

*Los grandes problemas de México*

---

▪ VII ▪  
EDUCACIÓN

*Alberto Arnaut y Silvia Giorguli*  
coordinadores





*Los grandes problemas de México*

---

▪ VII ▪  
EDUCACIÓN

Los grandes problemas de México

Coordinadores generales

Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme

▪ VII ▪  
EDUCACIÓN

*Alberto Arnaut y Silvia Giorguli*  
coordinadores



EL COLEGIO DE MÉXICO



320.972

G752

v. 7

Educación / Alberto Arnaut y Silvia Giorguli, coordinadores -- 1a. ed. --  
México, D.F. : El Colegio de México, 2010  
684 p. ; 22 cm. -- (Los grandes problemas de México ; v. 7)

ISBN 978-607-462-111-2 (obra completa)

ISBN 978-607-462-167-9 (volumen VII)

1. Educación -- México -- Historia -- Siglo xx. 2. Educación y estado -- México -- Historia -- Siglo xx. 3. Educación -- Aspectos sociales -- México -- Siglo xx. I. Arnaut Salgado, Alberto, coord. II. Giorguli Saucedo, Silvia Elena, 1970-, coord. II. t. (serie)

Primera edición, 2010

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Camino al Ajusco 20

Pedregal de Santa Teresa

10740 México, D.F.

[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

ISBN 978-607-462-111-2 (obra completa)

ISBN 978-607-462-167-9 (volumen VII)

Impreso en México

## ÍNDICE GENERAL

Presentación	11
Introducción general <i>Alberto Arnaut y Silvia Giorguli</i>	13
PRIMERA PARTE EDUCACIÓN BÁSICA	
1. La reforma curricular de la educación básica <i>Francisco Miranda López</i>	35
2. Los valores de la educación <i>José Bonifacio Barba Casillas</i>	61
3. La evaluación educativa: experiencias, avances y desafíos <i>Felipe Martínez Rizo y Emilio Blanco</i>	89
4. Políticas de incentivos para maestros: carrera magisterial y opciones de reforma <i>Lucrecia Santibañez y José Felipe Martínez</i>	125
5. Financiamiento de la educación básica <i>Carlos Mancera Corcuera</i>	159
6. Política educativa y actores sociales <i>Aurora Loyo Brambila</i>	185

7. Política educativa y relaciones intergubernamentales.  
Aprendizajes desde el Programa Escuelas de Calidad 209  
*Teresa Bracho González*
8. Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010 233  
*Alberto Arnaut*

SEGUNDA PARTE  
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

9. La educación media superior: su construcción social  
desde el México independiente hasta nuestros días 271  
*Lorenza Villa Lever*
10. Avances y transformaciones en la educación media superior 313  
*Miguel Székely Pardo*
11. El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica 337  
*Antonio Argüelles*

TERCERA PARTE  
EDUCACIÓN SUPERIOR

12. La política de educación superior: trayectoria reciente  
y escenarios futuros 359  
*Rodolfo Tuirán y Christian Muñoz*
13. Tres décadas de financiamiento de la educación superior 391  
*Javier Mendoza Rojas*
14. El oficio académico: los límites del dinero 419  
*Manuel Gil Antón*
15. Las universidades tecnológicas: ¿un modelo educativo  
históricamente desfasado? 449  
*Pedro Flores Crespo*

16. Los posgrados en la estrategia inconclusa de innovación 477  
*Giovanna Valenti Nigrini y Ulises Flores Llanos*

CUARTA PARTE  
 DIVERSIDAD Y DESIGUALDAD EDUCATIVA

17. La educación indígena: fundamentos teóricos y propuestas de política pública 509  
*Fernando I. Salmerón Castro y Ricardo Porras Delgado*
18. Modalidades diferenciadas: educación comunitaria y telesecundaria 547  
*Claudia Cárdenas Cabello*
19. La educación básica de adultos 577  
*Sylvia Schmelkes*
20. La desigualdad de oportunidades y las brechas de escolaridad 599  
*Patricio Solís*
21. Cambio sociodemográfico y desigualdades educativas 623  
*Marta Mier y Terán y Carla Pederzini*
22. Sistema educativo mexicano y organismos internacionales: Banco Muncial, Banco Interamericano de Desarrollo y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 659  
*Margarita Noriega Chávez*



## PRESENTACIÓN

Este libro forma parte de una colección de 16 volúmenes en los cuales se analizan los grandes problemas de México al comenzar el siglo XXI y se sugieren algunas ideas acerca de las tendencias de su desarrollo en el futuro cercano. La realización de este proyecto ha sido posible gracias a la colaboración de un grupo de investigadores, quienes con su experiencia académica enriquecen el conocimiento en torno a la situación actual de nuestro país. Los temas que se abordan son: población, desarrollo urbano y regional, migraciones internacionales, medio ambiente, desigualdad social, movimientos sociales, educación, relaciones de género, economía, relaciones internacionales, políticas públicas, instituciones y procesos políticos, seguridad nacional y seguridad interior, y culturas e identidades. El Colegio de México continúa así su tradición de publicar obras colectivas y multidisciplinarias para comprender mejor la sociedad mexicana y los problemas que enfrenta hoy día. Ésta es nuestra manera de participar, desde el ámbito académico, en la conmemoración del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución. Agradecemos a la Secretaría de Educación Pública el apoyo para la realización de este proyecto.



## INTRODUCCIÓN GENERAL

El sistema educativo mexicano está compuesto por una gran diversidad de instituciones fundadas a lo largo de más de dos siglos. Aunque conservan algunas señales de sus orígenes y de los proyectos educativos que enmarcaron su nacimiento, las instituciones actuales han vivido diversas transformaciones bajo el influjo de las políticas educativas reformistas de distintas épocas y los cambios en la vida social, cultural y política del país. A partir de la década de los setenta la política educativa comenzó una nueva etapa reformista, que se acentuó en el último decenio del siglo xx, cuando se aceleró una serie de transformaciones en todos los ámbitos de la vida nacional y en un mundo que se ha globalizado y en el que la educación, la ciencia y los nuevos sistemas de información y comunicación tienen un papel central. Este volumen da cuenta de algunas de las principales transformaciones del sistema educativo mexicano en las últimas dos décadas, su situación actual y los principales problemas que está afrontando; además, hasta donde fue posible, ofrece una reflexión sobre su probable evolución. Con ese fin se invitó a colaborar a un grupo de distinguidos investigadores y expertos especializados en los temas abordados.<sup>1</sup> Sus colaboraciones se agruparon en cuatro grandes secciones: “Educación básica”, “Educación media superior”, “Educación superior” y “Diversidad y desigualdad educativa”.

### *Educación básica*

A partir de la década de los noventa se impulsó una serie de transformaciones en la educación básica y normal: se reorganizó el sistema mediante la

<sup>1</sup> La mayoría de los autores son egresados y han sido o son profesores o investigadores de El Colegio de México; otros son amigos de nuestra institución. En todos los casos se trata de personas que conocen a profundidad el tema que se les invitó a desarrollar.

descentralización y la redistribución de la responsabilidad educativa entre el gobierno federal y los estados; se amplió la educación obligatoria de seis a 12 grados (agregando a la primaria primero la secundaria y después el preescolar); se renovaron los planes y programas de estudio y se actualizaron los libros de texto de educación básica; se reformó el currículum de la formación inicial de maestros, y se ha ido configurando un sistema nacional de formación continua de maestros. Asimismo, se han mejorado, aunque con altibajos, los ingresos de los maestros y se implantó una serie de programas que han modificado las condiciones de trabajo del magisterio, como el de Carrera Magisterial y el examen de ingreso al servicio docente. Comenzaron a ejecutarse varios programas educativos nacionales que buscan mejorar la calidad y equidad del sistema educativo. Además, la evaluación tiende a convertirse en uno de los instrumentos esenciales para la gestión del sistema educativo nacional.

Sin duda, el currículum es el corazón del sistema educativo. En un sentido amplio, comprende los contenidos educativos plasmados en los planes y programas de estudio, los libros de texto y otros materiales y dispositivos didácticos, la formación, la práctica docente y otros contenidos —valores, comportamientos— implícitos en la organización y vida cotidiana de las escuelas. Francisco Miranda nos entrega un estudio sobre la orientación, el contenido y la gestión de las reformas de los planes y programas de educación básica desde principios de la década de 1990 hasta la reforma de la primaria en curso, iniciada en 2008. En la colaboración de Miranda sobresale el análisis comparado de la reforma curricular de la educación básica que se realizó en los noventa, aún durante el antiguo régimen en transición y en paralelo con la federalización educativa, y las dos primeras reformas curriculares (preescolar y secundaria) que se llevaron a cabo a principios del nuevo siglo, durante el primer gobierno de alternancia. En particular, se extiende en el análisis de la reforma de la secundaria, que se considera “un caso paradigmático de tensión curricular”. Al final, Miranda plantea la necesidad de construir un nuevo andamiaje institucional que evite “la politización extrema” y promueva el diálogo informado y una amplia participación de los diversos actores interesados en el diseño curricular.

La formación de valores es uno de los contenidos esenciales del currículum de la educación básica. Está prevista en asignaturas específicas (formación cívica y ética, historia, geografía, ciencias naturales) y como una serie de contenidos transversales en el resto de las asignaturas. Bonifacio Barba aborda el tema y plantea de entrada que la relación entre educación

y valores es tan estrecha que no debería establecerse una diferencia entre educar y formar en valores. Nos muestra los distintos ángulos (filosófico, cultural, político y constitucional) desde los que han sido estudiados los valores educativos. Barba también analiza los proyectos de formación en valores que se han implementado en distintos niveles educativos, sobre todo en educación básica, y concluye con una reflexión sobre las principales dificultades (curriculares, pedagógicas, institucionales y políticas) que esos proyectos han afrontado en su realización.

Una de las transformaciones más importantes del sistema en las últimas dos décadas ha sido la emergencia de la evaluación educativa como un instrumento estratégico asociado a la gestión, la rendición de cuentas, los incentivos y el control social sobre la educación. Felipe Martínez Rizzo y Emilio Blanco nos entregan un estudio sobre el desarrollo y los principales desafíos de la evaluación educativa. Analizan las primeras experiencias de evaluación en las décadas de los setenta y ochenta, la consolidación de los programas de evaluación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en los años noventa, la participación de México en las primeras evaluaciones internacionales y la progresiva apertura en la publicación de los resultados. Martínez y Blanco profundizan en el análisis del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), fundado en 2002. Examinan su estatus jurídico, estructura administrativa y académica, y programas y actividades. Según los autores, a pesar de que fue creado por decreto presidencial y no como un organismo público autónomo por ley, el INEE se ha consolidado como una institución con un considerable margen de autonomía y cercana al sector educativo, aunque no exenta de tensiones en su relación con la SEP. Los autores dan cuenta de los altibajos en esta relación y lo difícil que ha sido delimitar las atribuciones evaluadoras entre el INEE y la Dirección General de Evaluación y Planeación de la SEP; además, analizan la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) aplicada directamente por la SEP a partir de 2006. Martínez Rizzo y Blanco concluyen con un balance entre los logros, usos, abusos y retos de la evaluación educativa.

Los maestros son el factor decisivo para el mejoramiento de la calidad educativa. En la última década del siglo XX se implementaron diversas políticas orientadas a mejorar el sueldo y la formación inicial y continua de los maestros. Además, en 1993 se implantó el Programa de Carrera Magisterial (CM), como una especie de escalafón paralelo al programa anterior, con el fin de estimular económicamente la labor docente a partir de la evaluación de diversos factores, entre los que sobresalen su formación inicial y conti-

nua y el aprovechamiento escolar de sus alumnos. Lucrecia Santibáñez analiza la estructura, los componentes y la operación de la CM, así como el efecto que ha tenido en la calidad educativa. La autora también examina con detalle los alcances y las limitaciones de los principales instrumentos de evaluación. Concluye que la CM ha tenido un alcance muy limitado y decreciente como estímulo para el mejoramiento del desempeño docente y que su efecto sobre la calidad educativa ha sido nulo o marginal, como ha sucedido con programas análogos en otros países. Según Santibáñez, la CM está prácticamente agotada, aun en el aspecto que ha tenido el alcance más positivo, como fue el aumento en los ingresos del magisterio, pues cada vez es menor la proporción de maestros que ingresa y se promueve dentro del programa. No obstante, la autora plantea algunas propuestas que podrían contribuir a aumentar su influencia sobre la labor docente.

El financiamiento es uno de los principales problemas que ha afrontado el sistema educativo federalizado: insuficiencia de recursos, inequidad en la distribución de recursos federales a los estados y desigual esfuerzo de los estados en el financiamiento educativo. Carlos Mancera Corcuera analiza las transferencias de la federación a los estados, a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), que representa la mayor parte del gasto educativo. Mancera apunta que la distribución de los recursos federales desde 1992 hasta 2007 se desarrolló con base en una política progresiva que contribuyó a reducir la tasa de inasistencia a la escuela y la desigualdad entre los estados en este aspecto, aunque no resolvió el tema de la inequidad en las aportaciones de los estados con sus propios recursos. Enseguida el autor analiza la modificación de la fórmula de distribución del FAEB aprobada por el Congreso de la Unión en 2007, que busca igualar en el transcurso de 15 años el gasto federal por alumno en todos los estados. Mancera advierte que esta nueva fórmula, además de que tampoco resuelve la inequidad en las aportaciones financieras de los estados, tendrá consecuencias “regresivas” en la distribución de los recursos federales, porque no toma en cuenta la desigualdad de recursos financieros y costos educativos que existe entre los estados más ricos y urbanos, y los más pobres, rurales e indígenas. Mancera termina proponiendo una fórmula alternativa que considere los distintos costos de la prestación de los servicios educativos y las posibilidades financieras de los estados.

En las últimas dos décadas la gestión del sistema educativo ha promovido una mayor participación social y se ha activado la participación de antiguos y nuevos actores que prácticamente habían sido excluidos en la

definición de la política educativa. Entre los actores reactivados sobresalen los gobiernos de los estados, los partidos políticos, el Poder Legislativo, la Iglesia y los empresarios. Y entre los nuevos actores sobresalen los investigadores educativos, las organizaciones civiles y revistas y los foros educativos. Aurora Loyo analiza la participación de todos estos actores y la del principal grupo de presión del sector educativo: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). La autora compara los tres “pactos políticos” que, en las dos últimas décadas, han sido consensados principalmente entre el gobierno federal y el SNTE: en 1992, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB); en 2002, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación y, en 2008, la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). Desde la perspectiva de la autora, el ANMEB y la ACE son los más importantes por su contenido, consecuencias, actores y contexto social y político. Loyo concluye que el ANMEB formaba parte de un impulso reformista mucho más amplio y fue firmado después de una intensa negociación entre la SEP, el SNTE y los gobiernos de los estados; además, significó el fortalecimiento de la iniciativa educativa del Estado, la reorganización del sistema y el impulso de una serie de reformas educativas. Por el contrario, según la autora, la ACE fue “un arreglo transitorio” entre el gobierno federal y el sindicato, en el que el Estado “acusó una gran debilidad” y del que el resto de los actores fueron excluidos.

A partir de la federalización educativa, la SEP comenzó a impulsar una serie de programas que buscaban ir más allá de la reorganización general del sistema y transformar también la gestión de las propias escuelas mediante diversas estrategias de intervención. Primero, en la década de los noventa se implantaron Escuela Digna, el Proyecto de Transformación de la Gestión Escolar y algunos de los componentes de los programas educativos compensatorios. Después, en 2001 comenzó a operar el Programa de Escuelas de Calidad (PEC), que en 2006 había incorporado a alrededor de 20% de las escuelas públicas de educación básica. En su contribución, Teresa Bracho señala que el PEC busca, mediante la asignación de recursos financieros directos a las escuelas, difundir una estrategia de planeación escolar estratégica. Para ello, de manera voluntaria, cada escuela deberá elaborar en forma colegiada —con la participación de directivos, maestros, padres de familia y otros actores sociales— un diagnóstico, proyecto escolar y programa anual de trabajo en los que se precisen los insumos y acciones necesarios para mejorar el trabajo en la comunidad escolar y la calidad de los aprendizajes de los estudiantes. Aunque las escuelas cuentan con cierto margen de auto-

nomía en la administración de los recursos y en la definición de los insumos y acciones, cada comunidad escolar tendrá que someterse a una serie de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Bracho analiza principalmente la compleja gestión del PEC, que se ha desarrollado conforme a lo que denomina un “modelo de autoridad de traslape”, que exige la participación de los tres órdenes de gobierno y de una gran diversidad de instancias de las administraciones educativas federal y estatales, entre las que sobresalen la Coordinación Nacional del PEC, ubicada en la SEP, y las coordinaciones estatales, así como los directivos y supervisores de cada subsistema escolar y los principales actores de la escuela (directores, maestros, estudiantes, padres de familia), al igual que algunas organizaciones sociales de su entorno más inmediato. Además, la gestión del PEC exige la cooperación de otras áreas de la administración pública federal y estatal.

La federalización educativa de 1992 transfirió a los gobiernos de los estados las escuelas de educación básica y normal que hasta entonces habían estado bajo la administración directa del gobierno federal. Además, mediante una reforma jurídica —constitucional y legislativa— redistribuyó la responsabilidad educativa entre el gobierno federal y los estados. Alberto Arnaut estudia la gestión del sistema educativo federalizado y las transformaciones que han experimentado las estructuras de las administraciones educativas federal y estatales, y la evolución de la relación entre éstas. Además, analiza algunos de los principales ámbitos de la gestión del sistema federalizado: supervisión y apoyo académico, currículum, formación de maestros y entornos laboral y sindical. Arnaut concluye apuntando algunas reflexiones sobre los cambios positivos provocados por la federalización y algunos problemas que no fueron tocados por la misma y que el gobierno federal transfirió a los estados, junto con las escuelas y los maestros de educación básica, así como otros problemas que han surgido o se han acentuado durante la gestión del sistema educativo federalizado. Además, esboza una reflexión final sobre la complejidad de la gestión de un sistema educativo con múltiples contradicciones y tensiones.

### *Educación media superior*

En los últimos años se ha intensificado la demanda por este nivel educativo, debido a la universalización de la educación básica en la segunda mitad del siglo xx y al aumento del número de jóvenes en la cohorte demográfica

con edad para cursar la educación media superior. Además, al cambio de siglo, la educación media superior se ha convertido en una etapa clave dentro de la definición de la estructura de oportunidades, las opciones de movilidad social y las trayectorias de vida futuras para los jóvenes. Los cambios en la economía, las cohortes de edad y la estructura del empleo —y del desempleo— en nuestro país han provocado en los últimos años un amplio debate sobre la educación media superior y la necesidad de que este nivel educativo responda mejor a las necesidades de formación para la vida y el trabajo de los jóvenes del nuevo siglo.

A diferencia de los otros dos niveles educativos (básica y superior), la educación media superior (EMS) históricamente ha tenido un perfil menos definido y se ha desarrollado de una manera mucho más errática en el último medio siglo. En su capítulo, Lorenza Villa Lever analiza los orígenes y la evolución de la educación media superior, un nivel que ha conservado ciertos rasgos elitistas y enciclopédicos de sus orígenes. Precisamente, algunos de los principales problemas que ahora enfrenta este nivel educativo derivan, en cierto grado, de la persistencia de estos rasgos históricos. A pesar de su masificación y de múltiples reformas a lo largo del siglo xx, aún es pequeño el número de jóvenes que ingresa y completa sus estudios de EMS, conserva un currículum enciclopédico y sigue desarrollándose con base en una débil planeación. Además, la EMS no ha podido superar los problemas de falta de identidad de una educación que, en algunos casos, es propedéutica para el ingreso a la educación superior, en otros, una opción terminal y profesionalizante y, en otros más, bivalente (propedéutica y terminal). En la segunda mitad del siglo xx se acentuó aún más la diversificación de un nivel educativo que ya era diverso desde sus orígenes en otros aspectos, como su dependencia administrativa y sus planes y programas de estudio. Esto ha provocado, en palabras de Villa Lever, una “fragmentación jerarquizada” que reproduce los esquemas de estratificación social a partir de la diferenciación en la calidad y el prestigio de las distintas modalidades educativas. Todo esto dificulta la coordinación, regulación y gestión de la EMS. Por otra parte, la expansión diversificada de la EMS no ha dado los resultados esperados en cobertura, calidad, equidad y pertinencia. Además, es perceptible una enorme desigualdad regional en la cobertura y una elevada deserción escolar que se traduce en la baja eficiencia terminal que no se ha logrado modificar desde 1980.

Miguel Székely analiza la situación actual de la educación superior y la reforma integral de la EMS, que comenzó a implementarse en 2007. Algunos

de los problemas más severos son la escasa cobertura, las altas tasas de deserción, la inequidad y la calidad. Para afrontar estos problemas se busca configurar un Sistema Nacional de Bachillerato que, sin suprimir la diversidad del sistema, imprima una base común a las distintas modalidades educativas y resuelva el problema de la dispersión curricular y el tránsito de los estudiantes entre subsistemas y escuelas. Con la implantación de un marco curricular común basado en el enfoque de competencias —apunta Székely—, la reforma busca resolver el problema de falta de identidad de la EMS y dar mayor sentido a la formación, al dotar a los jóvenes de las habilidades necesarias para su desarrollo y su inserción en el mercado de trabajo. Esta reforma en la estructura curricular implica la necesidad de construir un nuevo andamiaje institucional para un bachillerato articulado, mediante una serie de reformas en la regulación, gestión y evaluación de este nivel educativo.

Las modalidades tecnológicas de la EMS tienen ante sí el reto de consolidar un programa de formación que prepare a los jóvenes para el cambio tecnológico y les permita ajustarse de manera flexible a las demandas cambiantes del mercado de trabajo. Antonio Argüelles nos señala que uno de los principales problemas de la educación técnica —en México y el resto del mundo— ha sido su desfase con respecto a las nuevas formas de producción y requerimientos tecnológicos. Según Argüelles, el Colegio Nacional de Educación Técnica Profesional (Conalep) se fundó como una respuesta tardía a la demanda esperada de un modelo de sustitución de importaciones que se estaba agotando y no se anticipó el surgimiento de una nueva organización productiva, en el marco de un nuevo modelo basado en la apertura económica y una mayor competitividad internacional. Argüelles analiza las reformas que se realizaron en el Conalep en la década de los noventa, que llevó a su transformación de una modalidad terminal en bivalente (terminal y propedéutica), la reorganización y reducción del número de carreras, la reforma y flexibilización de los planes y programas de estudio y, finalmente, la federalización o descentralización de la institución.

Los trabajos que componen esta sección hacen evidente que la definición de una política educativa articulada para la EMS tiene que considerar las necesidades y particularidades de las distintas modalidades existentes, aun cuando se trate de enfrentar retos comunes como el de la reforma curricular, la disminución de la deserción y los cambios en la gestión del sistema.

## *Educación superior*

Desde la década de 1980 la educación superior ha vivido una serie de transformaciones en muchos aspectos: planeación, gestión, evaluación, personal académico y tamaño, diversificación y distribución regional. No obstante, al igual que en la educación media superior, la educación superior conserva algunos de sus rasgos de origen, como es su heterogeneidad, que se ha acentuado en el último medio siglo, y su segmentación histórica en tres grandes subsistemas: universitario, tecnológico y normal. El sistema de educación superior de ahora es también el resultado de la acelerada expansión no regulada de la matrícula de la década de 1970, la fuerte contracción del gasto público en educación superior de la década de los ochenta y las nuevas estrategias de planeación que comenzaron a implantarse en la segunda mitad de ese decenio y se consolidaron en los años noventa. Este último impulso reformista ha buscado afrontar los múltiples retos de la consolidación académica de las instituciones de educación superior (IES), la creciente demanda social para ingresar a ese nivel educativo y atender la exigencia de recursos humanos calificados para la modernización económica del país.

Rodolfo Tuirán y Christian Muñoz analizan la evolución de la educación superior en el siglo xx y, sobre todo, a partir de la década de los noventa, cuando el Estado abandonó su papel pasivo, limitado a proveer recursos financieros, para asumir uno mucho más activo en la regulación y orientación del sistema de educación superior. El nuevo papel del Estado implicó la configuración de un nuevo modelo de gestión que tuvo como principal instrumento el financiamiento asociado a nuevos criterios y a la evaluación de la gestión, operación y resultados de las IES, así como una serie de proyectos orientados a la transformación del personal académico y la diversificación de los programas académicos. Según Tuirán y Muñoz, la política de financiamiento adquirió “una centralidad que no tenía antecedentes” y comenzó a asociarse a criterios de desempeño. Además, se formaron diversos fondos extraordinarios orientados hacia el personal académico, innovaciones curriculares, difusión de nuevas tecnologías y problemas estructurales de las IES (como son los fondos de pensiones). Al final, los autores hacen una reflexión sobre algunos de los principales logros y críticas que se han hecho al nuevo modelo de gestión de la educación superior.

Javier Mendoza Rojas analiza la evolución del financiamiento de la educación superior, con énfasis en los últimos 30 años. En la década de los

ochenta, la política de financiamiento pasó de un modelo de “negligencia benigna” (en el que predominaba una negociación del financiamiento politizada, burocratizada y poco transparente) a otro modelo con criterios más claros de asignación y vinculado a las evaluaciones externas, que se consolidó en la década de los noventa. Aún más, el financiamiento y la evaluación se constituyeron en los dos instrumentos clave para el surgimiento de un nuevo modelo de gestión de la educación superior. Mendoza Rojas señala que al cambio de siglo se reacomodan los principales actores en la aprobación del presupuesto para la educación superior: el Poder Ejecutivo pierde el control absoluto y el Congreso de la Unión adquiere mayor injerencia en la definición de los presupuestos ordinarios de las IES. No obstante, el Ejecutivo federal ha conservado su capacidad para conducir al sistema, gracias al margen de intervención que mantiene en la elaboración del presupuesto y en la asignación de los recursos extraordinarios de diversos fondos especiales.

El personal académico ha sido afectado por las políticas de educación superior y, en particular, por aquellas orientadas a modificar la relación laboral y la carrera académica. Manuel Gil Antón apunta que uno de los cambios más impresionantes es el aumento del personal académico, de 10 000 en 1960 a 280 000 en 2006. Según el autor, la política de “negligencia benigna” de la década de los setenta provocó el reclutamiento masivo de personal académico para atender la acelerada expansión de la matrícula. Esto implicó el ingreso al oficio académico de miles de jóvenes con estudios incompletos o recién egresados de licenciatura. Después, en la década de los ochenta, la contracción del gasto educativo y la caída en los ingresos del personal académico abrieron el espacio para instrumentar una nueva estrategia de financiamiento y complementos salariales asociados con la evaluación, así como con la diferenciación en la calidad y el prestigio entre distintas instituciones, programas y funciones académicas. Esta nueva política, según Gil, surgió como una medida transitoria en una situación de emergencia económica y para compensar la caída de los salarios, al menos en un segmento del personal académico, pero pronto se convirtió en una política permanente. El autor también analiza el efecto que la nueva política —sobre todo la de pago por mérito— ha tenido sobre la profesión académica: la composición de sus ingresos, el perfil académico, el tipo de plaza, la relación laboral y la organización sindical. Gil nos muestra que el efecto ha sido desigual entre los subsistemas e instituciones de educación superior; además, cada tipo de incentivo tiende a beneficiar proporciones muy distintas del

personal académico. Termina preguntándose si la nueva política de incentivos económicos, más allá de sus consecuencias sobre el estatus, la composición de los ingresos y otros aspectos de la vida académica, en realidad ha influido positivamente en las prácticas sustantivas del personal académico.

En las últimas dos décadas, la educación superior pública también ha diversificado su organización y programas académicos, como lo muestra la fundación de las universidades tecnológicas (UT), los institutos tecnológicos regionales descentralizados y las universidades politécnicas. Pedro Flores Crespo analiza la fundación y los rasgos esenciales de las UT, que a partir de 1991 ofrecen una modalidad flexible que busca incorporar a la educación a jóvenes con mayores desventajas socioeconómicas y en regiones donde, a veces, esta modalidad es la única opción de educación superior. Además, se esperaba que las UT contribuyeran a formar a los técnicos profesionales que necesitaba la modernización económica del país. Según Crespo, a casi 20 años de su fundación, esta nueva modalidad ha ofrecido oportunidades educativas a miles de jóvenes en desventaja social y económica, pero no ha dado los resultados esperados. Es una modalidad educativa que tiene poco prestigio social, altas tasas de deserción y su peso dentro del sistema de educación superior es muy bajo y se encuentra prácticamente estancado. Esto se debe, según el autor, a algunas deficiencias en su concepción: un currículum saturado de actividades escolarizadas, la inflexibilidad para continuar estudios de licenciatura en otras modalidades y la debilidad de los procesos de certificación.

Giovana Valenti Nigrini y Ulises Flores Llanos analizan la evolución del posgrado, sobre todo en los últimos 20 años, bajo el influjo de la política de educación superior (conducida por la SEP), la política de ciencia y tecnología (por el Conacyt) y la dinámica de las propias IES. Los autores señalan que, a partir de la década de los setenta, el posgrado creció a un ritmo muy acelerado por la expansión del nivel de licenciatura, el apoyo a los centros de investigación y el Programa de Becas de Conacyt, y las necesidades de formación del personal académico de las propias IES. En la década de los ochenta el posgrado siguió expandiéndose (aunque a un ritmo menor que en la década anterior), a pesar de la crisis económica y la reducción del gasto en educación superior y en ciencia y tecnología. A partir de la década de 1990 se reactivó el apoyo al posgrado, pero con base en una política selectiva, asociada a la evaluación y el fomento de la excelencia académica de los programas de posgrado. Al cambio de siglo, esta política se ha mantenido, aunque con algunos reajustes, como el Programa para el Fortaleci-

miento del Posgrado Nacional, que busca, además de premiar a los mejores, promover el perfeccionamiento continuo de los programas de posgrado y estimular el fortalecimiento de los programas menos consolidados. Los autores apuntan algunos problemas del posgrado, entre los que sobresale el predominio de los posgrados de investigación (principalmente orientados al personal académico de las propias IES) y el menor peso que tienen los posgrados con orientación profesional y, en particular, aquellos relacionados con el ámbito productivo. A esto se agrega la falta de recursos públicos y el desinterés del sector privado para invertir en el campo de la ciencia y la tecnología.

### *Diversidad y desigualdad educativa*

En la segunda mitad del siglo xx, la política educativa tendió a privilegiar la expansión para avanzar hacia la universalización de la educación básica. Predominaba la idea de llevar la misma educación o, al menos, los mismos contenidos curriculares a todos los niños y jóvenes del país, mediante la expansión escolar y la progresiva uniformidad curricular para todas las escuelas primarias y secundarias del país (públicas y privadas, federales y estatales). Esta tendencia se acentuó a partir de la década de 1940, cuando se disolvieron las diferencias curriculares entre las escuelas rurales y las primarias urbanas (con el predominio de un enfoque urbano), y culminó a principios de los años sesenta, cuando se comenzaron a distribuir los libros de texto gratuitos (y prácticamente únicos y obligatorios) a todos los alumnos de educación primaria del país.

Todos sabemos que “la misma educación para todos” difícilmente puede cumplirse en la realidad, aun cuando todos tuvieran acceso a una escuela regida por un currículum nacional uniforme, pues la realidad escolar (contexto, organización, vida cotidiana, instalaciones, recursos, docentes y alumnos) es tan heterogénea y desigual como la vida misma del país. Ésta es, quizá, una de las principales presiones al sistema: un currículum uniforme para un país desigual y diverso. Es un formato curricular que tiende a expulsar o a alejar de la escuela a los niños y jóvenes para los que no fue pensado —sobre todo, a los pobres, marginados, aislados y diferentes—. Estos sectores son los que más contribuyen a engrosar las filas del rezago educativo de los jóvenes y adultos analfabetas o con estudios incompletos de educación básica. A principios de la década de los setenta, el currículum

nacional uniforme empezó a reconocer sus límites y comenzaron a surgir algunos pequeños “boquetes” curriculares en las zonas marginales del sistema educativo y de la sociedad. Las autoridades educativas se percataron de que, para poder llevar la educación formal a los grupos de más difícil escolarización, tenían que comenzar a abandonar la idea de adaptarlos a la escuela y comenzar a pensar en adaptar la escuela a sus condiciones y necesidades específicas. De esa manera, aun en el marco de una política expansiva y uniformizante, comenzaron a desarrollarse algunos programas innovadores y diversificados para diferentes grupos sociales: educación indígena, especial, comunitaria, telesecundaria, de adultos.

Uno de los primeros programas educativos diferenciados con respecto al currículum nacional se elaboró en torno a la educación indígena. Fernando Salmerón Castro y Ricardo Porrás Delgado analizan la evolución de esta modalidad educativa a partir de una progresiva ruptura con el modelo integracionista que prevaleció desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la década de 1970, aunque con algunas notables diferencias entre el régimen porfiriano y el posrevolucionario. El modelo integracionista veía las lenguas, cultura y formas de vida indígena como rémoras primitivas y sin ningún valor. Desde esta perspectiva, los indígenas sólo podrían salvarse mediante su integración —otra de las formas de la muerte— a la civilización y a una patria mestiza y moderna, mediante su castellanización e inscripción a la educación formal del resto de los mexicanos. Según Salmerón y Porrás, las cosas comenzaron a cambiar en los años setenta, cuando la política educativa integracionista fue sometida a una severa crítica por parte de los antropólogos y los propios educadores indígenas del Estado. Además, en esos años comenzó a activarse un movimiento social indígena en México y en otros países de América Latina y del resto del mundo, que comenzó a ser recogido en documentos de diversos organismos internacionales, con pronunciamientos contra la discriminación racial y por la reivindicación de los derechos de los indígenas. En ese ambiente, la política educativa integracionista de México comienza a ser reemplazada por una educación indígena bilingüe-bicultural, que subraya la necesidad de incluir contenidos culturales nacionales e indígenas y el uso de la lengua materna en la enseñanza del castellano en las regiones indígenas. Después, en la década de 1990 sucedieron otros cambios bajo el influjo del movimiento indígena y, sobre todo, por la sacudida que provocó la rebelión zapatista de 1994. Una reforma constitucional reconoció que México es una nación pluricultural y el derecho de las comunidades indígenas a preservar y enri-

quecer sus lenguas, conocimientos y cultura. Finalmente, en 2001 se creó la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) de la SEP, que se encargará de promover una educación intercultural y bilingüe, ya no sólo en la educación básica sino también en el resto de los niveles educativos, y no sólo en las escuelas indígenas sino también en las escuelas regulares del país. Salmerón y Porras analizan todos estos cambios y los principales problemas que ha afrontado la política de educación intercultural y bilingüe; además, nos muestran otras perspectivas contemporáneas de la educación indígena.

En la década de los setenta también surgieron otras dos modalidades educativas diferenciadas, la educación comunitaria y la telesecundaria, para satisfacer la demanda educativa en las comunidades más pobres, marginadas, aisladas y dispersas del país. Claudia Cárdenas Cabello estudia estas dos modalidades, sobre todo en los siguientes aspectos: organización, estructura curricular, recursos, cobertura y resultados. Los cursos comunitarios, coordinados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), son escuelas primarias unitarias atendidas por instructores comunitarios, con base en un currículum distinto al nacional y con una fuerte cooperación de las comunidades donde operan. Por su parte, las telesecundarias son escuelas generalmente atendidas por tres maestros (uno por grado, aunque hay estados en los que más de la mitad de estas escuelas son multigrado); también se basan en un currículum distinto al nacional y combinan actividades escolarizadas con elementos de educación a distancia, con diversos recursos televisivos y materiales didácticos para los estudiantes y maestros. Las telesecundarias también cuentan con una organización que implica una fuerte cooperación de las comunidades donde están establecidas. Ambas modalidades atienden un segmento significativo de la matrícula de educación primaria y secundaria. La instrucción comunitaria ha tenido una expansión menor y más fluctuante, por la progresiva reducción del tamaño de las comunidades que atiende en educación primaria, aunque en las últimas décadas ha diversificado su oferta también hacia la educación inicial, preescolar, indígena y posprimaria. La telesecundaria ha tenido una expansión mayor y más sostenida, a tal grado que se ha expandido a un ritmo más acelerado que las otras modalidades de secundaria (general, técnica y de adultos). Los cursos comunitarios y las telesecundarias generalmente cuentan con menores recursos y tienen un costo por alumno menor que las escuelas primarias y secundarias regulares. Aunque en las evaluaciones de sus estudiantes (en lectura y matemáticas) los cursos comunita-

rios y las telesecundarias tienden a arrojar resultados más bajos que las escuelas públicas regulares, los estudiantes de los cursos comunitarios han llegado a alcanzar mejores resultados en los primeros grados que las escuelas públicas regulares. Además, a pesar de que cuentan con menores recursos y atienden una población más desfavorecida, hay un segmento significativo de cursos comunitarios y telesecundarias que obtienen iguales o mejores resultados que las escuelas regulares ubicadas en contextos socioeconómicos y culturales análogos. Cárdenas Cabello también analiza algunos programas educativos compensatorios coordinados por el Conafe, que buscan influir de manera focalizada en escuelas de distintas modalidades de educación básica (incluidas las escuelas regulares). Finalmente, la autora hace una amplia reflexión sobre la equidad educativa y se pregunta si los programas compensatorios y las escuelas comunitarias y telesecundarias han contribuido o no a ofrecer una educación más equitativa.

Otras modalidades educativas diferenciadas han surgido en el campo de la educación básica para adultos. Sylvia Schmelkes nos entrega un estudio sobre la evolución de este campo, su situación actual y perspectivas. Analiza sus grandes momentos históricos, diversos programas de educación básica para adultos y, en particular, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), fundado en 1981. Según la autora, la Ley de Educación de Adultos (promulgada en 1975) y el INEA propiciaron que, por primera vez, se destinaran recursos significativos al campo y la institucionalización de la atención a la población adulta. Además, desde el INEA se promovieron diversos desarrollos curriculares que parten de los intereses de los adultos. Entre éstos sobresale el actual Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT), que se comenzó a desarrollar en los noventa y que “representa un enorme salto cualitativo en relación con formas de atención previas”, al reconocer la diversidad de la población joven y adulta y ofrecerles materiales de primera calidad. Este formidable desarrollo curricular contrasta con varias deficiencias en otros aspectos, entre las que sobresalen los docentes, que suelen ser “figuras solidarias”, generalmente estudiantes universitarios sin formación para la docencia, con altas tasas de rotación y que son remunerados mediante el pago de pequeños incentivos por resultados. Otra deficiencia es la atención selectiva, que beneficia principalmente a los adultos jóvenes urbanos de las zonas y entidades más desarrolladas, y a varones mestizos y personas con empleo o que están en actividades productivas. Otra más es la falta crónica y el decremento constante del presupuesto de la educación de adultos. Todo eso, según la auto-

ra, explica el limitado y desigual alcance de la educación de adultos. El rezago acumulado sigue siendo enorme, pues comprende alrededor de una tercera parte de la población total del país y la mitad de la población de 15 años o más. Además, el rezago tiende a concentrarse en los estados más pobres y con mayor población rural e indígena. Por su parte, la reducción del rezago educativo en los últimos años ha obedecido, más que a la educación de adultos, a la ampliación de la cobertura de la educación básica escolarizada en las décadas anteriores. Schmelkes termina con una amplia reflexión sobre algunos cambios que podrían potenciar la educación para adultos, a partir de la experiencia mexicana e internacional.

A pesar de los avances significativos en el acceso a todos los niveles educativos, sobre todo la educación básica, aún persiste una escasa cobertura en la educación media superior y superior. Además, se mantiene una gran desigualdad en el acceso a la educación, provocada principalmente por las diferencias socioeconómicas. Sin embargo, en la educación básica la principal disparidad ya no está entre quienes acceden y permanecen y quienes no acceden y no permanecen en la escuela, sino entre quienes reciben o no una educación de calidad. En cambio, en la educación media superior y superior la desigualdad persiste en todos los aspectos: en el ingreso, las posibilidades de permanecer y la calidad de las escuelas. Patricio Solís analiza la evolución de la desigualdad educativa de 1970 a 2005, encontrando que durante esos años ésta se ha mantenido entre los estratos intermedios de la sociedad y que, en cambio, se ha agudizado entre los dos estratos extremos: los de mayores y menores niveles de ingreso. Además, estudia el efecto de la desigualdad social sobre las tasas promedio de escolaridad en las 32 entidades federativas, encontrando una clara asociación entre la desigualdad social y las tasas de escolaridad de cada entidad federativa. Solís también analiza cómo el origen social de los jóvenes (15-19 años) influye en sus oportunidades educativas. Encuentra que sus orígenes de clase (capital económico y capital cultural) son el factor que más contribuye (en alrededor de 84%) a configurar sus oportunidades educativas; en cambio, tienen un peso mucho menor el tamaño de la localidad (11%), la pertenencia étnica (3.8%) y el sexo (1.5%). En un análisis desagregado por entidad federativa, confirma el mayor efecto del origen de clase sobre las oportunidades educativas en todas las entidades federativas, aunque con algunas diferencias en el peso de este factor. Además, encuentra que en algunos estados sube significativamente la influencia del factor de pertenencia étnica (que llega a tener un peso de hasta 17%) sobre las oportunidades

educativas. En este análisis también observa que la desigualdad de oportunidades educativas tiende a acentuarse en los estados y las regiones con mayor rezago socioeconómico y menores tasas promedio de escolaridad. En estas entidades también tiende a aumentar el peso de las condiciones socioeconómicas en las oportunidades educativas.

Marta Mier y Terán y Carla Pederzini estudian la evolución, de 1990 a 2005, de la desigualdad educativa y del peso de las características sociodemográficas de cada segmento social, así como de la estructura de los hogares en el desempeño educativo de los niños y jóvenes de tres cohortes demográficas que corresponden a tres cohortes normativas de edad escolar: primaria (6 a 11 años), secundaria (12 a 14 años) y media superior (15 a 17 años). Durante esos años, aunque persiste, tiende a reducirse la desigualdad en el acceso a la educación primaria y secundaria, según el género y las características de la localidad (rural, semiurbana, ciudades medianas, ciudades grandes); sin embargo, el acceso a la preparatoria es mucho más desigual y condicionado por las características de la localidad. En cuanto al clima educativo de los hogares (asociado principalmente con la escolaridad de los padres), las autoras encuentran un fuerte efecto sobre las oportunidades educativas de los niños y jóvenes de las tres cohortes de edad y, por lo tanto, la gran desigualdad en los climas de los hogares provoca la reproducción de la desigualdad en las oportunidades educativas de los niños y jóvenes, que se acentúa en la secundaria y preparatoria. No obstante, el mejoramiento de los climas de los hogares ha aumentado sus oportunidades educativas; además, las diferencias de género tienden a desaparecer y la desigualdad en el clima educativo de los hogares no provoca diferencias de género en la educación primaria. En general, las diferencias de género parecen estar desapareciendo, aunque con algunas variables en cada cohorte de edad: los niños y las niñas tienen las mismas oportunidades educativas en primaria; los hombres tienen mayores oportunidades educativas en secundaria, y las mujeres tienen mayores oportunidades educativas en preparatoria. Por otra parte, Mier y Terán y Pederzini encuentran que el tamaño de la familia (en particular, el número de niños y jóvenes en edad escolar de cada hogar) tienen un efecto negativo —que tiende a aumentar— en las oportunidades escolares de los niños y jóvenes, agravado por el hecho de que los hogares más numerosos suelen contar con menos recursos económicos y más bajos climas educativos. Además, encuentran que los hogares monoparentales (por separación, divorcio o migración) ejercen consecuencias negativas sobre las oportunidades educativas de los niños; no encon-

traron ninguna diferencia entre los niños de primaria de los hogares monoparentales con jefa y los hogares monoparentales con jefe, sin embargo, los jóvenes de hogares monoparentales con jefa sí tienen una leve ventaja en las oportunidades educativas de secundaria y preparatoria.

Desde sus orígenes, el sistema educativo ha mantenido una intensa comunicación y ha recibido la influencia del resto del mundo, sobre todo de algunos países como España, Francia, Alemania, Estados Unidos y la URSS. Después, a partir de la década de 1940, la principal influencia del resto del mundo en México (y viceversa) transcurrió por medio de la UNESCO, un organismo internacional que se constituyó en el principal espacio de comunicación e intercambio de experiencias educativas en el mundo, así como un organismo que diseñó y consensó políticas, proyectos y programas educativos con una amplia influencia, sobre todo en los países en desarrollo. Después, en especial a partir de los años ochenta, otras instituciones internacionales también han tenido una influencia significativa en la orientación de las políticas educativas nacionales, entre las cuales sobresalen organismos financieros —el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— y un organismo de asesoría, consulta, información y coordinación de políticas internacionales: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Margarita Noriega Chávez nos entrega un estudio sobre la influencia del BM, el BID y la OCDE en la política educativa mexicana. La autora analiza los valores, las políticas y las estrategias que estos organismos tienden a promover en México, por medio de sus respectivas acciones en el país. En el caso del BM y el BID, su influencia se da principalmente por medio de las reglas de operación de los créditos que otorgan para diversos programas en el sector educativo y, en el caso de la OCDE, mediante evaluaciones, diagnósticos e informes sobre distintos aspectos del sistema educativo, generalmente con una visión comparada. Noriega Chávez concentra su atención principalmente en tres programas: Oportunidades, Escuelas de Calidad y el Nacional de Becas. La autora analiza algunos de los rasgos esenciales de estos programas, entre los que sobresale una estrategia focalizada y con un énfasis económico-administrativo; además, examina algunos de los efectos que han tenido estos programas. Noriega Chávez señala algunas de las limitaciones de la estrategia focalizada y de los criterios de focalización de los programas, que dejan fuera una parte significativa de la población con peores condiciones de vida; además, apunta la necesidad de superar la visión económico-administrativa y de incorporar una perspectiva social más amplia, ciudadana y participativa. Finalmente, la autora plan-

tea la necesidad de hacer no sólo un balance costo-beneficio, sino también un análisis “costo-maleficio” de los programas y mejorar los términos de la negociación con los organismos financieros internacionales.

A pesar de que quedaron fuera de este libro varios temas que hubiéramos querido incluir,<sup>2</sup> los estudios aquí reunidos nos revelan la extensión y complejidad del sistema educativo mexicano. Nos muestran los formidables recursos —personales, institucionales y materiales— acumulados en el sistema educativo nacional a lo largo de nuestra historia y, al mismo tiempo, algunos de los principales problemas que está afrontando. Además, nos revelan la complejidad de la gestión del sistema, debido a su extensión, heterogeneidad y la participación de diversos actores. En cuanto a la extensión, baste recordar que el sistema educativo nacional está integrado por más de 250 000 escuelas, en las que alrededor de 2 millones de maestros atienden a más de 30 millones de niños, jóvenes y adultos, así como por un amplio mosaico de instituciones de fomento y difusión del arte y la cultura. En cuanto a su heterogeneidad, cada nivel educativo comprende una gran diversidad de modalidades educativas e instituciones escolares y programas no escolarizados; además, cada nivel y modalidad educativa (y, a veces, cada escuela) tiene objetivos y problemas específicos y atiende a distintos grupos sociales. Finalmente, en la gestión del sistema educativo nacional concurren varias dependencias (centralizadas, desconcentradas, descentralizadas y autónomas) de los tres órdenes de gobierno y, además, diversos actores políticos y sociales (legislaturas, partidos, sindicatos, padres de familia, empresarios, Iglesia).

La gestión es aún más compleja porque debe tener en cuenta la diversidad y desigualdad de los estudiantes y, sobre todo, las difíciles condiciones de aquellos que provienen de los estratos de menores ingresos que son atendidos por las escuelas públicas. En lo que respecta a la diversidad, a pesar de los avances de las últimas dos décadas, el sistema aún tiene mucho que hacer para atender las diferencias en las capacidades, culturas y lenguas de sus estudiantes, y para combatir estigmas discriminatorios que persisten. Aún mayor es el reto de avanzar hacia un sistema mucho más equitativo entre las distintas regiones y grupos sociales. Se trata no sólo de avanzar

<sup>2</sup> Entre los temas que no incluimos en capítulos especiales y que más lamentamos están el sistema de formación y el desarrollo profesional de los docentes de educación básica, la difusión de las nuevas tecnologías, las escuelas particulares y el papel de la UNESCO en México (y viceversa).

hacia una mayor equidad en la oferta educativa, sino también de conservar un segmento significativo de estudiantes que el sistema no ha podido retener y que, por el contrario, tiende a expulsarlos de las escuelas, además de incorporar a cientos de miles de niños, jóvenes y adultos que no cuentan con las condiciones para tener acceso a los servicios educativos, sobre todo en la educación media superior y la superior.

La conmemoración del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución mexicana nos recuerda que la historia no es sólo lo que pasó, sino también lo que perdura. Aunque este libro se ha enfocado en el análisis de la situación actual, parafraseando a un distinguido educador español, podríamos decir que el sistema educativo mexicano de ahora está compuesto por escuelas que conservan algunos de los rasgos esenciales de las instituciones fundadas en el siglo XIX, por maestros que nos formamos en el siglo XX y por estudiantes que ya nacieron y están viviendo la vida del siglo XXI. El débil acoplamiento entre estos tres componentes es, quizá, el principal desajuste del sistema y allí se encuentra la raíz de la mayoría de los problemas educativos. Por eso, el principal reto del sistema educativo mexicano consiste en armonizar —volver a unir— lo que fue separado por el tiempo: las escuelas del siglo XIX, los maestros del XX y los estudiantes del XXI. En otras palabras, lograr que las escuelas y los maestros respondan mucho mejor a los rasgos y las necesidades de los niños, jóvenes y adultos de ahora y de los años que están por venir.

ALBERTO ARNAUT y SILVIA GIORGULI

PRIMERA PARTE  
EDUCACIÓN BÁSICA



1  
LA REFORMA CURRICULAR DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

*Francisco Miranda López\**

CONTENIDO

Introducción	36
Las reformas curriculares recientes. Los años noventa	39
El siglo XXI: el gobierno de la alternancia	43
Al paso de la continuidad curricular: el periodo reciente 2006-2010	46
Un caso paradigmático de tensión curricular: la reforma de la educación secundaria	48
A manera de conclusión: lecciones aprendidas y agenda futura	53
Referencias	57

---

\* Profesor-investigador y coordinador de la especialidad en Política y Gestión Educativa: <[fmiranda@flacso.edu.mx](mailto:fmiranda@flacso.edu.mx)>.

## INTRODUCCIÓN

En la historia educativa y de las políticas educativas del país el currículum de educación básica ha tenido un papel de particular relevancia al ser el dique mediante el cual la política estatal y sus grandes orientaciones ideológicas se podían traducir al ámbito específico de la formación de los niños y adolescentes: el currículo ha reflejado la visión del mundo, los proyectos políticos y la lectura de la realidad social y cultural del país en varios momentos de su desenvolvimiento histórico. Asimismo, el currículum, a través de los planes y programas de estudio, ha reflejado la teoría del conocimiento en boga, la teoría educativa y la metodología didáctica considerada pertinente para lograr los objetivos educativos, mismos que se han expresado en los proyectos, iniciativas de ley, leyes, reglamentos, dictámenes e instrumentos relacionados con la educación pública del país (Meneses, 1998b; Latapí, 1998a).

Los contenidos educativos —a los cuales siempre se asocian las metodologías de la enseñanza y la formación de maestros— fueron pieza clave para allanar el camino de las intervenciones estatales en el ámbito educativo. Desde que México se vuelve un país independiente,<sup>1</sup> el tema del currículum respondió primero a motivos políticos y después a razones pedagógicas. Por motivos políticos, cuando el poder del Estado-nación no se afianzaba —situación típica durante casi todo el siglo XIX hasta el Porfiriato y, posteriormente, en los tiempos de la revolución de principios del siglo XX y hasta iniciada la década de los años cuarenta— lo que hacía de la educación y los proyectos curriculares un espacio de encuentro hegemónico, es decir, un vehículo para afianzar el proyecto político de los grupos de poder en turno (Bolaños, 1997; Meneses, 1998b).

Por razones pedagógicas, una vez lograda la estabilidad política por efecto de la capacidad hegemónica de las coaliciones políticas en el seno

<sup>1</sup> Después de la Independencia de México, durante el periodo de 1821-1867, en la enseñanza “regía irremediamente los bandazos políticos del país, ya en manos de los conservadores, ya de los liberales, al margen del mérito de los distintos planes de estudio o de las iniciativas valiosas de los diferentes regímenes”. Durante ese periodo los gobiernos en turno fueron incapaces de hacerse cargo de la enseñanza elemental en buena parte debido a la inestabilidad política del periodo. En los 45 años que duró este periodo, que Meneses denomina etapa de “preparación”, hubo 28 presidentes, dos emperadores y 78 secretarios de educación. El mismo autor señala que “...en este lapso se registraron 12 ensayos educativos, algunos de los cuales fueron de duración efímera, por lo que fue notable la ausencia de un plan orgánico de enseñanza” (Meneses, 1998b: 773).

del Estado —primero durante el Porfiriato<sup>2</sup> y después en la etapa de la unidad nacional poscardenista—,<sup>3</sup> se requería una propuesta sostenible de desarrollo e integración que al mismo tiempo que permitiera legitimar el poder hiciera posible una ruta efectiva de acceso y distribución de la riqueza y de la cultura (De la Peña, 1998; Vaughan, 1982).

En la historia educativa y curricular posrevolucionaria se observa una transición importante entre dos planos estratégicos de intervención curricular y pedagógica: el primero, que puede enunciarse como de definición ideológica, tendrá la finalidad de establecer sus pilares fundamentales: educación laica, gratuita y con orientación democrática y nacionalista; en tanto que el segundo, más de orientación científicista, tendrá que ver con las razones de conocimiento en dos vetas centrales: una, la que deriva de las exigencias de la actualización de los campos científicos y disciplinarios, y otra, la que fundamenta pedagógicamente los saberes, habilidades e, inclusive, los valores que los niños, adolescentes y jóvenes debieran desarrollar (Latapí, 1998b; Barba, 1998; Limón, 2000). Sólo hasta que el país tuvo una estabilidad política razonable, empezó a disminuir la fuerza de los escenarios en los cuales eran claras las disputas por “el control de las conciencias” más que por la impartición del conocimiento (Padua, 1998).

Las marcas de esta transición parecen hilvanarse en la evolución histórica de nuestro sistema educativo en los últimos 50 años y se sitúan en tres grandes momentos de reforma en la historia moderna de nuestro país: 1] al inicio de la década de los años sesenta con la definición del Plan para

<sup>2</sup> En el clímax político que corresponde al Porfiriato, aun cuando se observa una mayor estabilidad política y, en consecuencia, una más fuerte y estable orientación educativa reflejada en la fuerza del positivismo, lo cierto es que fue evidente la segmentación y la exclusión generalizada por esa orientación educativa. En opinión de Meneses (1998b), el Porfiriato no ofreció educación a la clase rural, que era la inmensa mayoría ni preparó en artes y oficios a un número adecuado de ciudadanos; el interés y el gusto por el conocimiento sólo se cultivaba con éxito para los ciudadanos, no se propiciaba tampoco la habilidad de pensar críticamente que además era anatema para un gobierno dictatorial, tampoco ponía en contacto a los educandos con los logros culturales y morales de la humanidad, pues el currículo científico monopolizaba el tiempo y energía de los estudiantes.

<sup>3</sup> Después de la Revolución de 1910, México vivió otro periodo relevante caracterizado por la inestabilidad política derivada de la lucha por el control del Estado. A la sazón, el debate por la educación y por la definición de un proyecto hegemónico planteó diversas iniciativas educativas, en las cuales los contenidos educativos jugaron un papel de primera importancia (Vaughan, 1982; Schmelkes, 1998).

el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México, conocido como el Plan de Once Años e impulsado por Jaime Torres Bodet en 1959, momento en el cual los enfoques curriculares iban a verse sometidos a una transformación importante (Meza, 1998; Caballero y Medrano, 1997); 2] durante los años setenta, momento en el que la educación estaría al servicio de la reconstrucción de la legitimidad del régimen mediante distintos mecanismos de apertura democrática y desarrollo, a través de una reforma que buscaría conciliar la innovación con la vanguardia intelectual progresista (Meneses, 1998a; González, 1997), y 3] la reforma educativa de la década de 1990, que marca un hito fundamental de cambio y transformación debido a que reflejaría la nueva estrategia modernizadora del país con un claro énfasis hacia la integración global, especialmente hacia América del Norte, el replanteamiento de las alianzas políticas básicas posrevolucionarias y la definición de un nuevo papel del Estado en el desarrollo nacional (Arnaut, 1998; Miranda, 1992; Gajardo, 2001; Gómez, 2000).

La reforma comenzada en los años noventa constituye el eje detonador de los cambios curriculares recientes, pues sentó las bases para formar las competencias básicas de la población con la finalidad de ofrecer los nuevos saberes y habilidades para la productividad, la competitividad internacional y la formación de una nueva ciudadanía democrática (Braslavsky, 1999). Éste es, sin lugar a dudas, el hilo conductor de las reformas que México sigue debatiendo en la actualidad y sobre el cual es necesario discutir su continuidad, así como sus principales tensiones políticas y técnicas.

Este trabajo tiene la finalidad de presentar las características más relevantes de la reforma curricular de la educación básica en los últimos 20 años, buscando establecer las tendencias fundamentales de los proyectos curriculares, los contextos en los que se insertan —y que definen los marcos de reforma educativa—, así como las principales tensiones y dificultades. Para cumplir con ese propósito, el presente documento se divide en tres grandes apartados.

En el primero de ellos se plantean las características más importantes de la reforma curricular durante la década de los noventa. En el segundo apartado se describen los rasgos sobresalientes de las reformas curriculares que se implementaron por primera vez en el siglo XXI, en los dos periodos gubernamentales que han tenido cabida durante este periodo. El tercer apartado se dedica a la presentación del caso de la reforma de la educación secundaria, pues expresa un importante botón de muestra de las dos caras

de los procesos de reforma —la de la intervención racional y la de la negociación política— que ponen de manifiesto las tensiones del cambio educativo en México.

Al final se presentan a manera de conclusión las lecciones aprendidas y una propuesta de agenda de las reformas curriculares en la educación básica de México.

### LAS REFORMAS CURRICULARES RECIENTES. LOS AÑOS NOVENTA

En la historia reciente de las reformas curriculares en México destaca la que empezó en los años noventa, pues constituye una experiencia inédita en la historia de las reformas educativas en México. En primer lugar porque el contexto en el que se desarrolla no es el mismo de épocas anteriores tanto por lo que se refiere al escenario internacional como al nacional,<sup>4</sup> lo que plantearía en alta medida los marcadores principales de la acción del Estado en materia de política educativa.

En segundo lugar, porque en el ámbito del régimen político y el Estado se planteó una ruta explícita de cambio asumida por los grupos en el poder del momento como la pauta deseable de modernización, la cual supuso la realización de una serie de ajustes importantes a los pilares del Estado pos-revolucionario, el replanteamiento de sus tareas fundamentales y la tecnocratización de la política (Alarcón y Miranda, 1988; Miranda, 1992).

<sup>4</sup> En el ámbito internacional asistimos a un cambio importante en el terreno económico y sociopolítico. Las economías de mercado empiezan su reactivación en el escenario de la globalización, la marcada presencia del conocimiento y la tecnología como dispositivos fundamentales de acumulación y una rearticulación regional de los capitales financieros y productivos internacionales. A este patrón de recomposición económica se añadió la emergencia de una ideología social y política que marcó de manera decisiva el comportamiento de los actores sociales y políticos fundamentales, afectando especialmente el comportamiento del Estado: el neoliberalismo. A la sazón, el Estado de la mayoría de los países, especialmente el de las sociedades en vías de desarrollo, experimentó cambios importantes en su orientación social, en su estructura y en su funcionamiento. Se presentaron diversas experiencias de privatización que reflejaron la salida del Estado de varios ámbitos de intervención en el terreno económico y social; en otros casos, se modificó su estructura, organización y funcionamiento orientados por los patrones de la nueva gerencia pública para mejorar la eficiencia, productividad y eficacia en sus resultados.

En tercer lugar, porque la educación fue asumida como un terreno de primer orden para responder a las exigencias de productividad y competitividad en la era de la globalización, así como dispositivo clave para atender las necesidades de formación de la nueva ciudadanía mexicana.

En este contexto, la reforma educativa de los noventa, no puede entenderse al margen de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) que constituyó el andén para instalar el proceso de descentralización educativa, por el cual se transfirió la administración de los recursos humanos, técnicos y materiales de la educación básica y normal a las entidades federativas. Con el ANMEB se definieron cimientos distintos para las políticas educativas en México, toda vez que en el escenario descentralizador de carácter esencialmente administrativo, se *refuncionalizaron* los esquemas básicos de intervención del Estado mexicano en un intento por conjugar innovación educativa con gobernabilidad para enfrentar los enormes retos de calidad y equidad educativa en el país.

Este proceso es el que ha sido reconocido por varios autores (Miranda, 1992; Arnaut, 2006; Ornelas, 1996; Gómez, 2000; Loyo, 1997) como una evidencia de la “descentralización centralizadora”, pues, junto con la definición financiera de las participaciones federales, crearon un escenario en el cual la SEP manejó los dispositivos básicos de control pedagógico orientados tanto hacia la innovación educativa, como al esquema compensatorio para atender las situaciones de inequidad educativa en el país.

Derivado de las cláusulas pactadas en el ANMEB, se llevó a cabo la reforma de los planes y programas de estudio de educación primaria y secundaria, los cuales no habían tenido mayor modificación desde 1972 en primaria y 1974 en secundaria.<sup>5</sup> En ese momento se apuntaba la ne-

<sup>5</sup> “A partir de la federalización de 1992, se realizó una reforma curricular radical de la educación básica, sobre todo en la educación primaria, la cual incluyó la renovación de los planes, programas y la actualización y reformulación de los libros de texto de educación de preescolar, primaria y secundaria. Esta nueva reforma curricular fue el resultado de una amplia consulta e intenso debate que se inició en 1989 que cristalizó, primero, en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, que estableció como prioridad la renovación de los contenidos y los métodos de enseñanza, el mejoramiento de la formación de maestros y la articulación de los niveles que conforman la educación básica; después se enriqueció en 1990 con una “Prueba Operativa” que aplicó experimentalmente en algunos planteles una propuesta de nuevos planes de educación básica; en seguida el Consejo Nacional Técnico de la Educación sometió a la

cesidad de que la reforma curricular se hiciera con un enfoque integral, gradual y de largo aliento (Bonilla, 2000). Se asumía que la educación básica había evolucionado y cambiado su fisonomía y los desafíos a enfrentar. En el marco de las reformas al artículo 3º constitucional y la promulgación de la Ley General de Educación en 1993, la educación básica estaría constituida por 10 grados, de los cuales, nueve eran obligatorios, correspondientes a la educación primaria y secundaria, y se establecía que la educación básica debería desarrollar nuevas competencias, actitudes y valores, así como hacer un esfuerzo para darle mayor unidad y articulación a los tres niveles para realmente consolidar el ciclo básico (Limón, 2000).

La nueva propuesta curricular vuelve a la estructura por asignaturas, en sustitución del trabajo por áreas que se había introducido al currículum de educación primaria y secundaria en la reforma de los años setenta. Se apuntaba que, entre las razones que justificaban este cambio, se encontraban las deficiencias observadas en el aprovechamiento de los alumnos y los problemas de los maestros, particularmente de secundaria, para abordar de manera integral el área que deberían impartir, sesgando su enseñanza hacia la disciplina de su especialidad, lo que también traía implicaciones para el aprendizaje y el desempeño de los alumnos.

Orientados hacia la formación de competencias, los nuevos planes y programas de estudio pusieron el acento en la formación de los alumnos con un énfasis especial en las asignaturas de Español y Matemáticas, que no sólo tuvieron un mayor peso en el currículum sino que tendría un papel central en el trabajo escolar que el que anteriormente tenían (Fuentes, 2000).

También se incluyeron una serie de contenidos transversales orientados a desarrollar actitudes y valores considerados de especial importancia, como la equidad de género, la cultura de la prevención de la salud, la educación ambiental y el desarrollo sostenible, la educación sexual y el desarrollo humano.

Conviene subrayar que junto a este dispositivo pedagógico de transformación curricular se agregaron tres estrategias adicionales que formaron

discusión pública una propuesta de orientación general, denominada “Nuevo Modelo Educativo”. Estos primeros pasos suscitaron un intenso debate que “contribuyó notablemente a la precisión de los criterios centrales que deberían orientar la reforma”. Finalmente, en mayo de 1992, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica fijó los principales lineamientos para la transformación de los planes de estudio” (Arnaut, 2006: 30).

parte de las políticas curriculares del periodo: los materiales educativos,<sup>6</sup> la actualización de docentes<sup>7</sup> y la gestión escolar.<sup>8</sup>

En general, la reforma curricular de la década de 1990 fue un parteaguas en la historia moderna de la educación en nuestro país. Su importancia debe entenderse por la presencia más o menos articulada de varios elementos.

- Primero, porque se desarrolló en el marco de un pacto político fundamental que dio viabilidad a la expectativas de cambio fijadas por un nuevo gobierno con aspiraciones modernizadoras. El ANMEB permitió generar los consensos básicos entre los actores políticos fundamentales del sistema educativo mexicano: la burocracia gubernamental federal, los gobiernos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).
- Segundo, porque las aspiraciones de reforma se cristalizaron en importantes definiciones constitucionales y legales que dieron el suficiente soporte normativo para la definición e implementación de las decisiones de reforma.

<sup>6</sup> Por lo que hace a los materiales educativos, destaca el papel preponderante que se le dio a los libros de texto gratuitos que reflejaron un importante proceso de renovación a efecto de alinearlos con los objetivos de la reforma curricular. Por tanto, además de modificar sus contenidos, se realizaron esfuerzos importantes para mejorar su diseño gráfico y su propuesta iconográfica con la finalidad de fomentar en los niños “un acercamiento enriquecedor al mundo de los libros” (Bonilla, 2000).

<sup>7</sup> Por lo que se refiere al tema de la actualización de los maestros, destaca por su importancia el esfuerzo desarrollado por el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (Pronap) por medio del cual se buscó apoyar la reforma curricular de la educación básica y, al mismo tiempo, instalar un nuevo modelo de formación. El Pronap reconocía la importancia de la actualización docente para mejorar la calidad de la educación básica y admitía también la importancia de operar en el marco del federalismo en el cual deberían de llevarse a cabo las acciones de sus componentes fundamentales: los programas de estudio, los paquetes didácticos, los Centros de Maestros y los mecanismos de evaluación y acreditación (Martínez, 2000).

<sup>8</sup> En el ámbito de la gestión escolar se asumía la importancia de la escuela como factor determinante de la calidad educativa, ya que ésta dependía de factores de distinta naturaleza, como el monto de los recursos y la racionalidad en su organización; la organización de los estudios y el aprovechamiento del tiempo; la pertinencia de los medios didácticos y, de manera destacada, el desempeño de los educadores. Asimismo, la motivación de los estudiantes y el apoyo de los padres de familia desempeñaban un papel insustituible (Ramírez, 2000).

- Tercero, porque dicho pacto pudo articular y resolver razonablemente las tensiones entre el tema básico de la organización educativa nacional (el federalismo educativo) y diversas exigencias de modernización educativa asociadas de manera estrecha con varias demandas fundamentales de los maestros: capacitación, salario e incentivos.

- Cuarto, porque los acuerdos básicos contaron con los recursos presupuestales para ser ejecutados y con los apoyos institucionales fundamentales en los ámbitos federal y estatal.

- Quinto, porque en el seno del acuerdo político se logró constituir una instancia sectorial (la Subsecretaría de Educación Básica y Normal) con la suficiente capacidad y autonomía académica, técnica e institucional para conducir los procesos sustantivos de la reforma, dentro de un esquema de coordinación basado en un liderazgo académico fuerte, compacto y centralizado.

- Sexto, porque permitió la inserción estructural de un grupo académico y técnico (el Departamento de Investigación Educativa) como el actor intelectual más importante que participó activamente, con sus redes nacionales e internacionales, en los diferentes procesos y ámbitos de la reforma educativa, en especial en lo relativo al cambio curricular.

#### EL SIGLO XXI:

#### EL GOBIERNO DE LA ALTERNANCIA

Al comenzar el nuevo siglo, nuestro país asistió a un cambio político de primer orden. Después de casi setenta años de hegemonía priísta, la Presidencia de la República era ganada por el Partido Acción Nacional en la persona de Vicente Fox Quezada. Este contexto de alternancia política produjo diversas expectativas en diferentes órdenes de la vida política, social y educativa (Miranda, 2004).

Con la finalidad de crear un amplio dispositivo social de participación que fuera capaz de generar el parámetro político del nuevo acuerdo para la reforma educativa, el gobierno impulsó el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, dentro de un formato de amplia convocatoria social que involucró no solamente a los grandes actores consagrados del sistema educativo (la SEP, el SNTE y los gobiernos estatales), sino que incluyó a una diversidad de actores adicionales de la propia estructura del Estado, de la sociedad civil, empresarios y los círculos más importantes de intelectuales e instituciones académicas.

Si bien los contenidos de dicho acuerdo expresaban una retórica importante de política educativa, vinculada de manera estrecha a la mejora de la equidad y la calidad educativa —en un marco amplio de corresponsabilidad social—, en los hechos fue muy baja la efectividad con la que se desarrolló, debido, entre otras razones, a la falta de compromisos específicos y metas a lograr por el sistema y por cada uno de los actores involucrados. Sin embargo, dicho compromiso social instaló algunos temas importantes de la agenda política que se convirtieron en ejes importantes de la acción educativa del gobierno, tales como la constitución del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, los exámenes de ingreso a la carrera docente y para acceder a los cargos directivos de educación básica.

La política educativa en el nuevo gobierno, si bien planteó una estrategia importante para avanzar en el fortalecimiento del sistema educativo, en el ámbito de la educación básica se sostuvo una buena dosis de continuidad respecto a lo efectuado en el gobierno anterior.

A la continuidad y profundización de las estrategias de reforma en la educación básica se añadieron distintos mecanismos para el funcionamiento de las políticas educativas en el marco del federalismo, habida cuenta de los problemas, vacíos, tensiones e insuficiencias que habían mostrado los primeros ocho años de la descentralización educativa. A mecanismos como el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (Conaedu), que se convertiría en el espacio formal de consulta, retroalimentación y seguimiento de la implementación de las políticas educativas en los estados, se sumaron distintos espacios de coordinación técnica y operativa para definir rutas básicas de factibilidad para la implementación de los distintos programas nacionales de la política educativa federal.

En el terreno curricular se planteó la necesidad de la reforma de la educación preescolar y de la educación secundaria. La primera por las limitaciones que había tenido en las políticas anteriores y por el acuerdo tomado por el congreso de declararla obligatoria y agregar al ciclo de educación básica tres años de educación preescolar, decisión que derivó en su definición normativa en la Ley General de Educación en el año 2004 (Yoshikawa *et al.*, 2006).

En el caso de la secundaria, se asumió como un desafío de primer orden debido a que pese haber sido declarada obligatoria desde 1993 no había cumplido con los compromisos establecidos, tampoco había tenido el grado de atención requerido por parte de la autoridad gubernamental y, además, se había convertido en un nivel de alta relevancia para atender

problemas importantes de equidad y calidad educativa de los adolescentes mexicanos (Miranda y Reynoso, 2006).

Por su importancia estratégica, al ser el último ciclo de la educación básica, debido a su tamaño institucional y los recursos financieros y humanos involucrados, así como por lo delicado de las problemáticas observadas y el involucramiento de distintos actores políticos, especialmente del SNTE, puede afirmarse que la reforma de la educación secundaria se convertiría en un eje fundamental de las preocupaciones de la política gubernamental del periodo.

Junto con las reformas de preescolar y secundaria, durante los primeros seis años del año 2000, se llevaron a cabo otras acciones que acompañarían y tendrían repercusiones importantes en el proceso curricular, aun cuando éstas nunca pudieron articularse efectivamente y en los hechos aparecieron como acciones de alta relevancia, pero al margen del núcleo del cambio curricular propuesto.

Al respecto, conviene subrayar algunas acciones de política fundamentales:

- Programa Nacional de Lectura, orientado al fortalecimiento de libros de texto y al desarrollo de diversos materiales educativos de apoyo a los alumnos y a los maestros de educación básica.

- Enciclopedia, que pretendía establecer una nueva relación entre el libro de texto y el uso de las nuevas tecnologías de información, como un modo de encarar el problema de la brecha digital, partiendo de la prioridad de asignar un sentido pedagógico al uso de las nuevas tecnologías, frente a la idea de que la sola presencia de computadoras en el aula era la solución al problema.

- El Pronap, orientado a generar una oferta de formación más pertinente a las necesidades del magisterio y, por otra, definir criterios de formación que empezaran a superar la proliferación de cursos estatales orientados a satisfacer la obtención de puntaje para lograr beneficios laborales estipulados en las normas de la Carrera Magisterial.

- Programa Escuelas de Calidad (PEC), que tuvo como apuesta básica la transformación de la administración tradicional del sistema educativo, de tono burocrático, vertical y centralizador hacia un nuevo modelo de gestión basado en la autonomía de las escuelas, un nuevo marco de relaciones intergubernamentales y la presencia de mecanismos más sólidos de participación y corresponsabilidad social (Murnane *et al.*, 2006).

- La evaluación, que se colocó como un importante instrumento de política para conocer con mayor precisión los resultados educativos de los alumnos y, con ello, producir nuevos mecanismos de retroalimentación a las escuelas y a los actores educativos sobre su desempeño. El trabajo desarrollado por el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE), así como la prueba ENLACE, han permitido avanzar en la conformación de un importante sistema de información para retroalimentar no sólo a las políticas educativas sino también puntualmente a maestros, directivos escolares, padres de familia y alumnos.

#### AL PASO DE LA CONTINUIDAD CURRICULAR: EL PERIODO RECIENTE 2006-2010

En julio de 2006, después de una abigarrada lucha electoral por la Presidencia de la República, el PAN volvió a obtenerla, ahora con Felipe Calderón Hinojosa. En esa compleja competencia electoral el tema de la educación se hizo presente, aunque no por la discusión del papel que tendría en el desarrollo del país, sino por la actuación clave del SNTE y su brazo político-electoral —el Partido Nueva Alianza (Panal)— en la inclinación de la balanza a favor del candidato blanquiazul, pues permitió sumar una cantidad de votos que empujó el estrecho margen de diferencia con el cual superó a su contrincante de izquierda.

A partir de ese momento, la conducción del subsistema de educación básica sería entregada al SNTE en una clara concesión por el apoyo electoral recibido y en términos de una alianza política fundamental para mantener el poder político durante el nuevo gobierno panista.

El pacto político con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se expresó de manera formal en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) que signó el compromiso entre el gobierno panista y la organización gremial de dar forma y contenido a la política educativa que regiría los destinos de la educación básica. Como era de esperarse, esta alianza fue un acuerdo político cupular que no sólo marginó a las diferentes fuerzas sociales y educativas presentes en el sector, sino que subordinó a los gobernadores y a las secretarías de educación de los estados a las líneas de acción, prioridades, tiempos de realización, metas nacionales y esquemas de financiamiento acordados por el Presidente de la República y la lideresa del SNTE.

En el terreno curricular se ha planteado como eje vertebral la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB)<sup>9</sup> que consiste en, a partir en los procesos de reforma de la educación preescolar y secundaria llevados a cabo en el gobierno anterior, ajustar los contenidos y enfoques de la educación primaria. Con ello se plantea también un esfuerzo de articulación entre los tres niveles educativos a efecto de construir un nuevo ciclo de educación básica integral, consistente y adecuado a las necesidades del país.

La apuesta fundamental de la RIEB se ha centrado en la reforma curricular de primaria en congruencia con los cambios curriculares de preescolar y secundaria, y con la apuesta de gestar un ciclo básico mejor articulado. El esquema de articulación se refleja en la definición de ejes formativos que servirán como organizadores de las asignaturas, contenidos y secuencias curriculares entre grados y niveles educativos. Sobre ellos se refrenda el enfoque de competencias y las propuestas de estructuración curricular sobre la definición de bloques temáticos y aprendizajes esperados. Se subraya también en la estrategia la necesidad de apoyar la reforma con los libros de texto y materiales educativos,<sup>10</sup> la formación continua de docentes<sup>11</sup> y la

<sup>9</sup> Se propone como objetivo general de la RIEB: “Contar para 2012 con un currículo de los tres niveles de educación básica renovado y operando; que sea sensible a los principios, valores y necesidades de las diferentes poblaciones que conforman la sociedad mexicana [con el propósito de]:

Que se sustente en los principios pedagógicos modernos, con enfoques y contenidos disciplinarios actualizados.

Que establezca los perfiles de egreso, metas y los estándares de desempeño y las competencias por niveles, ciclos y grados.

Que describa y explique la articulación mutua entre niveles y grados.

Que con base a flexibilidad y adaptación, sea capaz de permitir cambios necesarios.

Que cuente con sólidos materiales de apoyo (libros de texto para alumnos y auxiliares didácticos para maestros).

Que sea compatible y coherente con la gestión escolar y las prácticas docentes, en función de una eficiente actualización de maestros.

Que proponga nuevas prácticas pedagógicas para el tratamiento de los libros de texto” (SEB, 2007a).

<sup>10</sup> Se continúa con la actualización e innovación de los libros de texto, el fortalecimiento del Programa Nacional de Lectura y de la producción de materiales educativos de apoyo para los docentes.

<sup>11</sup> Se instala y da forma institucional al denominado sistema nacional de formación continua de docentes que reemplaza al Pronap, aunque retoma los hilos institucionales construidos por este programa. Se trata de un esquema que pretende mejor articulación y apertura de las instituciones de formación, con la entrada explícita de instituciones de educación superior, el reforzamiento de la normativa nacional y la creación de espacios

incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC)<sup>12</sup> en los procesos educativos.

En suma, puede afirmarse que la actual política curricular tiene una gran continuidad con los esfuerzos comenzados desde la década de los años noventa, pero con la gran peculiaridad de estar estrechamente vinculada a un pacto político-sindical que, aunque hace previsible un débil conflicto interno respecto a la implementación de la reforma, no garantiza la recuperación de la agenda pendiente relacionada con el cambio de la estructura escolar, la mejor coordinación institucional para garantizar los esfuerzos integrales de transformación de la educación básica y la definición de un nuevo enfoque de gestión curricular construido sobre las bases del federalismo, el logro de resultados y su vínculo estrecho con la evaluación, el fortalecimiento de las capacidades locales y la autonomía de las escuelas.

#### UN CASO PARADIGMÁTICO DE TENSIÓN CURRICULAR: LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Generalmente, las reformas curriculares se miran en la perspectiva de las políticas orientadas a la transformación de los planes y programas de estudio. En torno a ello se involucran algunos elementos de política educativa con los cuales se vincula la reforma curricular (docentes, libros de texto y materiales educativos), así como otros factores asociados con la coordinación institucional y la gestión durante los procesos de implementación. Sin embargo, las reformas curriculares también han involucrado importantes procesos de conflicto y negociación con diversos actores políticos que varían en función de los contextos, la naturaleza del nivel educativo y de los

---

estatales que permitan el acompañamiento de las trayectorias de formación que se exigen para los docentes y directivos escolares.

<sup>12</sup> El proyecto nuevo impulsado por la actual administración de educación básica se denomina “Habilidades digitales para todos”, cuyas estrategias son guiadas por cuatro ejes de acción: “a] mejora de la calidad educativa, b] desarrollo de estándares en educación básica, c] mejora en la formación y capacitación de docentes y funcionarios de la educación básica, y d] la evaluación del sistema con base en estándares nacionales. Además, plantea la incorporación en las escuelas de equipos de cómputo para su uso pedagógico por los docentes y los alumnos con esquemas de alta interactividad para favorecer la enseñanza, el aprendizaje y el desarrollo de habilidades digitales. Aún no empieza a implementarse este proyecto” (SEB, 2007a).

temas de debate que se construyen en el proceso de reforma, así como en función de los actores que aparecen y que generan distintas dinámicas de confrontación y negociación.

Las reformas recientes de educación preescolar y secundaria<sup>13</sup> ponen de manifiesto distintos tipos e intensidades de acción política, pero también de conflicto y negociación, debido a la naturaleza de cada nivel educativo y al tipo de desafíos que cada una plantea. Para el caso de la reforma de educación preescolar los problemas fundamentales han sido de carácter técnico, logístico, financiero y de implementación frente a la diversidad de situaciones y realidades a las que se enfrentan estos servicios educativos en el país. Especialmente el tema de la cobertura del primer grado (población de cuatro años de edad) es el que mayores dificultades ha generado por los recursos adicionales que exige, debido a los desniveles financieros y de capacidad instalada con los que cada entidad federativa los ha venido enfrentando. Otros problemas suscitados tienen que ver más con la implementación del enfoque y contenidos de la reforma, mismos que pueden ser considerados normales habida cuenta de su novedad y las dificultades observadas por las resistencias naturales al cambio. Pero, fuera de esto, la reforma de preescolar no planteó ningún conflicto mayor académico, sindical o político.

Al contrario, la reforma de educación secundaria no sólo tuvo que lidiar con los problemas convencionales de orden institucional, tanto los de

<sup>13</sup> "...ambas reformas implicaron un esfuerzo formidable de movilización de recursos humanos, materiales y financieros para garantizar el mejor diseño posible con la participación de los diversos actores involucrados en la educación y de las autoridades y equipos técnicos estatales. Ambas reformas tuvieron que afrontar diversos retos. En el caso de educación preescolar se tuvo que emprender el diseño de la reforma curricular al mismo tiempo que las autoridades educativas federales y estatales tenían que afrontar la responsabilidad (humana, material y financiera) ampliada por la reforma constitucional y legislativa que aumentó la obligatoriedad educativa a los tres años de educación preescolar. Por otra parte, la reforma de secundaria implicó mayores retos debido a que, por diversas razones, es el nivel educativo en el que resulta más difícil consensar una reforma curricular. La mayor dificultad de la reforma curricular en secundaria obedece al hecho de que cualquier reforma curricular afecta una mayor diversidad de intereses profesionales (de los maestros de cada asignatura y de los investigadores educativos y otros investigadores relacionados con los distintos campos disciplinarios presentes en el currículo de secundaria), intereses laborales (de los maestros de las distintas asignaturas), las diversas instituciones formadoras de maestros de secundaria (normales, superiores y otras instituciones públicas y privadas de educación superior) y los autores y editores de libros de texto" (Arnaut, 2006: 20).

coordinación como los relacionados con el financiamiento y los procesos de implementación en las entidades federativas, sino que desde su diseño aparecieron serias restricciones propiamente políticas asociadas a los poderes de veto con los cuales diferentes actores, tanto los consagrados en el sistema como algunos otros emergentes, fueron apareciendo en el escenario de la reforma y que exigieron diversos procesos de negociación para garantizar su puesta en marcha.

El caso de la reforma de la educación secundaria pone de manifiesto las dos caras que todo proceso de cambio educativo lleva implícitas: la del diagnóstico y la intervención racional, y el de la negociación política, situaciones que no pueden verse de manera separada toda vez que ambas influyen de manera decisiva en su configuración y resultados. A continuación se presentan los rasgos más distintivos de estas facetas, pues constituyen un buen ejemplo de las aspiraciones y restricciones que enfrentan los procesos de reforma curricular de la educación básica en México.

La reforma de la educación secundaria planteó importantes procesos de diagnóstico y de concertación técnica intra e interinstitucional. Con esta reforma se perseguía ampliar sustancialmente la cobertura hasta conseguir su universalización; reducir sensiblemente los niveles de deserción y reprobación e incrementar los logros en materia de aprendizaje. Especial énfasis se puso en el tema de la equidad por medio de modelos adecuados para atender las distintas demandas y necesidades, buscando resultados equivalentes para todos los alumnos, independientemente de su origen y condiciones. Había una apuesta importante para mejorar su pertinencia buscando transformar el ambiente y las condiciones de la escuela para lograr un genuino interés y gusto de maestros y alumnos por la tarea que realizan. Se buscaba, asimismo, articulación de la escuela secundaria para que ésta se articulara con los otros dos niveles educativos (primaria y preescolar), tanto en sus modelos de gestión como en el curricular (SEB, 2005b).

En la estrategia de reforma se pensó que la transformación curricular era un dispositivo de cambio y transformación del resto de las condiciones institucionales de funcionamiento de las escuelas y del sistema. Aunque siempre se apostó por un enfoque integral de la reforma, se estimó que el currículo era el elemento articulador de la vida de la escuela y, por tanto, eje de cambio sobre el cual montar el resto de los elementos de transformación: los materiales y recursos educativos, la gestión escolar y las prácticas docentes.

El cambio curricular era una opción factible, no sólo por su carácter detonador del cambio institucional en las escuelas, sino porque era un

espacio importante para incidir en la transformación del sentido y orientación de la educación básica y de los resultados educativos esperados de los estudiantes.

Lograr un cambio sustancial de la educación secundaria exigía la transformación profunda de su estructura pedagógica. Esto significaba cambiar varias condiciones que obstaculizaban el trabajo educativo en las escuelas y que impedían que los alumnos obtuvieran buenos resultados en su aprendizaje.<sup>14</sup>

En general, todas las asignaturas fortalecieron su enfoque y contenidos orientados por el desarrollo de competencias. Éstas se asumieron como la manifestación integrada de los conocimientos, habilidades, valores y actitudes que se construirán de manera compartida en diversas asignaturas. Las competencias se constituyeron en las metas por las que se debía trabajar y el compromiso de su desarrollo se contrajo como una tarea colectiva de la escuela que le plantearían nuevos retos en su organización. El resultado fue un mapa curricular que mantenía las 35 horas estipuladas, con una distribución de asignaturas que permitiera un trabajo menos fragmentado y ofreciera mayores posibilidades de profundizar en los contenidos. Se mantuvo

<sup>14</sup> Entre ellas destacan las siguientes (SEBYN, 2002):

Excesiva cantidad de materias que impedían que los alumnos profundizaran en contenidos fundamentales y desarrollaran las capacidades básicas en cada campo de conocimiento. México tenía una cantidad de materias superior en educación secundaria (entre 11 y 12 materias) que la mayoría de los países desarrollados (que tenían entre 7 y 8 materias en promedio). Existían evidencias que permitían sostener que a mayor cantidad de materias, el rendimiento educativo de los alumnos tendía a ser menor.

Demasiados grupos y alumnos atendidos por los profesores que producían “anonimato social” dificultaban las posibilidades de interacción maestro-alumno e impedían la atención adecuada de las necesidades, intereses y dificultades en el desarrollo académico de los estudiantes.

Poco tiempo de los maestros para profundizar en la tarea docente y para realizar trabajo colegiado, lo cual repercutía enormemente en la posibilidades de aprendizaje efectivo de los alumnos y entorpecía las condiciones para que los docentes mejoraran sus prácticas pedagógicas y generaran mayores compromisos con los resultados educativos de sus alumnos.

La formación enciclopédica y el aprendizaje basado en la memorización y la acumulación de información y datos. Los alumnos de secundaria no estaban aprendiendo a pensar, no estaban desarrollando la capacidad de juicio crítico y no eran suficientemente capaces de resolver problemas en un mundo en el cual el acceso a la información y la tecnología era primordial en todos los órdenes de la vida personal, social, laboral y profesional.

la prioridad de las asignaturas básicas (Español, Matemáticas, Ciencias y asignaturas sociales) a las cuales se les destinó poco más de 60% de la carga académica.

Asimismo, se plantearon esquemas más articulados de trabajo en cada asignatura y entre ellas, y se formularon diversas actividades orientadas a propiciar ambientes de aprendizaje situado, vinculantes con la realidad de los alumnos y que permitieran aprovechar los recursos disponibles en la escuela y en el entorno social.

Sin embargo, la dinámica propiamente política comenzó cuando distintos actores, primero fuera del sistema y después adentro por la voz de la organización sindical, retomaron la crítica a la propuesta generando distintos momentos de debate y negociación.<sup>15</sup>

Algunos actores, representados por los partidos políticos, organizaciones sociales y medios de opinión manifestaron su veto respecto a los contenidos de Historia, Civismo y la insuficiencia en los procesos de participación y debate para la generación de los consensos sociales necesarios. Otros, como el SNTE, se manifestaron en contra de la reforma debido a que no había sido consensuada con los maestros, afectaba las condiciones laborales y no era congruente con el proyecto educativo que el país necesitaba. Otros más, como las autoridades educativas de los estados, plantearon sus preocupaciones respecto a la factibilidad financiera, organizativa y laboral de la reforma. Algunos más, provenientes de la academia y la investigación educativa, cuestionaron la relevancia de los contenidos curriculares propuestos en cada una de las disciplinas y el impacto que éstos tendrán en la formación de los educandos frente a las necesidades de conocimiento en el marco nacional y mundial. Y otros más, interesados en el debate pedagógico, si bien reconocían a la reforma sobre todo por lo que hace a la reorganización de la carga horaria, el énfasis puesto en el estudio de los temas y la descarga en la cantidad de grupos por profesor, también manifestaron sus dudas respecto a la organización de contenidos y su prioridad dentro de la propuesta curricular.

En este mosaico de actores, presiones y negociaciones, que son una muestra típica del papel de la política en las reformas curriculares y pedagógicas, y que pueden incluso reflejar un contexto democrático de debate y deliberación, terminó, sin embargo, en un cierre político *de facto* con quien

<sup>15</sup> Un análisis más detallado del proceso de negociación política en la reforma de educación secundaria se encuentra en Miranda (2007) y en Miranda y Reynoso (2006).

resultó el actor político más importante: el SNTE. Su capacidad de movilización y de presión política institucional resultó, a final de cuentas, la que mostró mayor fuerza orgánica para incidir en la reforma.<sup>16</sup> Lo más interesante de esta experiencia es que el tema curricular propiamente dicho no tuvo mayores modificaciones, en cambio, varios aspectos relativos a las condiciones laborales sí fueron instalados como elementos restrictivos a la implementación de la reforma.

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN: LECCIONES APRENDIDAS Y AGENDA FUTURA

Durante los últimos 20 años se han hecho diversos esfuerzos curriculares y de política para enfrentar lo que puede denominarse los grandes retos del siglo XXI (Esteve, 2004). Se trata de problemas heredados por casi un siglo de expansión de la escolarización de masas que el país experimentó en el siglo pasado, cuya orientación educativa siempre estuvo a merced de las necesidades de legitimación y, muy poco, en la órbita de la calidad de los resultados educativos (INEE, 2004). Problemas derivados del predominio de esquemas verticales y centralizadores, y soportados por un fuerte dispositivo burocrático que tuvo repercusiones de largo plazo en los estilos de enseñanza, procesos de aprendizaje y resultados educativos.

Los esfuerzos de transformación curricular en el siglo XXI han buscado, sin lograrlo, resolver el modelo predominantemente verbalista, la memori-

<sup>16</sup> La verdadera negociación política con el SNTE se orientó a desarrollar con ellos la Consulta Nacional sobre la Reforma Integral de la Educación Secundaria. La Comisión SEP-SNTE encargada de esta tarea diseñó una estrategia nacional utilizando como dispositivo fundamental la coordinación y la movilización de las autoridades educativas y los representantes sindicales de 30 entidades del país. Con un buen despliegue técnico se logró la participación de un poco más de 16 000 escuelas (más de la mitad de las secundarias del país) y de casi 600 000 personas, entre maestros, directivos, académicos y sociedad en general. Los temas que la Consulta Nacional arrojó como demandas más sentidas se agruparon en seis rubros: 1] formación y actualización de maestros; 2] recursos materiales e infraestructura física; 3] gestión escolar y del sistema; 4] estructura, organización y contenidos del currículo; 5] inquietudes acerca del impacto laboral, y 6] educación secundaria técnica y educación tecnológica. En sentido estricto, el tema de menor nivel de participación fue el de los contenidos curriculares quizá por su complejidad técnica; en cambio, los temas de capacitación, condiciones laborales, educación tecnológica y las necesidades de inversión fueron los de mayor interés.

zación mecánica del conocimiento, las lógicas autoritarias de la pedagogía escolar, la desvinculación de la realidad social y de la situación de los educandos, el carácter poco significativo de los contenidos educativos para los estudiantes, el carácter enciclopédico, la sobresaturación de contenidos y la desvinculación que tienen entre sí; la desarticulación entre los contenidos de los diferentes grados y ciclos escolares; y la desvinculación de los contenidos educativos respecto a las diferentes regiones del país (Cox, 2001; Vázquez, 2005).

Otro factor también relevante ha sido el de los distintos grupos de interés que han aparecido en el debate curricular y pedagógico, muchos de ellos creados por las propias lógicas de las políticas estatales e impulsadas como parte de las estrategias educativas del momento (Latapí, 2004). Al respecto, conviene subrayar como un elemento característico de las reformas educativas de los últimos 20 años en México la construcción de acuerdos o pactos políticos de segundo orden<sup>17</sup> y que aluden a espacios de negociación acotados en específico a los objetivos y estrategias fundamentales de la reforma educativa. Esta tendencia empezó con la firma del ANMEB en 1992, continuó con la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación del 2002 y tiene una expresión importante en la reciente Alianza por la Calidad de la Educación firmada en 2008. Aunque han tenido características y efectos diferentes, se trata de expresiones políticas que han servido como marcadores políticos, sociales e institucionales.

Política, pedagogía, factores de implementación y resultados, en el escenario dibujado por la relación federación-estados y de los poderes fácticos que giran alrededor del sistema, pueden ser considerados como los elementos característicos que aparecen en el proceso de definición de las políticas curriculares en México.

En la perspectiva de una nueva gestión del logro educativo y de un sistema orientado a resultados, las políticas curriculares exigen también ajustes de conceptualización y apertura que permitan recuperar distintos aprendizajes acumulados en el diseño técnico y en los procesos de implementación, lo cual supone buscar opciones de innovación en los diseños institucionales orientados a mejorar los mecanismos de participación social y académica, a la puesta en marcha efectiva en las escuelas, al involucramiento de los distintos actores institucionales con especial énfasis en los maestros y padres de

<sup>17</sup> Los de primer orden son mucho más amplios y se expresan en el centro del poder estatal con definiciones de alcance constitucional y legislativo.

familia, los equipos directivos y de supervisión (Gómez-Morín y Reimers, 2006). Supone también el desarrollo de un esquema de trabajo institucional más articulado entre los distintos niveles de gobierno para lograr que las reformas lleguen efectivamente a las escuelas.<sup>18</sup>

Ninguna transformación educativa de envergadura se puede lograr sin modificar la formación y actualización de profesores.<sup>19</sup> Los contenidos de enseñanza y sus orientaciones pedagógicas y didácticas —cualquiera que éstas sean— son asimilados y puestos en práctica por los docentes (De Ibarrola, 1998). En consecuencia, la política curricular debe contemplar la forma en que los candidatos a ejercer la docencia son entrenados, al igual que la forma en que los docentes en servicio son actualizados, para enfrentar los desafíos que presenta la enseñanza de ciertos contenidos y las orientaciones pedagógicas y didácticas que los acompañan.

Por otra parte, es necesario que la evaluación crezca y se diversifiquen los métodos e instrumentos articulando los procesos de evaluación externa con los mecanismos que cada escuela pueda plantear en su interior, con la finalidad de avanzar con mucha mayor solidez en conformar una cultura de la evaluación y de mejora continua de la calidad.

Un ámbito de la gestión que debe tener una atención prioritaria tiene que ver con las tareas de supervisión escolar y las funciones de asesoría técnico-pedagógica (Arnaut, 2006). Sus tareas de alcance medio serán ahora de vital importancia para construir un nuevo puente entre las escuelas y el ápice estratégico del sistema, ahora con la imperiosa necesidad de propiciar desarrollo educativo en importantísimas áreas regionales, como son las zonas escolares (López, 2005).

Es importante considerar que la reforma curricular refrenda la necesidad de asegurar la coherencia general del sistema educativo nacional, para

<sup>18</sup> “En contraste con el modelo burocrático, en el cual las unidades de acción trabajan en forma inconexa y desentendidas de la labor de las demás, un modelo centrado en logros necesita de diseños organizacionales complejos que aseguren el intercambio de información entre diferentes unidades, por ejemplo, entre los diferentes equipos ministeriales de conducción para el desarrollo curricular, la formación y la capacitación docente, la medición externa de los resultados, de producción y licitación de textos escolares, entre otros. Vale agregar que para que esa comunicación y acción conjunta se realicen es necesario de un liderazgo sectorial competente y estable...” (Ferrer, 2004: 25).

<sup>19</sup> La capacitación profesional siempre va de la mano con la suficiencia de recursos materiales. Ambos son parte esencial de los costos de un programa curricular y deben generar mecanismos para responsabilizar a las autoridades políticas cuando esos mecanismos no sean respetados (Ferrer, 2004).

lo cual se establece una visión a largo plazo, propia de una planeación global que exige ahora continuidad y visión de Estado. En este sentido, destaca la necesidad de construir un esquema de acuerdo y negociación multilateral, plural y diverso pero que tenga la suficiente fuerza de institucionalización para dar certidumbre, transparencia y continuidad a los esfuerzos de reforma educativa y curricular. El bilateralismo tradicional SEP-SNTE, si bien ha sido la mejor fórmula de gobernabilidad política del sistema, está planteando serios límites para una reforma profunda de una educación basada en resultados. Tampoco el funcionamiento endógeno de la estructura tradicional y burocrática parece responder a las necesidades de una plataforma educativa sustentada de manera democrática.<sup>20</sup>

De igual forma, es necesario ampliar y fortalecer los espacios de diálogo informado entre la ciencia y la pedagogía, que incluye nuevos esquemas de conversación e interacción entre los intelectuales y académicos, y los maestros. Este nuevo diálogo debe establecerse sobre la base de las necesidades educativas de los alumnos y las condiciones de las escuelas y de los maestros. Para ello será necesario fortalecer los espacios institucionales de consejo y asesoría que permitan acercar a las instituciones de investigación y educación superior con las diferentes instancias y niveles de la educación básica.

Parece indispensable mejorar los mecanismos de comunicación de las reformas, tanto por lo que hace a la comunicación política, como por lo que tiene que ver con los maestros, los alumnos y los padres de familia. Es necesario avanzar en la conformación de una opinión pública informada que no sólo dé soporte a la implementación de las reformas sino, sobre todo, haga sostenibles los cambios en el largo plazo.

Por último, será fundamental avanzar en la construcción de dispositivos institucionales que permitan un nuevo esquema de revisión, actualiza-

<sup>20</sup> Abrir el sistema y democratizarlo significaría, entre otras cosas, poder instalar la evaluación como un instrumento “que premie, castigue y corrija. Esto supone tres cosas, hasta ahora inaceptables para el magisterio nacional y para las burocracias educativas. La primera, someterse a una evaluación pública en su desempeño, maestro por maestro, escuela por escuela. La segunda, sujetar el aumento a los ingresos de los maestros y de los presupuestos de las escuelas a los índices de mejora educativa. Tercero, dar a los padres la oportunidad de escoger la escuela donde quieren enviar a sus hijos según su rendimiento educativo. Nada de esto es posible hoy, ni siquiera planteable. Por eso la educación mexicana empeora en lugar de mejorar: no hay costos inmediatos. No hay gritos ni mantas en el aula de clase” (Castañeda y Aguilar Camín, 2009).

ción y mejora continua de las propuestas curriculares para evitar la politización extrema del debate sobre las reformas gubernamentales en cada sexenio. Ello deberá abonar a la constitución de una línea curricular sólida en las políticas de Estado para dar continuidad a las acciones en el tiempo, fortalecer gradualmente los avances y mejorar sustancialmente los resultados educativos en las próximas generaciones.

## REFERENCIAS

- Alarcón, V., y F. Miranda, 1988. Salinas de Gortari: ¿el discurso político de la modernidad?, *Revista Iztapalapa* (16): pp. 111-132.
- Alberto, A., 2005. Administración educativa federalizada en México, 1992-2002. México, El Colegio de México (inédito).
- Arnaut, A., 1998. Los maestros de educación primaria en el siglo xx, en P. Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. II. México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta, pp. 195-229.
- Arnaut, A., 2006. Antecedentes de reformas curriculares. México (inédito).
- Barba, B., 1998. “La formación de valores y la participación social”, en P. Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. I. México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta, pp. 240-284.
- Bolaños, R., 1997. Orígenes de la educación pública en México, en F. Solana, R. Cardiel y R. Bolaños (coords.), *Historia de la educación pública en México*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 11-40.
- Bonilla, E., 2000. Reforma y calidad de la educación básica: el papel del currículo y de los materiales didácticos en la adquisición de las competencias básicas, en *Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000*, t. I. México, SEP, pp. 91-126.
- Braslavsky, C., 1999. *Re-haciendo escuelas: Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires, Convenio Andrés Bello-Santillana.
- Caballero A., y S. Medrano, 1997. El segundo periodo de Torres Bodet: 1958-1964, en F. Solana, R. Cardiel y R. Bolaños (coords.), *Historia de la educación pública en México*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 360-402.
- Castañeda, J., y H. Aguilar Camín, 2009. Un futuro para México, *Nexos en Línea*, 1 de noviembre, en <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=29024>>.
- Cox, C., 2001. Ejes curriculares de las reformas educativas en América Latina. Ponencia presentada en el XIX Congreso Interamericano de Educación Católica. México.
- De Ibarrola, M., 1998. La formación de los profesores de educación básica en el siglo xx, en P. Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. II. México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta, pp. 230-275.
- De la Peña, G., 1998. Educación y cultura en el México del siglo xx, en P. Latapí

- Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. I. México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta, pp. 43-83.
- Esteve, J., 2004. *La tercera revolución educativa*. Buenos Aires, Paidós.
- Ferrer, J.G., 2004. Las reformas curriculares en Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿quién responde por los resultados?, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo, en <[http://www.grade.org.pe/asp/brw\\_pub11.asp?id=627](http://www.grade.org.pe/asp/brw_pub11.asp?id=627)>.
- Fuentes, O., 2000. Los esfuerzos por la calidad en la educación básica, en *Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000*, t. I. México, SEP, pp. 85-90.
- Gajardo, M., 2001. Reformas educativas en América latina. Balance de una década, en M. Gajardo y J. Puryear (eds.), *Formas y reformas de la educación en América latina*. Santiago de Chile, PREAL, pp. 33-102.
- Gómez, D., 2000. *Educación en el federalismo: la política de descentralización educativa en México*. ITESO-Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco. México.
- Gómez-Morín, L., y F Reimers, 2006. Fortaleciendo la escuela pública. Fundamentos de una política centrada en la escuela, en *Aprender más y mejor*. México, SEP-Fondo de Cultura Económica-ILCE-Universidad de Harvard, pp. 23-39.
- González, A., 1997. Los años recientes, en F. Solana, R. Cardiel y R. Bolaños (coords.), *Historia de la educación pública en México*. México, SEP-Fondo de Cultura Económica, pp. 403-425.
- INEE, 2004. *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Latapí, P., 1998a. Un siglo de educación nacional: una sistematización, en P. Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. I. México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta, pp. 21-42.
- Latapí, P., 1998b. Perspectivas hacia el siglo XXI, en P. Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. II. México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta, pp. 417-435.
- Latapí, P., 2004. *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1994-2004)*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Limón, M., 2000. Una tarea compartida, en *Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000*, t. I. México, SEP, pp. 9-44.
- López, N., 2005. *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires, IIPE-UNESCO, Sede Regional de Buenos Aires.
- Loyo, A., 1997. Las ironías de la modernización: el caso del SNTE, en A. Loyo (coord.), *Los actores sociales de la educación*. México, Plaza y Valdez-UNAM, pp. 23-62.
- Martínez, A., 2000. Construir el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los maestros de educación básica en servicio 1995-2000, en *Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000*, t. I. México, SEP.

- Meneses, E., 1998a. El saber educativo, en P. Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. II. México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta, pp. 9-45.
- Meneses, E., 1998b. Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911, t. I. México, Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana.
- Meza, A., 1998. Los libros de texto, en P. Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. II. México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta, pp. 46-58.
- Miranda, F., 1992. Descentralización educativa y modernización del Estado, *Revista Mexicana de Sociología* (2/92): 19-44.
- Miranda, F., 2004. La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa, *Sociológica* 19 (54): 77-123.
- Miranda, F., 2007. La reforma de la educación secundaria en México. Una experiencia de política pública en México, en W. Parsons (coord.), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, FLACSO, pp. 763-772.
- Miranda, F., y R. Reynoso, 2006. La reforma de la educación secundaria en México: elementos para el debate, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 11 (031): 1427-1450.
- Murnane, R., J. Willet y S. Cárdenas, 2006. ¿Ha contribuido el Programa Escuelas de Calidad (PEC) a mejorar la educación pública en México?, en F. Reimers (coord.), *Aprender más y mejor*. México, Fondo de Cultura Económica-SEP-Escuela de Posgrado en Educación de la Universidad de Harvard-ILSE, pp. 419-496.
- Ornelas, C., 1996. *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Padua, J., 1998. La educación en las transformaciones sociales, en P. Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. I. México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta, pp. 84-149.
- Ramírez, R., 2000. La transformación de la gestión escolar: factor clave para mejorar la calidad de la educación, en *Memoria del Quehacer Educativo, 1995-2000*, t. I. México, SEP.
- Schmelkes, S., 1998. "La educación básica", en P. Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. II. México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta, pp. 173-194.
- SEB, 2005a. *¿Por qué es necesario reformar la educación secundaria?* México, Subsecretaría de Educación Básica, Programas y Proyectos, en <<http://basica.sep.gob.mx/reformasecundaria/>>.
- SEB, 2005b. *¿Qué se propone esta reforma?* México, Subsecretaría de Educación Básica, Programas y Proyectos, en <<http://basica.sep.gob.mx/reformasecundaria/>>.
- SEB, 2007a. Reforma integral de la educación básica. Acciones para la articulación curricular. México, Subsecretaría de Educación Básica, en <<http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/>>.

- SEBYN, 2002. *Reforma Integral de la Educación Secundaria. Documento base*. México, Subsecretaría de Educación Básica y Normal, en <<http://www.reformasecundaria.sep.gob.mx/doc/docbase.pdf>>.
- Vaughan, M., 1982. *Estado, clases y educación en México*. México, FCE.
- Vázquez, R., 2005. La escuela a examen. Las reformas educativas, más de cuatro décadas de fracasos, *Observatorio Ciudadano de la Educación V* (1), en <<http://www.observatorio.org/colaboraciones/vazquez.html>>.
- Yoshikawa, H., K. McCartney, R. Myers, K. L. Bub, J. Lugo-Gil, M.A. Ramos y F.M. Knaul, 2006. Educación preescolar en México, en F. Reimers (coord.), *Aprender más y mejor*. México, FCE-SEP-Escuela de Posgrado en Educación de la Universidad de Harvard-ILSE, pp. 41-106.

## 2 LOS VALORES DE LA EDUCACIÓN

*José Bonifacio Barba Casillas\**

### CONTENIDO

Introducción	62
Planteamiento: la educación como símbolo humano	63
Evolución reciente: los valores de la educación en tiempos de cambio	68
La base constitucional, 68; La orientación de 1992: reformar el currículo, 70; El conocimiento del campo: la investigación educativa, 71	
Diagnóstico de la situación actual: los proyectos de formación	73
La educación superior, 75; La educación media superior, 77; La educación básica, 79	
Perspectivas y propuestas de política educativa	82
Reflexión final	83
Referencias	84

---

\* Profesor-investigador del Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes: <jbbarba@correo.uaa.mx>.

## INTRODUCCIÓN

Todos sabemos en demasía que ningún hecho histórico aparece aislado y sin motivo.

JOSÉ CLEMENTE OROZCO, 1945

[Al reconocerse la igualdad] sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud.

JOSÉ MARÍA MORELOS, 1813

Este capítulo tiene tres rasgos principales. Primero, se ocupa de manera fundamental de los valores en la educación básica, pues en ella el tema es objeto de mayor análisis, de elaboración continua de políticas, de esfuerzos de innovación de la práctica y de actividad de investigación, todo ello a diferencia de los tipos de educación media superior y superior. De estos últimos se harán referencias de menor alcance. En segundo término, el texto dedica mayor atención a la educación pública, aunque los valores que sustentan nuestras normas jurídicas establecen principios de acción educativa obligatorios también para la enseñanza ofrecida por los particulares y, en tercer lugar, el texto expresa una comprensión de los valores de la educación que los sitúa como un asunto inseparable, en sus dimensiones histórica, jurídica, cultural y política, de las relaciones que estructuran a la sociedad mexicana. Así como este conjunto de relaciones es portador de un anhelo de justicia y equidad de muy larga duración y ha dado sustento a no pocas experiencias de cambio, la trama de tales relaciones en el sistema político impide, de otra forma, la construcción y consolidación de un Estado social de derechos apoyado, entre otros soportes sociales, en los procesos de socialización escolar. Desde esta perspectiva, la educación es una de las expresiones originarias del proyecto mexicano de Estado democrático, en cuyo desarrollo tiene una función de primera importancia, pero al mismo tiempo es un ámbito en el que se manifiestan las divisiones sociales y los conflictos políticos que limitan, a su vez, el establecimiento de condiciones eficaces para la realización del derecho a la educación, así como para la realización de los valores del régimen político constitucional. Este rasgo del trabajo es desarrollado en forma incipiente, más como una conjetura que subyace al conjunto que como un argumento plenamente demostrado.

El capítulo comienza con un planteamiento sobre la relación entre los valores y la educación y una referencia a la transición de la sociedad mexicana en los últimos decenios. En la primera parte, el texto se ocupa de la

evolución de los valores de la educación recordando primero su base constitucional<sup>1</sup> y explicando luego la importancia específica del año 1992 en tanto símbolo de una nueva fase de la política educativa; termina la primera parte con una visión de la investigación educativa en el campo teórico y práctico de los valores. En la segunda parte, se presenta una descripción de los procesos de atención a los valores en la política educativa y la práctica escolar a partir de 1992. La tercera parte ofrece un conjunto de propuestas para dar mayor atención y eficacia a los valores de la educación en la gestión pública, en consonancia con los postulados democráticos de la República mexicana. Se concluye con una reflexión.

**PLANTEAMIENTO:  
LA EDUCACIÓN COMO SÍMBOLO HUMANO**

Por su significado cultural y su relación con el proyecto cívico de la nación, algunas fechas nos cautivan y, en cierta forma, nos llaman a cuentas; eso hace el año 2010. El cumplimiento de dos siglos de haber comenzado la guerra por la independencia de México y de un siglo de la trágica vivencia social de transitar de la imposibilidad político-social de los votos a la fuerza de las armas, con lo cual principió otra guerra para crear o reavivar las condiciones anheladas de justicia y de vida constitucional que tenían ya un terrible retraso, este cumplimiento centenario origina una circunstancia propicia para valorar lo que somos y, desde un corto plazo del pasado, comprender los factores que retrasan el crecimiento del bienestar humano, objeto de las instituciones sociales según la tradición ilustrada que animó nuestras revoluciones.

En lo que respecta a los valores de la educación, los centenarios se cumplen cuando aquéllos se encuentran en una situación paradójica y desconcertante: por una parte, existe una expresión jurídica del significado y contenido del derecho a la educación —tanto en la legislación mexicana como en instrumentos jurídicos internacionales válidos en México—, el cual no está aislado sino que se une epistemológica, jurídica y culturalmente al conjunto de los derechos fundamentales y, por la otra, la vida de la sociedad

<sup>1</sup> Esta base se ha desarrollado no de manera fácil y lineal, sino con variedad de tensiones ideológicas y conflictos, de 1917 a 1993, sobre la herencia jurídica y filosófica del siglo XIX y con el trasfondo de la evolución ideológica de los regímenes de la Revolución mexicana y sus diversas fases de modernización.

mexicana —con una fuerte desigualdad que la ha definido en su estructura a lo largo de su historia— y su gobierno —dividido en más de un sentido y con logros deficientes en sus obligaciones sociales— no muestran el compromiso político y la suficiente capacidad de acción para apoyar la realización plena del derecho a la educación con su naturaleza democratizadora y su horizonte de justicia social. Una fuente del desconcierto proviene de que tanto en la guerra de Independencia como en la Revolución, más en ésta, una de las aspiraciones esenciales de los mexicanos excluidos del *progreso social* y de los medios para lograr la *felicidad del pueblo* era la de crear las condiciones sociales y políticas requeridas para que la educación fuese un medio de bienestar y de formación de ciudadanía. Se aspiraba a crear una institución civilizadora, impulsora de la dinámica moral de la democracia, es decir, crear la escuela pública como patrimonio cultural y una de las fuentes de identidad y de transformación progresiva de la nación.

En nuestras revoluciones importaba mucho el asunto de la educación porque se comprendía y se apreciaba su dinamismo antropológico, económico y político, porque ya estaba claro algo que ciertos discursos de ahora parecen apenas descubrir: el individuo es digno y tal cualidad es la base para la organización del Estado y las relaciones sociales y es, por su sentido teleológico, el fundamento de todo juicio que pretenda valorarlas. Esa persona moral que las leyes reconocen y que sólo en un sentido histórico y positivo la *constituyen*, por su dignidad y derechos merece la oportunidad de formarse en un entorno de equidad que la sociedad ha de construir y sostener con sus instrumentos de gobierno. Por esta existencia social que moralmente le es debida a la persona, la educación es una acción comunitaria que ayuda a crear bienestar junto con otros ámbitos de la vida social y de la acción del Estado.

Mas, a pesar de lo anterior, existe un rasgo desafortunado en el quehacer escolar. No obstante la difusión de una convicción relativa a la trascendencia de su labor por parte de un sector importante de la sociedad, y sus grandes fases de expansión que van de finales del siglo XIX a la modernización de finales del siglo XX y principios del XXI, la labor escolar se ha realizado con cierta *soledad institucional* por no recibir de forma constante, suficiente, sin regateos, todo el apoyo requerido de parte de las grandes fuerzas sociales, económicas y políticas. Y no sólo ha sucedido eso, sino que la escuela misma es un campo que se ha visto alcanzado y afectado por las disputas políticas, culturales y económicas que ocurren en las relaciones de las clases sociales y en la dirección del Estado. Se afirma, incluso en la Consti-

tución, su profundo valor, pero las prácticas social y política no son del todo consecuentes en la economía y en la gestión.

En otros términos, los valores de la educación no han sido motivo de decisiones determinantes para la acción social y el trabajo gubernamental. Puede afirmarse que los intereses económicos y los que configuran la dominación social, cultural y política en nuestra historia han sido los mayores impedimentos para la realización práctica de los valores de la educación, esto sin desconocer la compleja dialéctica que estos procesos entrañan, pues una parte de la política, de la vida social y cultural han dado existencia y soporte a los valores de la educación y éstos han contribuido al cambio político y cultural.

Entre la acción educativa, que sólo puede ser entendida y llevada a cumplimiento por la alimentación que recibe de la vida social y política, y los valores existe un vínculo primordial que se genera en la intersección de dos perspectivas que nunca ocurren aisladas. En la primera, la filosófica, el vínculo proviene del sentido mismo de la educación, uno que debería hacer innecesario distinguir entre los conceptos de *valor* y de *educar*. En otras palabras, el sentido aludido se refiere al descubrimiento individual, a la vez vivencial, espiritual y racional de que la existencia humana está abierta a la realización de una finalidad íntima, en su circunstancia histórica, que configura a la persona como ente sustantivo; que el existir es un proceso que implica tanto el alumbramiento y el ascenso de la conciencia individual como la vivencia de interacciones que, por la presencia del otro, se constituyen en génesis de la moral, que no puede ser sino una realidad dialogante y que deberá tener cabida en las normas jurídicas y en la estructura política. De ese proceso emergen dos rasgos del ser humano que sintetizan la representación de lo bueno y en torno a los cuales se organizarán las interacciones y la lucha por hacer de la política una regulación del poder: se trata de la dignidad y la criticidad. En la persona y en sus relaciones, en suma, están el fundamento y la dinámica de construcción de todo valor, los cuales son la representación afectiva y racional del bien humano, de donde se desprende que la axiología es el trabajo de su justificación y su ordenamiento en el marco de una antropología y de una teoría de la acción de la cual no deben quedar fuera la economía y la política. Es por ello que lo que hacen todas las antropologías es mostrar la racionalidad del ser humano como proyecto, de lo cual es parte sustantiva la ética; de eso está hecha la historia y así cobra toda su validez y su fuerza el trabajo de la educación. En la historia de las sociedades, en consecuencia, el proyecto de emancipa-

ción y de bienestar está indisolublemente unido al proceso de construcción de la escuela como institución pública.

En la segunda de las perspectivas, la cultural, se manifiesta la elaboración social del proyecto de convivencia y de trabajo humano, el curso histórico y moral que éstos siguen; se manifiesta la forma en que el sentido de la educación incorpora las relaciones con las cosas —la economía y el alcance material de sus valores— y las relaciones entre los individuos surgidas de su acción social, la cual da origen a la política y, en cierta forma, hace de ella un plano de relaciones independiente en la vida social.

En la política se inicia institucionalmente y se reconstruye de manera incesante el proyecto de sociedad y el sentido histórico que la educación ha de cumplir en aquél, porque en las intenciones y en los resultados de la influencia interpersonal se estructura toda práctica social. Para comprender los valores de la educación importa entonces poner atención a varias prácticas: la jurídica, la gubernamental, la económica, la de producción de conocimiento y la pedagógica. Desde luego, por su complejidad, el conocimiento de las prácticas debe emprenderse tomando en cuenta sus relaciones integradas, estructurales, con su inseparable génesis histórica.

Al mismo tiempo que se conmemoran nuestros centenarios, bajo el influjo de los siglos que se cierran y se abren, porque además de cronología son tiempo humano, se ha esparcido en la filosofía política de la democracia y en sus corrientes de influencia sobre el pensamiento y sobre la política educativa, así como en otras formas de configuración del discurso teórico de la formación humana, la convicción de que debe existir una unidad práctica entre educación y valores o, en otras palabras, que éstos son inherentes a la primera y que por ello la política genuina, la dialogante, debe orientarse al cumplimiento de los derechos fundamentales que brotan de la dignidad de la persona. Estos derechos *humanos* son la configuración más amplia de los valores en la axiología contemporánea, fenómeno que le da a la educación su razón ética de acción orientada a la realización de la justicia social; le da su dimensión de moral pública en tanto que promueve una práctica comunitaria que realiza la formación de las personas como sujetos políticos. En suma, el vínculo entre la educación y los valores tiene tal dinamismo constituyente que en realidad la primera significa la realización personal y social de los segundos.

Pero esta creencia no es nueva. En los 200 años de nuestra historia puede verse un hilo de transformación de nuestra política: la lucha para establecer las libertades y crear un sentimiento constitucional que sea el fundamen-

to de todas las prácticas sociales. El tema de los valores de la educación simboliza el conflicto central del proyecto de formación de la sociedad mexicana y, en particular, da ocasión para hacer una arqueología de los avatares de la filosofía liberal en los cambios de México, tema que rebasa el alcance de este capítulo.

En el espacio de estas páginas no es posible analizar el variado conjunto de sucesos de los últimos 200 años. Se observan en cambio los valores de la educación en la transición que estamos viviendo en tanto fase histórica de difícil reestructuración de la vía democrática para la convivencia y la acción política en México.<sup>2</sup> Esta transición ha durado ya demasiado, la expectativa de arribar a una nueva realización del bienestar económico y de la regulación del poder por medio de una reforma del Estado no se ha cumplido a causa de las dificultades que entraña la transformación de las relaciones sociales y sus vínculos con las estructuras del poder político y económico. Debido a condiciones internacionales así como a los bloqueos que produce el sistema político mexicano, desde finales de los años setenta y principios de los ochenta del siglo XX, contexto en el que “surgió” el reciente interés social y pedagógico por los valores, se ha limitado el alcance de las acciones transformadoras orientadas a la democracia. Junto a la globalización desbordada con su caudal de intereses y sus luchas por la hegemonía en el *sistema mundo* ha estado la disputa por la nación mexicana, con sus hondas raíces coloniales, decimonónicas, revolucionarias y modernizadoras.

La aspiración de realizar los valores de la educación en sucesivos proyectos históricos (Barba, 2006) es una representación simbólica, perceptible, de las vicisitudes que ha vivido la sociedad mexicana en la creación de condiciones de bienestar y el apoyo escolar que a ello puede darse. En el trasfondo está la dificultad de lograr la definición, la aceptación, la ampliación y el fortalecimiento de la solidaridad social, de forma que se contrarreste la fragmentación social, la exclusión y las variadas formas de la desigualdad. La dificultad central se encuentra en el reconocimiento y realización de los derechos humanos como horizonte cultural universal y como base jurídica de nuestra vida constitucional.

Durante los decenios de la transición mexicana ha ocurrido una expansión de grandes dimensiones de los servicios educativos, no sólo en su di-

<sup>2</sup> Sobre las condiciones de una educación ciudadana véase Barba (2007). La obra coordinada por Bizberg y Meyer (2003, 2005, 2009) ofrece una visión integrada y profunda de los asuntos fundamentales de la transición contemporánea de México, sus alcances y sus obstáculos.

mensión cuantitativa, sino también en lo relativo a su diversificación, considerando tanto factores demográficos como económicos. De forma simultánea, han crecido las manifestaciones de rechazo social al autoritarismo del sistema político, pero las instituciones de apoyo al cambio democrático han tenido un alcance limitado debido a los intereses de los sectores sociales y económicos hegemónicos y de grupos políticos que no reconocen la legitimidad de los valores de la democracia o, en el fondo, la igualdad y dignidad humanas. Todo esto ha generado muchas demandas sobre la escuela y la calidad de su trabajo y ha producido una configuración específica de los valores en torno al imaginario de una formación para la ciudadanía.

Un factor de apoyo intelectual, muy importante en los años de la transición, ha sido el progreso de las ciencias sociales y de las disciplinas que crean el conocimiento de la educación. Gracias a éste, México se conoce mejor como sociedad y muchos consideran que la experiencia de 1968 es un punto de arranque primordial para la comprensión retrospectiva de los decenios que le preceden y la puerta que abrió a la participación social en las décadas subsiguientes. Desde luego, hablamos de un hito histórico, la transformación de la sociedad mexicana tiene una larga duración que la liga a la Revolución de 1910.

#### EVOLUCIÓN RECIENTE: LOS VALORES DE LA EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE CAMBIO

##### *La base constitucional*

Lo primero que debe tomarse en cuenta para el conocimiento, comprensión y apreciación de los valores de la educación es que tienen una base constitucional pues, de otra forma, no adquirirían toda su fuerza cultural ni mostrarían el profundo dinamismo de transformación social que contienen. Esta base es a la vez antigua y nueva; lo primero, porque se nutre del humanismo y reconoce al individuo como poseedor del derecho a la educación, aunque la expresión constitucional del mismo esté sujeta a desarrollo. Lo segundo, porque aun habiéndose cumplido 200 años de que comenzó la revolución de independencia la sociedad mexicana todavía no tiene un acuerdo cabal sobre la sustancia del derecho, pues éste aún se debate entre los fundamentos de la razón y los reclamos de la fe, sobre todo la católica; el laicismo del Estado no es a estas fechas un territorio indis-

tible para la nación que sirva de base para una convivencia pacífica y solidaria; de tiempo en tiempo hombres de Estado y de Iglesia reviven reclamos históricos o pronostican situaciones de peligro para las libertades o la cohesión nacional.

En la evolución del derecho a la educación, desde el principio jurídico liberal del siglo XIX sobre la libertad de educación hasta la extensa trama jurídico-política nacional e internacional que se ha construido para definirlo, legitimarlo y sostenerlo, este inmenso proceso encuentra a nuestro país con dos problemas: uno, la restricción práctica y operativa de la educación como valor social fundamental que se hace visible tanto en el rezago que afecta a grupos de mexicanos y mexicanas —en otras palabras, limitaciones en la realización de la igualdad ante la ley y en la equidad— como en la poca calidad de la experiencia escolar que afecta el aprendizaje y el desarrollo de las personas. Este problema permite ver una paradoja: es tan fuerte la estructura de dominio social y político, y tan limitada la visión de las élites, que incluso el valor económico de la educación resulta oscurecido, como lo indica la información sobre los problemas que tiene el país en la productividad y la competitividad. En lo económico, el valor de la educación se asocia de manera negativa a la concentración de la riqueza y a un Estado que, siendo fuerte en sus procesos de control de la vida social, resulta débil en su capacidad de ocuparse y resolver sus necesidades con base en un ejercicio pleno de sus obligaciones y facultades constitucionales.

El segundo problema consiste en la escasa atención que la política educativa y la vida escolar dan al asunto fundamental de la educación, esto es, la formación de la persona-ciudadano en un ambiente y con un horizonte de comunidad de derechos. Al ser esto lo esencial para la vida social y política significa apoyar de forma decisiva a una escuela que trabaje con una pedagogía orientada a la criticidad y la autonomía, y para los individuos una experiencia de construcción de su identidad como sujetos políticos que los incorpore a la vida democrática con las formas de participación de una sociedad abierta.

En su expresión jurídica, los valores de la educación son claros: importa la dignidad de la persona; la democracia como forma de convivir superando el solo sentido electoral y de estructura de gobierno; una economía que sirva para el mejoramiento de la vida del pueblo con base en el cuidado de nuestros recursos; el conocimiento científico como medio de emancipación y progreso; aprecio de la comunidad política fundada en los Derechos Humanos (DH); promover la independencia política y económica, y utilizar

los recursos naturales con responsabilidad, entre otros. En el *ayer*, cuando fueron definidos, y en el *hoy*, cuando son criterios para la tarea gubernamental y objeto de enseñanza en la escuela, los valores de la educación son una fuerte aspiración de los mexicanos que se expresa de forma múltiple en motivos propiamente escolares, pero también en otros de naturaleza política y económica.<sup>3</sup>

### *La orientación de 1992: reformar el currículo*

El año de 1992, con su arranque real en 1989 por sus propósitos de cambio, abrió una perspectiva de renovación en las condiciones del trabajo escolar al anunciar una modernización que en forma hipotética y programática tocaría los valores de la educación. El Plan Nacional de Desarrollo de 1989 estableció objetivos que pueden verse como expresión renovada de los principios civilizatorios del artículo 3º de la Constitución de la República. Uno de los objetivos los condensa a todos: “la ampliación de la vida democrática” (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 16). Tres años después, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) significó un paso trascendente para que los estados soberanos de la República participaran de forma más directa en la atención del derecho a la educación, lo que daba a los valores de ésta un ambiente renovado de entendimiento y de realización debido al principio descentralizador apoyado en la soberanía de las entidades y en la colaboración con la autoridad federal, de acuerdo con una nueva distribución de atribuciones que luego sancionó la Ley General de Educación. La introducción del Acuerdo expresó la amplitud de la tarea a emprender:

El desarrollo al que aspiramos los mexicanos entraña fortalecer la soberanía... y una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia... La estrategia de modernización del país y la reforma del Estado requieren que se aceleren los cambios en el orden educativo. Al igual que en las otras esferas de la vida nacional, este trabajo implica una nueva relación entre el Estado y

<sup>3</sup> Una visión de conjunto de los valores contenidos en el artículo 3º de la Constitución federal y en el artículo 7º de la Ley General de Educación se encuentra en Barba (1997).

la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí y supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación. En esta articulación moderna del Estado y la sociedad, los vínculos entre escuela y comunidad adquieren una importancia especial... Es indispensable, entonces, consolidar un sistema educativo nacional con responsabilidades afines a nuestro federalismo, con contenidos educativos pertinentes a la formación de mejores ciudadanos (SEP, 1992: 1).

Al referirse al estudiante de educación básica, de nueva forma el texto resaltó la perspectiva de los valores cuando afirmó que “es preciso que el educando comience a comprender los principios éticos y las aptitudes que lo preparan para una participación creativa y constructiva en la sociedad moderna” (SEP, 1992: 6).

Estos propósitos tenían antecedentes y su trazo puede seguirse hacia delante en diversos aspectos aun después del año 2000. Tanto la descentralización como el desarrollo del proyecto de la formación ciudadana han tenido continuidad, aunque los cambios en la gestión, en el currículo y en la pedagogía han sido insuficientes para lograr la transformación anunciada y, sobre todo, para aplicar los valores de la educación, es decir, innovar la práctica escolar. Si la escuela no recibe todo el apoyo que las políticas del Estado deben ofrecerle, sus procesos particulares no logran establecer y darle sustento a la experiencia de formación ciudadana y su aportación a la vida social resulta restringida. Las transformaciones políticas y económicas del país —incompletas ellas mismas— han aportado poco al fortalecimiento de la escuela pública.

Un elemento positivo del proceso de modernización ha sido la reafirmación del derecho a la educación, en específico, la reforma del artículo 3o. constitucional que en el año de 1993 estableció de modo fehaciente que: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación.”

*El conocimiento del campo:  
la investigación educativa*

Entre los procesos de cambio que vivió la sociedad mexicana está el acrecentamiento del interés por conocerse a sí misma. En el mundo académico, por ejemplo, se transitó del enfoque de la *filosofía de lo mexicano* a otro caracterizado por la diversidad de perspectivas de las ciencias sociales y de

las ciencias de la conducta, sin dejar la perspectiva filosófica, que se orientó, entre otros intereses, al asunto de la política concentrando sus indagaciones en el poder, el Estado y la democracia. Es muy significativo que uno de los llamados a conocernos como sociedad surgiera como buena si- miente precisamente en una revisión del estado de *La democracia en México* (González, 1962).

En esta nueva orientación del quehacer científico y crítico quedaron incluidos los valores (Alduncin, 1986, 1991, 1993; Alducin *et al.*, 2004; Inglehart *et al.*, 2004; Beltrán *et al.*, 1996; Hernández y Narro, 1987). En conjunto, la sociedad y sus relaciones de clase, el Estado y los usos del poder, los grupos de presión del sistema político, la historia de la República y la economía, entre otros asuntos de capital interés, fueron objeto de análisis y de valoración y un hecho de gran importancia fue mostrado: la sociedad mexicana tiene estrechos vínculos con su pasado, está cambiando de forma notoria en algunos de sus componentes, mientras que en otros existe una clara resistencia al cambio.

De todo ello se benefició el pensamiento educativo, además de que éste vivió su propio proceso de desarrollo a partir de hechos relevantes como el comienzo de actividades del Centro de Estudios Educativos en el año de 1963. Fue este Centro, con su propia experiencia de trabajo, el que a mediados de los años setenta del siglo pasado comprendió que era necesario observar los hechos educativos poniendo atención a los asuntos estructurales y al conflicto social. Nuevas instituciones y grupos de trabajo contribuyeron a conocer el estado en que se encontraban los valores de la educación en la sociedad mexicana y los alcances reales de las políticas públicas.

En 1981 (Conacyt, 1981) los valores de la educación se manifestaron en el campo de la investigación educativa como elemento que debía ser recuperado y, realmente, dieron forma a una denuncia: el sistema educativo no estaba cumpliendo sus funciones socializadoras, formativas. Así como era bueno el propósito de ampliar el conocimiento de la educación, se mostraba el imperativo de una acción política y gubernamental que impulsara el mejoramiento de la educación dando realce a los valores de la democracia y la ciudadanía.

Aunque de forma lenta, en los primeros 10 años posteriores al Congreso Nacional de Investigación Educativa celebrado en 1981, el tema de los valores se expandió en la investigación educativa creando un campo de estudio con diversidad de enfoques teóricos y epistemológicos, así como de asuntos o problemas sociales y educativos que fueron sometidos a estu-

dio (Barba, 2004; Chávez, Hirsch y Maldonado, 2007; Hirsch, 2001, 2006; Yurén *et al.*, 2003).

No obstante el aumento del conocimiento sobre los valores de los mexicanos y la situación en que se encontraban y se encuentran hasta hoy los valores de la educación, existe la comprensión de que se requiere ampliar la investigación, en particular sobre las condiciones y los efectos del trabajo escolar, pues se tienen indicios de que la eficacia formativa es baja (Barba, 2004; Conde, 1998; Levinson, 2002; Yurén y Araújo, 2003; Yurén, 2007). Además, se ha tomado conciencia de otra necesidad, a saber, la de promover el aumento de las relaciones entre el saber sobre los valores de la educación y los procesos de elaboración e implementación de las políticas (Maggi *et al.*, 2003). A lo largo de los últimos decenios, específicamente desde 1992, los esfuerzos se han centrado en la formación cívica y ética, representada sustantivamente en el *aprender a vivir juntos*, lo que ha conducido a identificar y clarificar un conjunto de competencias (Delors, 1996; Gutiérrez, 2007).

#### DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL: LOS PROYECTOS DE FORMACIÓN

La situación de los valores de la educación es resultado de tres factores que se combinan: las experiencias de elaboración de políticas para la formación de valores realizadas en el pasado y su influencia en las escuelas y la vida social;<sup>4</sup> las tendencias políticas por las cuales llegan hasta el presente los conflictos sociales cuya solución resultó inadecuada, inacabada o inaceptada, por ejemplo, el establecimiento del laicismo escolar y, en tercer lugar, las condiciones político-ideológicas y económicas en las que ocurre la *transición* mexicana.<sup>5</sup> Tres temas pueden mencionarse para ilustrar la cuestión: la educación sexual, las críticas a la educación laica y las vicisitudes de la formación ciudadana.

<sup>4</sup> Estas experiencias han recibido diferentes nombres, de acuerdo con los proyectos de gobierno en los que se han insertado; quizá *la educación cívica* sea el nombre más utilizado.

<sup>5</sup> Los enfoques de trabajo que se han puesto en práctica para atender los valores de la educación en la actividad escolar pueden verse en Barba (1998); Guevara (1997); Latapi y Chávez (2003). Una reflexión sobre el laicismo escolar y una propuesta para atenderlo en la formación en valores se encuentra en Latapi (1999).

El sistema político mexicano tiene en su historia y en su estructura relacional un componente de violencia asentado en el autoritarismo que impide que los conflictos sociales se atiendan y se resuelvan conforme a la materia de los derechos ciudadanos y de la organización federal. Junto con la multiforme acción de una gran variedad de organizaciones sociales, de personas y de grupos dentro y fuera de los partidos políticos, de grupos de maestros y de padres dentro del sistema escolar y en los márgenes de éste, acciones todas ellas que impulsan un cambio democratizador, con todo ello y ofreciendo resistencia, existe una violencia en la vida pública a la que no es ajena la gestión, la vida cotidiana y el rumbo futuro de la escuela. A este respecto, la vida *en* las escuelas es una expresión de lo que ocurre *fuera* de ellas, situación a la cual quiere responder el Programa de Escuela Segura de la actual administración federal (SEP, 2008b). Esa condición social y escolar es un factor muy importante a tener en cuenta en el proceso de comprensión del estado de los valores de la educación, pues el reconocimiento de la violencia se ha sumado a otros motivos anteriores para impulsar la innovación curricular y pedagógica que permita promover el desarrollo afectivo, y la formación armónica de la personalidad y la ética.

No obstante que existe una expresión constitucional de los valores de la educación —tanto la específica del artículo tercero como la general que está contenida en el conjunto de los derechos fundamentales y que en consecuencia da forma al proyecto de ciudadanía—, las diversas prácticas sociales que acompañan a la que es propia de la escuela estructuran dos grandes orientaciones no excluyentes en forma total una de la otra y en cuyas interacciones se manifiesta el conflicto social. Una de las orientaciones comprende la educación de modo primordial como un medio de progreso económico, como un instrumento de la economía. Este énfasis económico no es nuevo, pueden rastrearse sus antecedentes hasta la época de la formación constitucional de México, incluida la Constitución de Cádiz. En la segunda orientación, la educación es comprendida como un tipo de acción social que es fundamental para la emancipación de las personas, las comunidades y los grupos sociales subordinados o explotados; no desconoce el valor económico de la educación, sino que lo subordina al conjunto de los derechos fundamentales y lo valora en función de la justicia, es decir, lo pone al servicio de la emancipación.

El proyecto constitucional de educación no excluye los valores económicos; por el contrario, los integra con los sociales y los políticos, aunque sea desafortunado que no lo haga con toda la fuerza y armonía requeridas. El hecho visible es que ambas orientaciones teórico-políticas de la educa-

ción se esfuerzan por definir la estructuración del currículo formal y el vivido en un entorno económico, en los años recientes, crítico y conflictivo.

### *La educación superior*

Este tipo de educación, por su directa e intrínseca relación con el uso y la generación del conocimiento y la tecnología, por un lado, y con la crítica de la cultura y los valores de la economía por el otro, es el ámbito de la formación humana en donde el proyecto de sociedad es analizado, fundamentado y promovido mediante la preparación de profesionales. Debido a ello, en la educación superior subsiste y se actualiza un conflicto que proviene de los años veinte y treinta del siglo XX, el cual se estructuró en torno a dos componentes destacados: el proyecto político-cultural humanista de José Vasconcelos y el proyecto de modernización económica de las élites revolucionarias triunfantes y del empresariado nacional y del extranjero con intereses en México.

Desde entonces, los valores económicos y la vida democrática, la cohesión nacional y la justicia social han mantenido relaciones tensas dentro y fuera de las instituciones de educación superior, siendo el hecho más dramático de esta etapa de nuestra historia el proceso que culminó con *el movimiento del 68* por haber expresado los límites de un modelo de desarrollo y, con ello, sus excesos y formas de exclusión social. Así, bajo el cariz de la modernización globalizada, la profesionalización dominada por los valores científico-tecnológicos y económicos se ha impuesto a la promoción de un cambio social fundado en los valores de los Derechos Humanos. La propuesta más reciente de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) para el fomento de la educación superior, no obstante que comprende a ésta como “pieza angular del desarrollo nacional” (ANUIES, 2006: 11), no considera los valores como tema crucial, aunque afirma estar comprometida “con la construcción de un futuro más justo...” (ANUIES, 2006: 13).

Hoy, en el conjunto de las iniciativas de la educación superior para atender la perspectiva moral de la vida social y de la formación de los profesionales sobresale por su amplitud y difusión el enfoque de la educación ambiental.<sup>6</sup> Muchos factores confluyen en este enfoque de trabajo, pero

<sup>6</sup> En esta perspectiva tiene un papel destacado la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Algunas instituciones han implementado programas sobre los derechos

destacan dos: la toma de conciencia acerca de los riesgos para el bienestar humano que produce la economía capitalista, por un lado, y la urgencia de difundir y sostener una ética de la responsabilidad que tiene el propósito de abarcar tanto la acción individual como la empresarial y gubernamental, por el otro.

En el sector de la educación privada existe variedad de discursos y prácticas. En una posición están las instituciones que si bien afirman la importancia de la formación integral o con sentido social, su práctica se guía por criterios de mercado, es decir, satisfacen la demanda educativa con una visión de negocio. Otra posición corresponde a instituciones que atienden de forma explícita el componente de los valores, pero lo hacen sin una crítica a la estructura de las relaciones sociales; los valores se orientan a atender algunos elementos de la formación del carácter dentro de una visión del individuo, la educación, la vida social y la economía que enfatiza el progreso y la tecnificación de la acción. Ejemplos de esta acción son el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, entre otras. Una tercera posición puede observarse en el sistema UIA-ITESO,<sup>7</sup> en la medida en que la educación tiene una función esencial en la promoción de la justicia y que la formación profesional se realiza en un entorno que ofrece elementos para promover el compromiso social del estudiante. Estas últimas instituciones se han preocupado por investigar el efecto de sus visiones y sus acciones formativas.

En suma, de los modelos de educación superior que la sociedad mexicana construía en los años setenta del siglo XX, el de *universidad democrática, crítica y popular* y el de la *universidad modernizadora*, el segundo domina las políticas públicas y los perfiles de formación profesional. No obstante ello, es indispensable recordar algo de suma importancia: el artículo 3º constitucional, al señalar los tres fines que deben atender las instituciones de educación superior afirma que lo habrán de hacer “de acuerdo con los principios de este artículo”, señalamiento de gran importancia que pone a la educación superior en una perspectiva moral y valoral específica a la que debe prestarse suma atención en el plano curricular y en la gestión.

---

humanos o la formación humanista, pero no cubren el conjunto de los programas académicos de licenciatura y posgrado ni están intencional y materialmente dirigidos al conjunto del alumnado.

<sup>7</sup> UIA-ITESO: Universidad Iberoamericana-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

### *La educación media superior*

La educación media superior no es ajena al problema de la calidad y de la justicia social tanto en su funcionamiento estructural como en sus vínculos con la sociedad, cuestiones que tocan el núcleo de su trabajo formativo, es decir, de sus valores, y constituyen un reto para su gestión gubernamental y privada (Zorrilla, 2008). Este tipo de educación tenía una orientación de los valores que se había organizado de manera general, en los últimos decenios, en torno a dos rasgos contrapuestos que tienen profundas raíces históricas en la formación del sistema y en su interacción con la sociedad y con la educación superior: el primero de los rasgos, vinculado a la subsistencia de una visión de este tipo de educación como la “última oportunidad formativa” que la institución escolar ofrece a los jóvenes, se expresó en el pasado como la búsqueda de una experiencia humanista que les ayudara a perfilar su identidad psicosocial. El segundo rasgo está estructurado por el creciente énfasis en la modernización de los currículos de acuerdo con las exigencias de la vida laboral, más específicamente, con la competitividad económica. Ambos rasgos compiten en la teoría y en la práctica de la política educativa, por un lado, y por el otro, se expresan en una variedad de configuraciones curriculares que dependen tanto de las instituciones especializadas en educación media superior, como de las instituciones de educación superior que ofrecen este servicio.<sup>8</sup>

Como sucedió en otros tipos educativos, durante los años noventa del siglo veinte se fue haciendo una práctica común que las instituciones de media superior hicieran referencia a los valores —de diversas maneras y con variados contenidos— en su oferta de servicios o en la descripción de sus *misiones* organizacionales. No obstante, en la educación media no se produjeron ni se generalizaron muchos enfoques o experiencias que dieran un lugar central a la formación en valores dentro del currículo. Los tiempos que corren han divulgado el propósito de *la formación para la vida* junto con los tradicionales de tipo académico y preparatorio para la educación superior.

Una iniciativa importante en uno de los subsistemas de educación media fue la introducción de la materia de Desarrollo Humano y Calidad en el

<sup>8</sup> La formación de los subsistemas universitario y tecnológico es un sustrato social, político y académico que condiciona en gran parte los rasgos que adquirió la educación media superior.

plan de estudios del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep). Creado en 1978 para atender la necesidad de técnicos medios en la economía, el Colegio adoptó el modelo de educación basada en normas de competencia en su reforma curricular de 1994 (Conalep, 2003, 2008).

En el contexto de esa reforma, la materia antes mencionada se introdujo como respuesta a la “crisis de valores” y a la necesidad de enfatizar “la vertiente humanista en los contenidos curriculares de las carreras, a fin de estimular la formación integral de sus alumnos” (Argüelles, 1997: 7). Es de notar que la reforma curricular no se justifica en forma primaria en los valores jurídicos de la educación nacional y en cambio sitúa la crisis de valores en la esfera de la sociedad del conocimiento y del cambio tecnológico; la nueva materia no queda fundamentada en los valores constitucionales, es decir, vinculada de forma expresa a los principios jurídicos del país (Maggi, 1997).

En reformas posteriores de 2003 y de 2008, el Colegio ha dado continuidad al componente de los valores con tres módulos: Valores, Derechos Humanos y Filosofía. El conjunto de carreras que ofrece el Colegio tiene diversos elementos valorales en el perfil del egresado definidos como *capacidades*.

En el amplio campo de la educación media superior que ofrecen las universidades y los institutos tecnológicos, el rasgo del humanismo asociado a la formación integral y el rasgo laboral-técnico tienen diversas expresiones, si bien el carácter *preparatorio* para la educación superior domina el currículo, y el enfoque de las *competencias* para la actividad productiva ha ido ganando terreno, no obstante que aún los valores son subsumidos bajo la denominación de competencia. La propuesta de reforma del bachillerato del actual gobierno federal afirma que “La educación media superior en México enfrenta desafíos que podrán ser atendidos sólo si este tipo educativo se desarrolla con una identidad definida que permita a sus distintos actores avanzar ordenadamente hacia los objetivos propuestos” (SEP, 2008a). Uno de los retos es la formación en valores con perspectiva comunitaria y democrática, declaración de suyo trascendente y que habrá que evaluar para conocer su influencia en la transformación de las instituciones, en la gestión escolar y en la experiencia de los jóvenes.

Con todo, la reforma del bachillerato impulsada por la actual administración federal es la expresión reciente de la contradicción entre la perspectiva humanista de la experiencia educativa y la centrada en las *competencias* como una exigencia de la economía moderna. Pero la reforma va más allá,

pues estructura todos sus componentes bajo el modelo de las competencias, de forma que las cuestiones éticas y valorales se presentan en las *competencias genéricas*, de modo específico en una que es denominada de la manera siguiente: “participa con responsabilidad en la comunidad”. Aquí se ubican cuestiones como la formación cívica y ética, el respeto a la interculturalidad y a la diversidad de valores y prácticas sociales, y la contribución al desarrollo sustentable (Subsecretaría de Educación Media Superior, 2008).

Si bien aquí se consideran los valores desde la perspectiva de la escuela, lo que esta institución ofrece es insuficiente para la formación personal y social de los estudiantes, sobre todo si la escuela básica no aportó una formación cívica y ética sólida. Además, en el conjunto de la vida social, las políticas públicas y los partidos políticos no atienden de forma integral las necesidades de los jóvenes de manera que puedan ofrecérseles oportunidades de formación, de trabajo, de convivencia y de sano ocio. Tanto en términos de los derechos de las personas a un desarrollo pleno en condiciones de equidad, como de las necesidades sociales de establecer las condiciones de una convivencia democrática, la sociedad mexicana debe dar mayor atención a sus jóvenes. Ese es uno de los propósitos de la reforma de la educación media superior.

### *La educación básica*

Este tipo de educación es el que tiene el historial más amplio de reformas y proyectos con expresión curricular de alcance nacional. Aunque la educación básica obligatoria es una construcción histórica muy relacionada con la formación del Estado mexicano, en especial durante el último tercio del siglo XIX y es, por ello, uno de los símbolos de su naturaleza social, la reforma de los años noventa del siglo pasado le dio un impulso particular por la retórica de la modernización y la descentralización.

Luego del ANMEB, *el civismo* tradicional de la escuela básica mexicana comenzó un largo proceso de transformación cuyos alcances y limitaciones llevan un camino que en varios tramos resulta paralelo a la dinámica de la transición de la democracia mexicana en la búsqueda de mayor legitimación social de los derechos fundamentales y sus principios éticos. Esto se acompaña de nuevas instituciones o programas, por un lado, y la subsistencia contradictoria de algunas prácticas enraizadas en las relaciones autoritarias del sistema político mexicano, por el otro.

En lo que a la educación se refiere, dos elementos del sistema político condensan las contradicciones: la supervivencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en las estructuras y procesos de gestión, y la difícil transformación de las escuelas normales, con derivaciones de ambos elementos que alcanzan a la formación continua del docente. La solución de este problema estructural ha de ser el paso previo a cualquier reforma de la escuela, máxime si se pretende darle seriedad y viabilidad a la formación en valores.

En 1993, la educación cívica de la primaria y el civismo de la secundaria se caracterizaban por un enfoque normativo, no obstante que daban atención a los derechos ciudadanos y daban prioridad a la vivencia de los valores en la escuela. Por ejemplo, la educación cívica era comprendida como “el proceso a través del cual se promueve el conocimiento y la comprensión del conjunto de normas que regulan la vida social y la formación de valores y actitudes que permitan al individuo integrarse a la sociedad y participar en su mejoramiento” (SEP, 1993: 125).

La experiencia social y escolar, de un lado, y las aportaciones de organizaciones sociales y de académicos, por el otro, condujeron a una concepción de esta disciplina más orientada al desarrollo psicosocial y ético de los educandos. En 1999 dio comienzo una reforma a la materia de Civismo en el nivel de secundaria enfocándola a fortalecer el carácter formativo de sus propósitos y experiencias, de donde surgió su nombre: Formación Cívica y Ética (FCyE). El enfoque *formativo* se proponía “incidir en el carácter del educando, en sus valores, en su práctica social” (SEP, 1999: 12).

En los años siguientes, la reforma de los tres niveles de la educación básica se ha distinguido por el propósito de fortalecer la formación ciudadana, promoviendo la coherencia entre vida social y la escolar, entre la FCyE y el currículo, entre la internalización de valores y el crecimiento moral o formación de la personalidad moral. El concepto que ganó presencia en este proceso de reforma que se propone mayor eficacia en la formación es el de “competencia”, que se define como “la capacidad que desarrolla una persona para actuar en una situación determinada movilizándolo y articulando sus conocimientos, habilidades y valores” (SEP, 2008c: 11). Esta opción conceptual expresa tanto las insuficiencias de los enfoques anteriores como el reto de construir una nueva pedagogía que se distinga por su coherencia interna y su eficacia en la formación.

Además del trabajo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de las secretarías de educación en los estados de la República, los avances en la

práctica escolar provienen también de la implementación de numerosos proyectos surgidos de organizaciones sociales que interactúan de formas diversas con las políticas estatales. Entre las cuestiones atendidas por estos proyectos están la educación para los derechos humanos, la educación intercultural, la educación ambiental, educación para la convivencia democrática, equidad de género. Muchas de estas organizaciones y experiencias comparten el propósito de fortalecer la escuela pública, las políticas de equidad y su pertinencia.<sup>9</sup> A estas acciones hay que agregar el trabajo del Instituto Federal Electoral, pues constituye un importante proceso de educación no formal en el desarrollo de los valores de la democracia.

La variación existente en los temas y enfoques pedagógicos bajo los cuales se intenta realizar la formación en valores tiene diversas causas, entre ellas las siguientes: la herencia política de la escuela en las distintas regiones culturales del país, la novedad y gravedad de ciertos problemas de la convivencia o de la economía, el grado de desarrollo de las ciencias sociales y de los campos de la investigación en educación, la influencia de corrientes pedagógicas extranjeras, los avances en las oportunidades de participación social y el grado en que logra influir en la elaboración, implementación y análisis de las políticas, entre otras. Lo que es muy importante en esta cuestión, que debe ser objeto de atención y valoración, es que la variación o dispersión temática no se convierta en un obstáculo a la unidad de propósito social de la escuela, esto es, la formación de personas con una identidad ciudadana democrática que hoy es indisoluble de la interculturalidad. Éste es un terreno de gran importancia para la búsqueda teórica y pedagógica y para la elaboración de políticas apoyadas en la participación social.

La investigación educativa que se ha ocupado de la formación cívica y ética señala que el éxito de esta tarea formativa implica cuestiones relevantes como una pedagogía centrada en el alumno y en su aprendizaje; una gestión escolar guiada por los fines de la educación; atención a las necesidades evolutivas de los estudiantes; formación idónea de directivos y maestros, entre otras (Yurén y Araújo, 2003; Conde, 1998; Flores, 2009; Levinson, 2002; Martínez, 2009).

En síntesis, no obstante el trabajo de los gobiernos federal y estatales para renovar la formación ciudadana, la escuela y las prácticas de gestión en

<sup>9</sup> Un análisis de las experiencias estatales en la formación de valores se encuentra en Latapí y Chávez (2003).

torno a ella requieren aún mayores esfuerzos de cambio. Además, es importante que los contextos político y económico sean fuertes apoyos para la tarea de la escuela, en lo cual también es relevante la acción gubernamental y social como apoyos para modificar las prácticas que son opuestas en sus medios y fines a la formación de la ciudadanía. El anhelo de una sociedad de derechos del que surge la tarea que se asigna a la escuela debe ser sostenido en toda la acción social.

#### PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS DE POLÍTICA EDUCATIVA

Aunque la escuela es una institución pública y debe trabajar de conformidad con su base constitucional, la realidad es que está en disputa; en un plano paralelo al de otras instituciones, llegan a ella las perspectivas políticas y los conflictos de las relaciones entre las clases sociales y sus proyectos de vida colectiva. ¿Qué hacer para que la tarea axiológica y moral de la escuela se funde en la democracia y contribuya a la vez a su desenvolvimiento?

1] Todos los discursos educativos, de manera más o menos explícita, reconocen la importancia de la formación en valores o de la promoción de una perspectiva ética de las profesiones, cuando se trata de la educación superior. Sin embargo, poco se sabe aún de los logros en esta área de socialización escolar, al menos de manera directa. Se requiere diseñar evaluaciones para tener información de los procesos de internalización de valores y de crecimiento moral de los sujetos en la experiencia escolar. Esto debe hacerse tanto en relación con los objetivos de la FCyE en la educación básica como con los componentes curriculares que tienen la finalidad de promover la formación moral de la persona en la educación media superior y en la superior.

2] Así como se espera que suceda en el conjunto del sistema escolar, conforme a sus fines y medios, es imperativo que en todos los ámbitos de la convivencia social, en los procesos de índole específicamente política, en los medios de comunicación y en todo el trabajo de los tres niveles de gobierno se establezca la perspectiva de una *acción formadora* que fundamente y promueva la identidad ciudadana en la pertenencia a un Estado social de derechos que, junto con ellos, establece la responsabilidad de su vigencia. Esta acción es un elemento esencial no sólo para darle apoyo y cohe-

rencia al trabajo escolar, sino que forma parte de lo que debe constituir el hecho político al que se hace referencia con el *pacto social*. En consecuencia, quienes representan y detentan los poderes del Estado deben reconocer e incorporar las iniciativas sociales encaminadas a ejercer los derechos.

3] La situación de los valores de la educación conduce de manera ineludible a la cuestión de la descentralización, tanto *de la vida nacional*, como se decía en cierta época, como de la educación. Una mayor atención a los valores requiere una gestión centrada en la escuela y, debe reconocerse, la estructura actual del sistema educativo no la favorece en plenitud. Es necesario entonces revisar las atribuciones de los niveles de gobierno en la Ley General de Educación para que la autoridad esté distribuida en formas más adecuadas, en especial en cuestiones de currículo, de supervisión y de promoción de la participación social. Si los valores de la educación han de promover el sentido de comunidad, lo cercano es el estado y el municipio.

4] La política educativa federal y la de los estados en un escenario de descentralización continuada, deben incluir el fomento sistemático de la investigación sobre las cuestiones de la formación de valores y el crecimiento moral con el enfoque de la eficacia escolar; pero además debe promoverse la investigación en cuestiones paralelas como las condiciones del trabajo escolar, la formación de los docentes, las necesidades de desarrollo de los alumnos y las perspectivas culturales de las comunidades urbanas y rurales a las que sirve la escuela. En sentido más amplio, debe fomentarse la investigación social que ayude a comprender las necesidades sociales desde el punto de vista de los derechos fundamentales, pues ese conocimiento será un factor de progreso de la educación.

5] Pocas cosas, si es que alguna, se resolverán en el ámbito de los valores de la educación como conciernen a la escuela si no se construye una solución política nueva y una trama institucional y pedagógica consecuentes en relación con la formación de los docentes. La política educativa debe reconocer la autonomía profesional del docente como una de las condiciones para que su trabajo se oriente al desarrollo humano.

#### REFLEXIÓN FINAL

Sin la relación intrínseca entre educación y valores resultan imposibles varias cosas: comprender en su profundidad los procesos de escolarización, valorar la idoneidad de las políticas educativas, evaluar de manera integral

la calidad de la educación y, por último, pero no menos importante, atender con eficacia el desarrollo profesional de los docentes.

En relación con los valores de la educación, sin duda es más importante lo que hay que hacer que lo ya hecho; nuestra experiencia histórica y la vida presente no dejan dudas sobre ello. Si hay cuestiones de la práctica social y educativa en las que se ve la vastedad del discurso y la cortedad de los esfuerzos, una de ellas corresponde a los valores de la educación. De los cortos o largos siglos —según se vea el tiempo social y cultural— que transcurren de 1810 a 1910 y de este año a 2010, una cosa permanece segura: la convicción de Morelos de que la sociedad debe apoyar la educación con todo su poder, pues es por esa vía que una ciudadanía nueva puede construir una sociedad justa.

¿Por qué ordenar la búsqueda de los valores de la educación a partir de su base constitucional? Porque el trabajo de la escuela, como toda institución social, ha de servir para ejercer los derechos fundamentales, para la construcción de la democracia en cada tramo de la historia. De otra forma, ¿de dónde podría provenir un sentido humano y comunitario de la vida escolar? No tenemos excusa, no la hay para los políticos y gobernantes: la realización de la democracia no tiene un problema conceptual, sino uno práctico; el sentido está en los derechos humanos, y lo que se requiere es cambiar el sistema político para que sea factible seguir los valores del régimen de república democrática, representativa y federal.

En los valores de la educación está una de las posibilidades del Estado como comunidad de derechos, como comunidad de ciudadanos que dialogan. Si por algo hemos de juzgar la eficacia de los gobiernos, ha de ser por la realización de estos valores.

## REFERENCIAS

- Alduncin, E., 1986. *Los valores de los mexicanos. México: entre la tradición y la modernidad*. México, Fomento Cultural Banamex.
- Alduncin, E., 1991. *Los valores de los mexicanos. México en tiempos de cambio*, vol. II. México, Fomento Cultural Banamex.
- Alduncin, E., 1993. *Los valores de los mexicanos. En busca de una esencia*, vol. III. México, Fomento Cultural Banamex.
- Alduncin, E., et al., 2004. *Los valores de los mexicanos. Cambio y permanencia*, vol. V. México, Fomento Cultural Banamex.

- ANUIES, 2006. *Consolidación y avance de la educación superior en México. Elementos de diagnóstico y propuestas*. México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Argüelles, A., 1997. Presentación, en R. Maggi (coord.), *Desarrollo humano y calidad. Módulo I. Valores y actitudes*. México, Limusa-Conalep-SEP, pp. 7-8.
- Barba, B., 1997. *Educación para los derechos humanos*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Barba, B., 1998. La formación de valores y la participación social, en P. Latapí (coord.), *Un siglo de educación en México*, vol. I. México, Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J. Zevada-Conaculta-Fondo de Cultura Económica, pp. 240-281.
- Barba, B., 2004. *Escuela y socialización. La evaluación del desarrollo moral*. Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Barba, B., 2006. Estado, sociedad y educación: la cuestión moral, en A. Hirsch (coord.), *Educación, valores y desarrollo moral*, 2 vols. México, Gernika, vol. II, pp. 25-62.
- Barba, B., 2007. Las imposibilidades de la educación ciudadana en México, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación V (4)*: 51-69.
- Beltrán, U., F. Castaños, J.I. Flores, Y. Meyenberg y B.H. del Pozo, 1996. *Los mexicanos de los noventa*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bizberg, I., y L. Meyer (coords.), 2003, 2005, 2009. *Una historia contemporánea de México*, 4 vols., México, Océano.
- Chávez, G., A. Hirsch y H. Maldonado (coords.), 2007. *México. Investigación en educación y valores*. México, Gernika.
- Conacyt, 1981. *Plan Maestro de Investigación Educativa*. México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Conalep, 2003. *Modelo académico 2003*. México, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, en <<http://www.conalep.edu.mx/wb2/Conalep/ac2003>>, consultado el 6 de julio de 2009.
- Conalep, 2008. *Modelo académico 2008*. México, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, en <<http://www.conalep.edu.mx/wb2/Conalep/aca08>>, consultado el 6 de julio de 2009.
- Conde, S., 1998. *La construcción de prácticas democráticas en una escuela de la ciudad de México. Estudio de caso*. Aguascalientes, El Perro sin Mecate.
- Delors, J. (dir.), 1996. *La educación encierra un tesoro*. Madrid, Santillana-UNESCO.
- Flores, A.L., 2009. *Educación y cultura. Resistencia al cambio*. México, Gernika.
- González, P., 1962. *La democracia en México*. México, Ediciones Era.
- Guevara, G., 1997. La educación moral en México, en J. González y J. Landa (coords.), *Los valores humanos en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo XXI, pp. 51-60.

- Gutiérrez, J.L., 2007. *Educación. Formación cívica y ética*. México, Cal y Arena.
- Hernández, A., y L. Narro (coords.), 1987. *Cómo somos los mexicanos*. México, Centro de Estudios Educativos.
- Hirsch, A. (comp.), 2001. *Educación y valores*, 3 vols. México, Gernika.
- Hirsch, A. (coord.), 2006. *Educación, valores y desarrollo moral*, 2 vols. México, Gernika.
- Inglehart, R., M. Bazáñez, J. Díez-Medrano, L. Halman y R. Luijkx, 2004. *Human Beliefs and Values. A Cross-cultural Sourcebook Based on the 1999-2002 Values Survey*. México, Siglo XXI.
- Latapí, P., 1999. *La moral regresa a la escuela. Una reflexión sobre la ética laica en la educación mexicana*. México, UNAM-Plaza y Valdés.
- Latapí, P., y C. Chávez, 2003. *El debate sobre los valores en la escuela mexicana*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Levinson, B., 2002. *Todos somos iguales: cultura y aspiración estudiantil en una escuela secundaria mexicana*. México, Santillana.
- Maggi, R. (coord.), 1997. Introducción, en *Desarrollo humano y calidad. Módulo I. Valores y Actitudes*. México, Limusa-Conalep-SEP, pp. 9-16.
- Maggi, R., A. Hirsch, M. Tapia y M.T. Yurén, 2003. Investigaciones en México sobre educación, valores y derechos humanos (1991-2001), en M. Bertely (coord.), *Educación, derechos sociales y equidad*, vol. III. México, COMIE-SEP-CESU, pp. 923-941.
- Martínez, A. (coord.), 2009. *Un futuro para la escuela pública*. México, Educación y Cultura.
- Poder Ejecutivo Federal, 1989. *Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto.
- SEP, 1992. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP, 1993. *Plan y programas de estudio 1993. Educación básica. Primaria*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP, 1999. *Formación Cívica y Ética. Programas de estudio comentados. Educación secundaria*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP, 2008a. Acuerdo número 442. México, Secretaría de Educación Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de septiembre.
- SEP, 2008b. Acuerdo número 476. México, Secretaría de Educación Pública, en <[http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/pdf/reglasdeoperacion/Reglas\\_de\\_Operacion\\_2009\\_PES.pdf](http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/pdf/reglasdeoperacion/Reglas_de_Operacion_2009_PES.pdf)>.
- SEP, 2008c. *Programa Integral de Formación Cívica y Ética*. México, Secretaría de Educación Pública.
- Subsecretaría de Educación Media Superior, 2008. *La reforma integral de la educación media superior. Resumen Ejecutivo*, en <[http://www.reforma-iems.sems.gob.mx/work/sites/riems/resources/LocalContent/160/1/Reforma\\_Integral.pdf](http://www.reforma-iems.sems.gob.mx/work/sites/riems/resources/LocalContent/160/1/Reforma_Integral.pdf)>.

- Yurén, M.T., 2007. El dispositivo de formación cívica y ética en la escuela secundaria, en M.T. Yurén y S.S. Araújo (coords.), *Calidoscopio: valores, ciudadanía y ethos como problemas educativos*. México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos-Correo del Maestro-Ediciones La Vasija, pp. 169-211.
- Yurén, M.T., y S.S. Araújo, 2003. Estilos docentes, poderes y resistencias ante una reforma curricular. El caso de formación cívica y ética en la escuela secundaria, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 8 (19): 631-652.
- Yurén, M.T., *et al.*, 2003. El trabajo filosófico y conceptual en educación valoral y formación sociomoral. Una contribución al estado del conocimiento en México (1991-2001), en M. Bertely (coord.), *Educación, derechos sociales y equidad*, vol. III. México, COMIE-SEP-CESU, pp. 943-966.
- Zorrilla, J.F., 2008. *El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario. Causas y consecuencias*. México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM.



3  
LA EVALUACIÓN EDUCATIVA:  
EXPERIENCIAS, AVANCES Y DESAFÍOS

*Felipe Martínez Rizo\** y *Emilio Blanco\*\**

CONTENIDO

Introducción	90
La evaluación educativa: definiciones, condiciones y riesgos	91
Algunas definiciones en torno a la evaluación educativa, 91; Condiciones de la evaluación educativa, 94; Riesgos de la evaluación educativa, 95	
La evaluación educativa: 1970-2010	99
Primeras experiencias de evaluación: las décadas de 1970 y 1980, 100; La evaluación entre 1990 y 2002: un largo proceso de apertura, 100; La difusión de los resultados en el periodo 1990-2002, 105	
La evaluación educativa de 2002 a 2006: el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	106
Situación al comenzar el sexenio de Vicente Fox, 106; Creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 108; Primeros pasos del INEE, 111	
La evaluación educativa a partir de 2006	114
Las evaluaciones de la SEP, 114; Las evaluaciones del INEE, 117	
Conclusión. Balance y perspectivas	119
Situación actual, 119; Perspectivas y retos, 120	
Referencias	122

---

\* Profesor-investigador del Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes: <felipemartinez.rizo@gmail.com>. \*\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <eblanco@colmex.mx>.

## INTRODUCCIÓN

La evaluación educativa en México constituye, en la actualidad, una institución relativamente consolidada. Más de tres décadas han transcurrido ya desde las primeras iniciativas, muy incipientes, que buscaban conocer de manera sistemática procesos y resultados del sistema educativo. En la última década se han producido avances muy importantes, los cuales han modificado nuestra imagen del sistema educativo y sobre cómo debe evaluarse.

Hoy, si bien con diferencias en cuanto a su concepción, la mayor parte de los actores educativos coincide en la importancia de realizar evaluaciones periódicas de diferentes aspectos del sistema educativo. Resulta difícil imaginar la posibilidad de reflexionar o intervenir sobre la educación nacional sin tener en cuenta esta herramienta. En un periodo relativamente breve nos hemos habituado a la existencia de múltiples evaluaciones, cuyos resultados se difunden entre el público y concitan, aunque brevemente, la atención del conjunto de la sociedad. La mayor parte de estas evaluaciones se realiza de acuerdo con estándares conceptuales y metodológicos aceptados por la mayoría de los actores involucrados. Sin embargo, el camino de la evaluación aún enfrenta desafíos. En el caso de México, por una parte, se asiste a una expansión acelerada de distintas iniciativas de evaluación que podría superar la capacidad del sistema educativo para asimilar y aprovechar sus resultados. Del otro lado, este proceso aún está incompleto. El vínculo entre datos y decisiones en los distintos niveles del sistema es todavía débil, y las evaluaciones no impactan de manera decisiva en las políticas y programas. La distribución de atribuciones entre los organismos de evaluación no está claramente definida y éstos aún no cuentan con la autonomía suficiente para garantizar su independencia conceptual y técnica. En muchas entidades del país no se han desarrollado hasta ahora las capacidades para producir e interpretar información de manera rigurosa. Muchos actores en la base del sistema, sobre todo maestros y directores, mantienen una fuerte resistencia a las evaluaciones estandarizadas.

Todo esto muestra la importancia de recapitular el proceso de institucionalización de la evaluación en México con el fin de comprender su situación actual, sus perspectivas y retos. En la primera sección de este capítulo se ofrecen algunas definiciones básicas sobre lo que se considera una evaluación educativa de calidad y se detallan las condiciones sociales e institucionales necesarias para que ésta cumpla sus objetivos. También se enumeran algunos riesgos asociados a los usos inadecuados de la evaluación. En

la segunda sección se realiza un recorrido por la historia de la evaluación en México entre 1970 y 2002, periodo en el que se implementaron iniciativas con diverso grado de éxito. La tercera sección se enfoca en el periodo que va desde 2002 hasta nuestros días, durante el cual se delinearón las características actuales del sistema de evaluación educativa. Se pone especial énfasis en los antecedentes y las condiciones en que se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), así como en su estructura, sus principales iniciativas y sus logros. También se destacan las evaluaciones realizadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP), especialmente la prueba ENLACE (Exámenes Nacionales del Logro Académico en Centros Escolares). Finalmente, en la última sección se realiza un balance de los logros obtenidos hasta el momento, así como de los desafíos que enfrenta la evaluación educativa en México. No parece superfluo advertir que este capítulo se refiere únicamente a la evaluación del sistema educativo nacional en lo que concierne a la educación básica, lo que implica que no se tratará lo relativo a la educación media superior ni a la superior que ha tenido un desarrollo diferente y, de hecho, anterior al de la evaluación de la educación básica.

#### LA EVALUACIÓN EDUCATIVA: DEFINICIONES, CONDICIONES Y RIESGOS

##### *Algunas definiciones en torno a la evaluación educativa*

La evaluación educativa abarca un amplio conjunto de prácticas e implica un gran arsenal conceptual y metodológico. No obstante, toda evaluación, para ser considerada de calidad, debe contar con un conjunto de características primordiales.

##### *Rigor conceptual y metodológico*

La evaluación debe ser rigurosa en lo conceptual y en lo metodológico, lo que supone la participación de expertos provenientes de múltiples disciplinas. Pero el rigor científico de una evaluación no es un producto exclusivo de la capacidad de los equipos encargados de realizarla: también son nece-

sarias condiciones institucionales que garanticen la continuidad de los esfuerzos y la autonomía de los organismos evaluadores. Son imprescindibles, entonces, un marco normativo adecuado, así como el autocontrol por parte de las autoridades educativas (permanentemente tentadas hacia la colonización política de los espacios técnicos, al menos en el caso mexicano). Asimismo, es importante que el proceso de diseño, implementación y análisis de las evaluaciones esté abierto al escrutinio público y a la revisión por parte de especialistas no directamente vinculados a estos organismos.

### *Definición de referentes*

Toda evaluación se basa en algún tipo de referente. Es imposible evaluar sin disponer de un criterio sobre qué resultado es deseable o indeseable, suficiente o insuficiente, excelente o mediocre. Anclada, en última instancia, en referentes socialmente construidos, valorativos e ideológicos, la evaluación es un campo de permanente debate y negociación. La “objetividad” de las evaluaciones es, en realidad, una objetividad con referencia a ciertas normas. La calidad educativa, en particular, es un concepto susceptible de numerosas definiciones, en ocasiones contrapuestas (Edwards, 1991; UNESCO, 2005). Esto supone un elemento de tensión, en tanto no existe una definición unánime sobre los objetivos deseables del sistema educativo; cualquier juicio sobre la calidad educativa puede ser cuestionado, sin importar el rigor conceptual o metodológico de las evaluaciones. Mantener esto en mente es un seguro contra discusiones estériles acerca de si las pruebas reflejan o no “la calidad” del sistema, como si existiese independientemente de los instrumentos utilizados para observarla.

### *Amplitud de objetivos*

Por lo general, la evaluación educativa se piensa principalmente como evaluación de aprendizajes. Esta dimensión, si bien importante, no es la única. Los aprendizajes son sólo una parte de los resultados del sistema educativo. La educación no constituye en exclusiva un mecanismo de producción de conocimientos o capacidades para el mercado de trabajo, sino que también es una agencia fundamental de socialización, esto es, de formación de valores y actitudes compatibles con un modelo de sociedad.

También debe tenerse en cuenta que una evaluación integral del sistema educativo supone atender también a los insumos, los actores, las condiciones y especialmente a los procesos educativos. Es necesario, por tanto, elaborar indicadores válidos y confiables de aspectos como los recursos disponibles en las escuelas; las capacidades, representaciones y prácticas pedagógicas de los maestros; las condiciones de vida de los alumnos; la gestión y el clima escolar. Sólo atendiendo a estos aspectos es posible pasar de la descripción a la explicación de los fenómenos, ampliando así las posibilidades de intervención. Otros aspectos importantes a evaluar son los programas de estudio de los alumnos, la formación docente o el funcionamiento del sistema. Asimismo, es fundamental una evaluación sistemática de las políticas y programas educativos, en particular de su impacto.

### *Adecuación de la difusión y el uso de la información*

La difusión de resultados es otra dimensión fundamental de una buena evaluación; de hecho, podría afirmarse que constituye el sentido último de todo el sistema. Una difusión amplia, adecuada a las exigencias y necesidades de los diferentes actores educativos, es indispensable para la formulación de políticas educativas eficaces, la rendición de cuentas y la toma de decisiones.

Garantizar el acceso a un gran volumen de información no es, entonces, suficiente. Deben ofrecerse formatos y herramientas adecuadas para su interpretación, así como es necesario evitar usos inapropiados. Esto implica considerar la diversidad de atribuciones, necesidades y capacidades de los usuarios de la información potenciales.

Las autoridades educativas requieren evaluaciones diagnósticas generales sobre el sistema educativo en su conjunto o sobre sus sectores, de manera que les permita elaborar políticas de largo y mediano plazo y rendir cuentas a la sociedad. Las necesidades del sector intermedio del sistema son más específicas, acotadas a la detección de situaciones problemáticas que requieren intervención en determinadas regiones o escuelas, o a la formulación de estrategias de apoyo técnico-pedagógico para las escuelas de una zona. En la base del sistema, a su vez, directores y maestros requieren de información particular sobre sus centros para diseñar estrategias y proyectos orientados a mejorar los resultados educativos; también debe utilizarse esta información para rendir cuentas a las familias de los alum-

nos, las que, por su parte, requieren que los resultados sean reportados con la máxima claridad posible con el fin de incrementar sus posibilidades de participación en los procesos educativos.

Es también muy importante la distinción que se puede hacer entre evaluaciones de consecuencias fuertes o alto impacto y las de bajo impacto o consecuencias débiles. Ejemplo de las primeras son las evaluaciones con base en las que se decide si un alumno es promovido o no al curso siguiente o es aceptado en una institución, o las que llevan a contratar a una persona como maestro o a modificar su salario. Las pruebas que pretenden sólo informar sobre la situación del sistema educativo para orientar el diseño de políticas, por su parte, son típicos ejemplos de evaluaciones de consecuencias débiles, aunque puede ocurrir que la opinión pública les atribuya una importancia que las vuelva de alto impacto.

### *Condiciones de la evaluación educativa*

Existen numerosos argumentos a favor del establecimiento de sistemas de evaluación educativa sólidos y confiables; son de uso común, por lo que no es necesario incluir aquí más que un breve resumen.

- *Toma de decisiones*: la evaluación es indispensable para el diseño de políticas y programas educativos eficaces, así como para la innovación escolar.
- *Rendición de cuentas*: la evaluación es fundamental para el control social e institucional de las decisiones gubernamentales sobre la educación.
- *Distribución de incentivos*: la evaluación puede utilizarse para establecer un sistema de incentivos que premie las prácticas eficaces y fomente su difusión en el sistema.
- *Participación social y elección*: la evaluación es útil para establecer mecanismos de control social directo sobre la educación, ya sea por medio de la participación social o de la elección de escuelas en función de sus resultados.

Estos argumentos no carecen de atractivo. Sin embargo, al contrastarlos con la realidad mexicana resulta evidente que la evaluación no logra consolidar estos procesos por sí misma. Actualmente la evaluación no se utiliza de manera sistemática en el diseño de políticas o la implementación de iniciativas de mejora escolar. En lo referente a la rendición de cuentas, la mera

disponibilidad de información no ha sido suficiente para que la sociedad formule y canalice de manera efectiva sus demandas. La complejidad de los problemas y el hecho de que los resultados de las reformas sólo se vean a mediano y largo plazo hacen particularmente difícil este proceso.

Por otra parte, una relación positiva entre evaluación y mecanismos de participación social y elección requiere condiciones sociales específicas, relativamente débiles aún en México. Estas condiciones son: a) conciencia de los problemas educativos y capacidad de demanda de una educación de calidad; b) disponibilidad para participar de manera organizada en la resolución de problemas educativos a nivel local y social; c) capacidad de interpretar la información proveniente de las evaluaciones y de tomar decisiones con base en ellas.

La probabilidad de encontrar estas condiciones en una sociedad tan estratificada como la mexicana es menor en los grupos más empobrecidos. Las capacidades de decodificación de la información no se distribuyen de manera equitativa. En algunos casos, como en los que se refieren a la elección de una escuela por parte de los padres con base en los resultados de las evaluaciones, se pierde de vista que para ese propósito se necesitarían evaluaciones mucho más precisas y complejas que las existentes, y que para miles de alumnos en México sólo existe una opción real de educación: la única escuela situada en las cercanías de su comunidad.

### *Riesgos de la evaluación educativa*

A lo anterior debe agregarse que, bajo ciertas condiciones, la evaluación incluso entraña ciertos riesgos para la calidad y la equidad educativa. Por *riesgos* nos referimos a consecuencias o usos no deseados de la evaluación. No se trata de riesgos inherentes a esta actividad, sino de riesgos derivados de lógicas institucionales modificables, pero que pueden tener efectos en extremo contraproducentes.

### *Inadecuación en la difusión y el uso de la información*

Lograr un balance adecuado entre simplicidad y precisión de la información es tal vez el desafío más grande en cuanto a la difusión. Simplicidad, con el fin de que sean correctamente interpretadas por el mayor número

posible de personas. Precisión, para evitar la difusión de una imagen sesgada de los fenómenos educativos.

Si las autoridades malinterpretan el tipo de conclusiones que es válido extraer a partir de determinada información, o cómo deben ser comunicados los resultados para evitar errores de interpretación, pueden obtener y comunicar al resto de la sociedad conclusiones espurias. En el caso de las pruebas censales, por ejemplo, los resultados suelen ser difíciles de comprender, no sólo para los padres, sino también para muchos maestros, lo que provoca cuestionamientos sobre su validez.

Los medios de comunicación también tienen una cuota de responsabilidad en este punto. Uno de los ejemplos más claros de difusión inadecuada es la publicación de listas de escuelas ordenadas en función de los resultados promedio obtenidos en las pruebas censales. El supuesto detrás de estas listas es que representan fielmente las diferencias en la “calidad” de las escuelas. Por lo general, las conclusiones suelen ser idénticas cada año: la mayoría de las escuelas públicas están “reprobadas”; los niveles de aprendizaje “no mejoran”; las escuelas privadas son las que tienen mejores resultados.

En líneas generales, algunas de estas conclusiones pueden ser correctas. Sin embargo, en su prisa, no consideran que de todas las dimensiones posibles de calidad educativa sólo se están considerando unos cuantos indicadores; que una parte muy importante de los resultados no depende de lo que la escuela hace, sino de su entorno sociocultural (Fernández, 2007; Blanco, 2008); que, finalmente, las variaciones interanuales en los resultados deben ser interpretadas con mucha cautela, pues pueden obedecer a numerosos factores no relacionados con la calidad de la enseñanza.

La “información” así transmitida por los medios, y que por lo general tiende a dejar mal paradas a las escuelas públicas, se alimenta de la extendida percepción sobre la ineficacia de la educación en este sector. Con ello, lejos de producir una reacción positiva para la mejora de las deficiencias reales, se ponen en riesgo los aspectos positivos de la educación pública y se contribuye al deterioro de la relación entre escuelas y familias.

Por último, existe el problema del uso inadecuado de los resultados, en particular para la toma de decisiones que afectan directamente a los actores educativos. Una vez que los datos están disponibles, es difícil evitar la tentación de utilizarlos para fines diferentes a los originales. No es inusual que, en México, algunas autoridades educativas quieran “premiar” o “castigar” a escuelas o maestros, sin fundamento sólido, y existen casos de supervisores o directores que utilizan los resultados individuales para seleccionar a los

“mejores” alumnos e impedir la entrada a quienes no han obtenido buenos resultados en las pruebas censales. Controlar la tentación punitiva de autoridades que desconfían de sus maestros, así como controlar las tendencias a la simulación de “buenos” resultados por exclusión de “malos” alumnos es un imperativo en términos de equidad que implica reducir la ansiedad y el fetichismo depositado en las evaluaciones.

### *Saturación de información*

Si bien es cierto que evaluar es conveniente, evaluar más no es necesariamente mejor. Una tentación común es pretender evaluar todas las dimensiones imaginables de la educación de manera muy frecuente. La superabundancia de información así producida impide un análisis reflexivo de los resultados; el exceso de información conspira contra el conocimiento. Si a esto se agrega el hecho de que cada instancia gubernamental pretende realizar su propia evaluación, muchas veces sin objetivos claros, se comprende por qué las evaluaciones se incrementan a una tasa mayor que la de la capacidad de explotar la información.

### *Resistencia de autoridades y magisterio*

Las actitudes de algunos actores educativos hacia la evaluación en México han sido y continúan siendo en ocasiones contradictorias. La evaluación excesiva coexiste con la resistencia a las evaluaciones. En los sistemas educativos caracterizados por elevados niveles de politización, burocratización y desconfianza, la resistencia a la evaluación es una característica frecuente en todos los niveles. Éste es uno de los factores que impide, por ejemplo, que los resultados entregados a las escuelas sirvan como disparadores de procesos de mejora escolar. Si bien es cierto que existen intereses políticos y corporativos espurios detrás de esta actitud (temor a la exposición pública y a los ataques por parte de adversarios políticos), también es verdad que el manejo autoritario y arbitrario del poder, característico del sistema educativo mexicano, genera elevados niveles de recelo, aún entre quienes cumplen responsablemente su tarea.

En el ámbito de los maestros, los argumentos más frecuentes para justificar este recelo son: a) el desajuste entre lo evaluado y los contenidos de

los programas; b] la desatención de las evaluaciones a los “procesos” de enseñanza en favor de los “resultados”; c] la falta de adecuación de las pruebas a la diversidad de alumnos y situaciones de enseñanza; d] versiones sobre falsificación de resultados por parte de colegas; e] la dificultad para tomar decisiones a nivel escolar a partir de los resultados.

### *Confusión entre indicadores y fenómenos*

Un último riesgo atañe fundamentalmente al ámbito de autoridades y expertos en materia educativa. La evaluación puede convertirse en un fetiche, un sustituto de las realidades que se pretende conocer. Reducir la calidad educativa de una escuela a sus resultados en una o dos asignaturas, por importantes que sean, es a todas luces desacertado. La obsesión por las pruebas puede hacer perder de vista que la educación produce algo más que lo que se mide con ellas. Se corre el riesgo de confundir lo que resulta fácil de medir con lo que en verdad es relevante.

Es cierto que toda evaluación supone una selección, intencionada, de aquellos aspectos que se consideran más destacados, en tanto que nunca es posible observar directamente “la realidad como un todo”. El peligro es que se tome la parte por el todo; que los indicadores se confundan con la calidad educativa, y que se pretenda mejorar la calidad al ocuparse sólo de dichos indicadores. Algunas escuelas, al recibir resultados insatisfactorios, reaccionan “preparando” regularmente a sus alumnos para responder instrumentos de múltiple opción. En algunos casos, semanas antes de la aplicación de alguna de estas pruebas, las actividades de clase se enfocan en exclusiva a lograrlo. Este tipo de preparación incluso ya se ha institucionalizado en algunas entidades en México. La enseñanza se reduce al absurdo del entrenamiento para responder ítems. Si, además, estas evaluaciones se utilizan para tomar decisiones de alto impacto sobre el futuro de las escuelas o los alumnos (por ejemplo, mediante “premios” económicos o de barreras al acceso), los errores adquieren dimensiones de cataclismo. Estos riesgos obligan a monitorear con sentido crítico el proceso de institucionalización de los sistemas nacionales de evaluación. Una vez que estas prácticas y representaciones se institucionalizan, se torna difícil revertirlas y pueden socavar la legitimidad de toda iniciativa.

Como puede verse, la evaluación educativa enfrenta múltiples desafíos. En México, la consolidación de evaluaciones de calidad, integrales y

que articulen de manera adecuada los esfuerzos de todas las instancias involucradas, es un proceso lento y aún inacabado. En las páginas siguientes describiremos las líneas generales de dicho proceso.

### LA EVALUACIÓN EDUCATIVA: 1970-2010

¿Cuál ha sido el proceso de la evaluación educativa en México, en lo relativo a la educación básica, y cuáles han sido las decisiones e iniciativas que han marcado esta historia? En la segunda sección desarrollaremos las principales políticas que han contribuido a moldear el actual sistema de evaluación en México.

Creemos conveniente definir tres periodos:

El primero comprende las décadas de 1970 y 1980. A partir de 1970 la Secretaría de Educación Pública (SEP) mejoró y sistematizó significativamente la recolección de información censal para la construcción de estadísticas referidas a la educación nacional. Es también en este periodo cuando, en el ámbito de la SEP, se realizaron las primeras evaluaciones del aprendizaje en educación primaria.

El segundo periodo está comprendido entre los años 1990-2002, durante el cual se desarrolló un amplio conjunto de instrumentos de evaluación del aprendizaje, con distintos propósitos, particularmente en educación básica. Además de estas iniciativas, en esta década se implementaron las primeras participaciones de México en pruebas internacionales de aprendizaje, las cuales se convirtieron en instancias clave para el desarrollo de un sistema nacional de evaluación.

El principio del tercer periodo, que llega hasta nuestros días, puede fijarse en el año 2002. Esta etapa se caracteriza por dos avances de importancia con relación a los periodos anteriores. En el terreno político, se confiere un papel estratégico a la evaluación de la educación como elemento imprescindible para la planeación y la rendición de cuentas por parte de la autoridad educativa. En el ámbito institucional, se da un paso fundamental hacia la reestructuración de las instancias encargadas de la evaluación por medio de la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). También destaca la iniciativa de la Secretaría de Educación Pública para realizar una prueba de aprendizajes de tipo censal en educación básica (ENLACE).

*Primeras experiencias de evaluación:  
las décadas de 1970 y 1980*

En esta etapa los avances principales no se produjeron tanto en el terreno de la evaluación como en el de la medición. Se mejoró de manera considerable la información censal disponible sobre el sistema educativo, con el objeto de disponer de estadísticas confiables y comparables en el tiempo.

Las evaluaciones del aprendizaje de esta época, propiamente dichas, tuvieron un carácter incipiente y técnicamente fueron muy débiles; estuvieron más orientadas a la selección para grados superiores que a un diagnóstico de la calidad del sistema. En 1972 se aplican las primeras pruebas en gran escala como insumo de decisión sobre el ingreso de alumnos a la educación secundaria. En el año 1974 se crea la Subdirección de Evaluación y Acreditación (hoy Dirección General de Evaluación de Políticas, DGEPE), dentro de la SEP y se continúan aplicando pruebas de selección. La primera evaluación del aprendizaje, en sentido estricto, se realiza durante el sexenio 1976-1982 en muestras de alumnos con representatividad nacional.

Debido en parte al estado del conocimiento sobre evaluación educativa en dicho momento, las pruebas de aprendizaje de este periodo todavía se ubicaban lejos de los estándares actuales de validez y confiabilidad. Por otra parte, la institucionalidad y el clima político del momento no favorecían la difusión de resultados y dificultaban su incorporación al diseño de políticas. Al igual que en otros ámbitos de la gestión gubernamental, la información se manejaba discrecionalmente, a partir de consideraciones políticas (*politics*) antes que de política pública (*policy*), lejos del escrutinio de una opinión pública aún en formación.

*La evaluación entre 1990 y 2002:  
un largo proceso de apertura*

La década de 1990 representó un avance significativo respecto del periodo anterior. La federalización del sistema educativo coincidió con un aumento en la preocupación de las autoridades educativas por desarrollar instrumentos de evaluación confiables que pudieran ser utilizados para diseñar políticas educativas eficaces (LGE, 1993: artículos 29 a 31). En este contex-

to, la DGEPE se encargó del diseño y la coordinación de múltiples evaluaciones. En el ámbito nacional, las iniciativas más destacables han sido:

1] El factor de Aprovechamiento Escolar en el marco del Programa de Carrera Magisterial (1994).

2] Las pruebas denominadas “estándares nacionales”, a partir de 1998.

3] Las evaluaciones internacionales del *Trends in Mathematics and Sciences Study* (TIMSS) de 1995, el Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de 1997, y la ronda 2000 del Programme for International Student Assessment (PISA).<sup>1</sup>

### *Factor de Aprovechamiento Escolar de Carrera Magisterial*

El Programa Carrera Magisterial comenzó en 1992 con el objetivo de establecer una estructura de incentivos para maestros y directores, de acuerdo con su desempeño y con el de sus alumnos. Para asignar estos incentivos se consideran, entre otras cosas, la *preparación profesional* del docente y el *aprovechamiento* (aprendizaje) de los alumnos. En 2009 las pruebas con las que se evaluaba este último factor se aplicaban a cerca de 390 000 maestros de educación básica.

La DGEPE tiene la responsabilidad principal en la evaluación. Su amplitud ha requerido del establecimiento de estructuras orgánicas donde se involucra tanto al personal centralizado como a las autoridades educativas estatales (Velázquez, 2000: 663). Debe destacarse también que el sindicato magisterial tiene un peso importante a lo largo de todo el proceso de evaluación, lo que resta independencia y neutralidad a esta prueba.

Las pruebas utilizadas son del tipo “basadas en normas”,<sup>2</sup> lo que ocasiona que no pueda conocerse en sentido estricto lo que los alumnos han

<sup>1</sup> Las pruebas PISA, como se verá, se aplican a estudiantes de 15 años de edad, por lo que, estrictamente, salen parcialmente del ámbito de la educación básica. Lo mismo ocurre con los exámenes del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval), creado en 1994. El mayor número de quienes sustentan los exámenes de este organismo está formado por aspirantes a entrar a una institución de educación superior, en tanto que otros hacen pruebas de salida del grado de licenciatura. Hay también aspirantes a ingresar a bachillerato, que están terminando la secundaria, por lo que marginalmente también el Ceneval realiza algunas evaluaciones que tienen que ver con la educación básica.

<sup>2</sup> El diseño de estas pruebas supone que tanto los reactivos más sencillos como los más difíciles sean eliminados. Asimismo, los resultados individuales se reportan por referencia a la media poblacional.

aprendido con respecto a los programas oficiales. A esto debe agregarse que no se recoge información sobre el contexto del alumno, lo que no permite valorar la posible influencia de factores escolares y extraescolares en los resultados. Estas pruebas, por tanto, no pueden ser utilizadas con fines de diagnóstico.

### *Estándares nacionales: 1998-2003*

Estas pruebas representaron una innovación importante, dado que se orientaron a conocer el grado en que los alumnos de primaria y secundaria alcanzaban los objetivos mínimos de aprendizaje de los programas oficiales. Constituyen, en buena parte, el germen de la evaluación del aprendizaje tal como se le conoce hoy en México. Entre los años 1998 y 2003, la DGEF tuvo a su cargo la elaboración de las pruebas y de los mecanismos de evaluación. A partir de 2003, las pruebas se transfirieron íntegramente al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

En el diseño de esta prueba, se buscó elevar la validez y confiabilidad de los instrumentos, para lo cual la SEP convocó a especialistas en diversos ámbitos. La mejora en la concepción y observación de los aprendizajes se reflejó, entre otras cosas, en la adopción de un modelo de evaluación basado en estándares, así como en la estimación de los resultados mediante modelos estadísticos, en particular el que estima la probabilidad de que un alumno responda correctamente una pregunta considerando sólo la dificultad de la pregunta misma (modelos Rasch o de un parámetro), además de la capacidad del sustentante. También se aplicaron cuestionarios de contexto para los alumnos, docentes y directores.

No obstante, las pruebas también presentaron fallas. Hasta el año 2003 no se disponía de un marco conceptual definido para el diseño de los cuestionarios de contexto. En cuanto a la aplicación de las pruebas, no se realizaban pilotajes y los levantamientos de datos no se realizaron en los mismos momentos del periodo escolar en todos los años ni se cuidó que la dificultad de las pruebas aplicadas en años sucesivos fuera la misma, por lo que los resultados no podían compararse a lo largo del tiempo. Por otra parte, la información no fue aprovechada para fines académicos ni para la toma de decisiones (INEE, 2003: 46).

## *Evaluaciones internacionales de aprendizajes*

Las evaluaciones realizadas en el marco de los programas TIMMS, LLECE y PISA, durante el periodo considerado, tuvieron un potencial importante para la mejora de la evaluación educativa. En primer lugar, porque podían aportar información sustantiva para ubicar la calidad de la educación mexicana en el contexto internacional, en un momento histórico en el que México apenas estaba construyendo la capacidad de producir tales datos. En segundo lugar, porque su desarrollo, aplicación y análisis eran una excelente oportunidad para desarrollar tales capacidades en la nación. En tercer lugar, porque podían fortalecer actitudes favorables hacia las evaluaciones educativas y la difusión de resultados. En realidad este potencial positivo se concretó sólo en parte; cada una de las participaciones aportó lecciones diferentes.

### *Estudio de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS)*

TIMSS es un proyecto patrocinado por la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), con el objetivo de evaluar conocimientos en Matemáticas y Ciencias. En el año 1995, México participó en la primera aplicación del TIMSS; fueron evaluadas muestras aleatorias representativas de alumnos de 9 y 13 años de edad de escuelas tanto públicas como privadas de todo el país (más de 20 000 y 24 000, respectivamente), quedando la aplicación a cargo de la SEP.

La participación de México en el TIMSS finalizó de manera abrupta, debido a la decisión del gobierno mexicano de no dar a conocer los resultados. En el año 2000 la SEP, por medio de la Dirección General de Evaluación (DGEP), decidió replicar las pruebas. No obstante, los resultados tampoco fueron publicados.<sup>3</sup>

Este tipo de decisiones son un ejemplo claro de la ambigüedad cercana en el tiempo de las autoridades políticas hacia las evaluaciones. Se era consciente de la necesidad de contar con información de calidad para la toma de

<sup>3</sup> Hasta hoy, el único análisis de estos resultados fue realizado por el INEE en el año 2003. Sin embargo, las bases de datos presentan carencias de información que limitan su aprovechamiento. Los análisis realizados por el INEE (Backhoff y Solano, 2003) son de tipo comparativo, aunque también se analizan correlaciones entre los indicadores socioculturales de las entidades y los logros alcanzados en cada una.

decisiones, pero al mismo tiempo no se estaba preparado para aceptar las consecuencias políticas y sociales de la difusión pública de los resultados.

*Laboratorio Latinoamericano  
para la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)*

Esta instancia, que agrupa a los responsables de evaluación de los ministerios de educación de los países de América Latina, fue establecida por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), perteneciente a la UNESCO. En 1995 decidió poner en marcha un Primer Estudio Regional sobre el aprendizaje en primaria, que se llevó a cabo en 1997, con la participación de 13 países de la región. Posteriormente, en el año 2006, esta iniciativa tuvo continuidad en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). El Primer Estudio evaluó las competencias curriculares de muestras de alumnos de 3º y 4º grado de primaria, en Matemáticas y Lengua. La OREALC publicó varios informes de resultados en los años siguientes que permitieron contar con un panorama general sobre la calidad de la educación en la región.

El carácter novedoso en lo regional del LLECE derivó, por lógica, en que la experiencia de 1997 no fuera enteramente satisfactoria. En el caso de México, la aplicación presentó fallas importantes (relacionadas principalmente con la aplicación de los cuestionarios) que limitaron las posibilidades de análisis. A pesar de ello, el LLECE representó una experiencia valiosa para México, ya que permitió mejorar las competencias nacionales en el campo de la evaluación y arrojó datos de interés respecto a la educación mexicana en el contexto latinoamericano. La difusión del informe internacional, sin embargo, tuvo escaso impacto y el país no llevó a cabo un análisis propio de los resultados.

*Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA)*

PISA es un estudio desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el que han participado hasta ahora más de 60 países. Su objetivo básico es evaluar las capacidades de los estudiantes de 15 años inscritos en cualquier grado escolar, a partir del primero de secundaria, si bien la mayor parte se encuentran cursando el primer

grado de media superior a esa edad. Dado el interés del Programa por apoyar las políticas educativas de los países participantes, se busca una amplia participación de expertos nacionales en el diseño y adaptación de las pruebas. También se implementan actividades de formación de los equipos nacionales encargados de la aplicación y codificación de los resultados. Todo esto representa una contribución importante para la conformación de equipos técnicos nacionales con alto nivel de capacitación, en particular en los países subdesarrollados.

Desde el ingreso de México en la OCDE, el país ha participado en cuatro rondas de PISA (desde 2000 hasta 2009, en forma trianual). Los instrumentos aplicados tienen como objetivo “evaluar en qué medida los estudiantes de 15 años han adquirido los conocimientos y capacidades esenciales para participar plenamente en la sociedad, y hasta qué punto son capaces de extrapolar lo aprendido para aplicarlo a situaciones novedosas, tanto en el ámbito escolar como extraescolar” (INEE, 2007: 15). Por este motivo, también se evalúan habilidades generales, tales como la familiaridad con las nuevas tecnologías, las estrategias de manejo de los propios aprendizajes, y la resolución de problemas.

Probablemente por falta de capacidad técnica, la participación de México en la primera ronda de PISA, en 2000, fue limitada: no se intervino en el desarrollo de las pruebas, la aplicación se ciñó al mínimo, y no se hizo análisis alguno de los resultados, que sólo se conocieron por el informe internacional que, a diferencia de lo ocurrido años antes con los resultados del estudio TIMSS, sí incluyó los datos de México. El momento en que se dio a conocer dicho informe (diciembre de 2001) se situaba ya en otro contexto.

### *La difusión de los resultados en el periodo 1990-2002*

Durante esta década, la difusión de resultados continuó siendo un punto débil de la evaluación nacional. El caso más notorio, ya mencionado, fue la decisión de no publicar los resultados de la prueba TIMSS en 1995. Esta situación se explica, fundamentalmente, por la falta de autonomía de los organismos evaluadores, así como por condiciones político-institucionales más amplias, propias de un régimen no democrático.

Al final del periodo, existieron, no obstante, algunas iniciativas importantes de difusión, sobre todo por medio de reportes basados en pruebas de

aprendizaje. Un reporte de la SEP utilizó los resultados de las pruebas de aprovechamiento entre 1997 y 1999 para ubicar a todas las escuelas participantes en cinco niveles de acierto (SEP, 2000a). La DGEP comenzó a difundir los resultados de las pruebas de Carrera Magisterial, intentando distribuirlos en forma desagregada para cada docente. Sin embargo, tal como lo mostraron Fernández y Midaglia (2003), no era habitual que estos resultados llegaran a las escuelas, debido a la reticencia o indiferencia de los actores involucrados. Además, esta Dirección, junto con las áreas estatales de evaluación de numerosas entidades, elaboró informes sobre el funcionamiento de los programas compensatorios y las características de escuelas incrementales y decrementales (SEP, 2000b; 2001).

Si bien debe reconocerse el mérito de estos esfuerzos, también es cierto que fueron escasos y que su repercusión en el sistema educativo fue relativamente baja. La información producida en la década no se incorporó al proceso de toma de decisiones o diseño de políticas educativas. Los reportes públicos fueron escasos y su difusión limitada. Aún no existían canales institucionalizados de difusión de la información hacia los niveles más bajos del sistema: los supervisores, directores y maestros recibían información escasa y asistemática. Era poco frecuente la difusión de resultados en la prensa e inexistente para las familias. El acceso público a la información en bruto, por su parte, estaba muy restringido, lo que dificultaba realizar investigaciones académicas independientes.

A partir del año 2002, y de manera progresiva, muchos de los aspectos anteriores experimentaron fuertes transformaciones. Se abrió así una nueva etapa para la evaluación nacional, con logros encomiables, pero también nuevos desafíos.

## LA EVALUACIÓN EDUCATIVA DE 2002 A 2006: EL INEE

### *Situación al comenzar el sexenio de Vicente Fox*

Los cambios ocurridos en el campo de la evaluación educativa en la primera década del siglo XXI deben analizarse en el contexto de las transformaciones más amplias que tuvieron lugar en el país, en especial las de naturaleza política.

El triunfo de Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional, en las elecciones del 6 de julio del año 2000, representó un paso importante

en el proceso de democratización de la vida política mexicana, al darse por primera vez el cambio del partido en el poder por vía electoral, la *alternancia* en el gobierno. Este fenómeno fue acompañado por una creciente demanda de participación en la vida pública por parte de diversos grupos de ciudadanos. En contraste con la ausencia de información sobre los asuntos públicos, que caracterizaba las épocas más autoritarias, una de las expresiones de la nueva dinámica política fue la demanda de *transparencia*, en cuanto al acceso a la información pública.

La transformación previa de la instancia a cargo de los procesos electorales, que dejó de ser un organismo controlado por el Ejecutivo en turno para volverse uno *ciudadanizado* y autónomo (Instituto Federal Electoral, IFE) fue elemento importante en la transición democrática. Con la toma de posesión de Vicente Fox como presidente de la República se dieron otros pasos en el mismo sentido, como la aprobación de la llamada Ley de Transparencia y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

En el ámbito educativo, las tendencias autoritarias del sistema político mexicano habían traído consigo, entre otras cosas, que el desarrollo de mecanismos de evaluación en gran escala del rendimiento escolar, a los que se han referido los puntos anteriores de este capítulo, no hubiera sido acompañado, como se esperaba, por la difusión de los resultados y su utilización tanto para sustentar el diseño de políticas educativas, como para apoyar la rendición de cuentas.

Sólo en octubre de 2001, y por información extraoficial difundida por uno de los diarios más importantes del país, la opinión pública se enteró de que en 1996 la Secretaría de Educación Pública había impedido que se incluyeran los resultados de México en el informe internacional del TIMSS. De hecho, muchas personas creyeron erróneamente que esa información se refería a una decisión reciente de las autoridades educativas nacionales respecto de los resultados de las pruebas PISA de la OCDE aplicadas en el año 2000, que debían difundirse, y así se hizo, en diciembre de 2001.

Por otra parte, entre agosto y noviembre de 2000, especialistas de diversos campos se dedicaron a preparar elementos para el programa de gobierno del nuevo Presidente, formando lo que se llamó el *equipo de transición*. El grupo encargado del área de evaluación de ese equipo decidió incluir, en el documento que preparó, la propuesta de crear un organismo técnico, con un grado considerable de autonomía, que se encargara de realizar evaluaciones en gran escala del sistema educativo, hasta entonces a cargo exclusiva-

mente de la DGEP. En la propuesta se daba ya a esa instancia el nombre de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE.

La propuesta del grupo de educación del equipo de transición, formado por personas conocedoras de la problemática educativa, se debía a una preocupación ampliamente compartida por ellos con respecto a la calidad de la educación, así como a la conciencia de que una buena evaluación de dicha calidad es una tarea de alta complejidad técnica que sólo se puede llevar a cabo de manera adecuada en una instancia que, además de contar con los recursos necesarios, no esté sujeta a las presiones de las instituciones interesadas, entre las que destacan las mismas autoridades educativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

En este sentido, indirectamente, la propuesta de crear el INEE se relacionaba también con el proceso de democratización de la vida pública nacional, no sólo en su dimensión estrictamente política, sino también en otros ámbitos necesitados asimismo de transparencia y democratización, como el educativo. Que Vicente Fox captaba esa relación se hace evidente en la expresión que comenzó a utilizar desde los primeros días de su gestión, en diciembre de 2000, cuando se refirió al futuro organismo de evaluación como “el IFE educativo”.

### *Creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*

Desde diciembre de 2000, el nuevo titular de la Secretaría de Educación Pública encomendó el desarrollo de un proyecto completo para la creación del INEE, a partir del anteproyecto del equipo de transición. El nacimiento del INEE debió esperar más de un año por las dudas que había en cuanto a la mejor alternativa legal para ello. Las opciones eran dos: la preferida por miembros de la Comisión de Educación del Senado, suponía la aprobación de una ley al respecto; la otra consistía en la expedición de un decreto presidencial. Esta última no permitiría dar plena autonomía al nuevo organismo, pero tenía la ventaja de no implicar negociaciones para alcanzar la mayoría necesaria, lo que sí requería la primera opción, ya que ninguno de los grupos parlamentarios tenía mayoría.

Al final, el Presidente se inclinó por la opción que dependía de su propia decisión y expidió el decreto de creación del INEE el 8 de agosto de 2002. El hecho provocó de inmediato diversas reacciones; si bien todas

manifestaban, con diversos matices, que un organismo de ese tipo era necesario, en algunos casos prevalecía la insatisfacción porque el nuevo Instituto no tuviera una autonomía mayor que la que podía darle el decreto presidencial del 8 de agosto. Las posturas críticas provenían de dos sectores distintos: algunos legisladores veían la creación del INEE por decreto presidencial como una invasión de un campo del Poder Legislativo; algunas personas del sector privado, por su parte, temían que la autonomía parcial del INEE respecto a la SEP se tradujera en una subordinación clara, que llevara a una situación similar a la anterior en cuanto a la falta de transparencia en la difusión de resultados.

Sin embargo, y a pesar de que su creación por decreto presidencial no dotaba al nuevo organismo de plena independencia jurídica, la manera como se diseñó su estructura de gobierno y la manera concreta como se puso en marcha hizo que el margen de autonomía real de que gozó el INEE desde el principio fuera muy importante, similar al de organismos dotados de libertad constitucional.

### *La independencia y el carácter plural de la Junta Directiva*

La Junta Directiva, máximo órgano de gobierno del INEE, es presidida por el titular de la SEP y la integran 14 personas más; siete son funcionarios públicos, pero sólo dos tienen relación de subordinación respecto al secretario de Educación. Los otros siete integrantes representan a sectores no gubernamentales interesados en la educación. Esta composición plural hace que las decisiones de la Junta impliquen un amplio grado de consenso por parte de sus integrantes, lo que la hace en verdad independiente, ya que ni el titular de la SEP ni el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) o cualquier otra instancia tiene el control de las decisiones.

### *La naturaleza académica y el Consejo Técnico*

El Consejo Técnico está formado por 16 especialistas, mexicanos o no, reconocidos por su trabajo en evaluación o investigación educativa que la Junta Directiva del Instituto designa con base en sus méritos personales. Los consejeros nombrados por la Junta al nacer el Instituto, al igual que los que después se han incorporado a ese órgano colegiado, han sido estudio-

sos mexicanos y extranjeros muy destacados, cuyo perfil académico asegura que el trabajo se apege a los estándares de calidad más exigentes, además de ser una garantía adicional de independencia.

### *La cercanía con el sistema educativo y el Consejo Consultivo*

El Plan Maestro de Desarrollo del Instituto señala que su naturaleza “conlleva dos principios definitorios de su quehacer que, lejos de oponerse, se complementan: autonomía y cercanía con respecto al sistema educativo”. La Junta Directiva y, a su manera, el Consejo Técnico aseguran la autonomía del Instituto “respecto de las autoridades educativas y cualquier otra instancia, en todo lo que se refiera a los aspectos técnicos de su trabajo y a la difusión de resultados del mismo”, de manera que el INEE sea reconocido “como autoridad técnica en el desarrollo del proceso evaluativo, lo que implica garantizar el apego a normas y prácticas reconocidas internacionalmente en el diseño y aplicación de instrumentos y metodologías de medición y evaluación, para mantener la confianza de la sociedad en la evaluación” (INEE, 2004: 117-118).

El Plan Maestro introduce el principio de “cercanía”, señalando que

la autonomía no deberá traducirse en distanciamiento. Como instancia que tendrá sentido en la medida en que contribuya a la mejora de la calidad educativa, el INEE deberá tener una relación permanente y estrecha con las autoridades educativas federales y estatales y, en especial, con las áreas de evaluación correspondientes, para asegurar que los resultados de las evaluaciones se utilicen con el fin de sustentar decisiones de mejora.

El Plan precisa que “el Consejo Consultivo, es la instancia apropiada para asegurar esa relación, y que la cercanía implica el compromiso del INEE de dar a conocer los resultados de su trabajo de manera transparente, oportuna y comprensible, para evitar las repercusiones negativas que puede traer consigo una interpretación inadecuada de las evaluaciones” (INEE, 2004: 117-118).

La forma de nombrar al primer director general, contribuyó a fortalecer la libertad del INEE: el Presidente de la República aceptó no hacer personalmente la designación, sino encomendar la decisión a la Junta Directiva, que decidió hacer la designación con base en un concurso de méritos a

partir de una convocatoria pública. Sin intervención del Secretario de Educación, la Junta Directiva designó al primer titular del nuevo organismo, e hizo también el nombramiento de los 16 primeros consejeros técnicos mediante un procedimiento abierto similar, lo que contribuyó a dar legitimidad a los designados.

### *Primeros pasos del INEE*

El Estatuto Orgánico del Instituto establece cuatro áreas para atender otros tantos aspectos de las evaluaciones: construcción de indicadores, elaboración de pruebas, evaluación de recursos y procesos de las escuelas y proyectos internacionales. Se crearon también áreas para encargarse de la aplicación de instrumentos y la relación con las entidades federativas, así como para la difusión de resultados, además de las áreas de apoyo informático, de asuntos jurídicos y de administración.

Un paso indispensable, que llevó varios meses completar, fue la delimitación de las funciones precisas de evaluación que corresponderían en el futuro al nuevo Instituto y a la DGEP, que no desapareció. El resultado del proceso fue definir la misión del INEE, como la de evaluar el conjunto del sistema educativo como tal, y no sus componentes individuales, alumnos, maestros o escuelas; las evaluaciones de personas e instituciones consideradas individualmente seguirían correspondiendo a la Secretaría.

Esta delimitación, que no siempre se entiende bien, es congruente con una visión de la evaluación que la define ante todo como una herramienta que puede ser valiosa para la mejora educativa, pero que también puede ser contraproducente y traer consecuencias negativas si se utiliza mal, y que considera que, dada la complejidad del sistema educativo, una buena evaluación deberá consistir en un verdadero método, un conjunto con varias herramientas de enfoques y características distintas y complementarias.

A fines de 2003, el INEE publicó los resultados de sus primeros trabajos: en primer lugar, el anuario de indicadores del sistema educativo denominado *Panorama educativo de México*. El interés del Instituto por que los productos de su primer año de trabajo incluyeran éste se entiende como un esfuerzo por contrarrestar la tendencia a reducir toda la evaluación a la medición del rendimiento escolar, mediante la aplicación de pruebas a los alumnos de ciertos grados, en ciertas áreas curriculares. Con sus anuarios de indicadores, el INEE ha querido destacar siempre que la calidad educa-

tiva incluye otras dimensiones, como la cobertura o la eficiencia terminal, que un sistema de evaluación no puede ignorar, y que un sistema de indicadores integra.

También a finales de ese año, el INEE difundió un informe con los resultados del rendimiento de las Pruebas de Estándares Nacionales de lectura y matemáticas aplicadas por la SEP en junio de ese mismo año, a muestras de alumnos de primaria y secundaria de todo el país. El INEE hizo también un análisis de la calidad de los instrumentos utilizados en el pasado, detectando sus debilidades, que impedían la comparación de los resultados de 2003 con los obtenidos en las aplicaciones de los años anteriores y no permitían llegar a conclusiones sólidas sobre el estado general del aprendizaje en el sistema educativo nacional.

El INEE señaló también que, para la evaluación del sistema educativo como tal, no era necesaria la aplicación de un gran número de pruebas en seis grados cada año, sino que era más adecuado un enfoque parsimonioso, con ciclos adecuados de evaluaciones en grados y áreas curriculares clave, con muestras representativas del sistema nacional y sus principales subsistemas. El Instituto señaló además la necesidad de racionalizar y articular el gran número de evaluaciones existentes, que representaban un esfuerzo muy grande y ofrecían resultados de dudoso valor.

Las legítimas demandas por tener información confiable sobre la educación, y el escaso conocimiento de aspectos técnicos, habían llevado a una proliferación de proyectos de evaluación cuyo diseño no siempre era el apropiado para el propósito perseguido. Era frecuente que el propósito mismo no estuviera claro o que se usara un instrumento elaborado para otros fines y que no resultara adecuado para los planteados.

A partir de la experiencia de su primer año de trabajo, el INEE se propuso desarrollar a lo largo de los años siguientes varias tareas precisas:

- Crear una nueva generación de pruebas de calidad superior a las anteriores, gracias a las cuales sería posible contar con información confiable y comparable en el tiempo sobre los grados de aprendizaje alcanzados por los alumnos.
- Impulsar la difusión de resultados para que autoridades, maestros y sociedad pudieran utilizarlo, en contraste con la actitud anterior de ocultar la información.
- Promover la integración de los diversos esfuerzos de evaluación existentes en un auténtico sistema nacional de evaluación educativa, reduciendo

do el número de pruebas y evitando duplicidades innecesarias, no como una nueva estructura, sino como una red de instancias con una normatividad básica común y mecanismos eficientes de coordinación y control de calidad.

A lo largo de los años siguientes se avanzó en las direcciones apuntadas:

- Cada año se publicó un volumen de indicadores, *Panorama educativo de México*, con información que antes era difícil encontrar, y análisis novedosos y consistentes que permitieron dimensionar los principales problemas del sistema educativo.

- Se desarrollaron nuevos instrumentos para evaluar las principales áreas del currículo de primaria y secundaria, y luego también de educación preescolar, con una metodología rigurosa e involucrando a maestros, especialistas en contenidos y en psicometría. Estas pruebas se denominaron Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale); desde 2005 se aplican, en un ciclo de cuatro años, a muestras nacionales y estatales de 3° de preescolar, 6° y 3° de primaria y 3° de secundaria. Los resultados han permitido a autoridades, maestros y público en general tener por primera vez datos confiables sobre los niveles de aprendizaje alcanzados por los alumnos de primaria y secundaria, en relación precisa con lo que establecen al respecto los programas de estudio, así como conocer con bases sólidas sus avances en el tiempo.

- Se llevaron a cabo operativos anuales para la evaluación de ciertos recursos y procesos que tienen lugar en las escuelas, cubriendo también los tres niveles de la educación básica, en un ciclo similar al de las pruebas Excale.

- Se asumió la participación de México en las evaluaciones internacionales de la OCDE (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes, PISA) y la UNESCO (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa), consiguiendo alcanzar un nivel de participación similar al de los países más avanzados lo que, además de mejorar la imagen del país, permitió aprovechar las mejores experiencias internacionales en evaluación, y sacar provecho de la rica información que arrojan los resultados de esas evaluaciones (ver, por ejemplo, Vidal *et al.*, 2003).

- Se continuaron y ampliaron los esfuerzos de difusión de resultados que habían comenzado en 2003, incluyendo presentaciones a las más altas autoridades del país y de las 32 entidades federativas, así como a la socie-

dad en general, en especial utilizando los medios de comunicación, organizándose periódicamente actividades de capacitación para el personal.

- Para promover la integración del Sistema Nacional de Evaluación, se elaboró un documento de Política Nacional de Evaluación, que precisa el enfoque que habrá de darse a la evaluación y los usos que se deberán hacer de sus resultados, para que sus efectos sean positivos en la mejora de la calidad educativa.

### LA EVALUACIÓN EDUCATIVA A PARTIR DE 2006

En 2006, último año de la administración federal encabezada por Vicente Fox, se dieron pasos importantes en el campo de la evaluación, dando continuidad a lo realizado en años anteriores.

#### *Las evaluaciones de la SEP*

El paso más importante por sus consecuencias futuras, positivas o no, fue sin duda la puesta en marcha de un nuevo proyecto de evaluación: los Exámenes Nacionales del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE).

Estas nuevas pruebas, que se aplicaron por primera vez en 2006 y luego cada año, se distinguen por ser de tipo censal, o sea que se aplican a todos los alumnos de los grados que comprenden, que inicialmente fueron de 3° a 6° de primaria y 3° de secundaria, y luego se ha planteado que se extiendan a todos los grados de la primaria y la secundaria, así como a la enseñanza media superior.

En su origen, la idea de desarrollar un sistema de pruebas censales como ENLACE se debió en parte a un esfuerzo por atender la demanda de algunos sectores, especialmente de los medios de comunicación y la empresa privada, de contar con resultados de cada una de las escuelas del sistema educativo, con base en los cuales se pensaba que habría bases suficientes para tomar decisiones fuertes que llevarían a la mejora de la calidad, en la forma de estímulos a las escuelas con un mejor desempeño y correctivos a las que mostraran resultados bajos.

La reflexión que hicieron las autoridades de la SEP, con participación del INEE, llevó a la conclusión de que el alcance esperable de unas pruebas censales no era tan grande como pensaban quienes pedían que se desarrollaran. El

conocimiento al respecto hace ver que es inevitable que esas pruebas, por bien hechas que estén, tengan límites en lo que se refiere a la gama de contenidos y niveles cognitivos que pueden evaluar, en cuanto a la confiabilidad de los resultados que se obtienen en aplicaciones hechas en una escala masiva y, sobre todo, en lo relacionado con el hecho de que no fueron tomados en consideración muchos factores del entorno de cada escuela y de la situación interna de cada una de ellas para interpretar correctamente los resultados y no atribuirlos sin más a méritos o a deficiencias de los docentes y de las mismas escuelas.

Los resultados obtenidos por los alumnos en pruebas en gran escala pueden ser un indicador valioso entre otros, pero de ninguna manera el único, para evaluar la calidad de una escuela o un docente. Para esto sería necesario, entre otras cosas, usar diseños longitudinales que permitan estimar de manera confiable el *valor agregado* por escuelas y maestros al aprendizaje de los alumnos. La experiencia de otros países muestra, además, que el hecho de asociar consecuencias fuertes a las evaluaciones en gran escala del rendimiento escolar tiende pronto a distorsionar de manera grave su uso, dando lugar a prácticas que empobrecen la enseñanza y llevan a acciones francamente fraudulentas.

Por todo lo anterior, la decisión tomada a principios de 2006 para poner en marcha el desarrollo de ENLACE concebía las nuevas pruebas como una herramienta de enfoque formativo, que debería servir para retroalimentar a maestros, alumnos y padres de familia sobre el avance de cada estudiante, pero sin que se asociaran con la aplicación de medidas correctivas o de estímulos. En particular se proponía desligar las nuevas pruebas del Programa Carrera Magisterial, y eliminar las pruebas desarrolladas antes para evitar la sobrecarga de trabajo para las escuelas.

Además de lo anterior, en 2006 se dieron avances significativos en lo relativo a la integración de los esfuerzos de evaluación existentes en un verdadero sistema nacional, con la planeación del Sistema Nacional de Indicadores Educativos, hecha de manera conjunta por el INEE y la SEP, que incluyó la difusión de un primer anuario de indicadores publicado también conjuntamente por ambas instancias. Se preparó también el marco regulatorio del Sistema Nacional de Planeación y Evaluación Educativas, y en particular de los subsistemas de indicadores y de evaluación. Estos esfuerzos, sin embargo, no culminaron en la expedición de acuerdos u otros instrumentos normativos que les dieran fuerza legal y aseguraran su continuidad, y, de hecho, hasta el momento en que se escribe este artículo (fines de 2009) no ha habido avances al respecto.

Por lo que se refiere a las pruebas ENLACE, desde que se difundieron los resultados de la primera aplicación, en septiembre de 2006, y pese a las intenciones en contrario, prevaleció la tendencia a interpretar de forma simplista sus resultados, utilizándolos para preparar ordenamientos de escuelas, de acuerdo con una supuesta calidad, determinada con base sólo en los resultados obtenidos por los alumnos, sin matiz alguno según las condiciones de la escuela, su tamaño, el número de los alumnos evaluados, etc. Estas tendencias se acentuaron tras aplicar las pruebas ENLACE en 2007 y 2008, al grado de que éstas parecen haberse vuelto el elemento decisivo para formular cualquier juicio sobre la calidad educativa. Su propósito original se ha desvirtuado, ya que debido a ciertos usos las pruebas ENLACE han propiciado el surgimiento de prácticas negativas como la preparación para realizarlos y la reducción del currículo en función de su contenido. Han comenzado incluso a aparecer pruebas preparatorias en los estados (ENLACE intermedio) con propósitos similares.

Por otra parte, la SEP continuó manejando otros instrumentos de evaluación que se habían comenzado a aplicar previamente. Aunque la idea original al planear las pruebas ENLACE había sido que éstas sustituyeran a las anteriores, varias se han seguido aplicando, aunque en menor escala, como fue el caso de las pruebas de ingreso a secundaria y las de las Olimpiadas del Conocimiento, en lo que se refiere a alumnos de educación básica.

En 2007 la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) de la SEP, en el marco de un proyecto más amplio de reforma educativa, planteó también, junto con la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE), la implementación de un nuevo proyecto de evaluaciones censales, esta vez para alumnos de educación media superior, proyecto que se designó informalmente con la expresión ENLACE de bachillerato. El desarrollo de estas pruebas se encomendó al Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval), que en 2008 las aplicó por primera vez, y se planea hacerlo cada año.

Por otra parte, se siguieron aplicando también las evaluaciones de maestros, en concreto las pruebas para valorar el Factor Preparación Profesional del programa de estímulos de Carrera Magisterial. En 2008, tras la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación por la SEP y el SNTE, se anunció que el acceso de los aspirantes a las plazas de maestro de educación básica dejaría de ser decidido a discreción por las autoridades educativas o el sindicato, para basarse en evaluaciones objetivas que, por única vez, en 2008

serían manejadas por la SEP, pero a partir de 2009 lo serían por un organismo independiente. En febrero de 2009 se ha anunciado la creación de ese cuerpo, pero todavía no hay información precisa sobre su composición y atribuciones.

### *Las evaluaciones del INEE*

En 2007 y 2008, el trabajo del INEE siguió adelante, plasmándose en un número creciente de publicaciones, de indicadores educativos, de resultados de las pruebas Excale y de las internacionales, y de proyectos de evaluación de recursos y procesos de las escuelas.<sup>4</sup>

Continuaron también los esfuerzos de mejora técnica: los informes publicados evidencian que se han alcanzado niveles de calidad acordes con los estándares internacionales al respecto. Puede mencionarse el desarrollo de pruebas de respuesta abierta para evaluar expresión escrita y niveles cognitivos complejos, así como de pruebas de ejecución para alumnos de preescolar; el desarrollo de indicadores complejos; la utilización de métodos complejos de muestreo; la evaluación en gran escala de recursos y procesos de las escuelas; el uso de modelos estadísticos sofisticados para el análisis de los resultados, como los lineales jerárquicos y los de ecuaciones estructurales, además de los de respuesta al ítem.

En el ámbito internacional, la participación en PISA fue cada vez más activa, tanto en lo relativo a la intervención en la preparación de las pruebas como en cuanto al análisis de los resultados. Se elaboraron y difundieron informes de PISA 2006 y del Segundo Estudio Regional del Laboratorio Latinoamericano.

El trabajo de difusión también avanzó, con el creciente número de publicaciones y de visitas a la página web, pero el trabajo del Instituto perdió visibilidad ante el creciente impacto de las pruebas ENLACE.

En 2007, además de lo relativo a las pruebas ENLACE para ese tipo educativo, la Subsecretaría de Educación Media Superior emprendió un proyecto más ambicioso para desarrollar evaluaciones que cubran de manera completa las diversas dimensiones de la calidad de la educación media superior y encomendó a diferentes instancias el desarrollo de cada componen-

<sup>4</sup> En la página web <[www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)> pueden verse todas las publicaciones del Instituto, que en 2008 llegaron a ser más de 200.

te. El INEE quedó a cargo de la evaluación del conjunto del sistema nacional de educación media superior, para lo que comenzó en 2008 a desarrollar tres elementos, similares a los trabajados para educación básica: un sistema de indicadores, uno de pruebas muestrales de rendimiento, y uno de recursos y procesos de las escuelas.

Es importante añadir que, a diferencia de la situación prevaleciente hasta 2006, cuando la relación entre el INEE y la SEP en cuanto a la evaluación era muy estrecha, a partir de 2007 el vínculo entre ambas instituciones ha sido escaso y no exento de tensiones, que reflejan las diferencias de perspectivas que cada parte tiene sobre esta cuestión.

Como se ha dicho ya, tras el cambio del gobierno federal no tuvieron continuidad los trabajos previos para la integración del sistema nacional de evaluación, que no se ha constituido, y no continuó la colaboración entre el INEE y la SEP para el desarrollo del sistema de indicadores ni en lo relativo a las pruebas ENLACE.

### *La evaluación en las entidades federativas*

En paralelo al trabajo de evaluación de la SEP y el INEE, en las entidades federativas ha habido también actividades diversas. En algunos estados hay institutos de evaluación, con características diferentes, a veces en lugar de las áreas estatales de evaluación que se crearon desde la década de 1990 (Chiapas), otras veces además de ellas (Sonora, Nuevo León, Estado de México). Otras entidades tienen planes con diverso grado de avance para crear institutos similares (Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz). Todas las entidades participan en las evaluaciones nacionales, tanto de la SEP como del INEE, así como en las internacionales. Nuevo León participó como un país más en el Segundo Estudio Regional del Laboratorio Latinoamericano de la UNESCO. Algunas entidades (como Aguascalientes, Baja California —por medio de un convenio con la Universidad Autónoma de Baja California—, Coahuila, Colima y Sonora), además, manejan sus propias evaluaciones también con diversos enfoques y calidad. En este sentido, puede afirmarse que en los estados el proceso de institucionalización de los sistemas de evaluación es, en la mayoría de los casos, incipiente. Se observan, también, disparidades importantes en la consolidación técnica e institucional de estos sistemas, las cuales son un reflejo de las desigualdades regionales de México.

## CONCLUSIÓN. BALANCE Y PERSPECTIVAS

### *Situación actual*

Un análisis realizado en el INEE sostenía que, *con cierta crudeza*, era posible afirmar que desde la década de 1970 hasta fines del siglo xx en México había *muchas actividades relacionadas con la evaluación educativa, pero no una verdadera evaluación*. Había, en efecto, muchos datos, algunos derivados de la aplicación de pruebas, pero no se llegaba a formular juicios de valor sobre el estado del sistema educativo, integrando los datos derivados de mediciones y estadísticas y contrastándolos con parámetros pertinentes. Mucho menos se llegaba a explorar explicaciones y a utilizar los resultados para sustentar decisiones de mejora.

En la primera década del siglo xxi la situación ha cambiado mucho. El balance que parece posible a fines de 2009 sobre la situación actual de la evaluación educativa en México tiene, sin embargo, aspectos favorables y desfavorables.

En el lado positivo se deben mencionar al menos tres puntos:

- Los avances técnicos conseguidos y la buena formación de un número pequeño pero significativo de técnicos y especialistas, en contraste con la casi total ausencia de personas preparadas que prevalecía hace pocos años.
- La creciente conciencia ciudadana del derecho a conocer los resultados de las evaluaciones, que contrasta de manera drástica con el hermetismo anterior.
- El que algunas autoridades educativas, tanto en la federación como en algunos estados, comiencen a usar los resultados de las evaluaciones (tanto de las pruebas, como de otros indicadores) para la toma de decisiones.

También pueden mencionarse al menos tres aspectos desfavorables:

- El número ya excesivo y todavía creciente de evaluaciones que se desarrollan y aplican en las escuelas y su desarticulación, que pesa cada vez más sobre alumnos, maestros y escuelas.
- El predominio de la evaluación en gran escala sobre la que deben hacer los maestros en el aula, viendo a la primera como sustituto de la segunda y no como un complemento a la tarea insustituible de los maestros.

- El uso inapropiado cada vez más frecuente de los resultados y su excesivo peso en el diseño de las políticas públicas.

Estos tres aspectos negativos están estrechamente relacionados y tienen como fuente común el desconocimiento de los alcances y limitaciones reales de cada enfoque de la evaluación, lo que lleva a expectativas desmesuradas y a usos carentes de fundamento.

Se ha mencionado ya el cambio de enfoque de las pruebas ENLACE, de un bajo a un alto efecto, y su creciente peso como referente privilegiado para las decisiones de política educativa. Algo similar, aunque con matices diferentes, ha ocurrido con las pruebas PISA de la OCDE. A diferencia de lo que pasó en 2001 y 2004, cuando se difundieron los resultados de las dos primeras aplicaciones de esas pruebas, los que de la aplicación de 2006, que se dieron a conocer en diciembre de 2007, atrajeron poderosamente la atención, al grado de que PISA se ha vuelto el referente para la primera meta del Programa Sectorial de Educación del sexenio del presidente Calderón.

### *Perspectivas y retos*

Desde 2008 han aparecido nuevos elementos en el panorama educativo del país, en especial en lo relacionado con la evaluación.

Sobresale la firma, por parte de las autoridades de la SEP y la dirigencia del SNTE, de un convenio denominado Alianza por la Calidad de la Educación que, entre otras cosas, contempla el establecimiento de un sistema nacional de evaluación. El documento alude también a una propuesta que el SNTE ha hecho en varias ocasiones para que se establezca una Norma Oficial Mexicana que cubra todos los aspectos de la educación, indicando los requisitos que deberían satisfacer para considerarse adecuados. Esos aspectos incluyen no sólo el aprendizaje de los alumnos, sino también contenidos curriculares, características que deberían reunir los edificios escolares así como su mobiliario y equipamiento, y el perfil de los docentes y directores de escuela, entre otros puntos.

El documento que desarrolla la propuesta de Norma Oficial del SNTE, además de deficiencias técnicas importantes, implica que todas las decisiones de carácter normativo sobre el sistema educativo, hasta ahora reservadas constitucionalmente a las autoridades educativas federales y, en al-

gunos aspectos, estatales, sería competencia de instancias paritarias de la Secretaría y el Sindicato.

Hasta fines de 2009, sin embargo, no se ha integrado el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, ni se ha discutido abiertamente la propuesta de Norma Oficial. Los desacuerdos entre las autoridades y la dirigencia sindical, al parecer, no han permitido que se avance en ninguno de esos terrenos. Añade confusión a la situación la aparente alianza política entre la presidencia de la República y la fuerza política del magisterio.

En la perspectiva del futuro, la evaluación en el sistema educativo nacional tiene retos considerables por enfrentar para que los aspectos positivos de su desarrollo reciente puedan continuar y se puedan corregir las deficiencias actuales.

El reto fundamental es el que se puede denominar como la reconceptualización de las evaluaciones para que, con base en una reflexión muy seria sobre los alcances y límites de cada enfoque, se diseñe un conjunto balanceado en el que diferentes acercamientos aporten elementos específicos, complementándose unos a otros, y con una clara y adecuada valoración de la evaluación en aula a cargo de los maestros, como elemento clave del conjunto, al que los elementos de gran escala apoyan, pero no pueden sustituir.

Un segundo desafío, relacionado de manera estrecha con el anterior, es el que consiste en el desarrollo de lo que se puede llamar la cultura de la evaluación entre todos los actores que tienen que ver con el sistema educativo, incluyendo, desde luego, a los maestros y a las autoridades educativas, pero también a los padres de familia, a los medios de comunicación y a la sociedad en general, para que sus legítimas exigencias de mejor calidad y transparencia no se orienten por rumbos inadecuados. Una cultura de la evaluación desarrollada debería comprender al menos: a) capacidad de interpretación adecuada y uso de los resultados; b) compromiso con la transparencia, tanto en el diseño y aplicación como en la difusión de los resultados; c) expectativas positivas respecto del papel de la evaluación.

Un tercer reto se refiere al uso de los resultados por parte de todas las instancias: por las autoridades para sustentar mejor el diseño y la implementación de políticas, pero también por los maestros, para retroalimentar su práctica docente, y por alumnos y padres de familia, para que sus acciones apoyen el trabajo de las escuelas.

Por último, sin que ello signifique desconocer su importancia crucial, el permanente reto de mejorar las evaluaciones, para que sus resultados

sean cada vez más válidos y confiables y, por tanto, más útiles para sustentar buenas decisiones.

En la tarea de mejorar las evaluaciones habrá que prestar especial atención a la dimensión fundamental de la validez, que es más difícil de cuidar que la confiabilidad. Una medición válida de la calidad educativa supone, como punto de partida, ponerse de acuerdo en qué es una buena escuela, lo que implica mucho más que conseguir que los alumnos obtengan altas puntuaciones en pruebas de lectura y matemáticas.

Sin desconocer la importancia de lo anterior, una buena escuela tiene que hacer mucho más: formar ciudadanos pensantes y comprometidos con el futuro que el país necesita. Es necesario valorar la medida en la que un propósito tan importante y complejo se cumple; esto es un reto mayúsculo que los organismos de evaluación no deberán eludir.

## REFERENCIAS

- Backhoff, E., y G. Solano-Flores, 2003. *Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias Naturales (TIMSS): Resultados de México en 1995 y 2000*. México, INEE.
- Blanco, E., 2008. Factores escolares asociados a los aprendizajes en la educación primaria mexicana: un análisis multinivel, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación* 6 (1): 58-84
- Edwards, V., 1991. *El concepto de calidad de la educación*. Santiago de Chile, UNESCO-OREALC.
- Fernández, T., 2007. *Distribución del conocimiento escolar: clases sociales, escuelas y sistemas educativos en América Latina*. México, El Colegio de México.
- Fernández, T., y C. Midaglia, 2003. *Quiénes y cómo usan los informes generados por los sistemas de evaluación de aprendizajes en la educación primaria. Los casos de México y Uruguay*. Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- INEE, 2003. *La calidad de la educación básica en México. Primer informe anual, 2003*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación-SEP.
- INEE, 2004. *Documentos Institucionales. Proyecto de Creación. Decreto. Estatuto Orgánico. Plan Maestro de Desarrollo 2004-2012*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación-SEP.
- INEE, 2007. *PISA 2006 en México*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación-SEP.
- LGE, 1993. Ley General de Educación. Decretada por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos el 13 de julio de 1993. *Diario Oficial de la Federación*.

- SEP, 2000a. *Distribución de los planteles públicos de educación primaria y secundaria, según el nivel de aciertos de sus alumnos en los exámenes de carrera magisterial*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP, 2000b. *Las escuelas primarias rurales y los apoyos de los programas compensatorios. Reporte final del primer Estudio/Diplomado sobre bases metodológicas de investigación cualitativa*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP, 2001. *¿Cómo transformar las escuelas? Lecciones desde la gestión escolar y la práctica pedagógica. Segundo estudio/diplomado. Reporte final*. México, Secretaría de Educación Pública.
- UNESCO, 2005. *Global Monitoring Report. Education for All. The Quality Imperative*. Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Velázquez, V., 2000. Hacia una cultura de la evaluación. 1994-2000, en *Memoria del Quehacer Educativo. 1995-2000* (2). México, SEP.
- Vidal, R., M.A. Díaz y J. Loyola, 2003. *El Proyecto PISA: su aplicación en México*. México, INEE (Cuadernos de Investigación, 9).



## POLÍTICAS DE INCENTIVOS PARA MAESTROS: CARRERA MAGISTERIAL Y OPCIONES DE REFORMA

*Lucrecia Santibáñez\** y *José Felipe Martínez\*\**

### CONTENIDO

Introducción	126
Incentivos docentes en México. Antecedentes, 127	
Los programas de incentivos docentes: la teoría	129
El problema del agente-principal, 129; Los supuestos de los programas de incentivos docentes, 130	
Carrera magisterial	133
Funcionamiento y efectos de Carrera Magisterial	135
Metodología de evaluación, 136; Síntesis de los resultados de la evaluación, 139	
Evidencia empírica sobre incentivos docentes en el mundo	142
Carrera magisterial: ¿pago por mérito o nuevo escalafón?	146
Limitaciones técnicas de CM, 147; Retos de índole política, 148	
Perspectivas para los programas de incentivos docentes en México	150
Mejora de los instrumentos de evaluación docente, 150; Utilización de exámenes de alumnos para evaluar e incentivar a los docentes, 152; Mejoras estructurales a los programas de incentivos, 154	
Consideraciones finales	155
Referencias	157

\* Directora de la Fundación IDEA: <[lsantibanez@fundacionidea.org.mx](mailto:lsantibanez@fundacionidea.org.mx)>.

\*\* Profesor-asistente de la Universidad de California, Los Ángeles: <[jjfntz@ucla.edu](mailto:jjfntz@ucla.edu)>.

## INTRODUCCIÓN

El maestro es el factor escolar más importante para la mejora de la calidad educativa. Además de tener siempre una posición central en los modelos de efectividad escolar (OCDE, 2005), la literatura aporta cada vez más evidencia empírica del importante papel que el maestro puede desempeñar en el aprovechamiento de sus alumnos. Esta evidencia sugiere que el efecto potencial del maestro en el aula es tan importante o más que el asignado a la escuela por tradición (*e. g.* Nye *et al.*, 2004). En este contexto, la importancia de elevar la calidad del docente adquiere especial relevancia. Para ello un número creciente de países está experimentando con esquemas de incentivos que mejoran el paquete de compensación que se ofrece a los mejores profesores. La lógica de estos programas y políticas es en apariencia sólida: para asegurar que los maestros más calificados lleguen a las aulas, los salarios y otras condiciones laborales deben ser en principio tales que atraigan a los mejores candidatos. Esta premisa se enfrenta a la realidad de que cualquier aumento a los salarios tiene un efecto muy importante en los presupuestos educativos. La educación requiere una tarea intensiva para fortalecer el capital humano; en muchos países, los salarios docentes llegan a representar desde 60 hasta 95% del gasto en educación.

Más aún, la manera tradicional de recompensar a los maestros, mediante escalafones que establecen los sueldos con base en antigüedad y formación, no está diseñada para gratificar un mejor desempeño (Murnane y Cohen, 1986; Hanushek, 1996). En teoría, los incentivos motivarían un mayor esfuerzo y dedicación del maestro y retribuirían una mejor labor docente, a un costo menor para el sector público que si se aumentaran los salarios para todo el magisterio. Además, este tipo de programa podría hacer la carrera docente más atractiva, al indicar a los maestros en potencia que el esfuerzo y la dedicación se valoraría y que el desempeño sobresaliente se recompensaría económicamente.

En los últimos 20 años el sector educativo mexicano ha emprendido múltiples esfuerzos para abordar esta problemática, que al final derivaron en la implementación del programa nacional de estímulos docentes denominado Carrera Magisterial (CM).

## *Incentivos docentes en México. Antecedentes*

La década de 1980 fue difícil para el magisterio mexicano. Estos años estuvieron colmados de protestas y manifestaciones, así como de movimientos disidentes en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que buscaban propiciar procesos democráticos en aras de una mejora para sus agremiados. Una causa unificadora para el magisterio durante estos años fue el deterioro del nivel de vida y las condiciones salariales de los maestros. A la par de estos movimientos magisteriales surge una fuerte corriente descentralizadora de los servicios públicos, entre ellos el educativo. El entonces presidente Carlos Salinas de Gortari aprovechó la coyuntura política que vivió el SNTE en esos años para promover cambios dentro del sindicato y del sistema educativo en general. Sus presiones y negociaciones con el SNTE dieron como resultado un nuevo liderazgo, en teoría, democrático (encabezado por la profesora Elba Esther Gordillo), y el consentimiento del sindicato de implementar una serie de reformas descentralizadoras del sistema educativo en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmadas en 1992.

Carrera Magisterial fue tema de estas negociaciones y resultó uno de los ejes principales del ANMEB. En 1992, este esfuerzo constituyó uno de los primeros (y hasta la fecha, de los pocos) sistemas nacionales de estímulos docentes en el mundo. Su propósito principal fue contribuir “a elevar la calidad de la educación, reconociendo y estimulando la labor de los mejores profesores”, así como reforzar “el interés por la actualización y superación permanente de los docentes” (SEP-SNTE, 1998). Carrera Magisterial tuvo un origen complicado que determinó en gran parte su estructura y sus futuras posibilidades de éxito. La Secretaría de Educación Pública (SEP) buscaba un auténtico sistema de incentivos docentes que creara una meritocracia en el sistema educativo, para recompensar a los mejores maestros. El SNTE, por su parte, pretendía desarrollar un esquema de promoción horizontal que retribuyera a todos los maestros por igual y resolviera la crisis salarial suscitada durante la década de 1980. Al final, la propuesta integró elementos de ambas partes, con el predominio de la del SNTE (Ornelas, 2002). Como se verá más adelante, en la retórica, CM parece un sistema diseñado para identificar y recompensar a los mejores maestros. En la práctica, sin embargo, el programa asemeja mucho más a un esquema salarial de promoción horizontal (como lo buscó el SNTE) que a un sistema que recompense el mérito.

A más de 15 años de la firma del ANMEB y, con ella, de la implementación de Carrera Magisterial, hay un sentimiento de que el programa está agotado, que no ha cumplido con sus objetivos originales (al menos los explícitos) y que necesita de una reforma. Al respecto se han planteado diversas opciones, desde eliminar el programa, reformarlo y ampliarlo, hasta complementarlo con esquemas alternos. En el marco de la nueva gran reforma educativa nacional, la Alianza por la Calidad de la Educación, hay en nuestro país un debate profundo sobre los esquemas de incentivos docentes y las perspectivas de mejorar la calidad docente que ofrecen programas como CM y otros. En el centro de estos debates está la necesidad de contar con maestros más preparados, que posean mayores habilidades y competencias docentes y que desde la escuela puedan elevar la calidad de la enseñanza, compensando con esto las desventajas socioeconómicas que aquejan a muchos alumnos mexicanos.

Este capítulo analiza el Programa Carrera Magisterial desde un punto de vista crítico de evaluación empírica y, después, propone algunos temas que deberán ser parte del debate sobre calidad docente, así como algunas propuestas concretas para programas de este tipo. Dada la naturaleza del programa, el análisis y discusión que presentamos aquí combina elementos estrictamente técnicos relativos a la medición y el impacto de la calidad docente, con una consideración cuidadosa del contexto y las dimensiones de política pública del programa. En algunos puntos hay más preguntas que soluciones. Lo que se espera es contribuir al debate sobre esquemas de incentivos docentes desde una perspectiva académica y proponer algunas lecciones que dejó CM para ser incorporadas en el diseño e implementación de esquemas de incentivos en el futuro.

El documento está organizado de la siguiente forma. La segunda sección describe la teoría detrás de los programas de incentivos docentes. La tercera sección detalla el Programa Carrera Magisterial (CM). La cuarta sección presenta un análisis sobre las debilidades y fortalezas de CM, basado en evidencia empírica disponible a partir de una evaluación a gran escala del funcionamiento y el efecto del programa, realizada en 2005. La quinta sección considera otras fuentes de evidencia sobre los resultados de programas de incentivos docentes internacionales. La sexta sección retoma las preguntas sobre la naturaleza dual de CM como programa meritocrático y escalaforario, a la luz de la evidencia presentada. Por último, la séptima y octava secciones ofrecen algunas reflexiones sobre el futuro de las reformas de incentivos docentes en México.

## LOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS DOCENTES: LA TEORÍA

En esta sección se describen de manera muy breve algunos de los principales elementos teóricos que subyacen a los programas de incentivos docentes. La discusión comienza con una presentación resumida del problema del agente-principal, seguida de un análisis de los principales supuestos en los que se sostienen los programas de incentivos, algunos de los cuales resultan difíciles de mantener en el sector educativo.

### *El problema del agente-principal*

En ciencias políticas y economía el problema de motivar a un actor para trabajar o actuar en nombre o a favor de otro se conoce como el problema del *agente-principal*. Este problema surge cuando un *principal* (el empleador, por ejemplo) contrata a un *agente* (el empleado) para que realice determinado trabajo, a cambio de lo cual le otorga una compensación. Ocurre en muchos casos que el contrato de trabajo se da bajo circunstancias en las que al principal le resulta costoso (o incluso imposible) observar el esfuerzo requerido por el agente para ejecutar el contrato. Por ejemplo, en educación, un problema del agente-principal surge en el contrato laboral entre la autoridad educativa y los maestros: la autoridad educativa exige una cierta labor del maestro (por ejemplo, aumentar el aprendizaje de los niños), a cambio de un salario. Sin embargo, a la autoridad le resulta difícil entrar en el salón de clases y observar si realmente el agente está cumpliendo con su labor.

Por otra parte, con frecuencia, el principal no sabe realmente el costo (en términos de esfuerzo) de lo que solicita. Esto podría ocurrir con maestros de alumnos muy aventajados a los que les resulta más fácil enseñar, en cuyo caso la compensación quizá podría resultar excesiva. En estas situaciones en las que el monitoreo es difícil de realizar u oneroso y el esfuerzo del *agente* es difícil de monitorear, es posible que este último tenga poco incentivo para entregar el resultado que demanda el principal o para dar su mayor esfuerzo.

En teoría, los sistemas de incentivos deberían resolver este problema mediante una alineación de los incentivos. Esto consistiría en cambiar las reglas del juego para que un agente, actuando por su propio interés, persiga

objetivos (resultados) que coincidan con los que busca el principal. Esta mejora en el esfuerzo del trabajador en respuesta a un incentivo que se le ofrece al aumentar su productividad se ha observado en otros campos, no educativos, como en los procesos de producción manufacturera o en el campo. Por ejemplo, hay casos bien documentados en la literatura sobre economía y negocios, acerca de trabajadores que han aumentado su rendimiento de manera significativa en respuesta a programas de incentivos. Éste fue el caso de estudios bien documentados de trabajadores que instalaron parabrisas (Lazear, 1996) o plantaron árboles (Paarsch y Shearer, 2000). Sin embargo, este tipo de actividades distan mucho de la complejidad y multidimensionalidad de la labor docente y a la fecha la evidencia no es concluyente en el sentido de que los programas de incentivos docentes puedan efectivamente aumentar el esfuerzo de los maestros y lograr efectos positivos considerables en la calidad educativa. Que esto suceda depende de una serie de supuestos que se analizan a continuación.

### *Los supuestos de los programas de incentivos docentes*

La teoría que subyace a los programas de incentivos formula algunos supuestos importantes que conviene explorar más a fondo, especialmente en lo que concierne el terreno educativo. Estos supuestos incluyen premisas sobre: a) objetivos, b) tecnologías o modos de “producir” rendimientos o resultados, y c) evaluación.

Los estudios más importantes en la literatura económica y de negocios, como aquellos a los que alude la sección anterior, por lo general se enfocan a actividades cuyo objetivo era claro y conocido por todos los actores relevantes. Sin embargo, éste no es siempre el caso cuando se trata de evaluar la labor educativa. Las autoridades educativas, los padres de familia, los maestros y los propios alumnos pueden tener distintos objetivos o propósitos para la educación que imparten o reciben. Algunos de estos objetivos serían el aprendizaje, la promoción al siguiente grado o la reducción de la tasa de deserción, entre otros. También pueden incluir cuestiones como mejorar la autoestima y la seguridad en sí mismos, aumentar las posibilidades de ingreso al mercado laboral, fortalecer los valores cívicos y democráticos o inculcar la apreciación por el arte o la participación en actividades deportivas. Incluso el mismo objetivo puede verse de manera distinta. Por ejemplo, la autoridad educativa a nivel estatal o federal puede perseguir

objetivos de eficiencia (por ejemplo, lograr el mayor aprendizaje con una menor inversión en recursos), de calidad absoluta (conseguir el mayor aprendizaje) o bien de equidad (lograr la menor dispersión en los aprendizajes entre los alumnos o las escuelas).

Lo anterior implica que la educación sea un área en la que múltiples actores trabajan para conseguir uno o más objetivos, algunos perfectamente alineados entre sí, otros en franca yuxtaposición; unos objetivos apoyados por todos, otros tan sólo por unos cuantos. Las autoridades educativas o los directores de escuela pueden buscar otorgar igualdad de oportunidades a todos los alumnos, mientras que algunos maestros o padres de familia quizá prefieran mantener a ciertos alumnos fuera de su escuela o salón de clases (Vegas y Umansky, 2005). O bien, hay ocasiones en las que el sector educativo en general persigue el objetivo de equidad, que se contraponen a las consideraciones de eficiencia (¿dedicamos menos recursos a todos, o más recursos donde hay mayor potencial de obtener ganancia educativa?). Algunos objetivos pueden provocar tensiones entre los recursos (de tiempo, financieros, humanos y docentes), ya de por sí escasos. Por ejemplo, las escuelas tal vez quieran fortalecer los valores cívicos y democráticos o una cultura artística o deportiva, en detrimento de las horas dedicadas a la enseñanza-aprendizaje de materias como ciencias o matemáticas.

En actividades con objetivos múltiples será más difícil diseñar un programa de incentivos que, por una parte, logre atacar más de un objetivo a la vez y, por la otra, evite los posibles conflictos de interés que se generan cuando se favorece un objetivo por encima de otro. Por ejemplo, enfocarse en una única dimensión de la labor educativa, como aumentar los aprendizajes de los alumnos evidenciados por resultados en exámenes estandarizados, puede llevar a problemas tan conocidos como “enseñar para el examen”, o bien, limitar otras funciones importantes del proceso de enseñanza-aprendizaje, como el pensamiento creativo o los trabajos y el tiempo dedicado a actividades difíciles de medir con un examen (Hannaway, 1992; Holmström y Milgrom, 1991).

Los programas de incentivos también suponen que los maestros y las escuelas conocen la tecnología, es decir, la forma de conseguir el objetivo que se persigue o de aumentar su productividad para lograrlo. En los ejemplos provenientes de la industria, con frecuencia todos los trabajadores conocen qué hay que hacer para ser más productivos. En estos casos, la baja productividad se refiere a que el trabajador se exige un menor esfuerzo, ya que no considera que un esfuerzo adicional será recompensado. Una

vez que se implementa el esquema de incentivos, en la mayoría de los casos lo único que el trabajador tiene que hacer es trabajar con mayor ahínco para conseguir el reconocimiento económico, utilizando las herramientas y tecnologías ya disponibles.

En educación, existen algunas evidencias de que de manera independiente al esfuerzo previo, muchos maestros necesitan ayuda para determinar cuál sería la mejor forma de aumentar el rendimiento o el aprendizaje de sus alumnos (Hamilton, 2005). Se puede dar el caso de maestros que ya realizan esfuerzos extraordinarios en el salón de clases, en términos de tiempo y empeño personal, pero aún así necesitan más para mejorar sus resultados. Hamilton (2005) argumenta que los programas de incentivos, albergados muchos de ellos en reformas más amplias de rendición de cuentas, suelen ir acompañados de asistencia técnica y de apoyo pedagógico al maestro. Sin embargo, ésta puede no ser suficiente para compensar problemas de capacidad, y recursos materiales y financieros insuficientes.

Por último, la medición de resultados con labores relativamente sencillas o rutinarias (como las que con frecuencia se presentan en la literatura sobre economía o negocios) usualmente no presenta grandes complicaciones. En cambio, la medición y evaluación adecuadas de los productos de una tarea tan compleja como la educativa presentan serias complicaciones tanto conceptuales como metodológicas y prácticas. Dentro de la propia labor educativa hay actividades o resultados que son más fáciles de medir. Por ejemplo, es más fácil calcular una tasa de deserción o un índice de egreso del grado, que medir lo que un alumno realmente aprendió durante el año escolar. Esto último requiere tomar decisiones sobre los contenidos que se han de cubrir en la evaluación, así como sobre el formato (exámenes estandarizados de opción múltiple, portafolios, presentaciones finales y calificación otorgada por el profesor). Incluso, habiendo tomado todas estas decisiones y contando con instrumentos técnicamente sólidos, es posible argumentar que un examen no cubre lo que en realidad es importante (casi nunca se puede incluir todo el currículo por lo que se deben priorizar contenidos), no abarca todo lo necesario o no es válido de acuerdo con ciertos enfoques educativos.

Por otro lado, la información que producen estos instrumentos siempre se acompaña de un nivel de error de medición o “ruido” que puede limitar la capacidad de identificar y recompensar a los *mejores* maestros. Aun un examen técnicamente sólido puede resultar poco útil o insuficiente para identificar y reconocer la labor de los *mejores maestros*. Por ejemplo, un examen de conocimientos podría identificar con certeza a maestros de bajo

desempeño, pero no ofrecer suficiente información para diferenciar entre maestros de nivel medio y alto (quienes en teoría son candidatos a recibir incentivos). Si se evalúa a los alumnos, su rendimiento podría reflejar más el entorno socioeconómico, familiar y de la comunidad, que la labor específica del maestro; la labor de un maestro podría ser más meritoria que la de otro cuyos alumnos obtienen puntajes relativamente mejores una vez que se considera el contexto de aprendizaje de cada grupo. Este reto de evaluación se ha intentado abordar recientemente mediante técnicas estadísticas (*e. g.* modelos de valor agregado), que permiten análisis más sofisticados sobre la contribución del docente al aprendizaje. Sin embargo, este tipo de métodos requieren sistemas robustos de información longitudinal y tienen todavía un largo camino por recorrer para que puedan ser utilizados con toda confiabilidad, en políticas de las que se esperan efectos importantes, como los incentivos docentes.

Por último, se debe considerar el costo-beneficio del sistema de evaluación docente que todo programa de incentivos necesita. Mejorar los métodos y sistemas de evaluación al grado que permitan emitir juicios confiables sobre la labor docente puede representar un esfuerzo e inversión significativos. Es importante evaluar con cuidado estos costos en relación con los beneficios que ofrece el esquema de incentivos, en particular si se compara con otras inversiones e intervenciones educativas que podrían tener mejores índices de eficiencia.

#### CARRERA MAGISTERIAL

México ha sido uno de los países pioneros en la implementación a gran escala de un programa de incentivos o estímulos salariales al docente. Previo a la implementación de Carrera Magisterial (CM), la totalidad del salario docente se determinaba mediante el escalafón tradicional que privilegiaba la escolaridad y antigüedad por encima de todos los demás factores. CM se diseñó como un esquema multidimensional de estímulos a la labor docente; los participantes se someten de manera voluntaria a un proceso de evaluación anual, al término del cual, dependiendo de sus resultados, pueden acceder a un estímulo económico. Tres grupos de docentes pueden participar en el programa: maestros frente a grupo (vertiente 1), directores y supervisores (vertiente 2) y asesores técnico-pedagógicos (ATP) (vertiente 3), en pre-escolar, primaria y secundaria. Otras condiciones de elegibilidad incluyen

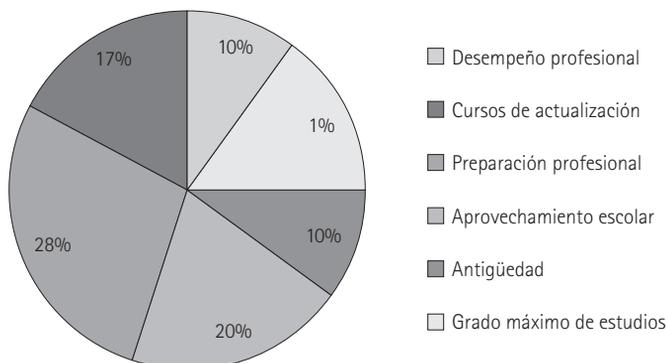
mínimos de antigüedad (dos años), horas clase (en secundaria) y contar con tipos específicos de plaza (definitiva y algunos tipos de interinatos).

La evaluación de la labor docente en CM considera una combinación ponderada de seis factores: 1] grado máximo de estudios (15%); 2] antigüedad (10%); 3] actualización docente (17%); 4] desempeño profesional (estimado con base en una evaluación del director y de otros maestros en la escuela) (10%); 5] preparación profesional (evaluada mediante un examen estandarizado de conocimientos docentes) (28%), y 6] aprovechamiento escolar (determinado por medio de un examen estandarizado de conocimientos del alumno, 20%).<sup>1</sup>

El programa tiene cinco niveles: A, B, C, D y E. En cada nivel se va aumentando el estímulo monetario para el maestro. Los participantes pueden recibir hasta 100 puntos por la evaluación global de CM. Para incorporarse al primer nivel del programa, el A, se requiere un mínimo de 70 puntos. Para promociones no hay un nivel mínimo, pero una evaluación del programa encontró que el mínimo implícito parece rondar los 80 puntos en casi todos los estados (Santibáñez *et al.*, 2007).

Para convertir las calificaciones de las pruebas y otros factores a puntajes de CM se utiliza un procedimiento que norma los resultados en los estados. Mediante este procedimiento, al maestro con el más alto puntaje se le otorgan 100 puntos (o cualquiera que sea el máximo puntaje asignado al factor); los puntajes restantes se calculan según el ordenamiento de resultados. Este proceso de calificación se lleva a cabo para cada uno de los estados. Esto significa que un maestro con 80% de respuestas correctas en un estado podría recibir menos puntos que un maestro con 60% de respuestas correctas en preparación profesional en otro estado. Lo mismo sucede con los resultados de aprovechamiento escolar. Este método para calificar a los maestros supone que no hay mínimos satisfactorios, sino que el rendimien-

<sup>1</sup> Desde el año 2005, se utiliza la prueba ENLACE (en los grados y asignaturas donde se aplique) para evaluar este factor. En los grados y asignaturas en los que no existe prueba ENLACE, la SEP aplica un instrumento de aprovechamiento escolar exclusivo de Carrera Magisterial. Para directores este factor se estima promediando los puntajes de los alumnos y de los docentes que ese año participan en CM en la escuela. Para supervisores se toman los mismos factores, utilizando como base el promedio de los resultados en el desempeño de los directores en la zona escolar a cargo del supervisor. En el caso de los ATP, este factor se conoce como “Apoyo Educativo” y considera los estudios e investigaciones pedagógicas que realicen los ATP, así como su participación en el diseño e impartición de cursos de actualización autorizados por la SEP.



Fuente: elaboración propia con datos del programa.

**Gráfica 4.1.** Factores de evaluación en Carrera Magisterial.

to o el desempeño de cada maestro se evalúa únicamente en relación con los rendimientos de otros maestros en su propio estado.

Los estímulos otorgados por CM son considerables y pueden representar desde 25% del salario base para el nivel A (aproximadamente), hasta más de 150% del salario base para el nivel E. Para ascender de nivel los maestros necesitan permanecer algunos años (entre dos y cuatro, dependiendo del lugar y modalidad donde se labore) en cada nivel antes de ser elegible para promoverse al siguiente. Al respecto, es importante notar que la incorporación a Carrera Magisterial es permanente; una vez que un maestro accede al nivel A, no puede perder el estímulo salarial conseguido, incluso si decide nunca más evaluarse y permanecer en el mismo nivel, seguirá recibiendo sus beneficios.

A la fecha, más de 700 000 plazas docentes han sido inscritas y evaluadas en el programa, lo que constituye más de dos terceras partes de las plazas docentes de educación básica en México. La gran mayoría de estos maestros (90%) está en los niveles A y B del programa.

#### FUNCIONAMIENTO Y EFECTOS DE CARRERA MAGISTERIAL

A pesar de la importancia del programa y los costos sustanciales de implementación y operación que implica, el programa de Carrera Magisterial no se sometió a una evaluación de funcionamiento e impacto por más de una

década.<sup>2</sup> Entre los años de 2004 y 2007, la RAND Corporation fue comisionada por la SEP para realizar una evaluación comprensiva de CM donde por primera vez se utilizó la base de datos completa del programa para evaluar sus efectos en todo el país y se tuvo acceso directo a los componentes y al personal a cargo del sistema de pruebas y evaluación. En esta sección se resumen los principales hallazgos de dicha evaluación.<sup>3</sup> El estudio de RAND se enfocó en las siguientes preguntas de investigación:

1] ¿Son técnicamente adecuados los instrumentos utilizados por CM para medir los conocimientos de docentes y alumnos? ¿Son adecuados los procedimientos de desarrollo y aplicación de las pruebas?

2] ¿Son apropiados los instrumentos y procedimientos utilizados para medir el *factor* desempeño profesional del docente (evaluación colegiada)?

3] ¿Cuál es la relación entre los factores evaluados en CM? ¿Están correlacionados positivamente con la calidad educativa, esto es, con los puntajes de los alumnos?

4] ¿Está CM alcanzando su meta de contribuir a elevar la calidad educativa?

### *Metodología de evaluación*

*Funcionamiento.* La evaluación de las propiedades técnicas de los instrumentos utilizados en CM incluye: *a)* la alineación del contenido de las pruebas con las especificaciones y el currículum, basada en la opinión de conocedores del sistema educativo mexicano y expertos en cada grado-asignatura y usando un marco de referencia desarrollado específicamente para este estudio; *b)* el nivel de demanda cognitiva de las pruebas de docentes y de alumnos, basado en la opinión de los mismos expertos usando marcos de referencia adaptados de la literatura; *c)* las propiedades psicométricas de las pruebas del maestro y alumnos, esto incluye índices de dificultad y discriminación de los ítems e índices de consistencia interna de la prueba en el aula; *d)* los

<sup>2</sup> Esto por supuesto no quiere decir que no existan estudios sobre CM. Por ejemplo, Schmelkes (2001) realizó un estudio utilizando una muestra de maestros en zonas marginadas. Otros estudios sobre el tema incluyen García Manzano (2004); Tyler Elenes (1997); Ornelas (2002); Santizo (2002).

<sup>3</sup> El reporte de la evaluación (Santibáñez *et al.*, 2007) contiene información mucho más detallada acerca de todos los puntos que aquí se presentan.

procedimientos de desarrollo, construcción, y operación de las pruebas; el los procedimientos e instrumentos de evaluación del factor desempeño profesional. La información utilizada proviene de cinco fuentes principales: las pruebas mismas, los planes y programas de estudio de la SEP, los lineamientos y guías de estudio que especifican el contenido de las pruebas, los resúmenes de estadísticas descriptivas de ítems y pruebas utilizados por CM en 2003-2004, y la base de datos a nivel de ítem de las pruebas del alumno para el mismo año.

*Impacto.* Para evaluar el impacto de los estímulos salariales de CM en la calidad educativa primero se realizó un análisis de las relaciones estadísticas entre los factores del programa a fin de explorar si éstos exhibían una relación positiva y significativa con los puntajes de las pruebas de aprovechamiento escolar. Segundo, para estimar los efectos del programa se utilizaron métodos cuasiexperimentales dada la imposibilidad de formar un grupo natural de comparación. Dado que CM funciona de modo voluntario y que no existe información sobre maestros no elegibles o que no hayan participado en el programa, el grupo de comparación tuvo que construirse a partir de los propios participantes en él. Para ello se utilizó un modelo de regresión discontinua, y se asumió que dentro de CM existen grupos de docentes con un incentivo mayor para mejorar y otros con uno menor.

Recordando que para incorporarse al nivel A los maestros necesitan obtener un mínimo de 70 puntos, el corte arbitrario ofrece a los evaluadores una manera de conformar grupos razonablemente equivalentes de comparación. Los maestros comienzan en CM con un cierto “puntaje base”, que se obtiene automáticamente (grado de estudios, antigüedad) o casi automáticamente (desempeño profesional). Muchos maestros pueden también tener una idea razonable de los puntos que obtendrán en la prueba del maestro y a partir de cursos de actualización. En concreto, los maestros que al principio tienen puntajes por debajo de 50 puntos tendrían *incentivos débiles* para mejorar el rendimiento de los alumnos, ya que ni siquiera con 20 puntos asociados a este factor llegarían al corte mínimo de 70 para aspirar a ser incorporados al programa. Por otra parte, un maestro que comience con un puntaje sobre los 70 puntos tampoco tendría incentivos fuertes para mejorar el aprovechamiento, ya que incluso con un puntaje cero en este factor podría aspirar a una incorporación. Por último, los maestros cuyos puntajes de origen los sitúan en el rango de entre 50 y 70 puntos tendrían *incentivos fuertes* para mejorar el aprovechamiento escolar, ya que para ellos estos puntos serían críticos para lograr su incorporación. Con base en este

razonamiento, se implementó un modelo de regresión discontinua que tomara estos rangos en consideración. Si los docentes responden a los incentivos ofrecidos por CM, realizando mayores esfuerzos o incrementando de alguna forma el aprovechamiento escolar, entonces se deberían detectar diferencias entre los grupos de incentivos débiles y fuertes.

La estrategia anterior sirvió para evaluar los efectos de los estímulos ofrecidos por CM para maestros que buscan su incorporación al nivel A. La evaluación también exploró si el incentivo salarial de CM tuvo efectos positivos subsecuentes en los puntajes de aprovechamiento escolar. Es decir, si se observan efectos del estímulo para maestros, después de que haya sido incorporado o promovido con éxito a cierto nivel de CM. En esta parte del análisis se utilizó también una estrategia de regresión, con la que se compararon los puntajes de los maestros muy cercanos al corte para incorporaciones o promociones y se observaron los puntajes de sus alumnos en el año inmediatamente posterior a la incorporación (o promoción) o no en el programa.<sup>4</sup>

*Muestra y datos.* A partir de datos proporcionados por la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial; la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Educación Pública (DGE), el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (Pronap) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se construyó una base de datos con información individual, de todos los maestros que participaron en el programa durante el periodo de 1998 a 2003 (etapas 8-12). La evaluación se centró en los docentes frente a grupos de primaria y secundaria (primera vertiente). No se estudiaron ni el personal directivo ni el personal de apoyo técnico-pedagógico, que corresponden a las vertientes 2 y 3.

Como medida de calidad educativa (la variable dependiente) se utilizaron los propios exámenes de CM, al no existir al momento de la evaluación datos sobre otras pruebas que pudieran ser utilizadas como referente externo de calidad (por ejemplo, la prueba nacional ENLACE). Es importante anotar que la estrategia empírica utilizada buscó aislar el impacto de CM sobre algunos indicadores de la calidad educativa. Al hacerlo, se intenta identificar el efecto que tiene el docente (mediante su incorporación o no al pro-

<sup>4</sup> Esta estrategia tiene la debilidad de que hay algo de pérdida de muestra, ya que una proporción significativa de maestros que sí fueron promovidos o incorporados no se presenta el año siguiente a realizar las pruebas de CM, por lo que no podemos observarlos en la base de datos.

grama) sobre las variables de interés. Sin embargo, por su naturaleza cuantitativa, el análisis no permite elucidar los mecanismos o procesos que pudieron haber causado cualquier efecto observado.

### *Síntesis de los resultados de la evaluación*

*Funcionamiento de las pruebas de maestros y alumnos.* El análisis de las pruebas de preparación profesional refleja una amplia cobertura de las áreas curriculares y una alineación adecuada con los temarios proporcionados a los docentes. Sin embargo, los reactivos en su mayoría se refieren a habilidades cognitivas de muy bajo nivel, con preponderancia de aquellos que requieren sólo memorización o procedimientos. Esto es preocupante y equivale en la práctica a evaluar a los maestros con base en pruebas que reflejan en gran medida conocimientos que se espera que exhiban los alumnos. En términos sólo técnicos, la dificultad promedio de los reactivos es adecuada; la sección de contenidos programáticos es más difícil (índice promedio de 0.56) comparada con la de metodologías de enseñanza (0.62) y aspectos legales (0.61). Las secciones de contenidos programáticos presentan, en general, niveles adecuados de confiabilidad, pero las de metodología de la enseñanza y aspectos legales exhiben una confiabilidad más baja.

Las pruebas de alumnos (aprovechamiento escolar) mostraron una cobertura amplia de contenidos de los planes y programas de estudio. Al igual que las pruebas del maestro, las del alumno requieren por lo general de habilidades cognitivas de bajo nivel; aun así, el índice medio de dificultad de los reactivos es de aproximadamente 40%, un tanto más difícil de lo deseable. Las pruebas de secundaria de Historia, Matemáticas y Geografía son aún más difíciles y también incluyen una mayor proporción de ítems de alto nivel de demanda cognitiva. En cuanto a aspectos psicométricos, las pruebas del alumno, en especial las de secundaria, presentan menores grados de consistencia interna y confiabilidad que los observados en las pruebas docentes y en algunos casos inferiores a lo que se considera aceptable de acuerdo con estándares internacionales.

Es importante notar que los índices de confiabilidad que se reportan en CM para esta prueba no son los correctos, dado que el programa no intenta producir indicadores confiables del aprovechamiento escolar por individuo. Por lo tanto, la estadística clave es la confiabilidad del promedio por aula que se utilizará para tomar decisiones sobre la incorporación o

promoción de maestros (Brennan, 1995). Martínez *et al.*, (2006) utilizaron la base de datos de ítems de CM para estimar la confiabilidad del puntaje promedio por aula, tomando en cuenta el diseño matricial de la prueba; los resultados indican que los puntajes promedio por aula son considerablemente más confiables que los puntajes individuales.

En cuanto al análisis de los procedimientos de desarrollo y operación de las pruebas en CM, la evaluación concluyó que las pruebas del maestro se desarrollan dentro de un sistema relativamente robusto, son guiadas y monitoreadas por comités técnicos compuestos por personal de la SEP y el SNTE, y mantienen documentación para un número importante de procesos. En cambio, las pruebas de aprovechamiento escolar de los alumnos no reciben la misma atención y se desarrollan en un contexto mucho menos controlado y estructurado; la documentación sistemática para estas pruebas es escasa o inexistente y el grueso de la información acerca de la operación del programa hubo de obtenerse mediante entrevistas con el personal encargado en la SEP.

Una constante en el programa de pruebas de CM es la ausencia de estudios de validez que permitan ofrecer argumentos sólidos sobre las interpretaciones más adecuadas de los puntajes. Tampoco se investigan posibles sesgos en las pruebas, aun cuando estudios empíricos sugieren que tales sesgos pueden existir (afectando, por ejemplo, a maestros rurales e indígenas) (Schmelkes, 1996).

*Evaluación del desempeño profesional.* La evaluación colegiada del maestro recibe 10 puntos en CM. Este factor es evaluado por el consejo técnico de la escuela (los maestros, el director y un representante del SNTE), utilizando un instrumento que incluye 15 indicadores correspondientes a tres dimensiones de rendimiento docente: a) planeamiento y ejecución del proceso enseñanza-aprendizaje; b) participación en el funcionamiento de la escuela, y c) participación en la interacción escuela-comunidad. Aunque este procedimiento pueda parecer en principio adecuado, los detalles de su aplicación son problemáticos y la información resultante, de escasa utilidad. En particular, el proceso se basa en una exposición autoevaluativa del maestro frente al comité, que asigna una calificación consensuada de uno, tres o cinco a cada maestro en cada indicador. La escala, aunada a la falta de una definición clara de los niveles de desempeño deseados y la presión natural de calificar a pares en vivo y por consenso produce indicadores sumamente sesgados, mediante los cuales la mayoría de los maestros obtiene la calificación máxima (la mediana de puntajes para este factor en CM es

9.1 de 10 puntos). Este factor se convierte así en una constante de poco valor práctico para distinguir a los mejores maestros.

*Impacto del programa en la calidad educativa.* Los resultados del análisis del impacto en Santibáñez *et al.* (2007) sugieren que los estímulos de CM han tenido un impacto menor en el aprovechamiento escolar de los alumnos. Estos efectos (o la falta de ellos) se observan en los docentes que están compitiendo para su incorporación. En primaria, los coeficientes de impacto tienen magnitudes cercanas a cero, por lo que podrían considerarse como no significativos. En secundaria, los coeficientes de impacto tienen un signo positivo, pero son de magnitud muy reducida. La magnitud del efecto para los maestros de secundaria está en el rango de 3 a 15% de una desviación estándar. Estos efectos sólo se observan para maestros en el rango de incentivos “fuertes” (entre 50 y 70 puntos iniciales), quienes representan menos de 14% de los docentes de la muestra de secundaria.<sup>5</sup>

Parece que una vez que han sido incorporados o promovidos, los participantes en CM tienen todavía menos incentivos para mejorar el puntaje de los alumnos en las pruebas de aprovechamiento escolar, ya que se observan efectos negativos (de magnitud también muy modesta) en las calificaciones de los estudiantes en dichas pruebas. En parte, estos resultados pueden ser explicados por la composición de la muestra utilizada para el análisis (la cual varía de un año a otro), pero también pueden ser resultado de la estructura de incentivos docentes de CM. Quizá al garantizar los estímulos por el resto de su carrera, CM debilite la motivación que los maestros tienen de hacer un esfuerzo adicional para mejorar el aprovechamiento escolar, una vez que recibieron una incorporación o promoción al programa. Si lo anterior se sostiene, no sorprendería que, después de una promoción o incorporación, el maestro regrese a su desempeño habitual el siguiente año.

Los hallazgos del estudio de RAND son consistentes con otros resultados en la literatura sobre incentivos docentes, la cual llega a resultados no concluyentes sobre el efecto de los estímulos monetarios ofrecidos a los maestros para mejorar el aprovechamiento escolar. La mayoría de los programas que se revisaron muestra sólo pequeñas mejoras en los resultados de las pruebas de aprovechamiento y éstas (cuando se observan) sólo se sostienen

<sup>5</sup> Los efectos observados para los docentes de secundaria son más evidentes después de la etapa 10, cuando los estados se apegaron de manera más estricta al puntaje mínimo requerido para la incorporación.

por un corto periodo. En algunos casos, el intento de sortear el sistema y, en otros, una asignación inadecuada al programa, son realmente los responsables de los efectos positivos observados.

### EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE INCENTIVOS DOCENTES EN EL MUNDO

En general, la evidencia sobre efectos de los programas de incentivos docentes en el mundo no es concluyente, aunque algunos programas piloto han mostrado resultados muy alentadores. Esta sección resume los efectos de algunos programas de incentivos para los que se cuenta con evaluaciones rigurosas de impacto, a fin de situar los resultados de CM en perspectiva y derivar lecciones de la experiencia internacional para informar futuras reformas a los sistemas de estímulos docentes en México.

Glewwe *et al.* (2003) estudiaron un programa de incentivos docentes en escuelas rurales de Kenia. Se seleccionaron 50 escuelas de manera aleatoria de un total de 100 para participar en el programa de incentivos. El programa otorgaba premios (monetarios) a los maestros de cuarto a octavo grados, con base en los resultados de los alumnos de la escuela en los exámenes distritales anuales a partir de una línea de base. Los premios representaban hasta 43% del salario base mensual de los maestros en estos grados. Las escuelas competían en dos categorías: mejores resultados y mayor incremento en los resultados. Tras dos años de implementación, los autores encontraron que los alumnos en las escuelas participantes tuvieron puntajes más altos en los exámenes distritales que los alumnos de las escuelas que no participaron en el programa. Sin embargo, al analizar los datos de las pruebas para las escuelas que participaron y las que no lo hicieron, los autores no encontraron evidencias de que los resultados positivos se hayan extendido al tercer año, cuando el programa ya no estaba en operación.

En la India, Duflo y Hanna (2006) evaluaron una intervención para reducir el ausentismo docente en zonas rurales mediante el uso de incentivos y monitoreo. Los autores diseñaron y realizaron un experimento con 120 escuelas de tratamiento y 60 escuelas de comparación, seleccionadas al azar. El problema del ausentismo docente en zonas rurales en la India es de magnitud importante, ya que los datos recolectados para establecer una línea de base sugirieron una tasa de ausencia de 44%. El experimento se diseñó para comprobar si los incentivos monetarios pueden ser suficientes

para motivar a los maestros a faltar menos a clases. Para monitorear el cumplimiento con el calendario escolar y evitar errores y manipulación, los autores diseñaron un novedoso mecanismo para repartir entre los maestros de las escuelas tratamiento cámaras fotográficas que imprimían la fecha y hora en cada foto tomada. Los maestros en las escuelas tratamiento comprobaban su asistencia, mediante fotografías de ellos y sus alumnos al comienzo y al final del día y los salarios se calculaban con base en los días efectivos de clase impartidos por el docente. El programa tuvo un impacto significativo en el ausentismo escolar, reduciendo la tasa original de 44 a 24%. Este efecto se observó por dos años, a pesar de que el estudio sólo duró 10 meses. La reducción en la tasa de ausentismo docente también afectó el aprovechamiento de los alumnos de manera significativa. Un año después de haber comenzado el programa los puntajes en exámenes estandarizados de los alumnos en escuelas tratamiento eran mayores (en 0.17 desviaciones estándar) que los de los alumnos en las escuelas de comparación.

En otro estudio de la India, en el estado de Andhra Pradesh, se implementó un experimento de “pago por mérito”. Doscientas escuelas fueron seleccionadas aleatoriamente para recibir un bono salarial (pagadero al final del año escolar) con base en mejoras en los resultados promedio de sus alumnos en exámenes estandarizados, sujeto a un mínimo de 5% de mejora. El bono consistió en 500 rupias por cada punto porcentual de mejora. El bono es considerable si se piensa que los maestros perciben 7 500 rupias por mes, en promedio. En 100 escuelas, los incentivos se implementaron de manera grupal (todos los maestros recibían el mismo bono, independientemente de los resultados de sus alumnos). En las otras 100 escuelas los bonos se repartieron de manera individual, basados en los resultados de los alumnos del propio maestro (no del promedio de la escuela). Muralidharan y Sundararaman (2009) emplearon un análisis de regresión de los puntajes finales ajustados a la línea base. Los resultados sugieren que los incentivos individuales mejoraron el rendimiento de los alumnos en 0.19 desviaciones estándar en Matemáticas y 0.12 desviaciones estándar en Lengua. Estos resultados son ligeramente mejores que los de los maestros en las escuelas donde el incentivo se otorgó de manera grupal, aunque la diferencia no es estadísticamente significativa. Sin embargo, un análisis costo-beneficio reveló que los incentivos grupales fueron más eficientes, ya que costaron menos que los incentivos individuales, sin reportar diferencias significativas en impacto. En promedio, cada escuela gastó 9 000 rupias en los incentivos. El estudio de Muralidharan y Sundararaman también evaluó

el impacto de añadir un auxiliar docente a la escuela (*para-teacher*), así como de otorgar un premio monetario (*cash grant*) a la escuela. Los autores concluyeron que, de todas las intervenciones evaluadas, los incentivos ofrecen la mejor razón costo-beneficio.<sup>6</sup>

Uno de los sistemas de incentivos docentes grupales a gran escala más conocidos en el mundo opera en Chile. En ese país, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos (SNED) ofrece incentivos monetarios a las escuelas que muestran un alto rendimiento. Este programa se implementó en 1990 y las estimaciones preliminares muestran, por una parte, que ha derivado en incrementos salariales en términos reales de los salarios de los docentes. Por otro lado, se ha observado, de manera preliminar, un efecto positivo en el rendimiento de los estudiantes de las escuelas que han participado en las aplicaciones a lo largo del tiempo y con una gran probabilidad de ganar el incentivo. Asimismo, el SNED ha demostrado que ha tenido efectos en las actitudes de los docentes, pues éstos ahora están más abiertos a la evaluación y al pago de incentivos asociados con el desempeño (Mizala y Romaguera, 2003).

En Estados Unidos, Dee y Keys (2004) evaluaron el Career Ladder Evaluation System (CLES), implementado en el estado de Tennessee para mejorar el rendimiento de los alumnos mediante una combinación de mejoras salariales y otros beneficios, como mayor autonomía docente y liberación de tiempo para actividades diferentes a la enseñanza. El programa parece haber tenido efectos mixtos. Utilizando resultados del programa STAR,<sup>7</sup> los autores encontraron que el CLES no fue del todo exitoso. Si bien algunos maestros pudieron incrementar los puntajes de sus alumnos en matemáticas, no hubo mejoras en lectura. Además, encontraron que a medida que los maestros avanzaban en la carrera o en el programa de incentivos a niveles más altos, esto no se asociaba sistemáticamente con una mejora en los rendimientos de los alumnos (Dee y Keys, 2004).

En Israel, Lavy (2002) examinó un pequeño programa piloto de incentivos monetarios y mejoras en las condiciones de 62 escuelas secundarias

<sup>6</sup> El programa de auxiliares docentes costó 10 000 rupias por escuela y el programa de premios monetarios a la escuela (*cash-grants*) costó 9 960 rupias, pero ambos demostraron menores efectos positivos que el programa de incentivos (Muralidharan y Sundararaman, 2009).

<sup>7</sup> STAR fue un programa experimental para evaluar el efecto de la disminución del tamaño de los grupos en Tennessee. Los datos del programa han servido para evaluar también otro tipo de intervenciones.

(incluyendo secundarias y preparatorias).<sup>8</sup> Los premios se otorgaron con base en los resultados de los alumnos en pruebas estandarizadas y la disminución en las tasas de deserción. Los incentivos fueron de tipo torneo, de acuerdo con el cual los premios se otorgan no con base en un resultado o corte específicos, sino según los lugares que ocupan las escuelas cuando se ordenan de mejor a peor. Los resultados de Lavy sugieren que los incentivos monetarios tuvieron efectos positivos moderados durante su primer año de implementación. Del programa se obtuvo una mejora en el promedio de los alumnos en los exámenes estandarizados, así como un incremento en la proporción de alumnos que se graduaron de preparatoria (especialmente entre alumnos provenientes de familias de menores recursos económicos). El programa también parece haber contribuido a disminuir la tasa de deserción y mejorado la transición de secundaria a preparatoria. Los incentivos en especie (mejora de condiciones laborales) también parecen haber tenido resultados positivos. Sin embargo, una comparación de costo entre los incentivos monetarios y los incentivos en especie llevó al autor a concluir que los primeros eran más eficientes que las mejoras a las escuelas (Lavy, 2002).

Los incentivos monetarios han sido utilizados también para atraer a los maestros a escuelas en zonas rurales, marginadas o en condiciones laborales difíciles. Esto ha sido el caso de países como México (con el PARE o Programa para Abatir el Rezago Educativo), Estados Unidos (con el *combat pay* implementado en lugares como California y Nueva York) y, más recientemente, en Bolivia, en donde las autoridades locales ofrecieron a los maestros en las zonas rurales un incentivo salarial para compensarles por las difíciles condiciones de trabajo y vivienda. El bono era pequeño y representaba únicamente entre 0.3 y 1.1% del sueldo base mensual. Utilizando datos administrativos docentes del Ministerio de Educación, así como los resultados de un examen de Matemáticas y Lengua aplicado en 1999 a una muestra de alumnos de tercero de primaria, una evaluación de este programa concluyó que el bono no fue suficiente para atraer y retener a los maestros más efectivos en estas zonas (Urquiola y Vegas, 2005).

<sup>8</sup> Las escuelas no fueron seleccionadas aleatoriamente para participar en el proyecto. El autor utilizó una regresión discontinua para contrastar los resultados de los alumnos en las escuelas que participaron en el programa, usando como comparación las escuelas que, por reglas arbitrarias de selección, no fueron seleccionadas pero que estuvieron muy cerca de la línea de corte.

## CARRERA MAGISTERIAL: ¿PAGO POR MÉRITO O NUEVO ESCALAFÓN?

Al implementar Carrera Magisterial, México se convirtió en uno de los primeros (y hasta la fecha, uno de los pocos) países en el mundo que vinculan el salario docente con el desempeño. En teoría, el diseño de CM cuenta con todos los elementos deseables en esta clase de programas: múltiples factores que apuntan no únicamente a una dimensión del trabajo docente, sino a varias de ellas (resultados de los alumnos, conocimientos del maestro, antigüedad, actualización, etc.); una evaluación que incluye elementos medidos con pruebas estandarizadas (aprovechamiento escolar, preparación profesional y actualización), así como con valoraciones del desempeño por parte de directivos y colegas (desempeño profesional). Incluye también puntos por antigüedad y por estudios y cursos de actualización, lo que en teoría incentivaría la retención de los maestros en el sistema educativo y su continua mejora de conocimientos y habilidades docentes. La evaluación es además voluntaria y provee a los maestros participantes de mejoras salariales sustanciales en caso de concluir con éxito su evaluación. De esta forma, el incentivo no es tan pequeño que no resulte atractivo para los maestros o que no compense el costo de someterse a un proceso anual de evaluación. Además, el sistema ha estado operando por más de 15 años, lo que le debería haber llevado a un grado importante de consolidación y a que sus efectos fueran visibles. En su estudio sobre esquemas de incentivos y compensación docente, la OCDE sugiere que toma entre ocho y 10 años para que los nuevos esquemas de compensación basados en desempeño logren consolidarse y mostrar efectos positivos (OCDE, 2009).

Sin embargo, los resultados que se observan de la evaluación de impacto de RAND no son promisorios. En síntesis, sugieren que el programa no está teniendo el impacto esperado, de acuerdo con sus propios parámetros de calidad. Se podría argumentar que la medida de aprovechamiento escolar es deficiente como aproximación al concepto más amplio de *calidad educativa*. Sin embargo, hay poco desacuerdo en el sentido de que el aprendizaje de los alumnos en relación con lo estipulado en planes y programas de estudio es en teoría un indicador clave del impacto del programa. También podría argumentarse que el diseño de la evaluación es débil y no logra captar de manera adecuada el impacto del programa, al no contar estrictamente con un grupo de comparación ajeno al programa. Si bien ésta es una crítica válida, si los efectos del programa fueran considerables se podría

esperar observar diferencias en función de los incentivos para distintos grupos de docentes en el programa. Dicho de otra forma, si los maestros responden de manera positiva a los incentivos y cambian su comportamiento o su esfuerzo, no sería de esperar que un maestro con pocos incentivos se esforzara más o que uno con muchos incentivos no lo hiciera. El hecho de que la evaluación no está observando diferencias significativas entre estos dos grupos es, al menos, una llamada de atención que sugiere que los estímulos salariales pueden no estar funcionando como se pretende.

¿A qué se debe que un programa con un diseño aparentemente comprensivo y apropiado para asociar el otorgamiento de incentivos al mérito docente no esté logrando resultados? ¿Por qué parece que después de 15 años el programa no progresa hacia una mayor calidad y efectividad? ¿Por qué los maestros no lo aceptan todavía como una medida confiable de su desempeño? Al respecto se pueden adelantar algunas hipótesis.

### *Limitaciones técnicas de CM*

La evaluación de RAND revela limitaciones importantes en el sistema de evaluación de maestros de CM, tanto en el diseño como en las pruebas psicométricas. Por un lado, es importante notar que el sistema de evaluación pierde preeminencia cuando muchos maestros pueden promoverse casi de forma automática en función de su antigüedad o, en el mejor de los casos, obteniendo grados académicos o tomando cursos de actualización. El hecho de que una proporción sustancial de los puntos otorgados corresponda a factores que aumentan mecánicamente (*i. e.*, antigüedad y grado máximo de estudio; que en conjunto representan 25% de la evaluación) no parecería contribuir a fortalecer los incentivos para la mejora de la práctica docente o los resultados de los alumnos. En particular, la investigación sugiere que el grado de estudios del profesor no incide en el aprovechamiento de los alumnos y que la antigüedad tiene un efecto pequeño en el mejor de los casos (Santibáñez *et al.*, 2007).

Un problema similar es la discordancia entre las premisas y objetivos del programa, las medidas obtenidas y los pesos que se asignan a éstas. Para evaluar a los docentes según avanzan en su carrera sería natural combinar pruebas que den énfasis a conocimientos de creciente complejidad con indicadores de desempeño y calidad en la práctica docente en el aula. En Carrera Magisterial, en cambio, se invierte gran cantidad de recursos en

desarrollar pruebas del maestro que comprenden sólo conocimientos muy básicos que se esperarían de un candidato a ingresar a la profesión, no de un maestro experimentado. Las prácticas docentes en el aula se evalúan mediante el factor desempeño profesional al que se asigna un peso de sólo 10%; más aún, la evaluación de este factor es tan deficiente que la mayoría de los maestros obtiene el puntaje máximo.

Otra dimensión problemática es el ajuste de los puntajes de los alumnos para considerar diferencias en las condiciones socioeconómicas de las escuelas y las comunidades. Los puntajes se norman de forma tal que cada maestro se compara únicamente con otros dentro del mismo estrato socioeconómico a nivel regional, a fin de no poner en desventaja a los maestros que enseñan en zonas marginadas. Sin embargo, la estratificación por región no permite tomar en cuenta las grandes variaciones que pueden existir en el perfil de los alumnos, incluso en un mismo estrato económico, ya que en muchas zonas coexisten localidades en mejores y peores condiciones socioeconómicas y escuelas en mejores y peores condiciones de infraestructura y recursos.

Otra crítica importante es que los instrumentos privilegian procesos cognitivos de bajo nivel y no hacen distinción alguna entre niveles; un maestro que busca incorporarse al primer nivel de CM aplica en las mismas evaluaciones que otro que busca promoverse al segundo nivel o al quinto. Esto impide que el programa realmente recompense a los mejores maestros, a los más competentes, a los que en un futuro puedan servir como maestros modelo o ejemplos a los más jóvenes (Santibáñez *et al.*, 2007). En la práctica, todo lo anterior significa que hay poca evidencia de que CM sea realmente capaz de identificar a los *mejores maestros*, lo que debilita directamente el poder de los incentivos ofrecidos, ya que muchos profesores conjeturan, correctamente, que un mayor esfuerzo no siempre se traducirá en puntajes más altos en CM.

### *Retos de índole política*

La naturaleza política de CM, manejada por una comisión mixta SEP-SNTE,<sup>9</sup> en la que los dos actores principales no siempre comparten una visión común, puede explicar en parte que el programa no esté mostrando los efectos que

<sup>9</sup> Esta comisión está compuesta por miembros del SNTE y de la SEP, en cantidades iguales. Es la comisión rectora del programa.

se esperaban de él. La negociación política y la tensión entre los objetivos del SNTE (un aumento salarial generalizado) y la SEP (un sistema de “pago por mérito”) tuvieron como consecuencia que los objetivos y el diseño del programa fueran ambiguos. Debido a esto y a pesar de su retórica meritocrática, CM se asemeja más en la práctica a una nueva estructura salarial de promoción horizontal, más cercana a la visión del sindicato que a la de la SEP.

Otro ejemplo de cómo la negociación y los compromisos políticos pueden afectar el adecuado funcionamiento del programa para fomentar una meritocracia docente fue la incorporación directa realizada durante los primeros años de CM. Aproximadamente la mitad (cerca de 389 000 plazas) de los maestros incorporados actualmente a CM lo hizo automáticamente y sin ninguna evaluación. Durante los años posteriores a la firma del ANMEB, no existía un sistema de evaluación funcional como parte de CM. Esto tuvo como consecuencia que, para cumplir con el compromiso político adquirido ante el SNTE al firmar el Acuerdo, todos los maestros que provenían del Esquema de Educación Básica<sup>10</sup> fueron automáticamente incorporados al programa. Lo mismo sucedió con maestros que estudiaban ciertas licenciaturas en la Universidad Pedagógica Nacional, a quienes también se favoreció con la incorporación directa.

Otro elemento de naturaleza política tiene que ver con la lentitud con que procede cualquier reforma al programa. Una revisión extensa de programas de incentivos docentes sugiere que, por su naturaleza controversial y la necesidad de negociar con distintos actores, éstos deben ser sujetos a un sistema de retroalimentación y cambios sobre la marcha (OCDE, 2009). De esta forma se pueden mejorar elementos de diseño e implementación que no están funcionando como se esperaba. Sin embargo, este tipo de retroalimentación y mejora continua se ha dado muy poco en CM. Desde su implementación en 1992, el programa fue reformado sólo dos veces. En 1997-1998 se cambió la forma de evaluar el aprovechamiento escolar y se le otorgaron 20 puntos a este factor. Y en 2006 se adoptó ENLACE como sustituto de la prueba de Aprovechamiento Escolar, usada antes exclusivamente para en CM.<sup>11</sup> Desde la firma de la Alianza para la Calidad de la

<sup>10</sup> El Esquema de Educación Básica precedió a Carrera Magisterial como una medida para subsanar las malas condiciones salariales que experimentaron los docentes en la década de 1980.

<sup>11</sup> ENLACE se adoptó únicamente en los grados y materias evaluados por esta prueba censal. Para los grados y materias no cubiertos por ENLACE se sigue aplicando el instrumento de Aprovechamiento Escolar.

Educación (ACE), se habló de una reforma profunda al sistema, misma que sigue siendo discutida por la Comisión Rectora de la ACE, sin resultados aparentes. Esta falta de dinamismo a la hora de hacer reformas para bien del programa también afecta su potencial para producir resultados positivos en la calidad educativa.

#### PERSPECTIVAS PARA LOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS DOCENTES EN MÉXICO

Aun si se reconoce al maestro como el factor escolar más importante para la calidad educativa y se acepta que sería deseable mejorar sus condiciones laborales, en México como en muchos otros países no es factible aumentar a corto plazo el salario de todos los maestros. Por un lado, está el argumento de que los salarios de los docentes en México no son bajos en términos relativos.<sup>12</sup> Por otro lado, podría argumentarse que en términos absolutos y dada su poca perspectiva de crecimiento a lo largo de la carrera, quizá habría que reconsiderar el asunto salarial en México. Sin embargo, desde la perspectiva de la autoridad y de la sociedad en general, la implementación de sistemas que aumenten el salario docente tendría que verse acompañada de mejoras sustanciales en los resultados y la calidad educativa. A continuación se describen algunas recomendaciones generales a partir de consideraciones teóricas y la evidencia empírica disponible, para enriquecer los esquemas de incentivos docentes basados en evaluación de maestros.

#### *Mejora de los instrumentos de evaluación docente*

Es importante asegurar que los instrumentos utilizados para la evaluación docente sean adecuados y se implementen acorde a estándares internacionales de calidad. Para ejercer un control de calidad se deben desarrollar y actualizar continuamente manuales técnicos para el desarrollo, administración y reporte de las pruebas. Estos manuales podrían también incorporar

<sup>12</sup> Según la OCDE, los maestros mexicanos reciben, por hora, salarios equivalentes al PIB per cápita o mayores. Incluso cuando se comparan con otros profesionistas, los salarios docentes por hora en México no son bajos.

lineamientos para la revisión de los reactivos para minimizar diferentes tipos de sesgos, ya sean de género, culturales o regionales. A su vez, deben incluir lineamientos detallados para la confidencialidad y comunicación de la información de los resultados de las pruebas a docentes, escuelas, autoridades estatales, investigadores y al público en general.

Hay que reconocer que las pruebas tienen límites en lo que pueden medir. En el caso de las pruebas de conocimientos docentes (como la de preparación profesional en CM), hay que reconocer que un examen estandarizado de opción múltiple sólo podrá comprobar adecuadamente ciertas cuestiones muy puntuales del saber docente; por ejemplo, lo que el maestro sabe acerca de su materia, o bien, sus conocimientos y habilidades analíticas en general. Es difícil, sin embargo, que estas pruebas puedan medir las capacidades didácticas del maestro o su habilidad para enseñar. Por sus propias limitaciones, un examen único estandarizado no puede mensurar ciertas competencias importantes para la docencia, como la habilidad verbal, la capacidad para comunicar con claridad y concisión las ideas, la pericia para lograr trabajo en equipo y motivar a los niños, para facilitar la discusión, planear y diseñar una clase coherente y productiva, así como para manejar el grupo y la disciplina, etcétera.

Sobre este punto quizá sea recomendable pensar más allá de un solo examen para medir la preparación profesional o las capacidades docentes a favor de un proceso de evaluación más completo con mayores bondades; una evaluación que incorpore otras mediciones no estandarizadas, como la observación de clases y la entrega y revisión de portafolios. Estos procesos son mucho más costosos e intensivos que aplicar un examen estandarizado. Sin embargo, se podría pensar en formas para reducir los costos y la cobertura, en aras de una evaluación más confiable y adecuada del desempeño profesional. Por ejemplo, se podría pensar en evaluar únicamente a un grupo reducido de maestros cada año (en lugar de cientos de miles, podrían ser miles) o utilizar consejos regionales de evaluación para descentralizar estos procesos y hacerlos más manejables.

Otro punto que se debe considerar es que si el programa de incentivos quiere realmente distinguir e identificar a los mejores maestros no puede tener pruebas uniformes que no reconozcan la antigüedad o la preparación previa del individuo. En el caso de CM, el hecho de que las pruebas de preparación profesional no aumenten en dificultad para aquellos que buscan promoverse a niveles más altos, a pesar de que sí reciben estímulos mucho mayores, es una debilidad del programa. Quizá se podría diseñar una prue-

ba que midiera tanto conocimientos curriculares como competencias individuales y de enseñanza con el fin de que logren identificar a los maestros con mayores habilidades tanto para recibir los más altos estímulos como para servir como mentores o evaluadores del resto.

Por último, los programas de evaluación docente como CM deben considerar establecer consejos técnicos y de contenido para supervisar los aspectos psicométricos y estadísticos clave de las evaluaciones, la cobertura de contenidos curriculares, así como el cumplimiento con la documentación necesaria de seguridad, detección de fraudes y otros aspectos esenciales del proceso de valoración. Los consejos técnicos pueden trabajar para asegurar la calidad de las pruebas y procedimientos evaluativos.

### *Utilización de exámenes de alumnos para evaluar e incentivar a los docentes*

Para utilizar medidas del aprovechamiento de los alumnos como determinante de estímulos docentes, dichas medidas deberán reflejar la contribución del maestro al aprendizaje del alumno, y no factores socioeconómicos o contextuales. Para ello es necesario que los puntajes de los exámenes de alumnos, primero, sean ajustados por factores socioeconómicos del alumno, la comunidad y la escuela. Segundo, habrá que transitar hacia un modelo de ganancia educativa o valor agregado para poder desglosar la contribución del docente a los puntajes de los alumnos. Los métodos de valor agregado permiten determinar la contribución específica del maestro al aprendizaje del alumno, recompensar así a los maestros con base en su desempeño real. Sin embargo, es importante reconocer sus alcances y requerimientos. En el caso de los requerimientos de información para la estimación de métodos de valor agregado (VA) o ganancia educativa, éstos son considerables ya que requieren datos longitudinales individuales y ligados entre sí, para alumnos y maestros, en al menos tres puntos en el tiempo (tres años). Además, se requiere contar con información rica sobre factores como el contexto socioeconómico de la familia y de la comunidad, los recursos escolares, etc. Si además se cuenta con datos sobre los maestros con los que el alumno cursó grados anteriores, esto ayudará a mejorar la estimación del efecto del maestro.

Aun si se cuenta con esta información existen problemas técnicos no triviales que afectan la precisión de los estimadores de VA:

1] La asignación de alumnos a maestros y de maestros a escuelas no es aleatoria, lo cual puede sesgar los resultados atribuidos al maestro. Éste es el caso en particular si algunos maestros son sistemáticamente asignados a alumnos con mayores o menores niveles de aprendizaje.

2] La confiabilidad estadística de los estimados de valor agregado tenderá a ser baja si hay pocas observaciones (por ejemplo, alumnos o puntos en el tiempo) por maestro.

3] El método asume medidas de intervalo en las que un cambio de un punto es igual en cualquier rango de la escala del examen. La experiencia sugiere que esto con frecuencia no se cumple. En estudios realizados en otros países se encontraron problemas de estimación de valor agregado, incluso en exámenes utilizados por muchos años que se equiparaban vertical y horizontalmente.

4] El VA estimado para cada maestro puede variar con el tiempo. El estudio de Koedel y Betts (2005) mostró que el ordenamiento de los maestros puede variar de manera importante de un año a otro. En su estudio sobre el valor agregado docente utilizando datos de San Diego, los autores encontraron que únicamente entre un sexto y un cuarto de los maestros en determinado quintil en un año permanecieron en ese quintil en años subsecuentes. En otras palabras, una proporción considerable de maestros tiene un rendimiento un año y un rendimiento muy diferente (incluso menor) el año siguiente.

5] El VA estimado también puede variar considerablemente en función de la medida dependiente usada. Estudios recientes demuestran que estas diferencias pueden existir incluso si se consideran distintos subpuntajes dentro de una misma prueba de matemáticas (Lockwood *et al.*, 2007)

6] Finalmente, los métodos de VA suponen que los maestros son igualmente *efectivos* con todos sus alumnos. Esto puede no ser cierto y puede generar imprecisiones e inestabilidades en el desempeño docente.

Por todo lo anterior, países que por años han recolectado toda esta información para estimar esta clase de modelos (Inglaterra y Estados Unidos, por ejemplo) no los utilizan para decisiones de alto impacto, como la determinación de salarios docentes, o los utilizan muy poco. De hecho, la literatura especializada no recomienda utilizar el puntaje de los alumnos (así sea en formato de VA o desviaciones de un estimado poblacional) como el único factor o incluso el factor mayoritario para decisiones relativas al otorgamiento de estímulos (Braun, 2005). Se recomienda utilizar medidas compuestas

de retribución al buen desempeño que incluyan factores como el desarrollo profesional (actualización, conocimientos docentes, aptitudes y competencias didácticas) y evaluaciones de pares u otras de desempeño docente, en tanto que se da menos peso al puntaje de los alumnos (en formato valor agregado o, como mínimo, utilizando puntajes de años anteriores como información contextual). Por último, dado que la experiencia ya está contemplada en el pago base, esto no se recomienda como factor para otorgar estímulos.

### *Mejoras estructurales a los programas de incentivos*

Una vez que se hayan reformulado y desarrollado los instrumentos con más eficacia para medir el desempeño de los maestros como el sistema de evaluación, se pueden considerar otro tipo de reformas de corte más estructural. Por ejemplo, se podrían contemplar evaluaciones al desempeño que utilicen diversos parámetros con la finalidad de proveer incentivos continuos para la mejora. O bien, que incluyan la posibilidad de algún tipo de sanción si el desempeño cae por debajo de un nivel mínimo aceptable. La literatura económica sugiere que esta clase de programas reduce el ruido en las medidas de desempeño y el riesgo al trabajador, haciendo que los estímulos sean más eficientes.

Los programas de incentivos docentes, como cualquier programa de políticas públicas, deben esforzarse por utilizar los recursos de manera más eficiente. Esto en particular es importante cuando, como es el caso de México, los recursos son escasos. Por ejemplo, los programas se pueden enfocar en aquellos maestros que tienen incentivos fuertes para mejorar su desempeño, o bien, en México, donde existe un currículo nacional, las autoridades educativas podrían focalizar sus recursos en el desarrollo de una prueba censal o nacional de primer nivel, la cual no existe en la actualidad, para ser utilizada tanto por CM como por otros programas o intervenciones educativas que busquen medir el aprovechamiento escolar. Esto también facilitaría la validación externa de los logros obtenidos por CM relativo a otros programas de mejora escolar.

Por último, hay que recalcar que incluso los sistemas mejor diseñados pueden no mostrar ganancias en la calidad educativa si las valoraciones para medirla son defectuosas. Además, cualquier efecto que se observe será

principalmente sobre lo que el programa incluya como su definición de calidad educativa. Si los instrumentos utilizados por el programa no corresponden a lo que las autoridades educativas, sindicatos de maestros, investigadores, alumnos y padres de familia definan como aprendizaje de los alumnos y buenas prácticas docentes, el programa no recompensará a las personas que la comunidad en general reconoce como buenos maestros.

El análisis y la revisión de la literatura discutidos anteriormente también sugieren la posibilidad de que los sistemas de estímulos salariales individuales (como CM) tengan pocas posibilidades en la práctica de arrojar resultados positivos como los que es usual que se observen en la literatura económica. A pesar de que en la literatura sobre programas educativos existen casos en los que los incentivos a docentes han dado como resultado un mayor rendimiento de los alumnos (los casos de Kenia y la India, discutidos con anterioridad), en su mayoría estos programas son de pequeña escala y presentan resultados positivos de corto plazo. En algunos casos dichos resultados no siempre son el producto de mayor esfuerzo por parte del maestro para mejorar su práctica docente, sino de formas astutas de sortear el sistema. Esto sugiere la posibilidad de considerar la introducción de otro tipo de incentivos (grupales, combinados, etc.), aunque hay que reconocer que la evidencia empírica sobre sus efectos positivos en el sector educativo es escasa.

### CONSIDERACIONES FINALES

En la actualidad, existe un debate en el sector educativo sobre la manera óptima de otorgar estímulos a la labor docente. Por un parte, hay la intención de buscar formas de recompensar la labor educativa. La Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) explícitamente introdujo un nuevo esquema de estímulos docentes basados en la prueba ENLACE, esquema que a la fecha no ha sido introducido. Por otra parte, se percibe que Carrera Magisterial es un programa agotado. Si bien el programa tuvo beneficios importantes para mejorar la calidad de vida y los salarios de la mayoría de los maestros de educación básica en México, cada vez se incorporan menos maestros al nivel A (menos de 5% anual, según datos de Santibáñez *et al.*, 2007) y hay también menos promociones. Además, no se ha demostrado que el programa tenga beneficios importantes sobre la calidad educativa. Esto ha llevado a las autoridades a proponer reformas a CM dentro de la propia Alianza. Sin

embargo, no hay detalles oficiales sobre lo que estas reformas implicarían, a pesar de que se ha hablado de disminuir el número de factores y cambiar las ponderaciones.

Independientemente de lo que suceda con CM, el problema raíz permanece: ¿cómo motivar la labor y el esfuerzo docente de una manera costo-efectiva para el Estado? Este objetivo no se cumplió con CM. Por lo tanto, cualquier esquema de incentivos docentes que quiera implementarse necesitará cumplir con algunas características para poder alcanzar sus objetivos fundamentales en términos de calidad educativa: *a)* ser un sistema realmente meritocrático, en el que quienes se recompensen sean maestros que puedan demostrar capacidades y resultados superiores; *b)* ser un sistema cuya evaluación docente minimice el ruido estadístico y logre, de la mejor manera posible, desglosar la contribución del maestro al resultado del alumno; *c)* ver la labor docente más allá de un examen estandarizado e incorporar otras mediciones de la misma; *d)* incentivar a un grupo reducido de maestros cada año con la finalidad de que las mediciones puedan ser hechas de manera adecuada; *e)* proveer un nivel de incentivo suficiente para motivar cambios en el comportamiento del maestro, pero a la vez que sea factible realizarlo, y *f)* no permitir que por su fórmula o mediciones se discrimine implícitamente contra maestros que laboren en ciertos entornos, por ejemplo, aquellos que enseñan en escuelas en condiciones de desventaja económica.

Cualquier esquema de incentivos que quiera realmente producir un sistema de recompensas efectivas para el magisterio deberá tener estrategias concretas para atacar cada uno de los puntos anteriores. Una de las principales lecciones que dejó CM es que no basta con tener las estrategias o la visión clara en el papel, ni con tener un diseño que en apariencia motive la mejora docente. Los detalles se vuelven igual de importantes que el discurso. La forma en la que los esquemas de incentivos se implementan y se aplican en la práctica es determinante para su efectividad.

## REFERENCIAS

- Braun, H., 2005. *A Primer on Value-Added Models*. New Jersey, Educational Testing Service.
- Brennan, R.L., 1995. The conventional wisdom about group mean scores, *Journal of Educational Measurement* **32** (4): 385-396.
- Dee, T.S., y B.J. Keys, 2004. Does merit pay reward good teachers? Evidence from a randomized experiment, *Journal of Policy Analysis and Management* **23** (3): 471-488.
- Duflo, E., y R. Hanna, 2006. *Monitoring Works: Getting Teachers to Come to School*. Poverty Action Lab, MIT, 21 de mayo, en <<http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/39124/MonitoringWorksGettingTeachersSchool.pdf?sequence=5>>.
- García Manzano, M.S., 2004. *Una mirada al esquema de carrera magisterial en México: recorrido histórico y estudio de caso en dos escuelas primarias del D.F.*, tesis de maestría. México, Departamento de Investigaciones Educativas, Cinvestav.
- Glewwe, P., N. Ilias y M. Kremer, 2003. Teacher incentives. Working Paper No. 9671. Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Hamilton, L., 2005. Lessons from performance measurement in education, en R. Klitgaard y P.C. Light (eds.), *High-Performance Government: Structure, Leadership, Incentives*. Santa Monica, RAND Corporation, pp. 381-405.
- Hannaway, J., 1992. Higher order skills, job design, and incentives: An analysis and proposal, *American Educational Research Journal* **29** (1): 3-21.
- Hanushek, E.A., 1996. Outcomes, costs, and incentives in schools, en E.A. Hanushek y D.W. Jorgenson (eds.), *Improving America's Schools: The Role of Incentives*. Washington, D.C., National Academy Press, pp. 29-52.
- Holmström, B., y P. Milgrom, 1991. Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design, *Journal of Law, Economics, and Organization* **7** (special issue): 24-52.
- Koedel, C., y J. Betts, 2005. Re-examining the role of teacher quality in the educational production function (inédito), en <[http://client.norc.org/jole/SOLEweb/Koedel\\_Betts.pdf](http://client.norc.org/jole/SOLEweb/Koedel_Betts.pdf)>.
- Lavy, V., 2002. Evaluating the effect of teachers' group performance incentives on pupil achievement, *Journal of Political Economy* **110**: 1286-1317.
- Lazear, E.P., 2000. Performance pay and productivity, *American Economic Review* **90** (5): 1346-1361.
- Lockwood, J.R., D. McCaffrey, L. Hamilton, B. Stecher, B. V.N. Le y J.F. Martínez, 2007. The sensitivity of value-added teacher effect estimates to different mathematics achievement measures, *Journal of Educational Measurement* **44** (1): 47-67.
- Martínez, J.F., V.N. Le y L. Santibáñez, 2006. *Análisis de los contenidos y las características técnicas de los instrumentos usados para evaluar aprovechamiento escolar en Carrera Magisterial*. Santa Monica, RAND Corporation.

- Mizala, A., y P. Romaguera, 2003. Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile, en C. Cox (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, Santiago de Chile, Universitaria, 2003.
- Muralidharan, K., y V. Sundararaman, 2009. Teacher performance pay: Experimental evidence from India. NBER Working Paper 15323. Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Murnane, R., y D. Cohen, 1986. Merit pay and the evaluation problem: Why most merit pay plans fail and a few survive, *Harvard Educational Review* 56: 1-17.
- Nye, B., S. Konstantopoulos y L.V. Hedges, 2004. How large are teacher effects?, *Educational Evaluation and Policy Analysis* (26): 237-257.
- OCDE, 2005. El maestro importa: Políticas para atraer y conservar profesores efectivos. Santiago de Chile, PREAL (Políticas. Formas y Reformas de la Educación).
- OCDE, 2009. *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers. International Practices*. París (Políticas. Formas y Reformas de la Educación).
- Ornelas, C., 2002. Incentivos a los maestros: la paradoja mexicana, en C. Ornelas (ed.), *Valores, calidad y educación*. México, Santillana-Aula XXI, pp. 137-161.
- Paarsch, H.J., y B. Shearer, 2000. Piece rates, fixed wages, and incentive effects: Statistical evidence from payroll records, *International Economic Review* 41 (1): 59-92.
- Santibáñez, L., J.F. Martínez, A. Datar, P.J. McEwan, C.M. Setodji y R. Basurto-Dávila, 2007. *Breaking Ground: Analysis of the Assessments and Impact of the Carrera Magisterial Program in Mexico*. Santa Monica, RAND.
- Santizo, C., 2002. *Implementing reform in the education sector in Mexico: The role of policy networks*, tesis de doctorado. Birmingham, University of Birmingham.
- Schmelkes, S., 2001. Teacher evaluation mechanisms and student achievement: The case of Carrera Magisterial in Mexico. Ponencia presentada en la Annual Meeting of the Comparative and International Education Society. Washington, D.C., 14 a 17 de marzo (inédito).
- SEP-SNTE, 1998. *Lineamientos generales de Carrera Magisterial*. México, Secretaría de Educación Pública, (Comisión Nacional).
- Tyler Elenes, N.E., 1997. ¿Carrera o barrera magisterial? Un estudio preliminar del impacto en los docentes de primaria, *Pensamiento Universitario* (86): 82-99.
- Urquiola, M., y E. Vegas, 2005. Arbitrary variation in teacher salaries. An analysis of teacher pay in Bolivia, en E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*. Washington, D.C., The World Bank, pp. 187-212.
- Vegas, E., e I. Umansky, 2005. Improving teaching and learning through effective incentives. Lessons from Latin America, en E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*. Washington, D.C., The World Bank, pp. 1-20.

5  
FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

*Carlos Mancera Corcuera\**

CONTENIDO

Presentación	160
Desde el acuerdo nacional de 1992 hasta las reformas legales de 2007	162
Implicaciones de la fórmula del fondo de aportaciones para la educación básica y normal en la equidad	168
El costo de la prestación del servicio, 169; La dispersión poblacional, 170; El salario de los maestros, 170; Diferencias entre los costos educativos rurales y urbanos, 171; Las posibilidades financieras de los estados, 172	
Una fórmula alternativa	172
Resultados relevantes	174
Conclusiones sobre las implicaciones de la fórmula en la equidad	177
Implicaciones de la fórmula en la calidad	178
Referencias	180
Anexo	181

---

\* Socio de Valora Consultoría, S.C.: <cmancera@valora.com.mx>.

PRESENTACIÓN<sup>1</sup>

Al cumplirse 200 años de la lucha de Independencia y 100 años de la Revolución mexicana se nos presenta una oportunidad especial para reflexionar sobre las políticas educativas que más pueden ayudar a que todos los mexicanos podamos contribuir al desarrollo nacional y beneficiarnos de éste. La construcción de una nación más igualitaria, con ciudadanos participativos y libres, tiene entre sus pilares la educación pública. Para desarrollarse, ésta requiere de financiamiento suficiente y adecuadamente distribuido entre las entidades federativas y regiones del país. Una buena fórmula de financiamiento es necesaria para cumplir con la obligación del Estado de garantizar el derecho de los mexicanos a recibir educación básica, según lo establece el artículo 3º de nuestra Constitución política.

El sostenimiento de los servicios de educación pública recae en el gobierno federal y en los gobiernos de las entidades federativas. El gasto federal se concentra en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). En todos los estados, el FAEB representa la mayor parte del gasto educativo. El cuadro 5.1 muestra la distribución del gasto federal y estatal en cada una de las entidades federativas en 2008.<sup>2</sup>

Como se puede apreciar, existen asimetrías marcadas en la contribución que hacen las entidades federativas. Este documento explica el origen de las asimetrías y el intento de corregirlas mediante la modificación legal de diciembre de 2007 a la fórmula para la distribución del FAEB, en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal (2007). Asimismo, explica el retroceso que ese cambio a la ley produce en la búsqueda de la equidad educativa y propone una fórmula alternativa que supere las limitaciones de la vigente para favorecer el desarrollo educativo armónico en el país.

Según se explica en el texto, el papel compensatorio de la Federación es indispensable para la equidad educativa: sin importar su nivel de desarrollo, todos los estados deben contar con los medios para cumplir con la

<sup>1</sup> Este trabajo fue posible gracias a la Secretaría de Educación de Veracruz, si bien la responsabilidad es sólo del autor. Dicha Secretaría asumió en 2007 el liderazgo nacional sobre la discusión de las aportaciones federales para la educación básica entre las entidades federativas y solicitó al autor que realizara los estudios técnicos respectivos. El presente trabajo se basa en esos estudios.

<sup>2</sup> La fórmula aprobada en 2007 y que comenzó a aplicarse en 2008 produce efectos redistributivos graduales, por lo que la distribución del gasto en 2008 es muy cercana a la que existía en 2007.

**Cuadro 5.1.** Gasto en educación básica por tipo de sostenimiento, 2008  
(millones de pesos)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Estatal (a)</i>	<i>Federal (b)</i>	<i>Total (a+b)</i>	<i>Porcentaje (a)/(b)</i>
Aguascalientes	543	3 127	3 670	17.4
Baja California	5 236	6 992	12 228	74.9
Baja California Sur	70	2 096	2 166	3.4
Campeche	227	2 935	3 162	7.7
Coahuila	2 514	6 853	9 367	36.7
Colima	190	2 064	2 254	9.2
Chiapas*	3 786	11 473	15 259	33.0
Chihuahua	4 461	6 973	11 434	64.0
Durango	1 891	5 093	6 984	37.1
Guanajuato	4 064	9 056	13 121	44.9
Guerrero	1 461	11 338	12 799	12.9
Hidalgo	210	7 730	7 940	2.7
Jalisco	5 716	11 854	17 570	48.2
México	16 342	22 325	38 667	73.2
Michoacán	4 400	10 689	15 089	41.2
Morelos	492	4 147	4 639	11.9
Nayarit	538	3 420	3 958	15.7
Nuevo León	5 455	7 783	13 239	70.1
Oaxaca	—	12 193	12 193	0.0
Puebla	3 756	10 342	14 098	36.3
Querétaro	334	3 803	4 137	8.8
Quintana Roo	273	3 111	3 384	8.8
San Luis Potosí	654	7 368	8 022	8.9
Sinaloa	2 976	5 970	8 946	49.9
Sonora	2 775	6 087	8 862	45.6
Tabasco	2 906	5 118	8 024	56.8
Tamaulipas	2 188	8 381	10 569	26.1
Tlaxcala	616	2 963	3 579	20.8
Veracruz	5 958	16 966	22 924	35.1
Yucatán	1 688	4 198	5 887	40.2
Zacatecas	1 394	4 808	6 202	29.0
Total	83 115	227 256	310 371	36.6

\* El gasto del estado de Chiapas para 2008 se estimó como 33% del FAEB del estado. El estado no reportó su gasto en el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal (CFEE).

Fuentes: SEP, 2008; SHCP, 2008.

obligación constitucional de impartir educación básica. Las asimetrías no se corrigen dando lo mismo a los desiguales, sino otorgando a cada quien lo justo para que todos los mexicanos se puedan beneficiar de la educación básica.

DESDE EL ACUERDO NACIONAL DE 1992  
HASTA LAS REFORMAS LEGALES DE 2007

En 1992 se suscribió entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). En virtud de la firma de este instrumento, las escuelas de educación básica administradas por el gobierno federal fueron transferidas a los gobiernos de los estados. En este Acuerdo quedó establecido que el gobierno federal aportaría a los estados los recursos necesarios para pagar el costo de operación, incluyendo el capítulo de pago de servicios personales correspondientes a las escuelas transferidas. Asimismo, quedó acordado que el gobierno federal aportaría los fondos requeridos para incrementar la cobertura educativa y elevar la calidad del servicio, especialmente en las entidades que acusaban mayores rezagos (Gobierno Federal, 1992).

En este ordenamiento el gobierno federal hizo un compromiso para fortalecer la función compensatoria entre estados y regiones. Por tal motivo, se estableció que dicha autoridad velaría para que se destinaran recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más profundas.

Además de este compromiso por favorecer la equidad educativa, en el ANMEB se planteó la corrección de las asimetrías en el financiamiento, originadas por el tamaño relativo de los sistemas estatales y federal (Gobierno Federal, 1992). Con el fin de propiciar una mayor equidad en el financiamiento educativo, el ANMEB señaló que el gobierno federal convendría con aquellos gobiernos estatales que hasta entonces habían aportado recursos modestos a la educación que incrementaran su gasto educativo a fin de que éste guardara una situación más equitativa respecto a los estados que, teniendo un nivel similar de desarrollo, ya dedicaban una proporción más significativa de sus presupuestos a la educación (Gobierno Federal, 1992).

Posteriormente, en diciembre de 1997, con la inclusión del artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se elevó a rango de ley la obligación

del gobierno federal de aportar a los estados los fondos necesarios para sostener las escuelas transferidas en 1992. En este nuevo artículo de la LCF se hizo explícito que la Federación pagaría los aumentos salariales y el costo de creación de plazas. Asimismo, quedó establecido que el costo de estas medidas se regularizaría en los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) de los años subsecuentes.

Durante los 10 años de vigencia del texto aprobado en 1997, al igual que en los cinco previos, transcurridos entre la firma del ANMEB y la promulgación del artículo 27 de la LCF, hubo una política de asignación de plazas nuevas favorable a las entidades con mayores rezagos. La llamada “programación detallada” (Prodet), que consiste en la identificación de la demanda educativa no atendida para asignarles plazas, produjo los resultados esperados: las regiones donde se registraban mayores rezagos fueron dotadas de las plazas requeridas.

En virtud de esta política, se logró disminuir sustancialmente no sólo la tasa de inasistencia a la escuela, sino también la dispersión de dicha tasa entre entidades federativas. Según los datos del INEGI, entre 1990, el año en que se levantó el censo inmediato anterior a la firma del ANMEB, y el censo del año 2000, la tasa de inasistencia a la escuela entre la población de cinco a 14 años de edad en las 31 entidades que participan del FAEB disminuyó de 16.5 a 10.2%; igualmente importante, la desviación estándar de las tasas de inasistencia de los estados bajó de 2.19 a 1.57%. Al comparar 1990 con 2005 las cifras son aún más contundentes: la tasa de inasistencia cayó a 5.8% en 2005, mientras que la desviación estándar disminuyó a 0.68%. En un periodo de 15 años, tanto la tasa de inasistencia como la desviación estándar de esta tasa bajaron en dos terceras partes. En el cuadro 5.2 se muestran las cifras de inasistencia para cada una de las entidades federativas.

Este cambio, operado en tan sólo 15 años, no se podría explicar en la ausencia de una política progresiva en la distribución del gasto educativo destinado al crecimiento de los servicios.

Es importante señalar que esta política de creación de plazas en las entidades con mayores rezagos no es claramente discernible al revisar la participación de los estados más pobres en el FAEB. En general, estas entidades son expulsoras de población, por lo que la creación de plazas nuevas se ha canalizado a grupos que no tenían servicios. Por su parte, otros estados, con menores rezagos, son receptores de población y se han beneficiado de plazas nuevas de la Federación para atender a los inmigrantes. En la distri-

**Cuadro 5.2.** Población de 5 a 14 años que no asiste a la escuela, 1990-2005 (porcentaje)

<i>Entidad federativa</i>	1990	2000	2005
<i>República mexicana*</i>	16.50	10.19	5.80
Aguascalientes	14.86	7.84	4.47
Baja California	16.56	12.36	6.08
Baja California Sur	16.58	12.76	6.25
Campeche	16.09	12.32	6.11
Chiapas	15.53	11.80	5.92
Chihuahua	14.97	11.36	5.74
Coahuila	14.47	10.96	5.59
Colima	14.01	10.62	5.46
Durango	13.48	10.38	5.37
Guanajuato	12.90	10.24	5.36
Guerrero	12.66	10.39	5.52
Hidalgo	10.50	7.85	4.84
Jalisco	9.86	7.39	4.77
México	10.04	7.54	4.91
Michoacán	10.51	7.90	5.14
Morelos	11.19	8.39	5.47
Nayarit	12.02	9.03	5.88
Nuevo León	12.98	9.87	6.45
Oaxaca	13.79	10.50	6.95
Puebla	13.77	10.33	6.88
Querétaro	10.40	7.08	4.46
Quintana Roo	13.68	8.63	5.09
San Luis Potosí	15.04	9.16	5.17
Sinaloa	15.34	8.99	5.08
Sonora	15.33	8.76	4.95
Tabasco	15.21	8.53	4.76
Tamaulipas	15.20	8.35	4.64
Tlaxcala	15.26	8.22	4.55
Veracruz	15.72	8.36	4.65
Yucatán	16.64	8.76	4.98
Zacatecas	18.08	9.65	5.67
<b>Desviación estándar</b>	<b>2.19</b>	<b>1.57</b>	<b>0.68</b>

\* Todas las entidades federativas, excepto el Distrito Federal.

Fuentes: INEGI (1990, 2000, 2005).

bución del FAEB, el efecto del apoyo a los estados más atrasados y expulsiones de población se compensó con el beneficio que recibieron los más desarrollados y receptores de población.

Un tema que no fue resuelto después de la firma del ANMEB de 1992 ni en la adición del artículo 27 de la LCF en 1997 fue la equidad en las aportaciones de los estados con sus propios recursos. Esta preocupación quedó vigente y fue expresada repetidamente en la Convención Nacional Hacendaria (2004).

En junio de 2007, el Ejecutivo federal, como parte de la reforma hacendaria que sometió a consideración del Congreso de la Unión, presentó una iniciativa para modificar el artículo 27 de la LCF. La exposición de motivos fue la siguiente:

A raíz de la descentralización educativa en 1992, el gobierno federal cubre la nómina de los maestros federalizados a través de transferencias a las entidades federativas, atendiendo a la proporción de maestros federales que había en ese año en cada entidad. Lo anterior implica que las entidades que habían hecho un esfuerzo para incrementar el sistema educativo estatal fueron, y siguen siendo, penalizados. Es decir, en términos generales, cada entidad recibe la misma proporción del FAEB desde 1992.

[...]

La mecánica que se propone ajusta los criterios de distribución de los recursos del FAEB, sin modificar la forma de su incremento, de tal manera que se conserve el monto nominal actual de las transferencias para cada entidad hacia el futuro y el incremento en el fondo se distribuya en un 60% de acuerdo a la matrícula de cada entidad, en un 30% entre las entidades que tengan una transferencia federal por alumno por debajo del promedio nacional y en un 10% entre todas las entidades de acuerdo a un índice de calidad educativa determinado por la Secretaría de Educación Pública.

De esta manera, todas las entidades reciben incrementos de un año a otro, pero aquellas con mayor rezago recibirán un incremento adicional. La distribución de recursos federales comenzará a ser distinta de la fotografía de 1992 y evolucionará de acuerdo a las necesidades (reflejadas en la matrícula) de cada una de las entidades. En el largo plazo, cerca de 15 años, cada entidad recibirá una proporción del FAEB igual a la fracción de su matrícula pública en relación a la nacional, con lo cual, el gasto federal por alumno convergerá a un mismo nivel y los esfuerzos locales en educación se verán reflejados de manera equitativa (Presidencia de la República, 2007).

Como se puede apreciar, en la lógica de la iniciativa, la equidad en los esfuerzos locales se producirá cuando el gasto federal por alumno converja a un mismo nivel en todo el país. Esta iniciativa fue revisada por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. El dictamen se transcribe a continuación:

Esta dictaminadora aprecia el objetivo expresado en la exposición de motivos del Ejecutivo federal, de que en alrededor de 15 años, el gasto educativo federal converja a un mismo nivel por alumno en todo el país; sin embargo, se considera conveniente reconocer la heterogeneidad entre los estados de la República en el costo de proveer el servicio educativo. Esta heterogeneidad es el resultado de las disparidades en la composición rural y urbana de la población, la presencia de grupos indígenas, la disparidad en el costo de vida y salarios de maestros, entre otros. Los estados han hecho esfuerzos para compensar estas diferencias, los cuales se han reflejado principalmente en el gasto educativo que aportan de sus recursos propios.

El gasto educativo estatal es por tanto una variable que recoge y resume de manera sucinta las diferencias estructurales en el costo de proveer los servicios educativos y por esa razón esta dictaminadora considera conveniente incluirla en la fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).

De esta manera, los estados que han aportado más recursos propios verán recompensado su esfuerzo. Paralelamente, para incluir esta nueva variable de distribución, se ajustan los ponderadores de la fórmula para quedar de la manera siguiente: matrícula 50%, rezago de gasto federal por alumno 20%, gasto educativo estatal 20% e índice de calidad 10%.

Por último, se precisa que independientemente de las variables que se utilizan para determinar el monto total del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (mencionadas en el artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal), la distribución del mismo se realizará exclusivamente de acuerdo a la nueva fórmula de distribución incorporada al artículo 27 de dicho ordenamiento legal (Cámara de Diputados, 2007).

El dictamen de la Comisión de Hacienda tuvo el acierto de identificar que los estados tienen distintos costos en la provisión de los servicios educativos. Menciona, correctamente, en primer lugar, la distinción entre lo rural y lo urbano. No obstante, no explica por qué el gasto educativo estatal “recoge y resume de manera sucinta las diferencias estructurales en el costo

de proveer los servicios educativos”. La falta de claridad en este punto es la debilidad principal en el dictamen aprobado y que finalmente se convirtió en ley. Haber asociado los niveles de gasto educativo estatal con el costo de proveer los servicios fue un error.

Chiapas es un estado con alta población rural e indígena que tradicionalmente ha hecho aportaciones significativas a la educación básica. Guerrero y Oaxaca comparten muchas de las características demográficas y sociales de Chiapas; sin embargo, casi no gastan recursos propios en la educación básica. En el caso de los estados más desarrollados, se pueden comparar Coahuila y Tamaulipas. El primero hace aportaciones sustancialmente más altas que el segundo, a pesar de que sus condiciones demográficas y sociales encuentran similitudes. Otros ejemplos permitirían llegar a la misma conclusión: no hay elementos para afirmar que al incluir el gasto educativo estatal como una variable en la fórmula se haya dado la debida consideración a los costos relativos de prestar el servicio.

Un punto a considerar en relación con las modificaciones que la Comisión hizo a la iniciativa del Ejecutivo es la inclusión del componente de gasto educativo estatal en la fórmula. Al hacerlo, se refuerza el efecto buscado en la iniciativa del Ejecutivo de retribuir a los estados con montos del FAEB por alumno inferiores a la media nacional, y cuando esto se hace es un indicador de que está complementando el gasto educativo necesario con fondos propios.

Por la forma algebraica con que quedó incluido el componente de gasto educativo estatal se produjo un problema adicional de equidad en la repartición del FAEB que no resiste el análisis. Este componente de la fórmula usa un algoritmo en el cual, primero, se divide el gasto educativo de cada estado entre el FAEB que ese estado recibe; después, los cocientes resultantes de todas las entidades federativas son sumados para, al final, calcular la participación de cada estado en el componente de la fórmula de gasto educativo estatal según la proporción que su propio cociente (gasto educativo estatal/FAEB) representa de la suma de cocientes. El problema de este criterio es que no atiende al tamaño de las entidades ni a la magnitud de su obligación educativa. Si el cociente gasto educativo estatal/FAEB resulta igual en dos entidades federativas recibirán exactamente el mismo beneficio de la fórmula del FAEB, de manera independiente de la población escolar a la que deban atender. Los estados pequeños se benefician con este criterio, mientras que los grandes son perjudicados. La forma correcta de retribuir el gasto educativo estatal sería asignando gasto federal en función del es-

fuerzo de cada estado. Para tal fin, bastaría con sumar el gasto estatal de todas las entidades federativas y calcular la proporción de cada estado en ese total.

No obstante que los legisladores incluyeron el componente de gasto educativo estatal, en términos generales cabe afirmar que las modificaciones no alteraron en sus principios básicos la iniciativa del Ejecutivo. En lo esencial, en el largo plazo, la aplicación de la fórmula aprobada resulta en que las aportaciones de gasto federal por alumno converjan a un mismo nivel en todos los estados.

Debe analizarse con mayor cuidado qué implicaciones tiene esta fórmula en el desarrollo educativo armónico en el país, en especial en la equidad. En la iniciativa del Ejecutivo y en las modificaciones hechas a ésta por el Congreso de la Unión no se resolvió el problema de las diferencias estructurales en el costo de proveer los servicios educativos. Tampoco se resolvió otra variable más que ha sido reconocida, al menos desde la firma del ANMEB: el gasto educativo debe guardar relación con el grado de desarrollo y la proporción que dicho gasto significa para los presupuestos estatales.

#### IMPLICACIONES DE LA FÓRMULA DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL EN LA EQUIDAD

La equidad debe partir del derecho a la educación y de la obligación del Estado de impartir la educación básica. Las disparidades geográficas, sociales y económicas en el país hacen necesario el papel compensatorio de la Federación para que todos los estados puedan cumplir con la obligación exclusiva que la Ley General de Educación (2008) les confiere de prestar estos servicios educativos.

Conviene considerar al menos cuatro principios de equidad educativa en función del logro de cuatro igualdades fundamentales: en el acceso, en las condiciones o medios de aprendizaje, en los logros o resultados y en la realización social de esos logros (Demeuse *et al.*, 2007). Estos cuatro principios conforman un ciclo en la vida de las personas. Para que la equidad educativa cobre realidad, en primer lugar, todos los niños y jóvenes deben tener la misma oportunidad de ir a la escuela; en segundo lugar, que las escuelas a las que asisten los alumnos de un estado ofrezcan oportunidades de aprendizaje similares a las del resto del país; en tercer lugar, que los aprendizajes que los alumnos de una escuela alcancen durante y al finalizar

sus estudios no estén por debajo de los aprendizajes de los demás alumnos, y, finalmente, que las competencias adquiridas como resultado de la escolarización les permitan participar activamente en la sociedad, en la toma de decisiones y en la distribución de los recursos y del poder.

En este documento se comenta la importancia que el FAEB tiene en cuanto a los dos primeros principios: asistencia e igualdad de condiciones para el aprendizaje. Los nexos con el tercer principio, la igualdad de aprendizajes, y el cuarto principio, la realización social de los logros, son más lejanos, aunque debe presuponerse que sin el cumplimiento de los dos primeros los otros dos no tienen posibilidad de materializarse.

La fórmula hoy vigente muestra una clara debilidad al suponer que existe equidad en el financiamiento educativo federal a partir de la noción exclusiva de que el gobierno federal debe hacer aportaciones iguales por alumno a todas las entidades federativas, sin distinguir las disparidades existentes. De llevarse esta fórmula hasta sus últimas consecuencias, algunos estados, los más pobres y de más costos en la prestación del servicio, estarían imposibilitados para impartir educación básica a todos sus niños y jóvenes, o bien lo harían en condiciones sumamente precarias que no darían posibilidades equitativas para el aprendizaje. La fórmula aprobada en 2007 produce un claro efecto regresivo.

No debe interpretarse que no todos los estados están obligados a hacer un esfuerzo fiscal propio y equitativo para financiar la educación, pero al estimar el esfuerzo que cada entidad debe hacer hay que tener en cuenta sus posibilidades financieras y el costo relativo de la prestación del servicio. A continuación se hace un análisis de las variables que son fundamentales para evitar la regresividad en la distribución del gasto educativo de la fórmula vigente.

### *El costo de la prestación del servicio*

El costo de los servicios de educación básica en México está determinado en alrededor de 90% por el pago de servicios personales, principalmente sueldos de los maestros. De ahí que esta variable deba ser el eje para calcular los costos relativos de la prestación de los servicios en cada entidad federativa.

El costo del personal docente para los estados obedece esencialmente a dos componentes: el número de alumnos por maestro y el salario que se

paga a los docentes. Ambas fueron correctamente identificadas en el dictamen de la Comisión de Hacienda antes referido, si bien sus implicaciones no se desarrollaron.

### *La dispersión poblacional*

La relación alumno-maestro depende de manera crítica de la dispersión poblacional: para prestar el servicio educativo en las localidades rurales pequeñas, con pocos niños en edad escolar, se requiere de un mayor número de maestros por alumno. Ello obedece a que en ocasiones el número total de niños en la comunidad no basta para completar un grupo del tamaño de los que hay en zonas urbanas; en otros casos, a que un solo maestro no puede enseñar lo fundamental a un número amplio de niños de todos los grados. La dispersión poblacional hace más costosa la prestación de los servicios, por lo que la Federación tendría que dar más recursos a las entidades con población más dispersa.

### *El salario de los maestros*

El salario de los maestros es el otro componente principal de los costos de proveer servicios educativos. Un principio hasta ahora vigente en nuestro país consiste en que los ingresos totales de los docentes, en cada uno de los grados de la educación básica, sean similares en todos los estados. En ello se ha fincado el eje de las relaciones laborales con el magisterio nacional. En algunos estados, los profesores gozan de ciertas prestaciones adicionales, pero en lo esencial éstas se compensan con prestaciones diferentes que se pagan en otras entidades.

En la lógica del modelo de salarios similares en todos los estados, no habría razón para que la Federación hiciera aportaciones diferenciadas para cubrir salarios más altos o más bajos en los estados. Si en alguna o algunas entidades federativas los docentes tuvieran ingresos superiores al promedio nacional, habría que suponer que ello obedece a la disposición unilateral de los estados respectivos de pagar más a sus maestros. Este costo adicional, por lo tanto, no tendría que ser absorbido por la Federación.

La única excepción al principio señalado es el sobresueldo que se origina en la llamada zona económica III (zona III). El costo anual de pagar a

un maestro en la zona III es alrededor de 20% más alto que en la zona II. Debe mencionarse que la determinación de las zonas II y III no fue producto de una decisión unilateral de los estados, sino de la Federación muchos años antes de la descentralización educativa de 1992. En consecuencia, el que los maestros en zona III tengan percepciones superiores a los de la zona II no debería resultar en la imposición de una carga fiscal adicional a los estados donde laboran los primeros.

Otro concepto salarial a ser considerado es el ingreso de los maestros rurales en comparación con el de los urbanos. La preferencia de los docentes por trabajar en las zonas urbanas y evitar las rurales explica en parte la insuficiencia de maestros en las localidades dispersas. Para revertir este fenómeno se han creado incentivos al arraigo del docente rural. Los estados con mayor población rural encuentran en estas compensaciones una razón de costos adicionales. La búsqueda de la equidad debe tomar en cuenta este concepto.

### *Diferencias entre los costos educativos rurales y urbanos*

Tomando en cuenta los criterios señalados, en el cuadro 5.3 se muestra un ejercicio que estima el costo anual del servicio según el nivel educativo y el tamaño de población. Los datos resaltan la diferencia entre los costos de atender la demanda educativa en un centro urbano y en una localidad pequeña. Como se aprecia, tanto en primaria como en secundaria, el costo por niño en una localidad de menos de 2 000 habitantes es de más del doble que lo que se pagaría en una ciudad.

**Cuadro 5.3.** Costo anual por alumno según el nivel educativo y el tamaño de población, 2009

<i>Nivel educativo</i>	<i>Tamaño de población (habitantes)</i>	<i>Costo anual por alumno (pesos)</i>	<i>Índice de costos (más de 2 000 = 100)</i>
Primaria	500 - 999	17 983	212
	1 000 - 999	17 843	211
	Más de 2 000	8 472	100
Secundaria	500 - 999	31 480	269
	1 000 - 1 999	21 930	187
	Más de 2 000	11 718	100

Fuente: cálculos propios.

### *Las posibilidades financieras de los estados*

Las diferencias regionales en el desarrollo nacional se traducen en que los estados tienen distintas posibilidades financieras. El hecho de que, salvo por las diferencias entre zonas económicas, los salarios de los docentes sean parecidos en todo el país, significa que si las asignaciones del FAEB por alumno fueran iguales, los estados más pobres tendrían que canalizar a la educación una proporción más alta de su presupuesto que los estados más desarrollados. Este esfuerzo mayor de los estados pobres sería aún más grande al tomar en cuenta que típicamente se trata de entidades con una mayor proporción de población rural a la que es más costoso prestar los servicios.

Todos los estados deben hacer un esfuerzo por pagar los servicios educativos, pero éste debe ser proporcional a sus posibilidades financieras. Una buena variable para estimar su capacidad financiera son los recursos que reciben por la vía de los fondos de participaciones y que se les asignan mediante el Fondo General de Participaciones (FGP) del Ramo 28 del PEF. Una fórmula equitativa de aportaciones locales es aquella en que todas las entidades utilizan una misma proporción de sus participaciones para el financiamiento de la educación básica (alternativamente se puede señalar que usan una parte similar de su presupuesto en vista de que en todas las entidades federativas el presupuesto estatal está financiado en una altísima proporción con las participaciones del Ramo 28).

Según este criterio, en el caso de dos entidades con los mismos costos de provisión de los servicios, aquella con menos recursos recibiría más aportaciones federales que la que cuenta con mayores posibilidades financieras.

#### UNA FÓRMULA ALTERNATIVA

Una fórmula alternativa a la vigente para la distribución del FAEB debe considerar dos componentes: el costo estimado de prestación de los servicios en cada entidad federativa y las posibilidades financieras de los estados.<sup>3</sup>

Para estimar el costo de los servicios en cada entidad federativa se parte de la población en edad escolar. Para obtener el número de maestros requerido en cada entidad federativa se aplica un cociente alumno-maestro homogéneo en todo el país para la población urbana y otro para la rural dis-

<sup>3</sup> En el Anexo se muestra la expresión algebraica de la fórmula alternativa propuesta.

persa; el cociente es más alto en las zonas urbanas y más bajo en las rurales dispersas. Los ingresos que perciben estos maestros también se suponen homogéneos en todo el territorio nacional, pero añadiendo el despegue para los maestros en zonas rurales dispersas. Asimismo, se toman en cuenta las diferentes percepciones en las zonas económicas II y III y el nivel educativo de que se trate. Los costos de personal de apoyo y asistencia, de dirección y supervisión, de operación y de inversión se calculan como una proporción del costo del personal docente, con coeficientes iguales en la nación.

Una vez estimado el costo de prestar los servicios en cada entidad federativa, se calcula cuál debería ser la aportación estatal para contribuir al pago de los servicios. Tomando en consideración la hipótesis de que el esfuerzo de cada estado debe ser igual al de los demás, como proporción de los recursos que recibe por la vía del FGP. Dicha proporción se calcula dividiendo la suma del gasto educativo de todas las entidades entre el FGP.

Al restar, para cada estado, la aportación estatal hipotética del costo total estimado de prestación de los servicios se obtiene el monto del FAEB. Dicho en otras palabras: en la fórmula alternativa, el FAEB por estado es igual a la diferencia entre lo que le cuesta prestar los servicios y aquello que pagaría con sus propios fondos si estos representaran una proporción del FGP igual a la aplicable a los demás estados.

Esta fórmula para calcular el FAEB no necesariamente significa que el gasto educativo estatal que se observe en la realidad en efecto coincida con el estimado en la hipótesis de que el esfuerzo de cada estado debe ser igual al de los demás. La razón es que el costo observado de prestar los servicios puede diferir del estimado según la fórmula. Cuando este costo es más alto que el estimado, el gasto educativo estatal también resulta más grande, puesto que el FAEB se fija conforme a lo determinado en la fórmula. El caso inverso se produce cuando el costo de prestar los servicios es más bajo que el estimado.

Esta disociación entre el FAEB y las diferencias entre los costos estimados y los observados por prestar el servicio es una ventaja muy importante de la fórmula alternativa: los estados tendrían incentivos a prestar los servicios de manera más eficiente, puesto que ello resulta directamente en una disminución de su propio gasto; de modo inverso, si no son eficientes, no podrían trasladar el costo de esas ineficiencias a las demás entidades. En la fórmula vigente, en cambio, se produce un incentivo perverso: la Federación retribuye de forma automática el mayor gasto estatal y castiga la disminución de éste.

## RESULTADOS RELEVANTES

El nuevo esquema de asignaciones del FAEB que se legisló en 2007 produce una redistribución regresiva de este fondo. Con el fin de valorar las consecuencias, en el gasto federal y estatal de la aplicación de la fórmula en cada una de las entidades federativas, se realizó una proyección de los efectos hasta el año 2020.<sup>4</sup>

El cuadro 5.4 permite apreciar los efectos diferenciados que producen la fórmula vigente y la propuesta alternativa en los 31 estados, ordenados según el índice de marginación. El cuadro muestra cortes que permiten apreciar el efecto de ambas fórmulas en las 10 entidades de mayor marginación, las 11 de marginación intermedia y las 10 de menor marginación.

En las 10 entidades con mayor marginación, con la fórmula vigente, el promedio ponderado del gasto estatal respecto del FGP aumenta de 24.1% en 2010 a un estimado de 32.3% en 2020, mientras que con la propuesta alternativa pasa de 23.2 a 22.2%. Llama la atención que con la fórmula alternativa propuesta casi no variaría el esfuerzo de gasto estatal de las 10 entidades más marginadas. Ello se debe a que la distribución histórica del FAEB, que no es lejana a la de 2010, ha respondido al principio de equidad plasmado en el artículo 3º y que la fórmula propuesta alternativa recoge, a diferencia de la fórmula vigente que rompe con los principios de equidad del esquema constitucional para la educación.

Un aspecto más que resalta al analizar el cuadro 5.4 es que el gasto estatal requerido conforme a la fórmula propuesta, con respecto al FGP, muestra variaciones significativas. Estos resultados parecen reflejar los niveles de eficiencia del gasto estatal. Aquellas entidades que tienen un costo total de prestación de servicios inferior al estimado por el modelo son más eficientes y, por lo tanto, la proporción de participaciones que deberán utilizar para el pago de los servicios educativos es menor. No obstante, debe haber cautela en esta interpretación; cabe la hipótesis de que las posibles eficiencias en los estados

<sup>4</sup> En este ejercicio se considera un crecimiento real del FAEB total de 2.86% al año. Esta variable es importante puesto que implica que la fórmula del FAEB, tanto en la vigente como en la alternativa que se propone, se aplica sólo al crecimiento real del Fondo. Implica una redistribución más lenta que si la fórmula se aplicara al aumento nominal del FAEB. Por este motivo, principalmente, los resultados que se muestran difieren de otros que el propio autor ha expuesto y que resultan de aplicar la fórmula al crecimiento nominal del FAEB. Debe aclararse que en vista de la gradualidad en los efectos en la aplicación de cualquiera de las dos fórmulas, en 2020 no se han desdoblado todas sus consecuencias.

**Cuadro 5.4.** Estados ordenados de mayor a menor según el índice de marginación.  
Gasto estatal en educación básica como porcentaje del IGP, 2010, 2015 y 2020

Entidad federativa	Índice de marginación	2010			2015			2020			Variación 2020-2010 (puntos porcentuales)	
		Fórmula		Propuesta alternativa	Fórmula		Propuesta alternativa	Fórmula		Propuesta alternativa	Fórmula	
		Vigente	Propuesta alternativa		Vigente	Propuesta alternativa		Vigente	Propuesta alternativa		Vigente	Propuesta alternativa
Guanajuato	2.41	22.0	21.7	39.3	27.1	48.2	34.0	26.2	12.3			
Chiapas	2.33	27.3	25.7	25.2	21.9	22.8	20.7	-4.5	-5.0			
Oaxaca	2.13	3.0	2.1	22.8	4.2	32.5	7.6	29.5	5.5			
Veracruz	1.08	30.7	29.3	34.9	25.9	33.8	24.6	3.1	-4.6			
Hidalgo	0.75	5.9	4.9	20.8	3.6	27.9	2.6	22.0	-2.3			
San Luis Potosí	0.66	12.5	11.6	24.5	10.5	29.8	10.1	17.3	-1.4			
Puebla	0.63	26.9	26.7	17.4	19.0	12.7	12.9	-14.2	-13.7			
Campeche	0.56	8.9	9.7	19.0	18.3	22.2	24.1	13.3	14.4			
Tabasco	0.46	24.1	24.0	23.3	26.7	22.8	29.6	-1.4	5.6			
Michoacán	0.46	46.7	45.7	55.3	46.1	60.4	48.6	13.7	2.9			
<b>Promedio ponderado</b>		<b>24.1</b>	<b>23.2</b>	<b>30.1</b>	<b>21.9</b>	<b>32.3</b>	<b>22.2</b>	<b>8.2</b>	<b>-1.0</b>			
Yucatán	0.43	33.2	33.4	33.9	35.6	34.9	36.2	1.7	2.8			
Nayarit	0.19	19.0	19.8	28.4	28.3	32.1	34.3	13.1	14.4			
Zacatecas	0.16	37.1	37.1	45.4	41.3	49.5	45.7	12.4	8.6			
Guanajuato	0.09	30.0	30.0	19.9	22.8	15.6	18.4	-14.5	-11.6			
Durango	-0.02	45.4	45.7	52.0	51.1	55.6	55.6	10.2	9.9			
Tlaxcala	-0.13	20.0	20.6	22.4	25.0	23.7	25.9	3.7	5.3			
Queretaro	-0.14	7.3	7.0	8.4	6.4	8.5	3.9	1.1	-3.1			
Sinaloa	-0.15	38.4	37.7	39.6	37.1	40.7	37.7	2.3	0.0			

**Cuadro 5.4. (concluye)**

Entidad federativa	Índice de marginación	2010		2015		2020		Variación 2020-2010 (puntos porcentuales)	
		Fórmula		Fórmula		Fórmula		Fórmula	
		Vigente	Propuesta alternativa	Vigente	Propuesta alternativa	Vigente	Propuesta alternativa	Vigente	Propuesta alternativa
Quintana Roo	-0.32	8.5	8.8	14.7	12.2	16.9	11.2	8.4	2.4
Morelos	-0.44	12.0	12.7	19.6	18.8	22.9	22.0	10.9	9.3
México	-0.62	37.3	38.0	26.1	35.1	21.9	31.6	-15.4	-6.4
<b>Promedio ponderado</b>		<b>31.2</b>	<b>31.4</b>	<b>26.4</b>	<b>30.1</b>	<b>24.7</b>	<b>28.5</b>	<b>-6.4</b>	<b>-2.9</b>
Tamaulipas	-0.68	25.2	25.5	32.5	30.7	36.5	34.6	11.3	9.1
Chihuahua	-0.68	46.8	46.9	44.5	47.6	43.5	48.7	-3.2	1.8
Baja California Sur	-0.72	5.0	7.0	16.4	19.8	19.0	27.0	13.9	20.0
Colima	-0.74	9.9	11.4	17.4	21.8	19.2	27.2	9.4	15.8
Sonora	-0.75	34.7	35.1	35.7	38.6	36.7	41.2	2.0	6.1
Jalisco	-0.77	26.4	26.9	20.1	25.3	17.2	24.0	-9.2	-3.0
Aguascalientes	-0.95	16.1	16.6	18.9	20.3	20.2	21.2	4.0	4.6
Coahuila	-1.14	33.0	33.6	37.6	39.6	40.2	43.8	7.2	10.2
Baja California	-1.25	55.7	55.8	54.4	55.5	54.7	53.9	-1.1	-1.9
Nuevo León	-1.33	35.4	36.6	31.8	40.1	30.5	41.8	-4.9	5.2
<b>Promedio ponderado</b>		<b>33.0</b>	<b>33.5</b>	<b>32.2</b>	<b>35.7</b>	<b>32.0</b>	<b>36.9</b>	<b>-1.0</b>	<b>3.3</b>
<b>Nacional</b>		<b>29.4</b>	<b>29.4</b>	<b>29.4</b>	<b>29.4</b>	<b>29.4</b>	<b>29.4</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>

Fuente: Conapo, 2005.

cuyo gasto resulta inferior al estimado según el modelo en realidad no sean tales. Sería el caso de entidades que castigan indebidamente a los servicios, por ejemplo, al no asignar los maestros que se requieren para el medio rural disperso con el fin de impartir la educación en condiciones de equidad.

Para abundar en el análisis de algunos resultados, es útil estudiar los casos de Hidalgo y San Luis Potosí<sup>5</sup> que, después de 10 años de aplicación de la fórmula alternativa propuesta, mantienen un gasto educativo estatal bajo. Aunque una primera impresión podría indicar que la fórmula alternativa propuesta no exige lo suficiente a esas dos entidades, es probable que sean relativamente eficientes en la prestación de los servicios. La fórmula alternativa propuesta no los castiga por ese hecho, mientras que la vigente sí lo hace. En ambos estados existiría margen para incrementar el gasto educativo local. Con la fórmula vigente, simplemente sustituirían el gasto federal, mientras que con la propuesta alternativa esos estados podrían canalizar más fondos, correctamente focalizados, a los renglones donde más pueden incidir en la equidad y la calidad.

#### CONCLUSIONES SOBRE LAS IMPLICACIONES DE LA FÓRMULA EN LA EQUIDAD

En vista del análisis anterior, se desprende que si el gobierno federal hace aportaciones iguales por alumno a todas las entidades federativas, como resulta de la fórmula vigente, sin distinguir las disparidades entre ellas, se exigirá un esfuerzo fiscal indebido a los estados con mayores índices de marginación. De no hacerse una corrección, algunos de esos estados, los que ya hacen un esfuerzo de gasto local importante y que son castigados por la fórmula vigente, podrían enfrentar problemas de diferente naturaleza:

- Verse imposibilitados para impartir educación básica a todos sus niños y jóvenes. La equidad, según la acepción de acceso de los servicios para todos, tendría un retroceso.
- Disminuir la dotación de recursos a las escuelas. Habría una afectación en relación con la segunda definición de calidad, equidad en los recursos para el aprendizaje.

<sup>5</sup> No se considera el caso de Oaxaca porque esa entidad ha estado recibiendo fondos para la educación canalizados por vías diferentes al FAEB.

- Dejar de pagar los aumentos salariales que se apliquen en todo el país. Esto tendría implicaciones laborales y sociales importantes.
- Dejar de prestar otros servicios, disminuir la inversión pública y, en general, verse obligados a castigar otros renglones de gasto en proporciones que no sucederían en los estados más desarrollados y menos rurales. Se produciría un efecto contrario al de promover el desarrollo armónico en todo el país.

Los estados marginados que hoy invierten poco, con la fórmula vigente tendrían que sustituir gasto federal, sin que este esfuerzo sirviera para mejorar los servicios que prestan con relativa eficiencia. La fórmula vigente tiende a castigar la eficiencia de estos estados, mientras que premia la ineficiencia de otros que deben hacer gastos locales abundantes para sostener los servicios.

No debe perderse de vista que una de las preocupaciones principales que ha animado la discusión de la fórmula del FAEB es que el esfuerzo presupuestal que hacen las entidades federativas para la educación básica no es equitativo. Esta sentida preocupación se entiende y puede resolverse, pero siempre teniendo en cuenta los costos relativos en la prestación de los servicios y las posibilidades financieras de los estados, sin castigar la eficiencia ni premiar las ineficiencias.

Otros problemas de equidad de la fórmula vigente es que alienta a los estados a falsear las cifras de matrícula y de gasto educativo estatal. Estos son datos producidos y dados por las entidades federativas y cuya verificación por un orden superior sería casi impracticable. En cambio, con la fórmula alternativa, las cifras de población en edad escolar tienen una fuente distinta a la de los estados y el gasto educativo de una entidad incide en la fórmula sólo al afectar la proporción que la suma del gasto total de las entidades federativas representa del FGP, lo que no tiene ningún impacto en las asignaciones para estado alguno.

#### IMPLICACIONES DE LA FÓRMULA EN LA CALIDAD

La fórmula aprobada en diciembre de 2007 tiene la intención de promover la calidad educativa: 10% de los recursos sería distribuido conforme a un índice de calidad educativa que determine la Secretaría de Educación Pública (SEP). Las implicaciones en la calidad dependerán del índice que la

Secretaría finalmente determine, pero mientras ello no ocurra no será posible establecer qué consecuencias tendría ese ejercicio.<sup>6</sup>

No obstante, con independencia del índice de calidad, el resto de los componentes de la fórmula afectan la calidad, ésta puede observarse al hacer efectivos los principios de equidad educativa. El FAEB asignado a cada entidad federativa repercute directamente en la disponibilidad y la calidad de los insumos. Tanto la igualdad en el acceso como en los recursos para el aprendizaje tendrán implicaciones en los resultados: debe esperarse que si los insumos son más abundantes y de mejor calidad, los resultados tenderán a subir.

El problema principal de la calidad educativa del país está en las escuelas rurales, en especial en las primarias indígenas y las telesecundarias. Las evaluaciones de la SEP, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) son coincidentes en este sentido.

La falta de calidad en las zonas marginadas del país se origina, de una parte, en dificultades económicas, sociales y culturales de los alumnos y, de la otra, en factores escolares. Un modelo de distribución del FAEB que reconociera las dificultades de ofrecer el servicio en las localidades dispersas, típicamente marginadas, otorgaría a las autoridades educativas estatales más recursos para incidir en los factores que pueden apoyar la mejora de la calidad en las escuelas que más lo requieren. El problema con la fórmula vigente para la distribución del FAEB es que no crea estas condiciones, pues no reconoce el costo adicional de prestar los servicios en las zonas marginadas.

Hay una fuerte asociación entre equidad, en la acepción de que las escuelas ofrecen oportunidades de aprendizaje y calidad similares. Cuando esta acepción de equidad se verifica, cabe esperar que los resultados mejoren. Por el contrario, la calidad de la educación no podrá mejorar, o por lo menos no lo hará a la velocidad suficiente, si aquellas escuelas que están en peores condiciones, en las zonas rurales, no disponen de los insumos necesarios.

La asignación equitativa de fondos entre entidades federativas es condición necesaria, pero no suficiente, para lograr equidad y calidad. Hace falta que los estados se aseguren de que esos recursos lleguen a las escuelas que los necesitan. Acentuar la obligación de los estados de fortalecer los progra-

<sup>6</sup> La construcción del Índice de Calidad, con repercusiones presupuestales de la magnitud que se derivan de la fórmula vigente del FAEB, tiene muy serias dificultades conceptuales y prácticas. El riesgo de errores y de producir resultados contrarios al propósito de estimular el esfuerzo por la calidad es muy elevado. La decisión de la SEP de aplazar la elaboración de este índice parece responder a buenas razones

mas destinados a las escuelas de mayor atraso sería una medida complementaria y necesaria para que una adecuada distribución de fondos federales tuviera todos los efectos favorables deseados en la calidad.

## REFERENCIAS

- Cámara de Diputados, 2007. Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, *Gaceta Parlamentaria* (2340-B), 13 de septiembre, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/sep/20070913-B.html>>.
- Conapo, 2005. Índices de marginación por entidad federativa. México, Consejo Nacional de Población.
- Convención Nacional Hacendaria, 2004. Propuesta ejecutiva en materia de educación, en <<http://www.indetec.gob.mx/cnh/>>, consultado el 10 de marzo de 2009.
- Demeuse, M., et al., 2007. *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2007*. Madrid, UNESCO, IPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires, OEI, en <<http://www.oei.es/evaluacioneducativa/indice.pdf>>.
- Gobierno Federal, 1992. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo, en <<http://www.sep.gob.mx/work/sites/sep1/resources/LocalContent/85996/1/07104.htm>>.
- INEGI, 1990. XI Censo General de Población y Vivienda 1990. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI, 2000. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI, 2005. II Censo de Población y Vivienda 2005. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Ley General de Educación, 2008. Texto vigente publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 15 de julio.
- Ley de Coordinación Fiscal, 1997. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre.
- Ley de Coordinación Fiscal, 2007. *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre.
- Presidencia de la República, 2007. Iniciativa de decreto por el que reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal. México, en <<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=692&nIdRef=31&nIdPL=1&cTitulo=LEY DE COORDINACION FISCAL&cFechaPub=21/12/2007&cCateg=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION DE MOTIVOS>>.
- SEP, 2008. Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal (CFEE). México, Secretaría de Educación Pública, en <<http://cfee.dgpp.sep.gob.mx/>>.
- SHCP, 2008. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en <[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2008/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2008/index.html)>.

## ANEXO

*Nueva propuesta de la fórmula de distribución  
del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal*

El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se distribuirá cada año de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$T_{i,t} = \left( \frac{TE_{i,t}}{\sum_i TE_{i,t}} \right) (FAEB_t)$$

En donde:

$T_{i,t}$  es la aportación federal que corresponde al Estado  $i$  en el año  $t$ , y que no podrá ser menor a  $T_{i,t-1}$  actualizada por la inflación del año inmediato anterior.

$TE_{i,t}$  es la aportación federal estimada que corresponde al Estado  $i$  en el año  $t$ .

$FAEB_t$  es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal en el año  $t$ .

$\Sigma$  es la suma sobre todos los estados de la variable que le sigue.

Para el cálculo de  $TE_{i,t}$  se aplicará la siguiente fórmula:

$$TE_{i,t} = CTE_{i,t} - AE_{i,t}$$

$CTE_{i,t}$  es el costo total estimado de provisión del servicio de educación básica para el estado  $i$  en el año  $t$ .

$AE_{i,t}$  es la aportación estatal estimada que deberá cubrir el estado  $i$  en el año  $t$  para financiar la educación básica.

Las fórmulas de los dos componentes para el cálculo de  $TE_{i,t}$  son las siguientes:

$$CTE_{i,t} = CM_{i,t} + CDS_{i,t} + CPA_{i,t} + COI_{i,t} + CF_{i,t}$$

$$AE_{i,t} = (PET_t)(PFGP_{i,t})$$

Las cinco variables para el cálculo de  $CTE_{i,t}$  se definen como sigue:

$$CM_{i,t} = (D_{i,t})(S_{i,t})$$

$CM_{i,t}$  es el costo estimado de la planta docente para el estado  $i$  en el año  $t$ .  
 $D_{i,t}$  es el número de maestros requeridos para el estado  $i$  en el año  $t$ , en cada uno de los niveles de la educación básica.

$S_{i,t}$  es el costo unitario promedio de una plaza en cada uno de los niveles de la educación básica.

La Secretaría de Educación Pública determinará  $D_{i,t}$  y  $S_{i,t}$ , de conformidad con los criterios siguientes:

La población total entre 4 y 14 años de edad estimada para el año  $t$  por el censo o conteo de población y vivienda que corresponda.

El tamaño relativo de las localidades según el último censo o conteo de población y vivienda que corresponda. En las localidades de menos de 1 000 habitantes la relación alumno-maestro deberá ser más pequeña que en las localidades que tengan entre 1 000 y 1 999 habitantes y, a la vez, dicha relación será inferior en estas localidades que en aquellas de 2 000 habitantes o más. Para el cálculo de estas relaciones alumno-maestro, la Secretaría de Educación Pública considerará la complejidad de la enseñanza para los docentes en las escuelas multigrado, así como la dificultad de los alumnos para acudir a los planteles educativos, para cada nivel de la educación básica.

El costo unitario promedio de una plaza se calculará a partir de todos los conceptos inherentes a ésta y no distinguirá entre entidades federativas, excepto por las diferencias nacionales entre los tabuladores de las zonas económicas II y III, así como por el pago adicional a los docentes de Baja California que se viene pagando desde antes de 1992. Al costo unitario promedio de una plaza se añadirá el costo de los estímulos adicionales que reciban los maestros exclusivamente cuando trabajen en las localidades de zonas rurales dispersas.

$CDS_{i,t}$  es el costo estimado por la dirección y la supervisión de las escuelas en el estado  $i$  en el año  $t$ , equivalente a la proporción de  $CM_{i,t}$  que la SEP determine.

$CPA_{i,t}$  es el costo estimado del personal de apoyo y asistencia a la educación en el estado  $i$  en el año  $t$ , equivalente a la proporción de  $CM_{i,t}$  que la SEP determine.

$COI_{i,t}$  es el costo estimado de operación e inversión para el estado  $i$  en el año  $t$ , equivalente a la proporción de  $CM_{i,t}$  que la SEP determine.

$CF_{i,t}$  es el costo estimado de administrar los servicios de educación básica en el estado  $i$  en el año  $t$  que la Secretaría de Educación Pública determine. Este costo es igual en todas las entidades federativas.

Las dos variables para el cálculo de  $AE_{i,t}$  se definen como sigue:

$PET_t$  es la proporción de las participaciones del Fondo General de Participaciones que los estados aportan para los servicios de educación básica en el año  $t$ .

$PFGP_{i,t}$  es el Fondo General de Participaciones del estado  $i$  en el año  $t$ .

La  $PET_t$  se calcula con la fórmula siguiente:

$$PET_t = \frac{\left( \sum_i CTE \right) \left( \frac{\sum_i GEE_{t-n}}{\sum_i GEE_{t-n} + \sum_i FAEB_{t-n}} \right)}{\sum_i PFGP_t}$$

Los componentes de la fórmula para el cálculo de  $PET$  se definen como sigue:

$GEE_{t-n}$  es el gasto estatal en educación básica en el año  $t-n$ .

$FAEB_{t-n}$  es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal en el año  $t-n$ .

$t-n$  es el último año para el cual se disponga de registros oficiales sobre el gasto educativo de todas las entidades federativas.



6  
POLÍTICA EDUCATIVA Y ACTORES SOCIALES

*Aurora Loyo Brambila\**

CONTENIDO

Presentación	186
La deuda educativa	187
Los pactos políticos gobierno-Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación	189
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educa- ción Básica, 189; Los efectos de la alternancia y el Com- promiso Social por la Calidad de la Educación, 192; La Alianza por la Calidad de la Educación y el retraimiento de la autoridad educativa, 197; Otras voces, 199	
Conclusiones	204
Referencias	206

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacio-  
nal Autónoma de México: <[aurloyo@servidor.unam.mx](mailto:aurloyo@servidor.unam.mx)>.

## PRESENTACIÓN

En la política educativa se manifiesta en gran medida lo que es un país y lo que será en el futuro próximo. Como ninguna otra política pública, nos indica las capacidades de los gobernantes y de la sociedad para construir posibilidades de un futuro mejor para sus habitantes. Pablo Latapí Sarre, quien ha dedicado gran parte de su vida a su análisis, afirmaba que “la política educativa con todo se relaciona y de todo se nutre”. En México, la evolución reciente de la política educativa muestra signos desalentadores. Es innegable que ha habido avances que se expresan en indicadores tales como el aumento de los años de escolaridad, la disminución del índice de analfabetismo, la cobertura en la educación primaria o la mayor participación de las niñas y de las jóvenes. Pero eso no basta, ya que más que marcar rumbos, la política educativa ha mostrado ser rehén de condicionantes provenientes de otros ámbitos, especialmente del político. Para sustentar este planteamiento conviene examinarla como un resultado de la interacción entre los gobiernos y los distintos actores sociales que confluyen en el medio educativo.

Una periodización que atienda a los procesos de cambio en el subsistema de educación básica marcó un hito en la puesta en marcha del primer esquema de desconcentración en 1978. Se tomaron entonces decisiones políticas orientadas a aumentar el control de la SEP sobre los recursos del sector y a aumentar la eficacia en su aplicación. Una pieza clave en el nuevo esquema fueron las delegaciones estatales de la Secretaría que tuvieron a su cargo algunas de las funciones administrativas que hasta entonces se habían concentrado exclusivamente en las oficinas centrales ubicadas en la ciudad de México. Hubo además la suficiente claridad como para visualizar la urgencia de implantar nuevos programas educativos que se enfocaran a resolver problemas que no estaban siendo atendidos, pero también para procurar que estos programas funcionaran en lo posible al margen de las estructuras burocráticas internas de la Secretaría. Como sucede en todo proceso de este tipo, las concepciones subyacentes a esta reforma se gestaron con anterioridad. De manera paradójica, el clímax del momento autocelebratorio del régimen en el año de 1960, con motivo del 50 aniversario de la Revolución mexicana, había tornado más audibles las voces críticas que denunciaban las lacras y las metas incumplidas por los regímenes revolucionarios.

La ruptura de la autocomplacencia en algunos sectores gubernamentales, la convicción de que era ingente introducir cambios en la administración pública y el interés por la planeación se difundieron en los años

setenta por medio de redes que incluyeron a académicos e intelectuales. Se advierte también el impacto que sobre estos grupos tuvieron las vivencias de los movimientos sociales ocurridos durante esas dos décadas. La educación, en especial la primaria, se había ampliado a ritmo acelerado tratando de seguir el paso a tasas muy altas de crecimiento demográfico. Los servicios educativos llegaban a los lugares más recónditos del territorio nacional, pero la creatividad y el entusiasmo cedían ante formas de control burocrático en las que la autoridad educativa se diluía, entretejiéndose con los intereses de una capa sindical que permeaba todo el subsistema.

Han transcurrido más de tres décadas desde la puesta en marcha de la desconcentración educativa hasta el presente. Como ya dijimos, existen logros que no deben soslayarse. Sin embargo, las mejoras han sido desesperantemente lentas, por lo que hoy, aún más que en 1960, la mejor manera de conmemorar las gestas históricas que nos proporcionan identidad consiste en emprender una reflexión colectiva sobre las graves carencias que existen en la población mexicana en el disfrute de los derechos sociales básicos, como el de la educación.

#### LA DEUDA EDUCATIVA

El sistema educativo mexicano es uno de los más grandes del mundo, pues atiende a cerca de 38 millones de alumnos. La estructura demográfica del país presenta una alta proporción de niños y jóvenes, por lo que dar cumplimiento al artículo 3º constitucional que establece 12 años de educación obligatoria representa un reto formidable. Pero aunado a lo anterior existen rezagos que constituyen una deuda social con los grupos más desfavorecidos. La estadística oficial reconocía para el año 2000 una cifra de casi seis millones de analfabetas y no se percibe que exista actualmente en las autoridades educativas ni en los grupos importantes de la sociedad civil el compromiso de situar este tema como una prioridad nacional. La exclusión educativa conserva, además, una marca asociada al origen étnico, lo que debiera ser inaceptable tanto desde un punto de vista político como desde uno ético. Del análisis de una muestra censal se desprende un dato que llama a la indignación: en el año 2000, del total de 473 173 indígenas mayores de 65 años, la gran mayoría (303 458) eran analfabetas. Probablemente en la desatención a esta carencia se encuentra implícito un juicio de corte tecnocrático, en el sentido de que no vale la pena dedicar recursos a

este grupo que se encuentra en la última etapa de su ciclo vital. Pero también entre las cohortes en edad escolar existen segmentos que padecen la exclusión; se calcula que si bien actualmente la cobertura neta en primaria es superior a 99%, aún quedan fuera de la escuela 1 400 000 niños que en su mayor parte habitan en caseríos dispersos, son indígenas, hijos de jornaleros agrícolas, o conjugan dos o tres de estas características.

Siendo la secundaria un nivel educativo obligatorio, de acuerdo con nuestra Constitución política, encontramos que estimaciones realizadas a partir de los datos censales indican que en el año 2000 solamente 57.3% de los jóvenes de 16 años había concluido este ciclo. Por otra parte, en esta era de la globalización no es solamente la cobertura educativa lo importante, también lo es el nivel de aprendizaje que obtienen los alumnos en su paso por el sistema escolar. En este sentido, los resultados de la prueba internacional Programme for International Assessment (PISA) han arrojado datos muy preocupantes sobre México. Uno de ellos corresponde al año 2004, en que la prueba colocó su foco de atención en las matemáticas con seis niveles de desempeño, 65% de los jóvenes mexicanos se ubicó en el nivel uno o por debajo del nivel mínimo en esta materia. En cuanto a los indicadores sobre las desigualdades internas del sistema, se comprobó que 94% de los alumnos de las telesecundarias obtuvo resultados correspondientes al nivel inferior de la escala. En cambio, del 10% de los alumnos mexicanos mejor calificados 85% provenía de escuelas privadas y presumiblemente de familias con ingresos medios o altos.

En suma, a 200 años de haber comenzado el movimiento para lograr nuestra independencia y un siglo después de haber comenzado la Revolución mexicana, la deuda que como sociedad tenemos en materia de educación continúa siendo muy elevada. Actualmente, la política educativa ocupa un lugar poco importante dentro de la agenda gubernamental. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que se mantiene como el principal actor social para la definición e implementación de las políticas del subsistema, realiza funciones que le son propias como la organización gremial, pero también actúa como un poderoso grupo de presión y su dirigencia mueve hilos en las contiendas electorales con el fin de mantener y acrecentar su influencia. Todo esto acontece sin que se haya fortalecido en el magisterio el *ethos* profesional del docente y sin que otros actores que gravitan en el ámbito educativo hayan logrado establecer un mínimo contrapeso al poder sindical. Examinar las posibles razones de este estado de cosas constituye el objetivo principal de nuestra reflexión.

El centro de interés de este ensayo no se coloca en las políticas educativas en plural (*policies*), si no en la política educativa en singular, que tal vez podríamos expresar con mayor claridad como la dimensión política de esas políticas específicas. Esa dimensión requiere poner especial atención en los actores que configuran el marco en el cual se formulan y se implementan las políticas y los programas educativos, así como las medidas concretas que los acompañan.

Es precisamente esta dimensión política la que define mayormente si una innovación se adopta o no, así como los tiempos, las adecuaciones y hasta los nombres que servirán para nombrarla. Por ello, también es un elemento fundamental para explicar el impacto del conocimiento sobre la práctica, como ya lo ha señalado Carlos Muñoz Izquierdo (2004). Es también el marco necesario para examinar la forma y el contenido de los pactos entre el gobierno federal y el sindicato y, por ende, el desarrollo reciente de la política educativa en lo que a los actores sociales involucrados se refiere.

#### LOS PACTOS POLÍTICOS GOBIERNO-SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN

##### *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*

El uso y el abuso en el discurso educativo internacional del tema de la descentralización educativa dificulta reparar en las particularidades de los procesos nacionales sobre todo cuando, como es el caso de México, se trata de procesos lentos, accidentados y que ocurren en contextos políticos y económicos cambiantes. La desconcentración, a finales de la década de los setenta, buscaba transformaciones que permitiesen afirmar y en cierta medida recuperar la conducción del subsistema. No era para menos dado que la imbricación del sindicato con los mandos medios y bajos de la Secretaría, así como la absurda centralización administrativa de la dependencia impedían que las medidas correctivas y las innovaciones descendieran por la estructura de la Secretaría y pudieran alcanzar los objetivos para los que habían sido concebidas. Todo ello en un contexto en el cual se consideraba deseable, en la economía, la expansión y el fortalecimiento del sector público, y en el terreno educativo, la ampliación de la matrícula escolar, aún cuando también existía interés en el mejoramiento de los servicios (Street, 1992).

En 1992, la situación del país y las perspectivas del grupo gobernante eran muy distintas. Estaba en marcha un conjunto de acciones encaminadas a disminuir el tamaño del Estado y a redefinir sus funciones para adaptarlo a la liberalización económica. El centro de gravitación del discurso educativo se había trasladado de la cobertura a la calidad y de la educación como uno de los pivotes para lograr una mayor justicia social, a la educación como imperativo de la competencia por los mercados. Por último, aun cuando las determinaciones internas continuaran siendo fundamentales para marcar los tiempos y los matices de la política educativa, en 1992 se manifiesta una clara convergencia entre las orientaciones del gobierno federal y las de los organismos internacionales, tanto en materia económica como en educación.

En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) se encuentran las bases del actual esquema de federalismo educativo y ha sido abordado desde diversos enfoques (SEP, 1992). No interesa siquiera intentar sintetizar estos estudios. En la medida en que situamos en el foco de nuestro análisis a los actores sociales, nos importa aclarar la naturaleza de la negociación que dio como resultado este arreglo. El espacio que dedicaremos a ello se justifica en la medida en que deseamos sustentar la tesis de que fue precisamente en esta coyuntura en la que se fijaron ciertos parámetros de interrelación con el sindicato, cuya marca llega hasta el presente. No es posible, por tanto, obviar por completo la narrativa de esos procesos.

El 18 de mayo de 1992 se firma el ANMEB y como testigo de honor estuvo el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari. Entre sus signatarios estaban el secretario del ramo, Ernesto Zedillo, la secretaria general del sindicato, Elba Esther Gordillo, así como los gobernadores y los secretarios generales de todas las secciones del SNTE. El punto nodal del documento consistía en el traspaso a los gobiernos estatales, por parte del gobierno federal, de la operación de los establecimientos de educación básica y normal que hasta entonces habían estado bajo su control. De ahí que una parte muy importante de la negociación previa a la firma del documento —negociación que por cierto fue realizada principalmente por el secretario de Educación anterior, Manuel Bartlett— haya consistido en lograr la aquiescencia de los gobernadores. Pero una vez que se consiguió esta concertación intergubernamental, el pacto político que se signó apareció fundamentalmente como un pacto entre el gobierno y el sindicato. Esto es explicable si se toma en cuenta que en los meses anteriores los medios

abundaron en información que subrayaba la cerrada oposición del sindicato a aceptar la descentralización por considerarla un riesgo para la integridad y aún para la supervivencia de la organización sindical.

El Acuerdo, que implica de hecho una nueva distribución de funciones entre gobierno federal y gobiernos estatales, se presenta ante la opinión pública como si constituyera un importante éxito político del gobierno e, incluso, en algunas interpretaciones, un triunfo personal del presidente Salinas conseguido mediante la concertación con el poderoso sindicato magisterial. Ello no impidió que inmediatamente después de la firma del ANMEB, el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE hiciera lo propio. La dirigencia lo califica como “uno de los eventos de mayor significación en la historia de la educación mexicana”. Subraya también en un comunicado “el arduo y prolongado proceso de negociación” cuya meta consistía en introducir “las propuestas emanadas de la movilización sindical para la modernización del sistema educativo” contenidas en los resolutivos y recomendaciones del I y II Congresos Nacionales Extraordinarios y del I Consejo Nacional Extraordinario, celebrado este último en la ciudad de México los días 17 y 18 de mayo de 1992, esto es, justo antes de la firma del Acuerdo.

Pero aún más importante para el Sindicato fue conseguir que se introdujeran lo que en su jerga se denominaron candados, es decir, dispositivos diseñados para proteger la integridad nacional de la organización, lo que aseguraba mantener y aún acrecentar el poder del Comité Ejecutivo Nacional. Tanto en el texto del Acuerdo como en cada uno de los convenios firmados por el CEN del SNTE con los gobernadores se precisa que las negociaciones de los comités seccionales se ajustarán a las orientaciones y a la asesoría que fije el CEN. En los convenios se añade que el CEN podrá revocar a los comités seccionales la facultad de administrar la relación laboral colectiva. Por último, se introduce una cláusula en el sentido de que el sindicato comunicará al gobierno de cada entidad federativa el porcentaje de salario de sus agremiados que, de acuerdo con sus estatutos, deben de aportar por concepto de cuotas. El gobierno estatal retendrá estas cuotas y las entregará al CEN del sindicato dentro de la quincena siguiente.

El ANMEB había establecido las bases del federalismo educativo y sobre estas bases, que fueron retomadas posteriormente en la Ley General de Educación, se distribuyen actualmente las responsabilidades que corresponden a los distintos niveles de gobierno. En suma, con este pacto se consiguió implantar una importante reorganización del subsistema. Existió, y éste es un elemento a retener, una firme conducción gubernamental en este proceso.

Por último, es innegable que estos cambios, así como el resto de los aspectos contenidos en el Acuerdo, formaron parte de una agenda gubernamental para la educación básica cuya fuerza dinamizadora provino del reformismo político y económico del proyecto encabezado por Carlos Salinas.

En todo este proceso se observó la impresionante capacidad adaptativa del sindicato. La dirigencia encabezada por Elba Esther Gordillo utilizó los cuantiosos recursos económicos y organizativos para operar una modernización sindical que introdujo mayor pluralismo al desincorporar al SNTE del PRI y amplió, hasta cierto punto, el rango de acción de las secciones sindicales. El discurso sindical así renovado había penetrado, sin embargo, de manera muy limitada en las bases del sindicato sin alcanzar a modificar los estilos de conducción de las dirigencias. En un medio social más diversificado y competido, el sindicato había entendido la importancia de fortalecer su capacidad de interlocución en materia de política educativa (Loyo Brambila, 1997).

La Iglesia y los empresarios habían conseguido ampliar sus espacios y por ello mismo habían crecido sus expectativas de conseguir una mayor participación en la definición de la política educativa. Para la Iglesia, la apertura provino fundamentalmente de los cambios constitucionales a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130. Para los empresarios provino de la receptividad del gobierno de Carlos Salinas a sus planteamientos al menos en cinco aspectos relevantes: la capacitación, la descentralización de la educación, la consolidación de la educación privada, la participación y la productividad (Tirado, 1997). Como resultado de todo ello podía preverse una definición más estricta de las esferas de poder e influencia del sindicato, así como avances hacia formas incipientes de control social en la medida en que el ámbito educativo se iba poblando con la presencia de otros actores como la Iglesia, los empresarios, asociaciones de padres de familia, organizaciones no gubernamentales y padres de familia. Resulta útil dar el salto de una década a partir de la firma del ANMEB para evaluar, entre otras cosas, ese pronóstico.

### *Los efectos de la alternancia y el Compromiso Social por la Calidad de la Educación*

El arranque del gobierno de Vicente Fox en la Presidencia de la República, el primero de diciembre del año 2000, por medio una cómoda victoria electoral, parecía abrir un abanico de nuevas posibilidades para la conduc-

ción del sistema educativo. Proveniente del Partido Acción Nacional (PAN), que desde su fundación había manifestado una firme oposición a las formas de agremiación obligatoria de los trabajadores en sindicatos oficialistas, era esperable una reestructuración importante en la relación entre el SNTE y el gobierno federal. Al mismo tiempo, otros grupos y organizaciones que poseían afinidad ideológica con el PAN y que habían estado buscando mayores espacios de participación parecían llamados a gozar de mayor influencia en el ámbito educativo. No obstante, los acontecimientos tomaron un rumbo muy distinto al esperado y, como veremos enseguida, el poder del SNTE y su vínculo privilegiado con el Ejecutivo federal no solamente se mantuvo sino que emergió fortalecido. En cuanto a los otros grupos sociales, éstos tuvieron una participación marginal y más simbólica que efectiva en la determinación del rumbo de la política educativa del gobierno federal.

Las nuevas condiciones disminuían de principio la capacidad del Ejecutivo federal para definir unilateralmente las orientaciones en materia de políticas educativas. Considérese que, en el marco del federalismo, cualquier cambio importante requería de la cooperación o, al menos, de la aquiescencia de 31 gobernadores, de los cuales, al comenzar el mandato de Vicente Fox, 25 provenían de partidos distintos al PAN. Al mismo tiempo, el CEN del SNTE se veía obligado, por primera vez en su historia, a negociar fuera del marco del partido político al que el sindicato había estado ligado desde su fundación. El mayor grado de autonomía que adquirieron los gobernadores, el papel más activo de las bancadas de los distintos partidos en las cámaras, así como un mayor interés de grupos de la sociedad civil en la educación introducían nuevos parámetros en el procesamiento de la política educativa.

Esta nueva complejidad dio lugar a reacomodos incesantes y la dirigencia nacional del SNTE recurrió a un buen número de escaramuzas; en la cúspide del poder sindical se mantuvo la maestra Elba Esther Gordillo e incluso se efectuaron modificaciones a los estatutos del sindicato para crear un nuevo puesto, la presidencia del SNTE, diseñada especialmente para su persona. En la formulación de las políticas del sexenio participó el conjunto de actores institucionales y sociales más amplio que nunca antes lo había hecho; paradójicamente, el poder del SNTE no disminuyó de manera correlativa.

La dirigencia sindical deseaba establecer un marco de concertación, ahora con el gobierno panista, con el objetivo de reposicionar a la organización en el nuevo contexto político. La mejora de los sistemas de evalua-

ción, la participación social que había quedado prácticamente en el papel por la oposición del sindicato, así como el apoyo a algunos programas y acciones puntuales propuestos por la SEP eran rubros sujetos a negociación y abrían la posibilidad de poner en marcha la estrategia del sindicato. La apuesta más importante en esa dirección fue el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, parcialmente abortado pese a haber concitado a un abigarrado conjunto de firmantes.<sup>1</sup>

El documento firmado el 8 de agosto de 2002 expone un conjunto de consideraciones sobre la importancia de la educación y los factores que explican que ésta sea de mala calidad en nuestro país. Estas consideraciones se sitúan muy en lo general y sin apartarse del discurso educativo precedente introducen ciertos cambios de matiz. En primer lugar, aparece con mayor insistencia la mención a la familia. También se reitera la idea de una corresponsabilidad “que valore la contribución de todas las organizaciones de la sociedad, tanto del sector público como del privado y del social”; por último, el Compromiso subraya la necesidad de promover la participación. Muy a tono con el discurso político del momento, señala que la transformación del sistema educativo supone cinco retos principales que enuncia así: transición demográfica, transición política, transición social, transición económica y transición cultural. Aun cuando se hacen algunas menciones aisladas a los niveles de educación media superior, superior y posgrado, es claro que el centro de atención se mantiene en la educación básica (SEP, 2002).

Los compromisos que pretenden asumir los firmantes para elevar la calidad educativa poseen un sentido más retórico que instrumental. No se establecen metas, acciones concretas ni mecanismos, y tampoco se señalan plazos ni se identifican responsables. Las buenas intenciones provenientes de los diversos sectores ocupan un espacio considerable en el documento, pero de nuevo es el SNTE el que ocupa el primer lugar. Como forma de ratificar su lugar como el actor principal de la escena educativa, el sindicato logró que uno de los primeros propósitos enunciados fuera “ratificar el res-

<sup>1</sup> El documento tuvo como testigo de honor al presidente de la República, Vicente Fox Quezada. También fue firmado por el doctor Reyes S. Tamez Guerra, secretario de Educación Pública, por cinco secretarios de Estado más, el secretario general del CEN del SNTE, todos los gobernadores de los estados, el presidente de la Suprema Corte de Justicia y diputados que encabezan diversas comisiones legislativas, representantes de organizaciones de padres de familia, de cámaras empresariales, directores de instituciones educativas, representantes de iglesias, así como los empresarios más poderosos del país.

peto a los derechos laborales y profesionales de los trabajadores de la educación en todos sus niveles y modalidades”. El núcleo del discurso sindical se coloca en dos tópicos adicionales: la corresponsabilidad y la nueva cultura laboral, de la que se dice, “estará orientada hacia la mejora de la calidad, de las formas de organización y gestión escolar; así como de fomentar una actitud responsable y comprometida entre los trabajadores de la educación con su materia de trabajo y con el derecho de los mexicanos a contar con una educación de buena calidad y equitativa”.

La firma del Compromiso atrajo una considerable atención de los medios y contó, como en el caso del ANMEB, con el Presidente de la República como “testigo de honor”. Pero más allá de estas circunstancias, existió un marcado contraste entre el ANMEB y el Compromiso Social por la Calidad de la Educación. Mientras en el primero se acordaba una redistribución de responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno, el segundo no implicó en sí mismo ninguna modificación en los esquemas de administración o de gestión vigentes. Las rúbricas contenidas en el ANMEB representaron el resultado de negociaciones previas en las que se pusieron en juego intereses sustantivos de todos y cada uno de los actores representados por los signatarios. En el Compromiso, los signatarios fueron, con la notable excepción del SNTE, actores provenientes de otros ámbitos, por lo que su rúbrica marca más que nada la intención de producir una laxa sintonía respecto a algunos de los temas de mayor vigencia en el discurso educativo nacional e internacional.

El objetivo principal que perseguía el CEN del SNTE al promover el Compromiso fue parcialmente satisfecho, pues consistía en evidenciar ante la opinión pública el refrendo de su poder en el campo educativo; en lo particular, Elba Esther Gordillo quería mostrar el vínculo personal que había logrado establecer con el presidente Fox y con su esposa. No obstante, los sucesos tomaron un giro inesperado y la vulnerabilidad de la imagen pública de Gordillo cobró su factura. Asediada por quienes la acusaban del asesinato de un maestro perteneciente a las filas de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y cuestionada por promover la difusión de la llamada *Guía para padres* auspiciada por una organización controlada por la esposa del presidente Fox, la dirigente sindical se vio obligada a replegarse durante un tiempo. En suma, el Compromiso, principalmente por su carácter más orientado a publicitar que a concertar, pero también por las circunstancias que lo acompañaron, no tuvo efectos perdurables en materia de política educativa (Loyo Brambila, 2003).

Es el examen de otras acciones educativas donde puede apreciarse mejor la interrelación entre la conducción gubernamental de la política educativa con otros actores implicados en este campo. Observamos, en primer lugar, que tuvieron lugar dos reformas legislativas importantes: la reforma al artículo 3º constitucional, que incluyó al preescolar en el ciclo de educación básica, y la reforma al artículo 125 de la Ley General de Educación, que estableció la obligación del Estado de destinar 8% del PIB a la educación. También observamos la importancia que adquirieron las negociaciones y el cabildeo en la Cámara de Diputados al llegar el momento de determinar la cuantía del presupuesto educativo y su distribución. Otros asuntos en que el poder legislativo tuvo un papel importante fueron los debates en torno a la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y al Consejo Nacional de Autoridades Educativas. Los diputados y los senadores de las legislaturas LVIII y LIX, que representaban los intereses de sus estados, de sus universidades, de su sindicato, de su partido, así como sus intereses personales o de grupo, tuvieron en sus manos decisiones concernientes a la educación, en una medida considerablemente mayor que las legislaturas que les antecedieron.

Otro cambio cuyas implicaciones se manifestaban cada vez con mayor fuerza en la gestión cotidiana del sistema educativo fue la creciente autonomía de los gobiernos estatales conseguida paulatinamente una vez implantado el federalismo educativo. Aun los programas federales del sector, en su operación, estaban condicionados por procedimientos que correspondían por entero al ámbito estatal. La SEP, a una década del establecimiento de la descentralización, se había transformado y requería fortalecer su capacidad de coordinación con las autoridades educativas estatales para cumplir su papel como cabeza del sector. Su reestructuración, aprobada en febrero de 2005, ya había sido aconsejada por expertos de la OCDE y tuvo el objetivo preciso de adecuar su estructura interna.

La participación social fue un tema recurrente del discurso gubernamental, aunque en los hechos no experimentó grandes avances. En primer lugar, a pesar de los esfuerzos que se desplegaron en la SEP, no fue posible consolidar el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (Conapase); además, el proyecto inicial del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (Conevyt) que el presidente Fox había encargado al rector del Tecnológico de Monterrey y que había despertado grandes expectativas entre los empresarios pasó, por razones políticas, a un segundo plano y, aunque quedó formalmente establecido, no

pudo conservar el carácter de programa emblemático que parecía llamado a tener.

Otros programas tuvieron mejor suerte. Al Programa Escuelas de Calidad y a Enciclomedia se les destinaron importantes recursos presupuestales. En materia de evaluación destaca la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, aún cuando las trabas que al principio opuso el sindicato y las complicaciones introducidas en las cámaras retrasaron su puesta en marcha. Por último, se apreció una cierta apertura para escuchar las voces de especialistas; ello se manifestó en la propuesta de crear un Consejo de Especialistas para la Educación, que en 2006 produjo el documento titulado *Los retos de México para la educación del futuro* (Loyo Brambila, 2006).

### *La Alianza por la Calidad de la Educación y el retraining de la autoridad educativa*

El lanzamiento de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) tuvo lugar el 15 de mayo de 2008, en un momento político marcado por el recrudecimiento de la violencia, por las dificultades para la aprobación de la reforma de la industria petrolera, así como por la cercanía con las elecciones intermedias. El presidente Felipe Calderón ya había decidido, desde el principio de su mandato, darle al sindicato una posición clave: la Subsecretaría de Educación Básica, al nombrar en ese puesto a Fernando González, yerno de Elba Esther Gordillo. La decisión de ceder este espacio estratégico en la SEP al sindicato recibió críticas incluso en las filas del partido del Presidente. Sin embargo, con la firma de la Alianza su gobierno daba un paso más allá en la misma dirección. La denominada Alianza por la Calidad de la Educación se postuló como un medio para transformar la educación. Las bases sobre las que se construyó fueron poco firmes sobre todo porque se carecía de una agenda educativa clara. Esta carencia se puso de manifiesto en el Programa Sectorial de Educación que fue un documento de formato burocrático, carente de ideas rectoras. Uno de sus rasgos peculiares consiste en que sobredimensiona la importancia de la evaluación y, en cambio, proporciona ideas generales y poco orientadoras respecto a los fines del desarrollo educativo dentro de un proyecto de futuro para el país.

La Alianza por la Calidad Educativa consta de cinco ejes rectores: la modernización de los centros escolares, la profesionalización de los maes-

tros y las autoridades educativas, bienestar y desarrollo integral de los alumnos y formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo. Sobre estos ejes se supone que habría de desarrollarse un conjunto de acciones consensuadas entre gobierno y sindicato para llegar a los objetivos que ahí se plantean. En los círculos gubernamentales se consideró que alrededor de estos ejes era posible tejer un paquete de acuerdos con el sindicato. En realidad, cuatro de los cinco ejes no llevaban consigo mayores riesgos de conflictividad con el gremio. Así, por ejemplo, la mejora de la infraestructura de las escuelas abría vías de cooperación con otros sectores, como fue, por cierto, el caso del acuerdo de la secretaria Josefina Vázquez Mota con la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), sin afectar por ello los intereses del gremio. En cuanto a los temas relacionados directamente con el magisterio, se partía de ciertos acuerdos básicos con la presidenta del SNTE y se creía tener la certeza de que en las negociaciones sobre puntos específicos se encontraría apertura en la parte sindical en la medida en que esta apertura fuera redituable para mejorar la imagen de Gordillo y su organización (SEP, 2008).

La ACE también recibió críticas de la comunidad de investigadores educativos por considerarlo un acuerdo centralista y excluyente, ya que no incluía a los gobernadores ni a otros actores sociales. Por el contrario, influentes comentaristas políticos, así como funcionarios de organismos internacionales, dieron su respaldo a la Alianza. Casi todos ellos compartían la idea de que tradicionalmente el sindicato había sido un obstáculo para el mejoramiento de la educación y que su poder era tal que resultaba infructuoso tratar de oponerse a él. La urgencia de introducir mejoras en la educación justificaba por tanto esa alianza; se consideró correcto e incluso ético que el gobierno federal signara tal alianza con el fin de neutralizarlo y para transformarlo de oponente en aliado.

El SNTE se dispuso de inmediato a aprovechar el beneficio que para la organización representaba un reconocimiento público de tal envergadura, el cual lo colocaba automáticamente ya no como el principal, sino en esta ocasión como el único factor de poder en la hechura de la política de educación básica y para presionar por mayores recursos.

Los resultados de esta apuesta han sido mixtos. Por una parte, en los meses posteriores a la firma de la ACE se hicieron públicas declaraciones del sindicato en el sentido de que la SEP no estaba cumpliendo con los compromisos adquiridos. Se llegaba así a una situación inédita. El sindicato pretendía colocar a la autoridad en una condición defensiva, con el agravante

de que el blanco del reclamo era la cabeza de la SEP, mientras que la Subsecretaría de Educación Básica, en los hechos un territorio sindical, se mantenía al resguardo. El sindicato, asentado ahora también en la Subsecretaría, poseía recursos suficientes para formular políticas, para plantear reformas curriculares y para hacer “bajar” directrices administrativas e incluso cambios curriculares. Es importante subrayar que prácticamente en todas las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal, el sindicato cuenta con aliados entre los cuadros políticos y en los distintos niveles de las autoridades educativas.

No podemos dejar de admitir que este viraje en la conducción del subsistema puede estar facilitando la gestión cotidiana en ciertos espacios de la SEP. Nótese que en buena parte de las comisiones mixtas SEP-SNTE, la primacía del SNTE se acrecienta dado que a su representación formal se añade otra representación, ésta *de facto*, en la figura del subsecretario. No era éste un resultado esperado cuando el contexto del país es uno de mayor pluralismo, de competencia electoral y también de un lento pero ininterrumpido crecimiento de grupos y asociaciones de distinto signo interesados en participar en la vida pública.

### *Otras voces*

El poder del SNTE aparece hoy como más avasallador que en el pasado. Nuevos y viejos actores sociales, generalmente adversos al sindicato, han logrado hacer oír sus voces en temas de política educativa difundiendo información y puntos de vista respecto a la problemática del sector y, en especial, respecto a la importancia de establecer mecanismos de transparencia en aspectos tales como las obras, la adquisición de equipos, la contratación de maestros y el control de las plazas.

No obstante, el verdadero contrapeso al poder de la actual dirigencia del SNTE solamente tiene dos fuentes posibles: el que vendría del fortalecimiento de la autoridad educativa del Estado y el que podrían ejercer los maestros mediante un mayor control sobre sus representantes y mayores espacios para desarrollar la dimensión profesional de su trabajo. Por tanto, la capacidad de otros actores sociales para acotar el campo de la influencia sindical a aspectos, en estricto sentido, laborales es marginal y opera sobre todo de manera indirecta. Examinemos en primer lugar el ámbito magisterial.

La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación surge como un espacio de confluencia de núcleos magisteriales que realizaron movilizaciones importantes por mejoras salariales y en contra de la dirigencia nacional del SNTE y ha tenido fuertes altibajos en sus 30 años de vida. Envuelta en un constante conflicto con la corriente hegemónica del SNTE, la supervivencia de la Coordinadora representa un logro; actualmente reivindica su presencia en 25 de las 55 secciones que conforman el sindicato.<sup>2</sup> No obstante, debemos admitir que no significa un verdadero desafío para la dirigencia del SNTE dado que su participación en la mayor parte de las secciones se limita a núcleos reducidos de activistas. En los últimos años, sus movilizaciones han tenido repercusiones más locales y regionales que nacionales, y en algunos de sus núcleos más importantes, como el magisterio oaxaqueño, se han observado errores de conducción, prácticas clientelares y mecanismos de control político sobre las bases, lo que ha diezmado su prestigio como una opción democrática. Por otra parte, en el interior de la coordinadora se mantiene un debate en torno a los ejes que debe asumir su estrategia sindical. Este debate tiene como polos emblemáticos, por una parte, la Sección 22 de Oaxaca y, por la otra, el magisterio democrático de Michoacán. Mientras los maestros oaxaqueños se mantienen en la posición de profundizar la lucha contra los llamados institucionales en la estructura del SNTE, buscando mediante las movilizaciones y la organización ampliar sus espacios dentro de las secciones sindicales, el polo que lidera Michoacán se inclina mayormente hacia la construcción de comités paralelos.

Es interesante mencionar también la existencia de otras organizaciones que han ido proliferando auspiciadas por el federalismo educativo y por la conflictividad política. Nos referimos a pequeños sindicatos en los estados que han nacido al calor de problemas políticos locales, con frecuencia prohijados por los gobernadores y secretarios de educación estatales, los que funcionan dentro del marco de la legislación laboral estatal, pero por ahora no significan tampoco un desafío al poder del SNTE. Otros agrupamientos han tomado la forma de asociaciones civiles<sup>3</sup> o de grupos informales que,

<sup>2</sup> En el seno de la CNTE se distinguen contingentes en proceso de consolidación, contingentes consolidados, Comités Centrales de Lucha (CCL) y dirigencias seccionales con representación reconocida jurídicamente.

<sup>3</sup> Por ejemplo, Bases Educativas de Occidente, A.C., que surge a partir del Movimiento de Bases Magisteriales y las movilizaciones magisteriales desarrolladas en Jalisco a partir de 1995 y se constituye en asociación civil en 2004; este carácter de asociación civil no se contrapone a que paralelamente el grupo haya tenido también representación en secretarías de las secciones 16 y 47 del SNTE.

moviéndose en los márgenes, pero no necesariamente en oposición a las secciones sindicales, buscan espacios propios mediante una apuesta que se centra en la promoción de temas profesionales del magisterio.

No podemos dejar de reparar en el hecho de que en el SNTE no existe homogeneidad y que, por tanto, la apertura hacia el debate de los temas educativos varía mucho y va desde el más absoluto verticalismo hasta posiciones más abiertas en las que se acepta la crítica y se manifiesta interés por conocer puntos de vista divergentes a los de la dirigencia nacional.<sup>4</sup>

En suma, sin pretender dar un panorama exhaustivo de las formas organizativas presentes en el ámbito magisterial, sí podemos afirmar que éste se encuentra hoy más poblado que en el pasado y que existen posibilidades de que la dinámica misma del federalismo educativo, del pluralismo político y del apoyo que estas expresiones pueden recibir de organizaciones ligadas a la sociedad civil y los recursos que proporcionan la internet, las videoconferencias y el mayor acceso a los medios, amplíen y profundicen esta tendencia.

Nos referiremos ahora a otros actores sociales que han asumido posturas públicas respecto a la problemática educativa. Quizá el caso más visible ha sido el de la organización denominada Mexicanos Primero, que se constituyó en 2005 como asociación civil sin fines de lucro y adoptó como lema “Sólo la educación de calidad cambia a México”. En su consejo directivo y patronato figuran miembros de algunas de las familias más acaudaladas de México. Mantiene una página web muy dinámica y ha realizado campañas de comunicación con las que ha logrado un buen nivel de penetración en la opinión pública.<sup>5</sup> Mexicanos Primero ha jugado un papel importante también en el llamado Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación (CCAEE) que se define a sí mismo como “un espacio de diálogo y acuerdo que parte de la idea de que la educación es un asunto de todos”.

<sup>4</sup> En la sección XX de Guanajuato se observa un seguimiento estricto de las posiciones oficialistas y la sección 36 del valle de México guarda una disciplina férrea respecto a los lineamientos de la dirigencia nacional; en cambio, la sección 17 de valle de Toluca o la de Puebla han mostrado cierta apertura.

<sup>5</sup> Los temas de las campañas han sido: identidad de la organización; llamado a la acción a favor de la calidad educativa; promoción de los usos de la prueba ENLACE; promoción de su informe sobre la situación actual de la educación titulada “Contra la Pared”. De los eventos que ha organizado, destaca el que tuvo como objetivo discutir los resultados que obtuvo México en la prueba PISA en donde se contó con la asistencia de importantes invitados internacionales. Un tema recurrente en su propuesta consiste en dotar de mayor autonomía a las escuelas (Mexicanos Primero, 2010).

Suma × la Educación es otra de las organizaciones civiles con presencia; se concibe como una red y entre sus acciones más conocidas ha estado aportar 5 000 observadores externos al proceso de aplicación de la prueba ENLACE y actuar para oponerse a los paros magisteriales de Morelos por considerar actuar porque afectaban gravemente a los estudiantes. También ha participado en el movimiento blanco, conjunción de acciones ciudadanas en contra de la violencia (Suma por la Educación, 2010). Otras voces que comienzan a escucharse con mayor frecuencia son las fundaciones; podemos mencionar a la Fundación IDEA, especializada en el campo de las políticas públicas, que ha identificado la educación como uno de sus temas prioritarios. Además de informes y otros documentos interesantes sobre política educativa, ha participado en acciones como fue el caso de la campaña de comunicación que desarrolló con Mexicanos Primero y Postermidia, con el objetivo de sensibilizar a la población de los estados del norte de la República sobre los problemas educativos. Un sociograma de estas organizaciones nos permitiría tener claridad sobre la red de alianzas que existen entre todas estas organizaciones. Así, por ejemplo, el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) auspicia la llamada Red por la Educación (Cemefi, 2010). Además, en su directorio institucional, se pueden identificar múltiples asociaciones relacionadas con el ámbito de la educación. Otra forma de participación es por medio de programas con metas muy específicas como; por ejemplo, Lazos, que es un programa de la Fundación México Unido y que, desde hace aproximadamente 12 años, busca incidir en la formación en valores de niños y jóvenes de escasos recursos. Este programa informa que en la actualidad beneficia a 47 000 niños en 24 estados de la República.

Desde una perspectiva muy distinta, los académicos han buscado tener voz de diversas formas. Su organización más importante es el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie) que ha organizado foros y ha dado a conocer algunos pronunciamientos importantes en torno a los ejes de la política educativa. No obstante, ni su naturaleza ni su estructura le permiten establecer interlocución en el debate público sobre los sucesos que ocurren en el campo educativo. De manera individual, un cierto número de investigadores participa con opiniones en los medios y esta es una tendencia en ascenso. Destaca también el trabajo realizado por el Observatorio Ciudadano de la Educación, asociación civil formada principal, pero no únicamente, por investigadores que desde hace más de 10 años se han dado a la tarea de producir y difundir análisis cortos, pero muy bien infor-

mados sobre los principales temas de la agenda educativa (OCE, 2010). Por último, a título individual, los académicos, en su calidad de expertos, son convocados tanto por entidades gubernamentales (CEE, 2006) como por ONG para dar sus puntos de vista y participar en una variedad de consejos y organismos análogos

A estos nuevos actores se agregan otros que han estado presentes desde larga data en el debate educativo mexicano. Entre los de mayor tradición se encuentran la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF) y el Episcopado Mexicano. La UNPF mantiene posiciones firmes en torno a la educación y defiende lo que considera la libertad de educación. Define la libertad de educación como “el derecho humano y natural para educar a nuestros hijos en nuestras convicciones debiendo, en un acto de reflexión, elegir la escuela que refuerce la educación de la familia”. El Estado, añade, deberá acercar este derecho a los padres de familia, sin importar condición social o económica. Otro tema recurrente de la UNPF ha sido su combate a los libros de texto gratuito.<sup>6</sup>

En cuanto al Episcopado Mexicano, éste interviene normalmente en “la promoción y tutela de las universidades católicas y de otras instituciones educativas” (Ríos Luna, 2010). Su influencia en el terreno educativo tiene lugar sobre todo mediante otras organizaciones con las que mantiene vínculos como es la propia UNPF y asociaciones de escuelas privadas. Sus puntos de vista en el terreno educativo guardan relación con sus concepciones en torno al carácter laico de la educación; solamente en contadas ocasiones el Episcopado expresa directamente opiniones, como en el caso reciente de un comunicado en que expresó su desacuerdo con el relevo de Josefina Vázquez Mota de la Secretaría de Educación Pública.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> El 27 de agosto de 2009 hicieron llegar al secretario de Educación, Alonso Lujambio, una comunicación con la petición de conservar la gratuidad de los libros de educación primaria, pero alejándose del sistema del libro único, de manera que la SEP solamente señale contenidos mínimos y que escoja, con el apoyo de instituciones de la sociedad, “10, 15 o 20 libros por materia y por grado de primaria” (UNPF, 2010).

<sup>7</sup> La posición del Episcopado sobre el tema de la laicidad se encuentra plasmado de forma sintética en su glosario, escrito por los responsables de relaciones públicas del CEM y que se puede consultar en su página web. Véanse las siguientes voces: derecho a la educación religiosa, educación pública laica y Estado laico (CEM, 2010).

## CONCLUSIONES

La política educativa se construye en la confluencia entre la capacidad de iniciativa y de gestión de la autoridad gubernamental y los actores sociales que con su acción apoyan, retrasan, dificultan o modifican esas líneas de acción (García Huidobro, 2001). Los acuerdos celebrados entre el gobierno y estos actores son una ventana que nos permite asomarnos a esta compleja dinámica. En nuestro análisis subrayamos la naturaleza distinta y contrastante de tres de ellos: el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación y la Alianza por la Calidad de la Educación.

El primero tuvo el carácter de un pacto político que implicó a varios actores: el gobierno federal, la dirigencia del sindicato (tanto la nacional como la seccional) y los gobernadores. Tuvo el carácter de pacto porque fue el fruto de un proceso de negociación largo y complejo cuyo resultado implicó una redistribución de recursos en el sistema. La conducción del proceso estuvo a cargo el Ejecutivo federal y formaba parte de una agenda reformista mucho más amplia. En el pacto se hicieron concesiones al sindicato que le proporcionaban seguridad respecto a su integridad como representación nacional. Otros actores sociales, como la Iglesia católica o las organizaciones empresariales, no fueron signatarios de este pacto. Sin embargo, indirectamente, sus posiciones estuvieron presentes en la negociación en la medida en que dieron su apoyo a los lineamientos generales de una administración que les había abierto cauces para una mayor participación.

Una década después, se firma otro acuerdo, el Compromiso Social por la Calidad Educativa que, por su falta de contenidos reales, no puede considerarse un pacto. El principal promotor del acuerdo es el sindicato que busca ratificar su posición de poder en el nuevo contexto marcado por la alternancia del año 2000. Para los otros signatarios del documento expresa simplemente una laxa sintonía en torno a los temas centrales del discurso educativo: la calidad, la evaluación y la participación.

Por último, la Alianza por la Calidad de la Educación constituyó un arreglo transitorio entre el gobierno y el sindicato en el que la conducción del proceso por parte del gobierno acusó una gran debilidad, y ésta fue provocada en el ámbito político por la capacidad del sindicato de hacer valer sus recursos organizacionales y políticos en los procesos electorales.

Si tomamos en cuenta las experiencias internacionales, la fragilidad de este arreglo se ve con mayor claridad. Y es que si bien la participación de

las organizaciones de docentes en la política educativa se observa en todos los países democráticos, no ocupan simultáneamente espacios reservados a la autoridad educativa. Las reformas educativas son procesos difíciles y en no pocas ocasiones fracasan. Para dotarlas de efectividad se requiere de la participación de múltiples actores nacionales y locales; participan los partidos y los parlamentos, se inducen discusiones y foros, se abren *blogs* y la discusión pública encuentra un espacio en medios electrónicos y escritos.

México pareciera ir por el camino equivocado: un camino en el que, salvo por la dirigencia nacional del SNTE, todos los otros actores se encuentran prácticamente excluidos. Una parte de la explicación se encuentra en el pasado, en el peso del corporativismo y en la acumulación de recursos económicos, organizativos y de experiencia que posee el SNTE. Estos recursos, utilizados con gran habilidad por una dirigencia pragmática, permitieron a la organización adaptarse a contextos cambiantes: a la liberalización política, a la descentralización educativa y a la alternancia. Pero el SNTE ha adquirido en los últimos tiempos posiciones que no tenía y avanza valorizando cada día más sus capacidades de organización y de movilización en las contiendas electorales. La explicación de este fenómeno se encuentra en el presente y no en el pasado, en el ámbito de la política y no en el de la educación.

Acotar el poder del SNTE es un objetivo prioritario para mejorar la educación básica. La mayor presencia de otros actores con interés en el campo educativo en sí misma no constituye un contrapeso a este poder. Hoy, a diferencia de ayer, existen organizaciones vinculadas a importantes intereses económicos que tienen en la educación su principal foco de acción; existe también un número considerable de asociaciones civiles que, de manera autónoma o articuladas en red, procuran aprovechar los espacios de participación. Los académicos opinan frecuentemente en los medios, escriben columnas, hacen llegar de manera individual o colectiva sus puntos de vista. Pero en el funcionamiento cotidiano del sistema de educación básica, es el sindicato la única organización que en realidad tiene una influencia significativa.

Para lograr acotar este poder no hay otro camino que fortalecer la autoridad educativa, lo que en un régimen democrático implica, en primer lugar, introducir cambios que le aseguren un margen considerable de autonomía en el que se puedan hacer valer criterios técnicos y que permita estabilidad y continuidad en los programas educativos, con independencia de los vaivenes políticos. Esta autoridad educativa ha de poseer un respaldo

jurídico, político y social que le permita imponer el cumplimiento de normas que aseguren el mejor aprovechamiento de los recursos presupuestales con que se cuenta. No existe autoridad sin legitimidad y ésta se adquiere y se reafirma en un régimen democrático mediante la búsqueda de consensos con la multiplicidad de actores sociales.

Pensar los cambios institucionales y políticos que se requieren para establecer este tipo de autoridad educativa es una tarea urgente de la que deberían ocuparse todos los que se interesan por el futuro de México.

## REFERENCIAS

- CEE, 2006. *Los retos de México en el futuro de la educación*. México, Consejo de Especialistas para la Educación.
- CEM, 2010. Glosario. México, Conferencia del Episcopado Mexicano, en <<http://www.cem.org.mx/cem/glosario-cem.html>>.
- Cemefi, 2010. Portal del Centro Mexicano para la Filantropía, <[www.cemefi.org](http://www.cemefi.org)>.
- García Huidobro, J.M., 2001. Conflictos y alianzas en las reformas educativas, en S. Martinic y M. Pardo (eds.), *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago, CIDE-PREAL, pp. 114-124.
- Loyo Brambila, A., 1997. Las ironías de la modernización. El caso del SNTE, en A. Loyo Brambila (coord.), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Plaza y Valdés, pp. 23-62.
- Loyo Brambila, A., 2003. Sindicalismo magisterial y educación en un contexto de pugnas partidarias, en G.T. Bertussi (coord.), *Anuario Educativo Mexicano: Visión retrospectiva 2002*. México, UPN-La Jornada, pp. 153-171.
- Loyo Brambila, A., 2006. El sello de la alternancia en la política educativa. México 2000-2005, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 11 (030): 1065-1092.
- Mexicanos Primero, 2010, en <[www.mexicanosprimero.org.mx](http://www.mexicanosprimero.org.mx)>.
- Muñoz Izquierdo, C., 2004. *Investigación educativa y toma de decisiones en América Latina y el Caribe*. México, UIA-INIDE (Documentos de Investigación del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, 1).
- OCE, 2010. Portal del Observatorio Ciudadano de la Educación, A.C., en <[www.observatorio.org](http://www.observatorio.org)>.
- Ríos Luna, P., 2010. ¿Qué es la CEM?, en <<http://www.cem.org.mx/cem/que-es-la-cem.html>>, consultado el 18 de enero de 2010.
- SEP, 1992. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México, Secretaría de Educación Pública, 17 de mayo.

- SEP, 2002. *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*. México, Secretaría de Educación Pública, 8 de agosto.
- SEP, 2008. *Alianza por la Calidad de la Educación*. México, Secretaría de Educación Pública, 15 de mayo.
- Street, S., 1992. *Maestros en movimiento: transformaciones en la burocracia estatal, 1978-1982*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Suma × la Educación, 2010, en <[www.sumaporlaeducacion.org.mx](http://www.sumaporlaeducacion.org.mx)>.
- Tirado, R., 1997. La cúpula empresarial en el debate educativo, en A. Loyo Brambila (coord.), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Plaza y Valdés, pp. 137-181.
- UNPF, 2010. Portal de la Unión Nacional de Padres de Familia, en <[www.unpf.org.mx](http://www.unpf.org.mx)>.



7  
POLÍTICA EDUCATIVA  
Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.  
APRENDIZAJES DESDE EL PROGRAMA  
ESCUELAS DE CALIDAD

*Teresa Bracho González\**

CONTENIDO

Introducción	210
Fundamentos teóricos del Programa Escuelas de Calidad: las relaciones gubernamentales	211
México en contexto: la descentralización educativa y el caso del Programa Escuelas de Calidad	215
Estructura organizacional del Programa Escuelas de Calidad	224
La descentralización, el Programa Escuelas de Calidad y sus relaciones intergubernamentales	226
Reflexiones finales	230
Referencias	231

---

\* Profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México: <teresa.bracho@flacso.edu.mx>.

## INTRODUCCIÓN

México se define constitucionalmente desde 1824 como un país federal conformado por estados que suscriben un pacto en el que acuerdan la distribución política del poder y las características de su gobierno. Por mandato constitucional el gobierno federal posee capacidad administrativa para operar diversos servicios y asuntos de gobierno, para imponer formas y establecer límites en la coordinación con —y entre— los gobiernos estatales. La historia mexicana del siglo xx representó, sin embargo, una estructura real de gobierno altamente centralizada en la que las relaciones tradicionales entre los municipios, los estados y la federación se habían regido en mayor medida por una estricta relación jerárquica de arriba hacia abajo.

En este sentido, uno de los grandes temas de mayor preocupación en las políticas educativas recientes y su análisis es el de la tensión entre el control nacional y la flexibilidad local en la implementación de los programas educativos. En parte, esta preocupación surge de la política de federalización de la educación básica, por la cual se transfirió a las entidades la administración de los sistemas educativos, dejando a la administración nacional central los problemas de normatividad general, propuesta curricular y evaluación. Tras el movimiento “descentralizador” implicado en la federalización de principios de los años noventa y de la Ley General de Educación se dejó un espacio vacío en donde no era claro qué haría la federación y qué los estados. Estos últimos esperaban indicaciones, al mismo tiempo que el gobierno central estaba también acostumbrado a señalar qué, cómo y cuándo se debería actuar en todo el sistema educativo. La tensión entre la costumbre y la nueva normatividad empezó a mostrar el agotamiento del modelo administrativo del sistema educativo del siglo xx.

De ahí que el comienzo del siglo xxi, junto al cambio de partido en el gobierno con el triunfo panista en la Presidencia de la República y la formulación concienzuda de un diagnóstico del sistema educativo nacional, dio paso a proyectos novedosos en el ámbito administrativo, entre los que se destaca el Programa Escuelas de Calidad (PEC), de lo que damos cuenta en este trabajo.

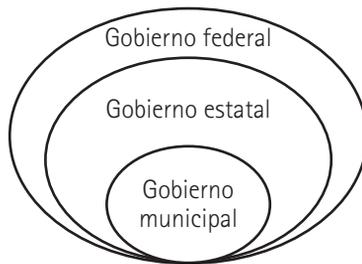
El objetivo del presente capítulo es ilustrar el trabajo del PEC como política educativa en la que intervienen de manera activa los tres niveles de gobierno, así como identificar los retos que ha enfrentado. Para ello se revisará brevemente el marco teórico de relaciones intergubernamentales en el que se inserta el PEC, se describirá de manera general el programa en el

contexto de descentralización educativa en México, se analizará su operación de acuerdo con la teoría de las relaciones gubernamentales para, finalmente, a manera de conclusión, resumir los avances y retos al respecto.

#### FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD: LAS RELACIONES GUBERNAMENTALES

En México se han instrumentado procesos de descentralización como mecanismos para mejorar la rendición de cuentas y para mejorar la relación entre el Estado y la sociedad. Asimismo, se ha justificado el fortalecimiento de los gobiernos locales como un medio para hacer más eficientes las políticas públicas y como una forma de aumentar la participación de otros actores en ellas (Cabrero, 1998; Guillén, 1996; Torres, 1986; Rodríguez, 1999). La reestructuración de funciones derivada de este nuevo contexto político e institucional ha dado paso al surgimiento de nuevos esquemas de relaciones intergubernamentales, particularmente de las políticas sociales. Estas relaciones pueden definirse como los nodos que utilizan las instituciones públicas para interactuar, comunicarse, organizarse, bloquearse, promoverse, movilizarse, retraerse, etc. (IGLOM, 2003). Deil S. Wright (1988) plantea tres diferentes modelos de coordinación de acuerdo con las características que formalmente adquieren las relaciones intergubernamentales:

1] *Modelo de autoridad inclusiva*. De acuerdo con este modelo, los gobiernos estatales y municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el gobierno federal. Este modelo se caracteriza por una relación de dependencia de los gobiernos subnacionales, y la pauta de autoridad que prevalece es vertical y jerárquica.

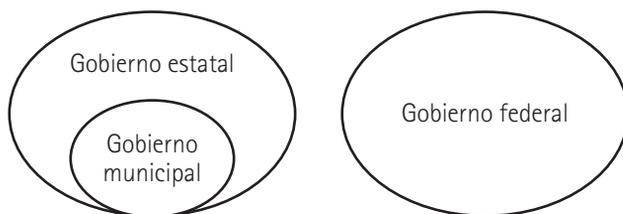


Fuente: Wright, 1988.

**Figura 7.1.** Modelo de autoridad inclusiva.

El modelo de “autoridad inclusiva” fue la forma de coordinación intergubernamental dominante en México de 1917 a 1988. Ady Carrera (2004), en su análisis del proceso de evolución de las relaciones entre las distintas áreas del gobierno en México, señala que en una primera etapa la coordinación intergubernamental obedecía a un patrón altamente jerarquizado, basado en un sistema político que se sustentaba en una estrecha relación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los titulares de los poderes ejecutivos en turno. Bajo este esquema de coordinación, los gobiernos locales se encontraban subordinados al gobierno federal, y el presidente de la República era el principal tomador de decisiones.

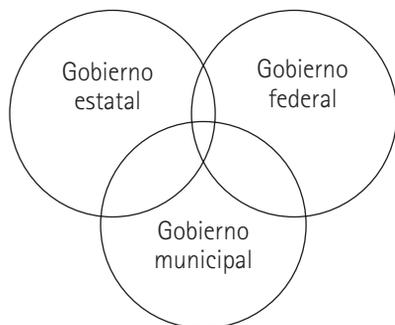
2] *Modelo de autoridad coordinada*. En este modelo hay límites claros y bien definidos que separan la esfera federal de la estatal, y las autoridades locales dependen directamente de los gobiernos estatales. A partir de 1989, con el surgimiento de programas de descentralización administrativa del gobierno federal a estados y municipios y, más tarde, en 1997, gracias a la consolidación de procesos de democratización que culminaron con el arribo de gobiernos locales de oposición, Carrera (2004) advierte que el nuevo modelo de relaciones intergubernamentales que ha imperado en México es el de “autoridad coordinada”. Sin embargo, las relaciones entre las instancias de gobierno siguen cambiando, parte de su desarrollo implica ahora una intensa interacción de los tres ámbitos de gobierno que se articulan alrededor de programas públicos con vida e intereses propios (Cabrero y García, 2001).



Fuente: Wright, 1988.

**Figura 7.2.** Modelo de autoridad coordinada.

3] *Modelo de autoridad traslapada*. Este modelo se caracteriza por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada, y un alto grado de interdependencia potencial o real. Se distingue por competencia simultánea, cooperación y negociación. El poder o influencia para cada ámbito



Fuente: Wright, 1988.

**Figura 7.3.** Modelo de autoridad traslapada.

de gobierno es limitado, y están basados en la negociación, que es la principal estrategia para alcanzar acuerdos. Por ello, existen grandes áreas en las cuales las diferentes esferas de gobierno operan simultáneamente (figura 7.3).

Lograr la implementación de las políticas en un sistema federal de ejercicio del poder, significa superar las diferencias de valores y la competencia de intereses particulares (Stoker, 1993; citado en Aguilar, 2003). Se debe contar con una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones, no sólo entre ámbitos de gobierno sino también entre todas las instituciones y actores involucrados en la ejecución de las políticas.

En estas interacciones se conforman redes intergubernamentales relevantes a la acción pública. En estas “redes” se construyen acuerdos y consensos, se redefinen competencias y concurrencias, y se pone en marcha la implementación de las políticas.

Partamos, en primera instancia, del reconocimiento de que un actor individual o una organización pública no puede por sí misma satisfacer el conjunto de las necesidades de nuestras complejas sociedades; entonces la formulación de políticas públicas es cada vez más el resultado de una interacción entre diversas organizaciones que se orientan a la satisfacción de racimos de demandas o de necesidades específicas, conformando así redes intergubernamentales que son entidades dinámicas, con acuerdos y puntos de equilibrio que propician una adecuada coordinación de políticas gubernamentales (Wright, 1988). Dicha interacción puede comprenderse mejor si la analizamos como producto de redes de políticas. El modelo reciente de redes puede ofrecer un marco teórico más adecuado para analizar la coordinación

intergubernamental en la implementación de programas públicos y en específico del PEC. En una primera aproximación, las redes de políticas “son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de problemas colectivos” (Klijn, 1998).

Como estructuras de colaboración, las “redes facilitan la interacción, toma de decisiones, cooperación y aprendizaje puesto que proporcionan los recursos para apoyar estas actividades, tales como patrones conocidos de negociación, reglas de conducta y formas de organización comunes”. Las redes pueden también entenderse como las entidades que “conectan las políticas públicas con su contexto estratégico e institucional: el conjunto de actores públicos, semipúblicos, y privados que participan en el mismo campo de acción” (Klijn, 2003). Para el acoplamiento de estos actores existe una variedad de formas de coordinación. En tanto representan entidades dinámicas, especializadas y no estructuradas de manera rígida, su análisis resulta un tanto complejo, pero puede en principio utilizarse una clasificación partiendo del tipo de funciones primarias que los actores realizan cuando trabajan en la red (Agranoff, 2003). A continuación se presenta un breve bosquejo de estos tipos de redes y sus formas de coordinación:

1] El primer tipo se refiere a *redes de información*, bajo este esquema los actores se reúnen exclusivamente para intercambiar ideas y potenciales soluciones. No se adoptan acciones ni estrategias conjuntas. Tienden a implicar a una gran cantidad de actores interesados, muchos de los cuales tienen puntos de vista divergentes, pero que examinan las particularidades de un problema dado para explorar “acciones posibles” de llevarse a cabo. Como tales, las redes informativas tienden a ser amplios órganos de consulta, pero nunca cuerpos de decisión. El establecimiento de una red de información es el más informal de los acoplamientos intergubernamentales y, por consecuencia, se puede utilizar muy fácilmente. Parte de un nivel de confianza y compromiso entre las organizaciones involucradas.

2] La siguiente categoría son las *redes de desarrollo*, en ellas se requiere un nivel de involucramiento organizacional más allá de compartir información. Además, se promueve un compromiso de capacitación recíproca entre los miembros que las integran. Estas redes trabajan en la creación e intercambio de conocimiento, pero también de tecnología. Bajo este esquema dos o más organizaciones comparten la información sobre actividades comunes dentro de un programa y deciden modificar su forma de trabajo para mejorar la calidad de los servicios suministrados.

3] La tercera categoría, *redes de cooperación*, va un paso adelante de las estrategias de capacitación. Esta forma de coordinación en algunos casos puede implicar la formalización de ciertos acuerdos legales. Los intercambios pueden abarcar una variedad de recursos: de información, financieros, técnicos, así como conocimiento, personal de apoyo, infraestructura, dinero y otros. Es importante enfatizar que los recursos compartidos se aplican a objetivos comunes y que los actores que aportan mayores recursos financieros no tienen mayor poder de decisión en los esfuerzos cooperativos.

4] La cuarta categoría, *redes de acción*, involucra a todos los actores interesados en actividades que se relacionan con la toma de decisiones para adoptar formalmente líneas de acción. Estas redes toman la forma de *joint production or action* (producción o acción conjunta) que se asocia por lo común, con la mayoría de las redes encargadas de la implementación de políticas públicas. Esta manera de coordinación intergubernamental requiere compartir riesgos, responsabilidades, recursos y recompensas. Su fuerte componente de toma de decisiones conjuntas provoca dificultades considerables para lograr consensos, porque siempre genera opciones colectivas del tipo “unos pierden, otros ganan”. Sin embargo, cuando se logran acuerdos, éstos cuentan con un alto grado de legitimidad, factor que facilita la implementación de las líneas de acción.

La coordinación intergubernamental supone la función de desarrollar, mantener y rediseñar redes para lograr que la puesta en marcha de políticas públicas sea exitosa. Esta situación pone a la coordinación como un tema central junto a la capacidad de los actores para formular y desarrollar estrategias cooperativas, no basadas en la imposición que deviene del modelo jerárquico tradicional, sino más bien, a partir de la negociación entre los involucrados.

A continuación se presenta cómo el PEC se inserta en la política educativa mexicana, operando mediante la interrelación de los tres niveles de gobierno, así como los avances y retos que esto ha representado en el sistema educativo mexicano.

#### MÉXICO EN CONTEXTO: LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y EL CASO DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

La reforma a la educación básica es un fenómeno que ha ocurrido a escala mundial. Tanto países desarrollados como en vías de desarrollo han planteado la necesidad de modificar sus sistemas educativos con la finalidad de

reducir costos, ampliar las oportunidades educativas y lograr ciudadanos mejor preparados (Levin, 2001). Durante las últimas décadas, América Latina ha sido parte de este movimiento de reforma. Las reformas educativas puestas en marcha en los países latinoamericanos y del Caribe persiguen principalmente dos grandes objetivos: brindar servicios educativos de calidad a su población, para con ello formar ciudadanos capaces de insertarse con éxito en el mundo globalizado de hoy día y vincular democracia con equidad al otorgar mejores oportunidades de vida a ciudadanos que pertenecen a grupos sociales desfavorecidos.

Pueden identificarse dos momentos en la reforma educativa en la región. En un primer momento, los cambios estructurales en los sistemas educativos tuvieron que ver con la descentralización del sistema hacia los gobiernos subnacionales, buscando con ello reorganizar la administración, financiamiento y acceso. Durante los años ochenta se gestó una reforma “hacia afuera” en donde el Estado y los gobiernos centrales transfirieron la gestión y administración de los servicios educativos a los gobiernos subnacionales y, en algunos países, a la iniciativa privada. Ya en los noventa se origina una reforma de “segunda generación”, la cual tiene como finalidad modificar el funcionamiento de los procesos internos del sistema, para con ello mejorar la producción y calidad de los servicios. Esta segunda ola de reformas se centró en el avance de los procesos y resultados de la descentralización, así como en la calidad tecnológica y cultural.

En Latinoamérica, el acceso a la educación primaria se encuentra garantizado casi en su totalidad, aunque persisten problemas en los márgenes de la sociedad que no han de dejarse de lado. Aunado a ello, las tasas de natalidad en la región han decrecido. Actualmente, la preocupación de estos gobiernos se centra en otorgar a la población servicios de educación básica de calidad, más que aumentar los números en la matrícula escolar.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, la región ha representado una particular riqueza en cuanto a innovación educativa durante los últimos años al haber implementado una serie de programas para elevar la calidad en la prestación de estos servicios. Programas como Educo, en El Salvador; Escuela Nueva y Conexiones, en Colombia; Eduquemos a la Niña, en Guatemala; Enlaces,

<sup>1</sup> Los problemas de acceso y crecimiento se han trasladado hacia otros niveles del sistema escolar, tales como educación inicial y preescolar, educación media y superior, niveles a los que sólo acceden ahora grupos de ingresos medios y altos de la población.

en Chile; Telecurso, en Brasil, y Pronoei, en Perú dan muestra de ello al incorporar en su puesta en marcha técnicas innovadoras para brindar educación de calidad a los grupos desfavorecidos en sus territorios.

La tendencia internacional predominante y que ha encontrado un terreno fértil en América Latina implica el traslado de las decisiones educativas centrales hasta el nivel del plantel escolar y la participación de todos los agentes y agencias involucrados en la tarea educativa en la toma de decisiones, es decir, la descentralización hasta el nivel del centro escolar. En general, lo que puede encontrarse es un consenso acerca de que el proceso de transferencia de decisiones debe continuar, de manera que se logre efectivamente una mayor cercanía entre la toma de decisiones y las necesidades concretas de los usuarios del servicio educativo —padres y alumnos— y encargados de la práctica de la enseñanza —directivos y docentes.

En México, la década de los noventa se caracterizó por un inusitado movimiento para lograr un consenso en torno a la relevancia de la política educativa en términos de formación de la clase de ciudadanos que demanda el país, el sistema económico y el sistema político. Las reformas a la educación no fueron menores, y buena parte de ellas implicaron reformas a la Constitución y tuvieron efectos sobre factores estructurales claves del sistema educativo: la integración del ciclo básico obligatorio, la federalización educativa,<sup>2</sup> y la creación de la Carrera Magisterial.<sup>3</sup> Otras más incidieron en la consolidación y reforma de los insumos nacionales del sistema: la reorganización curricular de la primaria; la reforma de los libros de texto nacionales, consolidándose al mismo tiempo su carácter nacional, obligatorio y gratuito; los cambios en los sistemas de capacitación del magisterio. Por último, la relevancia del papel de la federación en los programas compensatorios para grupos vulnerables en términos educacionales, como la creación de programas de incentivo a la demanda educativa en condiciones de pobreza —Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), el cual en el actual gobierno funciona bajo el nombre de Oportunidades—, los programas de atención al rezago educativo (PARE, PAREB), la ampliación de los servicios a comunidades marginadas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), etc. Esto último por mencionar sólo algunos de

<sup>2</sup> La que fue lograda mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado en mayo de 1992.

<sup>3</sup> Concebida como un incentivo hacia el docente para permanecer en la docencia (escalafón horizontal).

los ejes de reforma que el sistema educativo mexicano puso a prueba y resolvió con algún grado de éxito en los últimos años.

La descentralización de la educación en México surgió como respuesta a un conjunto de reformas que pretendían mejorar el funcionamiento del Estado, ya que se comenzó a señalar que el problema de la alta concentración de atribuciones y responsabilidades de la Secretaría de Educación Pública (SEP) dificultaban su operación debido a su gran tamaño. Este proceso denominado de federalización educativa se puede catalogar como un proceso en dos fases (Álvarez Gutiérrez, 2003). En una primera, significó no sólo la descentralización de la educación básica hacia los estados, sino también un incremento en la cantidad y calidad de varios insumos del sistema educativo: aumento del presupuesto educativo, ampliación del ciclo básico obligatorio, extensión del calendario escolar, profesionalización del magisterio (actualización permanente de los maestros en servicio y Carrera Magisterial), reorganización curricular de la primaria y secundaria, etcétera (Bracho, 2009). Esta fase, que incluyó la promulgación de la Ley General de Educación en 1993, ha sido considerada por varios especialistas como de “descentralización centralizada”, ya que el gobierno federal se reservó las funciones clave del sistema educativo. Desde este punto de vista, el sistema siguió siendo tan centralizado como antes al no dar a los actores directos de la educación, es decir, a la escuela, un control mayor sobre ésta.

En este contexto surge el Programa Escuelas de Calidad (PEC) en el año 2001 como parte de una segunda fase del proceso. El objetivo de esta fase es incidir en reformas educativas que lleguen hasta el aula, abriendo espacios para que las escuelas produzcan proyectos de desarrollo propios, a partir de la experiencia, talento y creatividad de los propios maestros (Álvarez Gutiérrez, 2003). El PEC reconoce que el efecto que los factores socio-culturales y económicos ejercen sobre los estudiantes se ha agravado por otros generados desde el propio sistema educativo, como son: el estrecho margen que tiene la escuela para tomar decisiones; la insuficiente comunicación entre los agentes escolares; las prácticas pedagógicas rutinarias, formales y rígidas; la escasa participación social en las tareas de planeación, aplicación y seguimiento de las actividades escolares; los excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directivos para ejercer un verdadero liderazgo; el ausentismo; el uso ineficiente de los recursos disponibles (tiempo, entre otros) y las deficiencias en infraestructura y equipamiento (Ávila *et al.* 2005; Bracho, 2009).

El primer objetivo del PEC fue transformar la organización y el funcionamiento de las escuelas incorporadas al programa, institucionalizando la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación mediante la reflexión colectiva (Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 2001). El Programa propuso un modelo de gestión general que buscaba expresar la necesidad de una normatividad general que rigiera las decisiones en las escuelas, pero que al mismo tiempo diera paso a la innovación de éstas. Muy pronto, hacia el segundo año de operación, el programa reconoció que una parte de la innovación que estaba proponiendo involucraba una forma distinta de relación con los estados y con los municipios, por lo que procuró respetar las decisiones estatales y escolares en el desarrollo de proyectos de gestión, en formas de articulación entre estados y escuelas, así como entre escuelas y municipios (Bracho, 2009).

El PEC atiende principalmente a escuelas del nivel básico ubicadas en zonas marginadas. Durante el primer año de operación concentró su atención en la problemática educativa de las zonas urbanas marginales.<sup>4</sup> Así pues, mientras que durante el primer año la meta de cobertura del programa fue de 2 000 escuelas, la aceptación y éxito que se logró trajo como consecuencia que durante su segundo año de operación la meta se ampliara a 10 000 escuelas, cumpliéndose de nueva cuenta dicho propósito.

El objetivo general del PEC es apoyar las acciones que la comunidad de cada centro escolar decida para mejorar la calidad de los servicios educativos y los resultados del aprendizaje. El centro escolar se concibe como la interacción entre el director, los docentes, los padres de familia y el sector social cercano al plantel, y no sólo como mero aparato administrativo. En la escuela, las acciones para mejorar la calidad en el servicio educativo deben partir de un diagnóstico realizado por los actores relevantes de la acción educativa, fundamentalmente directores y docentes, con la colaboración de los padres de familia. Las acciones identificadas como relevantes para mejorar el servicio que se derive del diagnóstico han de ser expresadas en un proyecto escolar y en su programa anual de trabajo, capaz de precisar

<sup>4</sup> En México, la pobreza es un fenómeno concentrado entre la población rural. Sin embargo, no deja de presentar un problema para las políticas recientes de atención a la pobreza el hecho de que, hacia 1996, más de siete millones de personas en condiciones de pobreza extrema (en el quintil más bajo de la distribución del ingreso per cápita), vivían en zonas urbanas. Sobre la estrategia de focalización desarrollada en el programa y sus resultados, véase Bracho y Mendieta (2006).

los insumos, acciones y coordinación necesarios para el logro de la mejoría del plantel.

Si bien es difícil definir qué es una escuela efectiva o una escuela de calidad, parece haber consenso en la literatura internacional respecto a algunas de sus características, de entre las que destacan las siguientes: liderazgo, capacitación y compromiso de los maestros, programas de trabajo colegiado, atmósfera facilitadora y estimulante para el estudio, enfoque en resultados del aprendizaje y asumir la responsabilidad de éstos, todas ellas comprendidas en el diseño del Programa Escuelas de Calidad.

El PEC busca hacer eficaz el uso de los recursos mediante la inclusión de la comunidad en los problemas escolares, favoreciendo la gestión horizontal, es decir, promoviendo que sean las escuelas quienes demanden al aparato administrativo del sistema educativo la satisfacción de sus necesidades específicas.

Aunque diseñado por el gobierno federal, la ejecución e instrumentación del programa es responsabilidad de las entidades federativas que deciden participar en el proyecto. Una vez comprometidas, el programa implica la articulación de un conjunto de actores e instituciones a este nivel de gobierno: el gobernador, las autoridades encargadas de la educación en la entidad, entre ellas, los organismos encargados de la dotación de infraestructura por entidad federativa, los integrantes del consejo estatal de participación social que incluye a miembros de la sociedad civil. Para la operación del PEC se crean, a nivel de las entidades federativas, las coordinaciones estatales que funcionan como órganos de vinculación entre los diferentes miembros participantes en la operación del programa.

El PEC trabaja tanto con nuevas estructuras como con las ya existentes. Las coordinaciones estatales son organizaciones pequeñas que requieren de la ayuda de los jefes de sector y de los supervisores escolares para incentivar a las escuelas a participar en el programa y, una vez que lo hayan conseguido, los necesita para tareas de evaluación y capacitación. Sin embargo, estas tareas no siempre se realizan. Aun cuando el PEC ha llevado a cabo programas de capacitación para estos servidores, su anterior forma de trabajo, que devino en la formación de una cultura alejada del enfoque orientado a la obtención de resultados, origina que se presenten resistencias ante programas que para funcionar requieren cambios de actitud.

El PEC capacita a las escuelas para que elaboren un diagnóstico de su situación, un proyecto escolar de mejora y un programa anual de trabajo en donde, atendiendo a sus necesidades y capacidades, dirijan sus acciones

para alcanzar las metas que el propio centro escolar se fije y que incidan en la mejora de la calidad educativa, acorde con las metas nacionales. En la elaboración del proyecto escolar se fomenta la participación de la comunidad para contribuir a la creación de una cultura de corresponsabilidad y rendición de cuentas. De tal suerte, los proyectos escolares se someten a consenso, siendo evaluados en cada una de las entidades federativas de la república mexicana por un comité dictaminador, quien a su vez los remite al respectivo Consejo de Participación Social para su selección. La inclusión de la ciudadanía se ha hecho posible a partir de la creación de órganos colegiados tales como los consejos estatales, municipales y escolares de participación social.

Una de las características distintivas del PEC es el otorgamiento directo de recursos económicos a las escuelas para que ellas decidan cómo utilizarlos para el logro más eficaz de sus misiones comprometidas en su proyecto escolar. Permitir que la comunidad escolar administre directamente los recursos del PEC supone una atención oportuna a las necesidades de las escuelas, que la burocracia tradicional difícilmente puede resolver actualmente; además puede suponer una reducción importante en los costos de operación de las escuelas, ya que son éstas quienes mejor conocen sus necesidades y la forma de atacarlas oportunamente.

Esta nueva autonomía en relación con los recursos del PEC va acompañada de mecanismos de rendición de cuentas y evaluación del desempeño. Las escuelas que participan en el programa se obligan a planear sus actividades tanto en el corto como en el mediano plazo. Así pues, cada centro escolar elabora un programa anual de trabajo y un proyecto escolar en donde se explicita la visión, metas, estrategias y compromisos, buscando con ello “alentar el trabajo colegiado con objetivos precisos, la evaluación continua como base para el mejoramiento del proceso y de los resultados educativos y finalmente transformar la escuela en una institución dinámica que garantice que todos los estudiantes logren aprendizajes relevantes para su vida presente y futura” (SEP, 2002). Se busca que las escuelas evalúen, con base en los proyectos escolares y los programas anuales de trabajo, los resultados alcanzados en un determinado periodo. Es pertinente recalcar que la evaluación del desempeño se realiza en razón de los resultados y no del apego al procedimiento, buscando con ello dotar de mayor flexibilidad a la escuela para el logro de sus metas.

El PEC busca que los centros escolares compitan por la obtención de recursos. Así pues, año con año, las dependencias estatales de educación

tienen la responsabilidad de emitir y difundir la convocatoria respectiva para que las escuelas interesadas participen en el proceso de incorporación. El carácter federalista del programa ha permitido que los estados ajusten las Reglas de Operación federales de acuerdo a sus necesidades.

Este enfoque en los resultados va acompañado de autonomía y flexibilidad para las escuelas con el fin de que sean ellas quienes decidan cómo aplicar los recursos, de manera tal que se maximicen los beneficios. Asimismo, el PEC y los actores involucrados están conscientes de que un asunto como la mejora en la calidad de la educación requiere no sólo de nuevas reglas y de servidores públicos más comprometidos, sino también de ciudadanos que, actuando en su papel de padres de familia y miembros de la comunidad, participen en este proceso. Para evitar que delegar recursos y la flexibilidad en su uso pudieran traer aparejadas nuevas formas de corrupción, en el PEC se han establecido diversos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas entre ciudadanos, representantes populares y en la propia burocracia educativa. Así pues, la escuela se obliga a informar a los padres de familia y a las coordinaciones estatales del PEC sobre el uso de los recursos. De hecho, uno de los problemas identificados durante su primer año de funcionamiento fue que las escuelas estaban poco familiarizadas con los sistemas de contabilidad y contraloría estatales a los que debieron someterse.

La expresión más clara, a mi juicio, de este nuevo modelo se expresa en la figura 7.4, construida junto con las autoridades del programa, para efectos de la evaluación externa a cargo de la autora de este trabajo.

En el modelo se explicitan distintos niveles de la gestión y, por lo tanto, implica la posibilidad de distintos niveles analíticos en la evaluación de la política. En primer término se identifica el nivel que tradicionalmente ocupa a los estudiosos de las políticas públicas: el de las decisiones públicas, en donde los actores políticos llegan a consensos sobre las acciones públicas relativas a los fines y objetivos del sistema educativo nacional. Aquí, el análisis de los actores involucrados y las orientaciones generales de las decisiones es el que predomina en los estudios de la política educativa.

En un segundo nivel, se identifica el de la administración pública, de la burocracia educativa. Se trata de un nivel en donde han predominado los análisis de administración en estricto sentido y en el que se han aproximado los estudios sobre descentralización educativa en México. Lo que cabe resaltar aquí es que en el caso particular del PEC se puso énfasis en el asunto del diseño de la coordinación institucional en la administración central,



Fuente: elaboración del autor.

**Figura 7.4.** Modelo de diseño de la política, decisiones educativas y evaluación

y sobre todo, se agregó el diseño de la coordinación con las administraciones estatales de educación. Se puso especial atención a la problemáticas relativas a las actividades de los consejos estatales de Participación Social en Educación, a la vinculación de las estructuras estatales con las escuelas, y al tema de la vinculación de los centros escolares con su comunidad (Martínez Bordón, Bracho y Martínez Valle, 2007).

En el tercer nivel, que es el que más se ha abordado en los análisis sobre el PEC, está la gestión escolar. En tanto que se dirige principalmente a apoyar a las escuelas, el programa puso un énfasis destacado en la creencia de que la mejora en los procesos de toma de decisiones de las escuelas podía mejorar el aprendizaje y los resultados educativos de sus estudiantes. Es por ello que desarrolló estrategias específicas para la formación de los grupos directivos escolares, creó modelos para que las escuelas trabajaran en sus propios programas de transformación y en sus programas anuales de trabajo.

Enseguida, se ubica el tema de la gestión pedagógica, es decir, de la organización del conocimiento escolar, la organización de las actividades escolares y la del currículo en el aula, aspecto que no explicaré aquí, pero que sin duda ha sido señalado como uno de los ausentes en el PEC.

Por último, todo el modelo de gestión propuesto en el programa se relaciona con modelos de evaluación y certificación del trabajo educativo, con principios de equidad, calidad, pertinencia y corresponsabilidad, que no desarrollo en este trabajo, pero que enmarcan la visión particular de cada uno de los niveles de gestión y en los cuales tienen que estar reflejados los principios generales señalados [en Bracho (2009) se discuten estos temas; en Martínez Bordón *et al.* (2007) se discute ampliamente el tema de la participación social].

### ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

El PEC en sus inicios buscó minimizar el crecimiento burocrático; por el contrario, pretende mejorar el trabajo que realizan los servidores públicos ya en funciones mediante una gestión escolar de tipo horizontal y descentralizada, favoreciendo la competencia entre centros educativos para obtener mayores recursos que repercutan en la calidad de la educación. Con el ánimo de hacer más eficaces los recursos y permitir la creación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, el PEC procuró involucrar a la sociedad en su implementación, para ello las Reglas de Operación establecen la participación en el programa de las figuras de los consejos estatales, municipales y escolares de participación social. Para evitar el traslape de atribuciones y obligaciones en las Reglas de Operación se establecen las funciones de cada uno de estos órganos colegiados.

La normatividad aplicable reconoce en la SEP, la Subsecretaría de Educación Básica y la Coordinación Nacional del Programa (CNPEC) a sus responsables. La primera oficina de la Coordinación surgió con un enfoque gerencial, en el que se buscaba maximizar el resultado a partir de la innovación propuesta, de manera tal que no había prácticamente ninguna relación jerárquica, salvo la del coordinador nacional, en lo alto de la estructura y los coordinadores regionales, todos en el mismo nivel. Posteriormente se incorporó, también en el nivel de los coordinadores regionales, una coordinación de gestión institucional que dirigía sus esfuerzos a favorecer la resolución de problemas en el ámbito de las relaciones con la SEP, así como tender puentes de relación con otras secretarías de Estado.

Esta estructura, si bien con un amplio espacio para la flexibilidad que demandaba el programa y a pesar de un importante componente de inte-

racciones e intercambio de opiniones, hacía que parte del trabajo fuera producido por todos y poco sistematizado, tanto en su evaluación como en su potencial de producir experiencias exitosas comunes de manera sistemática. El ejercicio del liderazgo por parte del coordinador nacional se facilitaba con un estilo democrático, pero con la fuerte carga que representaba la necesidad de tomar decisiones muy apremiantes.

De otra parte, sostener esa estructura sería difícil para operar bajo las condiciones de crecimiento planteado hacia el 2002; es decir, durante el 2001 el PEC se desarrolló dentro de un contexto novedoso, sencillo y dinámico atendiendo a una población objetivo relativamente pequeña, de poco más de 2 000 escuelas (considerando la dimensión del sistema educativo nacional), pero a medida que el programa empezó a consolidarse y a exigir la incorporación de un número mayor de centros para dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Educación (SEP, 2001) se ve la necesidad de extender la estructura organizacional, implicando una reestructuración. La nueva organización buscó recuperar la idea de liderazgo, de coordinaciones distinguibles horizontalmente, bajo una diferenciación de funciones, y apuntó hacia una configuración organizacional de tipo empresarial, con una incipiente estructura funcionando descentralizadamente con pocos niveles jerárquicos. El éxito de este tipo de organizaciones se basa en la alta calificación de sus profesionales operativos, los cuales funcionan en un sistema de casillas que trabajan de forma autónoma y flexible, desenvolviéndose en un contexto que, aunque complejo, sigue siendo estable. Esta idea del sistema de casillas asigna dos tareas básicas a estos servidores públicos: “1] categorizar o diagnosticar las necesidades del cliente en función de una de las contingencias, que indica el programa estándar a aplicar, y 2] aplicar o ejecutar ese programa” (Minstzberg, 1991: 2007). Más tarde, con la incorporación del programa en la Subsecretaría de Educación Básica, su estructura cambió de manera radical, y tendió a adquirir el formato burocrático bajo el que se incorporó, perdiendo la desconcentración del poder entre las diferentes casillas de la organización. Hizo falta en este proceso reforzar los mecanismos de comunicación y coordinación existentes mediante la sistematización oportuna de experiencias, para permitir con ello identificar y corregir de manera pronta las aristas que surgen en la marcha del programa y que no son observables a simple vista.

Puede sin embargo señalarse que algunas de las estructuras estatales de gestión del programa mantienen el modelo de gestión estratégica original y

han logrado constituir redes de interacción horizontales entre los estados, manteniendo la lógica administrativa con que arrancó el programa.

### LA DESCENTRALIZACIÓN, EL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD Y SUS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

La descentralización educativa en México comenzó beneficiando a las escuelas ubicadas en las zonas más prósperas; mientras tanto, los centros escolares ubicados en los espacios con mayor marginación eran incapaces de garantizar una educación de calidad de forma equitativa a la población. Contario a las expectativas planteadas por la teoría (Winkler y Gershberg, 2000), el proceso de federalización no representó un cambio en términos de acercamiento de las decisiones sustantivas a los centros de operación, ni logró afectar la estructura precedente de privilegio de las escuelas beneficiadas bajo el modelo centralista. Ante ello, el PEC surge como una forma de aminorar los problemas que las reformas de “primera generación” habían traído como consecuencia. Así pues, programas como el PEC se basan en la promoción de cambios en el trabajo pedagógico y en los sistemas de gestión y participación comunitaria.

El PEC apostó a la mejora de los centros educativos con la inclusión responsable de todos los miembros de la comunidad escolar. De ahí que siguiera una estrategia que supone la participación de los tres órdenes de gobierno que componen al Estado mexicano en un plano de cooperación más que de jerarquía (federación, estados y municipios) y entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial. De igual manera, el Programa busca crear las condiciones adecuadas para incentivar la participación de la comunidad y la sociedad civil, ya que considera que las mejoras en la calidad educativa y en los centros escolares no se logran tomando decisiones verticales, sino que es necesario el trabajo colegiado de todos los involucrados en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

En el nivel del centro escolar, el éxito del programa no depende solamente del director de la escuela, se busca involucrar a los profesores, a los padres de familia y a los alumnos para crear una cultura de trabajo que repercute en el aprendizaje de calidad. El PEC persigue una estrategia de fortalecimiento de la acción colectiva, donde los miembros de la comunidad tiendan a cooperar bajo una serie de normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico, en donde la sanción por no colaborar consiste en la exclusión de la red de solidaridad y cooperación, más que en sanciones legales.

Así, el PEC no incentiva de manera individual sino colectivamente, lo cual nos parece pertinente. Sin embargo, es necesario que todos los actores involucrados tengan claridad en sus funciones y los resultados que deben obtener, cuenten con la información y capacidades necesarias para llevarlas a cabo, además de estímulos para cooperar.

El PEC podría definirse como un modelo de relaciones intergubernamentales de tipo de autoridad de traslape al que nos referimos al principio de este capítulo, y que puede caracterizarse con los siguientes puntos:

1] Se involucra, para su operación, a unidades gubernamentales pertenecientes a los tres espacios de gobierno que integran la nación, gobiernos federal, estatal y municipal.

2] Si bien existen grados de autonomía significativas para los niveles de gobierno involucrados en el programa, la total discrecionalidad es imposible al existir mecanismos de rendición de cuentas claros para cada uno de los actores.

3] Por último, ninguna instancia participante posee poder suficiente para hacer prevalecer por la fuerza su postura, esto es, la negociación se encuentra presente.

Así, es posible identificar los nudos de coordinación requeridos por el PEC para alcanzar de manera exitosa todos sus objetivos:

a] Entre la Federación y las entidades federativas. El objeto de la coordinación en este nivel es fundamentalmente de orden financiero.

b] Entre la Coordinación Nacional y otras instancias de la SEP. Se trata de la articulación entre los distintos programas federales tanto dentro de la Secretaría como con otros organismos descentralizados, como Conafe.

c] Entre la Coordinación Nacional y otras dependencias gubernamentales. Por ejemplo, con los programas de desarrollo social.

d] Entre la Coordinación Nacional y las coordinaciones estatales. Sobre este tema se desarrolló un importante trabajo en los primeros años del programa, fortaleciendo y apoyando las capacidades de gestión en las entidades federativas, estableciendo líneas de coordinación entre el gobierno central y los estados.

e] Entre las coordinaciones estatales y otras instancias de las secretarías de educación o institutos de educación de sus estados. Este punto es de los más sensibles en las reformas supuestas por el programa, porque involucra

la relación con las estructuras estatales de administración, no siempre integradas y porque la capacidad de incidir en la organización estatal es relativamente baja.

f) Entre las coordinaciones estatales y otras dependencias gubernamentales. De la misma manera en que se buscaría la articulación federal.

g) Entre las coordinaciones estatales entre sí. Uno de los logros que pueden identificarse en el programa es el de la relación entre estados, vía los coordinadores estatales, para reflexionar sobre experiencias exitosas, programas estratégicos de desarrollo estatal, etcétera.

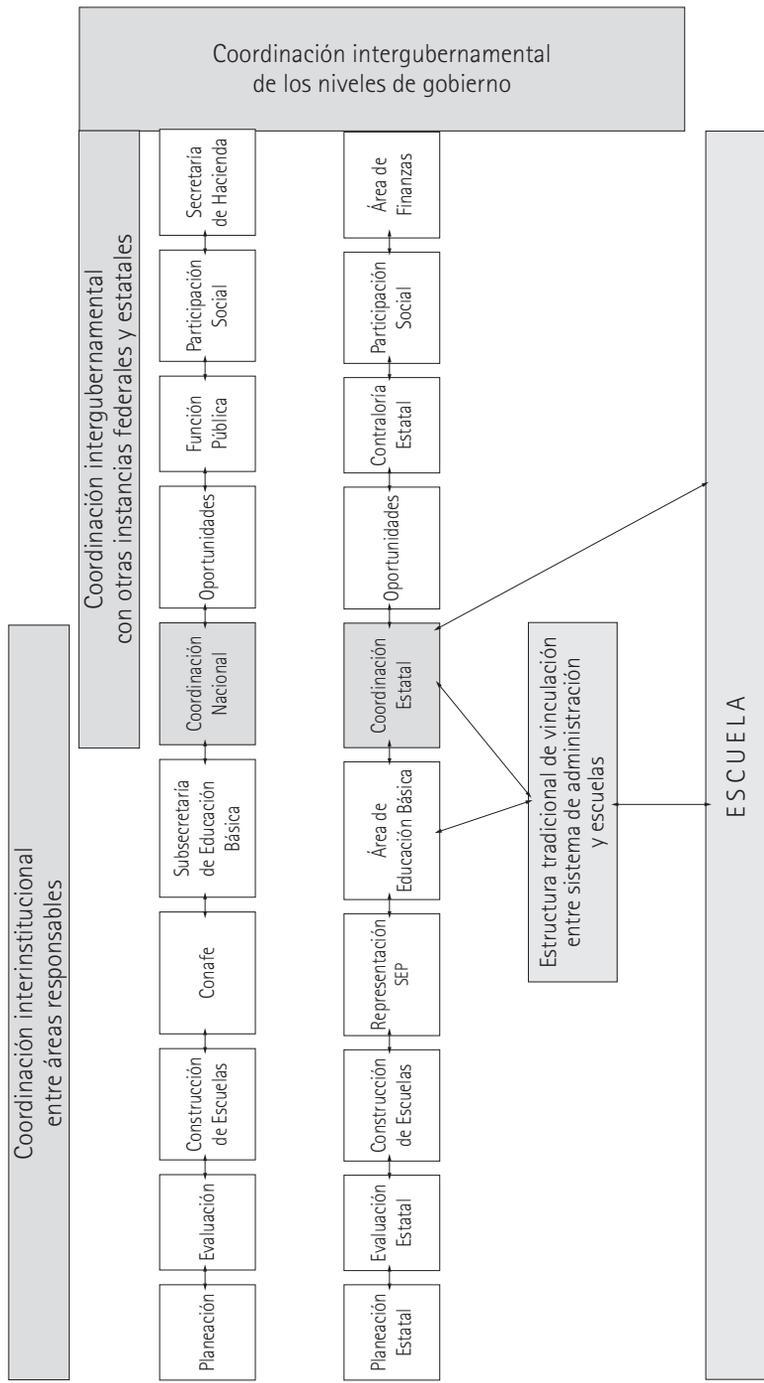
h) Entre las coordinaciones estatales y las escuelas. La intención era no duplicar el trabajo de la administración, sino servir de apoyo para el desarrollo de programas estratégicos de mejora escolar.

i) Entre las coordinaciones estatales y la estructura tradicional de administración estatal escolar (jefes de sector, supervisores, inspectores, asesores técnico-pedagógicos, entre otros), tema sobre el que comenzó un proceso de reflexión sobre el papel de la supervisión y la posibilidad de crear proyectos de mejora escolar desde la organización de las zonas escolares.

En la medida en que el programa se concentra en el desarrollo de las capacidades en las escuelas, a los temas de coordinación administrativa listados, se agregan los siguientes en las escuelas:

- 1) Entre la planta docente y el directivo de cada escuela.
- 2) Entre docentes y directivos con padres de familia.
- 3) Entre docentes, directivos, alumnos y padres de familia con gobiernos municipales.
- 4) Entre docentes, directivos, alumnos y padres de familia con iniciativa privada y comunidad.

Así, el PEC puede caracterizarse por el modelo de autoridad de traslape en el que se involucran distintos espacios de gobierno, federal, estatal y municipal, y de administración educativa, nacional, estatal y escolar. Se caracteriza, además, por el grado de autonomía significativa para los niveles involucrados con mecanismos de rendición de cuentas claros para cada uno de ellos. Cabe destacar que en la medida en que ninguna instancia participante posee poder suficiente para hacer prevalecer a la fuerza su postura, adquiere una gran relevancia la negociación sobre la base de argumentos para convencer a todos los responsables de la toma de decisiones.



Fuente: elaboración del autor.

Figura 7.5. Coordinación interinstitucional e intergubernamental del IPEC.

Por último, abordaré un elemento más del modelo del programa al que no se le ha dado la importancia que juzgo debe reconocerse. Se trata de un esquema de incentivos muy distintos a los tradicionales en el sistema educativo: el económico se orienta a la escuela, al colectivo escolar, y no a sus actores, sus remuneraciones o sus credenciales. Es la escuela, no los individuos, la que es objeto de las aportaciones del programa. Se trata, por tanto, de un estímulo a la cooperación, a la organización efectiva, a la gestión orientada a la escuela. En este proceso, destaca la importancia de información compartida y del desarrollo de capacidades por la vía de la formación de los individuos, pero cuyos frutos han de verse en el centro escolar y no en los incentivos individuales.

### REFLEXIONES FINALES

Los principales problemas de coordinación intra e intergubernamentales, detectados en la operación del Programa de Escuelas de Calidad en sus primeros seis años, refieren a las dificultades de hacer coincidir las capacidades financieras de los estados con sus recursos organizacionales, las desigualdades educacionales entre estados y regiones, las desigualdades en la capacidad de gestión en las entidades, la ausencia de sistemas de información oportunos para la toma de decisiones, la ausencia de una cultura de evaluación con un enfoque en los resultados.

Lo que es claro es que la introducción del programa ha producido un resultado no esperado: al plantear una redefinición de la atención a la escuela, representó una forma distinta de proponer la relación entre los distintos niveles de gobierno, fortaleciendo con ello la descentralización comenzada en los años noventa, propiciando una visión diferente a la formulación de los programas federales, desde la tradicional preocupación por la generalización de proyectos de insumos, hacia modelos que ven a la escuela como un espacio de decisión y con capacidades para la gestión de sus insumos. La discusión generada por el programa ha llevado también a formas diferentes de pensar la acción administrativa en las entidades, por ejemplo, en términos de proponer un papel más activo y más orientado a resultados educativos, para los supervisores.

## REFERENCIAS

- Agranoff, R., 2003. A new look at the value-adding functions of intergovernmental networks. Ponencia presentada en la VII Conferencia Nacional de Gerencia Pública. Washington, D.C., Georgetown University, 9 a 11 de octubre.
- Álvarez Gutiérrez, J., 2003. Reforma educativa en México: el Programa Escuelas de Calidad, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 1 (1), en <[http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol1n1/Res\\_Alvarez.htm](http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol1n1/Res_Alvarez.htm)>.
- Ávila, M., N. Rangel, M. Camarena, P. Solís e I. Salcedo, 2005. Evaluación social y Análisis de Actores Involucrados del Programa Escuelas de Calidad. Documento interno de la Secretaría de Educación Pública.
- Bracho, T., 2000. Poverty and education in México, 1984-1996, en F. Reimers (ed.), *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*. Cambridge, Harvard University Press (The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies).
- Bracho, T., y G. Mendieta, 2006. "El proceso de focalización en el Programa Escuelas de Calidad", en X. Bonal (ed.) *Globalización, educación y pobreza en América Latina, Hacia una nueva agenda política*. Barcelona, Fundación CIDOB y Universidad Autónoma de Barcelona.
- Bracho, T., 2009. *Innovación en la Política Educativa. Escuelas de Calidad*. México, FLACSO, Sede México (Dilemas de las Políticas Públicas en América Latina).
- Cabrero, E. (coord.), 1998. *Las políticas de descentralización en México 1983-1993. Logros y desencantos*. México, CIDE.
- Cabrero, E., y R. García, 2001. Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios. Ponencia presentada en el II Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM). Santiago de Querétaro, abril.
- Carrera, A., 2004. Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000). Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Madrid, 2 a 5 de noviembre de 2004.
- Guillén, T., 1996. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México, Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte.
- IGLOM, 2003. Relaciones intergubernamentales. Congreso: Los Gobiernos Locales. El Futuro Político de México, en <[http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Relaciones\\_Intergubernamentales\\_](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Relaciones_Intergubernamentales_)>.
- Klijn, E.H., 1998. Policy networks: An overview, en W. Kickert y J. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*. Londres, Sage, pp. 34-36.
- Klijn, E.H., 2003. Networks and governance: A perspective on public policy and

- public administration, en A. Salminen (ed.), *Governing Networks*. Amsterdam, IUS Press.
- Levin, B., 2001. Education Reform from an International Perspective, *Education Policy Analysis Archives* 9 (14), en <<http://epaa.asu.edu/epaa/v9n14.html>>, consultado el 17 de septiembre de 2002.
- Martínez Bordon, A.T. Bracho y C.O. Martínez Valle, 2007. *Los consejos de participación social en la educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos sociales para la rendición de cuentas?* México, CIESAS-Universidad Veracruzana (Cuadernos para la Democratización, 11).
- Mintzberg, H., 1991. *Mintzberg y la dirección*. Madrid, Santos.
- Rodríguez, V., 1999. *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- SEP, 2001. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP, 2001 a 2006. Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad, *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Stoker, R., 1993. Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre imperativos federalistas, en L. Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Porrúa, pp. 373-412.
- Torres, B., 1986. *Descentralización y democracia en México*. México, El Colegio de México.
- Winkler, D., y A. Gershberg, 2000. Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Documentos de Trabajo, 17. Santiago de Chile, PREAL.
- Wright, D.S., 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. Grove. Brooks/Cole Publishing.

8  
GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO FEDERALIZADO,  
1992-2010

*Alberto Arnaut\**

CONTENIDO

Introducción	234
Nuevas secretarías y relaciones intergubernamentales	236
Supervisión y apoyo académico a las escuelas	244
Gestión curricular	246
Gestión del sistema de formación de maestros	250
Actualización, 253; Capacitación, 255; Mejoramiento profesional, 256	
Gestión laboral y representación sindical	258
Conclusiones	263
Referencias	265

---

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México:  
<aarnaut@colmex.mx>.

## INTRODUCCIÓN

En 1992 se federalizó o descentralizó el sistema de educación básica y normal de México, mediante la transferencia a los gobiernos de los estados de las escuelas y el personal que hasta entonces estuvieron bajo la administración directa del gobierno federal, y la redistribución de la responsabilidad educativa entre los dos órdenes de gobierno. De ese modo terminó un largo proceso centralizador que comenzó en el último tercio del siglo XIX y se acentuó en el siglo XX, a partir de la fundación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921. Durante esos años, el gobierno federal, por medio de la SEP, llegaría a concentrar la administración directa de más de dos tercios de las escuelas de educación básica del país, alrededor de la mitad de las escuelas normales y, además, la atribución exclusiva en el diseño de los planes y programas de estudio obligatorios para todas las escuelas de educación básica y normal del país.<sup>1</sup> Además, el financiamiento educativo llegaría a depender del gobierno federal en más de 90%. En fin, en la SEP llegó a recaer la múltiple responsabilidad de financiar y administrar de manera directa la mayor parte de la educación básica y normal y, al mismo tiempo, la regulación técnica del conjunto del sistema en esos niveles educativos, incluidos los servicios escolares que habían permanecido bajo la dependencia de los gobiernos estatales y los particulares. Todo esto además de otras responsabilidades en la conducción de los otros niveles educativos y una gran diversidad de instituciones culturales.

Se han apuntado diversas razones para explicar la decisión de federalizar la educación básica y normal;<sup>2</sup> sin embargo, tal vez el factor decisivo fue que el centro nacional, la SEP, ya no podía con una sobrecarga tan amplia y

<sup>1</sup> Antes de la federalización de 1992, el gobierno federal tenía bajo su administración directa todas las escuelas oficiales de educación básica en el Distrito Federal, más de 80% en la mitad de los estados y un fuerte predominio en la otra mitad, con la excepción del Estado de México, en donde el gobierno estatal tenía bajo su administración directa más escuelas que el gobierno federal. El gobierno federal tenía bajo su administración directa alrededor de 75% de la matrícula de este nivel educativo, mientras que los estados tenían 25% y los particulares, 5 por ciento.

<sup>2</sup> Entre otras razones que se han apuntado están las recomendaciones de organismos internacionales, la descentralización de la responsabilidad financiera, la descentralización de los conflictos magisteriales, el debilitamiento o disolución del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), acercar las decisiones a los beneficiarios, promover la participación social, mejorar la gestión del sistema.

compleja de responsabilidades y demandas sociales. Se había producido un exceso de responsabilidades y demandas sobre un solo centro cada vez más ineficaz. En otras palabras, se federalizó la educación porque la SEP sola ya no podía conducir un sistema tan vasto y complejo como el que había llegado a ser la educación básica y normal del país.

La federalización del sistema se consumó en un día, el 18 de mayo de 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de Educación Básica (ANMEB), signado por la SEP, el SNTE y los gobernadores de los 31 estados de la república, y los convenios de federalización específicos que ese mismo día firmó la SEP con cada uno de los gobernadores de los estados (el único gobierno que no firmó ese día, el de Baja California, lo haría a finales de ese mismo año).<sup>3</sup> Con base en el ANMEB, el gobierno federal transfirió a los estados la operación de las escuelas de educación básica y normal que hasta entonces habían permanecido bajo su administración directa. Además, transfirió a los estados la relación laboral de todo el personal docente, directivo y administrativo que se desempeñaba en todas las oficinas y las escuelas transferidas.<sup>4</sup>

Poco tiempo después, en 1993, se promulgó una nueva Ley General de Educación (LGE) que, entre otras cosas, redefinió las atribuciones educativas de cada uno de los órdenes de gobierno. El nuevo marco jurídico reservó, como atribución exclusiva del gobierno federal, principalmente las tareas de planeación, regulación, evaluación, determinación de contenidos educativos y todas aquellas que sean necesarias para garantizar la unidad del sistema educativo nacional. A su vez, reservó como atribución exclusiva de los estados la operación de los servicios de educación básica y formación de maestros para este nivel educativo. Al mismo tiempo, dispuso la concurrencia de ambos órdenes de gobierno en algunos campos como el de la equidad y el financiamiento educativos.

<sup>3</sup> Ese día el gobierno federal transfirió a los estados alrededor de 700 000 empleados (513 974 plazas docentes, 116 054 puestos administrativos y casi cuatro millones de horas-salario) y más de 100 000 edificios administrativos y escolares, que atendían a alrededor de 13 millones de alumnos de educación básica y normal.

<sup>4</sup> El ANMEB, además de la federalización, contempló una reforma curricular de la educación básica, el compromiso de conceder un salario profesional y la implantación de la Carrera Magisterial para el magisterio, la reforma de la enseñanza normal, la ampliación de la participación social en la educación y una política orientada hacia una mayor equidad en el sistema educativo. Además, una reforma constitucional extendió la educación obligatoria también a los tres grados de secundaria.

Aunque permanecieron ciertos rasgos centralistas del sistema e incluso algunos de ellos se acentuaron, la federalización de 1992 implicó un cambio significativo en la estructura de responsabilidades (competencias o atribuciones) entre los dos órdenes de gobierno (federal y estatal). Hasta ese año, la SEP había ejercido sus atribuciones dentro de un sistema escolar que estaba predominantemente bajo su administración directa en todo el territorio nacional; en cambio, desde entonces la SEP conduce un sistema educativo cuyas escuelas están en su mayoría bajo la administración directa de los gobiernos estatales.<sup>5</sup> De esa manera, la gestión del sistema se transformó en la de una estructura político-administrativa federalizada. Al mismo tiempo, la federalización también provocó una serie de transformaciones en la administración educativa federal, en la de los estados y en la relación entre ambas.

Este trabajo pretende, precisamente, analizar la evolución de algunos de los principales rasgos de la gestión, la estructura y organización del sistema educativo federalizado a lo largo de casi dos décadas, desde su fundación, en 1992, hasta nuestros días.<sup>6</sup>

#### NUEVAS SECRETARÍAS Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

La federalización de 1992 planteó la necesidad de una serie de transformaciones en la administración educativa federal y en las administraciones educativas de los estados, con el fin de asumir las responsabilidades que les

<sup>5</sup> Sólo permanecen bajo la administración directa del gobierno federal las escuelas oficiales de educación básica, las escuelas normales y las unidades de la Universidad Pedagógica del Distrito Federal.

<sup>6</sup> Este ensayo es una síntesis que ajusta, modifica y, aunque no parezca, amplía una serie de trabajos sobre el tema realizados por el autor (Arnaut, 1992a, 1992b, 1994, 1996, 1998, 2001, 2003a, 2003b, 2004, 2005, 2008, 2009). Por las características de esta publicación (que obliga a la brevedad y la mayor sencillez posibles) el autor ha reducido al mínimo las referencias bibliográficas, sobre la base de que sus trabajos previos refieren una amplia bibliografía que puede ser consultada por quienes tengan interés en profundizar y ampliar su conocimiento sobre el tema. Además, pueden consultar una serie de excelentes “estados del arte” que dan cuenta de la investigación acumulada sobre los temas abordados en este ensayo (Zorrilla, 2003; Loyo y Muñoz, 2003; Inclán y Mercado, 2005; Cruz y Ducoing, 2005; Zorrilla y Tapia, 2008) y otros estudios que han analizado la gestión del sistema educativo federalizado: (Pardo, 1998; Barba, 2000; Latapí y Ulloa, 2000; Rogel, 2004; Veloz Ávila, 1998; Santizo, 2002; Fierro *et al.*, 2008; Camacho, 1995; Espinoza, 1999; Ezepeleta y Weiss, 2005; Gómez, 2001).

fueron reservadas por la LGE. En el ámbito federal sobresale la reestructuración de la SEP, en la que destaca la creación de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, integrada por direcciones generales por funciones: Desarrollo Curricular, Materiales Educativos, Formación Continua, Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, Educación Indígena).<sup>7</sup> Estas nuevas direcciones ya no tendrían a su cargo ninguna escuela<sup>8</sup> y su tarea esencial sería la regulación y la dirección técnica del conjunto de la educación básica y normal del país. De esa manera, desaparecía la antigua estructura compuesta por direcciones generales que tenían por separado la responsabilidad de la dirección técnica de cada nivel y modalidad de la educación básica y normal de todo el país (incluidos los subsistemas estatales y particulares), y la administración directa de las escuelas federales de estos niveles educativos.<sup>9</sup> Al mismo tiempo, el gobierno federal encomendó al Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) la coordinación nacional de los programas educativos compensatorios e intensificó las actividades del ILCE encaminadas a la difusión de las nuevas tecnologías en las escuelas y la creación de diversos programas educativos. Además, la SEP intensificó las acciones de evaluación primero mediante el fortalecimiento de la Dirección General de Evaluación y después con la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

Por su parte, los estados crearon o transformaron sus respectivas administraciones educativas para asumir las nuevas responsabilidades que les fueron transferidas. Además, todas las administraciones educativas estatales amplia-

<sup>7</sup> Estas direcciones generales tuvieron otros nombres cuando se fundó la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN) en 1993, pero, para evitar un texto aún más abigarrado de nombres de dependencias, se decidió incluir los nombres que les dio la reestructuración de la SEP en 2005.

<sup>8</sup> Todas las escuelas de educación básica y normal federales que operaban en los estados habían pasado a depender de los gobiernos de los estados y las que permanecieron bajo la administración directa de la SEP pasaron a depender de una nueva Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal y que en 2005 fue transformada en un organismo público desconcentrado de la SEP, denominado Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF).

<sup>9</sup> En realidad, las antiguas direcciones generales por nivel educativo habían perdido terreno en la administración directa de escuelas federales desde 1978, cuando varias de sus atribuciones en este campo fueron transferidas a las delegaciones de la SEP en los estados. La estructura por niveles de la SEP sólo se ha conservado en el D.F. Desde la década de los setenta las direcciones por nivel también habían comenzado a perder terreno en la conducción técnica del sistema, pues comenzaron a compartir sus atribuciones en este ámbito con otras dependencias y organismos colegiados de la SEP.

ron su campo de acción, no sólo por los servicios educativos federales que les transfirieron, sino también para asumir la conducción y la gestión del sistema educativo estatal en su conjunto, desde la inicial hasta la superior. En cierto sentido la federalización propició en los estados la configuración de auténticas secretarías de educación que ahora tienen bajo su responsabilidad la gestión del conjunto de cada sistema educativo estatal. A su vez, esta transformación propició que en todos los estados las nuevas secretarías estatales de educación (o equivalentes) subieran de rango en la estructura político-administrativa de sus respectivos gobiernos. Sin embargo, la transformación más radical ocurrió en un poco más de la mitad de los estados que, antes de la federalización, no contaban con una administración propia de servicios de educación básica, porque en ellos estos servicios eran predominante o exclusivamente federales. En estos estados podemos decir que la administración educativa (sobre todo en la educación básica) nació con la federalización educativa.<sup>10</sup>

A lo largo de estos años, las nuevas administraciones educativas estatales también han reformado sus respectivas estructuras —a veces, en más de dos o tres ocasiones— para coordinar los diversos programas educativos nacionales y estatales y, sobre todo, para articular la relación entre las diversas áreas de sus respectivas oficinas centrales con estos programas y con la administración más cercana a las escuelas, como es la supervisión escolar. En los estados que cuentan con dos subsistemas escolares oficiales (el antiguo estatal y el que les fue transferido por la federalización) también se han realizado una serie de reformas para avanzar hacia la plena integración administrativa de ambos subsistemas, pues siguen operando por separado en varios aspectos, a pesar de que en casi todos los casos ya están ubicados dentro de la estructura de la administración educativa estatal.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> La construcción de las nuevas secretarías de educación estatales ha sido un proceso progresivo, errático y desigual entre los estados. Sobre la primera reestructuración administrativa que realizaron los estados para recibir y asumir su nueva responsabilidad administrativa puede consultarse el estudio de Juan Carlos Camacho (1995). La mayoría de los 31 estados crearon organismos públicos descentralizados (bajo la denominación de “Institutos”) que se encargarían de la gestión de los servicios educativos transferidos por el gobierno federal, sólo dos estados (Veracruz y Yucatán) encargaron esta tarea a sus respectivas secretarías de educación preexistentes y otros tres (Michoacán, Tabasco y Baja California Sur) crearon de inmediato sus respectivas secretarías de educación para recibir y administrar los servicios que les fueron transferidos. Sobre la evolución posterior puede consultarse el estudio de Bonifacio Barba (2000).

<sup>11</sup> Un caso extremo es el Estado de México, donde siguen existiendo dos administraciones educativas: de un lado está la Secretaría de Educación Estatal que tiene bajo

La nueva estructura de atribuciones educativas de los dos órdenes de gobierno planteó la necesidad de una mayor comunicación, coordinación y cooperación entre la administración educativa federal (la SEP nacional) y las nuevas administraciones educativas de los estados. Esto ha sido así no sólo en lo que respecta a las atribuciones que la LGE clasifica como “concurrentes” entre los dos órdenes de gobierno, sino también en aquellas que la Ley reserva como “exclusivas” de cada uno de ellos. Esta nueva relación entre ambas administraciones ha sido estimulada no sólo por la nueva estructura normativa, sino también porque en la práctica son atribuciones “concurrentes” aún aquellas asignadas por la LGE como “exclusivas” de cada uno de los órdenes de gobierno. Esto ha sido así incluso en dos de los campos en los cuales la LGE es mucho más tajante y nítida, como es la determinación de planes y programas de estudio sólo del ámbito federal y la operación de los servicios educativos que es únicamente responsabilidad de los estados. En estos dos aspectos ninguna de las dos administraciones (federal o estatal) podría desempeñar a cabalidad sus atribuciones exclusivas sin la plena cooperación de la otra, pues ningún sentido tendría dictar planes y programas que no se fuesen a seguir en los estados y sería imposible operar los servicios escolares sin planes ni programas de estudio. Lo mismo podría decirse de otras atribuciones que le fueron reservadas como exclusivas al gobierno federal, como son la elaboración de los libros de texto de primaria, la autorización de los libros de texto de secundaria, la planeación general del sistema y la evaluación de los servicios educativos, pues el gobierno federal no podría ejercer a cabalidad ninguna de estas atribuciones sin la plena cooperación de las administraciones educativas estatales. Por supuesto, la necesidad de comunicación y cooperación entre las administraciones federal y estatales se acentúa en el ejercicio de las atribuciones que la LGE clasifica como “concurrentes” y otras que no están definidas con

su administración los antiguos servicios educativos estatales y del otro lado está otro organismo estatal que, por separado, continúa administrando los servicios de educación básica que les fueron transferidos en 1992. Otros estados han avanzado hacia la integración administrativa de los dos subsistemas, sin embargo persiste una fuerte segmentación entre el antiguo subsistema estatal y el federalizado, en lo que respecta a la administración, financiamiento, regulación laboral y prestaciones sociales para el personal. Este problema no ha sido tan grave en los estados que antes de la federalización contaban con un sistema exclusiva o predominantemente federal, pues todos eran federales y, después, todos pasaron a ser estatales. Pero aún en estos estados existe una distinción en lo que se refiere a la fuente de financiamiento (federal o estatal) de distintos segmentos del personal y de diversas instituciones escolares y programas educativos.

claridad y precisión, como son el financiamiento, la equidad y la formación continua de maestros.

La necesidad de una mayor comunicación entre las dos administraciones educativas ha sido mayor que la que deriva de la mera gestión rutinaria de los principales componentes del sistema educativo nacional y comprende también la gestión de las reformas y la innovación educativa. Esto ha sido así porque la reforma político-administrativa (la federalización y la transformación de las administraciones educativas) se realizó en paralelo con una serie de reformas de contenido educativo, como fueron la reforma curricular de educación básica y normal, y la puesta en marcha o intensificación de una serie de programas que buscan mejorar la calidad y la equidad educativas.<sup>12</sup>

La transferencia de nuevas responsabilidades político-administrativas a los estados también implicó (más allá de la letra del ANMEB y la LGE) la transferencia a los estados de una serie de nuevas responsabilidades en la conducción estrictamente educativa de sus respectivos sistemas escolares. Esto sucedió porque en el ámbito más cercano a las escuelas es muy difícil distinguir entre gestión administrativa y gestión técnica o educativa; además, a partir de la federalización, los estados aumentaron su corresponsabilidad por los resultados educativos. Estas nuevas responsabilidades educativas han planteado a los estados la necesidad de fortalecer la articulación entre los mandos superiores de las administraciones educativas estatales y los cuadros administrativos y técnicos más cercanos a las escuelas, como son los responsables de la gestión de cada subsistema escolar, las oficinas regionales, la supervisión escolar y los servicios de apoyo técnico-pedagógico a las escuelas. Esta gran heterogeneidad de frentes y grados de acción constituye, por sí misma, un formidable reto de coordinación horizontal y vertical en el conjunto del sistema educativo.

<sup>12</sup> Esta idea y las consecuencias de dos reformas en paralelo —la político-administrativa y la educativa— me fueron sugeridos por un excelente artículo de Justa Ezpeleta (1999). Además de la reforma curricular de educación básica, la reforma educativa comprende la renovación y actualización permanente de los libros de texto de educación básica y la puesta en marcha de varios programas, entre los cuales sobresalen los siguientes: el Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros (Pronap), el Programa Nacional para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de la Enseñanza Normal (PTFAEN), Programa Nacional de Carrera Magisterial, los programas Educativos Compensatorios, el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (Promin), los programas para niños migrantes, Programa Edusat, Red Escolar, Programa Escuelas de Calidad, Programa Nacional de Integración Educativa, Programa Nacional de Lectura y Programa Enciclomedia.

La atribución de conducir un sistema que ya no está predominantemente bajo su dependencia directa, sino de los estados,<sup>13</sup> ha implicado para la SEP algunas ventajas y retos. Por un lado, la SEP se liberó de una serie de responsabilidades políticas, administrativas y laborales y, de ese modo, pudo fortalecer su capacidad para regular, planear y evaluar el sistema, emitir normas de carácter técnico-pedagógico y revisar los libros de texto gratuito y otros materiales de apoyo para los maestros y alumnos; además, fortaleció su capacidad para diseñar y conducir un amplio repertorio de programas nacionales que buscan mejorar la calidad y la equidad de la educación básica y normal en todo el país. Por otro lado, planteó a la SEP la necesidad de una intensa relación con los estados, por lo que ha tenido que desarrollar una serie de capacidades que aparentemente no eran tan necesarias cuando el gobierno federal tenía simultáneamente la regulación y la administración directa de la mayoría de las escuelas de educación básica y normal (Covarrubias, 2001). Ya no bastaba —quizá nunca bastó— la expedición de normas. La SEP tuvo que profundizar en el desarrollo de mecanismos de retroalimentación y de recopilación, procesamiento y análisis de información; además, las autoridades educativas federales tuvieron que desarrollar una mayor capacidad de comunicación en un espectro mucho más heterogéneo y descentralizado de instancias públicas, sociales y privadas que ahora pueblan al sistema y el entorno educativo.<sup>14</sup>

Después de la federalización la relación entre la SEP y las autoridades educativas estatales se ha desarrollado, por un lado, con base en la inercia

<sup>13</sup> Ahora, en 2010, alrededor de 85% de las escuelas públicas de educación básica está bajo la administración directa de los estados y sólo 15% sigue bajo de la dependencia de la SEP en el Distrito Federal. Además, habría que agregar un pequeño pero importante segmento de escuelas comunitarias que operan en los estados, que no dependen directamente de la SEP, sino del CONAFE, organismo público descentralizado del gobierno federal.

<sup>14</sup> La intensificación de la relación de la SEP con los estados y otros actores políticos no obedece sólo a las reformas administrativas y educativas, sino también a que durante los últimos 30 años el antiguo régimen autoritario de partido dominante se transformó en uno democrático y pluralista. Este cambio político provocó que el antiguo partido dominante perdiera, en distintos momentos, la mayoría calificada, la absoluta y aún la relativa en la Cámara de Diputados, y también las gubernaturas de la mitad de las entidades federativas. En este nuevo contexto, la SEP se ha visto en la necesidad de intensificar sus relaciones con el poder legislativo y los partidos allí representados, y otras organizaciones sociales (empresarios, iglesia, asociaciones civiles, investigadores educativos) que se han activado o reactivado con la democracia.

y recaídas en la tradición centralista (Barba, 2000) y, por el otro, mediante la construcción, sobre la marcha, de una nueva relación con los estados, que se ha ido configurando mediante una serie de reuniones y negociaciones directas entre los titulares de las administraciones educativas federal y estatales, reuniones periódicas de otros funcionarios y equipos de las dependencias federales con sus contrapartes estatales, y la construcción de acuerdos informales y la firma de convenios específicos entre la SEP y los gobiernos de los estados para poner en marcha diversas reformas y programas educativos nacionales. Dentro de esta nueva dinámica, el gobierno federal ha conservado la iniciativa en las decisiones esenciales del sistema (por ejemplo, la determinación de los contenidos curriculares y de las normas organizativas y técnicas), la evaluación, el diseño y la conducción de diversos programas educativos y la construcción de los sistemas nacionales (y estatales) de información y evaluación. Sin embargo, a partir de la federalización, el gobierno federal ha tenido que buscar el consenso y la cooperación con las administraciones educativas estatales, que además concurren en distintas proporciones al financiamiento educativo. No obstante, en los estados sigue cayendo principalmente la operación de los servicios y programas educativos.<sup>15</sup>

En la relación entre la SEP y las administraciones educativas de los estados se han hecho visibles algunos problemas derivados de la ambigüedad normativa y de la falta de una reglamentación de las facultades exclusivas y concurrentes de los dos órdenes de gobierno, así como de la escasez instancias de participación y articulación permanente y eficaz entre ambas

<sup>15</sup> Las modalidades de intervención federal-estatal son muy distintas según la materia o el programa de que se trata pero, por definición, en términos generales dicha intervención es mucho más clara y unilateral cuando se trata del ejercicio de atribuciones que la Ley le otorga como exclusivas al gobierno federal o a los estados; en cambio, la intervención federal-estatal es mucho más compleja y diferenciada cuando se trata de atribuciones que la Ley define como concurrentes entre ambos órdenes de gobierno. Además, la participación de los estados ha variado en el tiempo, incluso en lo que se refiere a los acuerdos de carácter más general, como fue el ANMEB de 1992, firmado por la SEP, el SNTE y los 31 gobernadores de los estados, y la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), firmado sólo por la SEP y el SNTE, a pesar de que a los gobiernos de los estados les correspondería su operación y, además, pagar una parte significativa del costo político y financiero de su realización. Por el contrario, algunas reformas y programas educativos que, aunque en el comienzo fueron diseñados por las autoridades federales, en su desarrollo posterior se han ido modificando y ajustando con una creciente participación de las autoridades estatales.

administraciones.<sup>16</sup> Otros problemas han derivado de las dificultades que han tenido las administraciones educativas para formar y asegurar la permanencia y el desarrollo de cuadros técnicos especializados. Otros más derivan de la débil articulación entre las diversas áreas de la propia administración educativa federal que tienen bajo su responsabilidad la coordinación de diversos programas, que exigen a las administraciones estatales y a las propias escuelas una gran variedad de actividades, evaluaciones diagnósticas e informes, a menudo son redundantes. Otros más son provocados por el diferente grado de atención que los gobiernos estatales otorgan a cada programa y la desigual ubicación de la coordinación de los programas en las administraciones educativas.<sup>17</sup> Todo esto ha dificultado una articulación eficaz entre los cuadros técnico-administrativos federales y sus contrapartes estatales.

En fin, en el marco de una nueva estructura de atribuciones, en las últimas dos décadas se ha configurado un modelo de gestión híbrido y diferenciado del sistema educativo nacional. Híbrido porque los distintos componentes del sistema y sus programas ahora están bajo la gestión com-

<sup>16</sup> La LGE previó dos organismos de articulación: la creación del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (Conapase), en el cual están representadas las autoridades educativas estatales, junto con otros funcionarios federales, directivos de las principales instituciones de educación superior, diversas organizaciones sociales e investigadores educativos, y la creación de un Consejo Nacional de Autoridades Educativas (Conaedu), integrado por los titulares de las secretarías de educación de los estados. El Conapase se integró formalmente desde 1999, pero prácticamente no ha funcionado; en cambio, el Conaedu se integró formalmente en 2004 pero había comenzado a funcionar *de facto* desde antes, sobre todo a partir de 1999.

<sup>17</sup> Esta falta de correspondencia entre las dos administraciones es más acentuada en los estados que han tenido un menor avance en la integración entre la administración del subsistema estatal preexistente y la del subsistema federal que les fue transferido. Incluso hay estados en los cuales las instancias centrales tienen que mantener una relación con dos y hasta tres instancias estatales. Paradójicamente, las dificultades en este aspecto derivan de una de las cualidades positivas de un modelo de descentralización que, a pesar de haberse diseñado centralmente y de haberse realizado simultáneamente en todos los estados, no cayó en la tentación de estandarizar o uniformar a las estructuras de las administraciones educativas estatales. Por el contrario, la reorganización del sistema educativo nacional respetó y reservó a los gobiernos de los estados un considerable margen de discrecionalidad para atender a sus respectivas realidades político-administrativas. La estandarización de las estructuras administrativas habría colocado a los gobiernos de los estados dentro de una camisa de fuerza que les hubiera provocado mayores dificultades para atender a la gran heterogeneidad de los contextos político-administrativos de cada estado.

binada de la administración federal y la estatal. Diferenciado porque la gestión de cada componente del sistema y de los programas “se resuelve de manera peculiar”.<sup>18</sup> Además, la gestión de cada uno de estos componentes se resuelve en forma distinta, a veces, en cada uno de los estados y, otras, en cada uno de los subsistemas y modalidades escolares. El desarrollo de esta gestión híbrida y diferenciada se debe a varios factores, entre ellos sobresalen los siguientes: a) un modelo de federalización ambivalente por definición y con una distribución compleja de atribuciones exclusivas y concurrentes entre los dos órdenes de gobierno; b) la diversidad de componentes del sistema educativo, de programas educativos y de componentes de cada uno de estos programas, y c) la heterogeneidad de los sistemas educativos estatales en lo que se refiere a su desarrollo administrativo, contexto político, capacidad financiera y rasgos culturales, sociodemográficos, geográficos y económicos.

#### SUPERVISIÓN Y APOYO ACADÉMICO A LAS ESCUELAS

En los últimas dos décadas el problema de sobrecarga de demandas que se buscó resolver mediante la federalización se ha trasladado, en varios aspectos, del centro nacional (la SEP) a la instancia de la administración educativa de cada estado e incluso a la supervisión escolar y aun a las propias escuelas. Este deslizamiento de la sobrecarga se ha producido por la operación del sistema educativo federalizado que, además de reorientar la demandas sociales hacia los estados, ha trasladado a las nuevas administraciones educativas estatales un segmento significativo de las demandas provenientes del propio sistema educativo y de su entorno, como son las demandas salariales, laborales y profesionales de los maestros y su representación sindical.

El deslizamiento de la sobrecarga del centro hacia la periferia del sistema también se debe a otros factores que tienen su origen en el centro. Por un lado está la herencia transmitida por el gobierno federal a los estados mediante la federalización, tales como estructuras administrativas desarticuladas (por ejemplo, entre las áreas de planeación, innovación y operación),

<sup>18</sup> El surgimiento de este nuevo “modelo híbrido” de gestión educativa en América Latina está explicado con amplitud y profundidad en un excelente libro de Cecilia Braslavsky (1999).

otras como la supervisión escolar (que prácticamente no fueron tocadas por la federalización ni por las reformas administrativas que le antecedieron), y un marco jurídico laboral obsoleto (que en sus rasgos esenciales está vigente desde hace más de 70 años). Por otro lado, está el impacto que ha tenido la gestión de los programas educativos nacionales sobre la estructura y operación de las administraciones educativas estatales. Se trata de varios programas federales coordinados por distintas áreas de la administración central y organismos desconcentrados y descentralizados de la SEP, y que están llegando a las escuelas por medio de las distintas instancias de las administraciones educativas estatales. La desarticulación en el centro federal ha provocado la saturación de cargas de trabajo y la desestructura en el centro de la administración educativa de cada estado. Además, desde el centro nacional y el centro de cada estado se ha provocado una sobrecarga de tareas producidas por las nuevas exigencias —a menudo también desarticuladas— para los supervisores escolares y las propias escuelas. Hay escuelas que, además de atender la compleja gestión rutinaria (administrativa, académica, laboral, sindical y de atención a alumnos, padres y vecinos), tienen que asumir la gestión de hasta más de 50 o 60 programas o acciones educativas y no educativas promovidas desde las secretarías de educación y otras dependencias oficiales y organizaciones sociales.

La federalización y la reforma educativa en varios frentes hicieron visible una serie de rigideces y debilidades en el ámbito de la supervisión escolar y el apoyo académico a las escuelas. Durante décadas, los supervisores habían cumplido una función de intermediación y control principalmente político-administrativo y, de pronto, fueron llamados a acentuar también sus funciones de orientación y apoyo académico a los maestros, a pesar de que la mayoría de ellos no habían sido formados para el desempeño de estas tareas y que, a menudo, no cuentan con la organización y los recursos materiales y humanos para atender a los nuevos requerimientos.<sup>19</sup> Por otro lado, estaba el denominado personal de apoyo técnico-pedagógico que, además de ser escaso, se encontraba disperso en diversas áreas de la administración educativa: en las mesas técnicas de las direcciones o departa-

<sup>19</sup> En la última década también se ha pedido la participación de los supervisores y directivos escolares en la difusión de una nueva gestión escolar orientada por una planeación estratégica, que implica el trabajo colegiado de los maestros y padres de familia en la elaboración de un diagnóstico y un proyecto escolar, y su sometimiento a diversas actividades de autoevaluación, evaluaciones externas, informes, transparencia y rendición de cuentas a la sociedad.

mentos responsables de la operación de cada nivel y modalidad educativa, en algunas oficinas de supervisión y en una gran diversidad de programas educativos que buscan implantarse en las escuelas.<sup>20</sup>

En las últimas dos décadas los estados han realizado varios esfuerzos encaminados a fortalecer la supervisión y el apoyo académico a las escuelas. Algunos de éstos han reorganizado las zonas de supervisión, los centros de maestros, las oficinas regionales; otros han creado instancias de coordinación de proyectos educativos estratégicos y otros más han realizado programas de formación de supervisores y del personal de apoyo técnico-pedagógico. Sin embargo, en las administraciones educativas tiende a persistir la falta de vinculación entre las distintas áreas (planeación, administración, innovación educativa y operación de cada subsistema escolar) que tienen bajo su responsabilidad ofrecer el apoyo académico a los directores y maestros que laboran en las escuelas. Además, a pesar de que ha aumentado su número y su carácter estratégico, el personal de apoyo técnico-pedagógico se encuentra en un limbo administrativo y laboral, pues generalmente se trata de personal docente comisionado en una función que no corresponde con su nombramiento formal, debido a que su cargo y función no están previstos en los catálogos de puestos ni en los tabuladores escalafonarios.

## GESTIÓN CURRICULAR

La federalización ratificó como atribución exclusiva del gobierno federal (que seguiría ejerciendo principalmente por medio de la SEP) la elaboración de los planes y programas de estudio de educación básica y normal, la producción de los libros de texto gratuitos de primaria y la autorización de libros de texto para secundaria. Al mismo tiempo, un nuevo marco jurídico introdujo algunos matices novedosos en la gestión curricular, sobre todo en lo que respecta a la participación de los estados y otros actores en la definición y la naturaleza misma del currículo. Por ejemplo, una reforma constitucional dispuso que, en la definición de los planes y programas de estudio, el gobierno federal “considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educa-

<sup>20</sup> Existen varios excelentes estudios sobre la supervisión y el apoyo académico a las escuelas (Ramírez, 2000, 2006; Bonilla, 2009; Zorrilla y Tapia, 2008; García y Zendejas, 2008; Calvo *et. al.*, 2001; Alba, 2007; Ezpeleta y Weiss, 2000).

ción”. La LGE dispuso que estas opiniones sean expresadas en el Consejo Nacional de Participación Social de la Educación y, además, estipuló que las autoridades educativas de los estados también podrían proponer a la SEP “contenidos regionales”.

La LGE también abrió la posibilidad de adaptar el currículo nacional a las necesidades y características de algunos grupos específicos de la población “para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como para la población dispersa y grupos migratorios”; también la posibilidad de impartir educación “con programas y contenidos particulares” de acuerdo con las necesidades educativas de la población.

Por otra parte, la reorganización de la SEP encomendó a la nueva SEBYN el diseño curricular que hasta entonces había recaído en diversas áreas de la administración central (direcciones generales de cada nivel y otras direcciones e instancias de coordinación) e, incluso, en un organismo público descentralizado, como el Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conalte).<sup>21</sup> De esa manera, se concentró en la SEBYN la responsabilidad múltiple del diseño de planes y programas de estudio de educación básica y normal, elaboración de libros de texto gratuitos y otros materiales educativos, la autorización de libros de texto para educación básica y el diseño y la conducción de varios programas educativos nacionales.

En los últimos 18 años ha habido diversas reformas curriculares: la del conjunto de la educación básica en 1992, la de preescolar en 2004, la de secundaria en 2006 y de nuevo la de primaria en 2008. La reforma de 1992 comprendió la modificación de planes y programas de estudio y la renovación de los libros de texto de preescolar, primaria y secundaria. Se emprendió casi en paralelo con la federalización y bajo el paraguas político del ANMEB. Esta primera reforma fue diseñada principalmente por los equipos técnicos centrales de la SEBYN, pero se enriqueció con un intenso debate que surgió en torno a las primeras propuestas de reforma curricular que se hicieron en la víspera de la federalización.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> A finales de la década de los setenta se habían creado en la estructura de la SEP una serie de órganos colegiados —presididos por el secretario— con la participación combinada de representantes del Conalte, de las direcciones de cada nivel y modalidad educativa y de asesores externos designados por el secretario de Educación.

<sup>22</sup> En esta primera etapa, los equipos técnicos de la SEBYN estaban compuestos principalmente por maestros e investigadores recién integrados en esta nueva área de la administración educativa. La participación de los investigadores educativos en la gestión

Las reformas curriculares de preescolar (2004) y secundaria (2006) se realizaron cuando ya estaba asentada la gestión del sistema educativo federalizado. Sendas reformas también fueron diseñadas fundamentalmente por los equipos técnicos centrales de la SEBYN, aunque con una mayor participación de los equipos técnicos de los estados y de otros interesados, y contaron con la fuerza que les otorgaba la consolidación del Conaedu, como instancia de intercambio de información, debate y construcción de consensos entre las autoridades educativas federales y estatales. Ambas reformas tuvieron como punto de partida una serie de consultas, diagnósticos y foros regionales, estatales y nacionales, y se beneficiaron con una intensa participación de los investigadores educativos y otros expertos en los campos disciplinarios y profesionales implicados en las reformas. La reforma de preescolar (2004) se emprendió cuando las autoridades educativas federales y estatales tenían que afrontar la responsabilidad (humana, material y financiera) que implicó la extensión de la obligatoriedad educativa también a los tres grados de este nivel educativo.

La reforma de secundaria encerró tal vez una mayor complejidad, porque en este nivel educativo es más difícil consensuar una reforma curricular. Esto obedece a que cualquiera que se lleve a cabo en este nivel educativo afecta una mayor diversidad de intereses profesionales (los maestros de cada asignatura y los investigadores educativos y otros grupos profesionales interesados en los distintos campos disciplinarios presentes en el currículo de secundaria), intereses laborales (las de los maestros de las distintas asignaturas), las diversas instituciones formadoras de maestros de secundaria (normales superiores y otras instituciones públicas y privadas de educación superior) y los autores y editores de libros de texto (que están en un mercado más amplio y libre que en primaria).

La reforma más reciente de primaria comenzó a perfilarse en 2007, después quedó incorporada como uno de los compromisos de la ACE, firmada por la SEP y el SNTE el 15 de mayo de 2008, y empezó a ponerse a prueba en más de 4 000 escuelas en el ciclo escolar que comenzó en agosto del mismo año, con la idea de generalizarla a partir de agosto de 2011.<sup>23</sup> Al

---

de la reforma curricular le permitió a la SEP contar con una fuerte interlocución y cooperación de los investigadores educativos de diversas instituciones de educación superior. Sobre la reforma curricular de la educación básica de principios de los noventa puede consultarse un estudio muy completo de Elisa Bonilla (2000).

<sup>23</sup> No contamos con información precisa sobre quiénes y cómo diseñaron esta reforma.

principio, esta reforma no suscitó ninguna discusión, pues la atención de los principales interesados en el campo se concentró en la nueva relación entre la SEP y el SNTE, la ACE, la reforma de las normales y, sobre todo, en la primera convocatoria para el examen de ingreso al servicio docente. Sin embargo, al año siguiente diversas voces calificadas cuestionaron la calidad de la reforma (sobre todo, los primeros libros de texto) y el hecho de que se haya consensado casi exclusivamente con el SNTE y excluido a los equipos técnicos estatales y a los investigadores educativos.

Además, en los últimos años, varios investigadores educativos han apuntado diversas advertencias acerca de la manera en que los diversos programas de evaluación, como la pruebas de ENLACE, pueden deformar e incluso dar al traste con los mejores objetivos que se puedan plantear en una reforma curricular. Entre otras cosas, han planteado que un uso excesivo de los instrumentos de evaluación puede hacer que las escuelas se orienten, no a realizar los objetivos curriculares de la educación básica, sino a obtener mejores evaluaciones con carácter externo a las escuelas. También han advertido que estas evaluaciones, a menudo, al igual que el currículo, no contemplan las diversas condiciones de las escuelas y de los contextos en las cuales están insertas.

Como podemos observar, la gestión curricular en las últimas dos décadas ha tenido algunas variaciones sensibles en lo que se refiere a los equipos que la han tenido bajo su responsabilidad y el grado y las modalidades de participación de los estados y los diversos actores sociales interesados. Sin embargo, a pesar de la apertura normativa para la participación de los estados y otros actores sociales, en los hechos el diseño curricular permanece bajo el resorte casi exclusivo de la SEP. En general, los estados han tenido una débil y fluctuante participación en el diseño de planes y programas, y una intervención prácticamente nula en la elaboración y autorización de los libros de texto.<sup>24</sup> Las escuelas y las autoridades educativas estatales tampoco han aprovechado los pequeños espacios curriculares que les abrió

<sup>24</sup> Esta débil participación estatal en el diseño curricular obedece no sólo a las tradiciones y a un marco jurídico centralistas que persisten, sino también a que por más de siete décadas, los equipos técnicos estatales y los federales que operaban en los estados tenían como única tarea la de “difundir” o “aterrizar” las reformas curriculares en las escuelas. Por eso, los equipos estatales que podrían haber tenido una participación más efectiva en el diseño del currículo nacional, cuando se les ha convocado, se encuentran dispersos y aislados en las distintas áreas operativas de las administraciones educativas estatales.

la reforma de secundaria de 2006. Sin embargo, los estados han aumentado su participación en la selección de los libros de texto gratuitos de secundaria y de los acervos para las bibliotecas escolares y de aula. (Bonilla, 2007) Por otra parte, a pesar de la apertura normativa hacia la diversificación curricular, en la educación básica prevalece un currículum nacional y uniforme, con la excepción de los programas que se han desarrollado desde la década de los setenta en un segmento marginal del sistema en el campo de la educación comunitaria, indígena, especial y para adultos.

### GESTIÓN DEL SISTEMA DE FORMACIÓN DE MAESTROS

El sistema de formación de maestros de educación básica se compone de dos grandes subsistemas: el de formación inicial para los futuros maestros y el de formación continua de los maestros en servicio. En lo que respecta a la formación inicial, con la federalización de 1992, el gobierno federal transfirió a los gobiernos de los estados todas las instituciones formadoras de maestros que hasta entonces estuvieron bajo su dependencia, entre las que sobresalen las antiguas normales rurales y las unidades a distancia de la UPN. El gobierno federal sólo conservó bajo su administración directa las instituciones formadoras de maestros, las escuelas normales federales y las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) que operan en el Distrito Federal.

La LGE reservó como atribución exclusiva del gobierno federal la de “determinar para toda la república los planes y programas de estudio para normal y formación de maestros de educación básica” y “regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y mejoramiento profesional para maestros de educación básica”. Por otra parte, dejó como atribución exclusiva de los estados “prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y mejoramiento profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones que la SEP determine”.

El gobierno federal ejerce sus atribuciones en este campo por medio de la SEP, en lo que se refiere a la enseñanza normal y a la regulación de la formación continua de maestros, y de la Unidad Ajusco de la UPN, en cuanto a las unidades de la UPN. Al principio la regulación de la enseñanza normal estuvo a cargo de la Dirección General de Normatividad de la SEBYN y, con la reestructuración de la SEP en 2005, pasó a la Dirección General de

Educación Superior para los Profesionales de la Educación (DGESPE), de la Subsecretaría de Educación Superior (SES). A partir de esta reestructuración la SEBYN cambió su denominación a Subsecretaría de Educación Básica (SEB). Por otra parte, la regulación de la formación continua quedó a cargo de una coordinación que luego se transformó en Dirección General de Formación Continua de la SEB y allí ha permanecido. La reestructuración administrativa de 2005 muestra la voluntad de transformar la enseñanza normal en un auténtico subsistema de educación superior, al ubicarla en el mismo ámbito administrativo que los otros dos grandes subsistemas de este nivel educativo (el universitario y el tecnológico). Además, muestra la voluntad de mantener la formación continua de maestros en el mismo ámbito de la gestión de la educación básica, en la que laboran sus maestros-alumnos.

Por su parte, los estados asumieron la administración de las instituciones formadoras de maestros que operaban en sus respectivos territorios y que, hasta entonces, habían estado bajo la administración del gobierno federal. Por primera vez en la historia pasaron a depender de cada gobierno estatal una gran heterogeneidad de instituciones oficiales, que habían nacido en distintas épocas bajo la dependencia estatal y federal.<sup>25</sup> Cada estado asumió de diversas maneras la gestión de las normales transferidas pero, con el tiempo, todas ellas (incluidas las que dependían de los estados desde antes de la federalización) se adscribieron a una misma área administrativa ubicada en la subsecretaría o equivalente de educación superior de cada estado. En lo que respecta a las Unidades a Distancia de la UPN casi todas se mantuvieron como tales. En algunos estados se convirtieron en organismos descentralizados o desconcentrados, aunque en todos los casos se integraron a la administración educativa estatal y, al mismo tiempo, mantuvieron sus vínculos académicos con la UPN Ajusco, que conservó un papel regulador para el conjunto del sistema de la Universidad Pedagógica Nacional en el país.

En 1997 la SEP puso en marcha un Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN) que com-

<sup>25</sup> Junto a las beneméritas y centenarias y otras normales fundadas y sostenidas por los estados, quedaron bajo la dependencia administrativa estatal otras instituciones de origen federal, como son las normales rurales fundadas en las primeras décadas posrevolucionarias, los centros de actualización del magisterio de la década de los cincuenta, los centros regionales de enseñanza normal de la década de los sesenta, las normales experimentales federales de la década de los setenta y las unidades de la UPN establecidas en los estados desde finales de los setenta.

prendió, además de la reforma curricular de la enseñanza normal,<sup>26</sup> una serie de acciones orientadas a la actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas normales, el mejoramiento de la planta física y el equipamiento de tales escuelas, y una estrategia orientada hacia la transformación de la gestión institucional y la regulación del trabajo académico de las escuelas normales.

El PTFaEN fue diseñado principalmente por los equipos técnicos de la SEP con base en una consulta con los directivos y maestros de las principales escuelas normales del país, así como con la representación sindical del magisterio. En una primera etapa, este programa se operó con una relación casi directa entre la SEBYN y las escuelas normales. En una segunda etapa, a principios del nuevo siglo, comenzaron a participar también las instancias de dirección y coordinación de enseñanza normal de cada administración educativa estatal. Esta transición fue estimulada por una consulta nacional para el diseño de una Política de Formación y Desarrollo Profesional de Maestros, y la puesta en marcha del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales (Promin) en 2002. La consulta nacional movilizó a todas las instituciones formadoras de maestros del país y, por primera vez en la historia, se sentaron en la misma mesa directivos y maestros de las diversas instituciones formadoras de maestros, y cada estado elaboró un diagnóstico muy completo de sus respectivos sistemas de formación inicial y continua. El Promin ha sido una estrategia de intervención que busca incidir en el mejoramiento de la gestión institucional de las escuelas normales, con el apoyo de recursos financieros adicionales asociados a un plan de desarrollo institucional y programas anuales de trabajo elaborados por cada escuela. Dos años después, en 2004, el Promin incluyó un componente encaminado ya no sólo al fortalecimiento de la gestión institucional de las escuelas normales, sino también a afianzar la gestión del conjunto del sistema de formación de maestros en cada uno de los estados (Deceano, 2006; López y Casillas, 2005). Finalmente, en los últimos años, se han agregado al sistema de formación normalista otras estrategias de intervención que ya estaban vigentes en los otros dos grandes subsistemas de educación superior (el universitario y el tecnológico).<sup>27</sup>

<sup>26</sup> En 1997 entró en vigor un nuevo Plan de Estudios de Licenciatura en Educación Primaria; en 1999 los de Preescolar y Secundaria; en 2002 el de Educación Física, y en 2004 los de Educación Especial y Educación Primaria con Orientación Intercultural y Bilingüe.

<sup>27</sup> Aún no se conoce el impacto de estas nuevas estrategias de intervención en las escuelas normales, pero Francisco Miranda (1998) hizo un espléndido análisis sobre el que han tenido en la UPN.

En cuanto a la formación continua, la LGE reservó al gobierno federal como atribución exclusiva la de “regular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio de educación básica”; por otra parte, a los estados les asignó como atribución exclusiva la de “prestar... los servicios de formación de maestros”. A diferencia de la educación básica y normal, la federalización de la formación continua no fue principalmente una transferencia de escuelas<sup>28</sup> sino un esfuerzo orientado a regular e intensificar las acciones en este campo, a promover una mayor cooperación entre los dos órdenes de gobierno y a construir un nuevo andamiaje institucional para consolidar la formación continua en cada estado.

La conducción del sistema de formación continua es mucho más compleja que en la formación inicial, porque en aquél interviene una mayor diversidad de dependencias, escuelas y otras agencias educativas públicas, autónomas y particulares de educación básica y superior. Además, en la formación continua no están claramente delimitados los campos de intervención entre los dos órdenes de gobierno y las áreas administrativas de cada uno de ellos. Su marco regulatorio es muy heterogéneo y, a veces, superpuesto, confuso y difuso. La conducción de la formación continua también es más compleja porque generalmente está asociada con las condiciones laborales y salariales de los maestros asociados al antiguo escalafón, la carrera magisterial y otros escalafones no escritos. Esto provoca que, con relativa facilidad, los programas de formación continua queden sometidos, más que al imperativo de la calidad y pertinencia académica, a la demanda de mejoramiento laboral y salarial del magisterio. Además, en el campo de la formación continua existen distintas vertientes con rasgos muy diferentes: actualización, capacitación y superación profesional.

### *Actualización*

La reforma educativa que comenzó en 1992 planteó la necesidad urgente de atender la actualización del magisterio en servicio. Esto se acentuó en 1993 con la creación de la Carrera Magisterial, un nuevo escalafón (parale-

<sup>28</sup> Aunque también las hubo, porque casi todas las instituciones de formación inicial de maestros transferidas a los estados también participan en algunas de las vertientes de la formación continua.

lo al antiguo escalafón) que busca incidir en el mejoramiento de la calidad educativa, mediante el estímulo salarial a los esfuerzos que los maestros en servicio hagan por mejorar su formación y su desempeño docente. En adelante, los programas de actualización ya no responderían sólo a la necesidad de acompañar la reforma curricular, sino también a la de ofrecer a los maestros nuevas expectativas de desarrollo profesional y mejoramiento salarial. Con ese fin, desde el ámbito federal se construyó el Programa Nacional de Actualización Permanente (Pronap) y en los estados se multiplicaron los programas estatales de actualización para los maestros en servicio. La conducción nacional del Pronap se encargó a la Dirección General de Formación Continua (DGFC), ubicada en la SEB de la SEP; y para la conducción local en cada administración educativa estatal se creó una Instancia Estatal de Formación Continua. Además, en cada entidad federativa se fundaron varios centros de maestros, que llegaron a sumar alrededor de 574 en toda la república (Martínez, 2000, 2007 y 2008).<sup>29</sup>

Con base en el Pronap, se construyó una oferta muy amplia de cursos nacionales de actualización, se organizaron talleres generales de actualización para los maestros en servicio y se reguló la oferta de cursos estatales de actualización. Además del Pronap, en la década de los noventa surgieron varios programas educativos que también han realizado distintas acciones de actualización destinada a sus respectivos cuadros técnicos: funcionarios, supervisores, directores y maestros con los cuales operan en los estados. Desde antes del Pronap también han realizado diversas acciones de actualización los supervisores y el personal de apoyo técnico pedagógico que se encuentra adscrito a distintas oficinas centrales y regionales de cada subsistema escolar de educación básica.

La proliferación de los programas de actualización ha planteado algunas dificultades en su gestión, para evitar la superposición de acciones y, sobre todo, para garantizar su calidad y pertinencia. La mayoría de estas dificultades provienen de un marco normativo deficiente que no distribuye con claridad y precisión las competencias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, así como entre las diversas instancias y dependencias

<sup>29</sup> Los centros de maestros son nuevos espacios destinados a la actualización de maestros, dotados de asesores técnico-pedagógicos, biblioteca, videoteca y audioteca, aulas para el trabajo individual o en grupo, computadoras que los enlazan por internet a la red escolar, y el equipo de recepción de la televisión educativa que los une a la red Edusat. Los centros ofrecen a los maestros servicios de consulta y asesoría, que se consideran esenciales para el desarrollo de los cursos nacionales de actualización.

que participan en el campo tanto en la SEP como en las administraciones educativas estatales. Por ejemplo, hay estados en los cuales participan en este campo (mediante la regulación y construcción de sus propias ofertas de actualización) las instancias centrales de actualización, las oficinas centrales responsables de la dirección o coordinación de las escuelas normales, las oficinas centrales responsables de la coordinación de las instituciones no normalistas de educación superior, las direcciones o departamentos responsables de la administración directa de cada nivel educativo, las coordinaciones de distintos programas educativos, diversas instituciones de formación inicial de maestros (normales y unidades de la UPN) y otras instituciones públicas y privadas de educación superior. Además, existen órganos como las comisiones mixtas de escalafón y las de carrera magisterial, integrados con la representación de las autoridades educativas y el sindicato, que inciden en el desarrollo de los programas de actualización mediante su reconocimiento para fines de promoción del magisterio en el antiguo escalafón y la carrera magisterial. A todo eso hay que agregar la participación de otras instancias federales en la regulación y prestación de diversos servicios de actualización.

### *Capacitación*

Los programas de capacitación están orientados a que los maestros en servicio completen sus estudios profesionales mínimos —o considerados mínimos en cada época— para desempeñarse como maestros. En las últimas tres décadas, la capacitación de los maestros en servicio de preescolar y primaria fue atendida principalmente por las licenciaturas a distancia de la UPN y, en lo que se refiere al magisterio de secundaria, por las escuelas normales superiores. Los programas de capacitación fueron estimulados por la elevación al rango de licenciatura de la enseñanza normal, el establecimiento sucesivo de dos escalafones paralelos al antiguo escalafón: el Esquema de Educación Básica (1987) y Carrera Magisterial (1993). Estos sistemas de promoción del magisterio concedieron un valor significativo a los estudios de licenciatura en educación básica. En los últimos años ha disminuido la inscripción a estos programas, pues la mayoría de los maestros en servicio son egresados de las normales con rango de licenciatura o han obtenido el título de licenciatura en la UPN o alguna otra escuela. Además, los maestros que no cuentan con el título de licenciatura ya no tienen el mismo interés

por obtenerlo por su edad, su antigüedad en el servicio o alguna otra razón. Por eso, en la última década la UPN ha intensificado su oferta en otros campos, como la formación inicial y los posgrados (Miranda, 1998).

### *Mejoramiento profesional*

A partir de la década de los noventa también aumentó el interés del magisterio en servicio por incorporarse a una gran diversidad de programas de posgrado en educación (diplomados, especialidades, maestrías y doctorados), también bajo el estímulo de Carrera Magisterial. Este creciente interés de los maestros también fue motivado por otros factores, como la política de educación superior y la política de ciencia y tecnología, que desde la década de los ochenta han estado promoviendo los estudios de posgrado entre el personal académico de las instituciones de educación superior (universitarias y tecnológicas), lo que ha provocado una serie de cambios en el mercado y en la estructura de prestigio de las profesiones y en particular la profesión docente y académica. La demanda del magisterio por estudios de este nivel fue tan explosiva que fueron rebasadas en su capacidad de atención las instituciones públicas normalistas y no normalistas de educación superior. Por eso, los estudios de posgrado en educación se constituyeron en un campo con una creciente presencia de las instituciones de educación superior particulares.

La gestión del campo del mejoramiento profesional es mucho más compleja que la de actualización y capacitación de maestros en servicio. Esto es así porque estas últimas están reguladas y son atendidas por ámbitos más específicos de las administraciones educativas; además, son ofrecidas por un menor número de instituciones y programas oficiales, y están orientados principalmente a los maestros en servicio en la educación básica. En cambio, en el campo del mejoramiento profesional interviene una mayor diversidad de actores, dependencias e instituciones; asimismo, está sometido a un marco jurídico mucho más heterogéneo, está orientado a una población estudiantil abierta, que puede incluir o no a los maestros en servicio de la educación básica.

Las autoridades educativas (federales y estatales) han avanzado en la regulación de los programas oficiales destinados especialmente al mejoramiento profesional de los maestros en servicio de educación básica, aunque su intervención no esté exenta de ambigüedades. Sin embargo, han tenido

menor éxito en la regulación de los programas de posgrado en educación ofrecidos a la población abierta (que puede incluir o no a los maestros en servicio) por diversas instituciones públicas autónomas y privadas de educación superior, que están reguladas por distintos marcos jurídicos. Esto ha dado pie a la proliferación de programas de posgrado en educación de dudosa —o no tan dudosa— calidad y a que se desarrolle una competencia desleal entre los programas de mayor calidad (más exigentes) ofrecidos por algunas instituciones públicas y privadas de educación superior y los programas de menor calidad (menos exigentes) ofrecidos por otras instituciones, generalmente privadas. Lo peor es que algunas instituciones públicas de formación inicial de maestros, con el fin de compensar la restricción de la matrícula de licenciatura, han creado diversos programas de posgrado sin contar con la infraestructura, la organización y el personal académico necesarios. Además, a veces, ha surgido una competencia desleal por la inscripción en posgrado entre las propias instituciones públicas, como si fuesen instituciones privadas en un mercado libre en el cual se disputan al magisterio en servicio.

En un intento análogo al de la incorporación al Promin de un componente que busca fortalecer la gestión del conjunto del sistema de formación inicial de maestros, el Pronap introdujo en 2004 un nuevo componente: la elaboración de un Programa Rector Estatal de Formación Continua en cada estado. Con éste se busca una planeación estatal más efectiva y sensible a las necesidades de formación continua de los maestros, bajo la conducción de las instancias estatales de formación continua, y con la participación de los propios maestros y las distintas áreas y niveles de las administraciones educativas que participan o están interesadas en el campo. Un objetivo similar persigue el reemplazo del Pronap en 2008 por el Programa Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional y los correspondientes sistemas estatales.

Como se ha podido observar, el territorio de la formación inicial y continua está poblado de muy diversos actores y programas que obedecen a imperativos, necesidades y racionalidades muy heterogéneas, y en torno a los cuales se han desarrollado una serie de intereses profesionales, institucionales, burocráticos y corporativos. Este cuadro dificulta la coordinación del campo, tanto en el ámbito nacional como en el de cada uno de los estados. No obstante, a pesar de las dificultades apuntadas, durante las dos últimas décadas se ha desarrollado una nueva gestión del sistema de formación inicial y continua de maestros. Han surgido nuevas formas de coope-

ración entre la administración educativa federal y las de los estados, e incluso en la relación entre cada una de las administraciones y las propias escuelas normales y otras agencias educativas. En términos generales, el Pronap y el PTFAEN reanimaron dos ámbitos que durante varios años habían permanecido abandonados a su suerte. Además, la federalización y la manera como se han operado estos programas nacionales, han fortalecido la capacidad de las administraciones educativas en la conducción del campo. La SEP ha aumentado su capacidad para coordinar al sistema nacional de formación inicial de maestros, ahora compuesto predominantemente por escuelas normales estatales. Ha aumentado su influencia sobre las antiguas normales estatales, sobre las que antes tenía una influencia menor, y sobre las normales ex federales, sobre las que ahora tiene una mayor influencia que la que tenía cuando estaban bajo su administración directa. A su vez, las secretarías de educación estatales también han aumentado su responsabilidad en la conducción de sus respectivos subsistemas estatales de formación de maestros, por la recepción de las normales federales y unidades de la UPN que les fueron transferidas; además, han desarrollado una creciente capacidad para dirigir el conjunto de instituciones formadoras de maestros que operan en cada estado. Incluso, algunos estados se han apropiado de manera muy original y creativa de algunos de los nuevos componentes del Pronap, como son los centros de maestros.<sup>30</sup>

#### GESTIÓN LABORAL Y REPRESENTACIÓN SINDICAL

A partir de la federalización se han transformado algunos aspectos de la gestión laboral y, en general, la relación entre la autoridades educativas (federal y estatal) y la representación sindical del magisterio. La federalización transfirió a los gobiernos estatales, junto con las escuelas, la relación laboral de todo el personal (docente y no docente) responsable de su gestión y funcionamiento. Además, el gobierno federal se comprometió a aportar a los estados, año con año, los recursos financieros necesarios para el sosteni-

<sup>30</sup> Es necesario tener presente otras políticas que han afectado al sistema de formación de maestros y, en general, a la profesión docente, como es la evaluación educativa y de los maestros, la política de regulación de la matrícula de las escuelas normales y los exámenes de ingreso a las normales y al servicio docente. Desafortunadamente, la brevedad obligada de este ensayo me obligó a dejarlas para otra ocasión.

miento de los servicios educativos transferidos, incluidos los sueldos del personal federalizado.

El SNTE fue ratificado como representante del personal transferido, y el marco jurídico federal que regula la relación entre la SEP y su personal se mantuvo vigente para el personal que pasó a depender de los estados. Por otra parte, algunos aspectos importantes de la nueva estructura laboral no fueron definidos con precisión, como es la negociación salarial, y esta indefinición ha sido subsanada mediante la prolongación de las prácticas previas a la federalización y a una serie de ajustes sobre la marcha.

La SEP y la dirección nacional del SNTE siguieron protagonizando, año con año, la negociación salarial para todo el magisterio oficial de educación básica del país. Los acuerdos nacionales entre la SEP y el SNTE tienen consecuencias no sólo para el personal docente y no docente que permanece bajo la administración federal, sino también para el personal transferido a los estados y el que ya dependía de los estados desde antes de la federalización. Después de cada negociación nacional, se realiza otra negociación en el ámbito de cada estado, entre la autoridad educativa estatal y la representación sindical local. En algunos estados las autoridades educativas estatales no sólo tienen que negociar con una, dos y hasta tres secciones del SNTE, sino también con otras corrientes sindicales del mismo sindicato y, a veces, con otros sindicatos estatales que no pertenecen al nacional.<sup>31</sup>

La mitad de los estados que no tenía negociación salarial con el SNTE, ya que casi la totalidad del personal de educación básica dependía del gobierno federal, a partir de la federalización comenzaron a negociar también con la representación sindical del personal que les fue transferido. A su vez,

<sup>31</sup> Aunque la mayoría del magisterio oficial de educación básica está agrupado en el SNTE, hay estados que cuentan con sindicatos que desde hace varias décadas han permanecido al margen del sindicato nacional. Son generalmente pequeños sindicatos de maestros que han convivido con las poderosas secciones federales y estatales del SNTE en Veracruz, Puebla, Tlaxcala. Sin embargo hay un caso excepcional, el Sindicato de Maestros del Estado de México, que agrupa a todos los antiguos maestros estatales al margen del sindicato nacional y que tiene un mayor número de afiliados que las dos secciones del SNTE que agrupan a los maestros ex federales (que en 1992 pasaron a ser también estatales) y a los que permanecen bajo la administración federal en el estado. Además, en los últimos cuatro años se han desprendido del SNTE grupos de maestros —de distinto tamaño— que han formado sus propios sindicatos; entre estos sobresalen por su tamaño los que se han formado en los estados de Tabasco y Baja California, en los que compiten por la representación del magisterio con las secciones correspondientes del sindicato nacional.

en la otra mitad de los estados que contaban con sus respectivos subsistemas de educación básica, antes sólo tenían una negociación salarial local con los representantes sindicales de los antiguos maestros estatales, generalmente menos numerosos que los federalizados o transferidos; en cambio, a partir de la federalización comenzaron a negociar también con la representación sindical nacional y local de los nuevos maestros adscritos.

Esta nueva estructura de negociación salarial ha provocado una creciente presión financiera y política sobre los gobiernos estatales, porque además del impacto de la negociación salarial nacional sobre sus finanzas (por la extensión de las concesiones nacionales al personal que sostiene con recursos propios), tienen que hacer un gasto adicional para atender, en negociación local, las demandas sindicales del conjunto del personal que ahora está bajo su dependencia. Este ha sido uno de los factores decisivos para que en los últimos 15 haya aumentado la responsabilidad financiera de los estados —con recursos propios— en el sostenimiento de los servicios de educación básica.<sup>32</sup>

Contra la mayoría de los pronósticos y temores, la federalización educativa no debilitó al SNTE. Por el contrario, la representación sindical se fortaleció por la dinámica del sistema educativo federalizado, el surgimiento de algunos conflictos magisteriales y por otros factores de orden político. Con la federalización la dirección nacional del SNTE se fortaleció frente a la SEP y a las administraciones educativas estatales; lo mismo ocurrió con las direcciones seccionales del sindicato frente a cada administración educativa estatal. La dirección nacional se consolidó como la instancia de dirección político-estratégica del sindicato y, al mismo tiempo, la federalización propició una mayor capacidad de gestión de las dirigencias seccionales del sindicato en los asuntos administrativos, laborales y profesionales del magisterio federalizado; incluso, las dirigencias seccionales que agrupan al personal transferido aumentaron su participación en la negociación salarial con los gobiernos estatales (que antes había recaído casi exclusivamente en la SEP y la dirección nacional del SNTE).

El poderío del SNTE también ha aumentado gracias al surgimiento de diversos conflictos y movimientos protagonizados por grupos de maestros de izquierda —opuestos al grupo dominante del SNTE— en algunos

<sup>32</sup> Desde hacía más de un siglo el financiamiento de este nivel educativo fue recayendo crecientemente en el gobierno federal. Esta tendencia se mantuvo hasta 1995, cuando el financiamiento federal fue de alrededor de 90% y el estatal era de 10%. Ahora, el financiamiento federal es de alrededor de 80% y el estatal de 10% o quizá un poco más.

estados.<sup>33</sup> Frente a estos conflictos y movimientos, el grupo dominante del SNTE se ofrece ante el gobierno federal y los gobiernos estatales como la única opción responsable, confiable y pragmática, con la que se pueden construir acuerdos razonables y, sobre todo, que les puede garantizar la estabilidad del magisterio.

Asimismo, el poder del SNTE se ha consolidado por una serie de factores de orden político, ajenos al sistema educativo, pero con consecuencias sobre el sistema educativo. Primero, la crisis y los conflictos internos del PRI convirtieron al SNTE en una organización estratégica en la vida interna y en la suerte electoral de este partido. Después, el empate entre dos o más partidos políticos en diversas elecciones ha convertido al SNTE en un aliado estratégico para inclinar la balanza electoral en favor de uno u otro partido. En este papel el sindicato se fortaleció aún más a partir de 2006 con la fundación de su propio partido, el Partido Nueva Alianza (Panal). Finalmente, la primera alternancia por la derecha en 2000, cuando gana la presidencia de la república el Partido Acción Nacional (PAN), permitió al SNTE fortalecer su autonomía y disminuir el riesgo de un ataque (o contención) de su poder desde el gobierno federal. Esto fue así, entre otras razones, porque los presidentes panistas no cuentan con los resortes políticos y los aliados potenciales dentro del sindicato para propiciar un reemplazo del grupo dominante del SNTE como lo hicieron en distintos momentos los presidentes priistas. Por el contrario, los dos gobiernos panistas nacionales (2000-2006, 2006-2012) han fortalecido al SNTE y su grupo dominante, incluso en la administración educativa federal.

En los últimos 18 años el SNTE se ha mantenido como el principal grupo de presión en el sector educativo, sobre todo en el ámbito de la educación básica y normal. Además se ha conservado como cogestor y cogobernante del sistema educativo, aunque en estos dos aspectos, el papel del SNTE ha sido distinto en cada uno de los ámbitos de las administraciones educativas y ha cambiado en cada una de las administraciones educativas (federal y estatales). En general, el SNTE ha conservado su carácter de cogestor en el ámbito de la gestión de las condiciones de trabajo del personal docente y la operación de los servicios educativos tanto en la SEP como en

<sup>33</sup> Las corrientes disidentes de izquierda, sin abandonar el SNTE, se han consolidado principalmente en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, y en las últimas dos décadas se han fortalecido principalmente en Oaxaca, Michoacán, Guerrero y el Distrito Federal, aunque también cuentan con una amplia influencia en Chiapas, Zacatecas, Hidalgo, Baja California Sur, Tlaxcala, Morelos y, durante algunas coyunturas, en otros estados de la república.

las administraciones educativas estatales. Por otro lado, desde la federalización hasta principios del nuevo siglo, a pesar de haberse conservado como principal interlocutor de la SEP, el SNTE fue desplazado de los mandos superiores de la administración educativa federal, con la excepción de algunos años que ha tenido el control de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal. Sin embargo, a partir del 2006 el SNTE regresó a los altos mandos, cuando se le concedió la SEB de la SEP.<sup>34</sup> Algo similar ha ocurrido en algunos estados, en donde el SNTE pasó de cogobernante a gobernante de los sistemas educativos estatales, pues se le ha concedido incluso el cargo de secretario de educación estatal o equivalente.

En los últimos años, la nueva estructura de relación laboral y sindical ha provocado una especie de recentralización del sistema educativo. Esto ha sucedido también por otras razones, como las siguientes: *a*) el regreso del SNTE a los altos mandos de la SEP, en particular a la SEB;<sup>35</sup> *b*) el retorno del sindicato como interlocutor prácticamente único de la política educativa nacional, como lo mostró la firma de la ACE sólo por la SEP y el SNTE, con la exclusión de los gobiernos estatales, y *c*) la acción de algunos grupos magisteriales de los estados, opuestos a la dirección nacional, que suelen venir a la capital de la república para plantear sus demandas ante el gobierno federal y la dirección nacional del sindicato.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> El presidente Felipe Calderón designó como Subsecretario de Educación Básica al yerno de la presidenta del SNTE, como parte del pago por el apoyo que le otorgó el sindicato para ganar la Presidencia de la República en una elección muy cerrada y controvertida. La SEB tiene como tareas esenciales la emisión de normas, el diseño de planes y programas de estudio, la elaboración de libros de texto gratuitos para primaria, la autorización de libros para secundaria, la producción de otros materiales educativos, y el diseño y la coordinación nacional de diversos programas educativos para todas las escuelas federales, estatales y particulares del país.

<sup>35</sup> La SEB tiene como tareas esenciales la emisión de normas, el diseño de planes y programas de estudio, la elaboración de libros de texto gratuitos para primaria, la autorización de libros para secundaria, la producción de otros materiales educativos, y el diseño y la coordinación nacional de diversos programas educativos para todas las escuelas federales, estatales y particulares del país.

<sup>36</sup> Los maestros disidentes de izquierda, año con año, suelen venir de sus estados a la capital de la república a manifestar su presencia, plantear sus demandas ante las autoridades federales y a cuestionar al grupo dominante del SNTE. Paradójicamente, a veces, estas manifestaciones del magisterio de los estados favorecen una dinámica centralizadora (por la intervención federal en la solución de sus demandas) y al fortalecimiento del grupo dominante del SNTE (al hacerlo aparecer como un interlocutor más pragmático y estable) (Ornelas, 1998).

## CONCLUSIONES

La federalización educativa resolvió —así sea parcialmente— el problema de sobrecarga en el centro nacional. Esto le ha permitido a la SEP concentrar su atención en la planeación, regulación, evaluación y conducción académica del conjunto de la educación básica. Además, le ha permitido impulsar reformas educativas y la transformación de la gestión de los sistemas escolares y de las propias escuelas.

En los estados, cuando no se han limitado a recibir y continuar la operación de los servicios transferidos, las nuevas administraciones educativas estatales han consolidado su capacidad para conducir sus sistemas educativos. Incluso, algunos estados se han apropiado de manera original de esos servicios y de los programas educativos que vinieron después.

Aunque con altibajos, durante estos años también se ha construido una nueva relación entre la SEP y los estados y ha aumentado el esfuerzo de los estados en el financiamiento educativo.

En la gestión del sistema persisten algunos antiguos problemas que no fueron tocados por la reorganización de 1992: la inequidad en las finanzas educativas, la debilidad de la supervisión escolar y el apoyo académico a los maestros, y la confusión entre la dirección educativa y la representación sindical del magisterio.

En los últimos años también surgieron otros problemas originados por el propio sistema federalizado, entre ellos la desarticulación entre las áreas que gestionan cada componente del sistema y los programas educativos. Además, aún hay poca participación de los estados en la definición de la política educativa nacional, particularmente con relación al diseño curricular.

Más allá de los problemas que persisten y de las capacidades y dificultades agregadas por la federalización, hay otros factores estructurales que contribuyen a acentuar la complejidad y los retos de la gestión del sistema educativo. Uno es el tamaño alcanzado por el sistema nacional de educación básica. En México, la educación básica está atendida por más de un millón de maestros, empleados administrativos y funcionarios, y está compuesta por más de 200 000 escuelas a las que concurren alrededor de 25 millones de niños y jóvenes que están cursando de preescolar a educación secundaria en todo el territorio nacional. Además, al igual que todas las organizaciones extensas y complejas la gestión de la educación básica y normal del país está atravesada por una serie de contradicciones y tensiones que son muy difíciles de resolver. En el sistema de educación básica

confluyen el Estado, las comunidades, las familias, el interés general y la gran diversidad de intereses sociales, unos organizados y otros difusos. La educación básica encierra un potencial social y político en el que están especialmente interesados los gobiernos, los partidos políticos y la sociedad. Dos excelentes estudios (Braslavsky y Cosse, 1996; Braslavsky, 1999) apuntan contradicciones y tensiones internas que atraviesan la gestión de los sistemas educativos latinoamericanos:

- La tensión que surge de la necesidad que tiene el Estado de decidir qué hacer con recursos limitados, en un contexto donde el sector educativo tiene que disputar recursos con otros sectores.

- Aunque existe consenso general en favor de una política reformista, las propuestas concretas de reforma encuentran resistencia en segmentos del sistema político, el gobierno, la burocracia educativa y la representación sindical del magisterio.

- La tensión entre la necesidad de construir consensos y la necesidad de ejecutar de manera rápida las políticas educativas.

- Las tensiones que derivan de la diversidad de los funcionarios educativos: políticos, administradores, técnicos, maestros e investigadores. Cada uno de éstos tienen distintas formaciones y trayectorias; están orientados hacia distintos contextos de referencia dentro y fuera de la administración educativa; son portadores de diferentes estilos de decisión y racionalidad política, administrativa y técnica; están sometidos a distintos tiempos o calendarios, y suelen tener distintos estatus laborales (de confianza, de base, por contrato).

Son tensiones estructurales, inevitables, persistentes o recurrentes. Todas han aparecido a lo largo de la historia del sistema educativo mexicano y algunas se han acentuado en el sistema educativo federalizado. Además, han surgido otras con la incorporación de nuevas estrategias en la conducción del sistema educativo, como son la evaluación y la emergencia de distintas formas de ingreso, remuneración y promoción de los maestros, que junto con las nuevas orientaciones curriculares, exigen un mayor compromiso a los maestros. Por eso, como apuntan los autores citados, la gestión de los sistemas educativos es esencialmente una gestión de tensiones que no se puede aspirar a resolver mediante su supresión. Allí van a permanecer. A lo más que se puede aspirar es a transformarlas en tensiones productivas, y a evitar que provoquen la caída en el rendimiento o la parálisis de las administraciones educativas.

## REFERENCIAS

- Arnaut, A., 1992a. *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México, CIDE.
- Arnaut, A., 1992b. *Evolución de los grupos dominantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México, CIDE.
- Arnaut, A., 1994. La federalización de la educación básica y normal (1978-1994). En *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 2, segundo semestre, México, CIDE, pp. 237-274.
- Arnaut, A., 1996. *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México*. México, CIDE.
- Arnaut, A., 1998. *La federalización educativa en México. Historia del debate entre centralización y descentralización*. México, El Colegio de México.
- Arnaut, A., 2001. La transformación del SNTE y de la dirección y supervisión escolar”, en *Educación 2001* **70**, marzo, pp. 31-45.
- Arnaut, A., 2003a. *El sistema de formación docente en México*. México, SEP (Cuadernos de Discusión, 17).
- Arnaut, A., 2003b. *Gestión del sistema educativo federalizado (1992-2002)*. México, El Colegio de México (inédito).
- Arnaut, A., 2004. El poder tras el trono en el SNTE. *Educación 2001* **108**. México, mayo.
- Arnaut, A., 2005. Gestión del sistema educativo federalizado, La Gestión del Sistema Educativo Federalizado (1992-2005). *Revista Educare*, año 1, núm. 2, agosto, SEP/Secretaría de Educación Básica, pp. 10-20.
- Arnaut, A., 2008. La administración de los servicios educativos y el entorno político en el Distrito Federal después de la federalización, en A. Didriksson y M. Ulloa (coords.), *Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México*. México, SEP-DF, pp. 145-152, en <<http://www.educacion.df.gob.mx/images/libros/descentralizacion.pdf>>.
- Arnaut, A., 2009. *Origen, situación actual y perspectivas de la profesión docente en México*. Jalapa, Secretaría de Educación del Estado de Veracruz.
- Braslavsky, C., y G. Cosse, 1996. Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones, *Documentos del PREAL* (5): 60.
- Braslavsky, C., 1999. *Rehaciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires, Santillana.
- Barba, B. (coord.), 2000. *La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*. México, SEP.
- Bonilla, E., 2000. En *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, t. I. México, SEP.
- Bonilla, E., 2007, La experiencia de seleccionar libros para bibliotecas escolares y de aula en México: un proceso de aprendizaje riguroso y transparente, *Pensar el Libro* (5), en <[www.cerlalc.org/revista\\_enero/pdf/06.pdf](http://www.cerlalc.org/revista_enero/pdf/06.pdf)>.

- Bonilla, O., 2009. *Gestión escolar en México. Algunos Aprendizajes*, en <[www.iae.org.mx/documentos/2009/BONILLA%20ORALIA%20GESTION%20ESCOLAR%20EN%20MEXICO%5B1%5D.%20ALGUNOS%20APRENDIZAJES%20sep08.pdf](http://www.iae.org.mx/documentos/2009/BONILLA%20ORALIA%20GESTION%20ESCOLAR%20EN%20MEXICO%5B1%5D.%20ALGUNOS%20APRENDIZAJES%20sep08.pdf)>.
- Calvo, B., M. Zorrilla, G. Tapia y S. Conde, 2002, *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*. IIFE, París.
- Camacho, J.C., 1995. *Financiamiento, Descentralización y Equidad en la Educación*, Mimeo, Guanajuato, Secretaría de Educación de Guanajuato.
- Covarrubias, O., 2001. *Federalismo y reforma educativa*. México, INAP.
- Cruz, O., y P. Ducoing, 2005. *Formación docente y política educativa*, en P. Ducoing (coord.), *Sujetos, actores y procesos de formación*, t. II, vol. 8 de *La investigación educativa en México, 1992-2002*. México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 527-557, en <<http://www.publicaciones.ipn.mx/wps/wcm/connect/F9CEAF00423418A2B1BFB785255C08A/142346CC.PDF?MOD=AJPERES&CACHEID=f9ceaf00423418a2b1bfb785255c08a3>>.
- Deceano, F (coord.), 2006. *Atraer, formar y retener profesorado de calidad. Reporte sobre la situación de México*. México, OCDE.
- Inclán, C., y L. Mercado, 2005. *Formación y procesos institucionales (normales y UPN)*, en P. Ducoing (coord.), *Sujetos, actores y procesos de formación*, t. II, vol. 8 de *La investigación educativa en México, 1992-2002*. México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 327-368 (La investigación educativa en México, 1992-2002), en <<http://www.publicaciones.ipn.mx/wps/wcm/connect/F9CEAF00423418A2B1BFB785255C08A/142346CC.PDF?MOD=AJPERES&CACHEID=f9ceaf00423418a2b1bfb785255c08a3>>.
- Espinoza Valle, V.A. (coord.), 1999. *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*. Tijuana, El Colegio de la Frontera.
- Ezpeleta, J., 1999. *Federalización y reforma educativa*, en M.C. Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa*. México, El Colegio de México, pp. 30-38.
- Ezpeleta, J., y E. Weiss, 2000. *Cambiar la escuela rural*. México, DIE-CINVESTAV.
- Fierro, C., G. Tapia y F. Rojo Pons, 2009. *Descentralización educativa en México: un recuento analítico*. México, OCDE.
- García, B., y L. Zendejas (coords.), 2008. *Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas*. México. INEE.
- Gómez, D., 2001. *Educación en el federalismo. La política de descentralización educativa en México*. Guadalajara, ITESO.
- Latapí, P., y M. Ulloa Herrero, 2000. *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México, CESU-UNAM-FCE.
- López, R., y M.A. Casillas (coords.), 2005. *Evaluación externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)*. México, Universidad Veracruzana-Instituto de Investigaciones en Educación (Biblioteca Digital de Investigación Educativa), en <<http://www.uv.mx/ii/>>.
- Loyo, A., y A. Muñoz, 2003. *El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educa-*

- ción, en P. Ducoing (coord.), *Sujetos, actores y procesos de formación*, t. I. vol. 8 de *La investigación educativa en México 1992-2002*. México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 299-362.
- Martínez, A., 2000. Construir el Pronap, en *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, t. I. México, SEP, pp. 173-192.
- Martínez, A. (coord.), 2007. *La asesoría a las escuelas. Reflexiones para la mejora educativa y la formación continua de los maestros*, México, SEP-OEI.
- Martínez, A., 2006. El caso del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio 1995-2006. Ponencia presentada en el seminario Profesionalizar a los profesores sin formación inicial: Puntos de referencia para actuar. México, 2 a 6 de junio.
- Miranda, F., 1998. *La universidad como la organización del conocimiento. El caso de la UPN*. México, El Colegio de México.
- Ornelas, C., 1998. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil, en E. Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos*. México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Pardo, M.C. (coord.), 1998. *Federalización e innovación educativa*. México, El Colegio de México.
- Ramírez, R.R., 2000. La transformación de la gestión escolar: factor clave para mejorar la calidad de la educación, en *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, t. I. México, SEP, pp. 173-192.
- Ramírez, R., 2006. La asesoría técnico-pedagógica a los centros escolares. Trabajo presentado en el Encuentro Nacional de Asesores. Yucatán, Conafe, julio.
- Santizo, C.A., 2002. *Implementing reform in the education sector in Mexico: The role of policy networks*, tesis de doctorado. Birmingham, University of Birmingham.
- Rogel, R., 2004. *Los laberintos de la descentralización educativa*. México, Gernika.
- Veloz Ávila, N.I., 1998. *La federalización de la educación básica y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Guanajuato y Tlaxcala: un estudio comparativo*, tesis de maestría. México, Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora".
- Zorrilla, M., y G. Tapia, 2008. Antecedentes de la supervisión escolar en México, en B. García y L. Zendejas (coords.), *Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pp. 97-152.
- Zorrilla, M., 2003. Educación básica, en M. Zorrilla y L. Villa Lever, *Políticas educativas*, vol. 9 de *La investigación educativa en México 1992-2002*. México, COMIE, pp. 27-118.



SEGUNDA PARTE  
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR



9  
LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR:  
SU CONSTRUCCIÓN SOCIAL  
DESDE EL MÉXICO INDEPENDIENTE HASTA NUESTROS DÍAS

*Lorenza Villa Lever\**

CONTENIDO

Introducción	272
Los orígenes: antecedentes de la enseñanza preparatoria (1821-1867)	273
La Escuela Preparatoria de Gabino Barreda (1867-1878)	274
Los vaivenes de la Escuela Preparatoria: una sucesión de reformas (1878-1948)	277
La educación media superior se diversifica: nuevos actores, nuevos valores (1948-1989)	283
La intervención de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 283; La diversificación de la EMS: se crean nuevas instituciones, 285; El nivel medio superior evoluciona y se desarrolla pero no logra una identidad, 290	
De 1989 a 2006: en vías de buscar la coordinación y la calidad del nivel medio superior	292
Ampliación de la cobertura con equidad, 292; Calidad de la educación media superior, 297	
El momento actual. La Reforma Integral del Bachillerato: hacia un sistema nacional de educación media superior	303
Conclusiones	306
Referencias	309

---

\* Investigadora del Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana y del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México: <lorenza@servidor.unam.mx>.

## INTRODUCCIÓN

Desde muy temprano, en el México independiente se vio la necesidad de que la educación escolar contemplara un cierto tipo de estudios posteriores a los elementales que dieran las bases para estudiar una profesión. Sin embargo, es hasta 1867, con la creación de la Escuela Preparatoria por Gabino Barreda, cuando este tipo de estudios empieza a tener relevancia para los jóvenes de las élites del país.

Con el objetivo de analizar cómo se va construyendo y evoluciona este nivel educativo a lo largo del tiempo, en este trabajo se delimitan sus distintas épocas con base en las definiciones que las políticas educativas han hecho del mismo y los resultados concretados en su diversificación, diferenciación y desarrollo. La construcción social de este nivel de enseñanza tiene como base las acciones de los diversos gobiernos, pero también de los actores que participan en su edificación, por lo que es importante conocer sus etapas y conflictos para su mejor comprensión. No se trata de relatar su historia sino, a partir de ella, identificar los valores socioculturales que nos permitan comprender sus características —las que permanecen y las que se modifican—, con objeto de poder analizar y cuestionar el momento actual.<sup>1</sup> Se han definido seis etapas: 1] los antecedentes, entre 1821 y 1867, cuando la enseñanza secundaria, que incluye entre otras la preparatoria, se caracteriza por su indefinición y congrega todo aquello que no es enseñanza elemental. 2] La Escuela Preparatoria dirigida por Gabino Barreda (1867-1878) que, orientada a la educación de una pequeña élite, pone las bases para que este tipo de enseñanza se defina con dos objetivos primordiales: dotar a los estudiantes de una formación intelectual fundada en la experimentación y el raciocinio, amplia y laica, y orientarlos hacia una profesión. Se puede plantear la hipótesis de que en México la preparatoria fungió en sus inicios como un mecanismo de estratificación social fundado en las desigualdades —naturales o adquiridas—, pues además de que estaba orientada a las élites, era un obstáculo difícil de vencer. Sin embargo, al mismo tiempo que se erigía en una barrera social, otorgaba un mismo estatus u horizonte a quienes la cursaban, pues los ponía en situación de igualdad, independientemente del logro individual en los exá-

<sup>1</sup> La obra en cinco volúmenes de Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales de México*, ha sido fundamental para este trabajo, ya que presenta la evolución de las políticas del nivel desde 1811 hasta 1988, lo que ninguna otra obra hace, por lo cual es multitudinaria.

menes y del origen social (Goblot, 1967, citado en Solaux, 1995: 15). En palabras de Bourdieu (1979, 1987), ese diploma podía considerarse como una “garantía contra el arbitrario” porque al mismo tiempo que legitimaba la discriminación, justificaba las diferencias sociales a partir del valor que otorgaba al nivel alcanzado y atestiguado por el mismo. 3] La tercera etapa (1878-1948) es de indecisiones y titubeos, y oscila entre una enseñanza enciclopedista que pretende incluir el mayor número de asignaturas posibles y su división en dos ciclos de enseñanza: la secundaria, más ligada a la primaria superior, y la preparatoria, orientada a los estudios universitarios. En esta etapa se consolida la enseñanza preparatoria como tal. 4] Entre 1948 y 1989 el bachillerato universitario, el cual tenía un sentido meramente propedéutico y cuyo énfasis era dotar a los estudiantes de una cultura general, es enfrentado a la creación de otras instituciones con principios diferentes, particularmente sobre la formación profesional, y por tanto a su diversificación con la creación de instituciones nuevas, que segmentan el nivel como resultado. Además, en este periodo crece el interés por este nivel en todo el país y empieza a ser nombrado como educación media superior (EMS), e intervienen en sus definiciones actores institucionales importantes, particularmente la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). 5] De 1989 a 2006 continúa el crecimiento y la expansión acelerados de la matrícula y el número de instituciones y se crea la tan demandada Subsecretaría de Educación Media Superior. 6] El actual sexenio, en el cual se ha puesto en marcha la reforma integral del bachillerato.

LOS ORÍGENES:  
ANTECEDENTES DE LA ENSEÑANZA PREPARATORIA  
(1821-1867)

El primer antecedente de la enseñanza preparatoria del México independiente se encuentra en el Proyecto de Reglamento General de Instrucción Pública de diciembre de 1823, el cual norma la instrucción como pública y gratuita, y encomienda “al Estado el cuidado de los colegios, estadio preparatorio al estudio de las carreras: teología, jurisprudencia canónica y civil, medicina, cirugía y farmacia y ciencias naturales” (art. 61) (Meneses, 1998a: 95). Hasta ese momento, la capital del país concentraba este tipo de educación y contaba con cinco colegios de educación secundaria y supe-

rior, de los cuales cuatro estaban dirigidos por la Iglesia: el Seminario Conciliar, San Ildefonso, San Juan de Letrán y San Gregorio; el quinto era el Colegio de Minería, atendido únicamente por profesores laicos. Estos colegios estaban destinados a preparar a la pequeña élite que haría estudios universitarios. Durante este primer periodo, los planes de estudio de estos colegios se modificaron continuamente, añadiendo unas materias y suprimiendo otras, hasta llegar al currículo positivista de la Escuela Preparatoria de 1867.

Con el triunfo de la Reforma y la separación entre el Estado y la Iglesia, el lugar preponderante de esta última como educadora fue socavado. Juárez impulsó la introducción de una educación liberal-positivista con el objeto de dar una formación uniforme, conciliar la libertad con la paz y el progreso con el orden. Para ello se vale de un grupo de positivistas mexicanos a quienes encarga la elaboración de la Ley de Instrucción Pública.<sup>2</sup> Esta ley divide la educación en dos niveles: la instrucción primaria y la instrucción secundaria. En esta última se mezclaban la secundaria y la superior, de manera que en el Distrito Federal se consideraban escuelas secundarias las siguientes: de instrucción secundaria para personas de sexo femenino; de estudios preparatorios; las orientadas a las profesiones (jurisprudencia, medicina, cirugía y farmacia, agricultura y veterinaria, ingeniería, ciencias naturales); de bellas artes; música y declamación; comercio; normal; de artes y oficios; para sordomudos; un observatorio astronómico; una academia nacional de ciencias y literatura, y un jardín botánico (Barreda, 1978: 37).

#### LA ESCUELA PREPARATORIA DE GABINO BARREDA (1867-1878)

La Escuela de Estudios Preparatorios fue el eje vertebrador de la Ley de Instrucción Pública del 2 de diciembre de 1867, y Gabino Barreda su creador y primer director hasta 1878. Para él, este proyecto estaba fundado en una visión muy vasta de la ciencias —representadas en el amplio abanico de materias incluidas en el plan de estudios—, lo que permitiría

<sup>2</sup> En ella participaron Francisco Díaz Covarrubias, José María Díaz Covarrubias, Pedro Contreras Elizalde, Ignacio Alvarado, Eulalio María Ortega, Leopoldo Río de la Loza, Agustín Bazán y Caravantes, Antonino Tagle, Alfonso Herrera y Gabino Barreda (Barreda, 1978: 40).

al estudiante adquirir, por un lado, el bagaje cultural indispensable como persona y ciudadano, y a la vez una orientación importante para elegir una profesión.<sup>3</sup> Para Barreda, el fin de la educación era “la formación del entendimiento y los sentidos, sin empeñarse en mantener los dogmas políticos o religiosos, o defender determinada autoridad. Una educación que satisfaga el deseo de hallar la verdad, de encontrar lo que realmente hay y no lo que esperamos hallar” (Meneses, 1998a: 234-235). Consideraba esencial cuidar la educación de la niñez para evitar que aprendiera conocimientos falsos o absurdos, así como que la educación fuera “homogénea y completa con el fin de que permita saber para prever, prever para actuar y se logre la reforma de la sociedad, meta del positivismo comtiano. Tal educación produce los frutos de satisfacción, paz y uniformidad. Barreda afirma que el orden intelectual es la llave del orden social y moral” (Meneses, 1998a: 235). En mucho siguiendo a Comte, para Barreda el método es fundamental: la observación y experimentación (inducción), y la deducción o raciocinio. Desde su perspectiva, los alumnos debieran conocer el método de cada ciencia, porque su comprensión es el fundamento que les permitirá adueñarse de nuevos conocimientos. Con base en esas ideas, la Escuela Preparatoria fue concebida para “que no fuese exclusivamente un puente hacia las profesiones, sino que sirviera para preparar hombres, darle a la juventud la base intelectual

<sup>3</sup> La Ley Orgánica de Instrucción Pública del Distrito Federal del 2 de diciembre de 1867 exponía en su artículo 8° el plan de 1867, que incluía cinco cursos de ciencias naturales, con ocho asignaturas de matemáticas, dos de química, una de física, una de cosmografía, una de historia natural; un curso de geografía, dos de historia universal y nacional, cuatro de filosofía, seis de lenguas, dos de gramática, cuatro de literatura y uno de las siguientes: dibujo, taquigrafía, paleografía y teneduría de libros, mismo que es prescrito (Meneses, 1998a: 242-243; Velásquez, 1992: 43-44).

Es en el reglamento de dicha ley, publicado el 24 de enero de 1868, donde se precisaba el plan de estudios de la preparatoria, el cual estaba agrupado por carreras. Constaba de cinco años: los dos primeros comunes y a partir del tercero se diferenciaba de acuerdo con las siguientes carreras: abogados, agricultores y veterinarios, médicos y farmacéuticos, e ingenieros, arquitectos y beneficiadores de metales. Entre ambos planes, el número de materias disminuyó de 34 a 29 o 30 (Meneses, 1998a: 244-245).

El 15 de mayo de 1869 se promulgó una nueva Ley Orgánica de Instrucción Pública y poco después (9 de noviembre) su respectivo reglamento, donde se preveía una reforma del currículo de la preparatoria, en el cual seguían siendo comunes los dos primeros años y los restantes se redujeron a tres ramas: 1] abogados, 2] médicos y farmacéuticos, agricultores y veterinarios, y 3] ingenieros, arquitectos, ensayadores y beneficiadores de metales (Meneses, 1998a: 246; Velásquez, 1992: 45).

tual necesaria para hacerla más apta en la lucha por la vida” (Meneses, 1998a: 246). En sintonía con esas ideas, Barreda sustituye la escolástica por el método científico e insiste en la promoción de la actualización del conocimiento, antes inexistente; se preocupa por la calidad de la enseñanza, reflejada en su afán por contratar a los mejores profesores, en el rigor de los exámenes y en la negación de excepciones para quienes no mostraran los conocimientos requeridos; le imprime una visión enciclopédica de las ciencias y una base común de verdades, como fundamento para una paz duradera. Sin embargo, Barreda descuidó la educación moral, los estudios humanísticos y la filosofía, tan necesarios para formar hombres íntegros. Justo Sierra critica explícitamente el plan de la Escuela Preparatoria porque le falta una cátedra de filosofía, y argumenta: “Desde esa perspectiva, crear al derredor del estudiante una atmósfera especial y decirle magistralmente que la metafísica no sirve para nada es ejercer presión despótica en sus mentes, atropello contra el cual se subleva la independencia y dignidad del hombre” (Sierra, 1977, vol. 8: 14, citado en Meneses, 1998a: 291).

Poco antes de que Barreda dejara la dirección de la Escuela Preparatoria, el plan de estudios de la misma había dejado de ser de cultura básica para todo el que tuviera las habilidades para cursarlo, convirtiéndose en un plan de estudios orientado a las profesiones. Se habían suprimido las materias que no estaban estrechamente relacionadas con ellas y que imprimían a los cursos de la Escuela Preparatoria características de una formación enciclopedista.

En su último informe sobre la Escuela Preparatoria, el 1 de diciembre de 1877, Gabino Barreda dio las siguientes cifras del número de alumnos inscritos, exámenes presentados y porcentaje de reprobados. Como se puede observar en el cuadro 9.1, en el primer periodo la inscripción no crece de manera importante, lo que Barreda explica por la situación política que se vive en esos años, de manera especial en la capital del país.<sup>4</sup> Por otro lado, el porcentaje de reprobados en los exámenes disminuye notablemente en menos de 10 años. Cabe señalar que desde entonces la preparatoria representaba la doble particularidad de ser al mismo tiempo un elemento que certificaba los conocimientos adquiridos y la llave de entrada a los estudios superiores.

<sup>4</sup> Para tener una idea de la proporción de estudiantes en la Escuela Preparatoria, cabe señalar que en 1871 el país tenía 9 176 089 habitantes y la capital 225 000. En 1877 la población total era de 9 481 916 (Meneses, 1998b: 850-851).

**Cuadro 9.1.** Alumnos inscritos, número de exámenes presentados y porcentaje de reprobados en la Escuela Preparatoria, mientras Gabino Barreda fue director

<i>Año</i>	<i>Inscritos</i>	<i>Exámenes</i>	<i>Reprobados (porcentaje)</i>
1869	568	490	22.50
1870	463	605	22.50
1871	516	860	21.00
1872	588	874	21.00
1873	602	1 035	15.75
1874	704	1 104	17.00
1875	737	1 178	13.25
1876	757	1 025	10.10
1877	782	—	—

Fuente: Barreda, 1978: 275.

LOS VAIVENES DE LA ESCUELA PREPARATORIA:  
UNA SUCESIÓN DE REFORMAS  
(1878-1948)

Durante los 70 años que corren entre 1878 y 1948 la enseñanza preparatoria vive una sucesión de reformas que se inician con la modificación del Plan Barreda, que al final de la gestión de su fundador había orientado la educación de la preparatoria principalmente a las profesiones. En este periodo se rompe con la tradición positivista, al introducir al currículo las asignaturas humanistas, logrando con García Naranjo, en 1913, un equilibrio satisfactorio entre las ciencias y las humanidades, que se perdería muy poco después con Palavicini y Sáenz, aunque las humanidades siguen formando parte del currículo del nivel.

Con la preocupación de que la primaria superior y la preparatoria estaban muy desligadas, se empezó a pensar en la enseñanza secundaria. En 1924 se establece la separación de lo que hasta entonces se había llamado enseñanza preparatoria en dos ciclos: la secundaria, concebida como una etapa intermedia que sería una ampliación de la primaria superior, no obligatoria, duraría tres años y prepararía para la vida; y la preparatoria, con dos años de duración y con el fin específico de preparar profesionalmente para el estudio de las carreras universitarias y formar bachilleres.

## Cuadro 9.2. Los cambios de la educación preparatoria y sus actores entre 1878 y 1948

Años	<i>Objetivos de la educación preparatoria</i>	<i>Núm. de asignaturas</i>	<i>Núm. de años</i>	<i>Actores</i>
1885	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se publica un dictamen que confirma el doble carácter de la Escuela Preparatoria:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servir de preparación para las escuelas profesionales (cf. capítulo XI, 4)</li> <li>2. Funcionar, además, como secundaria superior.</li> </ol> </li> <li>• Se agrega además un tercer objetivo: "elevar el nivel de las ciencias a la altura de otros países" (Meneses, 1998a: 433).</li> <li>• Se rescata la uniformidad de la Escuela Preparatoria para todas las carreras, por considerar fundamental el estudio de las ciencias y sus métodos en el desarrollo intelectual de los alumnos, y por creer que las asignaturas no relacionadas a la profesión elegida servirían de complemento a su formación.</li> </ul>	42	5 años	
1890-1891	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La enseñanza debe ser uniforme para todas las carreras y en toda la república; durar seis años; incluir matemáticas y lógica; iniciarla a los 11 años; las asignaturas de que está formada deben conservar la misma extensión de entonces; un solo programa que contenga la preparación científica y literaria de los alumnos (Meneses, 1998a: 483).</li> </ul>	46	6 años	2° Congreso de Instrucción (1 de diciembre de 1890 a 28 de febrero de 1891)
1896	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un medio para lograr la educación física, intelectual y moral de los alumnos. Se incluye la filosofía y con ella a las humanidades en el currículo.</li> <li>• Tiene un carácter eminentemente educativo, que al mismo tiempo que ofrece una formación científica incluye asignaturas humanistas.</li> <li>• El Plan de Chávez "dio entrada amplia al estudio de las letras, de la historia y de ciencias sociales, así como inicialmente al del arte, y devolvió con esto a las humanidades el lugar que en las escuelas secundarias les corresponde..." (Meneses, 1998a: 528; Velásquez, 1992: 47)*</li> </ul>	1896, 8 semestres	1901, 6 años	Ley de Enseñanza Preparatoria para el Distrito Federal (19 de diciembre de 1896). Baranda encarga la reorganización de la Escuela Preparatoria a Ezequiel A. Chávez
1903	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los textos y los programas de la Escuela Preparatoria se someten a dictamen para su aprobación y se publica un instructivo para los alumnos.</li> </ul>		6 años	
1904	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se publica el primer proyecto de reglamento general de escuelas nacionales, tanto preparatorias como profesionales.</li> <li>• Es uniforme, gratuita, laica e integral (Velásquez, 1992: 49).</li> </ul>			
1907	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se publica por primera vez la lista de libros para la ENP.**</li> </ul>			

1909	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se crea el Internado Nacional, que ofrecía los dos primeros años de estudios preparatorios y el primero y segundo años de estudios comerciales.</li> </ul>	5 años	
1910	<ul style="list-style-type: none"> <li>Justo Sierra argumenta que la preparatoria "prepara" para ingresar a la universidad y defiende la posición de que debe estar ligada a ésta, lo que es aprobado por el Consejo Superior de Educación Pública.</li> </ul>	5 años	Consejo Superior de Educación Pública Justo Sierra
1913	<ul style="list-style-type: none"> <li>"El objetivo de la ENP sería impartir educación física, moral, intelectual y estética de un modo uniforme, gratuito y laico (art. 1). La educación toda sería fundamentalmente práctica y, siempre que fuere posible, se referiría a México. Se incluyeron cursos de historia, filosofía y literatura en los primeros años sin abandonar las ciencias, y se estableció un equilibrio razonable entre la concepción educativa de los científicos y las humanidades" (Meneses, 1998b: 131).</li> </ul>	5 años 30 horas semanales de clase	García Naranjo
1915	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prepara a la juventud para que ejerza una profesión desde temprana edad.</li> </ul>	4	Palavicini
1918	<ul style="list-style-type: none"> <li>Moisés Sáenz pone en marcha un plan en el que, además de las materias generales se darían otros cursos optativos de carácter práctico, reservando el último año para quienes quisieran continuar alguna carrera universitaria. Con ello el equilibrio entre las ciencias y las humanidades logrado con García Naranjo se perderá.</li> </ul>	5	Dirección de Educación Pública del Distrito Federal Moisés Sáenz
1920	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prepara adecuadamente a los estudiantes, después de la primaria superior, y contribuye a su desarrollo físico y moral, con orientación educativa y no meramente instruccional, con objeto de propiciar el progreso social.</li> <li>Se instituye un examen de admisión, materias optativas, el calendario escolar, la figura de jefe de departamento de estudios, cuya función sería relacionar de manera explícita a cada grupo de clases, así como aprobar los programas y textos elaborados y elegidos por los profesores, y se indican los requisitos para considerar que un alumno ya ha terminado sus estudios.</li> </ul>	10 semestres	La ENP depende de la Dirección de Educación Pública del Distrito Federal. La UNAM crea su propia preparatoria

(continúa)

## Cuadro 9.2. (concluye)

1921	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se funden la vieja preparatoria y los cursos preparatorios libres de la Universidad.</li> <li>• La ENP vive un conflicto con estudiantes.</li> <li>• Lombardo Toledano convoca a un Congreso de Escuelas Preparatorias.</li> </ul>	49	5 años	La universidad aún no era autónoma, dependía de la SEP, por tanto el secretario tenía el derecho de remover a directores y profesores. Vicente Lombardo Toledano José Vasconcelos.
1923	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se propone organizar la preparatoria en dos ciclos:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La secundaria, como ampliación de la primaria superior, que no sería obligatoria, duraría tres años y prepararía para la vida, se establece en 1924.</li> <li>2. La preparatoria universitaria con uno o dos años de duración y con el fin específico de formar abogados, médicos, arquitectos, ingenieros, odontólogos, químicos técnicos y farmacéuticos.</li> </ol> </li> <li>• Su objetivo sería preparar profesionalmente para el estudio de las carreras universitarias y formar bachilleres.</li> <li>• El nuevo plan separaba la secundaria de la preparatoria y dividía a esta última en tres bachilleratos, cuyos alumnos obtenían el grado de bachiller en letras y ciencias sociales, en ciencias biológicas y en ciencias físico-matemáticas y otros cuatro planes de estudio.</li> <li>• Se unifica la enseñanza técnica al crear la Dirección de Enseñanza Técnica Industrial y Comercio.</li> </ul>		2 años	Bernardo Gastélum, subsecretario de Educación Pública  De acuerdo con Meneses (2007: 126), desde 1924, fecha en que se establece la secundaria, la ENP impartió sólo los cursos de preparatoria con dos años de duración.
1929	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía universitaria.</li> <li>• La ENP queda bajo jurisdicción de la UNAM, la cual quedará definida como el espacio de estudio orientado a las distintas profesiones.</li> </ul>		2 años	UNAM (26 de julio de 1929). La SEP ya no tendrá injerencia en la organización de la preparatoria.
1932	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por vez primera se asocia el calificativo de técnico a la enseñanza preparatoria.</li> <li>• Se creó la Escuela Preparatoria Técnica.</li> </ul>			

1938	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el IPN se abren las escuelas vocacionales, que ofrecen estudios técnicos de nivel preparatoria.</li> </ul>	Se crea el IPN.
1939	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El objetivo principal del Congreso de Escuelas Preparatorias era unificar los planes de estudio del bachillerato en el país.</li> </ul>	Gustavo Baz, rector de la UNAM, Participan 20 planteles de 18 entidades federativas.
1940	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "La segunda enseñanza no especializa, pero sí diversifica, de acuerdo con las aptitudes peculiares de los educandos (a quienes hay que dotar a pesar de todo de una cultura general) y el nexo obligado con los caracteres de la cultura contemporánea" (Meneses, 1991: 84).</li> <li>• El plan oficial de la ENP constaba de seis bachilleratos: i] Derecho y Ciencias Sociales; ii] Ciencias Económicas; iii] Ciencias Biológicas para Medicina y Odontología y uno especial para Medicina Veterinaria; iv] Ciencias Físico-Matemáticas para Ingeniería; v] Ciencias Físico-Químicas, y vi] Arquitectura (Velásquez, 1992: 66-67).</li> </ul>	
1946	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se divide la preparatoria en bachillerato de ciencias y de humanidades, con planes de estudio y materias optativas diferentes (Velásquez, 1992: 68 a 70).</li> </ul>	

\* Esta referencia al texto de Velásquez (1992) y las siguientes remiten al plan de estudios del año señalado.

\*\* De acuerdo con Meneses (1998a: 426) no se tiene definida la fecha en que se agrega el calificativo "Nacional" a la Escuela Preparatoria. Meneses lo empieza a utilizar a partir de ese momento.

Fuente: elaboración propia con base en los textos citados.

Al ser la preparatoria un nivel educativo independiente, también se fortalecen otros aspectos importantes como la inclusión en ella de los estudios técnicos; los esfuerzos por unificar los planes de estudio de bachillerato en todo el país; la diversificación de los bachilleratos, primero, de acuerdo con las distintas profesiones, y más tarde en bachilleratos de ciencias y de humanidades con planes de estudio y materias optativas diferentes.

En sus primeros 50 años de vida, la Escuela Nacional Preparatoria (ENP) creció y se consolidó. No obstante, también tenía problemas. Entre su fundación y 1934, la escuela tuvo 35 directores, de los cuales cinco fungieron como tales entre la fundación y junio de 1901. De los 30 restantes, 25 no estuvieron ni un año completo en ese puesto.<sup>5</sup>

Hasta mediados del siglo pasado, la matrícula de la preparatoria siempre había sido pequeña. Eran muy pocos los que ingresaban en ella y tenían la capacidad académica y económica para desarrollarse profesionalmente, pero con la Revolución disminuyó aún más el número de estudiantes. “En términos relativos, el incremento de población en este nivel en los años 1930, 1940 y 1960, es el siguiente: al nivel nacional, del grupo de edad 15-19, en 1930, asistió a enseñanza media (secundaria, preparatoria y otros tipos), el 3.4% de la población, en 1940, asciende a 6.0%, y en 1960 a 12.7%” (Rangel Guerra, 1973).

En 1939 tiene lugar el Congreso de Escuelas Preparatorias, con el propósito de unificar los planes de estudio del bachillerato en el país. Impulsado por el doctor Gustavo Baz, entonces rector de la UNAM, trabajan en ello 20 planteles de 18 estados.

Al mismo tiempo que la preparatoria se desarrollaba en el ámbito nacional, se iniciaba la enseñanza técnica en el país. Desde 1923 ya se había unificado al crear la Dirección de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercio, que después se convirtió en departamento. En 1932 se reorganizó y se creó la Escuela Preparatoria Técnica, que constaba de cuatro años de estudios, recibía alumnos con certificado de primaria y en su plan de estudios desaparece el estudio de las humanidades (Talán Ramírez, 1994: 583). Una vez creado el Instituto Politécnico Nacional en 1938, éste ofreció estudios técnicos de preparatoria en sus escuelas vocacionales. Es de subrayar que por vez primera en la historia del bachillerato, que siempre se había caracterizado por ser académico o general, se le asociaba el calificativo de técnico, con un plan de estudios diferente.

<sup>5</sup> Se puede ver la lista de los directores de la Escuela Nacional Preparatoria desde 1867 hasta 1934, en el apéndice 1 de Meneses, 1998b.

En el cuadro 9.2 se presentan de manera sintética los principales cambios que sufre la educación preparatoria en este periodo, así como los actores institucionales y personales que participan en su construcción.

**LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR SE DIVERSIFICA:  
NUEVOS ACTORES, NUEVOS VALORES  
(1948-1989)**

A 100 años de creada, la ENP tenía una población estudiantil de 36 842 alumnos, repartidos en nueve planteles, con turnos matutino y vespertino, excepto la número 1 diurna y la número 3 nocturna, y los cursos eran impartidos por 2 200 profesores (Meneses, 1991: 87). El principal problema que afrontaba la ENP era la demanda creciente para ingresar en ella. Lo mismo sucedía con el nivel medio superior en general. Gracias a la relativa paz social alcanzada a mediados del siglo XX, al fuerte crecimiento demográfico y al avance económico logrado con la política de desarrollo estabilizador, a partir de los años cincuenta se empiezan a incluir en la escuela, y particularmente en el nivel medio superior, grupos de población que nunca habían tenido acceso a este nivel escolar. Hubo tres consecuencias inmediatas: a) su crecimiento acelerado, aunado a su baja capacidad de respuesta para atender la demanda, ante lo cual la ANUIES surge como un actor con un papel muy importante en su definición y desarrollo; b) la diversificación del subsistema de EMS, y c) la evolución y desarrollo del nivel sin lograr una identidad.

*La intervención de la Asociación Nacional de Universidades  
e Instituciones de Educación Superior*

Ante la expansión de la EMS, la ANUIES priorizó el tema y creó foros de discusión en los que participaron las universidades autónomas, estatales y privadas, el Instituto Politécnico Nacional y los institutos tecnológicos. La primera reunión en la que se abordó el tema del bachillerato tuvo lugar en 1971 en Villahermosa, Tabasco (20 de abril). Le siguieron la de Tepic, Nayarit, en 1972, y la de Cocoyoc, Morelos, en 1982.

En la primera se plantearon los ejes de una nueva reforma de la educación media superior y se introdujeron dos opciones educativas: el bachillerato tecnológico, ofrecido en los Centros de Estudios Científicos y Tecnoló-

gicos (CECYT), y el terminal, del que se ocuparían los Centros de Enseñanza Terminal, y que tendría una duración de tres años. También se planteó el objetivo de desarrollar en los alumnos el pensamiento racional, es decir, la objetividad, el rigor analítico, la capacidad analítica y la claridad de expresión. Con lo anterior, el estudiante estaría en capacidad de asumir sus responsabilidades frente a la comunidad, tener un buen manejo de los métodos y de la ciencia y cultura básicas, así como el dominio técnico de una actividad especializada orientada al trabajo remunerado y productivo (Meneses, 1991: 265).

En la asamblea de la ANUIES efectuada en Tepic (23 de octubre de 1972) se recomendó implementar una serie de actividades, las mismas en todas las instituciones del nivel, como establecer una serie de cursos semestrales que faciliten el cumplimiento de la reforma educativa, implementar unidades de aprendizaje que ayuden a la articulación de las instituciones de EMS y la introducción de un nuevo sistema de créditos académicos. Para lograr estos objetivos era necesario poner en marcha una estructura académica que facilitara el cumplimiento de los programas, para lo cual los contenidos temáticos se dividieron en tres áreas de aprendizaje: 1] las escolares o propiamente académicas, que se dividían en propedéuticas —aprendizaje básico general de las ciencias y las humanidades— y las orientadas hacia el estudio semiespecializado de un campo específico, acorde al interés de cada alumno. 2] Las prácticas o de capacitación para el trabajo, incluían actividades tecnológicas, orientadas al ejercicio de una ocupación técnica. Ésta área y la escolar estaban relacionadas en la medida que la primera proporcionaba los conocimientos teóricos que daban fundamento a las actividades prácticas. 3] Las paraescolares se ocupaban de los intereses individuales en los terrenos cívico, artístico y deportivo, y dependían de cada institución. Esta reforma suponía también la formación de los profesores, que quedó a cargo de la ANUIES.

El Congreso de Cocoyoc, en 1982, definió la finalidad del bachillerato como la necesidad de “generar en el joven el desarrollo de una primera síntesis personal y social que le permita su acceso tanto a la educación superior como a la comprensión de su sociedad y de su tiempo, así como su posible incorporación al trabajo productivo” (Castrejón Díez, 1997: 293), para lo cual se hace necesario propiciar que el alumno a] adopte un sistema de valores propio; b] participe críticamente en la cultura de su tiempo; c] adquiera conocimientos metodológicos que le permitan tener acceso al conocimiento científico; d] desarrolle su personalidad y sus capa-

tidades de abstracción y autoaprendizaje; e] se interese en la ciencia aplicada, particularmente en las instituciones orientadas al trabajo. Se definió además el perfil de un bachiller como el de alguien capaz de expresarse correcta y eficientemente, manejar y utilizar distintos lenguajes, utilizar los instrumentos culturales, científicos, técnicos y axiológicos para resolver problemas, comprender y criticar de manera racional el contexto ecológico, socioeconómico y político de su comunidad y su país, participando en su mejoramiento, aprender por sí mismo, evaluar y resolver las situaciones propias de su edad y desarrollo, e incorporarse a los estudios superiores o a un trabajo productivo (Villa, 1999).

### *La diversificación de la EMS: se crean nuevas instituciones*

De gran importancia para el desarrollo y la diversificación del nivel, y como conclusión de estas reuniones, se crean durante los años setenta y ochenta numerosas instituciones de educación media superior.

#### *El Colegio de Bachilleres*

El Colegio de Bachilleres, creado por acuerdo presidencial el 19 de septiembre de 1973, nace con el argumento de que la educación media superior, al estar integrada a las universidades, propiciaba en los alumnos el deseo de continuar los estudios universitarios, impidiendo de esta manera que el bachillerato fuera concebido como un fin en sí mismo. Es decir, se buscaba explícitamente separar la educación media superior de la superior. Además permitiría regular el crecimiento acelerado de la UNAM, del IPN y de otras universidades. En 1974 se abrieron cinco planteles en el área metropolitana de la ciudad de México y otros tres en la de Chihuahua. Desde un principio, el Colegio de Bachilleres estuvo orientado a satisfacer dos objetivos: otorgar el certificado de estudios del bachillerato y orientar a los alumnos hacia opciones técnico-terminales, de las cuales se establecieron ocho.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> 1] Administración de oficinas; 2] administración pública; 3] administración personal; 4] contabilidad; 5] dibujo; 6] economía y estadística; 7] empresas turísticas, y 8] laboratorista químico. Dos años después se agregaron otras dos: 9] técnico bancario, y 10] técnico en programación.

También se abrió la opción de enseñanza abierta para obreros, empleados y amas de casa.

### *La educación tecnológica*

La educación tecnológica se ofrece en dos modalidades: la propedéutica y la terminal. La primera incluía los bachilleratos tecnológicos, a cargo de los Centros de Educación Tecnológica (CET),<sup>7</sup> que podían ser agropecuarios y forestales, industriales, de servicios y del mar, y el CECYT del Instituto Politécnico Nacional. La modalidad terminal comprendía los Centros de Estudios Tecnológicos (CET), que podían ser agropecuarios, industriales, de servicios y del mar, y al CECYT.<sup>8</sup> Durante el sexenio de Echeverría se crean 122 CECYT, 76 Centros de Estudios Agropecuarios y seis Centros de Estudios en Ciencias y Tecnologías del Mar (Meneses, 1991: 266-267). Para 1981 se hablaba de 107 CET, con 71 000 alumnos; 252 instituciones CBT, con 172 000 inscritos, y 16 CECYT que atendían a 74 000 alumnos (Meneses, 1997: 116).

A principios del sexenio de López Portillo la educación tecnológica entra en crisis, pues carecía de acuerdos que reglamentaran su funcionamiento y expansión. Dependía para su financiamiento y regulación de muy diversas instancias: estatales, federales, particulares y autónomas, y no había coordinación en el desarrollo de las instituciones, lo que empezó a provocar la repetición de especialidades, pertenecientes a controles distintos. Además, también estaba desarticulada tanto del nivel básico como del superior. Para remediarlo, el sistema tecnológico organizó la estructura de los planes de estudio en los Centros de Educación Tecnológica. “En septiembre de 1982, tanto la DGETI, DGETA y la DGECTYM adoptaron por medio del acuerdo 71-77 de la SEP el tronco común del bachillerato que ofrecían, con el fin de dar contenido homogéneo a todos los planteles y propiciar el paso del nivel medio básico al medio superior. Así, se unificaron, por primera vez, en todas las direcciones, la distribución y la carga horaria de asignaturas que integran las materias básicas” (Meneses, 1997:

<sup>7</sup> En 1981 cambian su nombre por el de Centros de Bachillerato Tecnológicos (CBT).

<sup>8</sup> El Colegio Nacional de Educación Técnica Profesional (Conalep) se crea en 1978 y empieza a operar el año siguiente.

288). Cabe señalar que a principios de los años ochenta, la estructura curricular del sistema tecnológico contaba con 362 carreras para el nivel medio superior.

### *El nivel medio superior en la UNAM*

*La Escuela Nacional Preparatoria.* A principios de 1953, el Consejo Universitario de la UNAM toma el acuerdo de crear una “escuela preparatoria piloto”, que ofrecería un “bachillerato único”. En 1956 se anuncia un nuevo plan de estudios de cinco años de duración, en el cual se propone para los tres primeros años las mismas materias que se cursaban en las secundarias de la SEP, y en el cuarto y quinto años se ofrecían las disciplinas propias de la preparatoria y una serie de materias optativas, que podrían ser elegidas por los alumnos y a las que podrían dedicar nueve o 10 horas. En el último año el alumno debía además cursar un seminario de su elección entre una lista de 10 (Velásquez, 1992: 71). La Escuela Nacional Preparatoria (ENP) podía revalidar los estudios de secundaria realizados en planteles oficiales cuando el alumno presentaba el certificado de la SEP.

En 1964, la ENP modifica el plan de estudios del bachillerato, por el cual se extienden los estudios a tres años e incluían un tronco común en los dos primeros, y en el tercero el alumno cursaría las materias del bachillerato específico orientado a una profesión, a partir de la organización de 1940, aunque reducidos a cinco bachilleratos, pues al de Ciencias Biológicas para Medicina y Odontología se le suma Veterinaria (Meneses, 2007: 131; Velásquez, 1992: 72). El plan de 1964 exigía un examen de admisión para pasar de la preparatoria a la universidad, sin embargo, los estudiantes reclaman el pase automático, que logran a mediados de 1966, para todos los alumnos de preparatorias de la UNAM o incorporadas que hubieran obtenido un promedio de 7.5 de calificación.

En 1970 se aprueba un nuevo plan de estudios que conserva la organización en tres años, ofreciendo en los dos primeros las asignaturas básicas para la preparatoria y a partir del tercero materias comunes en seis áreas nuevamente definidas (Meneses, 1991: 91-92). Este nuevo plan también ofrecía materias optativas. El bachillerato estaba expresado en créditos académicos, cuyo número variaba entre 264 y 288 dependiendo del área. Del total de créditos, eran obligatorios 252 a 264 y 12 a 24 optativos. A pesar de todos los cambios y las intenciones de que la preparatoria también en-

señara conocimientos prácticos, se puede decir que el bachillerato universitario tenía un sentido meramente propedéutico.<sup>9</sup>

En 1976 se volvió a revisar el plan de estudios de la ENP, para lo cual se aumentó el número de créditos de un mínimo de 288 a un máximo de 316, sin embargo la organización académica quedó igual. “La queja principal sobre la ENP fue el empleo de textos obsoletos y ajenos a las necesidades de la época. Se señaló especialmente el de ética” (Meneses, 1991: 277). No obstante la ENP propuso el método de estudio dirigido, para ayudar al estudiante a adquirir los conocimientos necesarios en el nivel (Pantoja Morán, 1983: 43-53).

*El Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH).* El 26 de enero de 1971 se crea en el seno de la UNAM el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH). Ofrecía el ciclo de bachillerato necesario para cursar las diferentes licenciaturas y, además, un entrenamiento técnico y profesional, pues el CCH se proponía unir el estudio en las aulas y el laboratorio con el adiestramiento en el taller y en los centros del trabajo. En el CCH se evitó que el profesor fuera considerado como el transmisor del conocimiento, pues su autoridad estaba fundada en su experiencia, en sus habilidades intelectuales y sus conocimientos, y en su capacidad para facilitar a los alumnos la adquisición de nuevos conocimientos. Para ello se proponía que propiciara una participación activa tanto en el salón de clases como en la realización de trabajos de investigación y prácticas de laboratorio. Las principales orientaciones del quehacer educativo del CCH se sintetizan en tres: a) aprender a aprender, para que el alumno sea capaz de adquirir nuevos conocimientos de manera autónoma; b) aprender a hacer, para que desarrolle habilidades que le permitan poner en práctica lo aprendido en el aula o el laboratorio; c) aprender a ser, con base en la vivencia de valores humanos, cívicos y particularmente éticos.

El CCH era distinto de la ENP en varios aspectos: 1] Los planes de estudio y las unidades académicas del proyecto tenían un carácter netamente interdisciplinario. La participación de cuatro facultades universitarias en la organización general de su estructura académica fueron garantes de ello: a] las facultades de Ciencias y Filosofía se encargaron de la enseñanza de ma-

<sup>9</sup> No es sino hasta el rectorado de Octavio Rivera Serrano, del 3 de enero de 1981 al 2 de enero de 1985, cuando se incluyen opciones técnicas en los estudios de la Escuela Nacional Preparatoria (Velásquez, 1992: 36).

temáticas, física, biología, lógica, historia y español; b) las facultades de Química y de Ciencias Políticas y Sociales tuvieron la responsabilidad de la enseñanza de química y del método histórico social. 2] Se combinaba el estudio teórico y el adiestramiento práctico en talleres, laboratorios y centros de trabajo, tanto dentro como fuera de la institución académica. Lo anterior tenía como consecuencia que el egresado tuviera, además de la formación teórica propia del bachiller, conocimientos técnicos que le permitieran incorporarse productivamente al trabajo. 3] Los profesores provendrían tanto de la ENP como de las cuatro facultades involucradas, lo que facilitaría el intercambio disciplinar y metodológico, y se promovería la formación de profesores. No obstante, la planta de profesores fue la mayor debilidad del CCH. 4] El plan de estudios estaba organizado por semestres y no por anualidades, como en la ENP. No estaba organizado por créditos sino por asignaturas y el número de horas semanales para impartirlas oscilaba entre 20 y 22. Además, en el CCH estaban contempladas algunas clases y talleres que no se impartían en la ENP, como redacción, lectura de clásicos, investigación documental, historia de México, método experimental y un curso de teoría de la historia. Como novedad se impartía un curso de cibernética y computación, y otros de ciencia de la comunicación, diseño ambiental y taller de expresión gráfica. Se suprimieron los cursos de geografía, psicología, lógica y ética (Meneses, 1991: 278 y 281).

### *El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica*

Con objeto de contrarrestar la tendencia a cursar estudios superiores, el Estado creó en 1978 el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), cuyo modelo tenía el único objetivo de formar técnicos. Desde un principio estuvo diseñado como una opción terminal para evitar la posibilidad de establecer equivalencias con el bachillerato, lo que lo hizo poco competitivo frente a este último. Esta institución creció rápidamente. Empezó a operar en 1979 con 10 planteles, que atendían a 16 000 estudiantes en 122 carreras; en 1981 ya se hablaba de 62 planteles, que atendían a 19 000 estudiantes; en 1983 contaba con 170 planteles con capacidad para 112 000 alumnos, y en 1988 ya había 250 planteles (Meneses, 1997: 130). No obstante, a inicios de la década de los noventa dejó de crecer. En 1998 se le reformó dando la posibilidad a quien lo curse de continuar con estudios superiores.

*El nivel medio superior evoluciona  
y se desarrolla pero no logra una identidad*

Aunque ya desde los años treinta se había incorporado la educación técnica a la preparatoria, en realidad es a partir de los años cincuenta que el nivel medio superior se diversifica en varias modalidades<sup>10</sup> y se produce un crecimiento acelerado del mismo, acompañado de algunos problemas de identidad.

Como se puede observar en el cuadro 9.3, en 1950 había inscritos 37 329 alumnos, cifra que para 1960 ya había crecido a 106 200 estudiantes y 10 años después, en 1970, alcanzaba los 335 438 jóvenes inscritos en el nivel que nos ocupa. Este crecimiento de la matrícula de la EMS en el país tiene su punto más alto entre 1970 y 1980, cuando el número de alumnos que ingresan a la EMS casi se triplica, y continúa más allá de los años noventa, pero sigue acompañado de la escasa incorporación relativa de jóvenes en edad de cursarla.<sup>11</sup> Meneses Morales da los siguientes datos para la década de los años setenta: “La tasa anual media de crecimiento del nivel medio superior, en general, fue de 14.5%; en cambio, la tasa anual media de crecimiento para la educación técnica media superior, fue de 17.8% y la matrícula creció a una tasa de 22.2%” (Meneses, 1997: 125).

En el cuadro 9.4 (más adelante) se presentan los indicadores de rendimiento de la EMS en los años ochenta y noventa, y se puede observar que la matrícula pública, la atención a la demanda y el índice de absorción siguen

**Cuadro 9.3.** Matrícula total de la EMS, 1950-2010  
(miles)

1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2010
37 329	106 200	335 438	1 388.1	2 100.5	2 955.7	3 658.8	4 063.9

Fuentes: Solana, 1982; Presidencia de la República, 2009: Anexo estadístico.

<sup>10</sup> Al hablar de modalidades, en este trabajo me refiero a las diversas opciones de educación media superior: general o propedéutica, tecnológica o bivalente y terminal. Al hablar de subsistema me refiero al nivel de educación media superior en general.

<sup>11</sup> Las estadísticas oficiales definen que el grupo de edad correspondiente a quienes cursan la educación media superior es el de los jóvenes entre 16 y 18 años. No obstante, muchos adolescentes ingresan a este nivel a los 15 años de edad y también hay quienes lo terminan más grandes. Lo anterior nos lleva a concluir, por un lado, que las estadísticas oficiales no incluyen a todos los que lo cursan y, por otro, que esa definición explica el porcentaje de extraedad que registra el sistema.

creciendo, sin embargo, la eficiencia terminal desciende, tanto para la educación profesional técnica, como para el bachillerato.

A pesar de la fuerte inversión en educación profesional técnica, y de su éxito relativo entre los estudiantes, hubo estudios muy críticos respecto de su relevancia y pertinencia. Un estudio realizado por Urquidi (1982: 129-131), en escuelas técnicas, secundarias y preparatorias de la ciudad de México, concluye que a principios de la década de los ochenta no se había probado aún que la educación técnica satisficiera las necesidades de desarrollo ni de recursos humanos en el mercado de trabajo. Subrayaba además que no había diferencias significativas de formación entre quienes seguían la opción técnica y quienes cursaban la general, que los empleadores prefieren a los egresados de secundarias técnicas que a los de educación media terminal, que el salario de los egresados de las preparatorias generales es más alto y que los empleos ofrecidos a los egresados de la educación técnica suponen una calificación más baja que la adquirida en la media superior general. Finalmente, señala que los egresados desean continuar los estudios universitarios.

Los problemas anteriores se reflejan en algunas decisiones orientadas a redefinir la identidad de algunas instituciones como el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) de la UNAM y el Colegio de Bachilleres (CB), que al ser bachilleratos con opciones de preparación hacia el trabajo deciden reorientar sus programas hacia el bachillerato general, es decir, hacia el ingreso a la universidad, mientras que la formación para el trabajo fue perdiendo importancia. El Instituto Politécnico Nacional también reorientó sus programas vocacionales hacia el bachillerato bivalente. Aunque la educación media superior bivalente fue mejor aceptada que la opción terminal, fue poco efectiva en términos de formación para el trabajo, por lo que las opciones que preparaban para la universidad nunca dejaron de ser las más demandadas.

En síntesis, se puede decir que en este periodo el nivel medio superior al mismo tiempo que se diversifica, se fragmenta, y que la diversidad observada establece una jerarquía entre el bachillerato general, el bivalente y el profesional, donde el primero es el más aceptado e importante y el último el más depreciado. Esta fragmentación jerarquizada de la EMS constituye una construcción social que no tiene que ver solamente con los distintos planes de estudio, sino también con las trayectorias escolares que orientan a diplomas diferentes —cuyo reconocimiento es distinto y diferenciado pues tienen grados de aceptación diferentes en el mercado de trabajo—,

regidos por distintas categorías pues suponen una inserción social específica de acuerdo con las diferencias de currículo, lo que conduce a la obtención de un diploma heterogéneo de EMS, dando como resultado la segmentación del nivel: cada modalidad tiene su manera de acreditar los estudios, los estudiantes que se inscriben en cada tipo de EMS tienen orígenes socio-culturales distintos y las historias escolares particulares y sus posibilidades de futuro están estrechamente relacionadas a la modalidad estudiada (Solaux, 1995: 92-93).

DE 1989 A 2006:  
EN VÍAS DE BUSCAR LA COORDINACIÓN  
Y LA CALIDAD DEL NIVEL MEDIO SUPERIOR<sup>12</sup>

En cada uno de los tres sexenios que corren entre 1989 y 2006 se presentó un Programa Sectorial de Educación, en el que, además de hacer un diagnóstico de la situación que guardaba la educación en su momento, se planteaban las políticas educativas a seguir en cada nivel educativo (SEP 1989, 1995, 2001). Además, en el año 2000, la SEP publicó el documento *Perfil de la educación en México*, en el que hace un balance de la educación nacional al terminar el sexenio de Zedillo (SEP, 2000). Estos cuatro documentos son valiosos para los propósitos de este trabajo, porque contienen información sobre los problemas y avances de la educación media superior en el país. El análisis de la información se abordará a partir de tres ejes: 1] ampliación de la cobertura con equidad; 2] calidad de la educación media superior (EMS), y 3] integración, coordinación y gestión del nivel.

*Ampliación de la cobertura con equidad*

A partir de 1990, aunque la matrícula de EMS sigue creciendo mucho en términos absolutos, en términos relativos el crecimiento no es el mismo que el de décadas anteriores. El esfuerzo desplegado por el Estado a partir de los años cincuenta y muy particularmente desde los años setenta fue

<sup>12</sup> Para conocer las investigaciones que se han hecho sobre el nivel medio superior desde la octava década del siglo XX, se pueden consultar García y Rodríguez, 1996; Villa, 2003.

muy grande, sin embargo resultó insuficiente: en 1990 quedaban fuera de la escuela media superior más de seis de cada 10 jóvenes en edad de estudiar. A principios de la década de los años noventa la matrícula de EMS había crecido sensiblemente por el aumento de la absorción de egresados de secundaria, que llegó a 75.4%, sin embargo, la atención a la demanda apenas alcanzaba 36% en 1990 y la eficiencia terminal no era satisfactoria, pues en la opción general apenas terminaban seis de cada 10 alumnos y en la terminal poco más de tres estudiantes de cada 10 (cuadro 9.4). La educación tecnológica no había aumentado su participación proporcional con relación a la EMS general, debido particularmente a dos razones: no favorecía la movilidad interinstitucional y mostraba poca flexibilidad para adaptarse a las necesidades del sistema productivo. Por otro lado, el subsistema de EMS no estaba suficientemente descentralizado, pues no llegaba el servicio a las zonas más apartadas y las opciones de educación abierta estaban poco desarrolladas.

En el siguiente sexenio —el de Zedillo—, la política educativa nacional subrayaba la necesidad de consolidar un sistema de educación media superior que hiciera posible mejores indicadores de calidad, pertinencia y equidad. Es entonces cuando se empieza a aplicar el examen único para el ingreso a la educación media superior (Exani-I) del Ceneval, que además de tener el objetivo diagnóstico con fines de planeación y programación educativa es sobre todo un instrumento de selección. Se inicia su aplicación en 1995 en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, a cargo de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (Comipems), con el objetivo de regular el ingreso a la EMS, pues el número de rechazados de las principales instituciones como la UNAM y el IPN iba en aumento, y de orientar a los jóvenes hacia los distintos subsistemas y modalidades, de acuerdo con las calificaciones que obtienen en él y sus preferencias personales. Se pretende con ello evitar que queden espacios vacíos en las instituciones menos deseadas por los jóvenes, concretamente en el Conalep, que era terminal, y en aquellas que desde la perspectiva de los jóvenes y sus padres eran menos prestigiadas. El análisis de los datos obtenidos con los resultados de dicho examen permite observar que el contexto sociocultural del estudiante y su familia es el componente que se asocia con más peso al desempeño escolar —seguido por los factores que conforman la escuela y los aspectos personales relativos al estudiante— (Tirado, 2004: 144-145), y no se puede pasar por alto que en México el patrimonio sociocultural está estrechamente ligado al nivel socioeconó-

**Cuadro 9.4.** Indicadores de calidad de la educación media superior

	1980- 1981	1990- 1991	2000- 2001	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008*	2008- 2009	2009- 2010*
Matricula	1 388.1	2 100.5	2 955.7	3 658.8	3 742.9	3 830.0	3 923.8	4 063.9
<i>Porcentaje de atención a la demanda</i>								
Profesional técnico	25.7	36.0	47.6*	58.6	59.3	60.9	62.3	64.5
Bachillerato	2.7	6.5	n.d.	5.8	5.2	n.d.	5.9	6.1
	23.0	29.5	n.d.	52.8	54.1	n.d.	56.4	58.4
<i>Porcentaje de absorción</i>								
Profesional técnico	9.16	14.4	12.3*	10.4	10.0	10.1	9.9	9.9
Bachillerato	8.8	61.0	81.0*	84.9	n.d.	86.0	n.d.	86.9
<i>Porcentaje de eficiencia terminal</i>								
Profesional técnico	45.6	37.8	44.5*	47.6	41.4	n.d.	46.0	48.8
Bachillerato	68.9	60.1	59.3*	59.6	60.1	61.0	61.7	62.5
Índice de deserción de la EMS	14.8	18.8	n.d.	16.5	16.3	16.3	15.7	15.1
Índice de reprobación de la EMS	32.7	44.2	n.d.	34.7	n.d.	n.d.	33.3	32.2

\* SEP, INEGI, Presidencia de la República, 2007: Anexo estadístico, p. 16.

e = estimado.

n.d. = no determinado.

Nota: "atención a la demanda" se refiere a la relación porcentual entre la matrícula de inicio de cursos de un nivel educativo y la población que por grupo de edad está en posibilidad de solicitar la prestación de este servicio. También se le llama "cobertura".

Fuente: Presidencia de la República, 2009: Anexo estadístico.

mico. Con datos sobre los resultados del Examen de Ingreso a la Educación Media Superior (Exani-I) de 2004 y 2005, tanto para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México como para el ámbito nacional, se muestra que a menor ingreso familiar menor es el promedio de aciertos obtenidos (Villa, 2007), lo que permite concluir que este examen beneficia a jóvenes de los grupos sociales más favorecidos, impide la igualdad de oportunidades frente a la escuela y propicia itinerarios escolares que segmentan la educación ofrecida por el subsistema.

A finales del sexenio que cierra el siglo XX se hace un balance positivo de la EMS en la medida que considera que en los últimos años se han realizado avances en los siguientes aspectos (SEP, 2000: 44-50):

1] Durante la década de los noventa continúa el crecimiento constante que ya se advertía desde la década anterior. En ella se observa un incremento tal de la matrícula que supuso la atención de casi un millón más de alumnos. En el caso de los Colegios de Bachilleres, se atendió en el ciclo escolar 2000-2001 a 59.4% de la matrícula total de este nivel educativo. Sin embargo, a pesar de tan alta tasa de crecimiento, sólo se atiende, como en el pasado, a 47.6% de la población entre 16 y 18 años.

2] El crecimiento registrado en la demanda por este nivel no sólo aumenta la matrícula, sino también el número de docentes y de planteles incorporados, debido sobre todo a políticas de descentralización. Con relación al bachillerato general, cabe subrayar el crecimiento de los Colegios de Bachilleres, instituciones descentralizadas creadas en las entidades federativas que cuentan en ese momento con 153 planteles en el país. De la misma manera, en agosto de 1998 se inició la federalización del Conalep, concluida el año siguiente en 29 estados.

3] La absorción de jóvenes que deseaban estudiar educación profesional técnica disminuyó en la década, pasando de 14.4% en 1990-1991 a 12.3% en 2000-2001. En cambio, el porcentaje de jóvenes que ingresaron a la modalidad de bachillerato general tecnológico creció de 61% en 1990-1991 a 81% en el ciclo 2000-2001 (cuadro 9.4).

En el sexenio 2001-2006, el gobierno se propone alcanzar metas importantes en los tres ejes que le interesan. En relación con la ampliación de la cobertura con equidad, se proponen cuatro políticas: a) ampliar y diversificar la oferta pública; b) dar prioridad a la ampliación de servicios orientados a la atención de los grupos más desfavorecidos, particularmente la

población rural e indígena, personas discapacitadas y trabajadores migrantes; c] impulsar programas educativos impartidos a distancia para acercar la oferta a regiones de baja densidad de población o difícil acceso, y d] ampliar y fortalecer los programas de becas.

De acuerdo con el cuadro 9.3, es claro que hay un avance importante en todo el país, tanto en la ampliación de la matrícula, que sigue creciendo, como en relación con los otros indicadores de rendimiento de la educación media superior: la matrícula en el servicio público de la EMS continúa expandiéndose y hay una atención a la demanda más amplia. Sin embargo, en la educación profesional técnica, las cifras sobre el índice de absorción muestran una clara tendencia a la baja, a pesar de que en 1998 se quita el impedimento para obtener el título de bachillerato. No obstante, si se analiza la relación entre la edad y el año escolar cursado, como se muestra en el cuadro 9.4, podemos decir que para ese mismo ciclo escolar tan sólo había 34.5% de jóvenes en el primer año del nivel con edad de 15 años, y que a los 17 ya sólo se había inscrito 18.8%.

Estas cifras nos revelan un inmenso problema: el sistema educativo es incapaz de incorporar a los jóvenes de manera suficiente, y una vez que están adentro es igualmente incapaz de retenerlos en las aulas. Por otro lado, la matrícula se distribuye de manera desigual entre las regiones del país, lo que ahonda la inequidad del servicio prestado. Si se analizan los indicadores de rendimiento de la EMS por entidad federativa se constatará que también son inequitativos. De acuerdo con cifras de la propia SEP para el ciclo escolar 2006-2007 (SEP, 2008a) la cobertura de la educación media superior en el ámbito nacional es de 58.8%, lo que significa que prácticamente cuatro de cada 10 jóvenes entre 16 y 18 años no asisten a la escuela de nivel medio superior. En el país, 16 estados atienden un porcentaje todavía menor y las diferencias entre ellos son muy grandes: Michoacán apenas atiende a 45.9% del grupo de edad correspondiente, mientras que el Distrito Federal incorpora 92.2%.

La media nacional de absorción de los egresados de secundaria en la EMS es de 95.6%, porcentaje que 17 entidades federativas no alcanzan y la distancia entre el Distrito Federal, entidad con la más alta absorción (125.7%), y Zacatecas (79.6%), con la más baja, es muy grande.

La eficiencia terminal promedio (60%) no es alcanzada por 16 estados. La mayor diferencia está entre Colima, donde 67.4% de los jóvenes que inician la EMS la terminan en el tiempo estipulada, y Baja California Sur, que apenas alcanza 51.9%.

La deserción en el nivel alcanza una media en el país de 15.5%, aunque hay 15 entidades que superan ese porcentaje. Las diferencias mayores se dan entre Nuevo León con 22.2% y Puebla con 11.7%. Además, las disparidades en el desarrollo regional profundizan las diferencias entre las escuelas ubicadas en centros urbanos y las de comunidades rurales.

Los índices de cobertura y equidad son muy asimétricos y en la mayoría de los casos muy pobres, lo que refleja que en nuestro país no ha existido una política de Estado que reconozca a la educación como el eje del desarrollo ni ha otorgado al nivel medio superior y a los posteriores la importancia que merecen.

Las políticas relacionadas con la educación a distancia y las becas también han tenido avances. Sin embargo, es necesario señalar que resolver la atención a la demanda de educación media superior por medio de la educación abierta y a distancia puede ser un elemento de inequidad importante, pues este tipo de educación se ubica en las zonas marginales —tanto urbanas como rurales e indígenas—, por lo que se puede estar relegando a la población más pobre a utilizar los servicios educativos en donde se ha probado que ofrecen una educación de menor calidad.

En síntesis, en los tres sexenios analizados los indicadores de rendimiento de la educación media superior muestran deficiencias: ante el aumento de la tasa de absorción de los estudiantes de secundaria, la cual se ha incrementado hasta muy cerca de 100%, ha habido insuficiencia en las tasas de atención a la demanda, que permanecen bajas. La eficiencia terminal no se ha modificado significativamente y sigue siendo muy baja, en particular entre el profesional técnico. Los índices de deserción y reprobación no se modifican desde 1980. El paso de la educación básica obligatoria a la EMS continúa dependiendo de las posibilidades económicas que cada individuo o familia tiene. Lo que resulta natural entre los jóvenes que pertenecen a las clases medias y altas no lo es entre los grupos urbanos marginales, rurales e indígenas, es decir, entre los estratos socioeconómicos bajos, ya que existe una relación estrecha entre los ingresos familiares y el logro académico, lo que segmenta la EMS.

### *Calidad de la educación media superior*

Para analizar la calidad de la EMS se tomarán en cuenta tres temas principales: la diversidad curricular del nivel y las reformas emprendidas en las

distintas modalidades e instituciones; la capacitación y actualización de los maestros, y la pertinencia de la educación impartida.

### *Diversidad curricular y reforma educativa*

A principios de los años noventa, el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (SEP, 1989: 108-111) señala que la gran diversidad curricular existente, con planes de dos y tres años de duración, propicia la rigidez del subsistema, dificulta la equivalencia de estudios entre los estudiantes y no permite la acreditación del conocimiento adquirido en la vida práctica. El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 subraya que en el terreno curricular se pretende que la formación ofrecida contemple: a) un núcleo común de asignaturas que propician una cultura general, a partir de algunos campos de conocimiento: lenguaje y comunicación, matemáticas, ciencias naturales e histórico social; b) materias que preparen al joven para la continuación de estudios superiores; c) un núcleo de formación para el trabajo que oriente al estudiante hacia los procesos laborales en un campo específico y genere actitudes de valoración hacia éstos. Entre las líneas de orientación curricular, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo integral del joven, se encuentran: el desarrollo de habilidades de pensamiento; el razonamiento lógico; valores como libertad, justicia, solidaridad, identidad nacional, responsabilidad democrática, amor a la verdad, educación ambiental, derechos humanos, y finalmente, la calidad, o camino que conduce a la excelencia (Villa y Rodríguez, 2003).

Aunque en estos dos sexenios se llevaron a cabo algunas acciones para mejorar la calidad y la pertinencia de la educación media superior,<sup>13</sup> junto al crecimiento de la matrícula y de la infraestructura para atender a los estudiantes, todo parece indicar que tuvieron un efecto muy limitado en términos de la capacidad de retención del sistema y sobre la calidad y pertinencia de la educación que se ofrece.

El *Perfil de la educación en México* (SEP, 2000: 44-50) expresa que los cambios en los planes y programas de estudio permitieron uniformar el

<sup>13</sup> Las acciones más importantes fueron: la actualización de planes, programas y métodos educativos; vinculación de las escuelas a los sectores productivos (en el caso de las modalidades tecnológicas); desconcentración de los servicios (particularmente en el sistema de Colegio de Bachilleres), y algunos cursos de formación para el personal docente y administrativo.

currículo, facilitando el tránsito de estudiantes (cuadro 9.5). La educación profesional técnica ofrece la formación de técnico en varias especialidades. Entre las diversas instituciones que las imparten sobresale el Conalep, institución que se dio a la tarea de reestructurar los planes y programas de estudio, que entre otras cosas se orientaron a dar a sus egresados la opción de continuar estudios superiores, además de obtener el certificado de profesional técnico. En el año 2000 cuenta con una oferta de 29 carreras, además de una oferta educativa regional que atiende las necesidades concretas del desarrollo local. Igualmente, los Centros de Estudios de Bachillerato cuentan con una nueva estructura integrada por tres núcleos: el básico, el propedéutico y la formación para el trabajo. A finales del sexenio de Zedillo se hizo un diagnóstico que dictaminó que

los planes y programas de estudio conservaban sus contenidos y características, a más de 15 años de la modificación total del tronco común del bachillerato tecnológico y que se habían hecho sólo modificaciones parciales a su estructura curricular durante la última década. Las opciones del bachillerato no habían logrado ofrecer respuestas suficientes y efectivas a las necesidades de su naturaleza general y propedéutica, no proporcionaban al estudiante una formación renovada que los hiciera más aptos para su inserción en nuevas áreas profesionales. La modalidad bivalente o la opción técnica profesional, pese a la amplia diversificación de las áreas que conforman la oferta, no siempre respondía con pertinencia a las necesidades del mundo del trabajo (Ortega, 2000: 316).

**Cuadro 9.5.** Distribución porcentual de la matrícula respecto a la población, según nivel y grado escolar de la población de 14 a 17 años\*

Edad	Educación media superior		
	Primero	Segundo	Tercero
14	6.4	—	—
15	34.5	5.2	—
16	16.5	24.9	4.5
17	6.9	11.7	18.8

\* Inicio de ciclo escolar 2004-2005.

Fuente: estimaciones a partir de las bases de datos de los cuestionarios 911 de la UPEPE, SEP (INEE, 2005: 73).

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 se ocupa explícitamente de la mejora de la calidad de la educación media superior, para lo que propone seis políticas: 1] promover que la educación media superior forme ciudadanos responsables, solidarios y con los conocimientos idóneos para que se desempeñen en el mundo laboral o en la educación superior; 2] impulsar la reforma del currículo de las distintas modalidades para que contribuyan a la articulación y la flexibilidad del sistema, según los intereses de los estudiantes y las necesidades del país; 3] alentar la adopción de enfoques educativos centrados en el aprendizaje, así como el diseño de materiales didácticos y el uso intensivo de las tecnologías de la información; 4] estimular el fortalecimiento de las escuelas públicas de educación media superior; 5] fomentar la formación y actualización de profesores; 6] diseñar medidas orientadas a atender a estudiantes procedentes de grupos culturales minoritarios mediante procesos de educación con enfoque intercultural (SEP, 2001: 174).

La reforma de los planes de estudio de todas las modalidades se diseñó para que cada modalidad se oriente con énfasis diferentes, ya sea a la consecución de estudios superiores o al mercado de trabajo. Si se les compara en sus principales componentes, se puede decir que, en las tres modalidades, una parte del programa está orientada a la educación común para todos los estudiantes. Tanto en el bachillerato general como en el bivalente, esta educación se imparte en los dos primeros grados, mientras que la educación profesional técnica destina 35% del total del currículo a ella. Además, en las tres modalidades el programa contempla contenidos orientados a la educación para el trabajo. En el bachillerato general se destinan siete horas a la semana en el último grado. En el bachillerato bivalente se contemplan 17 horas a la semana, también en el último año. En la educación profesional técnica se dedica 65% del total del currículo. Las modalidades de bachillerato general y bivalente destinan en el último año 12 horas a áreas académicas opcionales, orientadas a diversificar la oferta educativa. El general cuenta con siete áreas diferentes, mientras que el tecnológico sólo con tres. El profesional técnico no ofrece ninguna. Finalmente, en las tres modalidades, cada escuela destina algunas horas a la semana a actividades elegidas por ellas mismas. La definición de los temas y del tiempo dedicado a ellos muestra que la estructura de los currículos no permite una real diversidad en los planes y programas. Sus contenidos están definidos de acuerdo con las disciplinas científicas y según el conocimiento codificado, considerados como los ejes más importantes y

reconocidos. Esta manera de abordar el conocimiento manifiesta sus límites cuando se habla de cambios o de logro de objetivos ambiciosos (De Ibarrola, 2006).

### *La formación de los docentes de la educación media superior*

La formación de los docentes de EMS es uno de los talones de Aquiles del subsistema. A principios de los años noventa, en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (SEP, 1989: 108-111) se señalaban la capacitación y actualización de los docentes como insuficientes, y durante la gestión de Zedillo se propuso elaborar un perfil básico para el alumno y otro para el docente, sobre los que se apoyarían los programas de formación y actualización; en el sexenio de Fox, más que poner en marcha el Programa Nacional de Formación y Actualización de Profesores de Educación Media prometido, se implementó un programa de educación continua para la formación y actualización docentes, en el que según datos de la SEP participarían anualmente un alto porcentaje de profesores del nivel medio superior.

Es importante subrayar que hasta este momento es difícil hablar de las condiciones de trabajo de los profesores de EMS, pues cada coordinación o institución que los alberga tiene capacidad de poner sus propias reglas para el ingreso, permanencia, actualización, promoción, etc. Tampoco hay estudios que den cuenta sobre quiénes son los profesores de EMS y qué formación tienen. Es una tarea pendiente para la investigación educativa.

En síntesis, la competencia entre instituciones cuya calidad y estatus no son equivalentes tiene el riesgo de privilegiar a quienes tienen más fácil acceso a los códigos culturales y de la modernidad —considerados como los mejores o como los más académicos—, y que históricamente, por lo menos en países heterogéneos y segmentados como el nuestro, también han sido los más favorecidos social y económicamente. Además, la gran variedad de planes de estudio hace más complejos los problemas de identidad en el nivel, pues desvanece los fines de la educación media y por lo tanto el perfil de los egresados, obstaculiza el pasaje entre instituciones y niveles, y dificulta la implementación de sistemas estandarizados de evaluación académica, de programas para mejorar el desempeño académico y de actualización docente, tendientes a mejorar la calidad (De Ibarrola y Gallart, 1994).

### *Integración, coordinación y gestión del nivel*

A principios de los años noventa, el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (SEP, 1989: 108-111) señalaba que la vinculación del nivel con las necesidades sociales y con el sector productivo no era el deseable, y propuso lograr una coordinación más efectiva con miras a permitir la colaboración interinstitucional para mejorar el funcionamiento y desarrollo del nivel, por lo que se realizó en 1991 la primera Reunión Nacional de Educación Media Superior, en la que se creó la Comisión Nacional para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (Conppems); poco después, en cada estado se forma una Comisión Estatal de Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CEPPEMS), cuyo objetivo es atender las deficiencias de cada entidad, aunque al lado de esas nuevas comisiones siguen funcionando los diferentes tipos de control que siempre han manejado la educación media: el federal, el estatal, el autónomo y el particular. La creación de la comisión nacional y de las estatales supone la idea de que el problema de la diversidad institucional es de gestión, sin embargo, es claro que también tiene como base el avance del conocimiento y el surgimiento de nuevas disciplinas, que a su vez obligan a la revisión y el cambio curricular permanente. Con esa preocupación, en 1994 la Conppems se transforma en la Comisión Nacional de Educación Media Superior (Conaems), con objeto de coordinar la atención a la demanda, los programas y los planes de estudio y la evaluación del nivel.

En el siguiente sexenio, Zedillo se propone armonizar la oferta y la demanda para evitar la competencia entre instituciones; vincular la educación tecnológica con los sectores productivos, tomando en cuenta las tendencias del cambio en los mercados laborales para fortalecer así la pertinencia entre la educación y las necesidades del desarrollo nacional; implantar el Modelo de Educación Basado en Competencias (MEBC), mediante la aplicación de las normas técnicas de competencia laboral (NTCL), tanto en la educación formal como en la no formal, y dar mayor autonomía y transparencia a la gestión y al gasto de los recursos. A partir de 1997 se reactivaron las funciones de las CEPPEMS, con el objetivo de impulsar la EMS. Estas comisiones promueven la participación colegiada de instituciones federales, estatales, autónomas y privadas que imparten la EMS en los estados, con la finalidad de abrir espacios de discusión y de definición de políticas, y ejercer las funciones de coordinación entre los distintos subsistemas y modalidades del nivel. Finalmente, en el sexenio 2000-2006 se propusieron ocho políticas, entre las que

destaca la necesidad de establecer una Subsecretaría de Educación Superior, creada el 21 de enero de 2005, que sustituyó a la Coordinación General de Educación Media, la cual mantuvo un perfil muy bajo en relación con las iniciativas para lograr una mejor coordinación del subsistema. La nueva subsecretaría tiene como objetivos definir la identidad del nivel, buscar la coordinación entre las diferentes modalidades y los distintos tipos de programas existentes, orientar y dar vigor a los esfuerzos formativos orientados a los jóvenes y aumentar la atención a la creciente demanda.

No obstante, la conjugación de la diversidad de modalidades, instituciones, coordinaciones y tipos de control hace difícil resolver algunos problemas que perduraban en 2006. Por ejemplo, la dificultad para diferenciar perfiles institucionales y encontrarles ventajas comparativas; el inconveniente de pasar de una institución y nivel a otro; la concentración de la demanda en algunas modalidades del nivel debido a la descoordinación entre los diferentes tipos de control de la EMS y las instituciones.

#### EL MOMENTO ACTUAL.

#### LA REFORMA INTEGRAL DEL BACHILLERATO: HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

En el actual sexenio se ha propuesto una Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en México, que está en proceso y a partir de la cual se propone la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) en un marco de diversidad. La reforma integral gira en torno a cuatro ejes:

1] La construcción e implantación de un marco curricular común (MCC) con base en competencias, que permita articular los programas de distintas opciones de EMS en el país. Comprende una serie de desempeños terminales expresados como competencias genéricas, competencias disciplinares básicas y extendidas (de carácter propedéutico), y competencias profesionales (para el trabajo) básicas y extendidas. Todas las modalidades de la EMS compartirán los primeros dos tipos de competencias en el marco del SNB, como se muestra en el cuadro 9.6, y podrán definir el resto según sus propios objetivos.

2] La definición y regulación de las distintas modalidades que se ofrecen (cuadro 9.7), con objeto de asegurar que cumplan con ciertos estándares mínimos, particularmente el logro en todos los egresados del dominio

**Cuadro 9.6.** Competencias requeridas para obtener el título de bachiller en las distintas modalidades de bachillerato

<i>Bachillerato general (ENP, CCH)</i>	<i>Bachillerato general con capacitación para el trabajo (Cobach, DGE)</i>	<i>Bachillerato tecnológico y profesional</i>	<i>Mecanismos de apoyo</i>
Genéricas	Genéricas	Genéricas	Criterios comunes de gestión institucional
Disciplinares básicas	Disciplinares básicas	Disciplinares básicas	
	Disciplinares extendidas	Profesionales básicas	Atención a alumnos y orientación educativa
Disciplinares extendidas	Profesionales básicas	Profesionales extendidas	Evaluación integral

Nota: conforme las competencias se especializan se vuelven menos generales y transversales.  
Fuente: SEP, 2008b.

de las competencias que conforman el MCC, de manera que todas las modalidades de la EMS tengan una finalidad compartida y una misma identidad.

3] La instrumentación de mecanismos de gestión que definan estándares y procesos comunes, que permitan la universalidad del bachillerato y contribuyan al desarrollo de las competencias genéricas y disciplinares básicas. Hay seis mecanismos principales: *a)* formar y actualizar la planta docente según los objetivos compartidos de la EMS —para ello se definirá el perfil del docente constituido por un conjunto de competencias—; *b)* generar espacios de orientación educativa y atención a las necesidades de los alumnos; *c)* definir estándares mínimos compartidos aplicables a las instalaciones y al equipamiento; *d)* profesionalizar la gestión; *e)* facilitar el tránsito entre subsistemas y escuelas, y *f)* implementar un proceso de evaluación integral.

4] Un modelo de certificación nacional que se otorgue en el marco del SNB, complementario al que emiten las instituciones, que sirva de evidencia de la integración de sus distintos actores en un Sistema Nacional de Bachillerato (SEP, 2008b).

Con este proceso de reforma de la EMS, la idea central es respetar los currículos, no sólo de las distintas modalidades, sino también de las diferentes instituciones que las ofrecen, pues lo que les da coherencia es la concepción de

**Cuadro 9.7.** Regulación de las distintas modalidades de EMS

<i>Educación media superior</i>			
Centralizados del gobierno federal	Centralizados (SEMS)	DGETI	CETIS, CBTIS
		DGETA	CBTA, CBTF
		DGECYTM	CETMAR, CETAC
		DGB	CEB, Prefecos, Prep. Fed. Lázaro Cárdenas
	Centralizados (SEP)	INBA	Bachillerato de arte, Bachillerato técnico de arte
	Desconcentrado	IPN	CECYT, CET
	Otras secretarías	Sedena	Bachillerato militar
		Semar, Sagarpa, PGR, ISSSTE, etcétera	Bachillerato tecnológico, profesional técnico y técnico básico
Descentralizados de la federación		Conalep	Profesional técnico-bachiller
		CETI	Bachillerato tecnológico
		Guadalajara	Bachillerato general
Descentralizados de las entidades federativas	Coordinados por las direcciones generales de la SEMS (federal-estatal)	DGETI	CECYTE, EMSAD
		DGB	Cobach, BIC, EMSAS
Estatales	Coordinados por los gobiernos estatales (AEE)	Cobach México (D.F.)	Telebach Preparatorias estatales por cooperación Bachillerato general y tecnológico Profesional técnico
Organismos del gobierno del D.F.	Coordinados por el gobierno del D.F.	Instituto de Educación Media Superior en el D.F.	Bachillerato general
Autónomos		UNAM	CCH, ENP bachillerato a distancia
		Universidades autónomas estatales	Bachillerato de las universidades (general y tecnológico)
			Preparatorias/bachilleratos particulares incorporados a la SEP-DGB
			Preparatorias/bachilleratos particulares incorporados a los gobiernos estatales (AEE)
			Preparatorias/bachilleratos particulares incorporados a las universidades autónomas
	Preparatorias/bachilleratos particulares no incorporadas		

Nota: en este esquema no se incluye el bachillerato semiescolarizado, la preparatoria abierta ni la capacitación para el trabajo.

Fuente: SEP, 2008b.

competencia. Además, la propuesta de emitir un solo diploma de bachillerato, independientemente de la modalidad estudiada, tiene como objetivo dar una sola identidad al nivel. No obstante, no se puede hacer caso omiso, como ya se dijo anteriormente, de que los distintos planes de estudio —con un grado de heterogeneidad importante— conducen a salidas diferenciadas con significaciones distintas, que tienen que ver no sólo con la posición de donde se viene, sino también a dónde se quiere llegar, es decir, con el futuro previsible. En ese sentido, la aprobación inminente del nuevo título se enfrentará a una disyuntiva: la de construir una identidad común para quienes lo obtengan —lo que la experiencia y la construcción social de cada modalidad permite considerarlo casi imposible— o bien la de edificar significaciones sociales que den a sus poseedores identidades en la diversidad, con prestigios equivalentes.

### CONCLUSIONES

De ser un nivel educativo destinado a un pequeño grupo de la élite socioeconómica de fines del siglo XIX y la primera mitad del XX, el nivel de bachillerato crece y se diversifica para conformarse en lo que ahora es el nivel medio superior, con la promesa en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 de que 68% de la población en edad de cursarlo lo alcance a finales de este sexenio.

A pesar de los esfuerzos del sistema educativo y del Estado por diversificar e innovar este nivel, los resultados más bien muestran un desarrollo no planeado, resultado de la demanda social creciente y de las políticas orientadas a aumentar la escolaridad de la población, en consecuencia, ese crecimiento no estuvo acompañado de políticas para mejorar la eficiencia terminal del nivel ni la calidad de la educación. Ésta es una tarea pendiente de resolver.

En ese sentido, se puede hablar de una democratización cuantitativa de la enseñanza porque es claro el aumento en el porcentaje del grupo de edad que actualmente tiene acceso a la educación media superior, mas no de una democratización cualitativa, pues no se ha logrado que la igualdad de oportunidades frente a la escuela sea una realidad y que los itinerarios escolares de los jóvenes no dependan solamente de su mérito escolar, es decir, del talento o el esfuerzo del individuo, cuando es sabido que en México hay una relación estrecha entre el logro educativo y el nivel de ingreso familiar, que está estrechamente relacionado con el nivel sociocultural (Villa, 2007).

Por otro lado, a partir de la séptima década del siglo XX, el nivel crece como nunca antes y sufre una fragmentación curricular, consecuencia de

una malentendida especialización técnica, lo que ha impedido replantear una educación media superior que dé respuesta a la demanda masiva y heterogénea de jóvenes en edad de cursarla. En la medida en que la secundaria básica casi se ha generalizado, ha empujado a que la EMS sea considerada como condición indispensable para la entrada a la vida, al ser cada vez con más frecuencia requisito para ingresar a un trabajo formal o para tener una mejor perspectiva de empleo; aunque sabemos que la educación no asegura el empleo —ni es su objetivo ni su campo de acción—, es un hecho que los jóvenes que abandonan la EMS se quedarán con una formación precaria y con mayores posibilidades de percibir un salario pobre o de ser desempleados. En ese sentido, el hecho de contar con estudios de nivel medio superior sigue funcionando como garantía contra lo arbitrario, pues no justifica la discriminación y las diferencias sociales. Según la CEPAL, la educación formal comienza a ser discriminativa para el trabajo a partir de los 12 años de escolaridad y quienes tienen mayores niveles de escolaridad tienen mayores posibilidades de obtener una mejor oportunidad de empleo. Los jóvenes que abandonan la escuela antes de terminar la educación media superior tendrán dificultades para ser adultos con posibilidades reales de encontrar un trabajo bien remunerado y pasarán a formar parte del grupo de jóvenes desempleados, con baja escolaridad, que ni estudian ni trabajan, para quienes la inequidad de oportunidades educativas se convertirá en exclusión social.

Hasta ahora, la EMS no ha sido capaz de plantear respuestas a la demanda masiva y heterogénea de los jóvenes que la solicitan y tampoco ha resuelto sus problemas de calidad, relevancia y pertinencia. No obstante, el nivel medio superior sí ha evolucionado: de estar orientado a la pequeña élite socioeconómica en la segunda mitad del siglo XIX, actualmente atiende a jóvenes de una gran diversidad social y económica, aunque su atención está segmentada; de una fragmentación curricular que obedece a una malentendida especialización técnica, pretende pasar, con la reforma actual, a un sistema nacional de bachillerato que daría a este nivel de estudios una identidad común, respetando la diversidad; de la ausencia de docentes profesionales, hoy día se están implementando programas de formación para docentes y directivos, a partir de un programa nacional de acreditación<sup>14</sup> que nunca antes se había intentado; de graves problemas de organización

<sup>14</sup> Por medio del Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (Profordems). Hay otro programa similar para directivos.

que impedían un buen funcionamiento y coordinación, se está poniendo en marcha una regulación que se concreta en seis niveles, desde el nacional hasta el institucional.

La reforma está en proceso y tiene poco de haberse iniciado formalmente (agosto de 2008), por lo que es difícil evaluarla. Sin embargo, se puede decir que por vez primera, desde hace mucho tiempo, se presenta una reforma que abarque a la EMS en toda su complejidad. Como se puede apreciar, retoma muchas de las ideas que ya se venían expresando desde años atrás, particularmente las relacionadas con el terreno curricular, la organización de las modalidades y las horas destinadas a las distintas orientaciones del bachillerato, el esfuerzo por definir el nivel medio superior de manera que sean claras las diferencias competitivas entre instituciones y un esfuerzo de coordinación respetando la diversidad.

En este contexto de cambio sería interesante reflexionar sobre qué estrategias se han desplegado para: 1] evitar que los alumnos que frecuentan los distintos tipos de modalidad provengan de orígenes socioculturales diferenciados, como ha sucedido hasta ahora; 2] impedir que los distintos planes de estudio —que tienen un grado de heterogeneidad importante aun cuando ahora se proponga la formación de competencias similares en todos— orienten a los jóvenes hacia salidas socialmente diferenciadas y que su futuro laboral quede definido por el tipo de EMS frecuentado. Es decir, será necesario luchar contra la segmentación educativa del nivel y planear una política de reposicionamiento de la EMS en el país que dé respuesta a la actual demanda masiva y heterogénea de jóvenes, sin diferenciarlos ni establecer jerarquías entre ellos.

En ese sentido, pareciera una contradicción la propuesta de un nuevo título de bachillerato que se pretende que sea nacional y único respetando la diversidad, sobre todo con los antecedentes de inequidad existentes. No queda claro de qué manera se pretende hacer frente a esa diversidad al promover el diploma único. Se debiera enfatizar que mientras la diversidad curricular esté marcada por el origen socioeconómico, y mientras no haya resultados de calidad semejante en los distintos contextos que caracterizan a quienes la demandan, el diploma nacional de bachillerato difícilmente tendrá una sola significación.

## REFERENCIAS

- Barreda, G., 1978. *La educación positivista en México* [selección, estudio introductorio y preámbulos por Edmundo Escobar]. México, Porrúa (Sepan Cuantos, 335).
- Bourdieu, P., 1979. *La distinction*. París, Minuit.
- Bourdieu, P., 1987. *Le sens comun*. París, Minuit.
- Castrejón Díez, J., 1997. El bachillerato, en P. Latapí (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. II. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 276-297 (Biblioteca Mexicana).
- De Ibarrola, M., 2006. New proposals for upper secondary curricula in four Latin American countries, 1990-2005, en A. Benavot y C. Braslavsky (eds.), *School Knowledge in Comparative and Historical Perspective. Changing Curricula in Primary and Secondary Education. Comparative Education Research Center*. Hong Kong, The University of Hong Kong, pp. 221-244 (CERC Studies in Comparative Education, 18).
- De Ibarrola, M., y M.A. Gallart (coords.), 1994. *Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América Latina*. México, UNESCO-OREALC (Lecturas de Educación y Trabajo, 2).
- García, E.A., y R. Rodríguez, 1996. Educación media superior, en A. Loyo y J. Padua (coords.), *Economía y políticas en la educación*. México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 47-59 (vol. VI de *La investigación educativa en los ochenta. Perspectivas para los noventa*).
- INEE, 2005. *La calidad de la educación básica en México. Informe Anual*. México.
- Meneses, E., 1991. *Tendencias educativas oficiales de México, 1964-1976*. México, Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana, 1a. ed.
- Meneses, E., 1997. *Tendencias educativas oficiales de México, 1976-1988*. México, Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana, 1a. ed.
- Meneses, E., 1998a. *Tendencias educativas oficiales de México, 1821-1911*. México, Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana, 2a. ed.
- Meneses, E., 1998b. *Tendencias educativas oficiales de México, 1911-1934*. México, Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana, 2a. reimpr.
- Meneses, E., 2007. *Tendencias educativas oficiales de México, 1934-1964*. México, Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana.
- Ortega, V.M., 2000. Educación e investigación tecnológicas: imagen y realidad, en SEP, *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, vol. 1. México, Secretaría de Educación Pública.
- Pantoja Morán, D., 1983. *Notas y reflexiones acerca de la historia del bachillerato*. México, Colegio de Ciencias y Humanidades, UNAM.

- Presidencia de la República, 2007. *Primer Informe de Gobierno del Presidente Calderón*. México, en <<http://primer.informe.gob.mx/descargas/?contenido=308>>, consultado el 4 de mayo de 2009.
- Presidencia de la República, 2009. *Tercer Informe de Gobierno del Presidente Calderón*. México.
- Rangel Guerra, A., 1973. La educación superior y universitaria en México. Ponencia presentada en la 191 Reunión de Estudio de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 16 de mayo, en <[http://www.anuies.mx/servicios/p\\_anuies/publicaciones/revsup/res006/art4.htm](http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res006/art4.htm)>, consultado el 3 de mayo de 2009.
- SEP, 1989. *El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México, Secretaría de Educación Pública-Poder Ejecutivo Federal.
- SEP, 1995. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP, 2000. *Perfil de la educación en México*, 3a. ed. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP, 2001. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP, 2008a. *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Secretaría de Educación Pública, en <<http://dgpp.sep.gob.mx/Estadi/Principales%20cifras%202006-2007%20gris1.pdf>>, consultado el 17 de septiembre de 2009.
- SEP, 2008b. *Reforma Integral de la Educación Media Superior. La creación de un sistema nacional de bachillerato en un marco de diversidad. Presentación del Subsecretario de Educación Media Superior, Miguel Székely Pardo*. México, Secretaría de Educación Pública, en <[http://www.sems.gob.mx/aspnv/video/Reforma\\_Integral.pdf](http://www.sems.gob.mx/aspnv/video/Reforma_Integral.pdf)>, consultado el 5 de mayo de 2009.
- Solana, F., 1982. *Historia de la educación pública en México*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Solau, G., 1995. *Le baccalauréat*. París, La Documentation Française.
- Talán Ramírez, R., 1994. El sistema nacional de educación tecnológica, en Conacyt, *México, ciencia y tecnología en el umbral del siglo XXI*. México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pp. 581-617.
- Tirado, F., 2004. Perfiles del Exani-I, en Ceneval, *Evaluación de la educación en México. Indicadores del Exani-I*. México.
- Urquidí, V., 1982. *La enseñanza técnica en México. Balance provisional. Perspectivas*, vol. 12. París, UNESCO.
- Velásquez, M.L., 1992. *Origen y desarrollo del plan de estudios del bachillerato universitario 1867-1990*. México, Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM (Cuadernos del CESU, 26).

- Villa, L., 1999. La educación media en México, en InterMedia, *Encuentro Internacional de Educación Media. Memorias*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C.-Secretaría de Educación, pp. 105-110.
- Villa, L., 2003. La educación media superior, en M. Zorrilla Fierro y L. Villa Lever (comps.), *Las políticas educativas*. México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa-SEP-CESU, UNAM, pp. 117-190 (*La Investigación Educativa en México*, 1992-2002, 9).
- Villa, L., 2007. La educación media superior: ¿igualdad de oportunidades?, *Revista de la Educación Superior XXXVI* (1): 93-110.
- Villa, L., y R. Rodríguez, 2003. Education and development in Mexico, en K. Middlebrook y E. Zepeda (eds.), *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*. Stanford, Stanford University Press-Center for US Mexican Studies, pp. 277-319.



10  
AVANCES Y TRANSFORMACIONES  
EN LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

*Miguel Székely Pardo\**

CONTENIDO

Introducción	314
Algunos cambios recientes en el nivel medio superior	319
La reforma integral de la educación media superior	320
Creación del Sistema Nacional de Bachillerato, 321	
Conclusiones	334
Referencias	336

---

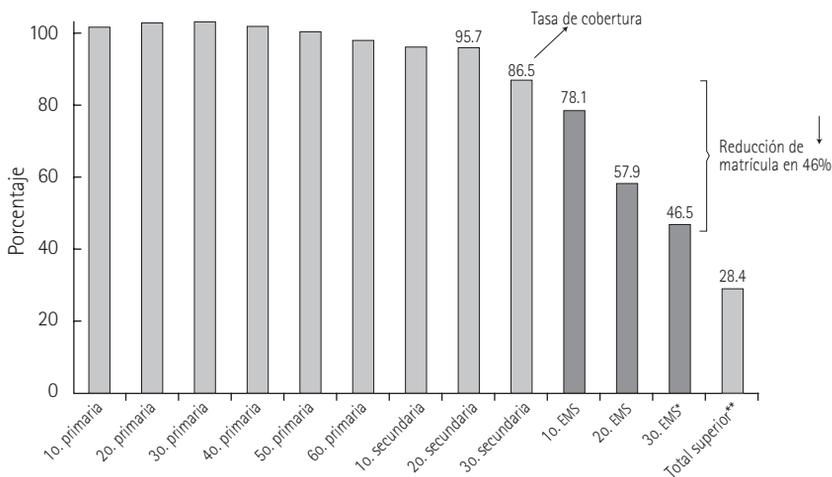
\* Director del Instituto de Innovación Educativa del Tecnológico de Monterrey:  
<mszekely@prodigy.net.mx>.

## INTRODUCCIÓN

La educación media superior (EMS) es un espacio para formar individuos con conocimientos y habilidades que les permitan desarrollarse en sus estudios superiores o en el trabajo y, de forma más amplia, en la vida. Asimismo, los jóvenes adquieren actitudes y valores que tienen un impacto positivo en su comunidad y en la sociedad.

Por estos motivos la EMS es un asunto medular para nuestro país. Este nivel experimentó por décadas la ausencia de políticas públicas de mediano y largo plazos que le dieran sentido e identidad, lo que produjo altos costos económicos y sociales. La falta de dichas políticas ha favorecido la desarticulación, dispersión y heterogeneidad de modalidades y carreras, y el predominio de programas académicos inconexos y rígidos, así como regulaciones excesivas.

Existen al menos tres retos centrales en este nivel educativo. El primero es la cobertura. Por un lado, el problema es que es en la EMS en donde hay una mayor deserción de todo el sistema educativo. Como puede observarse en la gráfica 10.1, se presenta una profunda reducción de la matrícula-



\* No incluye estudiantes que estudien cuarto grado de EMS.

\*\* Para estimar la cobertura se tomó la población de 18 a 23 años.

Fuentes: cálculos propios y preliminares con base en PronostiseP y Conapo (2007), *Proyecciones de población*; SEP, 2007a: 7.

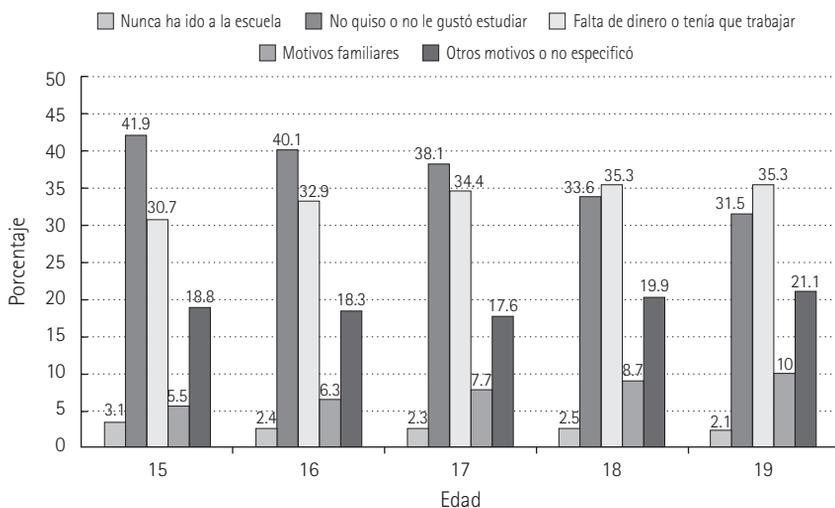
**Gráfica 10.1.** Deserción en el sistema educativo.

la del sistema educativo nacional de 46% entre el tercer grado de secundaria y el último año de bachillerato. Del primero al segundo año de la EMS la tasa de cobertura se reduce casi 20 por ciento.

De acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda 2005 (gráfica 10.2) el primer motivo de deserción escolar según los propios alumnos es que “la escuela no les gustaba, no les servía o no se adecuaba a sus intereses y necesidades”. Esto muestra que la primera causa no es económica, sino que no encuentran en la escuela una respuesta a sus demandas ni un valor agregado. El problema es la pertinencia.

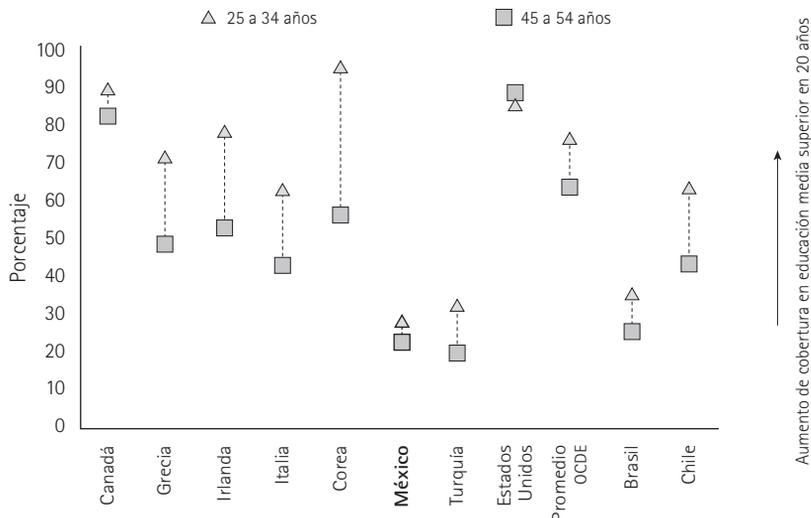
Por otra parte, el país presenta un estancamiento en el aumento de la cobertura en la EMS en los últimos 20 años. Como lo muestra la gráfica 10.3, el incremento en este lapso es de sólo 5%, mientras que en países como Chile es de 20%. Y si nos comparamos con el promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también quedamos rezagados, ya que cuentan con 15% de aumento en la cobertura en el mismo periodo.

México se está quedando gravemente atrasado en competitividad por no haber previsto la evolución demográfica (Villagómez y Bistrain, 2008) y por no haber hecho a tiempo las inversiones necesarias para el nivel medio.



Fuentes: muestra del Censo y cálculos propios; SEP, 2007a: 10.

**Gráfica 10.2.** Causas del abandono escolar.



Fuentes: OCDE, 2006, *Education at a Glance, Anexo 3*, en <[www.oecd.org/edu/eag2006](http://www.oecd.org/edu/eag2006)> (datos de 2004); SEP, 2007a: 9.

**Gráfico 10.3.** Resago de México en EMS respecto a otros países.

Algunos datos que ilustran la importancia estratégica que tiene este nivel educativo para México se pueden observar en el índice que emplea el World Economic Forum (2009) (cuadro 10.1), que mide la competitividad de los países por su capital humano. México se ubica en el lugar 60, debajo de Costa Rica, Chile y Panamá, siendo que un año antes Costa Rica y Panamá se encontraban con un nivel de competitividad menor al de nuestro país. En la población que está en edad de cursar el bachillerato es en la que hay mayor diferencia.

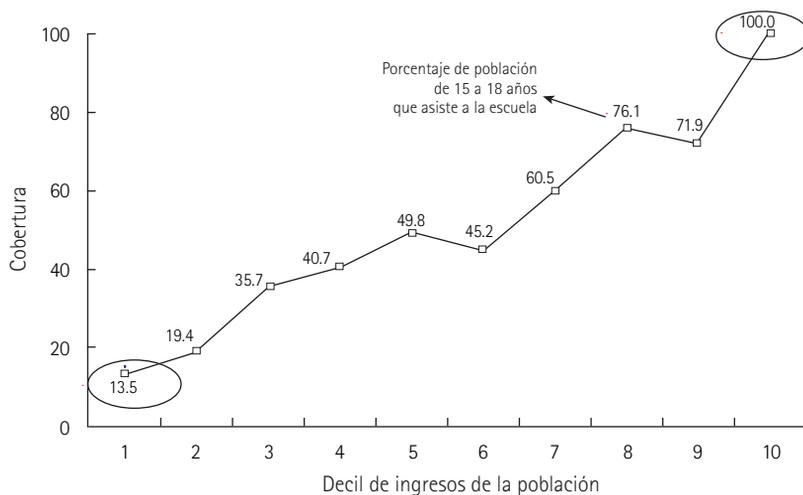
El segundo reto al que se enfrenta la EMS es el de la equidad en el acceso a la enseñanza. La EMS en México, lejos de ser un mecanismo de equiparación de oportunidades, puede llegar a ser un factor que aumenta la brecha de desigualdad social en la actual generación de jóvenes. Esto se agrava porque nos encontramos en el momento histórico de mayor presión demográfica en el grupo de edad de 16 a 18 años.

Lo que está sucediendo es que los que debiesen tener acceso prioritario a la EMS son los que precisamente no pueden ingresar a ella. La gráfica 10.4 muestra que en el sector de menores ingresos en México —el 10% más pobre de la población— solamente 13.5% de los jóvenes en edad de cursar

**Cuadro 10.1.** Posición en el índice global de competitividad (medida por su capital humano)

<i>País/Economía</i>	<i>2008-2009</i>
Estados Unidos	1
Suiza	2
Dinamarca	3
Chile	28
España	29
Sudáfrica	45
India	50
Botswana	56
Panamá	58
Costa Rica	59
<b>México</b>	<b>60</b>
Brasil	64
Argentina	88
Zimbabwe	133
Chad	134

Fuente: World Economic Forum (2009).



Fuente: John Scott, 2005. *Mexico Expenditure Review*, Banco Mundial; datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

**Gráfica 10.4.** Problema de equidad para el acceso a la educación media superior.

el bachillerato tiene posibilidad de incorporarse al sistema educativo, mientras que en el 10% más rico la tasa de cobertura es de casi 100%. En esta situación, la población con mayores recursos que percibe que un bachillerato no responde a sus necesidades e intereses tiene los medios para cambiarse a otro centro educativo que cumpla con sus aspiraciones. En contraste, para los jóvenes ubicados en el estrato más bajo, esto no es una opción.

El tercer reto es la calidad, la cual es imprescindible para que el proceso educativo alcance los propósitos que le corresponden. La calidad está estrechamente vinculada con la pertinencia. Los aprendizajes en la EMS deben ser significativos para los estudiantes, lo que contribuirá a elevar la cobertura y la permanencia en el nivel medio superior.

Resulta esencial fortalecer la cobertura, equidad y calidad en la EMS, de manera que tenga sentido estudiarla y se convierta en un mecanismo mediante el cual los jóvenes adquieran habilidades y conocimientos que les resulten útiles para desarrollarse como personas y actores en la sociedad y el mercado laboral.

Por lo tanto, es importante propiciar una EMS de mayor calidad, que sea pertinente y responda a las necesidades psicosociales de los estudiantes. Esto puede lograrse centrandó el modelo educativo en el desarrollo de competencias y habilidades.<sup>1</sup>

El Acuerdo 442, por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad (publicado en el *Diario Oficial de la Federación*), señala que:

El enfoque de competencias considera que los conocimientos por sí mismos no son lo más importante sino el uso que se hace de ellos en situaciones específicas de la vida personal, social y profesional. De este modo, las competencias requieren una base sólida de conocimientos y ciertas habilidades, los cuales se integran para un mismo propósito en un determinado contexto. Los planes de estudio que adopten el enfoque en competencias no menosprecia-

<sup>1</sup> Philippe Perrenoud define competencias como “la capacidad de movilizar recursos cognitivos para hacer frente a un tipo de situaciones”. Considera que las competencias “no son en sí mismas conocimientos, habilidades o actitudes, aunque movilizan, integran, orquestan tales recursos”, y que “el ejercicio de la competencia pasa por operaciones mentales complejas, sostenidas por esquemas de pensamiento, los cuales permiten determinar (más o menos de un modo consciente y rápido) y realizar (más o menos de un modo eficaz) una acción relativamente adaptada a la situación” (Perrenoud, 2004).

rán la adquisición de conocimientos, pero sí enfatizarán su importancia como un recurso fundamental en la formación de los estudiantes [DOF, 2008].

Éste es precisamente el enfoque de política pública que se ha definido para México a partir del año 2007. Especialmente, para lograr la transformación requerida en el nivel medio superior, se ha instituido una Reforma Integral de la Educación Media Superior la que tiene como principal objetivo la creación del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) en un marco de diversidad. A continuación presentamos los rasgos principales de esta política.

#### ALGUNOS CAMBIOS RECIENTES EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR

Las opciones de EMS en el país responden a diversos orígenes y contextos. Si bien los objetivos de las distintas instituciones suelen ser concurrentes, los planes y programas de estudio son particulares para cada subsistema de bachillerato, por lo que la movilidad entre cada uno de ellos tiende a ser complicada.

En estas circunstancias, se han realizado reformas curriculares importantes en el sistema tecnológico federal, que comprende el sistema de Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos (Cecytes), el Bachillerato General de la Dirección General de Bachillerato (DGB), el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), el bachillerato de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) —integrado por el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) y la Escuela Nacional Preparatoria (ENP)— y el bachillerato tecnológico bivalente del Instituto Politécnico Nacional (IPN).

Estos esfuerzos individuales realizados de manera independiente por cada subsistema, reconocen la necesidad de atender la problemática de este tipo educativo desde su oferta. Por su parte, la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) de la SEP ha instrumentado una serie de iniciativas para mejorar la articulación de los distintos subsistemas.

De estas modificaciones se pueden destacar los siguientes puntos comunes de las reformas realizadas hasta el momento:

- El propósito de la formación en lo fundamental de los estudiantes, mediante el desarrollo de competencias y habilidades básicas.

- El énfasis en modelos centrados en el aprendizaje y la orientación hacia el enriquecimiento del currículo mediante una mayor integración y flexibilidad de sus contenidos.

También existen experiencias internacionales valiosas. Los cambios vertiginosos en ámbitos como las tecnologías de la información han creado un contexto en el que se demanda de nuevas capacidades y al cual cada uno de los países ha buscado adaptarse. Conocer los cambios que los países desarrollados y en vías de desarrollo han impulsado en la EMS ha contribuido al diagnóstico de la Reforma Integral de la Educación Media Superior en México.

En algunos países como Francia, Chile y Argentina, el incremento en la escolaridad y la diversificación de la matrícula ha propiciado la atención a un mayor número de personas, muchas veces con antecedentes desiguales, lo que ha llevado a una reflexión profunda sobre cuáles deben ser los aspectos comunes de formación que se deben impartir, los objetivos que los alumnos deben alcanzar y las capacidades que necesitan desarrollar. Con este fin, se han estructurado esquemas innovadores de organización que permiten la formación de una identidad definida sobre este nivel educativo, de manera que se puedan conseguir sus objetivos de manera organizada. Los puntos coincidentes de estas experiencias internacionales son:

- Énfasis en las competencias y habilidades genéricas o clave.
- Enriquecimiento del currículo con elementos adicionales a los planes de estudio.
- Desarrollo de programas centrados en el aprendizaje a partir de nuevas técnicas pedagógicas.

Es importante señalar que la experiencia de los avances de otros sistemas educativos demuestra que de no actuar a tiempo México se quedará rezagado en el contexto global y de cambio tecnológico que requiere el desarrollo de capacidades.

#### LA REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Para poder hacer frente a los retos de la EMS se requiere un proyecto integral en el que participen los distintos actores del nivel educativo en donde se reconozca una identidad común entre los subsistemas, definida por los

objetivos generales y desafíos que comparten, y que respete la diversidad y apertura curricular de cada tipo de bachillerato.

Lo anterior emana de lo establecido en el Eje 3 “Igualdad de oportunidades”, estrategia 10.3 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND, 2007), que considera “impostergable una renovación profunda del sistema nacional de educación, para que las nuevas generaciones sean formadas con capacidades y competencias que les permitan salir adelante en un mundo cada vez más competitivo, obtener mejores empleos y contribuir exitosamente a un México con crecimiento económico y mejores oportunidades para el desarrollo humano”. Asimismo, señala que “por lo que toca a la EMS se rediseñarán los planes de estudio para que los alumnos cuenten con un mínimo de las capacidades requeridas en este nivel y les permita transitar de una modalidad a otra”.

En congruencia con lo anterior, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, en su objetivo 1 considera fundamental: “Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional” (SEP, 2007b: 11). El numeral 1.6 señala que es preciso: “Alcanzar los acuerdos necesarios entre los distintos subsistemas y con instituciones de educación superior que operen servicios de educación media superior en el ámbito nacional, con la finalidad de integrar un sistema nacional de bachillerato en un marco de respeto a la diversidad de modelos, que permita dar pertinencia y relevancia a estos estudios, así como lograr el libre tránsito de los estudiantes entre subsistemas y contar con una certificación nacional de educación media superior” (SEP, 2007b: 24).

### *Creación del Sistema Nacional de Bachillerato*

El proyecto de cambio para mejorar la calidad de la EMS propuesto por las autoridades educativas consiste en iniciar una Reforma Integral para la creación del SNB en un marco de diversidad.

El SNB busca fortalecer la identidad del nivel medio superior en el mediano plazo e identificar con claridad objetivos formativos compartidos que ofrezcan opciones pertinentes y relevantes a los estudiantes con métodos, recursos e instrumentos modernos para el aprendizaje, y con mecanismos de evaluación que contribuyan a la calidad educativa, en un marco de integración curricular que potencie los beneficios de la diversidad. La reforma parte de los siguientes principios básicos:

1] El reconocimiento universal de todas las modalidades y subsistemas del bachillerato. La pertinencia<sup>2</sup> y relevancia de los planes y programas de estudio. Estos últimos deben atender las necesidades de pertinencia personal, social y laboral en el mundo actual, caracterizado por su dinamismo y creciente pluralidad.

2] El tránsito de estudiantes entre subsistemas y escuelas. Esto es indispensable para combatir una de las principales causas de la deserción en la EMS. La portabilidad de estudios brinda la posibilidad a los jóvenes de llevar los grados cursados de una escuela a otra, e implica que las constancias o los certificados parciales de estudios sean reconocidos en las nuevas escuelas de destino de los jóvenes.

Esta política consta de cuatro ejes innovadores de transformación (véase *DOF*, 2008):

- Orientación académica: la reorientación del modelo enciclopedista de transmisión del conocimiento con base en la memorización, hacia un modelo centrado en el aprendizaje en el que el conocimiento se transmite mediante el desarrollo de competencias y habilidades.

- Modalidades de oferta educativa: la definición formal de cinco diferentes modalidades para ofrecer servicios de educación media superior.

- Mecanismos de instrumentación: la creación de los procesos operativos que se requieren para instrumentar la educación por competencias en el contexto de alguna de las cinco modalidades de oferta establecidas. Incluye la formación docente, la gestión directiva, la existencia de infraestructura y equipamiento adecuados, los procesos de control y gestión escolar, los apoyos a la demanda por medio de becas, las reglas de movilidad entre subsistemas, la evaluación y los mecanismos de vinculación con el sector productivo.

- Sistemas de ingreso y permanencia: los procedimientos de verificación para que cada institución de bachillerato acredite la oferta de servicios educativos siguiendo el enfoque de los tres ejes anteriores.

A continuación analizamos estos elementos con mayor detalle.

<sup>2</sup> La pertinencia se refiere a la cualidad de establecer múltiples relaciones entre la escuela y su entorno.

### Primer eje: marco curricular común (MCC) con base en competencias

El MCC *no* propone un bachillerato único ni un plan de estudios homogéneo, sino una base de organización común que promueva la existencia de distintos tipos de bachillerato en el cual la diversidad permita que cada institución se adecúe a las características de su entorno y a las necesidades e intereses de la población que atiende. Cabe destacar que este eje privilegia el desarrollo de las competencias que requieren los jóvenes en el siglo XXI, y adopta una visión constructivista en lugar de una conductista, la que privilegiaba la memorización y la transmisión de elementos de manera enciclopédica.

El MCC articula los programas de distintas opciones de EMS en el país, comprendiendo una serie de desempeños terminales<sup>3</sup> expresados como:

- 1] Competencias genéricas.
- 2] Competencias disciplinares básicas.
- 3] Competencias disciplinares extendidas (de carácter propedéutico).
- 4] Competencias profesionales (para el trabajo).

1] Las *competencias genéricas*<sup>4</sup> son 11: i] Se conoce y valora a sí mismo y aborda problemas y retos teniendo en cuenta los objetivos que persigue. ii] Es sensible al arte y participa en la apreciación e interpretación de sus

<sup>3</sup> Se plantearon tres soluciones distintas al problema de la desarticulación académica de los planes y programas de estudio. La primera fue establecer los desempeños finales compartidos que el ciclo de bachillerato debería alcanzar en todos los egresados. La segunda fue crear un tronco común idéntico para todas las modalidades y subsistemas, y la tercera, definir un conjunto de asignaturas obligatorias. De las tres opciones, la de desempeños finales comparativos resultó ser la más viable y conveniente. Un tronco común no se consideró adecuado porque obligaría a todas las instituciones a una reestructura que puede ser inviable para su organización y funcionamiento académico y poco benéfico para los objetivos particulares de la formación que ofrece cada institución. Establecer asignaturas obligatorias afectaría la necesaria flexibilidad de la oferta académica de los planteles, forzándolos a planes de estudios rígidos, reduciendo el espacio para las trayectorias optativas de los alumnos y la oferta propia de cada institución.

<sup>4</sup> Este tipo de competencias tiene tres características: a] Clave. Son aplicables en contextos sociales, académicos, personales y laborales y resultan importantes a lo largo de la vida; b] Transversales. Son relevantes para todas las disciplinas académicas, así como para las actividades extracurriculares y los procesos escolares, y c] Transferibles. Refuerzan la capacidad de adquirir otras competencias.

expresiones en distintos géneros. *iii*] Elige y practica estilos de vida saludables. *iv*] Escucha, interpreta y emite mensajes pertinentes en distintos contextos mediante la utilización de medios, códigos y herramientas apropiados. *v*] Desarrolla innovaciones y propone soluciones a problemas a partir de métodos establecidos. *vi*] Sustenta una postura personal sobre temas de interés y relevancia general, considerando otros puntos de vista de manera crítica y reflexiva. *vii*] Aprende por iniciativa e interés propio a lo largo de la vida. *viii*] Participa y colabora de manera efectiva en grupos diversos. *ix*] Participa con conciencia cívica y ética en la vida de su comunidad, región, México y el mundo. *x*] Mantiene una actitud respetuosa hacia la interculturalidad y la diversidad de creencias, valores, ideas y prácticas sociales. *xi*] Contribuye al desarrollo sustentable de manera crítica, con acciones responsables.

2] Las *competencias disciplinares básicas* son las competencias, habilidades, actitudes y conocimientos que todo bachiller debe adquirir. Se organizan en cuatro campos disciplinarios: matemáticas, ciencias experimentales, humanidades y ciencias sociales, y comunicación. Estas competencias, aunadas a las genéricas, conforman el perfil del egresado.<sup>5</sup>

Es importante señalar que el perfil del egresado es aquel que contempla aprendizajes pertinentes que cobran significado en la vida real de los estudiantes. No se trata únicamente de conocimientos directa y automáticamente relacionados con la vida práctica y con una función inmediata, sino también de aquellos que generan una cultura científica y humanista, que da sentido y articula los conocimientos, habilidades y actitudes asociados con las distintas disciplinas en las que se organiza el saber.

3] Las *competencias disciplinares extendidas* están orientadas a preparar académicamente a los estudiantes, a fin de que continúen sus estudios e ingresen a la educación superior. En este rubro se profundizan las competencias disciplinares básicas.

4] Las *competencias profesionales* constituyen referentes de habilidades y competencias que son relevantes para desempeñar actividades en el sector productivo, mientras que las competencias genéricas y disciplinares básicas aportan un marco común, las competencias disciplinares extendidas y las profesionales dan lugar a la diversidad que permite considerar la

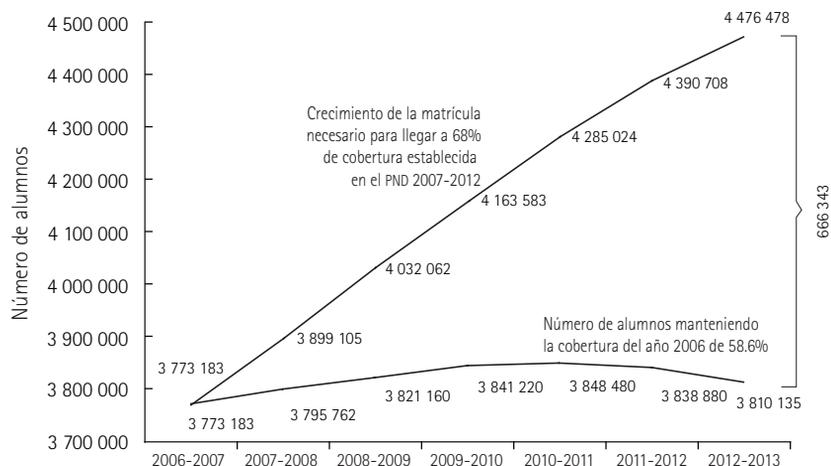
<sup>5</sup> Dichas competencias han sido acordadas con todas las autoridades educativas estatales y con las instituciones de educación superior, coordinadas por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

identidad de cada institución y subsistema. Esto resulta deseable ya que los jóvenes de hoy requieren una oferta diversa, con distintas opciones dependiendo de sus intereses y circunstancias particulares.

Son precisamente las competencias genéricas y disciplinares básicas las que compara internacionalmente la Prueba para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE, ya que según la Organización lo que hace la diferencia actualmente en el mundo son las competencias y habilidades, y no tanto los conocimientos específicos que se dan en los países.

*Segundo eje: definición de regulación de las modalidades de oferta*

En el año 2006, antes de la implementación de la reforma, la cobertura del nivel medio superior era de 58%, lo que significa que alrededor de 2.8 millones de jóvenes no estaban estudiando. La meta establecida en el PND 2007-2012 es alcanzar 68% de cobertura, por lo que será necesario abrir más de 110 000 espacios anuales entre 2007 y 2012. Esto representa una expansión de la oferta muy superior a la que se ha dado en los últimos 10 años, como se puede observar en la gráfica 10.5.



Fuente: SEP, 2007a: 14.

**Gráfica 10.5.** Demanda de educación media superior.

La Ley General de Educación reconoce tres modalidades de oferta educativa:

- a) *Escolarizada*. Es la educación tradicional, en la que docentes y alumnos coinciden en un mismo espacio y tiempo.
- b) *No escolarizada*. Es la educación abierta y a distancia.
- c) *Mixta*. Está compuesta por elementos de las dos modalidades anteriores.

El problema es que no existe una definición formal de ninguno de estos conceptos. La reforma establece estándares claros y parámetros de definición para llenar este vacío normativo. Esto se logra mediante un análisis de la oferta educativa actual y de los siguientes elementos que la integran:

a) *Estudiantes*. Está relacionada con la manera de cursar sus estudios, y puede ser grupal, individual, combinada o autodidacta.

b) *Trayectoria curricular*. Concerniente al orden en que los alumnos siguen el plan de estudios. Puede ser de forma preestablecida, libre o combinada.

c) *Mediación docente*. Define la intervención del docente, con el objetivo de apoyar el aprendizaje. Está organizada de manera obligatoria, en función de las necesidades del alumno, u opcional y obligatoria.

d) *Mediación digital*. El concepto remite al uso de recursos tecnológicos entre estudiantes y docentes, por lo que puede ser prescindible o imprescindible.

e) *Espacio*. Describe el lugar en el que se realizan las actividades de aprendizaje, que puede ser: lugar físico del plantel, para el docente (fijo o diverso) y con respecto al alumno (fijo, libre o diverso).

f) *Tiempo*. Se consideran los periodos de desarrollo de las acciones encaminadas a la enseñanza y la abstracción del conocimiento. Éste se categoriza de la siguiente manera: calendario y horarios fijos, calendario y horarios fijos e intensivos, calendario fijo y horario flexible, calendario fijo y horario fijo o flexible, y horario y calendario flexibles.

g) *Instancia que evalúa*. La evaluación de los alumnos está a cargo de las instituciones educativas. No obstante, puede ocurrir que la autoridad escolar asuma dicho papel o designe la instancia que la realice.

h) *Requisitos para la certificación*. Consisten en la ejecución de los procedimientos establecidos para acreditar la adquisición del conocimiento.

Lo anterior puede ser por medio del cumplimiento de un plan de estudios, de forma autodidacta, por la experiencia laboral o la aprobación de un examen, según lo previsto en el acuerdo 286 (“Acreditación de Conocimientos Equivalentes al Bachillerato General adquiridos de Manera Autodidacta o a través de la Experiencia Laboral”).

i) *Instancia que certifica*. A cargo de las autoridades educativas, de carácter público o privado, que otorgan el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) o por parte de la autoridad educativa.

Con estos elementos, el segundo eje de la reforma especifica cinco opciones de oferta educativa formal que serán reconocidas por el SNB:

1) *Presencial*. Se refiere a la educación tradicional en la que el alumno asiste a la escuela, con un docente o docentes en asignaturas fijas, coincidiendo ambos en tiempo y en espacio. Esta opción se desprende de la modalidad escolarizada, en la que aproximadamente 80% de las actividades de aprendizaje se llevan a cabo bajo la supervisión obligatoria del maestro. Asimismo, sigue una trayectoria curricular preestablecida y puede prescindir de la mediación digital. Las clases se desarrollan en un plantel que cuenta con un espacio, calendario y horarios de estudio fijos y se debe cumplir y acreditar el plan y programas de estudio para poder obtener la certificación al finalizar los cursos.

2) *Intensiva*. Sigue el mismo modelo que el tradicional, pero su duración es menor a tres años, con un mínimo de dos, compactándose también la trayectoria curricular. Esta opción pertenece a la modalidad escolarizada y 85% de sus actividades se desarrollan bajo supervisión de un docente. Posee las mismas características que la presencial.

3) *Virtual*. Este sistema permite el acceso a la educación desde poblaciones lejanas o a personas que no pueden permanecer todo el tiempo en un salón de clases. La comunicación educativa, el acceso al conocimiento, los procesos de aprendizaje, evaluación y gestiones institucionales se llevan a cabo mediante recursos tecnológicos. En esta opción, la supervisión del docente en actividades de aprendizaje es menor —alrededor de 20%— y la mediación digital es imprescindible, toda vez que las herramientas tecnológicas son un elemento de gran importancia. La trayectoria curricular está preestablecida y las actividades se pueden desarrollar desde diversos espacios; no es requisito la coincidencia espacial y temporal entre quienes participan en el programa y la institución que lo ofrece.

Forma parte de la modalidad no escolarizada. Su calendario es fijo con un horario flexible.

4] *Autoplaneada*. Se trata de un módulo mixto. Permite al estudiante llevar ritmos distintos y elegir una trayectoria curricular combinada de acuerdo con sus necesidades, preestablecida en las asignaturas seriadas y libres en el resto. Incluso se tiene la oportunidad de acreditar materias a título de suficiencia. Al menos 30% de las actividades de aprendizaje son desarrolladas bajo la supervisión obligatoria del maestro.

5] *Educación mixta*. Las actividades del plan de estudios frente al docente son en el plantel, y el trabajo independiente puede realizarse en un espacio diverso. Sigue una trayectoria curricular preestablecida, en donde alrededor de 40% de la enseñanza cuenta con una mediación obligatoria del profesor. Mediante la definición precisa y el ordenamiento de las distintas opciones de oferta se logrará que la totalidad del espectro de la EMS, con las diversas modalidades ofrecidas por los distintos subsistemas, se integre al SNB en un marco de diversidad. Además, mediante una normatividad funcional, las autoridades educativas contarán con referentes confiables para impulsar la calidad de la oferta académica del tipo medio superior.

### *Tercer eje: mecanismos de gestión*

Este eje es de gran importancia para la implementación de la reforma, ya que es aquí donde se propone la operación de ciertos instrumentos con el objetivo de fortalecer el rendimiento académico de los alumnos, mejorar la calidad de las instituciones y materializar la creación del SNB, así como el correcto funcionamiento de la reforma. Para este efecto se definieron los siguientes mecanismos:

- 1] Perfil del docente.
- 2] Programa Nacional de Tutorías.
- 3] Infraestructura.
- 4] Apoyo a la demanda.
- 5] Mecanismos de tránsito.
- 6] Gestión escolar.
- 7] Vinculación.
- 8] Evaluación.

1] *Perfil del docente*. La actualización y profesionalización de los docentes es un requisito indispensable para instrumentar la reforma. Se requerirá que los maestros cuenten con las capacidades profesionales que exige el enfoque de competencias para generar un cambio en el sistema tradicional de enseñanza hacia uno que favorezca el aprendizaje de los alumnos. En este sentido, el docente deberá convertirse en un facilitador de estos procesos.

Con el propósito de identificar puntos de referencia claros y precisos para orientar a los docentes en su proceso de transformación, se ha especificado el perfil del docente del SNB. Dicho perfil incluye las siguientes ocho competencias:

a] Organiza su formación continua a lo largo de su trayectoria profesional.

b] Domina y estructura los saberes para facilitar experiencias de aprendizaje significativo.

c] Planifica los procesos de enseñanza y de aprendizaje, atendiendo al enfoque por competencias, y los ubica en contextos disciplinares, curriculares y sociales amplios.

d] Lleva a la práctica procesos de enseñanza y de aprendizaje de manera efectiva, creativa e innovadora a su contexto institucional.

e] Evalúa los procesos de enseñanza y aprendizaje con un enfoque formativo.

f] Construye ambientes para el aprendizaje autónomo y colaborativo.

g] Contribuye a la generación de un ambiente que facilita el desarrollo sano e integral de los estudiantes.

h] Participa en los proyectos de mejora continua de su escuela y apoya la gestión institucional.

El objetivo es dotar a los docentes de estas ocho herramientas y competencias pertinentes para su aplicación en el aula. De esta manera, se plantea a los maestros reorientar la dinámica de enseñanza, dejando atrás el sistema conductista de repetición y memorización, para transitar hacia uno basado en competencias y de participación activa. Lo anterior con el fin de efectuar el cambio en la relación del docente con el alumno, en donde el primero deja de ser un mero transmisor de conocimientos facilitando activamente la adquisición de competencias y habilidades por parte de los estudiantes.

2] *Programa Nacional de Tutorías*. Los jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y 19 años están en una etapa crítica de su desarrollo, caracterizada desde el punto de vista psicológico y social por una pujante autonomía del núcleo familiar, la ampliación de sus redes sociales y el aumento de intereses personales ajenos al contacto escolar y familiar. En este momento de conformación de la personalidad resulta fundamental promover servicios de apoyo estudiantil como las tutorías a estudiantes de la EMS. En primer lugar, por lo ya mencionado sobre la importancia del proceso de desarrollo del joven, y, en segundo lugar, debido a las preocupantes cifras de fracaso escolar, expresadas en indicadores que presentan altas tasas de reprobación y deserción en el tipo educativo, aunado a una pobre eficiencia terminal.

Resulta, entonces, fundamental impulsar los programas de tutorías para elevar la situación académica de los alumnos, por lo que las instituciones deben revalorar este instrumento, mejorar su calidad e incentivar a los jóvenes a utilizarlo.

3] *Infraestructura*. Un elemento indispensable para hacer realidad el MCC es la existencia de espacios propicios y decorosos para que los jóvenes sean capaces de adquirir las competencias necesarias para su correcto desarrollo. La instrumentación del MCC requiere además fortalecer y transformar el equipamiento de los planteles. En este sentido, resulta fundamental continuar la inversión de los recursos que se destinan para este fin, buscando una mayor racionalización y transparencia y dando seguimiento sistemático para su uso correcto.

4] *Apoyo a la demanda*. Uno de los factores primordiales que la reforma atiende y busca solucionar es la equidad. En el contexto actual de crisis económica y la falta de homogeneidad en materia de acceso a la igualdad de oportunidades, el nivel medio superior debe garantizar esta equidad. Una herramienta esencial para lograrlo es el apoyo a la demanda, mediante distintos mecanismos. Resulta imperativo contar con esquemas de incentivos de rendimiento académico, así como con apoyos directos a los alumnos. Asimismo, se ha comprobado que la tasa de deserción disminuye a 10% entre los alumnos becarios, en comparación con los que *no* reciben apoyos, que presentan una tasa de 40 por ciento.

5] *Mecanismos de tránsito*. Para la reforma el logro de equivalencias globales que permitan la circulación de alumnos entre subsistemas es uno de los principios torales para flexibilizar el nivel medio superior. La ausencia de mecanismos que permitan pasar de un subsistema a otro ha sido histó-

ricamente un aspecto de rezago en la EMS. En el ciclo escolar 2008-2009 ya es posible el libre tránsito de alumnos entre los distintos subsistemas federales del tipo educativo.

El SNB plantea el desarrollo de equivalencias globales por las que el tránsito entre subsistemas sólo estará condicionado por la disponibilidad de espacio en las escuelas. Para ello, se deberán definir mecanismos que faciliten este proceso, y que partan del reconocimiento de que el enfoque en competencias facilita la noción de las equivalencias globales, independientemente de las materias que cursan los estudiantes y el trayecto curricular. Esto debido a que los desempeños terminales serán comunes.

6) *Gestión escolar*. Para generar el cambio en el nivel medio superior es fundamental que la dirección escolar actúe de manera decidida y responsable en la implementación de la reforma, así como en las innovaciones permanentes que requieren los planteles para transitar hacia la mejora continua. En este sentido, se promoverá el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para trazar pautas transparentes y homogéneas en todos los subsistemas en el caso de la administración escolar. Asimismo, para profesionalizar la gestión escolar y dotarla de incentivos y dinamismo es necesario también definir un perfil de director(a) de plantel, ya que esto constituye un elemento del SNB. Las competencias que lo componen son:

- a) Organiza su formación continua a lo largo de su trayectoria profesional e impulsa la del personal a su cargo.
- b) Diseña, coordina y evalúa la implementación de estrategias para la mejora de la escuela, en el marco del SNB.
- c) Apoya a los docentes en la planeación e implementación de procesos de enseñanza y de aprendizaje por competencias.
- d) Propicia un ambiente escolar enfocado al aprendizaje y al desarrollo sano e integral de los estudiantes.
- e) Ejerce el liderazgo en el plantel, mediante la administración creativa y eficiente de los recursos.
- f) Establece vínculos entre la escuela y su entorno.

Otro elemento para mejorar la gestión escolar es el proceso de selección de los directores(as), quienes se constituirán como líderes de la comunidad educativa. También es necesario fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, mediante el establecimiento y priorización

de metas específicas. La reforma incorpora el Sistema de Gestión Escolar de la Educación Media Superior (SIGEMS) (2009), de manera que cada director (a) defina sus prioridades y establezca metas y objetivos a cumplir en el ciclo escolar.

7] *Vinculación*. Otro aspecto central es la vinculación con el sector productivo. En el mundo actual, en donde la globalización es parte de los procesos, comunicaciones y relaciones cotidianas, es fundamental contar con una preparación basada en competencias que se vincule adecuadamente con las necesidades y oportunidades laborales existentes en el país. La reforma busca fortalecer las competencias profesionales de aquellos jóvenes que estudian en los subsistemas que ofrecen capacitación para la inserción laboral, así como propiciar la generación de estructuras de formación coherentes, con variantes regionales precisas y la identificación de segmentos prioritarios. Por medio de la reforma, México debe ser capaz de formar individuos con un mínimo de competencias, pero que además tengan las competencias profesionales que los hagan jóvenes competitivos, capaces de responder favorablemente al entorno laboral, con los elementos suficientes para la resolución eficaz de problemas, así como con valores éticos y morales que sustenten las acciones de estos adolescentes.

8] *Evaluación*: La evaluación del aprendizaje es otro de los procesos centrales del SNB. En su dimensión sistémica, permitirá la identificación de debilidades y fortalezas del SNB. De manera complementaria es necesario evaluar los programas y acciones específicas para constatar el efecto individual de cada uno de los procesos de mejora.

#### *Cuarto eje: evaluación para el ingreso al SNB*

El cuarto eje establece los procedimientos para que cada plantel educativo de manera voluntaria acredite la operación de su modelo de bachillerato en línea con los tres primeros ejes y se registre así en el SNB. La invitación a participar es extensiva a todos los planteles públicos y a los planteles privados que cuenten con Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE).

El procedimiento de ingreso en sí mismo presenta una oportunidad histórica —y puede constituirse en un parteaguas— para propiciar el cambio estructural de largo plazo para el nivel medio superior que propicie la mejora continua y ofrezca a la sociedad parámetros claros de seguimiento y evaluación de la educación. Consta de tres procesos a instrumentarse a

partir del mes de agosto del año 2009, así como de un cuarto proceso a desarrollarse para entrar en operación durante el año 2010. Los tres procesos que permiten poner en marcha el SNB son:

1] *Creación del Consejo para la Evaluación de la Educación Media Superior (Copeems)*. Se constituye la Asociación Civil Copeems, con la participación de la Secretaría de Educación Pública a nivel federal, las autoridades educativas estatales, la ANUIES, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, A.C. (Ceneval). El Copeems fungirá como el organismo coordinador de los procesos de “Evaluación para el ingreso al SNB” y de “Acreditación de la calidad en el SNB”.

2] *Registro y acreditación de organismos evaluadores de la educación media superior*. Se convoca a la constitución de las instancias que realizarán la actividad de análisis en el plantel, para su ingreso al SNB.

3] *Análisis y evaluación en los planteles de educación media superior*. Se abre el proceso mediante el cual cada director de plantel puede solicitar voluntariamente al Copeems la presencia de un organismo evaluador para determinar si la oferta educativa corresponde a lo establecido en los primeros tres ejes de la reforma. Si el plantel opera bajo el primer eje, pero no cubre las características de los ejes segundo y tercero, se acredita como “plantel aspirante”. Si opera bajo el primer y tercer ejes, se acredita como “plantel candidato”, mientras que si opera bajo los tres ejes, se acredita como “plantel registrado”.

El diseño del procedimiento de ingreso por medio de los tres procesos anteriores implica:

- Que por primera vez la educación media superior del país contará con parámetros claros de evaluación y seguimiento de la calidad de los servicios que se ofrece.

- Que los recursos presupuestales pueden priorizarse con mayor eficacia, dirigiendo los esfuerzos hacia los planteles que requieren mayores apoyos, y hacia los componentes de la oferta educativa que presenten mayores deficiencias o necesidades en cada caso. La categoría de “plantel aspirante” es indicio, por un lado, de la necesidad de realizar mayores inversiones en infraestructura, equipamiento (para cubrir los elementos incluidos en el segundo eje), y, por otro, de la necesidad de instrumentar mecanismos de apoyo en diversas dimensiones (elementos del tercer eje). La categoría de “plantel candidato” permite identificar a aquellos planteles que requieren

de manera prioritaria inversiones en infraestructura y equipamiento (segundo eje). De esta manera se propicia un proceso de mejora continua.

- Que los directores de plantel se constituyen como líderes del proyecto educativo de su comunidad escolar, ya que son ellos quienes, con el aval de la autoridad educativa correspondiente, solicitan que se realice el análisis y diagnóstico para entrar en la ruta de la mejora continua para el ingreso al SNB.

- Que los alumnos de las instituciones pertenecientes al SNB serán acreedores a recibir una certificación del Sistema, complementaria adicional a la certificación que reciben actualmente de cada institución educativa.

- Que la sociedad cuenta con parámetros claros para identificar la calidad y la mejora en los servicios educativos del nivel medio superior.

- Que al ser un proceso voluntario, se instituya un sistema de mejora nacional que respete el federalismo y la autonomía.

- Que se crea una plataforma institucional para dotar al bachillerato de la solidez, pertinencia y articulación indispensables en el siglo XXI.

Estos tres procesos se centran en la verificación de los “insumos” para ofrecer servicios educativos y, específicamente, contribuyen a identificar a las instituciones que cuentan con los elementos de los primeros tres ejes de la reforma. El cuarto proceso que comienza en el año 2010 consta del establecimiento de los mecanismos para la acreditación para las instituciones registradas en el SNB. Este elemento permitirá identificar con claridad diferencias en la calidad de los servicios, medida con los *logros en el aprendizaje* de los alumnos.

Para 2012 se prevé contar con la certificación de la primera generación de la reforma, que será la expresión oficial y tangible del SNB y, por lo tanto, de la identidad compartida de todos los subsistemas y modalidades del tipo medio superior en todo el país.

## CONCLUSIONES

El siglo XXI debe presentar a nuestros jóvenes mejores expectativas profesionales y de crecimiento en todos los ámbitos. De ahí la urgencia de la creación de una plataforma institucional para dotar al bachillerato de la calidad, pertinencia y equidad como requisitos indispensables.

La modernización del nivel medio superior permitirá que este tipo educativo sea un impulsor del desarrollo del país y un factor de movilidad social, precisamente en la coyuntura histórica que presenta el mayor número de jóvenes en edad de cursar la EMS.

La reforma mediante la cual se crea el SNB resuelve los problemas académicos más graves del sector educativo: la dispersión curricular —producto de la formación disímil de perfiles—, así como un sinnúmero de programas curriculares inconexos y carentes de flexibilidad en el tránsito entre los distintos subsistemas. Con su implementación se logrará la identidad de la EMS, la definición de orden y estructuras, garantizando paralelamente la necesaria y enriquecedora diversidad académica. Los estudiantes se formarán en un conjunto de competencias genéricas y disciplinares básicas, de carácter común, teniendo la posibilidad de continuar con estudios de nivel superior, o si así lo decidiesen, serán capacitados para incorporarse al mercado laboral.

La óptima implementación de la reforma es un paso definitivo para evitar el rezago de nuestro país en materia de competitividad con respecto a otros países. La reforma debe generar y propiciar las competencias necesarias para el pleno desarrollo de los jóvenes, con una formación ciudadana responsable.

Un elemento innovador de la reforma es la creación del Sistema Integral de Evaluación de la oferta de los servicios educativos, el cual genera mecanismos de evaluación de la calidad, promueve la transparencia y dota a los directores de plantel de un liderazgo para la implementación eficaz de la reforma, que se verá reflejada en el aumento del logro educativo de los estudiantes.

La EMS debe constituirse en un elemento de igualación de oportunidades que disminuya las brechas sociales y eleve la calidad de vida y el bienestar de la población en su conjunto, atendiendo el problema de inequidad que existe en el acceso al nivel medio superior, mediante el incremento de opciones de oferta educativa, el aumento de apoyos y becas al sector más vulnerable de la sociedad, así como la correcta inversión en infraestructura.

Con miras al incremento de la competitividad del país, resultaba urgente el cambio de modelo de una educación enciclopedista, basada en la memorización, a uno que propicie la producción y potencialización de competencias que fomenten el pensamiento crítico en los jóvenes, la capacidad de resolver problemas, y que favorezca el desarrollo de la creatividad en los estudiantes, lo que en conjunto redunde en su desarrollo pleno. Esto

por fuerza implica una dinámica radicalmente distinta del docente en su manera de impartir clases, renunciando a la mera transferencia de conocimientos para servir como un facilitador que promueva el desarrollo de habilidades y capacidades del alumno. Tanto los docentes como los directores de plantel son los protagonistas principales de este profundo proceso de transformación.

## REFERENCIAS

- CIDEC-Gobierno Vasco-Fondo Social Europeo, 2000. *Competencias profesionales: enfoque y modelos a debate*. Cuadernillo de Trabajo 27, San Sebastián.
- Conapo, 2005. *Conteo de Población y Vivienda*. México, Consejo Nacional de Población.
- DOF, 2008. Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de septiembre. [Modificaciones 17 de octubre de 2008.]
- Perrenoud, P., 2004. *Diez nuevas competencias para enseñar. Invitación al viaje*. Barcelona, Graó (Biblioteca de Aula, 196).
- PND, 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México, Presidencia de la República, en <<http://pnd.presidencia.gob.mx/>>.
- SEP, 2007a. *Reforma Integral de la Educación Media Superior. La creación de un sistema nacional de bachillerato en un marco de diversidad*. México, Secretaría de Educación Pública, en <[http://www.sems.udg.mx/principal/anexos\\_bgc\\_may0807/BGC\\_SEMS-SEP/RIEMS\\_Creacion\\_Sistema\\_Nacional\\_de\\_Bachillerato.pdf](http://www.sems.udg.mx/principal/anexos_bgc_may0807/BGC_SEMS-SEP/RIEMS_Creacion_Sistema_Nacional_de_Bachillerato.pdf)>.
- SEP, 2007b. *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, Secretaría de Educación Pública, en <[http://www.oei.es/quipu/mexico/programa\\_sectorial\\_educacion\\_mexico.pdf](http://www.oei.es/quipu/mexico/programa_sectorial_educacion_mexico.pdf)>.
- SIGEMS, 2009. Portal del Sistema de Gestión Escolar de la Educación Media Superior, en <<http://www.sistemadeevaluacion.sems.gob.mx/sigeems/index.php>>.
- Villagómez, P., y C. Bistrain, 2008. *Situación demográfica nacional*. México, Consejo Nacional de Población.
- World Economic Forum, 2009. *The Global Competitiveness Index Rankings and 2007-2008 Comparisons: Global Competitiveness Report 2008-2009*. Ginebra, en <<http://www.weforum.org/pdf/gcr/2008/rankings.pdf>>.

11  
EL COLEGIO NACIONAL  
DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA

*Antonio Argüelles\**

CONTENIDO

Introducción	338
De la educación tecnológica y la fundación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	338
Una reforma sustancial	340
Cambio sin rumbo	349
Objetivos generales de una nueva educación tecnológica	351
Referencias	355

---

\* Director general de la Nueva Escuela Tecnológica: <aarguelles@netmexico.com>.

## INTRODUCCIÓN

El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) es un hijo tardío del periodo de industrialización, conocido como de sustitución de importaciones. Creado en 1978, tan sólo siete años antes del ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la institución respondió más a las necesidades pasadas, durante casi dos décadas, que a las que planteaba la apertura económica, por un lado, y a los desarrollos tecnológicos que transformaron las formas de producir, por otro. En descargo de los fundadores del Conalep hay que señalar que en casi todos los países los sistemas educativos se atrasan con respecto al acelerado avance de la ciencia y la tecnología en las sociedades contemporáneas. Este desfase siempre será mayor en los países menos desarrollados que cuentan con escasos recursos para la renovación de planes y programas de estudio, pero sobre todo para la actualización de profesores. Además, en el caso de la educación tecnológica, hay que sumar el alto costo de la renovación de equipo en talleres y laboratorios. Tampoco se puede olvidar que muchos de estos países enfrentaron un desmesurado crecimiento de la población con la consiguiente demanda de educación, que casi siempre se tradujo en detrimento de la calidad a fin de atender al mayor número posible de alumnos. Todos estos problemas los conoció el sistema educativo mexicano, así como varios esfuerzos de modernización con diversos resultados, y el Conalep no fue la excepción. De ahí que este capítulo se ocupe tanto de la fundación como de las reformas realizadas y, a la luz del análisis de los resultados, se exploren las perspectivas más viables.

## DE LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y LA FUNDACIÓN DEL CONALEP

El surgimiento de la educación tecnológica en México no podía ser ajeno a la historia de sus formas de producción. Durante la Colonia, las actividades productivas se concentraron básicamente en las agrícolas y mineras en detrimento de las que hoy llamaríamos de transformación (o industriales). No es de extrañar que la Escuela de Minería haya recibido un notable impulso, principalmente en el siglo XVIII, y que se le haya dotado de un magnífico palacio. Otras actividades, como las artesanales, se ejercían en exclusiva por gremios y corporaciones, las cuales transmitían los “secretos” del oficio sólo a los iniciados, por lo general a sus familiares. Hubo que esperar al libera-

lismo para acabar con esta herencia medieval y que se abrieran a todo el pueblo las escuelas de “artes y oficios”, la primera de ellas creada en 1856. Al final de siglo XIX, México contaba con 16 planteles en los que se impartía educación técnica, industrial o comercial, mientras que el bachillerato clásico se impartía en 77. Estos simples datos dicen mucho acerca de las preferencias estudiantiles que predominarían a lo largo del siglo XX, así como de los orígenes del “corporativismo” mexicano de las organizaciones sindicales, que otros prefieren llamar, con más propiedad, gremialismo.

Los primeros gobiernos de la Revolución recogieron la experiencia liberal y Venustiano Carranza emprendió la reforma de la Escuela Nacional de Artes y Oficios a fin de preparar técnicos que recibieran “conocimientos de utilidad y aplicación inmediata”. Dentro de la recién creada Secretaría de Educación (1923), en el gobierno de Álvaro Obregón, José Vasconcelos agrupó los planteles técnicos en el Departamento de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial. En la siguiente década se creó el Instituto Politécnico Nacional y el primer Instituto Tecnológico Regional, al que le seguirían las escuelas técnicas de nivel secundario. Cuando Jaime Torres Bodet fue secretario de Educación Pública (1958-1964), la educación tecnológica recibió un enorme impulso, ya que se establecieron los bachilleratos tecnológicos y los centros para la formación de maestros de educación tecnológica y los de capacitación para el trabajo industrial. Fue también en este periodo cuando se creó la Subsecretaría de Educación Técnica Superior. Esta evolución correspondió al desarrollo del país que se adentraba en el proceso de industrialización, al tiempo que comenzaban a presentarse signos de agotamiento del modelo de economía cerrada, base de la sustitución de importaciones. Al final de la década de los años sesenta, economistas y sociólogos latinoamericanos planteaban el dilema político entre desarrollo “autónomo” y “dependiente” para las principales economías de la región que, en términos económicos, se traducían en continuar con el modelo vigente o en abrirse a la inversión extranjera y al comercio con otros países, lo que implicaba un cambio en la cultura productiva dominante.<sup>1</sup>

En México aún se esperaba que los recursos petroleros permitirían continuar con el modelo de desarrollo “autónomo”. En este contexto se creó el Conalep en el año 1978, que respondió al camino escogido: carácter

<sup>1</sup> Véanse los trabajos de Helio Jaguaribe (1970), Celso Furtado (1968), Fernando Henrique Cardoso (1971) y otros, agrupados en torno a la CEPAL. Desde el punto de vista marxista, véase Ruy Mauro Marini (1973), entre otros.

terminal de los estudios; excesiva rigidez en los programas académicos; docentes no profesionales sino seleccionados de las empresas del ramo con contratos semestrales; una gran dispersión de esfuerzos, ya que se pretendía cubrir la demanda de técnicos especializados en el amplísimo abanico de actividades empresariales que implicaba la sustitución de importaciones. El número de carreras impartidas en 1993 llegó a 146, aunque un año después se encontraban en operación solamente 105 y de éstas 34 contaban con menos de 100 alumnos (por año) en todo el país.

### UNA REFORMA SUSTANCIAL

Quince años después de la creación del Conalep, el mundo, y México por consiguiente, habían modificado sus patrones de crecimiento y se habían creado nuevas formas de producción y distribución, gracias al desarrollo de nuevas tecnologías, principalmente en el área de las comunicaciones y el transporte. El ingreso al GATT en 1986 y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994 exigían aumentar la competitividad de regiones, empresas y del personal a su servicio. Los cambios también requerían un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada país con objeto de promover la utilización cabal de sus recursos productivos. Estos grandes cambios, para que funcionaran, implicaban nuevas actitudes y valores en la cultura productiva, que únicamente la educación y la capacitación pueden transformar.

A partir de 1995, el Conalep emprendió una profunda reestructuración de sus programas académicos con objeto de evitar duplicaciones en la oferta educativa que proporciona el Estado; adecuarlos a los nuevos requerimientos del aparato productivo, en especial a la necesidad de incrementar la competitividad, y responder a las demandas particulares de las regiones del país.

Después de dos años de trabajos, que incluyeron la realización de diversos estudios, así como un amplio proceso de consulta con representantes de los sectores productivos, de las instituciones académicas, y con especialistas y autoridades educativas, que tuvo lugar en 32 reuniones estatales de consulta a las que asistieron más de 6 500 personas, las principales reformas fueron las siguientes:

1] *Oferta académica.* Se redujo sustancialmente el número de carreras de 146 a 63 en el año escolar 1996-1997. A partir de septiembre de 1997, la

oferta educativa se limitó aún más y se redujo a sólo 29 carreras en dos grandes sectores de la actividad económica: el industrial y el de servicios. Las carreras industriales se clasificaron en cinco áreas de formación ocupacional:

a) Procesos de producción y transformación, que incluyeron la conversión de materias primas en productos de uso o de consumo, así como el control de cada una de las etapas de la producción de acuerdo con los estándares y las normas de calidad establecidos en las organizaciones.

b) Metalmecánica y metalurgia, referentes a la fundición, conformado, soldadura y manufactura de piezas con máquinas-herramientas.

c) Automotriz, que atiende el diagnóstico, evaluación, corrección y mantenimiento de vehículos automotores, así como la supervisión de los procesos de ensamble y producción en las plantas armadoras, y la fabricación de refacciones y autopartes.

d) Electrónica y telecomunicaciones, con carreras que tienen por objeto la supervisión, instalación, operación y mantenimiento correctivo de equipos y sistemas electrónicos de control industrial y de cómputo, así como sistemas de telecomunicaciones.

e) Instalación y mantenimiento, que abarca la preparación, montaje, reparación, conservación y supervisión del estado y funcionamiento de instalaciones; equipos y sistemas mecánicos, eléctricos, hidráulicos, neumáticos y combinados; estudios de refrigeración y aire acondicionado.

Las carreras de servicios se agruparon en cuatro áreas de formación ocupacional:

a) Informática, que incluyó la configuración y operación de sistemas de cómputo y redes locales para el manejo, mantenimiento, administración y supervisión de la información.

b) Comercio y administración, para la formación de profesionales técnicos capaces de apoyar la gestión administrativa de los recursos humanos, financieros y materiales; la integración, organización y supervisión de la información financiera para la toma de decisiones.

c) Salud, que comprendió la promoción, prevención, asistencia, rehabilitación, apoyo, coordinación y aplicación de los servicios de salud.

d) Turismo, referida a las actividades técnico-administrativas de operación de los servicios de hospedaje y de alimentos y bebidas que ofrecen las empresas hoteleras.

La reducción del número de carreras fue acompañada de una revisión de los programas y contenidos académicos que se llevó a cabo con base en los estudios realizados por el Conalep y con la asesoría de expertos externos. Así, se diseñó un Nuevo Modelo Académico (NMA) y se elaboraron nuevos libros de texto para las materias básicas: matemáticas, español e historia económica contemporánea.

El NMA se integró con dos bloques: formación básica (FB) y formación ocupacional (FO), así como con un Programa de Complementación de Estudios para Ingreso a Educación Superior (PCA) de carácter opcional. La distribución del tiempo entre el bloque básico y el ocupacional fue la siguiente: la formación básica se privilegió en los primeros semestres, disminuyó paulatinamente y en los últimos semestres se le otorgó mayor importancia a la formación ocupacional.

Una de las características importantes del NMA fue la flexibilidad. Si un alumno decidía o se veía obligado a abandonar sus estudios, podría contar con la acreditación de los niveles cursados, a fin de facilitarle su incorporación al mundo del trabajo. Así, los estudiantes que concluyeran los estudios del nivel “semicalificado” podían tener acceso al quinto nivel del Catálogo Nacional de Ocupaciones, que correspondía a funciones que se repiten con un ritmo impuesto por el proceso de trabajo, exigen una habilidad manual limitada a un trabajo rutinario y predecible, y sólo requieren conocimientos tecnológicos elementales.

Los que alcanzaran el segundo nivel, el de alumnos “calificados”, podían ingresar al cuarto nivel del Catálogo Nacional de Ocupaciones, que supone contar con capacidades para realizar funciones complejas y no rutinarias; saber tomar iniciativas para organizar sus labores y realizarlas con poca supervisión; tener un conocimiento completo y detallado de los procesos y de las técnicas operativas; demostrar capacidad de juicio y responsabilidad en el manejo de productos, materiales y equipos, y saber trabajar en grupo.

Los jóvenes que cumplieran con sus seis semestres de aprendizaje tenían derecho al título de “técnico medio”, que les permitiría desempeñar las funciones del tercer nivel del Catálogo Nacional de Ocupaciones. Estas funciones, que cubren una amplia gama de actividades complejas y no rutinarias en diversos contextos, requieren del profesional técnico un alto grado de responsabilidad y autonomía, así como control o dirección de personal y manejo de contingencias en el ámbito laboral.

El Programa de Complementación de Estudios para Ingreso a la Educación Superior fue opcional y estuvo destinado a los jóvenes que deseaban

ingresar en la educación superior. Este programa incluyó seis materias adicionales, una por semestre: Cálculo Diferencial, Biología, Química I y II, Introducción a las Ciencias Sociales y Filosofía.

2] *Programas para docentes*. El NMA hubiera quedado incompleto si no se hubiera atendido, como ocurrió en la década de 1980, el problema que representa contar con profesores o instructores con bajos sueldos, estímulos escasos y preparación insuficiente. Cuando se creó el Conalep (en 1978) el criterio para la contratación de personal fue que el profesor o instructor estuviese laborando en el sector productivo. Si bien esto tuvo sus ventajas, también implicó limitar la profesionalización de la docencia y una gran rotación de personal.

El Plan Integral de Formación y Desarrollo Docente 1995-2000 (PIFDD) se propuso la formación intensiva e integral de los profesores, mediante cursos de actualización y perfeccionamiento, además de la certificación de su práctica. Con ello se pretendió que el docente adquiriera mayor competencia y, al mismo tiempo, otorgarle un reconocimiento individual al esfuerzo de superación mediante un sistema de estímulos económicos. El número de profesores que recibieron cursos de actualización o capacitación ascendió a 20 000 en cuatro años, gracias al apoyo de la Secretaría de Educación Pública.

3] *Atención a alumnos*. Al igual que en otros países, la educación tecnológica de nivel medio superior, en particular la de carácter terminal, no gozaba, en general, de las preferencias de los egresados de secundaria. Tal fue el caso del Conalep durante varios años. En el diagnóstico realizado en 1995 se estimó que cerca de 80% de los estudiantes mencionados desecharon la carrera de profesional técnico, argumentando el carácter terminal de los estudios que impartía.

El diagnóstico también arrojó una alta tasa de deserción, especialmente en el primer semestre. Las principales causas identificadas fueron: las necesidades económicas de muchos estudiantes de incorporarse lo más pronto posible al mundo laboral; la falta de orientación vocacional y el bajo nivel académico, principalmente en el área de matemáticas, que les impedía continuar sus estudios. Aunque en menor medida, el carácter terminal que tenían los estudios del Conalep contribuía a la deserción escolar en el primer semestre, ya que muchos estudiantes (en general los mejores) que no habían encontrado lugar en otras instituciones con acceso a la educación superior aprovechaban la primera oportunidad para inscribirse en alguna de ellas.

Para disminuir sustancialmente la tasa de deserción se tomaron varias medidas de fondo. La primera, abrir la puerta para que los egresados del Conalep que lo desearan tuvieran acceso a la educación superior. El efecto de esta medida se vio de inmediato en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: a pesar de que no se dispuso del tiempo suficiente para dar una difusión amplia al cambio operado (la posibilidad de tener acceso a la educación superior), el número de alumnos que señaló el Conalep como primera opción de ingreso a la educación media superior en septiembre de 1997 se incrementó en 24.3 por ciento.

La segunda medida importante fue el establecimiento de los llamados programas compensatorios en matemáticas y español. Con base en los resultados del examen preparado por el Ceneval<sup>2</sup> que presentaron los alumnos de primer ingreso al Conalep para el ciclo escolar 1997-1998 en todo el país, se obligó a 41 500 de los 114 400 que fueron admitidos a seguir los cursos de los programas compensatorios.

Una tercera medida fue el otorgamiento de un mayor número de becas a los alumnos de menores recursos y mayores rendimientos escolares. Hasta el año de 1994 se otorgaban dos tipos de becas, una de 500 pesos semestrales por desempeño académico y otra de 250 pesos destinada al transporte de los alumnos que vivían en zonas alejadas del plantel. A partir de 1995 se establecieron nuevas modalidades para el otorgamiento de becas:

a) Exención parcial o total del pago de colegiatura.

b) Beca a la excelencia académica, que se otorgaba a los alumnos que cursaban una carrera del *área industrial* y que obtuvieran un promedio de 9.1 o superior. El monto de esta beca oscilaba entre 1 954 y 2 265 pesos por ciclo escolar, equivalentes a medio salario mínimo por mes, según el costo de vida de la zona del país. Este tipo de becas se otorgó a los alumnos de primer ingreso, tanto a los del *área industrial* como a los de servicios, que hubieran obtenido 100 o más aciertos (de un total de 128) en el examen de admisión. El monto de la beca fue igual al de la categoría anterior y se renovaba a lo largo de la carrera, siempre y cuando mantuvieran un promedio semestral superior a 9.1.

<sup>2</sup> El Ceneval (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior) es una asociación civil que, entre otras funciones, diseña, elabora, aplica y califica exámenes para evaluar los resultados alcanzados por los estudiantes, así como proponer y aplicar perfiles e indicadores de desempeño académico, entre otras funciones. El Ceneval se creó por recomendación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en 1993.

c] Otro tipo de ayudas, con montos menores, se otorgaron en función de su situación económica o de la lejanía de la habitación familiar con respecto al plantel. Todas estas medidas tuvieron resultados inmediatos: la demanda de primer ingreso al Conalep, en el periodo 1995-1998, se incrementó en 28.5% y hubo planteles, en el norte del país, en los que superó el número de plazas disponibles. Otro dato significativo fue que 56.4% de los estudiantes del país que en 1998 seguían los cursos de una carrera profesional técnica lo hacían en Conalep, ya que el número de estudiantes ascendió a cerca de 219 000. El índice de eficiencia terminal aumentó de 38 a 42.5 por ciento.

La renovación del material didáctico fue tarea obligada e inmediata. En los primeros años del Conalep, y dado su carácter novedoso, se imprimieron y obsequiaron libros de texto preparados especialmente para los alumnos de este sistema. Con la reestructuración académica y debido al incremento del número de estudiantes resultó imposible continuar con esta política. De ahí que se hayan adoptado dos medidas: la primera, continuar con la elaboración de libros, sólo para las materias en las cuales no existieran en el mercado los textos adecuados y, además, no obsequiarlos. Tal fue el caso de los nuevos libros para Matemáticas básicas, Inglés, Desarrollo humano y calidad, Comunicación laboral, Historia socioeconómica del México contemporáneo y de las monografías con los mismos temas para cada uno de los 31 estados y el Distrito Federal. En estas monografías se puso énfasis en las actividades productivas de cada estado y en sus ventajas comparativas. Los cuatro primeros títulos se hicieron en coedición con editoriales privadas, que se encargaron de la producción, distribución y venta a todo público, lo que se tradujo en regalías para el colegio por más de un millón de pesos en 1997, mismas que se destinaron a la adquisición de libros para las bibliotecas del Conalep.

La segunda medida consistió en la depuración y actualización del material bibliográfico de los planteles y para ello se dio un fuerte impulso al sistema bibliotecario, que adolecía de numerosas insuficiencias. En 1997 se incrementó el acervo bibliográfico en los 260 planteles a 1 960 000 volúmenes (no títulos).

4] *Vinculación con el sector productivo.* La vinculación entre el sector educativo y el productivo nunca ha sido fácil en países como Francia, España y México, debido a diferencias culturales entre ambos sectores respecto a la educación. En el caso de México se buscó, en la última década del siglo pasado, un mejoramiento sustantivo y una colaboración más estrecha.

Como se indicó anteriormente, en la reforma del Conalep, representantes del sector productivo participaron, junto con otros grupos, en la reformulación de los planes y programas de estudio. Esta colaboración se institucionalizó con la creación de los llamados “Comités de Vinculación”, en los que participaron representantes de los diversos grupos sociales, que sumaron 33 en todo el país.

A título de ejemplo cabe mencionar que en 1997 los Comités de Vinculación celebraron 87 reuniones estatales y 11 reuniones de carácter regional en las que participaron los presidentes de los Comités de Vinculación y representantes de los sectores productivos, así como funcionarios nacionales y estatales del Conalep, y los directores de plantel. En ellas se abordó la siguiente temática: Inducción al proceso de vinculación; Concertación y formalización de convenios; Obtención y otorgamiento de becas; Obtención de donaciones y transferencias; Empleo para egresados. Como resultado de estas acciones, los sectores productivos otorgaron 6 500 becas para los alumnos del colegio, con un importe de 5 095 623 pesos. Asimismo, se obtuvieron 2 347 donaciones, por un monto de 32 157 703 pesos, de las cuales 55% correspondió al valor de 32 terrenos donde se ubicarían un número igual de planteles. Adicionalmente, el colegio recibió también en 1997 por venta de servicios diversos 22.5 millones de dólares, cifra superior a 10% del subsidio otorgado por el gobierno federal. Finalmente, cabe mencionar que se firmaron 957 convenios entre el Conalep y diversas empresas para apoyar a los alumnos en la realización de sus prácticas profesionales, en la prestación del servicio social y en la obtención de cursos extras de capacitación.

5] *Formación y capacitación para el trabajo.* Desde su fundación, el Conalep también se abocó a la formación para el trabajo, la capacitación y, mediante unidades móviles, a la atención a zonas marginadas. Estos programas no escaparon de los problemas mencionados para la educación formal: dispersión, baja profesionalización del personal, escasa vinculación con el sector productivo y una dudosa pertinencia.

Los dos primeros, la formación y la capacitación para el trabajo, contaban, en 1994, con 118 programas que comprendían 514 cursos. A la amplitud de la oferta no correspondía una organización sistemática de los programas, ya que no contaban con personal administrativo o docente dedicado exclusivamente a ellos. La realización de los programas dependía, en buena medida, del interés de los directores de los planteles, que eran responsables de nombrar a los instructores, definir los programas y seleccionar los mate-

riales. Como era de suponer, los directores de los planteles atendían en forma prioritaria los programas docentes y, en general, carecían de capacidad y relaciones para promover programas que debían venderse a las empresas. De ahí que la población atendida por estos dos programas en los 260 planteles del país haya sido muy reducida: 22 000 en 1984 y 41 000 en 1995.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconocía que los diversos sistemas de capacitación que el gobierno federal ofrecía en el país se caracterizaban por el divorcio de la oferta del sector público y la demanda en los mercados ocupacionales; la falta de coordinación y de mecanismos de seguimiento y evaluación; la carencia de un sistema de reconocimiento y acreditación de los conocimientos y habilidades adquiridos en el ejercicio de una ocupación u oficio. No es difícil imaginar el enorme problema que representaba el obsoleto sistema de formación y capacitación para el trabajo en un periodo de cambio en el que se imponía la necesidad de incrementar la competitividad del país.

El programa de atención a zonas marginadas, rurales y urbanas, también adoleció de algunos de los problemas identificados en lo que respecta a la capacitación y el autoempleo, y en general tuvo un carácter asistencial, servicio que se prestaba en forma intermitente. Así, en 1995, se atendieron a más de 48 000 personas con vacunas, prótesis dentales, etc., mientras que sólo se impartieron diversos cursos a menos de 6 000.

Estos tres programas también fueron objeto de una reestructuración similar a la del programa docente: en primer lugar, se evitó la duplicación y dispersión de programas en los planteles, ya que su número se redujo de 514 a 136. En segundo lugar, se actualizaron los contenidos basados en la metodología conocida como Educación Basada en Normas de Competencia (EBNC), que se explica en el apéndice 10.1. En tercer lugar, se proporcionó capacitación a los instructores en los nuevos métodos y fueron evaluados. Gracias a ello, el número de instructores que obtuvieron una certificación y registro ante la Secretaría del Trabajo, en tan sólo tres años, fue de 5 000. A los directores de los planteles también se les capacitó para que promovieran los cursos de formación en y para el trabajo. La educación formal no era gratuita y el Conalep competía con otras instituciones públicas y privadas en la venta de estos servicios a las empresas y al sector público. Entre 1994 y 1997, el número de personas que recibió capacitación fue cercano a las 50 000, pertenecientes a 84 empresas nacionales e internacionales y a 25 dependencias del sector público. El programa de atención a zonas marginadas también conoció una mejoría sustancial, ya que en el mismo periodo el

número de personas que recibió servicios asistenciales se triplicó (más de 150 000) y las que recibieron algún tipo de capacitación se multiplicó por más de seis (39 000 personas).

6] *El proceso de federalización*. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa de Desarrollo Educativo y del Programa para un Nuevo Federalismo, todos ellos para el periodo 1995-2000, el Conalep emprendió su proceso de federalización. Las principales medidas fueron las siguientes:

- El Colegio transfirió a los gobiernos estatales atribuciones y recursos para administrar y operar los planteles y centros de capacitación que integran la institución en todo el país.

- El modelo de federalización incluyó, por una parte, la creación de organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales que administraran y coordinaran la operación de los planteles y, por otra, de un órgano rector nacional, con funciones normativas y de evaluación. Se buscó, así, asegurar la pertinencia del modelo educativo y de capacitación del colegio y garantizar la prestación de servicios con altos niveles de calidad.

- Con la federalización del Conalep se creó un sistema nacional de colegios para que respondiera, de manera más eficiente y oportuna, a las necesidades locales en materia de educación profesional técnica y de capacitación. Asimismo, se estableció un marco de cooperación y responsabilidades compartidas entre los estados y el gobierno federal que sirviera para promover el desarrollo regional, haciendo más flexible y eficiente la prestación de los servicios de educación profesional técnica y capacitación, conforme a las demandas de los sectores productivos locales.

- Se transfirió a los estados la propiedad de 142 inmuebles y los derechos de posesión de 20. Se puso en marcha un programa de regularización de inmuebles a fin de permitir la transferencia de otros 100 inmuebles a los estados.

- Se asignaron 994 millones de pesos de recursos federales que garantizaran la operación adecuada de los planteles. Además, los estados tendrían de los ingresos propios de los planteles, cuyo monto se calculaba en 194 millones de pesos para 1999.

- También se entregaron a los estados los recursos humanos, financieros y materiales de los ocho centros de asistencia y servicios tecnológicos del colegio.

## CAMBIO SIN RUMBO

Como es sabido, el primer presidente electo al amparo del Partido Acción Nacional había prometido cambiar “todo, todo, todo”, sembrando, con ello, las semillas de la desorganización en la administración pública. El maniqueísmo foxista se filtró en todos los niveles del gobierno, cuyos responsables se creyeron obligados a “refundar” el país. En la mayoría de los casos se procedió sin tomar en cuenta las limitaciones legales, los compromisos sindicales o simplemente las resistencias al cambio, propias de toda organización. Un diagnóstico bien hecho hubiera permitido, en muchos casos, identificar las acciones que habían tenido efectos negativos, pero también aquellas que coincidían o se acercaban a las propuestas y propósitos reformadores del nuevo Ejecutivo. Con ello se hubieran evitado muchos problemas y, sobre todo, tratar de descubrir el hilo negro.

El Conalep no fue la excepción y, como era de esperarse, el maniqueísmo sumado a la inexperiencia desembocó en la confusión. Baste decir que en el sexenio foxista hubo cuatro directores generales, con las consiguientes modificaciones en la orientación de las políticas de la institución. Con el fin de examinar con la mayor objetividad este periodo, las siguientes observaciones se basan en el diagnóstico del gobierno de Felipe Calderón realizado por el Conalep, con el título *Programa Institucional 2007-2012. Educación de Calidad para la Competitividad* (PI en lo sucesivo) (Conalep, 2007). Se añaden los comentarios del caso, ya que la obligada prudencia política del nuevo gobierno soslaya la mayoría de los errores cometidos, que atribuyó a “la gran inestabilidad administrativa”, cuando ésta fue tan sólo un resultado de las actitudes “refundacionales”.

En primer lugar, hay que ver los cambios al modelo académico. En el PI se afirma, sin mencionar fechas, que no se ha consolidado “el programa de bachillerato de excelencia que se deseaba”, mismo que se creó en la reforma de 1997, por lo que la responsabilidad recae en el periodo 2001-2006 que no lo consolidó. También se sostiene que no se afianzó la competitividad en la formación profesional técnica, con lo que el Conalep dejó de ser “la primera gran opción para los egresados de secundaria y también para el sector productivo nacional” (Conalep, 2007: 4, 5 y 8). En estas líneas hay un reconocimiento tácito a los buenos resultados de las reformas de 1997.

En la gráfica 8 del anexo 2 del PI (Conalep, 2007: 57) se muestra que el número de alumnos egresados de secundaria en la Zona Metropolitana

de la Ciudad de México que optaron por el Conalep como primera opción se incrementó de 25.5% en 1996 a 64.6% en el año 2000 y, a partir de 2001 (primer año del gobierno foxista), empezó una caída que alcanzó 42.9% en 2006, es decir, más de 20 puntos porcentuales. Otro tanto ocurrió con el porcentaje de matrícula nacional (Conalep, 2007: 55, gráfica 3).

Estos dos indicadores proporcionan una idea del alcance de los cambios realizados antes del foxismo y de cómo las reformas sin rumbo echaron por la borda los logros alcanzados. Aunque el programa institucional del gobierno de Calderón insinúa, más que precisar, el extravío educativo del Conalep durante el foxismo, se llega a una conclusión sorprendente, por decir lo menos. Cuando se habla del rumbo a seguir, se afirma: “El regreso del Colegio a sus orígenes, para situarse en el futuro [?], significa conferir nuevo énfasis a la formación profesional técnica y la plena integración horizontal con el bachillerato en su conjunto en el marco de la reforma integral del nivel medio superior”. Pareciera que “el regreso a los orígenes” implicara la existencia de una edad de oro del Conalep que, suponiendo que hubiera existido en la década de 1980, resultaría inviable 20 años después.

El PI también menciona el modelo académico puesto en marcha en 2003 y veladamente lo critica, atribuyendo su fracaso a factores que presentaron un comportamiento “insatisfactorio”, entre los que destacan: “imprecisiones en la normatividad académico-escolar, equipamiento, ingresos y salidas laterales (de los alumnos), cambios de carrera, certificación de competencias adquiridas de manera intermedia durante el proceso de formación, apoyos didácticos insuficientes, rutas alternas de formación [?] y dificultad en el tránsito inter e intrainstitucional” (Conalep, 2007: 9).

Esta larga enumeración de carácter burocrático guarda silencio acerca de las cuestiones fundamentales: número de carreras, contenido de los programas, formación y actualización de los maestros, programas compensatorios para los alumnos de primer ingreso y material didáctico, por sólo mencionar algunos de los principales temas.

En segundo lugar, cabe mencionar el carácter altamente burocrático del PI, tanto en lo que se refiere al tema académico como a la vinculación con el sector productivo; igualmente en lo que concierne a la capacitación en y para el trabajo, que está incluida tan sólo como un inciso (el 1.7) de la vinculación, y a la federalización que incluye la “actualización” del decreto de creación del Conalep (en 1978 y modificado en 1997) para adecuarlo “a los nuevos esquemas educativos” (Conalep, 2007: 27). No es

difícil suponer que esta rigidez del PI vigente es una respuesta a la anarquía reinante en el colegio como resultado de los cuatro cambios de director en el periodo foxista.

En tercer lugar, el PI abunda en lugares comunes y en formulaciones vacías de contenido, todo ello presentado de manera dispersa. Un ejemplo, por tocar un tema fundamental (la actualización curricular), es el siguiente párrafo: “adecuar los documentos curriculares básicos incorporando contenidos [¿cuáles?] para la formación biopsicosocial [!], conforme a principios y fundamentos del Modelo Académico para la Calidad y la Competitividad [nunca explicado] centrados en el alumno y con aplicación intensiva de tecnologías de información y comunicación, que utilicen la solución de problemas como forma de aprendizaje y promuevan la formación autónoma [?] y el trabajo colaborativo” (Conalep, 2007: 23 y antecedente en 16). Pareciera que la urgente necesidad de poner orden sólo encontró, en la actual administración, una respuesta burocrática, carente de contenido académico. No es perceptible cómo podrá salir el Conalep de la crisis en la que lo hundió el foxismo.

#### OBJETIVOS GENERALES DE UNA NUEVA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA

En una época en que la globalidad es un distintivo en nuestra vida como ciudadanos comunes y corrientes, la educación no puede ser la excepción. Por el contrario, el ámbito educativo es uno de los más afectados por esta cultura global que borra las fronteras para acceder a la información, lo que permite trabajar con estándares internacionales y facilita realizar investigaciones conjuntas desde puntos remotos del planeta, por mencionar sólo algunas de las condiciones más representativas de este impacto.

En este contexto, un modelo educativo dirigido a jóvenes adolescentes tiene que estar pensado desde una óptica proactiva, planteando la superación de los múltiples lastres que han impedido que nuestra sociedad alcance los niveles de competitividad que su inserción en la economía mundial exige.

En primer lugar hay que contar con representatividad social, es decir, incorporar los requerimientos de sectores específicos como los empresarios, los padres de familia y por supuesto la comunidad educativa, integrada por profesores, investigadores y los propios alumnos para garantizar su legitimidad social. Cabe destacar que la participación de empresarios es imprescindible

para asegurar la pertinencia de los métodos y contenidos educativos, así como para facilitar en lo posible la inserción de los egresados en el mercado laboral.

En segundo lugar hay que asegurar el fortalecimiento del contenido académico del currículo; la escuela tiene que ser fundamentalmente un lugar de descubrimiento e intercambio de contenidos importantes y no sólo un lugar de socialización.

En tercer lugar hay que destacar el aspecto didáctico e insistir en el enfoque por competencias. Sus rasgos característicos se pueden resumir de la siguiente forma: el punto de partida e interés central del proceso educativo es el sujeto que requiere aprender. Además, se reconoce que existen diversas formas de hacerlo; se pone énfasis en la integración del ser humano: aprender a ser y a saber hacer para lograr la aplicación de conocimientos, habilidades y actitudes y valores en un conjunto indisoluble; se promueve la reflexión sobre el propio proceso formativo; se favorece la evaluación de los aprendizajes a partir de referentes definidos y aceptados socialmente, y como consecuencia de todo lo anterior, se establece como corolario inequívoco la necesidad del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Por consiguiente, el modelo ideal estaría planteado a partir del desarrollo de competencias, con el objetivo de formar para la vida, incorporando los saberes requeridos en el mundo actual. Desde esta perspectiva, debe buscarse que el egresado desarrolle las siguientes capacidades:

- En el ámbito personal: aprender a aprender; autonomía y conocimiento de sí mismo; seguridad y autoestima; análisis crítico de los resultados de sus acciones; razonamiento reflexivo y propositivo; aprender de los errores; iniciativa, creatividad y actitud emprendedora.
- En el ámbito profesional: comunicación efectiva en español, inglés y aplicaciones informáticas; planeación, organización y gestión de proyectos; participación en el mejoramiento de los procesos de trabajo; coordinación de grupos de trabajo; gestión de la calidad.
- En el ámbito social: respeto al medio ambiente; trabajo en equipo; responsabilidad y compromisos sociales; planteamiento y solución de problemas en diferentes escenarios.

Cabe destacar que el énfasis se ha puesto en el desarrollo de las habilidades personales, lo cual es congruente con la necesidad de la población objetivo, jóvenes entre 15 y 19 años, que aún están en proceso de maduración física e intelectual.

Los contenidos y tiempos requeridos para lograr este perfil se pueden agrupar de la siguiente manera:

1] Competencias comunicacionales para la utilización de diferentes códigos de comunicación, en español e inglés; manejo de computadora, *software* específico y multimedia. Es relevante mencionar que, en nuestra realidad, el aprendizaje del idioma inglés representa una ventaja para obtener una posición en el trabajo, para realizar estudios fuera del país o simplemente para navegar fluidamente por la red. En suma, es una necesidad que debe ser atendida lo más temprano posible y quizá es en el bachillerato cuando se presenta una última oportunidad para hacerlo eficazmente. Por ello, en este modelo el aprendizaje del inglés ocupa un espacio central, tanto en tiempo como en estrategias de enseñanza.

2] Competencias matemáticas como herramienta en los diversos procesos de razonamiento que suponen la construcción de conocimiento, y competencias científicas con la finalidad de propiciar la utilización de métodos sistemáticos de investigación y conocimiento en las áreas de ciencias naturales, como Física, Química y Biología.

3] Competencias tecnológicas basadas en una concepción orientada global e integralmente, que permitan la incorporación al mercado laboral. Para ello se requiere definir áreas relevantes, pertinentes y consistentes con las necesidades de los sectores productivos y no incurrir en una oferta carente de valor para la transformación económica del país. Para cumplir el objetivo de inserción laboral con flexibilidad, se plantea que existan itinerarios formativos, integrados por dos o más módulos, que permitan elegir entre intereses y obtener una certificación correspondiente, o al menos una función productiva o calificación laboral. Mediante este instrumento, los itinerarios formativos, se posibilita el reconocimiento de habilidades y otros conocimientos adquiridos de manera empírica, la inserción inmediata al mercado laboral y la complementación o actualización de la formación profesional.

4] Competencias sociohistóricas y de ciudadanía que permitan entender la sociedad actual, los grupos sociales que la componen, el papel del Estado, de los partidos políticos y movimientos sociales, así como los intereses y fuerzas que representan.

5] Competencias críticas y creativas para desarrollar la capacidad de identificar y solucionar problemas en contextos cambiantes, trabajar en equipo y actuar en situaciones de incertidumbre.

6] Competencias de responsabilidad social con la finalidad de impulsar la utilización de tecnologías para el cuidado y la conservación de la naturaleza. En este caso, el proceso didáctico que se plantea es diferente, debido a que en buena medida las actitudes básicas son resultado tanto de valores adquiridos en el hogar y en la escuela como de experiencias posteriores, principalmente en el trabajo. Por ello, se propone la realización de talleres en donde los jóvenes dispongan de una guía para realizar actividades que les permitan organizarse individualmente y en equipo en función del logro de determinados objetivos, discutir y participar en debates a fin de llegar a consensos a partir de posiciones diferentes e incluso antagónicas, plantear problemas reales y soluciones, aplicando los conocimientos que se poseen, tomar decisiones, estimular la creatividad y practicar la autoevaluación con base en criterios predefinidos. Además, estos talleres deben proporcionar respuestas a las inquietudes concretas de los jóvenes; sin embargo, algunos temas que sólo interesan a los adolescentes pueden ser objeto de trabajo en talleres destinados a desarrollar la responsabilidad social, como: los jóvenes y la naturaleza; los jóvenes y la salud; los jóvenes y su sexualidad; la construcción de género en los jóvenes; los jóvenes y el tiempo libre; los jóvenes y la legalidad, entre otros.

Para concretar estas intenciones educativas es imprescindible contar con un profesorado competente y comprometido, es decir, que posea capacidades en el ámbito de la pedagogía y la didáctica. En cuanto al modelo de enseñanza, será necesario privilegiar situaciones de aprendizaje colaborativo en las que se mezcle información con la oportunidad de análisis críticos y ensayos de acción. Pero para que ello ocurra se necesita buena información, adecuadas estrategias de comunicación que den a conocer lo que se espera del profesor, así como materiales y ambientes de aprendizaje apropiados.

En términos generales, se puede sostener que son pocas las horas que los profesores dedican a su formación y reflexión colectiva en los centros educativos. Con frecuencia este espacio se reduce a la realización de talleres y experiencias de asistencia técnica, concebidos, en muchos casos, como mera entrega de información sin animar procesos permanentes de reflexión, por lo que hay que estimular las experiencias de encuentro entre profesores, dirigidas a examinar sus prácticas, a tomar nota de nuevas tendencias y a ayudarse mutuamente; en suma, a promover la conformación de comunidades de aprendizaje.

Con estos elementos de tipo académico, se pretende generar un clima escolar incluyente, donde se vivan los valores y en consecuencia se apoye

el desarrollo personal de los integrantes de la comunidad, en una época en que el acoso y la violencia parecen imponerse como norma de vida.

La formación del bachillerato puede considerarse como la última general porque la población objetivo aún está en proceso de maduración y por ello es susceptible de desarrollar competencias básicas. Por lo mismo resulta imprescindible establecer aspectos comunes entre todas las instituciones que ofrecen este tipo de estudios para facilitar la movilidad y el tránsito entre ellas, y así favorecer que los estudiantes concluyan el ciclo de la educación media superior, que aún conoce altas tasas de deserción.

#### REFERENCIAS

- Cardoso, F.H., 1971. *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes*. México, Siglo XXI.
- Conalep, 2007. Programa Institucional 2007-2012. Educación de Calidad para la Competitividad. México, Secretaría de Educación Pública.
- Furtado, C., 1968. *Teoría y política del desarrollo económico*. México, Siglo XXI.
- Jaguaribe, H., et al., 1970. *La dependencia político-económica de América Latina*. México, Siglo XXI.
- Marini, R.M., 1973. *Dialéctica de la dependencia*. México, Ediciones Era.



TERCERA PARTE  
EDUCACIÓN SUPERIOR



12  
LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR:  
TRAYECTORIA RECIENTE Y ESCENARIOS FUTUROS

*Rodolfo Tuirán\** y *Christian Muñoz\*\**

CONTENIDO

Introducción	360
La expansión de la educación superior	361
La educación superior al inicio del siglo XXI	368
Modernización del sistema de educación superior	371
Un modelo de financiamiento con mayores niveles de flexibilidad	375
Los fondos extraordinarios, 376; Evaluación y acreditación, 380	
Equidad en el sistema de educación superior	383
Conclusiones	385
Referencias	388

---

\* Subsecretario de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública: <tuiran@sep.gob.mx>.

\*\* Asesor de la Subsecretaría de Educación Superior: <cdmunoz@sep.gob.mx>.

## INTRODUCCIÓN

La educación superior en México, no obstante las líneas de continuidad que pueden establecerse con las instituciones educativas del siglo XIX, es una realización plena del siglo XX, especialmente de la segunda mitad del mismo. La educación superior abandonó en este periodo la orientación elitista que había prevalecido durante la primera parte del siglo XX para convertirse en uno de los eslabones fundamentales en la estructura de oportunidades del país a principios del siglo XXI.

El rezago educativo, las conflictivas relaciones entre el gobierno federal y la Universidad Nacional y la carencia de incentivos provenientes de una estructura económica tradicional contribuyeron a obstaculizar el desarrollo de las universidades públicas hasta muy avanzada la primera mitad del siglo XX. Más tarde, el debilitamiento de esas condiciones colocó a las instituciones de educación superior en una trayectoria de expansión que sólo sería afectada por la crisis política de finales de los años sesenta y principios de los setenta, y por las contracciones económicas recurrentes.

El primer ciclo de expansión de la matrícula de educación superior fue interrumpido por el estancamiento económico en la década de los ochenta. La enseñanza superior no sólo vio reducida su capacidad para continuar expandiendo sus servicios, sino que también enfrentó los efectos de un crecimiento no planeado del sistema educativo en un contexto de restricción presupuestal. La revisión crítica de los fundamentos del sistema de enseñanza superior dio lugar, más tarde, a un importante giro en la política educativa, que pasó a prestar cada vez más atención a aspectos como la calidad y la pertinencia.

El sistema de educación superior, mediante distintos mecanismos —reformas constitucionales, creación de leyes, política de financiamiento, instrumentación de distintos modelos de gestión, entre otros—, ha buscado ajustar su funcionamiento a las demandas del entorno social, económico y político. La eficacia y fuerza de estas medidas —como toda política pública— siempre tuvo una relación directa con las posibilidades que ofrecía el régimen político.

Las reformas de la década de 1940 tuvieron continuidad porque se beneficiaron de la estabilidad institucional de un régimen político que lentamente dejaba atrás las etapas de álgido enfrentamiento político e ideológico. Así se crearon las condiciones que estimularon el crecimiento de la matrícula universitaria durante las tres décadas siguientes.

La crisis de legitimidad del régimen político, primero, y la contracción económica de los ochenta, después, obligaron a redefinir las bases de sustentación del sistema de enseñanza superior. Los primeros pasos dirigidos a transformar algunos aspectos de la arquitectura institucional comenzaron a darse durante los años ochenta y noventa, pero no fue sino hasta la siguiente década cuando estas iniciativas empezaron a articularse en un modelo diferente de gobierno y gestión del sistema de educación superior.

### LA EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La educación superior hasta mediados del siglo pasado era ofrecida por un pequeño número de instituciones educativas principalmente públicas, débilmente articuladas entre sí, orientadas a la formación profesional y fuertemente comprometidas con la reproducción de las élites (Camp, 2006; Loaeza, 1988). El exclusivismo social de las instituciones universitarias, sin embargo, no las protegía de las fuertes presiones originadas en los procesos de cambio social, político y económico.<sup>1</sup> La historia de las universidades mexicanas en la segunda mitad del siglo xx está marcada por la erosión de este modelo elitista y el surgimiento de un sistema más abierto a las demandas sociales y económicas.

La industrialización y la urbanización provocaron profundas transformaciones en la estructura productiva y social que, entre otros efectos, propiciaron una mayor presión sobre los servicios educativos. Así, no sólo aumentó la demanda de trabajadores manuales calificados, sino también la de profesionales y técnicos capaces de desenvolverse en las nuevas organizaciones que surgían al ritmo del proceso de modernización.

<sup>1</sup> Según Roderic Ai Camp (2006: 182), “las élites del poder utilizan la educación para identificar, reforzar y remodelar valores que forman la base de una subcultura de élite”. Las universidades públicas, primero, y las particulares, después, sirvieron como un espacio excepcional para la estructuración de las redes de poder en México. Las instituciones públicas —especialmente la Escuela Nacional Preparatoria y la UNAM— sirvieron como escaleras de ascenso social para los miembros de las clases medias que buscaban abrirse espacios en los campos del servicio público y la política. Las escuelas particulares, por su parte, desempeñaron un papel crucial en la socialización de las élites económicas y empresariales. Para Camp (2006: 153), el grado de escolarización universitaria de la élite mexicana es comparable al observado en los países desarrollados y superior al de los países de similar desarrollo.

No obstante, el crecimiento de la matrícula de educación superior tardó en materializarse porque una serie de cuellos de botella bloqueaba la expansión tanto de la oferta como de la demanda de educación superior. Los obstáculos se originaban, entre otros factores, en el rezago educativo que se mantenía como un lastre permanente y en el conflicto irresuelto entre el Estado y la Universidad Nacional, que se arrastraba desde la década de los treinta.

El rezago educativo era de tal magnitud que sólo una pequeña proporción de los jóvenes concluía la enseñanza media y podía continuar sus estudios universitarios. En estas condiciones sólo era viable un modelo elitista de educación superior. Aunque los gobiernos emanados de la Revolución convirtieron la cuestión educativa en una alta prioridad, los logros en materia de escolarización eran notoriamente pobres tres décadas después de concluido el conflicto armado (Ornelas, 1995). De hecho, a principios de los años cincuenta, casi uno de cada dos hombres (46.6%) y cuatro de cada 10 mujeres (39.6%) eran analfabetas (Gutiérrez, 1992).<sup>2</sup>

La aprobación de una ley orgánica en 1945 contribuyó a resolver el añejo problema de gobernabilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) al aportar un nuevo marco para la normalización de las relaciones Universidad-Estado. Así, Universidad y gobierno diseñaron un mecanismo de convivencia mediante el cual el gobierno garantizaba el apoyo financiero y el respeto a la autonomía universitaria y la UNAM aseguraba la “despolitización” de sus procesos internos (Ordorika, 2003).<sup>3</sup>

La marginación de las posiciones políticas más radicales, tanto en el gobierno como en la UNAM, permitió la cristalización de un nuevo régimen de gobierno de la Universidad (Ordorika, 2003).<sup>4</sup> El acuerdo inauguró una

<sup>2</sup> Más aún, en 1960, sólo 2.3 y 1.9% de los hombres y mujeres mayores de 15 años habían concluido la educación media superior. Al respecto, véase INEGI, 2009a.

<sup>3</sup> Las transformaciones en la estructura social y económica de la década de los cuarenta crearon las condiciones para el surgimiento de lo que Loaeza (1988) ha llamado la “querrela escolar”. El fortalecimiento de las clases medias acrecentó la disputa por el control del campo educativo, crucial para las aspiraciones de movilidad y estabilidad social de estas clases. Para Loaeza, “la importancia de la escuela reside en que es aparato de reproducción en un doble sentido: desde un punto de vista real es el fundamento de su situación económica y, desde un punto de vista simbólico, es la base de su permanencia como grupo de prestigio” (Loaeza, 1988: 56).

<sup>4</sup> Al quedar la elección del rector acotada al terreno de la Junta de Gobierno, la posibilidad de que las expresiones de derecha e izquierda opuestas al régimen ocuparan posiciones de gobierno en la Universidad quedaba acotada.

prolongada etapa de expansión para las universidades, al tiempo que se liberó el terreno para que los gobiernos estatales impulsaran sus propias instituciones de educación superior.

El pacto de gobernabilidad formó parte de un giro en la política educativa más general, que pretendía abandonar la visión de la educación como un campo de confrontación ideológica para convertirla en una herramienta para la unidad y el desarrollo nacionales (Ornelas, 1995; Loeza, 1988).

En este marco se inscribe una serie de iniciativas dirigidas a ampliar la oferta educativa para atender una demanda que crecía alentada por el cambio económico y demográfico. El más destacado de los programas fue el Plan de Once Años (1959-1970), impulsado por Jaime Torres Bodet, que pretendía extender la cobertura de la educación primaria y secundaria a todos los menores de 14 años.<sup>5</sup> Esta y otras medidas hicieron crecer luego la demanda de educación superior.

En esa época, las instituciones universitarias, especialmente la UNAM, dieron pasos importantes hacia la profesionalización de la carrera académica, a la vez que adoptaron una serie de reformas dirigidas a fortalecer la docencia y la investigación (Ordorika, 2003). Sin embargo, las transformaciones estructurales de la sociedad y la rigidez del sistema político erosionaron de nueva cuenta las bases de la relación entre Estado y universidad.

La crisis de legitimidad disparada por la represión del movimiento estudiantil a finales de los sesenta mostró los límites de las políticas de modernización autoritaria impulsadas bajo el cobijo de las reformas de 1945. La crisis de modernización que afectó a la educación superior no sólo obligaba a revisar las condiciones en que estaba ocurriendo la expansión del sistema, sino que también hizo evidente las limitaciones derivadas de las políticas públicas instrumentadas en un contexto de democracia restringida.

Así, hacia finales de los setenta, el sistema de enseñanza e investigación superior había alcanzado un considerable tamaño y grado de diversificación. La oferta educativa estaba integrada por cinco instituciones federales, 28 universidades estatales, 17 institutos tecnológicos y 52 instituciones particulares (véase el cuadro 12.1).

Sin embargo, tal infraestructura se mostraría insuficiente para absorber las presiones sociales que demandaban una ampliación de los canales de acceso a la educación superior. El desequilibrio entre oferta y deman-

<sup>5</sup> Plan de Mejoramiento de la Enseñanza Primaria y Secundaria (1959-1970).

**Cuadro 12.1.** Número de instituciones de educación superior (IES) según sostenimiento, subsistema y año de fundación (acumulado)

	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Institutos tecnológicos</i>	<i>Universidades tecnológicas</i>	<i>Universidades politécnicas</i>	<i>Conacyt</i>	<i>Privadas</i>
1910-1919	2	2	0	0	0	0	0
1920-1929	2	5	0	0	0	0	0
1930-1939	3	6	0	0	0	0	2
1940-1949	4	11	2	0	0	0	6
1950-1959	5	21	6	0	0	0	17
1960-1969	5	28	17	0	0	0	52
1970-1979	8	34	50	0	0	12	135
1980-1989	9	35	65	0	0	20	341
1990-1999	9	38	120	38	0	26	744
2000-2008	9	38	120	61	23	27	1 476

Nota: la información sobre las IES privadas de 1980 en adelante fue tomada de Acosta, 2005.

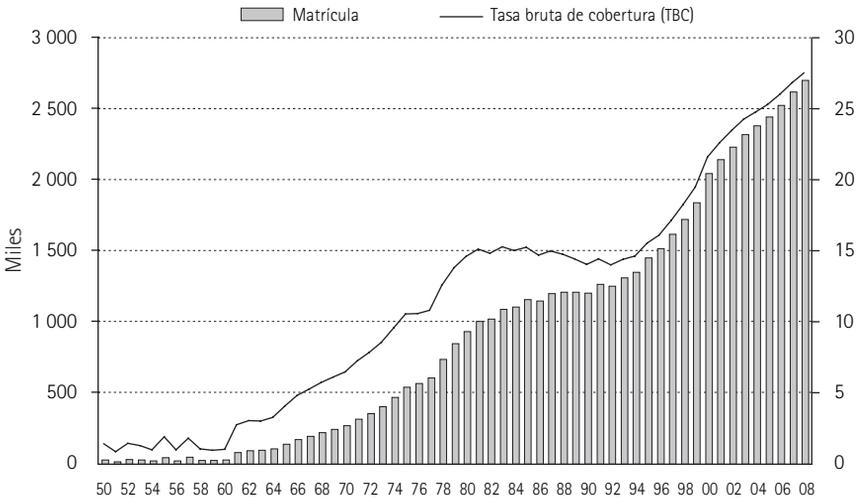
Fuente: elaboración propia con base en distintas fuentes documentales.

da se hizo evidente en la década de los setenta y dio lugar a un proceso de expansión de la matrícula que no pocos vieron con preocupación (gráfica 12.1).<sup>6</sup>

Importantes sectores de la élite académica no ocultaron sus temores acerca de los efectos negativos del aumento descontrolado de la población universitaria (Ordorika, 2003). Otros, advertidos sobre la dinámica que podría tomar la expansión del sistema de educación superior, recomendaron la instrumentación de reformas institucionales, académicas y pedagógicas con el fin de preparar a las instituciones educativas para la etapa de mayor crecimiento que se avecinaba.

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), en una serie de reuniones llevadas a cabo entre 1969 y 1974, elaboró un programa ambicioso de reformas a la educación superior que era complementario al interés del gobierno federal por impulsar la ampliación de las oportunidades educativas. Este giro en la orientación de la política educativa se manifestaría en los debates que condujeron a la nueva Ley Federal de Educación en 1973 (Rodríguez, 1999).

<sup>6</sup> La cobertura aumentó de 6.4% en 1970 a 10.5% en 1975 y a 14.5% en 1980. Esta expansión coincidió con la etapa de más rápido crecimiento de la población de 19 a 23 años de edad.



Nota: la cobertura se calculó utilizando como denominador a la población de 19 a 23 años.  
Fuente: INEGI, 2009b (para el periodo 1950-1969); SEP, 2009 (para el periodo 1970-2008).

**Gráfica 12.1.** Matrícula escolarizada  
y cobertura en educación superior, 1950-2008.

Las propuestas incluían la creación de un sistema de créditos común para facilitar la movilidad de estudiantes y profesores, el establecimiento de un sistema nacional de exámenes, la expansión de los programas de posgrado, la realización de evaluaciones regulares a los programas e instituciones, el fortalecimiento de las relaciones empresa-universidad, la creación de un programa de formación y actualización para profesores universitarios y el impulso a la modalidad abierta y a distancia.

Sin embargo, la implementación de estas reformas nunca adquirió un carácter generalizado y su operación quedó acotada a ámbitos institucionales específicos.<sup>7</sup> En contraste, el gobierno federal impulsó su proyecto de ampliación de la oferta de educación superior. Este giro se vio nítidamente reflejado en el aumento de la matrícula de la educación superior y en el crecimiento sostenido del financiamiento público.

<sup>7</sup> Las propuestas de reforma académica en la línea sugerida por la ANUIES se aplicaron sólo parcialmente en los espacios tradicionales de la educación superior —las instituciones autónomas— y, por regla general, fue en las nuevas instituciones (como la Universidad Autónoma Metropolitana) donde más rápido se avanzó en la implementación de las nuevas orientaciones (Rodríguez, 1999).

La expansión del sistema de enseñanza superior se interrumpió abruptamente en la década de los ochenta (gráfica 12.1). El ritmo de crecimiento anual de la matrícula cayó de un promedio superior a 10% en el periodo 1970-1982 a un nivel apenas superior a 2% entre los años 1983 y 1994. El efecto de la contracción afectó de manera desigual a los sectores público y particular. Mientras que el crecimiento de la matrícula en las instituciones públicas continuó contrayéndose hacia finales de los ochenta y principios de los noventa, la recuperación fue rápida en las instituciones particulares. La consecuencia directa de la contracción de la matrícula fue que entre 1983 y 1994 la cobertura se mantuvo casi constante (en torno a 14 o 15% de la población de 19 a 23 años de edad) o incluso disminuyó ligeramente. El estancamiento de la matrícula universitaria significó una década perdida para la educación superior (cuadro 12.2).

En la configuración de este escenario influyó de manera decisiva la crisis de la deuda y su impacto sobre las finanzas públicas. La contracción de los ingresos públicos hizo caer la inversión y, con ello, se canceló la posibilidad de seguir ampliando la oferta de educación superior. El ritmo de crecimiento anual del gasto público en educación superior declinó notablemente al pasar de 11.9% entre 1977 y 1982 a un crecimiento negativo de 3.2% entre 1983-1989 (cuadro 12.3).

**Cuadro 12.2.** Tasa de crecimiento medio anual de la matrícula de las IES según tipo de sostenimiento, 1970-2008

<i>Matrícula</i>	1971-1976	1977-1982	1983-1988	1989-1994	1995-2000	2001-2006	2007-2008
Particulares	10.1	17.7	-1.0	9.0	12.6	3.4	2.5
Públicas	12.8	10.5	3.0	0.9	3.5	3.3	3.5
Total	12.5	11.6	2.3	2.4	6.0	3.3	3.1

Fuente: elaborado con base en la información disponible en SEP, 2009.

**Cuadro 12.3.** Crecimiento anual promedio del gasto federal en educación, 1977-1989 (porcentajes)

<i>Periodo</i>	<i>Básica</i>	<i>Media</i>	<i>Superior</i>
1977-1982	7.9	14.6	11.9
1983-1989	-0.5	0.9	-3.2
1977-1989	-1.0	3.7	0.9

Fuente: Kent *et al.*, 1999.

A su vez, el deterioro económico debilitó la capacidad de los hogares para apoyar el acceso y la permanencia de los jóvenes en la educación superior. La creación de nuevas instituciones públicas prácticamente se interrumpió y el crecimiento de la oferta se desplazó parcialmente al sector privado. Aunque sobresaliente (se crearon más de 200 instituciones particulares en la década de los ochenta), el aumento de la capacidad instalada en las instituciones particulares fue insuficiente para compensar la contracción en las instituciones públicas.

El abrupto crecimiento de la matrícula en los años setenta y la contracción del financiamiento público durante los ochenta se combinaron para hacer visible uno de los rezagos más graves del sistema de educación superior: la deficiente calidad de sus servicios. Si bien el deterioro afectó todas las esferas relacionadas con la vida universitaria (infraestructura, instalaciones, equipamiento, entre otras), en ninguna los efectos fueron tan severos como en la de los recursos humanos (Gil, 1994).

La necesidad de atender cohortes de estudiantes cada vez más numerosas obligó a las instituciones a contratar como profesores a profesionales recién egresados, carentes de la experiencia necesaria.<sup>8</sup> En torno a esta necesidad se articuló un mecanismo de reproducción del deterioro educativo que ponía en cuestión uno de los propósitos de las instituciones de educación superior, públicas y privadas: la formación de recursos humanos calificados. Ello ocurrió en el marco de un modelo de regulación notoriamente inadecuado para atender los problemas de las instituciones de educación superior.

El sistema de planeación que se intentó instrumentar a finales de los años setenta buscó cimentar la gestión y dirección del sistema de educación superior sobre nuevas bases institucionales.<sup>9</sup> El proyecto, sin embargo, no prospe-

<sup>8</sup> Esta afirmación sólo puede sostenerse como una descripción general del sistema de educación superior. Aunque el contexto económico de los años ochenta era claramente desfavorable, la complejidad y heterogeneidad del sistema de educación superior abría la posibilidad de múltiples y diferenciados efectos y, por lo tanto, daba cabida a la estructuración de distintas experiencias de desarrollo profesional académico. Rocío Grediaga (2000) ha destacado que las trayectorias de inserción y desarrollo profesional de los académicos ha seguido patrones altamente diferenciados. El campo disciplinario, la institución de pertenencia, el tipo de contrato laboral y las preferencias individuales son factores que, más allá de las condiciones adversas del entorno, moldearon la evolución del campo profesional académico en México.

<sup>9</sup> En 1978 se formula el primer Plan Nacional de Educación Superior y también se crea el Sistema Nacional Permanente de la Educación Superior. En esta instancia participaban las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (Coepes),

ró por dos razones; primero, porque la crisis evaporó los recursos necesarios para financiar un programa de esta naturaleza, y segundo, porque el modelo de planeación se mostraba inadecuado para operar en un medio cuya complejidad había crecido con el aumento de la matrícula, la diferenciación de las instituciones de educación superior y la expansión territorial de la oferta educativa. A ello había que agregar el hecho de que un número significativo de las instituciones de educación superior —sustentadas en la autonomía universitaria— podía sustraerse al control público directo (Rodríguez, 1999).

### LA EDUCACIÓN SUPERIOR AL INICIO DEL SIGLO XXI

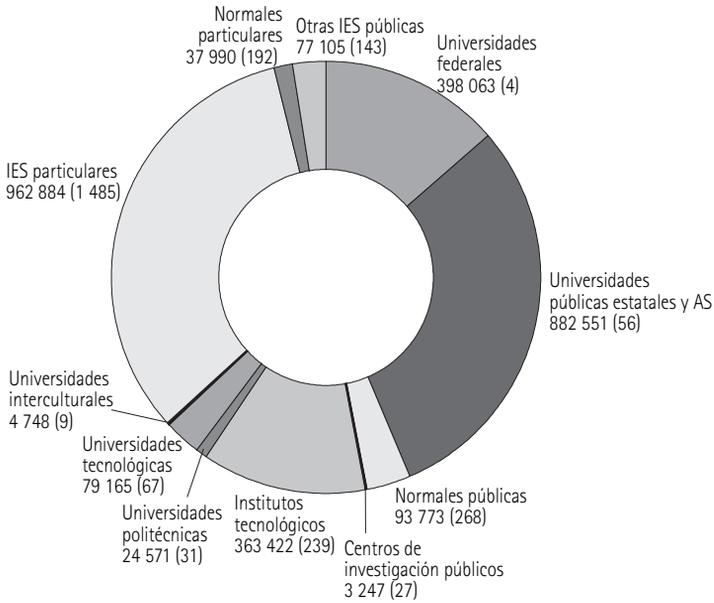
La educación superior en la primera década del siglo XXI presenta ya muchos de los rasgos que seguramente marcarán la evolución del sector en los próximos años. La oferta educativa se ha diversificado en respuesta a los cambios en los mercados de trabajo y la estructura productiva; la gobernabilidad del sistema ha ganado en complejidad debido al mayor número de actores y de funciones exigidas a las instituciones de educación superior, y el mapa social de las instituciones es cada vez más heterogéneo como resultado de la ampliación de la cobertura a los estratos sociales menos favorecidos.

En el ciclo escolar más reciente (2008-2009), 2 539 instituciones de educación superior brindaron servicios educativos de nivel superior a poco más de 2 093 000 alumnos. Un tercio de la matrícula (34.2%) está inscrita en 1 677 instituciones particulares y el resto es atendida por 843 instituciones públicas. En el sistema público coexisten instituciones de viejo cuño, como las 56 universidades públicas estatales y de apoyo solidario (30.1% de la matrícula), cuatro universidades federales (13.6%), 268 escuelas normales públicas (3.2%) y 239 institutos tecnológicos (12.4%), con las instituciones y subsistemas de más reciente creación, como las 31 universidades politécnicas, las 67 universidades tecnológicas y las nueve universidades interculturales. En conjunto, las 337 instituciones del subsistema tecnológico —institutos y universidades politécnicas y tecnológicas— absorben casi un sexto de la matrícula total (15.9%) (gráfica 12.2).

La dinámica de la matrícula dentro del sistema muestra tendencias divergentes. Entre 2000 y 2008 la matrícula en normales se contrajo de ma-

---

los Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (Corpes) y la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes) (Rodríguez, 1999).



Notas: incluye UNAM, UAM, IPN y UPN. Las demás instituciones pertenecientes al ámbito federal están incluidas en la categoría "Otras IES públicas". La matrícula total del ciclo fue de 2 931 000 alumnos inscritos en 2 539 instituciones de educación superior.  
Fuente: Subsecretaría de Educación Superior, Formato 911.

**Gráfica 12.2.** Matrícula total de educación superior, 2008-2009 (número de IES por modalidad).

nera muy pronunciada (-5.1%), mientras que la matrícula del emergente subsistema de universidades tecnológicas aumentó 2.2 veces.<sup>10</sup>

Factores demográficos, como la contracción de la base de la pirámide demográfica, e institucionales, como el aumento de la cobertura de la educación básica en los años previos, han provocado una caída en la demanda de profesionales de la educación. A su vez, la diversificación de los programas educativos (con el surgimiento de carreras más afines a las demandas actuales del mercado laboral) ha abierto otras oportunidades educativas y facilitado el proceso de transición.

<sup>10</sup> La matrícula del subsistema de escuelas normales se contrajo de 200 900 a 131 800 estudiantes entre los ciclos 2000 y 2008. Por el contrario, la matrícula de las universidades tecnológicas creció de 36 200 a 79 800 entre 2000 y 2008.

Asimismo, la ampliación de la cobertura territorial se ha consolidado en los años recientes. Una característica sobresaliente del sistema de educación superior en sus primeras etapas fue la elevada concentración geográfica de la oferta de servicios. A principio de los sesenta, tan solo el Distrito Federal llegó a concentrar más de 60% de la matrícula de educación superior. El proceso de desconcentración de la oferta se dejó ver con fuerza a partir de los años ochenta, cuando el peso de la matrícula del Distrito Federal se redujo a 28.8% en 1981 y a 23.4% en 1990 (Rodríguez, 1999). En 2000, las dos entidades federativas con mayor matrícula —Distrito Federal y Nuevo León— concentraban casi un cuarto (23.2%) de la matrícula nacional; más recientemente, en 2008, el peso de la matrícula en estas entidades se redujo a un quinto (20.4%).<sup>11</sup>

La desconcentración territorial de la oferta educativa superior ha seguido dos patrones: por un lado, las entidades federativas han impulsado la oferta por medio de las universidades públicas estatales o de las nuevas opciones de educación superior; por otro, la oferta educativa ha trascendido la frontera de los grandes asentamientos urbanos para extenderse a las ciudades de menor tamaño e, incluso, a los contextos semiurbanos.

Una característica adicional del sistema de educación superior es la expansión reciente del posgrado nacional y de la educación abierta y a distancia. La matrícula de los programas de posgrado ha crecido de manera significativa debido a la demanda de cuadros altamente calificados por parte del propio sistema educativo y por segmentos del mercado de trabajo demandantes de profesionales especializados. Después de un periodo de rápida expansión de la matrícula en este nivel a finales de los noventa, la dinámica se estabilizó al inicio de esta década y de nuevo ha mostrado un repunte en los últimos años.<sup>12</sup> En el ciclo 2008-2009, más de 211 000 estudiantes estaban inscritos en algún programa de este nivel, cifra que representó más de 7% de la matrícula total de educación superior.

A su vez, la flexibilidad de los programas impartidos bajo la modalidad no escolarizada ha permitido dar cabida a una amplia variedad de demandas educativas que, por su especificidad y tamaño relativo, solían no encontrar respuesta en los programas tradicionales. Actualmente, casi 217 000 personas

<sup>11</sup> Los datos correspondientes a 2000 y 2008 se obtuvieron del Formato 911.

<sup>12</sup> La matrícula de posgrado creció entre 1995 y 2000 a un ritmo promedio anual de 12.5% y en el periodo 2001-2006 el crecimiento disminuyó a un promedio anual de 4.7%. En los dos últimos ciclos (2007-2008) la matrícula de posgrado se ha expandido a una tasa anual de 6.8% (datos del Formato 911).

realizan estudios de licenciatura o para técnico superior universitario en programas no escolarizados en el país y poco más de 26 000 en el posgrado. Es decir, quienes eligen opciones abiertas y a distancia representan actualmente alrededor de uno de cada 12 estudiantes de educación superior en el país.<sup>13</sup>

Aunque el tono dominante en la evolución reciente del sistema de educación superior ha sido el cambio, también es posible identificar rasgos de estabilidad. Destaca, por ejemplo, la persistente concentración de la matrícula en los programas del área de ciencias sociales y administrativas y, en menor medida, en las carreras del área de ingeniería y tecnología.

La coexistencia de la oferta pública y privada de servicios educativos también se ha mantenido en las preferencias de los estudiantes. Se trata de una coordinación que no fue programada ni mucho menos acordada. Mientras que las instituciones particulares concentraron su oferta educativa en los programas académicos del área de ciencias sociales y administrativas y, en menor medida, en las ingenierías, las instituciones públicas continuaron ofreciendo alternativas en prácticamente todas las áreas del conocimiento.

Esta suerte de división del trabajo ha asegurado que, por un lado, el sistema de educación superior dé cabida a las preferencias de los estudiantes por ciertas carreras que el sector público considera innecesario continuar expandiendo y, por otro lado, sostiene la necesaria diversificación de los programas educativos en áreas emergentes, que no necesariamente tienen una demanda sólidamente establecida, pero que son fundamentales o estratégicos para el desarrollo nacional.

#### MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El sistema de educación superior fue producto de un periodo de crisis sumamente afectado en sus condiciones de operación. La disfuncionalidad del sistema de educación superior rivalizaba hasta ese momento con las aportaciones positivas que pudieran atribuírsele.

<sup>13</sup> Casi 8% de la matrícula de nivel licenciatura está inscrita en algún programa de este tipo y en el nivel de posgrado la proporción es aún mayor (12.4%). La nueva oferta de educación superior en la modalidad abierta y a distancia por parte de Secretaría de Educación Pública es uno de los intentos más recientes dirigidos a consolidar y expandir esta modalidad. Esta nueva opción quedará formalmente institucionalizada en 2010 con la creación de la Universidad Abierta y a Distancia de México.

Era preciso atender los graves problemas de funcionamiento, organización y calidad de las instituciones y programas educativos. Se podía estar en desacuerdo acerca de cuáles eran las estrategias más adecuadas para atacar el problema, pero el diagnóstico era ampliamente compartido por los actores relevantes (Kent, 2005): la educación superior requería una reforma integral si se deseaba cumplir con los fines que de ella se esperaban.

Esta reforma había que encararla en el marco más general de una sociedad sometida a un profundo proceso de cambio social, económico y político (Muñoz, 2006; Rodríguez y Casanova, 2005). La transformación de las relaciones entre sociedad, economía y Estado no podía pasar inadvertida para las universidades. La política de ajuste estructural aplicada en México era alentada por una doctrina que pugnaba por ampliar la esfera de influencia de las fuerzas del mercado, al tiempo que se buscaba reducir el tamaño del Estado.

Estos cambios en la posición relativa del Estado frente a la sociedad y la economía repercutieron profundamente en el diseño de las políticas públicas. Nociones como la descentralización de la toma de decisiones, la eficiencia y efectividad de las acciones públicas, la coordinación, la rendición de cuentas y la flexibilización rápidamente se convirtieron en los principios que guiarían la operación de las políticas públicas.

En este marco de transformaciones, las prioridades y los objetivos de la educación superior fueron profundamente redefinidos. La calidad de la educación se convirtió en una meta mayor porque de ella se esperaba una contribución sustantiva para la modernización de la economía, la producción de conocimiento e innovaciones y la formación de una fuerza de trabajo calificada. Además, la vinculación de las instituciones educativas con el mundo empresarial y la esfera productiva comenzó a ser concebida no sólo como una contribución de la universidad al desarrollo del país, sino como condición necesaria para participar exitosamente en el proceso de globalización.

La experiencia de los años setenta arrojó, años más tarde, claras indicaciones sobre los riesgos ocasionados por la expansión no regulada de la educación superior. México, a diferencia de otros países de la región, no instrumentó una reforma integral de la educación superior como antesala del proceso de expansión de la matrícula superior (Klein y Sampaio, 2002). En su lugar, se optó por una política de ampliación de la oferta educativa que no fue acompañada por las medidas necesarias para asegurar la calidad de los programas educativos. Esta decisión dejó a las instituciones educativas mal preparadas para enfrentar el abrupto crecimiento de la demanda en

los años siguientes.<sup>14</sup> La crisis económica de los ochenta y sus efectos sobre los ingresos públicos mostraron la fragilidad de los cimientos del sistema de educación superior.

El déficit en materia de cobertura, calidad y equidad obligó a dar un giro a las políticas públicas a partir de los noventa, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década. A semejanza de lo ocurrido casi 20 años atrás, se optó por sumar iniciativas en distintas arenas de la vida académica e institucional antes que por una reforma integral del sistema, pero a diferencia de lo ocurrido entonces, los cambios transformaron profundamente los mecanismos de regulación y gobierno de la educación superior.

El clima ideológico de principios de los noventa dotó de legitimidad al proyecto reformista. La sociedad mexicana estaba imbuida en un proceso de transformaciones que incluía la privatización de empresas públicas, la descentralización de servicios sociales (como la salud y la educación), la apertura comercial y la desregulación.

En el ámbito de la administración se comenzaron a delinear iniciativas que cuestionaban los estilos tradicionales de ejercicio del poder público y de instrumentación de las políticas públicas. Estas iniciativas fueron paulatina y selectivamente adoptadas tanto en la hechura de las políticas públicas en general como en la más específica de las políticas educativas. Así, nociones como rendición de cuentas, evaluación y gestión orientada a los consumidores, entre otras, comenzaron a poblar el léxico de las políticas públicas y a dar forma a las acciones gubernamentales (Pardo, 2004).

A ello hay que sumar el importante reflujó de los movimientos sociales, estudiantil y gremial, que tanto habían influido en la evolución de las universidades en los decenios anteriores. No menos importante fue el agotamiento del discurso originado en la tradición del nacionalismo revolucio-

<sup>14</sup> Durante la primera mitad de los setenta se debatieron varias propuestas de reforma a la educación superior que no lograron convertirse en un programa integral. Sin embargo, en ellas se reconocía la magnitud de los retos: acreditación, equidad, formación profesional y movilidad académica, fortalecimiento del posgrado, enfoques pedagógicos y curriculares. Según algunos autores, el fracaso de la reforma puede atribuirse a la falta de consenso entre las universidades autónomas (Rodríguez, 1999). Sin embargo, que la ANUIES haya sido la principal impulsora de estas reformas —espacio donde las universidades autónomas tienen un gran peso— sugiere que el gobierno consideró la opción de la reforma como una alternativa incierta y poco atractiva frente a la necesidad de responder a las demandas por la ampliación de espacios educativos. Esta disyuntiva podría contribuir a explicar la decisión de acotar la política de educación superior a la expansión cuantitativa del sistema.

nario. Este vacío político favoreció la aparición de nuevos códigos, reglas e instituciones impulsadas por los reformistas (Acosta, 2000).

Las reformas iniciadas a finales de los ochenta y continuadas hasta ahora se desarrollaron en dos ámbitos fundamentales para la gobernabilidad del sistema de educación superior: el de las relaciones entre el Estado y las instituciones de educación, y el de las relaciones entre estas instituciones y los actores sociales relevantes (profesores, investigadores, estudiantes y trabajadores administrativos) (Ibarra, 2002).

El marco jurídico de la educación superior se había limitado principalmente a la regulación de las relaciones entre el Estado y las instituciones educativas. Gran parte de este esfuerzo puede seguirse en la trayectoria de su más importante concepto jurídico: la autonomía. Con base en esta noción, las universidades públicas autónomas se reservaban un control amplio de los asuntos institucionales y dejaban en manos de la administración central la responsabilidad del financiamiento y la definición de políticas de orden general.

Las políticas de modernización, en su intento por renovar las instancias y mecanismos de gobierno y gestión de las instituciones de educación superior, indujeron un cambio significativo en las relaciones de poder entre los actores del mundo académico, especialmente en las instituciones regidas por el principio de autonomía. Los funcionarios de las universidades se cuentan entre los principales beneficiarios de este proceso. Sin embargo, las trayectorias de modernización seguidas por las instituciones en gran medida fueron moldeadas por la situación interna de cada institución.

Las reformas pudieron anclarse más firmemente —adquirieron legitimidad— allí donde existían comunidades académicas cohesionadas que regularmente tomaban parte del proceso de toma de decisiones en sus instituciones. Por medio de los cuerpos colegiados, los académicos pudieron negociar la adopción de las políticas de modernización y acomodarlas a las particularidades del entorno institucional. Por el contrario, los estilos verticales de gestión y gobierno perduraron en aquellas instituciones donde las comunidades académicas eran más bien débiles (Kent, 1999).

Las medidas inicialmente esbozadas en esos años y consolidadas en los posteriores propiciaron una importante redefinición del Estado en su relación con la educación superior: abandonaba el papel pasivo, retrotraído a la única función de proveedor de recursos financieros, para asumir un papel más activo en la regulación y orientación del sistema de educación superior.

Este desplazamiento, sin embargo, lo hizo sin recurrir a la herramienta de la planeación centralizada; por el contrario, apeló a una serie de mecanismos, mucho más afines al espíritu de la época, que ponían el acento en la dirección a distancia de los procesos. El abanico de medidas incluía la nueva política de financiamiento y el fortalecimiento de la práctica de la evaluación en todos los niveles de gestión y operación. También se implementaron medidas específicas para impulsar la profesionalización de la planta de profesores y la diversificación de la oferta educativa. Las acciones se desarrollaron en forma gradual y, en conjunto, desencadenaron una profunda reforma del sistema de educación superior.

#### UN MODELO DE FINANCIAMIENTO CON MAYORES NIVELES DE FLEXIBILIDAD

El financiamiento público de la educación superior no sólo determina el nivel de recursos a disposición de las instituciones (y, de este modo, influye en el desempeño de las mismas), sino que también es un componente central de las políticas de regulación del sistema de educación superior. La política de financiamiento adquirió a partir de los noventa una centralidad que no tenía antecedentes. La asignación del subsidio ordinario, aunque seguía la evolución de la matrícula, era profundamente inequitativo porque los resultados dependían en última instancia de la capacidad de negociación política de cada institución.

Si bien el subsidio ordinario federal continúa siendo inequitativo e inercial (aunque ahora determinado principalmente por las plantillas de las universidades), se ha buscado que el desempeño de las instituciones educativas tenga cada vez mayor peso en la determinación del financiamiento público. Este cambio fue resultado de la atención puesta en los cuellos de botella que constreñían el desarrollo de las instituciones educativas.

La incorporación de criterios de desempeño en la asignación de los recursos públicos obligó a los funcionarios y a los actores académicos a prestar mayor atención a lo que ocurría en sus instituciones.

La instrumentación de estas medidas sentó las bases para el desarrollo de un aparato administrativo capaz de producir la información necesaria para alimentar la toma de decisiones. Este proceso, que apenas se insinuó en el transcurso de los años noventa, se aceleró y profundizó con el cambio de siglo. Así fue que, en forma paralela al gradual cambio en el esquema de

financiamiento, se desarrollaron nuevos mecanismos de gestión y gobierno de las actividades académicas. Las evaluaciones se implementaron en un comienzo para retroalimentar el proceso de planeación, pero conforme se consolidaron otros mecanismos —como la acreditación de programas, la planeación estratégica y la transparencia— comenzó a configurarse un nuevo régimen de gobierno del sistema de educación superior (Kent *et al.*, 1999; Ibarra, 2002).

La presión ejercida por estos procesos obligó a las instituciones de educación superior a desarrollar una planta de funcionarios mejor preparada para enfrentar las presiones del entorno. El giro adoptado en la política de financiamiento no modificó sustancialmente la segmentación entre los sectores público y privado. Las instituciones privadas continuaron basando su financiamiento en las colegiaturas y en el apoyo de fundaciones y empresas. Tampoco se modificó de manera importante el balance entre los aportes federales y estatales. La Federación continuó aportando la mayor parte de los recursos financieros requeridos por el sistema de educación superior.

A la par del financiamiento a las universidades por medio del subsidio ordinario se instrumentó por primera vez en esos años una modalidad de asignación de recursos extraordinarios basada en los requerimientos y en los resultados de las instituciones de educación superior. Programas como el Promep (Programa de Mejoramiento del Profesorado) o el PIFI (Programa Integral de Fortalecimiento Institucional) inauguraron una nueva modalidad de inversión en la educación superior que tendría una notable expansión en la década siguiente.<sup>15</sup>

### *Los fondos extraordinarios*

Los fondos extraordinarios permitieron canalizar recursos hacia áreas críticas por su incidencia en la calidad educativa. Los recursos canalizados contribuyeron a impulsar la profesionalización del personal docente, la forma-

<sup>15</sup> Rollin Kent *et al.* (1999) plantean que el gran problema presupuestal no reside en los montos asignados a la educación superior, sino en la distribución de los mismos entre los subsistemas e instituciones. Las disparidades del gasto por alumno de licenciatura entre instituciones es enorme. Esta desigual distribución interna de los recursos reflejaría la desigual capacidad de las instituciones de educación superior para influir en la política presupuestal. La pregunta es si la política de fondos extraordinarios tiene el potencial para corregir estos problemas de distribución.

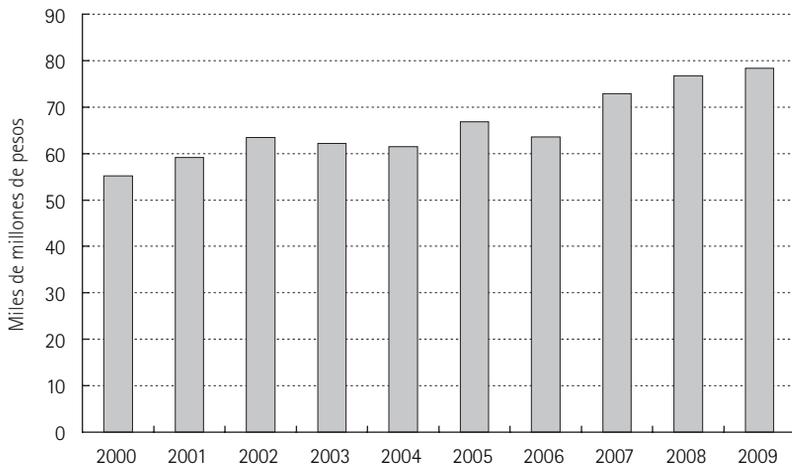
ción de cuerpos académicos, la introducción de innovaciones pedagógicas en planes y programas de estudio, la adopción de nuevas tecnologías, la actualización de planes y programas de estudio y la atención de problemas estructurales (como las pensiones). En un marco en el que gran parte de los recursos del subsidio ordinario se destinan al gasto corriente, el surgimiento de los fondos extraordinarios colocó en la agenda de las instituciones de educación superior el tema de la inversión a mediano y largo plazos (Kent *et al.*, 1999; Rubio, 2006).

Mediante este tipo de mecanismos de financiamiento, la autoridad política buscaba asegurarse de que en el mediano plazo los actores dirigieran los recursos a la atención de los asuntos que afectaban de manera más directa la calidad de la enseñanza. En un sentido amplio, estas reformas sentaron las bases para una reestructuración de la relación entre la autoridad educativa —en especial la federal— y las instituciones de educación superior: paulatinamente, las relaciones muy centralizadas y discrecionales se vieron complementadas con las nuevas formas de articulación sustentadas en los nuevos esquemas de planeación y coordinación.

El subsidio público, además de este cambio en el modelo de asignación, creció de manera constante. La política de incrementos constantes en el financiamiento, sostenida desde principios de los años noventa, fue interrumpida por la crisis económica de 1995, con la consecuencia de que el financiamiento federal a las universidades permaneció estancado hasta 1997. En años recientes los recursos federales destinados a la educación superior crecieron regularmente: aumentaron a un ritmo promedio anual de 1.4% durante el periodo 2001-2006 y en los últimos años (2007-2009) el crecimiento aumentó en términos reales a 3.7% (Mendoza, 2009) (gráfica 12.3).

El ejercicio de los recursos extraordinarios, a diferencia del subsidio ordinario, está sujeto a una serie de mecanismos que aseguran no solamente el ejercicio eficaz y la aplicación transparente de los recursos, sino también la realización de las metas establecidas en los proyectos. Los recursos comenzaron a distribuirse con base en un proceso de planeación que identifica las áreas de oportunidad en cada institución; la evaluación ofrece elementos objetivos para analizar el efecto de la aplicación de los recursos, y los procedimientos de rendición de cuentas y de transparencia restan espacio a la arbitrariedad.

Un paso decisivo en la articulación de estos esfuerzos fue la puesta en operación del PIFI, a partir de 2001. Dicho programa fortaleció los procesos



Fuente: Mendoza, 2009.

**Gráfica 12.3.** Gasto federal en educación superior, 2000-2009.

participativos de autoevaluación y planeación realizados en las dependencias académicas y las instituciones de educación superior y orientó la planeación a los objetivos de ampliar la capacidad académica, mejorar el desempeño y la competitividad de las instituciones, fortalecer la gestión institucional y promover la adopción de innovaciones educativas.

En la primera década del nuevo siglo, sobre todo a partir de la segunda mitad, los fondos extraordinarios se han consolidado como mecanismo de asignación del presupuesto. Por un lado, el sistema alcanzó un mayor grado de integralidad en su funcionamiento al mejorarse la coordinación entre los mecanismos de financiamiento, los procedimientos de evaluación y acreditación y la planeación estratégica de cada institución. Por otro lado, el diseño de los fondos ganó en precisión al enfocarse cada uno de ellos a atender problemas específicos como las necesidades de ampliación de la oferta y la matrícula, la atención de problemas financieros estructurales o el reconocimiento de plantillas académicas y administrativas. Además, la asignación de los fondos extraordinarios trascendió recientemente las fronteras del subsistema de universidades públicas estatales para comenzar a aplicarse en el subsistema de normales, los institutos y universidades del sistema tecnológico y las universidades interculturales (tabla 12.1).

**Tabla 12.1.** Vigencia temporal de los programas de financiamiento extraordinarios, 2000-2009

Nombre del fondo	2000 o antes	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Modernización de la Educación Superior (Fomes)										
Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep)										
Aportaciones Múltiples (FAM)										
Fondo de Inversión de las Universidades con Evaluación de ANUIES (Fiupea)										
Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario (Cupia)										
Consolidación de las UPE* y UPEAS**										
Apoyo para la calidad de los institutos tecnológicos										
Apoyo para la calidad de las universidades tecnológicas										
Apoyo a la infraestructura de las universidades interculturales										
Programa de Mejoramiento Institucional de las Normales Públicas										
Incremento de la matrícula en educación superior a las UPE Y UPEAS										
Ampliación de la oferta educativa de nivel superior										
Ampliación de la oferta educativa de los institutos tecnológicos										
Apoyo para reformas estructurales de las UPE										
Reconocimiento de la plantilla de las UPE										
Apoyo para saneamiento financiero de las UPE por debajo de la media nacional en subsidio por alumno										

\* UPE: universidades públicas estatales. \*\* UPEAS: universidades públicas estatales de apoyo solidario. Fuente: Secretaría de Educación Pública.

La multiplicación del número de fondos extraordinarios se ha visto acompañada por montos crecientes asignados por esta vía.<sup>16</sup> Como resultado, estos fondos representan una mayor proporción en el gasto federal dedicado a la educación superior. De hecho, su peso relativo se duplicó en la última década al aumentar de 7.9% en 2000 a 17.5% en 2009.

### *Evaluación y acreditación*

Un modelo de financiamiento como el que comenzó a perfilarse en los años noventa requería un escrutinio meticuloso del desempeño de las instituciones de educación superior. Si el monto de los fondos extraordinarios se definiría en función del desempeño institucional, entonces era imperioso contar con un sistema fluido de información que pudiera indicar las áreas prioritarias para dirigir el gasto público.

La diferenciación de los programas e instituciones de educación superior ha convertido la enseñanza superior en un territorio difícil de transitar sin la ayuda de mapas que faciliten la navegación. La complejidad dificulta la orientación de los actores interesados en conocer ese territorio: académicos, estudiantes, padres, empresarios, políticos. Este rasgo caracteriza a todos los sistemas de educación que han abandonado el modelo de educación para las élites. En estas condiciones ya no operan los mecanismos tradicionales fundados en el conocimiento directo. La confianza en la era de la masificación no puede descansar en la buena voluntad de los involucrados: se requieren procedimientos y mecanismos públicos explícitamente diseñados para garantizar una mayor transparencia de las instituciones.

La acreditación y el aseguramiento de la calidad de los programas tienen como fin la construcción de un sistema de educación superior cada vez más transparente, responsable y profesionalizado. La ausencia de estos mecanismos eleva la incertidumbre y los riesgos que toman los actores a la hora de adoptar una decisión.

En México coexisten distintas instituciones encargadas de evaluar y acreditar programas e instituciones sin que todavía se haya conformado un

<sup>16</sup> Entre 2007 y 2009 se distribuyeron a las instituciones públicas de educación superior, a través de este esquema de financiamiento, un monto acumulado de 21 250 millones de pesos, cifra que no tiene precedentes en la historia reciente de la educación superior.

sistema articulado.<sup>17</sup> La evaluación y acreditación de instituciones y programas creció a un ritmo lento porque estos procedimientos todavía no estaban articulados de una manera estrecha con los demás mecanismos de gobierno y regulación del sistema, especialmente el financiamiento. Las condiciones cambiaron cuando las reglas de asignación de los fondos extraordinarios comenzaron a exigir a las instituciones de educación que sometieran sus programas al escrutinio de las agencias de evaluación y acreditación.

Los primeros pasos se dieron con la creación de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva) como instancia encargada de crear y operar el Sistema Nacional de Evaluación (1989). Poco después se crearon los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), encargados de la evaluación externa y la acreditación de los programas. Se esperaba que la evaluación siguiera tres líneas: a) la autoevaluación por parte de las instituciones de educación superior, b) la evaluación del sistema y subsistemas a cargo del Conaeva y c) la evaluación de los programas a cargo de los CIEES.

Aunque el proyecto no prosperó por problemas de coordinación (De Vries, 2007), el número de instancias de acreditación continuó creciendo durante esos años. El Centro Nacional de Evaluación (Ceneval), creado en 1994, tendría el encargo de estudiar y medir el desempeño académico de los estudiantes en las instituciones educativas del nivel medio superior y superior.<sup>18</sup> Más tarde, en el año 2000, se creó el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes) como instancia reguladora de los organismos de acreditación.

De esta manera, el sistema de evaluación y acreditación quedó conformado por los CIEES, el Sistema Nacional de Investigadores, el Padrón Nacional de Posgrado, el Programa de Carrera Docente, el Ceneval y los organismos reconocidos por el Copaes.<sup>19</sup> Actualmente se ha desarrollado un

<sup>17</sup> Estas instituciones son el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes, 2000) y los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES, 1990). La SEP y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) tienen a su cargo la evaluación de los programas académicos de posgrado; a su vez, la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) acredita a las instituciones particulares de educación superior.

<sup>18</sup> El sector privado mexicano impulsó un sistema propio y diferenciado de acreditación institucional (modelo norteamericano) en 1993.

<sup>19</sup> Los programas académicos acreditados por el Copaes crecieron de 156 a 1 707 entre 2002 y 2008, en <<http://www.copaes.org.mx/publicaciones/copaes-enero.pdf>>. A su vez, los programas evaluados hasta 2008 por los comités (CIEES) en los niveles 1, 2 y 3 eran 2 086, 956 y 333, respectivamente.

complejo y diversificado modelo que comprende la evaluación de alumnos, egresados, docentes e investigadores, y la evaluación externa y acreditación de instituciones y de programas académicos de licenciatura y posgrado (De la Garza, 2009).

Aunque no se trata propiamente de un sistema nacional de evaluación y acreditación, son varios e importantes los pasos dados en esa dirección. La evaluación y acreditación externas son cada vez más una condición para tener acceso al financiamiento extraordinario. Además de impulsar las solicitudes de evaluación y acreditación, esta exigencia ha favorecido una mejor coordinación entre los distintos componentes educativos del sistema. El aseguramiento de la calidad de los programas educativos se complementa con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios Superiores (RVOE) que otorga la autoridad educativa a los programas académicos que satisfacen ciertas condiciones exigidas en cuanto a la planta de profesores, las instalaciones y los planes y programas de estudio.<sup>20</sup>

Desde el punto de vista de la calidad de sus programas, las instituciones de educación superior en el país son fundamentalmente heterogéneas. En la actualidad, sólo 151 instituciones de educación superior cuentan con 75% o más de su matrícula en programas académicos acreditados. Este grupo se integra por instituciones de todos los subsistemas, entre otras, por 48 universidades tecnológicas, 28 universidades públicas estatales, 31 institutos tecnológicos, dos universidades politécnicas, 20 normales y 15 instituciones particulares, además del Instituto Politécnico Nacional y la UNAM. La expansión del sistema de evaluación y acreditación, y la adopción de estas prácticas permitieron que la proporción de la matrícula evaluable inscrita en programas reconocidos por su buena calidad creciera de 9.6% en 2001 a 43.8% en 2006 y a 58.5% en 2009 (De la Garza, 2009).

Además de continuar aumentando los estándares de calidad académica y de mejorar la coordinación entre los distintos componentes regulatorios, la evaluación y acreditación de programas académicos están llamadas a desempeñar un papel importante en el proceso de internacionalización

<sup>20</sup> El Acuerdo 279 establece los procedimientos y normas a seguir para el otorgamiento del Reconocimiento de Validez Oficial de los Estudios Superiores (RVOE) a las instituciones particulares. La norma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de julio de 2000. Aunque el RVOE no forma parte del sistema de acreditación, en los hechos garantiza que los programas de estudio ofrecidos por las instituciones particulares cumplan con los requisitos académicos necesarios y estén bajo la constante supervisión de una autoridad educativa.

de la educación superior. En ese sentido, se requiere que en forma complementaria a la consolidación interna de esta función se fortalezca y diversifique la coordinación con otros sistemas regionales e internacionales de acreditación.

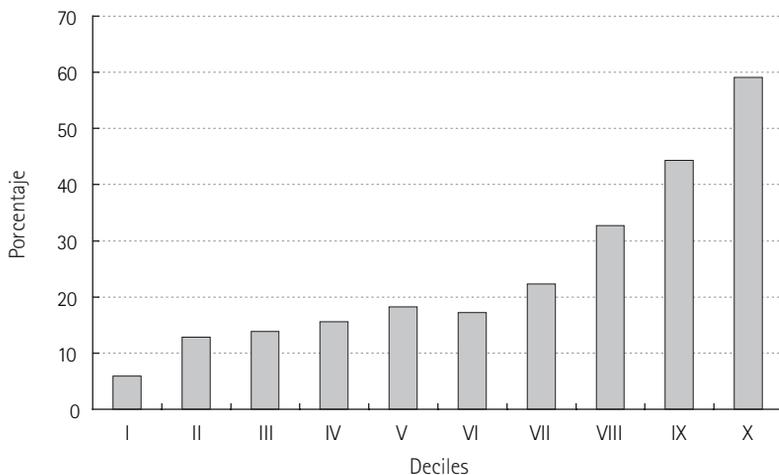
### EQUIDAD EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Si bien todavía es temprano para hablar de una “masificación de la educación superior”, muchos de los problemas asociados con este fenómeno comienzan a esbozarse. El más relevante desde el punto de vista de la equidad es la creciente heterogeneidad social de la matrícula. La cuestión no reside simplemente en ampliar la capacidad para albergar a un número creciente de estudiantes, sino en responder de manera adecuada a una demanda que aporta tradiciones, expectativas y aspiraciones diferenciadas de manera creciente.

La realización plena de la equidad en la educación superior, como en otros ámbitos de la vida social, requiere un papel activo de las políticas públicas. El enfoque tradicional, que respondía a la demanda mediante la ampliación de la capacidad física, se ha mostrado insuficiente e inadecuado para enfrentar los retos contemporáneos de la equidad y del desarrollo.

La ampliación de las oportunidades de educación necesita políticas que en primer lugar reconozcan y atiendan la complejidad del fenómeno. En México sólo cinco de cada 100 jóvenes del decil más bajo de ingreso tiene acceso a la educación superior, en contraste con 60 de cada 100 en el decil de mayores ingresos (gráfica 12.4). Las barreras que obstaculizan la ampliación de las oportunidades educativas a los sectores más desfavorecidos son múltiples y operan en distintas etapas de la experiencia de la formación superior. Los efectos de la desigualdad social se hacen ver con fuerza en el acceso a la universidad, pero también se expresan durante la permanencia de los jóvenes en la educación superior y, ya como egresados, en los mercados laborales.

México no contaba, hasta principios de la presente década, con un programa de becas y estímulos económicos para promover la incorporación a la enseñanza superior de jóvenes provenientes de estratos sociales vulnerables. La carencia de un instrumento de este tipo reducía la probabilidad de que un joven egresado de la enseñanza media superior sin los recursos económicos suficientes progresara en sus estudios al siguiente nivel.



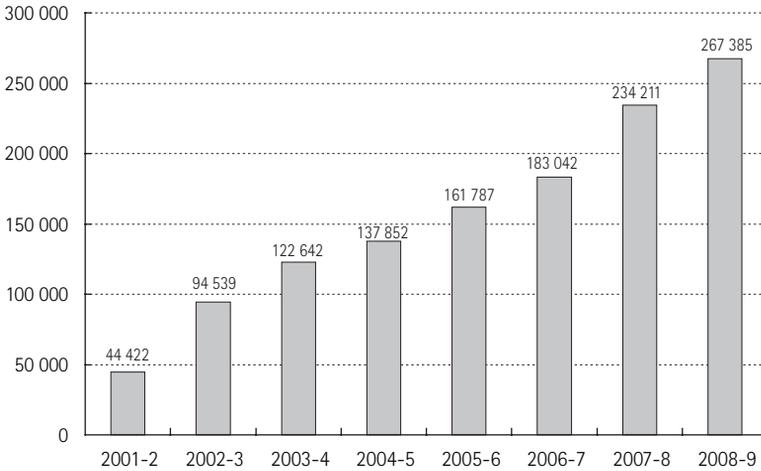
Fuente: estimaciones de la Subsecretaría de Educación Superior, con base en INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2004, 2005 y 2008.

**Gráfica 12.4.** Población de 19 a 23 años que tiene acceso a educación, por decil de ingreso monetario per cápita, 2008.

Incluso si el joven lograba realizar el tránsito a la enseñanza superior, era muy probable que las presiones económicas y académicas lo impulsaran a abandonar los estudios.

En 2001 comenzó a operar el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes) como la primera respuesta sistemática dirigida a mitigar los efectos de la desigualdad en el acceso a la enseñanza superior. Pronabes apoya a los estudiantes de instituciones públicas —universitarias o tecnológicas— provenientes de familias con un ingreso menor a cuatro salarios mínimos mensuales. Las instituciones académicas participan en el programa ofreciendo tutorías para respaldar el desarrollo académico de los jóvenes.

El Programa comenzó en 2001 con la distribución de 44 400 becas; éstas prácticamente se duplicaron al año siguiente (94 500) y en los años posteriores el programa mantuvo un ritmo de crecimiento sostenido. En el ciclo escolar 2008-2009 la oferta ya había crecido a 267 400 becas (gráfica 12.5). Además, la expansión del programa no ha perdido su orientación hacia los estratos sociales más desfavorecidos. En los ciclos 2006-2007 y 2007-2008 la cobertura del programa entre los estudiantes provenientes de



Fuente: Pronabes, 2009.

**Gráfica 12.5.** Total de becas Pronabes asignadas por ciclo escolar, 2001-2008.

hogares con bajos recursos aumentó de 31.3 a 40%<sup>21</sup> y se prevé que en el ciclo 2011-2012 alrededor de siete de cada 10 (68.3%) estudiantes con desventajas sociales estarán protegidos por una beca del programa.

El programa ha comenzado a revertir una antigua deficiencia del sistema de educación superior: la incapacidad para atraer y retener a los jóvenes provenientes de los estratos sociales de bajos ingresos.

## CONCLUSIONES

El nuevo modelo de gestión y regulación de la educación superior sentó las bases para que las principales funciones de la educación superior estuvieran coordinadas: el financiamiento comenzó a estar cada vez más ligado a los procesos de evaluación en los distintos niveles de operación; la planeación de carácter participativo favoreció la atención de los problemas sustantivos de las instituciones académicas; la acreditación de programas

<sup>21</sup> Datos provenientes del sistema de información de Pronabes. La cobertura de Pronabes en esos ciclos escolares creció de 9.9 a 12.4% de la matrícula en instituciones públicas.

académicos incrementó la transparencia del sistema, y los programas académicos se elaboraron en más estrecha articulación con las demandas sociales y el entorno productivo. Así, el modelo garantizó un marco más estable para impulsar la expansión de la matrícula y la diversificación de la oferta educativa.<sup>22</sup>

Sin embargo, al decir de algunos observadores, el programa modernizador está lejos de haber concretado sus promesas. El desencanto tiene dos vertientes. Por un lado, se ha insistido en la multiplicación de los efectos no deseados de esas políticas. Con independencia del grado en que alcanzan su cometido formal las políticas modernizadoras, éstas suelen producir efectos no deseados o consecuencias no anticipadas que reproducen algunas condiciones que se pretendían remover. Así, por ejemplo, se afirma que la urgencia por obtener las credenciales exigidas por el proceso de profesionalización ha obligado a muchos a incursionar en programas de posgrado sin reparar en la calidad y pertinencia de los mismos; la evaluación minuciosa se ha transformado en una pesada carga burocrática para las trayectorias académicas de docentes e investigadores; se plantea también que la transferencia de poder en las instituciones de educación superior ha favorecido a los estamentos burocráticos antes que a los académicos, y, finalmente, se ha señalado que los nuevos modelos de gestión y gobierno no se han articulado apropiadamente con las tradiciones universitarias locales (Acosta, 2006; Ibarra, 2002; Gil, 2000).

Por otro lado, también se ha argumentado que los actores del campo académico a menudo han logrado escapar a las constricciones planteadas por las políticas de incentivos basados en el actor racional. Desde esta perspectiva se suele decir que los incentivos y estímulos no han sido suficientes para construir al académico, el planeador y los estudiantes típicos de la organización moderna. En su lugar, se afirma, los actores despliegan estrategias que les han permitido acomodarse a las exigencias del entorno (evaluaciones, auditorías, exámenes) sin que ello esté asociado con cambios significativos en las prácticas académicas. En este tipo de contextos, las prácticas académicas tradicionales suelen encontrar condiciones propi-

<sup>22</sup> El programa de modernización avanzó sin que fuera necesario emprender grandes reformas al marco legal de la educación superior. En ese sentido, podría decirse que el enfoque basado en los incentivos le ganó la partida al de tipo normativo que busca sancionar las prácticas y conductas no deseables. El dilema de la evolución futura del sistema de enseñanza en parte tiene que ver con superar la dicotomía entre las concepciones racional y normativa de los sujetos.

cias para reproducirse: las redes clientelares en algunas instituciones de educación superior públicas se han acomodado para retener su control (Kent, 2005) y la profesionalización de los cuerpos docentes y de investigación no ha impedido que las viejas prácticas de trabajo individual y competitivo continúen dominando el escenario universitario (Acosta, 2006; Gil, 1994, 2000).

A pesar de los desencantos que han acompañado la instrumentación de las políticas modernizadoras, las virtudes de los nuevos modelos de gestión no son pocas ni intrascendentes. Las instituciones han ganado poder para elaborar su propia agenda de desarrollo y planear su evolución por lo menos en el mediano plazo; ello ha redituado en un fortalecimiento de los vínculos con el entorno social y económico local; la competencia basada en el mérito ha permitido una mejor distribución de los recursos; los programas, currículos y contenidos han ganado en calidad y pertinencia; también se han implementado acciones dirigidas a ampliar el acceso de grupos tradicionalmente excluidos de la educación superior.

La institucionalización de las prácticas promovidas en el marco de las recientes reformas probablemente seguirá dos derroteros: por un lado, la consolidación del régimen democrático en el país deja poco margen para impugnar las políticas de educación superior desde el ángulo del déficit de legitimidad del sistema político. Los atributos del viejo estilo de diseño e instrumentación de políticas —el centralismo, los consensos acotados, la opacidad de los procesos— han perdido su eficacia como herramientas de conducción de los asuntos públicos básicamente porque ya no existe el régimen que las sustentaba. Por otro lado, la institucionalización de las prácticas y valores que la reforma educativa impulsa requerirá decisiones explícitas en ese sentido. En gran medida, el éxito dependerá de la capacidad de la política pública para fortalecer los vínculos de cooperación y confianza entre los actores del sistema de educación superior y con los demás actores relevantes. La política pública debe promover una mayor cooperación con los actores que antaño aspiraba a controlar. El hecho de contar con políticas públicas ampliamente aceptadas no sólo redundará en una mayor legitimidad de las mismas, sino que también ganarán en eficiencia.

La apertura del proceso de diseño de la política de educación superior a los actores debería apuntar a desarrollar un modelo en el que el tradicional estilo de las políticas públicas “desde arriba hacia abajo”, tan firmemente arraigado en la cultura política nacional (Pardo, 2004), comenzara a ceder espacios a los nuevos estilos de gestión pública, más flexibles y atentos

a las demandas originadas en el entorno. Para ello será necesario fortalecer aún más los espacios y canales de comunicación entre los tomadores de decisiones en los distintos niveles, los actores del mundo académico y los sujetos relevantes de los ámbitos social y económico.

La política de educación superior podría beneficiarse ampliamente con los aportes de los nuevos modelos de gestión pública. Un impulso innovador hacia este tipo de modelos de gestión proviene de los cambios más profundos y de más largo aliento que están transformando el lugar ocupado por la ciencia y el conocimiento en las sociedades modernas. La naturaleza cooperativa de la producción del conocimiento en las sociedades contemporáneas obliga a las instituciones de educación superior a replantear sus relaciones con los actores del entorno social y económico.

El surgimiento de la sociedad del conocimiento ha creado las condiciones para el establecimiento de un nuevo contrato entre ciencia y sociedad (Gibbons, Limoges y Nowotny, 1994): un pacto en el que los objetivos y las orientaciones del campo científico —y de la enseñanza superior— ya no se definen en el ámbito acotado de las instituciones especializadas, sino en el contacto fluido con la sociedad.

## REFERENCIAS

- Acosta, A., 2000. *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*. México, Universidad de Guadalajara-Fondo de Cultura Económica.
- Acosta, A., 2005. La educación superior privada en México. Reporte IESALC-UNESCO IES/2005/ED/PI/47, en <[www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve)>.
- Acosta, A., 2006. Señales cruzadas: una interpretación sobre las políticas de formación de cuerpos académicos en México, *Revista de la Educación Superior* **35** (139): 81-92.
- Camp, R.A., 2006. *Las élites del poder en México*. México, Siglo XXI Editores.
- De la Garza, E., 2009. La calidad de la educación superior en México, en R. Tuirán (comp.), *Panorama de la educación superior en México*. México.
- De Vries, W., 2007. La acreditación mexicana desde una perspectiva comparativa, *Revista Complutense de Educación* **18** (2): 11-28.
- Gibbons, M., C. Limoges y H. Nowotny, 1994. *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. Londres, Sage Publications.
- Gil, M., 1994. *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*. México, UAM/Azcapotzalco.

- Gil, M., 2000. Un siglo buscando doctores, *Revista de la Educación Superior* 29 (113): 23-42.
- Grediaga, R., 2000. *Profesión académica, disciplinas y organización. Procesos de socialización académica y sus efectos en las actividades y resultados de los académicos mexicanos*. México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Gutiérrez, F., 1992. Población y educación. Algunos retos actuales, *Revista Demos* (5): 32-33.
- Ibarra, E., 2002. La “nueva universidad” en México: transformaciones recientes y perspectivas, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 7 (14): 75-105.
- INEGI, 2009a. VIII y IX Censos de Población y Vivienda (1960 y 1970). México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/default.aspx>>.
- INEGI, 2009b. *Estadísticas históricas de México*. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en <[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/EHMII2.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/EHMII2.pdf)>.
- Kent, R., 1999. Cambios emergentes en las universidades públicas ante la modernización de la educación superior, en H. Casanova y R. Rodríguez (comps.), *Universidad contemporánea. Política y gobierno*, t. II. México, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 233-253.
- Kent, R., 2005. La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México, *Revista de Educación Superior* 34 (134): 63-79.
- Kent, R., W. de Vries, S. Didou y R. Ramírez, 1999. El financiamiento público de la educación superior en México. La evolución de los modelos de asignación financiera en una generación, en M. Fresán Orozco *et al.*, *Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior*. México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, pp. 207-292.
- Klein, L., y H. Sampaio, 2002. Actores, arenas y temas básicos, en R. Kent (comp.), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Universidad Autónoma de Aguascalientes-Fondo de Cultura Económica, pp. 31-105.
- Loeza, S., 1988. *Clases medias y política en México*. México, El Colegio de México.
- Mendoza, J., 2009. Financiamiento de la educación superior pública, en R. Tuirán (comp.), *Panorama de la educación superior en México*. México.
- Muñoz, H., 2006. Universidad pública y gobierno: relaciones tensas y complejas, en H. Muñoz (ed.), *Relaciones universidad gobierno*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 65-104.
- Ordorika, I., 2003. *Power and Politics in University Governance. Organization and Change at the Universidad Nacional Autónoma de México*. Nueva York, Routledge Falmer.
- Ornelas, C., 1995. *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México,

- Centro de Investigación y Docencia Económicas-Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, M.C., 2004. *De la administración pública a la gobernanza*. México, El Colegio de México.
- Pronabes, 2009. Programa Nacional de Becas para la Educación Superior. México, Secretaría de Educación Pública, en <<http://www.pronabes.sep.gob.mx/index.html>>.
- Rodríguez, R., 1999. Expansión del sistema educativo superior en México, 1970-1995, en M. Fresán Orozco *et al.*, *Tres décadas de políticas de Estado en educación superior*. México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, pp. 167-205.
- Rodríguez, R., y H. Casanova, 2005. Modernización incierta. Un balance de las políticas de educación superior en México, *Perfiles Educativos* 27 (107): 40-56.
- Rubio, J., 2006. *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*. México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública.
- SEP, 2009. Portal de la Secretaría de Educación Pública, en <[www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)>.

13  
TRES DÉCADAS DE FINANCIAMIENTO  
DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

*Javier Mendoza Rojas\**

CONTENIDO

Introducción	392
Modelo de financiamiento inercial y negociado	393
La década perdida de los ochenta	398
La década de la modernización	402
La década de las negociaciones presupuestales en el congreso	408
Recapitulación	414
Referencias	416

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación,  
Universidad Nacional Autónoma de México: <javier\_mendoza@anuies.mx>.

## INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza la evolución del gasto federal en educación superior a lo largo de tres décadas y su articulación con las políticas públicas instrumentadas durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón. Ante las múltiples comparaciones posibles y la complejidad del tema, se ha decidido para este trabajo resaltar algunos de los principales indicadores de financiamiento y contrastar la evolución que ha observado el gasto federal destinado a la educación superior y el crecimiento de la matrícula atendida por las instituciones públicas de este nivel educativo. Con ello se pretende hacer un balance del resultado neto de las variaciones en el financiamiento en cada década y en cada administración sexenal, esto es, juzgar su evolución con referencia al tamaño del sistema público de educación superior medido por medio de la matrícula escolarizada atendida.

Ante la inexistencia de series históricas publicadas para el periodo 1980-2010, los datos que se utilizan proceden de diversas fuentes. En el cuadro 13.1 se presentan los datos del gasto federal en educación superior a pesos corrientes y su conversión a pesos de 2010, a fin de que el lector cuente con referencias actualizadas de comparación. Los valores nominales del PIB que se consideran para la construcción del indicador “gasto en educación superior como porcentaje del PIB” es el promedio anualizado de los valores trimestrales publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el Banco de Información Económica. Cabe aclarar que en este trabajo se hace el análisis exclusivamente del gasto destinado a educación superior en su clasificación funcional, comprendiendo las subfunciones presupuestales de educación superior y de posgrado de la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación, si bien en el cuadro se presenta además la información del gasto federal en educación superior que se reporta en los informes de gobierno, con la anotación de que en este gasto, que es mayor, se incorpora el destinado a investigación (función de ciencia y tecnología) de las instituciones de educación superior (IES), del Conacyt y los centros públicos de investigación y de otras dependencias. Este cuadro sirve de referencia para los análisis de cada periodo.

## MODELO DE FINANCIAMIENTO INERCIAL Y NEGOCIADO

El financiamiento de la educación superior ha constituido uno de los principales temas de la agenda de las universidades públicas no sólo en el México de inicios del siglo XXI, sino desde 1950, cuando 26 instituciones dieron origen a su principal asociación, hoy denominada Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). En condiciones cambiantes a lo largo de siete décadas, entre las principales demandas presentadas por las universidades públicas al gobierno federal ha estado la petición de un financiamiento suficiente para atender las necesidades derivadas del cumplimiento de las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión de la cultura y, de manera más reciente, la de contar con una política de financiamiento con visión de largo plazo que evite discrecionalidades y arbitrariedades en la asignación de los recursos públicos a las IES públicas.

Durante este periodo se ha transitado por diferentes políticas, o en ausencia de ellas, relativas al financiamiento; en 30 años las coyunturas económicas y políticas han modulado las relaciones entre el Estado y la universidad.

De 1950 a inicios del gobierno de Luis Echeverría Álvarez, en diciembre de 1970, el Estado mexicano prácticamente no contaba con algo que pudiera acercarse a una política de financiamiento, en tanto se carecía de una estrategia definida hacia un sistema de educación superior conformado por unas cuantas instituciones que atendían a pocos estudiantes: en 1950 la población del país era de poco más de 25 millones; los jóvenes de entre 20 y 24 años sumaban menos que la matrícula que el sistema de educación superior atendió en el año 2005 (2.3 millones); la matrícula ascendía a algo más de 32 000 alumnos (sólo uno de cada 10 estudiantes era del sexo femenino) y la tasa de cobertura era de tan solo 1.4%. Para 1970 la población casi se había duplicado al rebasar los 48 millones; los jóvenes en edad de cursar estudios universitarios rondaron los 4 millones, de los cuales 215 000 estaban inscritos en alguna institución de educación superior, elevándose la tasa de cobertura a 5.3%. En este lapso de dos décadas, años dorados del desarrollo estabilizador y del régimen presidencialista de corte autoritario, se constituyó la Ciudad Universitaria de la UNAM; se había contado con el respaldo de los presidentes Ruiz Cortines y López Mateos; se crearon nuevas universidades públicas en los estados así como universidades particulares que siguieron a las pioneras en el país (UAG, ITESM e ITAM). De la relación

**Cuadro 13.1. Matrícula pública y gasto federal en educación superior**

Año	Matrícula pública de educación superior <sup>a</sup>	Pesos corrientes					Pesos constantes de 2010 <sup>e</sup>		Gasto federal en educación superior como porcentaje del PIB base 1993 <sup>d</sup>	Gasto federal en educación superior como porcentaje del PIB base 2003 <sup>d</sup>
		Gasto federal en educación superior <sup>b</sup>	Gasto federal en investigación en IES <sup>c</sup>	Gasto federal en educación superior <sup>b</sup>	Gasto federal en investigación en IES <sup>c</sup>	Gasto federal en educación superior e investigación en IES <sup>c</sup>	Gasto federal en educación superior e investigación en IES <sup>c</sup>	Gasto federal en educación superior e investigación en IES <sup>c</sup>		
1980	667	31.3	31.8	39 782	635	39 782	635	0.66	0.66	
1981	705	41.9	42.8	42 603	915	42 603	915	0.65	0.65	
1982	746	74.5	78.5	46 189	2 480	46 189	2 480	0.72	0.72	
1983	787	111.0	115.4	37 126	1 472	37 126	1 472	0.59	0.59	
1984	839	163.8	164.8	34 411	210	34 411	210	0.53	0.53	
1985	864	268.0	270.3	35 298	303	35 298	303	0.53	0.53	
1986	903	470.8	472.7	36 710	148	36 710	148	0.57	0.57	
1987	894	1 195.8	1 199.3	38 623	113	38 623	113	0.59	0.59	
1988	942	2 358.2	2 365.8	37 868	122	37 868	122	0.57	0.57	
1989	949	2 259.4	2 639.5	28 602	4 812	28 602	4 812	0.41	0.41	
1990	944	3 125	3 717	30 893	5 856	30 893	5 856	0.43	0.43	
1991	936	4 398	5 242	35 202	6 749	35 202	6 749	0.47	0.47	
1992	985	5 526	7 020	38 506	10 412	38 506	10 412	0.49	0.49	
1993	949	6 869	8 853	43 652	12 606	43 652	12 606	0.55	0.55	
1994	984	8 624	10 881	50 532	13 228	50 532	13 228	0.61	0.61	
1995	997	10 647	13 902	45 214	13 820	45 214	13 820	0.58	0.58	
1996	1 052	13 425	17 754	43 696	14 087	43 696	14 087	0.53	0.53	
1997	1 076	15 596	20 869	43 115	14 577	43 115	14 577	0.49	0.49	
1998	1 126	22 911	29 247	54 859	15 172	54 859	15 172	0.60	0.60	
1999	1 175	26 912	33 934	56 005	14 613	56 005	14 613	0.58	0.58	

2000	1 231	31 559	40 339	58 551	16 290	0.57
2001	1 269	35 870	47 872	62 523	20 919	0.62
2002	1 332	41 043	53 356	66 910	20 073	0.65
2003	1 394	43 752	58 114	65 697	21 566	0.63
2004	1 461	47 149	63 126	64 923	22 000	0.61
2005	1 512	53 604	71 859	70 592	24 041	0.64
2006	1 553	54 437	73 268	67 034	23 189	0.59
2007	1 602	65 235	85 337	76 904	23 698	0.58
2008	1 657	73 191	95 536	80 893	24 697	0.60
2009	1 716	81 923	107 118	86 839	26 707	0.69
2010*	1 850	84 670	109 970	84 670	25 300	0.65

\*Aprobado.

<sup>a</sup> Matricula pública escolarizada de educación superior reportada en los informes presidenciales. No comprende la educación normal.

<sup>b</sup> Comprende el gasto en las subfunciones de educación superior y de posgrado. Las cifras tienen las siguientes fuentes: Salinas de Gortari, 2006 (de 1980 a 1993); Dirección General de Educación Superior (de 1994 a 1999); Cuenta de la Hacienda Pública Federal (de 2000 a 2009); Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el Ejercicio Fiscal de 2010 (para el año 2010).

<sup>c</sup> De 1980 a 2009; cifras reportadas como gasto federal en educación superior más investigación en IES, en Salinas de Gortari, 2006, y Calderón Hinojosa, 2009. La cifra de 2010 es estimada con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010.

<sup>d</sup> El valor nominal del PIB de la serie 2003-2007 con la base 2003 es superior al valor del PIB con la base 1993, en virtud de la nueva metodología aplicada por el INEGI.

<sup>e</sup> Para los años de 1980 a 2002 se aplica el promedio trimestral de los índices implícitos de precios del PIB base 1993, publicados en INEGI, 2010. De 2003 a 2009 se aplica el promedio trimestral de los índices implícitos de precios del PIB base 2003, publicados en INEGI, 2010. Para 2010 se aplica la variación de 6% del deflactor del PIB estimada por la SHCP en los Precriterios Generales de Política Económica para 2011 dados a conocer en mayo de 2010.

Fuente: elaboración propia con cifras de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000 a 2009; Dirección General de Educación Superior; información por subfunción de Educación Superior 1994-2000, en Salinas de Gortari, 2006, y Calderón Hinojosa, 2009. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010.

respetuosa entre el régimen político y la intelectualidad universitaria, aunque carente de instrumentos de política pública explícitos que dieran seguridad a las instituciones, se pasó a la ruptura. 1968 marcó la mayor crisis política del régimen posrevolucionario y el fin de una época. El gobierno de Díaz Ordaz vio con recelo a las universidades públicas y castigó severamente su presupuesto.

Ya desde comienzos de la década de 1950, la recién creada ANUIES reiteró “la urgencia de atender y resolver el problema del financiamiento de las universidades e institutos, de forma suficiente y definitiva”, integrando desde entonces la primera comisión de financiamiento —de varias que le seguirían en las décadas posteriores— para exponer al presidente de la República “la gravedad de la situación relativa al financiamiento de las universidades y cómo afecta su eficiente funcionamiento” (ANUIES, 2000). No se tiene evidencia sobre el resultado obtenido en estas gestiones, pero por los acuerdos tomados en las siguientes reuniones de rectores se desprende la escasa o nula respuesta de las autoridades gubernamentales, puesto que en años posteriores las universidades continuaron insistiendo en la necesidad de un mayor apoyo financiero por parte del gobierno.

El gobierno de Luis Echeverría marcó un cambio en la política (*politics*), si bien se continuó con la ausencia de políticas (*policy*). El aumento del financiamiento federal fue la herramienta que permitió el acercamiento del gobierno a las universidades y la restauración de las heridas de 1968, dando inicio a la estrategia gubernamental que Olac Fuentes denominara de “patrocinio benigno” que, a la par de la ampliación de los recursos y el trato político preferencial a las universidades, “liberó el desarrollo del sistema a las presiones locales de la demanda social y a la iniciativa de las fuerzas actuantes en las instituciones” (Fuentes Molinar, 1991: 6). El nuevo trato dejó que fueran las mismas universidades las que se reformaran “con respeto a su autonomía”, por lo que el gobierno renunció a influir en la conducción de las instituciones. Fue el periodo de expansión sin regulación: en una década el número de IES se multiplicó por 2.4 para aproximarse a las tres centenas, mientras que la matrícula aumentó de un cuarto de millón de estudiantes en 1970 a alrededor de 850 000 una década después. La expansión se acompañó de la diversificación del sistema. Para 1980, junto a las universidades públicas se contaba con más de medio centenar de institutos tecnológicos regionales y con un creciente segmento de instituciones particulares, que aún atendían a poco más de la décima parte de los estudiantes pero que todavía observaban un lento crecimiento.

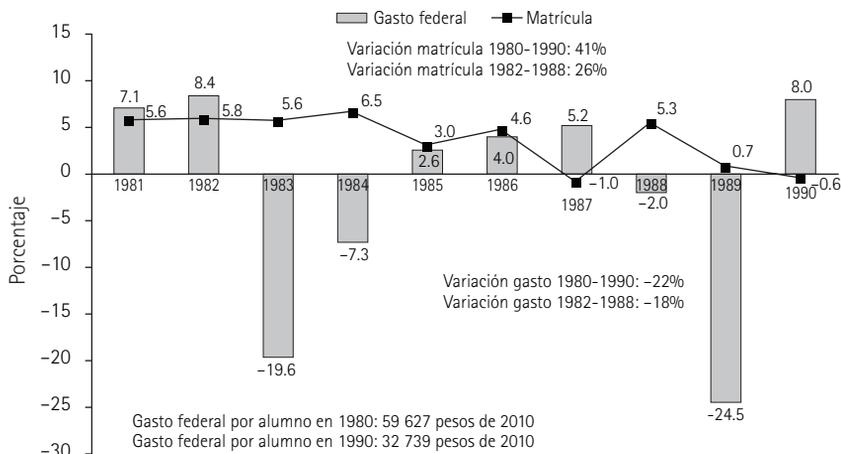
De igual manera, en la década de los setenta comenzó la desconcentración de la matrícula: mientras en 1970 las IES del Distrito Federal atendían a uno de cada dos estudiantes, una década después solamente a tres de cada 10. Fue el inicio propiamente de un sistema con cobertura nacional. También fue el viraje hacia la federalización del financiamiento de la educación superior, pues antes las instituciones estatales (los institutos científicos y literarios que se fueron transformando en las universidades públicas estatales) eran financiadas en su mayor parte por los respectivos gobiernos, mientras que con la política de expansión apoyada por el Ejecutivo federal la mayoría de las casas de estudio pasó a depender del subsidio federal, con el consecuente rezago de las aportaciones estatales (López Zárate, 1996).

En estos años los recursos federales fluyeron a las universidades según la lógica del modelo de financiamiento “histórico-negociado” predominante en los países latinoamericanos. La determinación de los montos se basaba en el incremento anual de los presupuestos inerciales en el marco de negociaciones de tipo político que se realizaban entre los funcionarios gubernamentales y cada una de las universidades (García Guadilla, 2006). Muchas de éstas ponían en juego sus habilidades de presión política y negociación para obtener mejores tratos financieros de la autoridad hacendaria y educativa tanto en el gobierno estatal como en el federal. Por su parte, los funcionarios de un gobierno autoritario y discrecional utilizaban la chequera con criterios políticos, para comprar lealtades, sellar alianzas y contrarrestar inconformidades. En los años dorados de los gobiernos de Echeverría y de López Portillo (este último encargado de la “administración de la bonanza petrolera”), el surgimiento de nuevas universidades, la ampliación de las existentes y el crecimiento en el número de los alumnos atendidos por el sistema se acompañaron por fenómenos como la politización y burocratización de las instituciones y el fortalecimiento de los grupos de poder universitario. Las negociaciones presupuestales se daban en el marco de la correlación de fuerzas entre los actores políticos de los ámbitos nacional y local por un lado, y las universidades por otro. Es a lo que se referían diversos observadores del sistema educativo, como Brunner, cuando afirmaban que “la negociación por vía del proceso político tiende a imprimir a la relación entre el Estado y las instituciones un carácter de relación de fuerza, negociación y presión corporativas, limitando la independencia de las instituciones públicas y la necesaria transparencia que debieran tener los procesos de apropiación de recursos públicos” (Brunner, 1993: 21). Esta forma de gestión comenzaría su agotamiento con la irrupción de la crisis económica de la década perdida para América Latina.

## LA DÉCADA PERDIDA DE LOS OCHENTA

Como resultado del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador que había seguido el país, profundizado por políticas económicas aplicadas en los sexenios antes referidos, calificadas de populistas en la era del neoliberalismo, se desató la crisis económica con alcances de gran magnitud en todos los órdenes de la vida económica y social. Fue una de las crisis de fin de sexenio, pero con características inéditas, pues México entraba en la espiral de la crisis económica de los años ochenta del siglo pasado, calificada por la CEPAL como la “década perdida” de América Latina. Previamente se fueron concatenando diversos factores, entre ellos un endeudamiento público sin precedentes, el estancamiento de las exportaciones no petroleras, una fuerte dependencia del exterior, desequilibrios financieros, aumento de la tasa de desempleo abierto, devaluación del peso, especulación financiera y fuga de divisas. La espiral inflacionaria de esos años llegó a alcanzar los tres dígitos, pulverizando el poder adquisitivo de los trabajadores. Como señala un estudioso de esa época, “la abundancia de recursos cambió de manera radical [pues] la necesidad de equilibrar las finanzas públicas hizo que se aplicara un severo recorte al gasto programable, que disminuyó a un ritmo de 4.6 por ciento”. Los recortes afectaron de manera importante el gasto en desarrollo social (Murayama, 2009: 56).

El nuevo entorno afectó el financiamiento público a la educación superior. Mientras que en 1982 se le había destinado 0.72% del PIB, dos años después la inversión federal había caído a 0.53%. La súbita disminución de los recursos públicos a las IES, tras varios años de crecimiento, las situaron en una realidad desalentadora. Tan solo una comparación lo ilustra, referida a 1983, el peor año de la década en materia económica: mientras los recursos federales destinados a educación superior se incrementaron nominalmente 49%, la inflación duplicó los aumentos. Si bien en algunos de los siguientes años se observó cierta recuperación tras esta brusca caída, el saldo fue negativo. Se disponía de más presupuesto nominal, pero rápidamente perdía su valor adquisitivo frente a una galopante carrera inflacionaria. Aún eran los años de los “viejos pesos”, con tres dígitos de más, que en 1993 fueron convertidos en los “nuevos pesos”, ya sin el lastre de los “miles de pesos”. Los 31 millones de pesos canalizados a educación superior en 1980 ya convertidos a nuevos pesos (que entonces ascendían a 31 000 millones de pesos) valían más que los poco más de 3 000 millones de pesos otorgados en 1990 (tres billones de entonces). En



**Gráfica 13.1.** Tasas de crecimiento anual del gasto federal y de la matrícula de educación superior, 1981-1990.

tan solo una década, el gasto federal en educación superior había perdido la quinta parte de su valor.

Si observamos el comportamiento de las variaciones del gasto y de la matrícula pública de educación superior atendida en el periodo, podemos hacer un balance más preciso. Con relación al gasto, observamos cuatro años de variaciones negativas, las dos más severas en 1983 (-20%) y 1989 (-24%). Los dos primeros años del periodo continuaron con la evolución favorable del gasto mostrada desde los últimos años de la década de los setenta, mientras que los otros cuatro años con variaciones positivas no alcanzaron a contrarrestar las caídas sufridas. Por su parte, la matrícula pública de educación superior (sin considerar la educación normal) observó un crecimiento en ocho años y en dos de ellos una ligera disminución. El saldo neto de la década arroja que mientras el gasto federal decreció 22%, la matrícula aumentó 41%, lo que significó la mayor crisis presupuestal de los últimos 30 años. Visto a través del indicador de gasto por alumno, el retroceso fue dramático: disminuyó 55% su valor al pasar de 60 000 a 33 000 pesos (convertidos a pesos de 2010).

Si se considera el gobierno de Miguel de la Madrid, el financiamiento federal a la educación superior disminuyó 18%, mientras que la matrícula creció 26%. En este sexenio el financiamiento a las universidades fue el más golpeado: daba inicio una crisis dentro de las universidades públicas, no sólo de carácter económico, sino también una crisis más profunda relacio-

nada con su sentido de futuro, que dejó prácticamente en el papel los planes trazados por la SEP y la ANUIES desde principios de la década, pero que impulsó el viraje del trato financiero del Estado hacia las universidades públicas. Para 1990, la matrícula total de educación superior, pública y privada, ascendía a alrededor de un millón y cuarto de estudiantes.

Fue precisamente en el marco de la crisis económica de esta década cuando se dieron diversos intentos para diversificar la política de financiamiento federal hacia las universidades y subsanar algunas de las deficiencias del modelo “histórico negociado”. El programa sectorial educativo, denominado Programa de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1983-1988, señalaba: “En la educación del nivel superior importará conciliar la cantidad con la calidad [...] En la asignación de recursos financieros se establecerán criterios que estimulen los esfuerzos a favor de la calidad y la eficacia, y se evaluará la correspondencia entre los fondos otorgados y los resultados obtenidos” (SEP, 1984: 48). Una de las metas establecidas en este programa fue “instrumentar criterios para la asignación de recursos”. De acuerdo con esta orientación, en 1984 la SEP diseñó y puso en operación el Programa Nacional de Educación Superior (Pronaes), el cual, si bien contó con recursos para su operación, tuvo poco impacto en las universidades, salvo el establecimiento del Sistema Nacional de Investigadores, que trascendió a las políticas sexenales y sentó nuevas formas de reconocimiento y remuneración al personal académico. El Pronaes anunció como propósito central el mejoramiento de la calidad educativa, propósito que ya había estado presente en planes y programas anteriores, como el Plan Nacional de Educación Superior, primero en su género, aprobado a finales 1978, todavía en la fase de bonanza económica y de expansión de la educación superior sin regulación. Sin embargo, el nuevo programa adquirió otro carácter ante la estrategia del gobierno federal de supeditar la asignación de recursos a los esfuerzos que las universidades realizaran a favor de la calidad.

En palabras del entonces subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica, mediante el Pronaes se pondrían en operación “estímulos financieros adicionales, ofrecidos por el gobierno federal, para coadyuvar a la superación académica del sistema nacional de educación superior” (Conpes, 1984: 8). Sin embargo, tal como señalaron los rectores de las universidades y las mismas autoridades de la SEP, la acelerada instrumentación del programa cayó en la improvisación tanto en la formulación de los proyectos universitarios como en su evaluación. A la distancia se puede afirmar que el poco impacto del programa se debió a diversos factores, el principal

de ellos la limitación de los recursos financieros extraordinarios, pues su magnitud fue menor a la originalmente estimada: si bien en 1984 llegó a representar alrededor de 6% del subsidio ordinario de las universidades públicas estatales, para 1985 prácticamente no contó con nuevos recursos.

También intervino la drástica reducción en el financiamiento público ordinario a las universidades públicas: para 1983 el gasto había disminuido 22% en términos reales y en 1984 17%, con una lenta recuperación los siguientes tres años para prácticamente estancarse en 1988 y nuevamente disminuir 18% en 1989, ya en el primer año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, fecha a partir de la cual se daría una fuerte recuperación.

Un tercer factor fueron las resistencias de las universidades públicas a las políticas emergentes y la poca legitimidad de las políticas de la SEP. Varios de sus rectores consideraron que condicionar la asignación de recursos a las universidades contravenía las atribuciones que les otorga la fracción VII del artículo 3º constitucional relativa a la autonomía universitaria. Los rectores se pronunciaron por la clarificación de reglas y criterios para la asignación del financiamiento público y por que las autoridades los tomaran en cuenta a la hora de la definición de políticas públicas para el sector.

No resulta aventurado sostener que a mediados de la década de los ochenta el gobierno federal intentó reforzar sus acciones rectoras en el ámbito de la educación superior pública, pero la misma crisis impidió el establecimiento de instrumentos de financiamiento sólidos y duraderos. Este intento, sin embargo, anunció la gestación de una política de mayor direccionalidad gubernamental, en donde dos componentes serían la evaluación y nuevas reglas de financiamiento, para que las universidades “corrigieran sus errores”, “superaran sus deficiencias” y mostraran a la sociedad su disposición para realizar una planeación efectiva en el marco de la nueva estrategia de desarrollo definida en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio. A la par de los efectos de la crisis, la unilateralidad de las estrategias diseñadas por la SEP estuvo en contra de la implantación de nuevas reglas del juego. Ello quedó de manifiesto con el rechazo de los rectores al establecimiento de un esquema nacional de evaluación de tipo normativo, pronunciándose porque ésta tuviera un carácter orientador y no obligatorio, y que incorporara como condición necesaria que en las universidades autónomas se estableciera como un proceso de autoevaluación. Tres señalamientos de esos años muestran el posicionamiento de las universidades ante la evaluación: a) “muchas de las decisiones acerca de la educación superior corresponden solamente a la comunidad universitaria, por lo cual se torna imprescindible restituir a

ésta su propia capacidad de decisión”; b] “es inimaginable la existencia de un sujeto neutral a quien fuera posible encomendar la tarea de evaluar con la certeza de que emitiría un punto de vista absolutamente objetivo e imparcial”, y c] “la evaluación de la educación no es fácil de realizar precisamente por la importancia que debe asignarse a lo cualitativo” (ANUIES, 1984).

Ante los cuestionamientos y escasos efectos del Pronaes, los rectores de las universidades pugnaron por una mayor participación, y sería del seno de la ANUIES de donde surgiría un nuevo programa en 1986: el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, conocido como Proides, que, en materia de financiamiento, reiteraba viejas propuestas, como fortalecer la situación financiera de las IES, vincular el financiamiento con la planeación nacional y estatal e incrementar los ingresos reales de las IES; también se planteaba mejorar los criterios y procedimientos para la gestión, asignación y administración de los recursos, lo que debía ponerse en práctica antes de finalizar el sexenio (Conpes, 1986). Sin embargo, no se observaron cambios sustanciales en los siguientes años: continuó siendo opaca la asignación del financiamiento bajo una lógica inercial; persistió la desigual participación de los gobiernos federal y estatales en el sostenimiento de las instituciones, y los montos otorgados continuaron siendo insuficientes para atender las necesidades de las instituciones. El Proides también había propuesto como meta frenar el deterioro de los salarios del personal académico que se habían desplomado a partir de 1983, pero ante la situación financiera desfavorable, continuó la caída.

Ya desde esos años la ANUIES venía impulsando la meta de alcanzar como mínimo una inversión en educación superior equivalente a 1% del PIB. En el Proides se estableció la meta de pasar de 0.57%, estimado para 1984 (que en realidad fue de 0.53% con las series históricas ya revisadas), a 1.1% para 1990. Las disminuciones presupuestales de 1988, y sobre todo la de 1989, hicieron que el valor del indicador fuera aún más bajo, al situarse en 0.43%. En suma, a lo largo de la década todos los indicadores mostraron una evolución francamente desfavorable.

#### LA DÉCADA DE LA MODERNIZACIÓN

La década de 1990 ha sido calificada como el inicio de una nueva etapa de las políticas públicas hacia la educación superior. Diversas razones lo explican, entre ellas: el contexto internacional y la firma del Tratado de Libre

Comercio de América del Norte (TLCAN); las reformas económicas impulsadas en el sexenio de Salinas de Gortari que apuntalaron el modelo económico regulado por el mercado; las políticas impulsadas por los organismos internacionales para realizar reformas en los sistemas educativos en respuesta a los nuevos desafíos de lo que comenzaría a denominarse sociedad del conocimiento; las dificultades de las finanzas públicas; la expansión y desregulación de la educación superior privada; el nuevo mercado educativo con una mayor competencia entre las instituciones; la acumulación de problemas no resueltos de las universidades públicas y su desprestigio ante diversos sectores de la sociedad, particularmente los empleadores y las autoridades educativas del mismo gobierno federal.

El propósito de modernizar al país fue la piedra angular del proyecto de gobierno de Salinas de Gortari, reflejándose en el sector educativo en el Programa para la Modernización Educativa. Con una nueva estrategia discursiva, se apuntaron como objetivos centrales para el nivel superior el mejoramiento de la calidad, la atención a la demanda “en la medida en que lo necesite la modernización de la sociedad”, la vinculación de las IES con la sociedad y el fortalecimiento del sistema de coordinación y planeación nacional, con un nuevo esfuerzo de evaluación y reordenación interna de las instituciones.

Los ejes de la nueva política estuvieron dados precisamente por la evaluación y el financiamiento. Se propuso establecer una pauta nacional de criterios de excelencia en el ejercicio académico impulsando un proceso nacional de evaluación para determinar los “niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad” de las IES. Pero el principal cambio consistió en la vinculación que tendría la evaluación con el financiamiento. Las condiciones económicas y políticas del país permitieron transitar de la política de la “negligencia benigna” a una centrada en un Estado evaluador y vigilante del destino de los recursos públicos otorgados a las universidades públicas. En otras palabras, de los intentos débiles para conducir el rumbo de las universidades a través de los instrumentos de planeación que se tuvieron en el contexto de la crisis económica de los años ochenta se pasó a una política de intervención más directa en el desarrollo de las instituciones. Como advirtiera Olac Fuentes en esos años, el gobierno de Salinas de Gortari empezó a dar forma a una política distinta que aspiraba a establecer la “capacidad estatal de orientar el rumbo del sistema. Ahora se tiene la noción de que la educación superior es un servicio que tiene que justificarse a partir de sus productos y resultados públicos” (Fuentes Molinar, 1991: 6).

Así, se transitaría del modelo exclusivo del financiamiento inercial y negociado a otro sustentado en la competencia y el rendimiento institucional. Efectivamente, si la evaluación se constituyó como el eje central de la política pública, el financiamiento fue el instrumento que permitió la aplicación de la nueva estrategia: comenzó a arraigarse una nueva relación entre las universidades y el gobierno federal fincada en el otorgamiento de estímulos a instituciones e individuos en función de los esfuerzos desplegados y de los resultados obtenidos, medidos por medio de indicadores.

Hasta entonces los criterios tácitos para la asignación de recursos federales habían considerado variables de tipo cuantitativo (matrícula atendida en la década de los setenta y plantilla de personal en los ochenta), si bien lo predominante había sido la negociación política bilateral entre las IES y las autoridades gubernamentales. Tras las experiencias fallidas de anteriores programas, particularmente del Pronaes que preludeó la actitud de monitoreo directo de las universidades, a partir de 1990 se fue diseñando una nueva política: junto con el financiamiento ordinario, que tan solo alcanzaba para pagar la nómina y cubrir los gastos básicos de operación, se otorgarían recursos adicionales, de carácter extraordinario, para apoyar proyectos específicos que presentaran las universidades para el mejoramiento de la calidad. En palabras del entonces director general de Educación Superior:

El gobierno federal viene operando una nueva modalidad de financiamiento público, basada ya no en criterios cuantitativos sino en criterios cualitativos. En esta modalidad se asignan recursos extraordinarios para proyectos que buscan la calidad o la excelencia [...] Se busca estimular el logro institucional, al utilizar también como criterio de financiamiento, la medida en que cada casa de estudios alcanza sus metas propuestas y utiliza adecuadamente los recursos asignados (Arredondo, 1992: 159).

Cabe señalar que el Programa para la Modernización Educativa no estableció ninguna meta con relación al financiamiento de la educación superior. Tan solo esbozó el compromiso del gobierno federal para definir, junto con las instituciones de educación superior, “criterios claros y mecanismos eficientes para la asignación de recursos”, que tuvieron aplicación precisamente para los recursos extraordinarios, no para el subsidio de carácter ordinario. La política impulsada en este sexenio tendría continuidad en el

Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 del gobierno de Ernesto Zedillo, con lo que la dupla evaluación-financiamiento ampliaría su espacio de aplicación. El aumento de los recursos públicos propuesto en este programa se asociaría a una mayor eficiencia y eficacia en su uso, con énfasis en la apertura o consolidación de fondos destinados a proyectos de calidad sometidos a concurso entre las IES (SEP, 1995). En 1990 se estableció el primero de los fondos de financiamiento extraordinario del ramo presupuestal correspondiente a la SEP que aún opera: el Fondo para la Modernización de la Educación Superior, conocido como Fomes, y que en esa década sería complementado con el fondo destinado al Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep), ambos dirigidos originalmente a las universidades públicas estatales.

Los recursos del Fomes se distribuyeron con base en los resultados de las autoevaluaciones practicadas por las universidades y la valoración que hizo la SEP en torno a la calidad y pertinencia de los proyectos presentados; a partir de 1993 se introdujo la modalidad de evaluación de los proyectos por pares académicos. El Fomes se concibió originalmente como un fondo de financiamiento sometido a concurso para que las universidades presentaran proyectos de mejoramiento, principalmente en lo tocante a equipamiento para el desarrollo académico. En sus primeros cinco años de funcionamiento la mitad de los recursos del fondo se destinaron a la actualización de la infraestructura académica, destacando los gastos en equipamiento de cómputo, telecomunicaciones, sistemas de información y equipos para bibliotecas.

El segundo fondo de financiamiento extraordinario, el Promep, se creó en 1996 y está dirigido a la formación y consolidación del personal académico. Este programa propicia la “consolidación de cuerpos académicos con profesores que tengan los perfiles deseables, que den sustento a la formación de profesionales en todos los tipos y niveles de educación superior con responsabilidad, buena calidad y competitividad”. En sus principales vertientes, el Promep proporciona apoyo para que los profesores obtengan el grado de maestría o doctorado y propicia la integración de cuerpos académicos (SEP, 2008).

En el gobierno de Salinas de Gortari, el Fomes asignó 1 194 millones de pesos y para 1994 los recursos extraordinarios otorgados por medio de este fondo representaron 9% del financiamiento federal para las universidades públicas estatales. En el gobierno de Ernesto Zedillo se ejercieron cerca de 5 000 millones de pesos entre ambos programas, lo que en térmi-

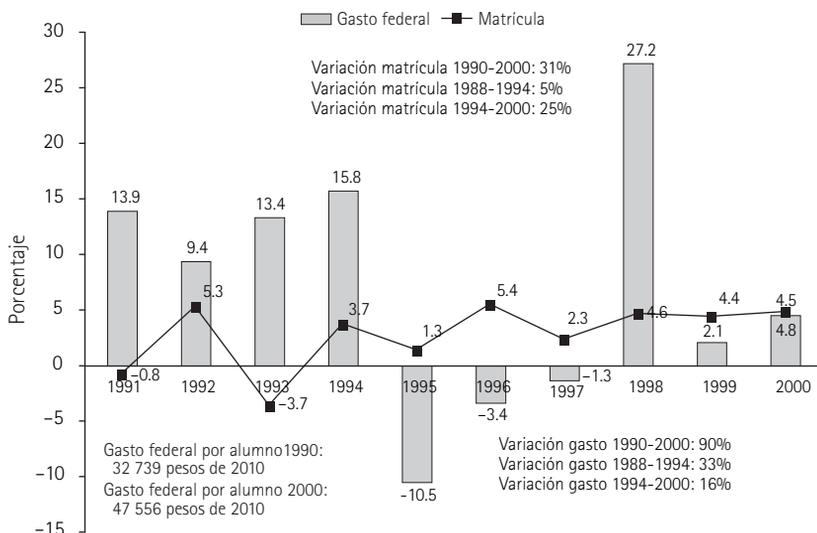
nos reales significó 49% de crecimiento real, y para el año 2000 los recursos extraordinarios representaron 11% del subsidio federal total. En esta década se caminó en la dirección de apuntalar el financiamiento extraordinario y darle mayor prioridad que al ordinario.

Junto con los “estímulos a la calidad” a las instituciones por medio de estos fondos de financiamiento se establecieron otros instrumentos para el estímulo al personal académico: el Sistema Nacional de Estímulos al Desempeño Académico, que posteriormente cambió al Programa de la Carrera Docente del Personal Académico, aún vigente, que otorga estímulos económicos a la tercera parte del personal académico de tiempo completo con mejor desempeño académico de acuerdo con las evaluaciones practicadas en cada institución. Este programa, si bien con una modalidad distinta, vino a complementar al Sistema Nacional de Investigadores establecido en la década anterior, dándose un paso más en la deshomologación de los ingresos del personal académico y en la competencia por recursos económicos. Para el año 2000 los estímulos otorgados a los profesores de carrera de las universidades públicas estatales representaron 5.7% del total del subsidio federal ordinario.

En esta década continuó insistiéndose en la diversificación de las fuentes de financiamiento de las universidades para disminuir su dependencia del subsidio público, incluyendo el aumento de las cuotas a los estudiantes por los servicios de docencia y la venta de servicios de investigación y extensión. Philip H. Coombs, quien realizara el primer ejercicio de evaluación externa sobre la educación superior mexicana, recomendaba:

[...] eliminar gastos excesivos de baja prioridad y encontrar formas y medios de aumentar sustancialmente sus recursos a través de diversas fuentes del sector privado [...] Una decisión institucional de no cobrar cuotas razonables a los estudiantes ni buscar otras formas de apoyo del sector privado, puede ser equivalente a una decisión de aceptar la erosión continua de la calidad educativa, comenzando con cuotas de inscripción razonables y racionales para los que puedan pagarlas, y becas para aquellos que no puedan hacerlo (Coombs, 1992: 36).

Con estas políticas de financiamiento, veamos el comportamiento del subsidio federal en la década de los noventa. En primer lugar, destaca la reversión de la caída de los recursos para educación superior observada en la década anterior.



**Gráfica 13.2.** Tasas de crecimiento anual del gasto federal y de la matrícula de educación superior, 1991-2000.

En la década se tuvieron siete años con crecimiento del gasto federal en educación superior (los primeros cuatro y los últimos tres), con tres años de decremento en medio, que correspondieron a la primera mitad del mandato de Ernesto Zedillo. El gobierno de Salinas de Gortari, sin embargo, había comenzado en 1989 con la caída más drástica del gasto en la década de los ochenta, alcanzando una tasa de  $-24\%$ , por lo que la recuperación en los siguientes cinco años de su gobierno partió de una base negativa. Sin embargo, la variación en el sexenio fue de  $33\%$ , muy superior al crecimiento de la matrícula pública, que fue de  $5\%$ . El gasto federal por alumno, en consecuencia, experimentó un aumento de  $27\%$ , que sin embargo no logró alcanzar el valor que tenía en 1982, ya que en el sexenio anterior el gasto por alumno había disminuido  $35\%$  en términos reales. En otras palabras, en el régimen salinista se recuperó el financiamiento federal para las IES en términos absolutos, pero ante la incorporación de 42 000 estudiantes, sumados a los 197 000 del gobierno anterior, se mantuvo así una brecha importante respecto del año 1982.

En el gobierno de Ernesto Zedillo se observó una situación diferente: mientras la matrícula pública creció  $25\%$ , al incorporarse 247 000 alumnos, el gasto federal lo hizo en  $16\%$ , la mitad del crecimiento del gasto en el gobierno anterior. Este diferencial hizo retroceder el indicador de gasto por alumno, al pasar

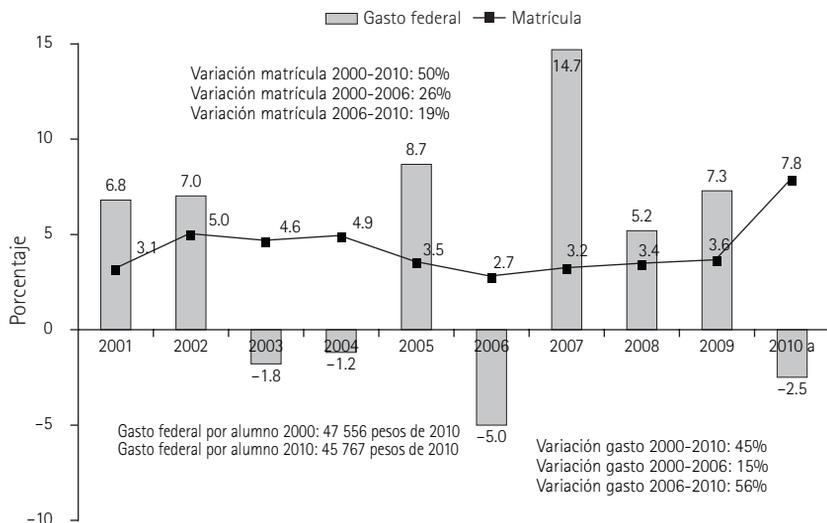
de 51 343 pesos (de 2010) en 1994 a 47 556 pesos en 2000. Sin embargo, el saldo de la década fue positivo: la variación del gasto federal triplicó el de la matrícula (90 y 31%, respectivamente), por lo que la inversión unitaria tuvo un crecimiento de 45%. Para finales de la década, la matrícula total de educación superior, pública y privada, ascendía a alrededor de 2 millones de estudiantes.

### LA DÉCADA DE LAS NEGOCIACIONES PRESUPUESTALES EN EL CONGRESO

El triunfo del candidato por el Partido Acción Nacional a la presidencia de la República en el año 2000 vino a romper la hegemonía que durante 70 años había mantenido el Partido Revolucionario Institucional. La nueva conformación del Ejecutivo federal se dio a la par del primer Congreso del país en que ninguna de las dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, se integró con mayoría absoluta de ningún partido político (en 1997 el PRI había perdido ya la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados). La nueva correlación de fuerzas políticas repercutiría en la forma en que se determinaría el Presupuesto de Egresos de la Federación, pues el Congreso de la Unión se constituiría en un actor con contrapeso real a las decisiones del Ejecutivo. Adicionalmente, otros actores de la sociedad civil, entre ellos las IES públicas y sus asociaciones, entraron en juego en la arena de las negociaciones políticas para la determinación del financiamiento público a la educación. Así, el presidente de la República, y el secretario de Hacienda, dejaron de tener el control absoluto en la determinación del paquete económico (Mendoza, 2007).

La evolución del gasto federal a partir de 2001 se explica por las decisiones tomadas por la Cámara de Diputados en las tres legislaturas que se han tenido de 2000 a 2009, en las que el grupo parlamentario del PAN ha constituido la primera minoría, a diferencia de la LXI Legislatura instalada en septiembre de 2009, en la que el PRI es la primera fuerza política. En este periodo los proyectos presupuestales anuales presentados por el Ejecutivo han enfrentado disminuciones en términos reales, situación que, como resultado de las negociaciones políticas entre diversos actores en la Cámara de Diputados, ha sido corregida al aprobarse ampliaciones tanto para las IES como para el desarrollo de diversos programas. Entre 2001 y 2010, la intervención de la Cámara de Diputados ha permitido destinar a las instituciones de educación superior más de 55 000 millones de pesos adicionales a los originalmente propuestos por el Ejecutivo.

Con este nuevo escenario político, a continuación se revisa la evolución del gasto federal a la educación superior a lo largo de la década.



**Gráfica 13.3.** Tasas de crecimiento anual del gasto federal y de la matrícula de educación superior, 2001-2010.

En el gobierno de Vicente Fox, no obstante la alternancia política, las grandes políticas públicas hacia la educación superior dieron continuidad a las instrumentadas en los dos sexenios anteriores. El mejoramiento de la calidad, la ampliación de la cobertura con equidad y el mejoramiento de la gestión fueron los ejes estructurales de los diversos programas oficiales. En materia de financiamiento, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (Pronae) se estableció el compromiso del gobierno federal de incrementar la inversión en educación superior pública, fortalecer presupuestalmente los programas de apoyo al mejoramiento de la calidad y operar un nuevo esquema de subsidio, además de impulsar la rendición de cuentas y fomentar nuevas fuentes de financiamiento. A diferencia de los programas sectoriales de otros sexenios, en el Pronae se estableció como meta de gasto público en educación superior alcanzar en 2006 el equivalente a 1% del PIB, si bien no se precisó si sólo se refería al gasto federal o si incluía al estatal, y si esta meta se refería únicamente al gasto en educación superior o si también incluía el gasto de investigación en las IES. Otra meta de financiamiento de ese programa fue incrementar 30%, para el final del sexenio, los recursos canalizados para el mejoramiento de la calidad y la ampliación de la oferta.

En ese sexenio el gasto tuvo una variación de 15% y la matrícula creció 26%, lo que arroja un saldo neto negativo para el financiamiento del sistema. La tasa media de crecimiento anual de la matrícula fue de 3.9% y la del gasto de tan solo 2.4%. Ello hizo que se tuviera una disminución en el subsidio federal por alumno (a pesos de 2010), al pasar de 47 556 pesos en 2000 a 43 162 pesos en 2006.

Respecto del PIB, la inversión federal en educación superior en el gobierno de Vicente Fox prácticamente se mantuvo estancada. Con la metodología del PIB base 1993 se habría pasado de 0.57% en 2000 a 0.59% en 2006, mientras que con la nueva metodología base 2003 se habría mantenido en 0.52% al principio y final del sexenio. El año de 2002 fue el que observó el mayor repunte en el indicador, al alcanzar 0.65% con la primera base de cálculo y 0.60% con la segunda.

Con relación a la inversión en educación superior como porcentaje del gasto programable y del gasto en desarrollo social, en ese gobierno también se tuvo un retroceso: el primero pasó de 3.69 a 3.26% y el segundo de 6.08 a 5.51%. El único indicador que se mantuvo constante fue el gasto en educación superior como porcentaje del gasto en educación, con un valor de 15.25%. Ello hace ver que la educación superior no recibió la prioridad que se otorgó a otros programas ubicados en el grupo funcional de desarrollo social.

Si bien las autoridades de la SEP dieron continuidad a las políticas de años anteriores, se diseñaron nuevas estrategias que fortalecieron la capacidad del gobierno federal para incidir en la orientación de las universidades públicas. De acuerdo con la evaluación practicada por las nuevas autoridades, los proyectos universitarios que se apoyaban a través del Fomes, uno de los dos fondos de financiamiento extraordinario existentes, carecían de un encuadre de planeación que los articulara con los proyectos apoyados por el Promep y con los planes de desarrollo de las universidades. En 2001 se estableció la nueva estrategia para la asignación del subsidio extraordinario para las universidades. Primero se creó un nuevo fondo de financiamiento extraordinario, el Fondo de Inversión para Universidades Públicas Estatales con Evaluación de ANUIES, conocido como Fiupepa, dirigido a impulsar la evaluación y la acreditación de los programas educativos.

A partir de ese año los recursos de los tres fondos se canalizarían de acuerdo con los resultados de la evaluación de los “programas integrales de fortalecimiento institucional”, bautizados como PIFI, que elaboraran las universidades. De 2001 a 2009, los PIFI se fueron constituyendo en uno de los

medios principales para la obtención de recursos extraordinarios, sobre todo para las universidades públicas estatales, pero cada vez más para otro tipo de instituciones. De acuerdo con lo que establecen las reglas de operación del Fomes y del Fiupea, los PIFI tienen como objetivo la mejora continua de la calidad de los programas educativos y su acreditación por organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes) o su reconocimiento en el Padrón Nacional de Posgrado; la certificación de los procesos académico-administrativos por normas internacionales ISO-9000:2000; la rendición de cuentas a la sociedad; el fortalecimiento del nivel de consolidación de los cuerpos académicos adscritos a cada una de las dependencias de educación superior de la institución, y la realización de reformas de carácter estructural que incidan en un mejor funcionamiento y viabilidad institucional (SEP, 2008). La estrategia del PIFI se haría extensiva a las universidades tecnológicas, al subsistema de educación normal a través del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (Promin) y a los institutos tecnológicos.

Diversos estudios han dado cuenta del desarrollo de estos programas en las universidades, tanto desde perspectivas críticas como desde posturas oficiales. Si algo ha estado presente en la agenda de debate sobre la educación superior contemporánea es la estrategia seguida por el gobierno federal para la reorientación de las instituciones públicas de educación superior, en la que el financiamiento federal de carácter extraordinario ha constituido la principal herramienta. Según Acosta, “el mayor de estos cambios tiene que ver con el ámbito de las decisiones técnicas, académicas y financieras de cada universidad, donde la diversificación de bolsas de financiamiento federal explica el robustecimiento de una burocracia profesional dedicada a la gestión de dichos recursos” (Acosta Silva, 2009: 37). El tránsito del juego de los arreglos políticos a los arreglos por políticas públicas habría modificado la noción y el papel de la autonomía universitaria. A esta postura se contraponen la de otros actores, académicos y políticos, que juzgan la nueva generación de políticas como instrumentos indispensables para la consolidación académica de las universidades, como lo expone quien fuera subsecretario de Educación Superior y artífice de la nueva estrategia de planeación: “En la última década la evaluación de la educación superior como un medio para mejorar y asegurar la calidad ha logrado superar inercias y obstáculos diversos, y ha venido perfeccionándose y logrando un avance muy significativo. Las políticas públicas en este ámbito han avanzado continuamente y de manera sostenida en los últimos años” (Rubio, 2006: 245).

Sin embargo, durante el mandato de Vicente Fox los recursos asignados para el mejoramiento de la calidad mediante los fondos de financiamiento extraordinarios registraron un balance negativo. Si sólo se consideraran los recursos directamente destinados al mejoramiento y aseguramiento de la calidad (Fomes, Promep y Fiupea), el decremento fue de 30%, misma proporción en que decrecieron los recursos aportados para los PIFI. Así, pese a las declaraciones y a los programas, no se alcanzaron las dos metas de financiamiento planteadas en ese sexenio.

Adicionalmente, se crearon tres nuevos fondos: en 2001, por iniciativa del Ejecutivo, se estableció el Programa Nacional de Becas para Educación Superior (Pronabes), destinado a los estudiantes de instituciones públicas con ingresos familiares menores a los tres salarios mínimos, y que operaría con recursos concurrentes a partes iguales entre la Federación y los gobiernos estatales; en 2002, como resultado de un acuerdo entre la ANUIES, la SEP y la Cámara de Diputados, se creó el Fondo de Apoyo para las Reformas Estructurales destinado al abatimiento de los pasivos contingentes de los regímenes de pensiones y jubilaciones de las universidades, mismos que fueron reformados a partir de este año; en 2006, a solicitud de la ANUIES, la Cámara de Diputados aprobó el Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, elaborado por esta asociación como un mecanismo de financiamiento basado en el desempeño institucional.

A lo largo de la década, junto a los tres fondos para el apoyo a la calidad constituidos por decisión del Ejecutivo, se fueron estableciendo otros instrumentos de financiamiento con este mismo propósito y para atender diversos problemas de carácter estructural. Cabe señalar que la creación de los nuevos fondos fue decisión de la Cámara de Diputados y resultaron de las negociaciones que se realizaron cada año en el marco de la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

A diferencia de ese sexenio, en poco más de la primera mitad de la administración de Felipe Calderón se ha observado un repunte en el gasto federal para la educación superior: mientras que la matrícula creció 19%, el gasto lo hizo en 56%. La tasa media de crecimiento anual del gasto de 2006 a 2010 fue de cerca del triple de la observada en el periodo 2000-2006: 6 y 2.3%, respectivamente.

Lo anterior hizo que el gasto por alumno tuviera un crecimiento, al pasar de 43 162 pesos en 2006 a 45 767 pesos en 2010 con el presupuesto aprobado (en 2009 el gasto por alumno ascendió a 50 617 pesos). Otros indicadores de financiamiento también evolucionaron de manera positiva,

como la participación del gasto federal de educación superior en el gasto programable y en el gasto en educación, al pasar de 3.26 a 3.38%, y de 15.25 a 16.38%, respectivamente.

El indicador de gasto federal en educación superior con relación al PIB también observó un mejoramiento, si bien aún por debajo de los requerimientos de recursos públicos para cumplir la meta de 1%: para 2007 el indicador pasó de 0.52 a 0.58%; al siguiente año se continuó con un aumento, si bien menor, al alcanzar 0.60%; en 2009 se alcanzó 0.59% y con el presupuesto aprobado para 2010 se disminuyó a 0.65 por ciento.

Con la distinta evolución en los dos últimos gobiernos, el saldo de la década refleja, sin embargo, una ligera disminución neta del gasto federal respecto al tamaño del sistema de educación superior: de 2000 a 2010, a pesos constantes, el gasto federal en educación superior aumentó 1.44 veces, mientras que la matrícula pública de educación superior lo hizo en 1.5 veces. El saldo neto negativo para el gasto es de seis centésimas de punto porcentual.

Por otro lado, el comportamiento interanual del gasto federal a lo largo del decenio ha sido irregular: en 2001 y 2002 se mantuvo el esfuerzo al crecer en alrededor de 7%; los dos años siguientes hubo crecimientos negativos entre 1 y 2%; en 2005 se dio el mayor crecimiento del sexenio de Vicente Fox, pero partiendo de dos años negativos, y nuevamente se tuvo un decrecimiento en 2006. A diferencia de ello, en los tres primeros años del gobierno de Felipe Calderón las tasas han sido positivas: en 2007 se tiene el mayor crecimiento, cercano a 15%, pero hay que tomar en cuenta que en el año previo se había tenido la mayor caída, por lo que para 2008 y 2009 las tasas fueron menores pero positivas: 5.2 y 7.3%. Para 2010, con el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se tiene nuevamente una disminución de 2.5%, que se podría compensar al cierre del ejercicio fiscal.

Un aspecto sobresaliente en el financiamiento de la educación superior a partir de 2007 es la conformación de nuevos fondos de financiamiento extraordinario acordados por la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. Ese año se establecieron cuatro fondos destinados a las universidades públicas estatales y con apoyo solidario para su consolidación, para el incremento de la matrícula, así como de apoyo para saneamiento financiero de las universidades públicas estatales por debajo de la media nacional en subsidio por alumno y para reconocimiento de la plantilla. En 2008 se aprobaron otros dos fondos para ampliación de la oferta educativa en uni-

versidades e institutos tecnológicos, así como recursos para el apoyo a la calidad de los institutos tecnológicos, las universidades tecnológicas y las universidades interculturales. En otro trabajo (Mendoza, 2009) se revisan los orígenes y la evolución de los distintos fondos de financiamiento extraordinario.

De 2001 a 2010, los recursos canalizados a los fondos de financiamiento para la educación superior del Ramo 11 (SEP) ascendieron a poco más de 50 000 millones de pesos. De 513 millones de pesos de subsidio extraordinario en el año 2000 en los dos fondos existentes en el ramo (Fomes y Promep) se pasó a 9 000 millones de pesos en 16 fondos, sin contar los recursos del Programa Nacional de Becas para Educación Superior. En términos reales, para 2010 se asignaron nueve veces más recursos que en el año 2000. Tan solo los recursos otorgados a las universidades públicas estatales representaron 19% del subsidio federal ordinario otorgado en tal periodo. En esta década este tipo de financiamiento fue adquiriendo mayor peso, pues mientras en el año 2000 representaba 11% del subsidio federal total para las universidades públicas estatales, para 2009 su monto representó 27% de éste, y 19% del subsidio total ordinario (federal más estatal). Si se toma en consideración que más de 90% del subsidio ordinario se utiliza para el pago de nómina del personal, se entiende el carácter estratégico que han adquirido los recursos extraordinarios para reorientar el desarrollo de las universidades.

## RECAPITULACIÓN

Para concluir este breve análisis a continuación se hace una breve recapitulación:

1] En tres décadas las políticas públicas de financiamiento a las instituciones públicas de educación superior han sufrido un desplazamiento del modelo de otorgamiento del subsidio ordinario de carácter inercial, negociado e histórico —predominante en las fase de “patrocinio benigno” de la década de los setenta del siglo pasado y de “negligencia benigna” en el marco de la crisis de la década de los ochenta— al diseño de instrumentos de financiamiento a los que se tiene acceso por vía de concurso y de acuerdo con el resultado de las evaluaciones externas que se realizan bajo la coordinación última de las autoridades del gobierno federal.

2] A partir de la llamada década perdida de los años ochenta del siglo pasado y en el marco de crisis económicas recurrentes, México, al igual que los gobiernos de la región latinoamericana, disminuyó los apoyos fiscales a las universidades públicas y dejó que un sector privado desregulado se hiciera cargo de la expansión. La diversificación del sistema público-privado ha estado acompañada de la diversificación de los recursos destinados a la educación superior: de ser un sistema sostenido con recursos públicos, hemos mutado a otro en el que lo público coexiste con un sector privado en expansión.

3] De los primeros intentos desarticulados y parciales del gobierno federal, de mediados de los años ochenta, para incidir en la orientación de las universidades públicas a través de instrumentos de financiamiento se fue pasando al fortalecimiento de la capacidad política y técnica del gobierno federal para el diseño e instrumentación de políticas con impacto en el desarrollo de las universidades. Como resultado de la suma de diversas iniciativas surgidas al calor de las negociaciones políticas entre las instituciones, las autoridades de la SEP y los legisladores en el Congreso, el gobierno fortaleció su papel regulador del sistema público de educación superior en consonancia con las estrategias impulsadas por los diversos organismos multilaterales.

4] A partir del año 2000, como resultado de los cambios en la correlación política tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, se modificó la dinámica de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y por ende del presupuesto federal para la educación superior. La evolución del gasto en este nivel educativo ha sido resultado de la intervención de diversos actores políticos, rompiendo la centralidad que anteriormente tenían las autoridades de las secretarías de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público.

5] Los fondos de financiamiento extraordinario han permitido a las universidades públicas atender problemas históricos de rezago, déficit financiero e inequidad, e impulsar programas y proyectos para el fortalecimiento institucional, la ampliación y modernización de la infraestructura, el equipamiento y el mejoramiento de la calidad. Sin embargo, existe un fuerte debate sobre el significado político y la viabilidad futura de las políticas de financiamiento del gobierno federal que apuntalan los recursos extraordinarios, en tanto los recursos ordinarios continúan con su carácter inercial, además de que las negociaciones presupuestales están sujetas al calendario anual.

6] En tres décadas el país ha vivido crisis económicas con orígenes diferentes: la crisis de la deuda de los ochenta, la crisis desatada en 1995 por

los llamados “errores de diciembre” del inicio del gobierno de Ernesto Zedillo, ocasionada por la devaluación del peso, y la crisis resultante de la recesión económica mundial en 2009. Sin embargo, a lo largo del periodo la evolución anual de la economía, medida por medio del PIB, no ha estado correlacionada con la evolución del gasto federal en educación superior. Salvo 1983 y 1995, años en que simultáneamente disminuyeron el PIB y el gasto (el segundo más que el primero), en otros años de crecimiento negativo de la economía el gasto observó aumentos como en 1986 y en 2001. Pero también en algunos años de crecimiento económico el gasto se redujo, como sucedió particularmente en 1989 y 2006. Estas variaciones son, entre otras, las que dan sustento a la afirmación de que en México se carece de políticas de financiamiento de la educación superior con visión de largo plazo. Ha sido reclamo de las IES públicas eliminar la incertidumbre anual en la aprobación de los presupuestos, mediante financiamientos multianuales y el establecimiento de una política de Estado para el financiamiento de la educación superior que dé certidumbre a las universidades para el desarrollo de sus proyectos académicos con visión de largo plazo.

7] Luego de casi tres lustros de crecimiento económico tras el aciago año de 1995, irrumpió la crisis que comenzó en el último tramo de 2008 y se manifestó en 2009 con una caída del PIB de ese año que, de acuerdo con las cifras preliminares del INEGI, fue ligeramente mayor que la de 1995 (6.5 y 6.2%, respectivamente).

## REFERENCIAS

- Acosta Silva, A., 2009. *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México, ANUIES.
- ANUIES, 1984. Criterios y procedimientos para la evaluación de la educación superior, *Revista de la Educación Superior* (49), en <[http://www.anui.es.mx/servicios/p\\_anui.es/index2.php?clave=publicaciones/](http://www.anui.es.mx/servicios/p_anui.es/index2.php?clave=publicaciones/)>.
- ANUIES, 2000. *La ANUIES en la línea del tiempo*. México, en <[http://www.anui.es.mx/servicios/p\\_anui.es/publicaciones/linea\\_tiempo/index.html](http://www.anui.es.mx/servicios/p_anui.es/publicaciones/linea_tiempo/index.html)>.
- Arredondo, V., 1992. La estrategia general de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior. Resultados preliminares, en Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior, *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencias de distintos países*. México, Secretaría de Educación Pública.

- Brunner, J.J., 1993. Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato, en H. Courard (ed.), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. Chile, FLACSO, pp. 45-86.
- Calderón Hinojosa, F., 2009. III Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa. México, Presidencia de la República, en <<http://www.informe.gob.mx/>>.
- Conpes, 1984. *Programa Nacional de Educación Superior*. México, Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior.
- Conpes, 1986. Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, Memoria de la XXII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. *Revista de la Educación Superior* (60).
- Coombs, P.H., 1992. Una perspectiva internacional sobre los retos de la educación superior, en Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior, *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencias de distintos países*. México, Secretaría de Educación Pública.
- Fuentes Molinar, O., 1991. Las cuestiones críticas en educación superior, *Universidad Futura* (8-9): 5-12.
- García Guadilla, C., 2006. Financiamiento de la educación superior en América Latina, en Global University Network for Innovation, *La educación superior en el mundo, 2006. La financiación de las universidades*. Madrid-Barcelona-México, GUNI-Mundi-Prensa.
- INEGI, 2010. Banco de Información Económica, en <<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/>>, consultado en mayo de 2010.
- López Zárate, R., 1996. *El financiamiento a la educación superior 1982-1994*. México, ANUIES.
- Mendoza R., J., 2007. *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior. Papel de la ANUIES y resultados en el periodo 2001-2007*. México, ANUIES-IISUE, UNAM.
- Mendoza R., J., 2009. *Financiamiento de la educación superior y crisis económica*. México, ANUIES (Temas de Hoy en la Educación Superior, 025).
- Murayama, C., 2009. *La economía política de la educación superior en México*. México, ANUIES (Temas de Hoy en la Educación Superior, 026).
- Rubio O., J. (coord.), 2006. *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006. Un balance*. México, SEP-Fondo de Cultura Económica.
- Salinas de Gortari, C., 2006. VI Informe de gobierno, en *Informes presidenciales*. México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, pp. 369-418, en <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf>>.
- SEP, 1984. *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, 1983-1988*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP, 1989. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México.
- SEP, 1995. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México.
- SEP, 2008. Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento del Profesorado, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2008.



14  
EL OFICIO ACADÉMICO:  
LOS LÍMITES DEL DINERO

*Manuel Gil Antón\**

CONTENIDO

Introducción	420
Medio siglo: alto contraste en el espacio para el trabajo académico	422
Hacia una periodización y sus rasgos predominantes	422
Expansión “moderada” inicial del sistema: 1960 a 1970, 424; Expansión acelerada sin regulación académica: 1970-1985, 425; Periodo de la crisis: 1985-1990, 426; Un largo periodo, 1991 a 2008: ingresos adicionales si se solicita evaluación, 427	
Una conjetura general por revisar	434
La participación de la mujer, 436; Nuevas credenciales de acceso al oficio, 438	
Referencias	446

---

\* Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, campus Iztapalapa: <maga@correo.azc.uam.mx>.

El presente capítulo se llevó a cabo durante el año sabático del autor en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, entre julio de 2008 y agosto de 2009.

## INTRODUCCIÓN

Si no podemos medir lo que es valioso  
 en la educación superior,  
 acabaremos por valorar lo que es medible.

BIRNBAUM, 2000<sup>1</sup>

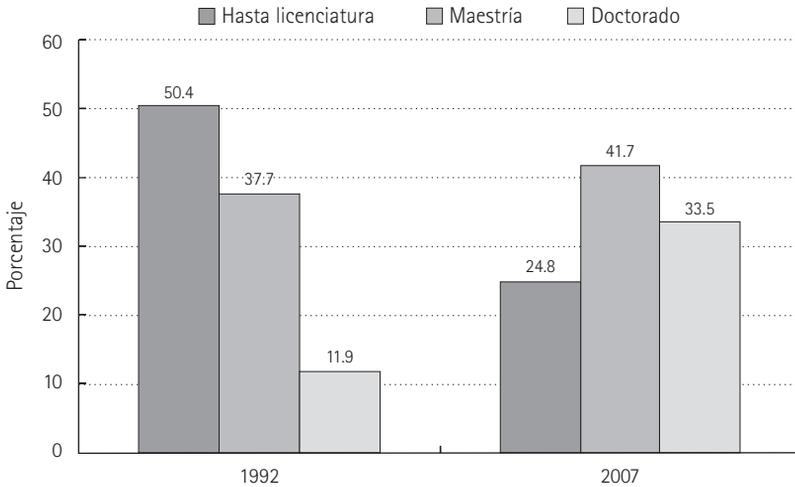
El lapso que va de la mitad de la década de los ochenta del siglo xx al final del primer decenio del xxi, 25 años, ha estado marcado por cambios profundos en todos los órdenes de la vida social. Para el caso que nos ocupa, es crucial la variación ocurrida en el papel del Estado en cuanto a la concepción, organización y distribución de los bienes públicos, que ha afectado la mirada sobre la educación superior, lo que condujo a la sustitución de las autoridades responsables de este nivel de estudios y, por ende, a una nueva generación de políticas públicas dirigidas al sector. Una muestra, un rasgo que permite advertir tendencias generales a pesar de su especificidad (pues es y ha sido columna vertebral de la acción estatal en este cuarto de siglo) se advierte en los procesos que ha vivido el personal que realiza funciones académicas en las universidades e instituciones de educación superior mexicanas (IES).

Las condiciones para el desempeño del oficio académico han variado de manera radical y, en consecuencia, el perfil de este grupo ocupacional se ha transformado. Basta, para mostrarlo, comparar el grado máximo que tenían los profesores universitarios en 1992 con el que cuentan en nuestros días. La información contenida en la siguiente gráfica permite apreciar la magnitud del cambio, al menos —¿o quizá principalmente?— en las cifras (gráfica 14.1).

Hoy se pueden realizar estos ejercicios de comparación y contraste pues han pasado 15 años entre los dos primeros estudios sobre el personal académico en México y el que se lleva a cabo ahora, con la generación de una muestra nacional de profesores de tiempo completo levantada en 2007. De este modo, estamos en condiciones de preguntar e intentar comprender por qué ha sido así y no de otra manera, aprovechando que, en los tres casos, ha sido elaborada una muestra para su realización.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Esta oportuna y aguda reflexión la retomo de Kent (2005), quien la empleó como epígrafe de su libro.

<sup>2</sup> En 1992, se elaboró la muestra sobre la que se trabajó para la edición de *Los rasgos de la diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos* (Gil Antón, 1994) y, ese mismo año, otra para el Estudio Internacional sobre la Profesión Académica, patrocinado por The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, cuyos resultados se publicaron en



Fuente: para 1992 y 1996, Gil Antón (1992 y 1996); para 2007, proyecto The Changing Academic Profession.

### Gráfica 14.1. Grado máximo de los profesores de tiempo completo en México, 1992-2007.

Mientras que en 1992 la mitad de los académicos de carrera<sup>3</sup> no tenía más que el grado de licenciatura y el resto un posgrado, en particular la maestría, en tres lustros los colegas con licenciatura como certificado máximo se habían reducido a 25% en números redondos, dejando entonces a tres cuartas partes con posgrado y al doctorado como el nivel con mayor crecimiento, al pasar de casi 12 a 33.5%. Un poco más y se triplica.

*The International Academic Profession: Portraits of Fourteen Countries* (Gil Antón, 1996). En 2007 se levantó una muestra nacional del personal académico de tiempo completo en el país, en el contexto del proyecto The Changing Academic Profession (CAP), en el que participó México, entre 25 países. Actualmente (octubre de 2009) se está elaborando el Reporte Nacional. En los dos primeros casos, la coordinación de los estudios estuvo a cargo de Manuel Gil Antón; ahora el doctor Jesús Francisco Galaz Fontes, de la UABC, coordina la Red de Investigadores sobre los Académicos Mexicanos (RDISA) y dirige el estudio del caso mexicano. En la medida de lo posible, los cuestionarios diseñados para el estudio de la Carnegie Foundation y el actual procuraron tener elementos de comparación de tal modo que este estudio fuese continuidad, enriquecida, del primero. A su vez, hay elementos de *Los rasgos de la diversidad* que permiten ser puestos en comparación con los datos del presente.

<sup>3</sup> Por ello se entiende al personal de tiempo completo o al que tiene un tiempo parcial equivalente o mayor a las 20 horas a la semana dedicadas a las actividades universitarias llamadas sustantivas.

## MEDIO SIGLO: ALTO CONTRASTE EN EL ESPACIO PARA EL TRABAJO ACADÉMICO

Sin estar totalmente seguros de las cifras oficiales al respecto de la educación y de la educación superior en el país, cuestión que significa una desgracia para poder entender con precisión lo que nos ha sucedido, encontramos consenso entre los estudiosos de que en 1960 la matrícula del nivel superior en México rondaba los 80 000 estudiantes, atendidos por alrededor de 10 000 profesores (la inmensa mayoría profesionales en sus campos de actividad específicos: abogacía, medicina, ingeniería, etc., que impartían clase algunas horas a la semana), en un conjunto institucional que casi llegaba a las 60 IES. En ese entonces, la tasa bruta de cobertura (TBC)<sup>4</sup> en el nivel de licenciatura era muy cercana a 3 por ciento.

En el ciclo escolar 2007-2008<sup>5</sup> la TBC en el mismo nivel alcanzaba 24.1% como promedio nacional, al relacionar la matrícula de licenciatura *escolarizada* (2 365 637 estudiantes) con una población de 19 a 23 años muy cercana a los 10 millones: 9 800 623 individuos. Las IES ya se cuentan por miles y los académicos rondan una cifra incomparable: 280 000. Detengamos un momento la mirada en estos cambios, sintetizados en el recuadro 14.1.

### HACIA UNA PERIODIZACIÓN Y SUS RASGOS PREDOMINANTES

Para poder ordenar lo sucedido en un lapso relativamente largo, es menester bosquejar, al menos, las características de los diversos periodos que se pueden distinguir en un proceso de tan intensa variación. En general, hay acuerdo en la idoneidad analítica de los siguientes.

<sup>4</sup> Esta tasa representa la proporción de la matrícula en relación con el grupo de edad de referencia para esos niveles de estudio, en ese entonces ubicado como de 20 a 24 años; hoy día se emplea el grupo de 19 a 23. En ningún caso se ha de interpretar, aunque se hace erróneamente con frecuencia, que el porcentaje se refiera a la cantidad de jóvenes (ya sea entre 20 y 24 o entre 19 y 23 años) que están estudiando en el nivel superior: esa sería la tasa neta de cobertura (TNC), que controla la edad de la matrícula en correspondencia con el grupo de edad que sirve como parámetro y, entonces sí, informa sobre la proporción de jóvenes en edad de cursar estudios superiores que en efecto lo hacen; esta tasa suele ser considerablemente menor.

<sup>5</sup> Cifras oficiales consolidadas más recientes en el momento de redactar este capítulo.

**Recuadro 14.1.** Rasgos más relevantes al comparar el sistema de educación entre 1960 y 2008

- 1] La TBC se multiplicó por ocho en 50 años.
- 2] Las instituciones pasaron de decenas (quizá 58) a millares:<sup>6</sup> 2 120 IES en 2006.
- 3] Las plazas de trabajo variaron, en números redondos, de 10 000 a 280 000, cuestión que implica un incremento de 270 000 puestos.<sup>7</sup>
- 4] Suponiendo que cada profesor ocupe una sola plaza, el incremento anual promedio ha sido de 5 625 profesores, lo que conduce, como media, a una producción mensual de 469 profesores y a 19 profesores cada 24 horas: ha sido necesario, de nuevo en promedio, un profesor universitario cada 85 minutos.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Aunque se puede dar como cifra “oficial” un determinado número de instituciones, las unidades de registro han variado mucho a lo largo del tiempo (en ocasiones una IES es un campus, en otras se cuenta una institución por su “razón social” o “nombre” —UNAM, UIA, ITESM— e incluso se han contado las IES de acuerdo con el número de los edificios, de tal manera que, por ejemplo, la UAM ha sido tres —por sus campus, o cuatro si ya se contaba en ese entonces a la Unidad Cuajimalpa— o bien una, porque es una sola institución, o muchos edificios). Es ese el tipo de fallas en la información que impiden mayor precisión en las cifras. Por lo reportado en el mejor estudio al respecto en la mitad de la primera década del siglo XXI sobre información confiable, del maestro Javier Mendoza Rojas, a quien agradezco su generosidad por compartir su texto (Mendoza, 2005), las IES eran, en 2008, 2 120, de las cuales 1 355 eran privadas (64%) y 765 públicas (36%); mientras que las primeras atendían a 30% de la matrícula —pues son, en general, pequeñas— las segundas, a pesar de ser menos, concentraban al 70% restante.

<sup>7</sup> Las fuentes oficiales llaman “profesores” (o personal docente) a las plazas o puestos de trabajo, lo cual es incorrecto o al menos muy impreciso, dado que puede haber personas con más de una plaza de tiempo parcial, por ejemplo. Esta falla en la información tiene graves consecuencias tanto para la planeación como para la investigación, pues los puestos o las plazas no tienen edad, percepciones, trayectorias sociales en el oficio ni, como los ángeles del medioevo, sexo. En este texto haremos equivalente el número de plazas al de personas con el fin de agilizar la redacción y porque es imposible determinar la diferencia con las fuentes actuales disponibles.

<sup>8</sup> Obviamente estos promedios ocultan las variaciones en los periodos de este medio siglo. Las tasas de expansión de puestos de trabajo fueron variables: en los años setenta, 13 diarios en promedio; en los ochenta se reduce a ocho, pero a partir de 1990, y sobre todo luego del año 2000, las medias de generación de puestos suben a 16 a más de 20. Para una información parcial de este fenómeno véase Gil Antón *et al.*, 1994.

*Expansión “moderada” inicial del sistema:  
1960 a 1970*

Como resultado, entre otros factores, del incremento paulatino del egreso del nivel medio superior, en la década de los años sesenta se inicia un crecimiento relativamente alto en la matrícula que implica la consecuente ampliación de plazas para el trabajo académico en las IES. Las instituciones pasan de 50 a 115, la matrícula de 78 000 a 225 000 estudiantes, esto es, las instituciones se incrementaron en 130% y la matrícula en términos relativos aumenta 188%. En el asunto que nos interesa más, los puestos académicos reconocidos por las cifras oficiales pasan de 10 749 a 25 000: más del doble (Gil Antón *et al.*, 1994: 24).

Ni en términos de instituciones, de matrícula o en la multiplicación de los puestos para el trabajo académico, como veremos a continuación, estamos frente al periodo de máxima expansión, pero sí al de un movimiento que ya anticipaba la necesidad de atraer cada vez más a jóvenes por egresar o recién egresados de la educación superior para que formasen parte de una nueva planta académica que ya no estuviera compuesta sólo por “catedráticos” —en el sentido de profesionistas destacados que encontraban un trabajo parcial en las universidades, irrelevante muchas veces en términos económicos, pero no así en cuanto a prestigio—,<sup>9</sup> sino también por egresados que hallaron en las aulas un espacio laboral no previsto, pero posible, debido al crecimiento de la matrícula en el país. Esto es, no pocos jóvenes egresados o por egresar de la licenciatura advirtieron y entraron a un espacio laboral inesperado, la academia. De manera fundamental, si no totalmente, su labor estaba concentrada en la docencia, sin contratos de tiempo completo, sino adscritos a lo que, con algo de ironía, se conoce en el medio como tiempos “repletos”, habida cuenta de la acumulación de horas clase. Por los ritmos señalados, dada la velocidad del crecimiento, no hubo oportunidad de que los mecanismos de regulación previos para la incorporación de nuevo personal operaran de manera habitual. Fueron rebasados y comenzó un cambio propio de la aceleración sin control académico de los ingresos al oficio en términos de procesos pautados.

<sup>9</sup> Recuerde el lector los múltiples diplomas de los médicos en los que, además de anunciar en sus consultorios su especialidad, añadían que eran catedráticos en la UNAM o en la universidad estatal de donde residían.

*Expansión acelerada sin regulación académica:  
1970-1985*

La regulación académica en el lapso anterior, y aún más en el que ahora reseñamos, no fue la principal guía en la expansión. Se registró lo que Metzger (1987) llama una “expansión reactiva”. Aunado a ciertos factores causales relevantes —demográficos, económicos y culturales—, en estos años se recibe en el nivel superior el impacto del programa educativo conocido como Plan de Once Años, puesto en marcha en 1959, que procuró atender los niveles y los tránsitos entre ciclos previos a la licenciatura. Mejoras las capacidades de absorción y egreso en los niveles anteriores, una “ola” de nuevos estudiantes tocó las puertas de las IES.

Por otro lado, una consecuencia del movimiento de 1968 y la represión con la que el gobierno lo atajó produjo, en el sexenio de Echeverría, con el fin de “restablecer” el “intercambio político”<sup>10</sup> con las clases medias, un incremento sin precedentes en el financiamiento a la educación superior (sobre todo de carácter federal)<sup>11</sup> para soportar el crecimiento de la matrícula como expectativa de movilidad, tanto en la generación de instituciones como en la necesaria producción de puestos para el trabajo académico.

En estos años, la contratación como profesores de recién egresados (o aun estudiantes en cursos avanzados) fue muy abundante: había que poner frente a cada nuevo grupo a quien hiciera las veces de profesor. Si antes ser profesor universitario era una opción laboral no prevista, en este caso la oportunidad laboral inesperada se magnificó y esta ocupación, no imaginada por la mayoría, ofrecía salarios y prestaciones incomparables con los requisitos de entrada e ingresos propios de los mercados profesionales de referencia “naturales” (por cierto, ya no tan abundantes ni accesibles como 20 años antes). Sin duda, el fenómeno de “inconsistencia de estatus” merece ser tomado en cuenta en este periodo: la mayoría de los nuevos académicos, pioneros en el acceso a la educación superior en la saga familiar, y como condición adicional (en un mecanismo singular de movilidad en la escala de los prestigios) sin una trayectoria profesional o

<sup>10</sup> En *Universidad Futura*, Olac Fuentes Molinar (1989) propone una variación de lo que Rusconi llama intercambio político como eje en el crecimiento de la educación superior mexicana.

<sup>11</sup> De ser, en 1970, 30% en promedio el aporte federal a las instituciones universitarias estatales y 70% a cargo de las entidades específicas, se cerró el sexenio con las cifras invertidas: el 70% ya era en ese entonces, en promedio, federal y el resto estatal.

**Recuadro 14.2.** Principales características de los académicos contratados en el periodo 1970-1985

- 1] Fragilidad disciplinaria (por el nivel formativo no consolidado de la mayoría).
- 2] Dificultad para sostener el estatus derivado de la condición laboral respectiva.
- 3] Ausencia de formación no sólo en cuanto a conocimientos específicos, sino en lo que poco se repara: capacitación alguna para su principal función, que es la docencia.<sup>12</sup>
- 4] Condiciones de trabajo no esperadas (mejores) en comparación con los mercados extraacadémicos a los que, teóricamente, estaban dirigidos.

formativa suficiente, pasaron a ser profesores de sus compañeros del mismo nivel de estudios.

Los datos son claros: se pasó de las 115 instituciones anteriores, a 271; de 225 000 estudiantes a 840 000 y, en el caso de plazas de trabajo académico, de los 25 000, con los que se cerró el periodo previo, a 79 000. En todas las dimensiones, los incrementos relativos fueron mayores a 100% (Gil Antón, *et al.*, 1994: 24). En síntesis, en estos años la contratación acelerada de nuevos profesores ocurre con varias características, que se recogen en el recuadro 14.2.

*Periodo de la crisis: 1985-1990*

A partir de 1982, pero con mucha más fuerza a la mitad de la década, no sólo hay un desplome en el poder adquisitivo del salario —cercano a 60% en el caso de los profesores de tiempo completo—, sino una estrategia adoptada que rompe con la lógica de conducción anteriormente operante, que resulta, a su vez, de una noción diferente del papel del Estado en la educación superior. Ya no se procurará resolver el problema de los ingresos del personal académico por la vía contractual (salarial), sino que se llevará a cabo una mutación en la conformación de los ingresos para el personal académico: una parte será salarial y otra sujeta a evaluación. En ese entonces, por la falta de capacidad o decisión por parte de las autoridades insti-

<sup>12</sup> Con razón, Alberto Arnaut, en varias conversaciones con el autor de este capítulo, señala que es incorrecto afirmar que existe, en un sentido muy específico, una profesión académica como se señala con descuido conceptual, dado que los verdaderos profesionales de la docencia —que se han formado para ello— son los maestros del ciclo básico. Y los profesores universitarios son, básicamente, docentes.

tucionales, y habida cuenta de la caída en los ingresos, se acuñó una frase que marcará a la educación superior mexicana, sobre todo en el sector público: “Si la universidad hace como que me paga, yo hago como que trabajo”. Fracturada una ética laboral mínima, estructural en el sentido de ser una exigencia de la institución —con la dimensión del cumplimiento como decisión propia de los sujetos y su manera de concebir el trabajo—, la erosión de los referentes tradicionales de conducción de la academia en México es evidente.

Se echa a andar, entonces, un proceso que resultará, a la postre, contradictorio y circular, que arranca con una estrategia para atemperar la crisis (ingresos adicionales), luego se concibe como una modalidad permanente y adecuada, y hasta la fecha pervive poniendo en riesgo, de manera aguda, el futuro de la educación superior en México.

*Un largo periodo, 1991 a 2008:  
ingresos adicionales si se solicita evaluación*

Es preciso empezar con una proposición que tal vez extrañe a muchos (y con razón): en la academia mexicana la evaluación del trabajo ha resultado optativa y a “petición de parte” del futuro evaluado. El espacio institucional para el trabajo académico en México se convirtió en un caso bizarro: se paga el salario por el trabajo normal, se haga o no, pero si, dado un incentivo económico importante de por medio, se aceptaba ser evaluado, se podía obtener un ingreso adicional que compensaba, en cierta medida, la caída salarial de finales de los años ochenta. Este sistema de pago por mérito fue ensayado, cinco años antes, al organizarse el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). La evaluación, entonces, era en primer lugar, como ya dijimos, optativa o voluntaria e incluía, en segundo lugar, una orientación no necesariamente asociada a las normas referidas al cumplimiento del trabajo contratado, sino a la obtención de recursos adicionales al salario dentro de las IES, que se podían acumular, si era el caso, a los obtenidos por la pertenencia al SNI, cuya lógica de “premiación” era distinta en muchos casos. El dinero —los llamados incentivos por los economistas— “jalaron” al sistema a ser lo que es hoy. Hay poder en el dinero, eso es indudable. Pero también límites.

La situación actual del oficio académico en México no se entiende, entonces, sin que a un par de periodos de abundancia en los contratos y los

salarios les siguieran ocho años de crisis muy aguda. Resulta indispensable anotar que, adicionalmente a estas consideraciones sobre los ingresos, hay tres modificaciones cruciales, concomitantes, para el destino del oficio desde los noventa; casi 20 años hasta hoy.

La primera es el ensayo, promovido por un sector de élite y concentrado en las áreas de las (mal)llamadas ciencias duras ante el gobierno, a fin de generar un sistema que paliara —para ellos, dedicados a la investigación— el destrozamiento salarial: es así que surge el SNI, ya señalado, a mediados de los ochenta. Por otro lado, dada la influencia de este grupo de académicos, es desplazada la antigua dirección, la vieja “clase” conductora de la educación superior mexicana —basada en abogados, médicos, ingenieros— por la de estos científicos, los cuales proyectan la imagen que tienen de sí, la consideran impecable, coincide con modificaciones generales en los mercados laborales (flexibilización y precariedad) y van a desarrollar políticas que modifiquen el perfil de los académicos (que se hicieron cargo de la expansión y sobrevivieron la crisis) hacia su propia percepción y lo que, derivado de su falta de conocimiento sobre la educación superior en el mundo,<sup>13</sup> consideran que es la academia en Estados Unidos. Todo esto en una mutación de la noción del Estado hacia la educación superior. La mezcla y relación orgánica de estos factores creó un polo de dominación distinto sobre los académicos y propuso un perfil de académico a conseguir lo más pronto posible: el “normal” y convertido en universal (deseable [sic]) de los profesores e investigadores de las ciencias naturales y exactas. Estos rasgos novedosos y quizá no adecuados para muchas áreas del saber, sobre todo el aplicado, como el doctorado a toda costa y la publicación como signo de adecuación a la norma y fuente de prestigio, orientaron las políticas de diferenciación de los ingre-

<sup>13</sup> Este grupo, mayoritariamente conformado por físicos, consideró que su experiencia formativa en Estados Unidos, en ciertas instituciones de élite, era algo general en ese país. No sabían de la complejidad del sistema estadounidense y lo proyectaron isomorfo a las instituciones mexicanas donde realizaron sus estudios de licenciatura. No sólo era, entonces, acercar a los demás a su imagen y semejanza, sino hacerlo confiando en que de este modo acercaban el sistema mexicano a lo que era el estadounidense. Esta ignorancia o extrapolación de la experiencia propia como universal puede verse cuestionada no por quien esto escribe, sino por las propias obras de los autores estadounidenses especialistas en el tema: Boyer (1990), Schuster y Finkelstein (2006). En este último libro se puede apreciar de manera excepcional toda la indagación que había sido desarrollada al respecto de la educación superior en Estados Unidos y lo relativo a la actividad académica.

sos.<sup>14</sup> Aunque se ha estudiado poco, se propone aquí como factor causal importante, un desplazamiento de las élites dirigentes de la educación superior en el país. Y han ejercido sus funciones con ahínco y sin atender a críticas fundadas, suponiéndolas enemigas del progreso.

La situación de partida de esta transformación del oficio académico tenía, frente a sí, por los complejos fenómenos ya señalados (y seguramente otros), una situación insostenible, que debía ser modificada y que puede enunciarse en síntesis como reza el recuadro 14.3.

Debido a la nitidez con la que estaba ausente un sistema de autoridad responsable que exigiese el trabajo, aunado a la existencia de un sindicalismo universitario que, a pesar de que en su momento fue visto como instrumento de transformación universitaria —y lo fue en varios casos, sin duda—, luego de las reformas legales que modificaron la propia Constitución a inicios de los años ochenta queda fuera del campo central de disputa, pues los cambios legislativos dirimieron tres cosas: no habrá sindicato nacional de universitarios; no habrá participación de los sindicatos en los procesos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico (la sólo analítica, pero imposible en realidad, separación de lo “académico” de

**Recuadro 14.3.** Síntesis de rasgos que hacían insostenible la situación del oficio académico después de los efectos de la crisis

Daba igual trabajar que no hacerlo: todos cobraban lo mismo (poco), independientemente del trabajo que realizaban; esto es, se podía cobrar dinero —escaso el monto si se quiere, pero mucho en relación con la hora “trabajada” efectivamente—, pero sin trabajar (casi) en y para la universidad.

Trabajar bien, con empeño, era cuestión de un compromiso ético o una concepción del trabajo distinta, pero no el resultado de una regulación institucional.

<sup>14</sup> En ocasiones, una anécdota, sin llegar a ser evidencia suficiente por supuesto, indica impactos no previstos y que, con su sentido de la ironía, ayudan a comprender los dilemas a los que se refiere un texto: para el tema que tratamos, vale la pena mencionar que, súbitamente, en esos años, en los anuarios estadísticos de la ANUIES se registró un programa de Doctorado en Ciencias de la Carne. Cualquier referencia a lo que se asocia en general con el término “carne” en una cultura sobre todo católica, que sorprende y hace sonreír, no viene al caso. Fue el intento de un grupo de especialistas en veterinaria que, con el fin de obtener el galardón doctoral, dieron tal nombre a su programa, dado que un doctorado en veterinaria no “sonaba” adecuado o parecido, por ejemplo, a uno en Ciencias de la Tierra o Ciencias Sociales.

lo “laboral”), y, por último, la ubicación del sindicalismo universitario en el apartado A de la Ley Federal del Trabajo, se condujo, entonces, a la falta de sentido de pertenencia al sindicato por parte de los académicos, y su desafilación, no sólo porque no podían conducir sus intereses sustantivos, sino por la tendencia de muchos de estos aparatos gremiales, ya muchas veces en procesos de desastre clientelar, a defender el no trabajo como máxima prestación.

Todo esto y el escenario de la falta de una posible exigencia al trabajo por la vía contractual hicieron que, en un principio, la política de diferenciación de los ingresos para discernir al trabajo hecho del simulado haya gozado de una gran aceptación. Fue, para miles, oxígeno en la importante dimensión de un reconocimiento diferencial e ingresos mayores, luego de años de homologación hacia la baja. No hubo acuerdo y en realidad tampoco consulta en la forma específica de hacerlo, cuestionada desde un inicio por académicos distinguidos, pero sí en el principio de que a trabajo desigual corresponden ingresos desiguales. Esta proposición tenía, y no poco, asidero en el sector de universitarios que había continuado laborando con empeño en los años difíciles.

De los años noventa a la fecha,<sup>15</sup> cerca de 19 años cumplidos y a más de 25 años del SNI, tenemos una situación que ha pasado por:

- Una etapa en que la diferenciación generó dinámicas importantes de consolidación de grupos y trayectorias, pues al reconocer lo diferencial del trabajo, compromiso y resultados, se enfrentó el principal problema: la erosión de la ética del trabajo.
- Siendo propicio como plan de choque para modificar la tendencia de muchos años atrás, se prolongó —por falta de confianza en los liderazgos académicos de viejo cuño o nuevos, optando por un centralismo disfrazado de federalismo y fincado en la desconfianza— y se sofisticó mucho, haciéndose regla, norma, costumbre: un hecho que es así y va a seguir siendo así. En el sol de hoy, para miles de académicos no es concebible, pese a las continuas críticas de tirios y troyanos, y de ellos mismos, que haya otra solución para la obtención de ingresos adecuados. Se ha convertido en la naturaleza propia del trabajo académico, ya sea con las becas y los estímulos en la UAM (el caso más sofisticado, quizá verdadero laboratorio de la estrategia seguida), o las primas al desarrollo (Prides),

<sup>15</sup> Estas cuartillas se escriben a finales del año 2009.

en la UNAM, o los niveles de pago adicional en todas las universidades públicas estatales.

- La brecha entre ingresos salariales y no salariales se fue ahondando, sobre todo en la “élite de la academia”, y fue sesgada por las disciplinas dominantes: en la actualidad, no es extraño el caso en que un académico obtenga un tercio de sus ingresos por la vía contractual, incluyendo el pago por antigüedad, otro por los estímulos institucionales y el último por su pertenencia al SNI.

- Se pasó de un eventual esfuerzo inicial por separar al trabajo hecho, y bien, de la simple simulación al reino no de los indicadores (dado que los indicadores remiten, para ser tales, a dimensiones observables de manera aproximada de la acción social y tienen que ser sometidos al juicio de su validez y confiabilidad),<sup>16</sup> sino de las cifras, de los guarismos, del dato o la constancia: doctorarse, obtener el grado, o no ser; publicar, lo que sea, o perecer; viajar o fenecer; escribir en inglés o fallecer.

- No hemos parado mientes, de manera cabal, en un hecho interesante, sin el que no se comprende la magnitud del proceso en que está inmerso el oficio académico: se multiplicaron los patrones, las autoridades laborales, los polos de mando y referencia, y a los que habría de rendir cuentas pues de ellos provienen dos elementos cruciales para los académicos: dinero adicional para un nivel de vida “aceptable” y aquello que Merton llamó, en su momento, el combustible en el desarrollo de la ciencia: el reconocimiento, el sitio en la jerarquía, el estatus, el prestigio.

a] Ya no era sólo —y, luego, ni siquiera principalmente— la estructura de autoridad de la universidad de adscripción, sino las comisiones dictaminadoras que dispensan los ingresos extraordinarios en ellas.

b] Otro polo fue el Sistema Nacional de Investigadores; otro el financiamiento del Conacyt.

c] Para complicar aún más la proliferación de referentes, la Subsecretaría de la SEP —en los noventa y en la primera década del siglo XXI— estableció otros atractivos: el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (Promep), el contar con un perfil (académico) deseable, la conversión de

<sup>16</sup> Reconozco que, en las sesiones de discusión de versiones previas a este texto, la doctora Teresa Bracho, al escuchar que me refería a indicadores como datos, me sugirió pensar que los indicadores son, analítica y metodológicamente, cosas distintas. He de agradecer la distinción pues es crucial.

una idea de rumbo, los cuerpos académicos,<sup>17</sup> en un formato a llenar con lo medible, y las diversas formas de “retratar” bien en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).

d] Por parte del Conacyt, se añadieron los listados de programas como los de Posgrado de Excelencia, Calidad o Calidad Internacional (PNP), etcétera.

#### Recuadro 14.4. ¿El retorno de la indiferenciación con otros elementos?

Se puede cobrar en la universidad mucho más dinero que en 1989 si se tiene una adscripción formal en ella y se realiza alguna labor para ella como condición o, mejor dicho, si (y sólo si) es condición para cumplir a los otros patrones o jefes que regulan la trayectoria académica, y si dan esas otras autoridades (no las de la institución de trabajo, sino externas) dinero adicional (no sólo al académico, sino, de manera perversa, en la medida en que los profesores hacen caso a los patrones externos, *las IES obtienen dinero adicional* —una especie de apoyo a la anomia institucional) y, para colmo, prestigio en el mercado simbólico: ser SNI nivel III, haber acumulado tres millones de “puntos”, escribir en el currículum que se tiene perfil deseable (*sic*), se es integrante de un cuerpo académico consolidado y profesor en un posgrado de calidad internacional.

Se puede trabajar lo mínimo, ganando lo máximo.

Se puede trabajar en una universidad, se puede cobrar en ella (casi) sin trabajar en, para o con ella.

Y, de nuevo, hacer el trabajo bien, comprometido con la universidad de referencia, es asunto de ética personal, no de regulación institucional, la cual ha sido rebasada por los otros patrones hasta el punto de modificar su organización y su reglamento orgánico: ya no hay, en muchos casos, academias o áreas, sino cuerpos académicos; no hay escuelas o facultades o departamentos sino, con frecuencia, dependencias de educación superior; no hay planes de desarrollo de las instituciones, sino PIFI que firma la universidad de acuerdo con lo que la SEP (la subsecretaría del ramo) considere adecuado.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> El texto inicial de esta noción nunca ha sido publicado, pero se encuentra en el archivo histórico de la UAM, en las actas y trabajos del Consejo Consultivo.

<sup>18</sup> Por cierto, si en este contexto se piensa en la autonomía, al ver que los órganos de gobierno y las estructuras orgánicas establecidas por ley son sustituidas por la adecuación de las instituciones a las políticas públicas (en lugar de escuelas, dependencias; en lugar de áreas, como dice el reglamento orgánico, cuerpos académicos), esto es, por el acomodo institucional para recibir ingresos adicionales, estamos ante una manera de poner en cuestión a la autonomía no por el lado de la influencia de ideas o valores ajenos, sino por la más incoherente de ellas: el dinero.

- Se multiplican de tal manera los polos de regulación de la trayectoria académica, no coherentes ni convergentes (es el caso de las “señales cruzadas” o “el *out* entre primera y segunda”; Acosta, 2006; Gil Antón, 2006a) y se da tal énfasis a los datos *per se* (no al proceso de su consecución ni a la validación de su idoneidad en un juicio de la certidumbre que significan como indicadores), que ahora estamos, paradójicamente, en una situación similar a la de 1989, pero dos décadas después (recuadro 14.4).

La serpiente se ha mordido la cola: un plan para diferenciar tiende a homogeneizar por la vía de una simulación que va más allá de la ética personal. Es condición estructural de supervivencia individual e institucional. Sin embargo, se llega a límites tales que se pasa de la simulación a la gesticulación:

El nuestro es, lamentablemente, un país de *gesticuladores*, en el sentido que le dio a la palabra Rodolfo Usigli, en su famosa parábola teatral. *Gesticular* suma, a la decisión de fingir de un individuo, la disposición social a creer el fingimiento, la mentira como acto de fe; es algo que rebasa el engaño, la mera apropiación de la máscara. *Gesticular* es imaginar una apariencia y, a la vez, habitarla; usurpar un personaje hasta convertirlo en personalidad, a sabiendas de que se cuenta con una sociedad secuaz, indiferente. En México se *gesticula* con enorme impunidad en todos los ámbitos. *Las escuelas y universidades no son, desde luego, la excepción, pero es en ellas donde puede comenzar a serlo...*<sup>19</sup> (Sheridan, 2008).

El riesgo que corre un sistema orientado por el dinero, y afanado en conseguir datos que lo hagan parecer lo que quiere ser, eludiendo lo que es, resulta muy serio. La paradoja es que se diseñó un sistema para reducir la homogeneidad, que no era tal, y ahora hemos llegado a otra homogeneidad estéril, pero con datos que retratan muy bien a los ojos de las autoridades y del mundo, sin sustento suficiente en los procesos. Por ello no son ni siquiera indicadores a probar en su consistencia: valen y bastan los porcentajes o números absolutos, así sean ajustados a las metas previstas.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Lo anotado en itálicas no es del original, proviene de la preocupación de quien escribe estas cuartillas.

<sup>20</sup> Un buen ejemplo de lo que se relata es el debate entre Guillermo Aguilar y el autor de estas cuartillas en torno a las metas del Promep, publicado en la *Revista de la Educación Superior* en 2006 (Aguilar, 2006; Gil Antón, 2006b).

Lo expuesto puede ponerse en correspondencia inicial con información, con evidencia que procure convertirse, vía el análisis, en indicadores del proceso hasta ahora reseñado. Para ello, daremos cuenta de ciertos valores, de cambios en las magnitudes entre la academia de 1992 en comparación con la de 2007, y se establecerán preguntas, conjeturas, matices a lo antes expuesto como andamio general para comprender los caminos que nos tienen aquí, tal cual somos, parecemos, simulamos o gesticulamos.

### UNA CONJETURA GENERAL POR REVISAR

Pocas personas o analistas, al ver varios de los datos que presentaremos, estarían en contra de la siguiente proposición: *la profesión académica en México hoy, comparada con sus rasgos en 1992, contiene elementos de continuidad, cambio y renovación: se ha transformado.*

Lo que se propone con este escrito es poner en relación con la frase anterior, que en términos cuantitativos es aceptable, un par de preguntas: *¿el cambio en los rasgos da cuenta de un proceso generalizado de modificación de las condiciones básicas que fortalecen la vida académica? ¿Hay elementos para ello o las conjeturas hacen mirar hacia el predominio del cambio superficial, del reino de la apariencia o de la “universidad de papel”?*<sup>21</sup>

Los datos, sin más, indican en su caso variaciones numéricas. Son, como decía Weber, “estadísticas grises”, vacías de contenido si no se interpretan; desde la noción orientadora de una transformación, sin embargo, permiten considerar las tendencias ocurridas, establecer conjeturas o hipótesis, advertir continuidades y cambios, anotar contextos que han variado en distintos niveles (institucional, del sistema y del país, y sus relaciones con otras regiones), explicar o comprender lo que permanece, las razones —políticas públicas, por ejemplo— que impulsaron el cambio.

Es esa información, comprendida en un esquema de interpretación explicativa siempre provisional, lo que nos importa compartir: la transformación —*reconfiguración* es otra manera de enunciarla, como la nombra el proyecto en que se inscribe—<sup>22</sup> de la profesión académica en México a

<sup>21</sup> Término acuñado por el doctor Luis Porter, que da título a su libro (Porter, 2003).

<sup>22</sup> La información que en esta parte se aporta procede del estudio RPAM, coordinado

partir de 1992 no es una evolución lineal, sino que ha sido afectada por sucesos que la hacen más bien una revolución,<sup>23</sup> en sentido radical, como se afirma de lo ocurrido en la profesión académica norteamericana en los últimos años (Schuster y Finkelstein, 2006) y a la que le han dado un rostro diferente en el cual, a su vez, se advierten rasgos de antaño. Cambio, continuidad y renovación, cuotas de procesos sólidos y simulación estructural se anudan: así es la realidad.

El conjunto de académicos que hoy laboran en las distintas modalidades institucionales en el país ha ido incorporándose paulatinamente en los diversos periodos propuestos. Una buena pista para atender la transformación experimentada en los datos entre la muestra de 1992 y la de 2007 es distinguir, siempre que sea posible, los distintos periodos de ingreso de los académicos, pues los rasgos actuales son resultado de dos grandes avenidas: los nuevos ingresos con características diversas y los programas variados de recomposición o reingeniería de las plantas originales aún activas en la vida académica. Esa lógica será la que guiará buena parte de la presentación de los datos. Y, dado el espacio con el que contamos, veremos dos grandes dimensiones: la participación de las mujeres y los cambios en los grados académicos.

Es de llamar la atención que, en este plazo, el oficio académico haya tenido como ideal parecerse a la situación que (supuestamente) guarda esta actividad en Estados Unidos, mientras que allá se experimenta un proceso inverso, en ocasiones llamado la “latinoamericanización” del oficio académico. Esto es, en el país se han hecho esfuerzos por alcanzar un modelo “clásico” y general, que como clásico es identificable, pero como rasgos generales no, cuando tal modelo, que sirve como parangón, está transformándose.

por el doctor Jesús Francisco Galaz Fontes, de la UABC, en el contexto del proyecto internacional The Changing Academic Profession (CAP) donde participan 25 países, en los que se aplicó básicamente el mismo instrumento de acopio de información. Versiones similares a ésta se han presentado en diversos talleres del proyecto CAP, especialmente en Hiroshima y Buenos Aires en el año 2009. La generación de la información y las conjeturas básicas corresponden a Gil Antón *et al.* (2009), pero las críticas al proceso de cambio en los datos con dudas sobre la sustancia son responsabilidad del autor de estas cuartillas.

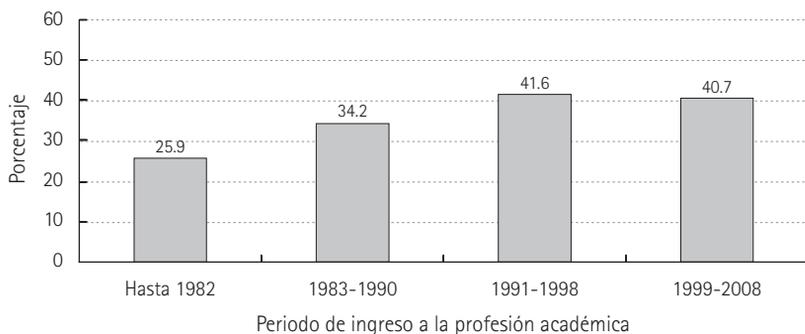
<sup>23</sup> Entendiendo por tal un cambio muy acelerado, y sin proponer que sea siempre positivo o negativo: casi siempre resulta una mezcla, como todo fenómeno humano interesante.

### La participación de la mujer

Durante décadas, a partir de los años setenta, la participación de las mujeres en la matrícula de la educación superior ha sido creciente, hasta el punto de ser hoy, ligeramente, mayor en el nivel de licenciatura. Esta expansión de la presencia de las mujeres en el estudiantado ¿hace posible esperar un crecimiento similar en la composición por géneros de los académicos? Veamos la gráfica 14.2.

Es notable que los académicos que ingresaron hasta 1982, año en que da inicio la crisis económica ya mencionada, con contratos de tiempo completo en la actualidad representan un porcentaje de presencia de mujeres académicas un poco superior a la cuarta parte. En el siguiente lapso, en plena crisis, el porcentaje sube aproximadamente ocho puntos, y lo mismo ocurre en la última década del siglo xx. Son, en números redondos, 16 puntos porcentuales más los que se presentan en el ingreso de las mujeres en el tercer periodo. Mas la tendencia se estanca e incluso se reduce un poco entre el tercero y el cuarto periodos. ¿Ante qué fenómeno estamos?

Se ha afirmado en otros trabajos sobre académicos (Gil Antón *et al.*, 1994) que en los espacios laborales modernos la tenencia de altas calificaciones formativas, diplomas, es un aspecto crucial para ingresar, permanecer y moverse entre los estratos de las jerarquías correspondientes. El “mercado” académico es uno de estos espacios, y quizá el que más énfasis pone en concursos en los que los certificados y las trayectorias pueden

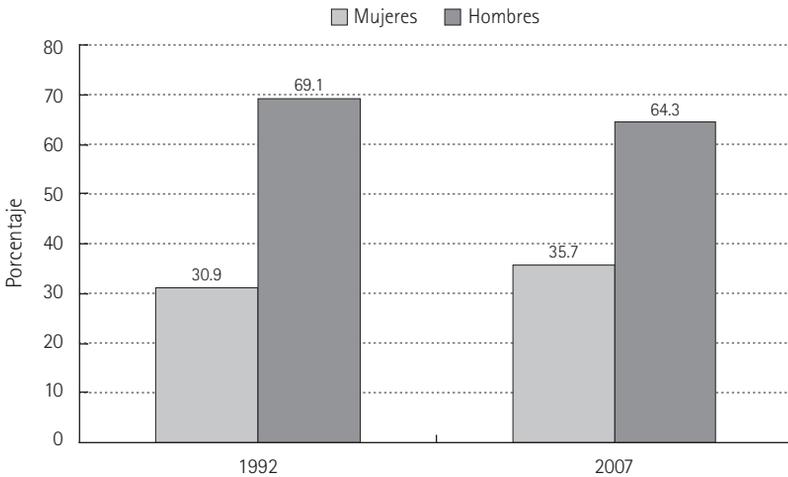


Fuentes: Gil Antón (1992 y 1996); para 1999-2008, proyecto The Changing Academic Profession.

**Gráfica 14.2.** Proporción de mujeres en cada uno de los periodos de ingreso al oficio académico (tiempos completos).

estar más lejanos a la discriminación por género. Aunque el término feminización<sup>24</sup> tiene varias acepciones, el crecimiento de la participación femenina no sería posible sin el incremento del acceso de las mujeres a los estudios superiores.

Pero hay una pregunta que no se puede eludir: ¿a qué se puede asociar el estancamiento que apreciamos, cercano a 40%, entre las ingresantes al oficio en los últimos 20 años? Quizá estemos ante un fenómeno de desplazamiento de los obstáculos para entrar a ejercer el oficio por parte de las mujeres: si los niveles formativos que se exigen para el ingreso han sido mayores (como se advierte en el resultado del cambio en los grados académicos expuesto al inicio del capítulo), tal vez al enfatizarse ese proceso en



Fuentes: Gil Antón (1992 y 1996); para 2007, proyecto The Changing Academic Profession.

**Gráfica 14.3.** Proporción de géneros entre las dos muestras nacionales (tiempos completos).

<sup>24</sup> ¿Qué ha de entenderse por un proceso de feminización? Una posición remitiría —empleando el gerundio “se está feminizando”— al incremento paulatino o incluso a la presencia de cierta cantidad de mujeres en un conjunto poblacional específico (estudiantes, académicos, conductores de taxis, etc.), sin exigir que arribe a determinada proporción; mientras que otra diría que ocurre la feminización cuando en tales poblaciones, u otra cualquiera, la presencia de las mujeres es mayoritaria o predominante. Hay un debate abierto, por lo que hablaremos del incremento o estancamiento de la proporción de mujeres en la academia.

los últimos años de los noventa y el inicio de la primera década del nuevo siglo, las mujeres hayan tenido acceso diferencial a los posgrados. Esto es una conjetura, pero habrá que verificarla con más información.

Hasta el momento hemos visto en los nuevos académicos un estancamiento en el crecimiento de la participación femenina en los dos últimos periodos. ¿Qué consecuencias arroja este comportamiento en la comparación general que es posible hacer?

La participación de las mujeres, al apreciar los polos, aumenta un poco menos de 5%. La tendencia se frena, el resultado comparable no es grande, aunque supera ya una tercera parte. ¿Cuál será, en su caso, este nuevo “techo de cristal”? ¿Lo será una sesgada participación de los hombres en la obtención de grados superiores? Valga esta conjetura en este primer aspecto.

### *Nuevas credenciales de acceso al oficio*

Por un lado, hemos visto que los grados de los académicos son mayores en nuestros días, y se ha enunciado el impacto de la política de crecimiento de la “habilitación” formal de la planta académica, pero ninguna política o plan puede llevarse a cabo, así sea apresuradamente, sin cambios en los contextos. En 1970, cuando se dio la máxima expansión en el sistema y en la necesidad de nuevos profesores, sólo 1.09% de los mexicanos mayores de 15 años tenía licenciatura o más; para 1980 el porcentaje subió a 2.66 y a 2.85% en el inicio de los noventa. El lado oscuro de la luna es contundente: los adultos mexicanos sin seis años de escolaridad representaban 70.5% en 1980 y 48.3% en 1990 (Boltvinik, 1995).

No es de extrañar, entonces, que en los primeros periodos la tasa de personal con posgrado contratado haya sido baja: la política de incorporación no pasaba por la exigencia de grados altos, en parte porque tendía a satisfacer la expansión a como diese lugar y, además, porque no los había en abundancia. La mirada al grado académico de ingreso por periodos, como hicimos con la proporción de mujeres, es clara.

A grandes rasgos, la proporción con la licenciatura como máxima credencial es de tres cuartas partes en el primer lapso; no se modifica sustancialmente en el segundo; en el tercero se reduce a casi dos tercios del total y es en el cuarto, entre 1999 y 2008, cuando se limita a 38.3%; esto nos muestra que es en el último intervalo donde la mayoría de los académicos contratados ingresó con algún posgrado, así como el ingreso directo con

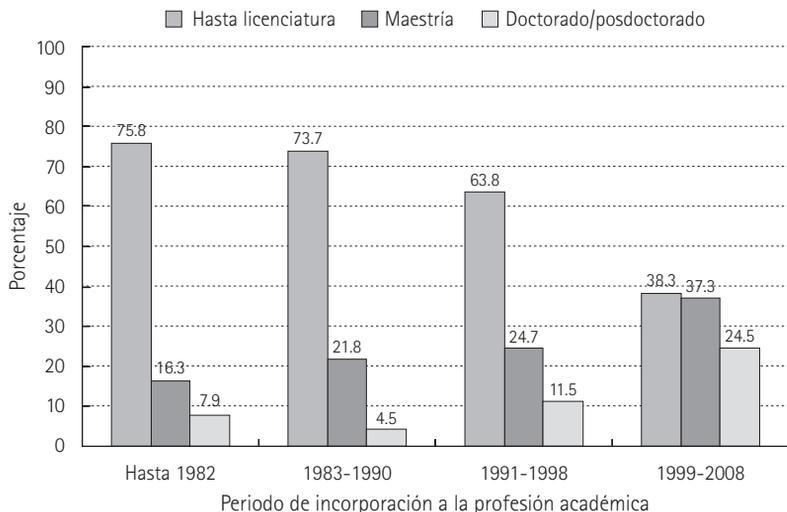
doctorado fue de una cuarta parte. Había una política de acceso que hallaba en ellos, ya doctores, al sector preferente a reclutar, pero además, simple y llanamente, se encontraban en el conjunto de los adultos en proporciones inigualables con los primeros periodos y en una economía en que los posgrados son más bien materia del espacio laboral académico, no para el desarrollo industrial.

De nuevo, hay modificaciones, y no de poca monta, en los números. Se van incorporando cada vez más académicos con posgrado: el estímulo es considerable. Lo que es interesante no es conocer a cuánto asciende el salto sino si, en realidad, cambia mucho el número o la sustancia de los procesos. Hay dos afluentes, ya hemos dicho, en el cambio de los grados máximos que se mostraron como imagen inicial en el capítulo: uno es el nuevo ingreso y otro los procesos de modificación de los grados mientras se laboraba como académico.

En el primer caso, los nuevos contratos con posgrado han arribado al espacio laboral con procesos formativos que podrían indicar mayor solidez disciplinaria, aunque también los “indicadores” para la “calidad” del posgrado cayeron en solicitar muchos datos, no tanto caminos bien andados (duraciones estrechas con independencia de las disciplinas, prisa por graduar a los estudiantes para que el programa contase con becas y los profesores con las debidas constancias con las cuales continúen recibiendo dinero extra, entre otros); en el caso de los procesos de reingeniería, el fuerte impulso de la política para lograrlo, asociado siempre con el dinero, da lugar a que la conjetura de un cambio más aparente que real haya sido lo predominante.

Sobre este segundo afluente hay datos interesantes: 75.4% de todos los académicos encuestados en 2007 ingresó a las actividades académicas antes del año 2000. Esto es, tres cuartas partes del total de tiempos completos en la academia mexicana comenzaron sus trabajos antes del cambio de siglo, previamente al impacto más sostenido de las políticas de nuevo ingreso ya con doctorado. Esto, como se ve en la gráfica 14.4, significa que tuvieron sus primeras responsabilidades mayoritariamente sin posgrado.

Para este sector, el incentivo de obtener grados mayores fue intenso: a eso se le puede llamar mejoramiento: prosperar es tener más grados. Y vaya si fue exitoso en la variación de las cifras y de las credenciales: de todos los académicos de tiempo completo que hoy tienen doctorado, poco más de una tercera parte (35.2%) ya contaba con él al momento de su primer contrato, de lo que se sigue que el complemento, 64.8% de los actuales docto-



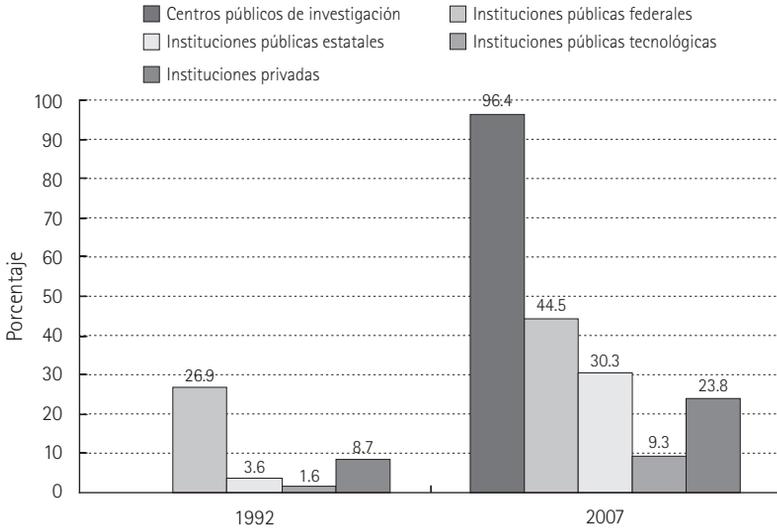
Fuentes: Gil Antón (1992 y 1996); para 2007, proyecto The Changing Academic Profession.

**Gráfica 14.4.** Grado máximo obtenido al inicio de las actividades académicas por periodo de ingreso.

res, lo consiguió mientras trabajaba y su movilidad en certificados no es menor: 26.7% ingresó con la maestría ya concluida y 38.1% sólo con la licenciatura. De cada 10 doctores en la muestra levantada en 2007, casi siete lo lograron luego de su primer contrato.

Esto no es privativo del sector público, dado que en el privado, sobre todo en las instituciones de élite o las que atienden a sectores medios, la tendencia a mejorar sus “números” de personal con posgrado también estuvo presente, en este caso por presión de las agencias acreditadoras nacionales e internacionales. Volvamos la mirada a la gráfica 14.1 pero demos un paso más: en ella encontramos los valores para todo el conjunto. ¿Qué pasó por tipo de institución? Es importante desagregar los datos para fundar las conjeturas y proponer mejores preguntas.

La información que aporta la gráfica 14.5 es importante: en 1992 no fueron materia de estudio los actuales centros públicos de investigación, por lo que no tenemos información comparable, pero como en ellos, por su propia naturaleza, lo adecuado es contar con el doctorado para realizar su función central, no es extraño que hoy tengan este grado 96.4%. El siguiente tipo lo conforman las instituciones federales, que incrementan este porcenta-



Fuentes: Gil Antón (1992 y 1996); para 2007, proyecto The Changing Academic Profession.

**Gráfica 14.5.** Personal con doctorado por tipo de institución (comparación entre 1992 y 2007).

je de manera considerable (pero con una base en 1992 mayor a una tercera parte): en 2007 se estaban acercando sus tiempos completos a 50%. Donde se concentraron las políticas públicas de la SEP fue en las instituciones públicas estatales, esto es, las universidades de los estados.<sup>25</sup> En ellas, el cambio es asombroso: de 3.6 a 30.3% de doctores. La diferencia es de 26.7 puntos porcentuales. De este modo, la tasa promedio de crecimiento porcentual en ese tipo institucional es de 1.8%. Frente a crecimientos de tal magnitud, que implican ritmos insospechados en el cambio de grados académicos, sobre todo en instituciones en que la mayoría del personal está concentrado en la enseñanza de las profesiones dado que los espacios para ciencias y humanidades no son abundantes, cabe la pregunta: ¿estamos frente a un desarrollo en el que han privado procesos de formación muy serios o más bien trayectorias de cambio en los grados superficiales, orientadas por los recursos extraordinarios para los individuos y, como consecuencia, para las instituciones

<sup>25</sup> Conocidas en el argot de los planificadores como “universidades públicas estatales (Upes).

y sus procesos de planeación de los que deriva, otra vez, dinero? Sostengo, aunque habrá que probarlo con evidencia actualmente en construcción, que esta segunda hipótesis tiene asidero en buen número de casos.

Si los nuevos doctores, jóvenes que habrán de formar parte de la renovación de la planta, están siendo formados en programas en los que importa mucho más la velocidad para dotar de diplomas que la calidad de los transcurso, so pena de no contar con el reconocimiento para obtener becas, y para que los antiguos profesores lo logren, así sea el día previo a su jubilación, ¿hay lugar para la duda en cuanto a la firmeza con la que estamos construyendo la nueva generación de integrantes del oficio académico? Sí, a juicio de quien esto escribe.

Todo esto ha ocurrido en un sistema o al menos nivel de educación superior muy cambiante. Son las propias autoridades las que dan las cifras:

Si en 1994 había en números gruesos 156 500 puestos para el trabajo académico, de los cuales el 30% —aproximadamente 47 000— eran tiempos completos, en 2005, según fuentes oficiales los profesores ascendieron a 255 000, con 75 000 (30% de nuevo) de tiempos completos. El incremento total es del 63%, y 61% en cuanto a las posiciones de tiempo completo (Rubio Oca, 2006).

Se observan otras variaciones entre los tipos institucionales. En el cuadro 14.1 podemos apreciar algunas.

A grandes rasgos, podemos ver que la planta académica mexicana tiene mayor participación relativa de mujeres en las instituciones privadas y en las federales; su promedio de edad es alto en todos los tipos de establecimientos, rondando la media los 50 años. Puede verse en el cuadro la diferencia de tipo de actividades que consumen más tiempo a los académicos según la institución en la que laboran, pero vale la pena, en términos de la hipótesis que se viene siguiendo, comparar el número de doctores con la proporción que pertenecen al SNI. Sin estar ajeno el sistema a serias deficiencias, se trata de una evaluación externa a la institucional y podría suponerse que si el doctorado habilita para realizar investigación, la proporción de doctores y de integrantes del sistema tendería a ser semejante: lo es en el caso de los centros públicos de investigación, pero en los demás casos no.

Un ejercicio de construcción de razones entre integrantes del SNI sobre doctores podría hablarnos de esa distancia.

Mientras que en los centros públicos de investigación (CPI) hay una relación muy similar entre doctores e integrantes del sistema y en las fede-

**Cuadro 14.1.** Diversos valores de los académicos por tipo de institución, 2007

	Género		Edad (años)		Doctorados		Horas clase		Horas investigación		SNI
	Porcentaje mujeres	Media, desviación estándar	Media, desviación estándar	Porcentaje	Media, desviación estándar	Porcentaje					
Centros públicos de investigación	31.5	48.9	9.9	96.4	4.	5.6	24.7	13.4	89.3		
Instituciones											
Públicas federales	38.6	52.4	9.6	44.5	10.9	6.9	14.1	10.8	29.3		
Públicas estatales	33.9	49.3	9.2	30.3	12.4	7.0	9.4	9.1	15.9		
Tecnológicas públicas	35.1	50.4	7.9	9.3	16.4	6.9	4.1	6.1	5.4		
Privadas	38.9	47.2	10.0	23.8	13.6	8.8	6.1	6.2	10.9		
Total	35.4	49.9	9.4	33.5	12.4	7.7	10.01	10.3	21.6		

Nota: los porcentajes de este cuadro varían un poco con respecto a los del cuadro 14.2, por diferencias en la manera de calcular el grado máximo obtenido o en proceso.

Fuente: proyecto The Changing Academic Profession de 2007.

rales al menos rebasa 60% —esto es, por cada 10 doctores hay 6.5 en el SNI—, en el resto la situación es diferente, resaltando el caso, por extraño, de los tecnológicos públicos y, por lógica, de las instituciones privadas, cuyo acceso al sistema es más difícil pues la propia institución se hace cargo del estipendio cuando la evaluación es positiva.

La pregunta fuerte es: si como afirma la política, hay que aumentar el número de doctores pues al realizar investigación mejorará su docencia —bajo el supuesto de que la docencia y la investigación son actividades que han de ir unidas—, ¿cuál es el tipo de investigación que realizan los doctores de las IES, que no es considerado del mismo tipo por las instancias del Sistema Nacional de Investigadores o que los doctores que no ingresan sus documentos al sistema saben que no resulta idóneo? Hay, sin duda, perso-

**Cuadro 14.2.** Razón porcentual de integrantes del SNI con doctorado, 2007

<i>Integrantes del SNI con doctorado que laboran en</i>	<i>Porcentaje</i>
Centros públicos de investigación	0.92
Instituciones federales	0.65
Instituciones públicas estatales	0.52
Instituciones tecnológicas públicas	0.58
Instituciones privadas	0.45

Fuente: proyecto The Changing Academic Profession de 2007.

nas recién doctoradas que esperan el tiempo necesario para poderse postular, pero cabe la posibilidad de que la tenencia del doctorado por quienes comenzaron sus trayectorias sin ese dato no pueda competir en instancias en las que los resultados de la investigación tendrían que ser mejor evaluados, o bien que, concedido el grado —y esta conjetura no es menor— y con capacidad de investigación de buen nivel, las instituciones no brinden las condiciones para desarrollarla, ya sea por falta de infraestructura o de recursos. Ambas posibilidades abonan a la hipótesis de un desmedido arrastre del dinero en la consecución del certificado, más que a su capacidad personal o institucional, e incluso ambas, para que sea realidad y no sólo una cifra simple, sin validez ni confiabilidad para la práctica del académico.

La importancia de contar con estímulos institucionales añadidos al salario es mucho mayor a la pertenencia al SNI, así como lograr ingresos adicionales por otras fuentes. La complejidad de este tema se puede ver en el cuadro 14.3.

Este cuadro incluye, además de lo que hemos comentado, diferencias por género, estrato institucional (ya vista), grado máximo, disciplina y periodo de ingreso. Proviene de un tratamiento de la información del proyecto RPAM más complejo, pero se puede advertir que, en general, los incentivos internos y los derivados de la Subsecretaría de Educación Superior son, salvo en los casos de los CPI y académicos con doctorado, mayores a la pertenencia al SNI, con variaciones por disciplinas, grados y periodos de ingreso.

Las señales están “cruzadas”: hay una especie de “emisión de moneda” institucional, de la SEP o del SNI sin convertibilidad, casi como en los tiempos de la Revolución, cuando cada bando emitía monedas que dejaban de valer en otra plaza donde otro grupo estaba al mando. Sólo por comentar lo más general, dado que las demás variaciones son un banquete para el lector y sus conjeturas, si vemos el conjunto, 51.1% tiene algún incentivo institucional; se reduce a 21.9% si quien evalúa es la SEP para el caso del perfil Promep; luego sube en la proporción de integrantes de cuerpos académicos (29.8%), y se desploma en el caso del SNI a 19.5 por ciento.

Queda claro, entonces, que la probabilidad de que la guía del dinero haya sobrepasado las regulaciones académicas es factible, y que la multiplicación de referentes para orientar el trabajo esté operando de maneras diversas y no convergentes al fortalecimiento de las instituciones.

Estamos, lejos de poder concluirlo, ante cierta evidencia que es prometedora—desgraciadamente— de una hipótesis dura: el dinero modifica conductas, incluso cambia estilos de consumo y prestigios de corto plazo,

**Cuadro 14.3.** Participación en los programas de reconocimiento de los académicos encuestados, en el ámbito global y por género, estrato, grado máximo, disciplina y periodo de ingreso a la profesión (porcentajes) ( $N_T = 1973$ )\*

	<i>N</i>	<i>Programa institucional de incentivos</i>	<i>Perfil Promep</i>	<i>Cuerpos académicos Promep</i>	<i>Sistema Nacional de Investigadores</i>
Global	1 871	51.1	21.9	29.8	19.5
Género					
Masculino	1 166	49.6	23.3	30.9	21.2
Femenino	681	53.6	19.6	27.8	15.9
Estrato institucional					
Centros públicos de investigación	113	66.0	11.4	14.8	89.5
Instituciones públicas federales	415	64.1	15.0	16.5	27.5
Instituciones públicas estatales	767-773**	51.8	37.5	56.0	14.6
Instituciones públicas tecnológicas	286	43.1	14.7	10.0	4.8
Instituciones particulares	290	32.7	1.9	4.8	8.5
Grado máximo					
Licenciatura	402-403	30.3	3.1	8.7	1.7
Posgrado, hasta maestría	872-876	49.7	19.6	28.7	1.6
Doctorado	498-499	68.3	40.0	47.8	53.8
Posdoctorado	93	65.1	30.0	36.0	83.8
Disciplina					
Ciencias naturales y exactas	307-309	63.4	24.4	33.3	40.9
Ciencias de la salud	245	51.7	17.4	26.1	16.4
Ciencias agropecuarias	73	63.4	34.0	58.9	13.6
Ingeniería y tecnología	430-432	41.0	19.8	24.4	16.3
Ciencias sociales	328	52.6	25.9	34.9	24.6
Ciencias administrativas	184	47.7	15.5	22.1	4.9
Educación	167	57.7	22.8	28.2	5.7
Humanidades y artes	84	46.3	28.2	38.2	21.8
Periodo de ingreso a la profesión					
Hasta 1982	438-441	56.8	21.4	26.1	22.2
1983-1990	446-448	56.4	24.8	33.1	19.7
1991-1998	418	53.9	25.7	33.5	17.4
1999-2008	486-487	40.8	18.0	28.8	19.9

\*  $N_T$ : corresponde al número total de la muestra efectiva del reactivo señalado en el cuadro.

\*\* En los casos con dos N, la primera corresponde a los tres primeros programas de reconocimiento y la segunda al Sistema Nacional de Investigadores.

Fuente: proyecto The Changing Academic Profession de 2007.

pero no es, en absoluto, suficiente para producir una tradición académica sólida. Mejores cifras sí. Ahí están. ¿Un sistema académico fortalecido sustancialmente? Hay lugar a la duda o, al menos, permite plantear la pregunta sobre la generalidad de este resultado. Y si no es mayoritario el proceso de cambio sustantivo, la siguiente generación estará formada por académicos con mayores credenciales y datos, pero no necesariamente con mayor fortaleza disciplinaria, mejores condiciones y actitudes en los ambientes de aprendizaje ni un compromiso creciente con sus instituciones. Hay mucho que investigar en esta dimensión de la educación superior.

#### REFERENCIAS

- Acosta, A., 2006. Señales cruzadas: una interpretación sobre las políticas de formación de cuerpos académicos en México, *Revista de la Educación Superior XXXV* (139): 81-92.
- Aguilar, G., 2006. Un siglo buscando doctores... ¡Y ya los encontramos!, *Revista de la Educación Superior XXV* (140): 117-128.
- Birnbaum, R., 2000. *Management Fads in Higher Education: Where They Come From, What They Do, Why They Fail*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Boltvinik, J., 1995. La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los setenta y ochenta, en P. Moncayo y J. Woldenberg (eds.), *Desarrollo desigual y medio ambiente*, México, Cal y Arena, pp. 99-176.
- Boyer, E., 1990. *Scholarship Reconsidered. Priorities of the Professorate*, Princeton, The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching. [La versión en español de este libro lleva por título *Una propuesta para la educación superior del futuro*, editado en 1997 por Universidad Futura-Fondo de Cultura Económica].
- Fuentes Molinar, O., 1989. La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro, *Universidad Futura I* (3): 2-11.
- Gil Antón, M., 1996. The Mexican academic profession, en P.G. Altbach (ed.), *The International Academic Profession: Portraits of Fourteen Countries*. Princeton, The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, pp. 307-342.
- Gil Antón, M., 2006a. Out entre primera y segunda, *Revista de la Educación Superior XXXV* (139): 93-96.
- Gil Antón, M., 2006b. Réplica a "Un siglo buscando doctores... ¡Y ya los encontramos!", de Guillermo Aguilar, *Revista de la Educación Superior XXV* (140): 129-140.
- Gil Antón, M., et al., 1994. *Los rasgos de la diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos*. México, UAM/Azcapotzalco.

- Gil Antón, M., *et al.*, 2009. La profesión académica en México. Continuidad, cambio y renovación. Ponencia presentada en la mesa La profesión académica en América Latina: Argentina, Brasil y México, del seminario internacional El futuro de la profesión académica: desafíos para los países emergentes. Buenos Aires, Argentina, 30 de marzo a 1 de abril. [Forma parte del proyecto La Reconfiguración de la Profesión Académica en México (RPAM). Los autores de esta ponencia pertenecen a la Red de Investigadores sobre los Académicos Mexicanos, RDISA].
- Kent, R., 2005. *Recepción de las políticas públicas de educación superior: el PIFI y el PIFOP*. México, ANUIES (Documentos).
- Mendoza Rojas, J., 2005. Panorama de la educación superior en México (inédito).
- Metzger, W., 1987. The academic profession in the United States, en B. Clark (ed.), *The Academic Profession. National, Disciplinary and Institutional Settings*. Berkeley, University of California Press, pp. 123-146.
- Porter, L., 2003. *La universidad de papel*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Rubio Oca, J. (coord.), 2006. *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: Un balance*. México, Secretaría de Educación Pública-Fondo de Cultura Económica.
- Schuster, J., y M. Finkelstein, 2006. *The American Faculty. The Restructuring of Academic Work and Careers*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- SEP-ANUIES, 1997. Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior, *Revista de la Educación Superior XXVI* (101): 99-173.
- Sheridan, G., 2008. El plagio y el naufragio, sección Saltapatrás, *Letras Libres* (120): 108.



15  
LAS UNIVERSIDADES TECNOLÓGICAS:  
¿UN MODELO EDUCATIVO HISTÓRICAMENTE DESFASADO?

*Pedro Flores Crespo\**

CONTENIDO

Introducción	450
Las universidades tecnológicas: origen, desarrollo y futuro	450
Atributos del modelo educativo	451
Racionalidades	452
Planeación de recursos humanos: ¿y el individuo?, 452;	
Ampliación de oportunidades educativas, 455	
Aprendizaje internacional	456
Desfase histórico	459
Futuros, 460	
Aceptación individual, social y cultural de la educación superior de corta duración y vocacional	462
Las causas de la baja aceptación	464
La estrecha noción de la equidad	467
Cobertura sin equidad, 468	
Movilidad social: tema pendiente	471
Consideraciones finales	472
Referencias	473

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación:  
<pedroa.flores@uia.mx>.

Deseo agradecer a El Colegio de México su invitación a participar en el Proyecto 2010, así como a Alberto Arnaut y Silvia Giorguli su orientación para mejorar el contenido del capítulo. Sobre este punto, mis colegas asistentes al seminario en el Colmex fueron determinantes.

## INTRODUCCIÓN

Las universidades tecnológicas (UT) son un caso paradigmático en el campo de la política educativa de México. Durante 18 años, el Subsistema de las Universidades Tecnológicas ha recibido apoyo irrestricto de cuatro administraciones federales. La mayoría de edad cumplida por este subsistema de educación superior hace propicio el momento para agrupar la información sobre las UT y realizar una evaluación crítica de su desempeño.

Esta evaluación va a tratar de ser expuesta en tres grandes apartados. El primero presentará los objetivos y atributos del modelo educativo de las UT, así como su capacidad de adaptarse a su ambiente. Aquí se lanza el cuestionamiento de si realmente el modelo de UT respondió al momento histórico de la modernización o si quedó desfasado. Los cambios recientes en el modelo de las UT apuntan en este sentido. La segunda parte trata sobre la aceptación social de la opción de educación superior de corta duración y vocacional, y sirve para repensar los esquemas teórico-analíticos que sustentan la creación de opciones académicas en la sociedad contemporánea. Al ser la desigualdad el fenómeno que como sociedad no hemos podido abatir con eficiencia durante todo el siglo XX, el tercero y último apartado resalta la dificultad de ampliar la equidad en el sistema de educación superior a partir de la creación de las UT.

### LAS UNIVERSIDADES TECNOLÓGICAS: ORIGEN, DESARROLLO Y FUTURO

Las universidades tecnológicas surgieron en México en 1991 como organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales y sus funciones, según la Secretaría de Educación Pública (SEP), son:

- Ofrecer estudios de nivel posbachillerato con mayores oportunidades de empleo y con una mayor inversión educativa pública y familiar.
- Ofrecer carreras que respondan a los requerimientos tecnológicos y organizativos de la planta productiva de bienes y servicios.
- Responder a la necesidad de cuadros profesionales que requiere la planta productiva en procesos de modernización, acorde con los avances científicos y tecnológicos contemporáneos.
- Contribuir a un mejor equilibrio del sistema educativo mediante opciones que diversifiquen cualitativa y cuantitativamente la oferta de estudios superiores (SEP, 1991: 14).

### ATRIBUTOS DEL MODELO EDUCATIVO

La Coordinación General de Universidades Tecnológicas (CGUT) sugiere que el modelo educativo de estas instituciones se sustenta en cinco atributos que caracterizan y orientan su quehacer académico (CGUT *et al.*, 2006). Estos atributos son la pertinencia, intensidad, continuidad, polivalencia y flexibilidad. Hagamos una descripción así como un somero repaso crítico de cada uno de ellos.

La pertinencia se refiere a la “óptima correspondencia entre los resultados del quehacer académico y las expectativas de la población”. La pertinencia en las UT se concibe como una mera respuesta funcional y organizativa para vincularse con el mercado laboral y el sector productivo y, así, tratar de ofrecer soluciones a determinadas problemáticas sociales. La pertinencia, diría una autoridad entrevistada, “nos tiene que dar a conocer que los profesionales que egresen de estas instituciones vayan a trabajar para lo que estudiaron” (Flores-Crespo, 2005: 84). En un mundo en que el empleo se contrae, las especializaciones se transforman rápidamente y el número de egresados universitarios aumenta, este concepto de pertinencia es prácticamente irreal. La pertinencia en las UT está pensada desde una perspectiva no sólo obtusa sino disfuncional porque encasilla a un joven con cierto tipo de conocimientos en determinadas especializaciones.

La intensidad implica “una optimización de los tiempos, los recursos y los esfuerzos a lo largo del proceso enseñanza-aprendizaje”. El plan de estudios se imparte en un periodo de dos años, que hacen un total de 3 000 horas de estudio, divididas en seis cuatrimestres. La intensidad en las UT es un atributo controvertido porque, por un lado, es su característica primordial y a la que muchos jóvenes satisface por el hecho de no tener que permanecer periodos largos en la universidad; sin embargo, la intensidad parece haber derivado en una escolarización que origina que en ocasiones se dejen de lado generalidades de las asignaturas en aras de llevar a la práctica los conocimientos. Esto es un error. De otra forma, los evaluadores externos no hubieran recomendado, en 1999, “disminuir ligeramente el número de horas de clase” con el propósito de formar egresados “autónomos, adaptables, creativos, responsables, capaces de resolver problemas”. Tres años más tarde, dos de los mismos evaluadores insistían en que había que desarrollar habilidades de autoaprendizaje en los estudiantes de las UT y mantener su formación integral (CGUT-UTHH, 2004).

La continuidad en las UT presupone que, al contar con una formación básica en el nivel universitario, se pueden seguir estudios de licenciatura,

ingeniería o especialización en otras instituciones públicas o particulares. Este atributo tomará mayor relevancia y se transformará a medida que se establezca la posibilidad de seguir con estudios de licenciatura o ingeniería en las propias UT.

La polivalencia significa, a grandes rasgos, no especializarse en alguna área del conocimiento o actividad específica: “Para el educando, este enfoque significa el dominio de conocimientos y habilidades comunes a varias áreas afines con la versatilidad suficiente para adoptar nuevas tecnologías y adaptarse a distintas formas de trabajo dentro de su nivel de competencia” (CGUT *et al.*, 2006: 32).

Y el último atributo de las UT para “operar con calidad” es la flexibilidad, que hace tiempo se refería a que los planes y programas de estudio se revisaran y adaptaran continuamente de acuerdo con las necesidades del sector productivo de la zona de influencia de la universidad tecnológica (CGUT, 2000). Sin embargo, en 2006, este atributo parece haber sido reformulado y ahora ya no sólo sirve al sector productivo, sino que facilita la formación “multidisciplinaria” y el paso “fluido de los estudiantes entre distintas instituciones” (CGUT *et al.*, 2006). Como se puede suponer, este atributo está fuertemente ligado con el de continuidad.

## RACIONALIDADES

En otro lugar se ha sostenido que en el proceso de creación de las universidades tecnológicas mexicanas se utilizaron básicamente dos racionalidades (Flores-Crespo, 2005): una basada en el paradigma funcional-económico de la educación y otra en una idea redistributiva de oportunidades educativas. Analicemos la primera.

### *Planeación de recursos humanos: ¿y el individuo?*

De acuerdo con los planificadores educativos, en México existía una escasez de profesionales técnicamente calificados cuyos puestos de trabajo estaban siendo ocupados por licenciados. El entonces subsecretario de Educación Superior, Daniel Reséndiz, expresó que “existe un vacío de profesionales en cursos de corta duración y de ahí que el carácter estratégico de las universidades tecnológicas es llenarlo” (citado en *La Jornada*, 1999).

Para respaldar su argumento del vacío en el sistema de educación superior, las autoridades mexicanas utilizaron los datos proporcionados por la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (ISCED) desarrollada por la UNESCO, la cual divide la educación superior en tres niveles principales. En primer lugar, el nivel cinco se refiere a programas que no otorgan un reconocimiento equivalente al primer grado universitario y cuenta con dos subcategorías: A y B. La primera corresponde a los programas fundamentalmente teóricos, diseñados para proveer un nivel de calificación suficiente para entrar en programas avanzados de investigación y profesiones que requieren un alto grado de especialización. La segunda se refiere a los programas cuya formación es en general práctica y técnica desde el punto de vista ocupacional. La otra gran división que hace el ISCED es en el nivel seis, que consiste en programas para la obtención de un primer grado universitario o una calificación equivalente y, finalmente, el nivel siete, que comprende los programas universitarios de posgrado o reconocimientos equivalentes.

Para Reséndiz (1998), los egresados de las UT pertenecen al nivel 5B y esto representa una ventaja para México dada la carencia de profesionales en este nivel. Con ello se pretendía evitar que los trabajos que requieren estas calificaciones sean ocupados por estudiantes provenientes de niveles superiores. El ex secretario reflexiona sobre las consecuencias de este desajuste entre el mercado laboral y la oferta educativa, y expresa que este tipo de fenómenos provoca costos injustificados para diversos segmentos de la sociedad. Reséndiz (1998) enfatiza la necesidad de formar un mayor número de técnicos con base en los datos del siguiente cuadro.

**Cuadro 15.1.** Estructura del empleo en México y otros países

	Nivel ISCED	Porcentaje de la población empleada en la economía formal			
		México	Italia	Suiza	Francia
Directivos y profesionales	6 y 7	3.7	10	17	18
Ocupaciones intermedias y profesionales asociados	5	3.2	15	17	16
Operadores y técnicos	3	10.6	35	30	31
Técnicos con habilidades básicas y obreros	2	82.5	40	36	35

Fuente: Reséndiz, 1998: 60.

Como se puede deducir del cuadro 15.1, México no sólo requiere profesionales de nivel cinco sino también de los niveles seis y siete. Entonces, ¿por qué razón el gobierno de México le apuesta más a la inversión en el nivel cinco, que en los niveles seis y siete? Reséndiz alega que en los niveles seis y siete “el acervo de personal disponible” es mayor que la demanda en el mercado laboral de México, contrario a lo que sucede con el “acervo” de profesionales calificados de nivel cinco (Reséndiz, 1998: 62).

Los datos presentados por este ex funcionario también podrían interpretarse como la falta de capacidad de la economía mexicana para crear trabajos altamente remunerados (directivos y profesionales), ya que el porcentaje de éstos (3.7) es casi igual al de mandos medios (3.2).<sup>1</sup> He aquí, entonces, otra interpretación: mientras el desempleo y el subempleo crecen, la demanda de la sociedad por educarse es constante o, quizá, creciente. Esta aspiración de la población se convierte, al final de unos años, en una presión en la estructura laboral del país y como no puede hablarse de la inquietud de frenar la educación, se recomiendan ajustes en los niveles de formación educativa. Por esta razón, el nivel 5B de la UNESCO se usa como justificación técnica para crear las UT mexicanas.

¿Qué tan válido es este argumento? La idea de llenar espacios en el mercado laboral con personas de determinada calificación profesional es cuestionable desde una perspectiva metodológica y filosófica. Analicemos la primera. David Lorey (1993), en su estudio *The University System and Economic Development in México since 1929*, sostiene que en los países latinoamericanos los planificadores del desarrollo emplearon datos para proyectar las necesidades de mano de obra basándose en cálculos aproximados del desarrollo económico a futuro. Sin embargo, dicho crecimiento no se llevó a cabo y finalmente se encontró que las necesidades de mano de obra previstas resultaron ser demasiado optimistas (Lorey, 1993). Este autor también apunta que la demanda de la economía mexicana por determinadas áreas de especialización profesional nunca ha sido examinada adecuadamente.

En cuanto a las consideraciones filosóficas, se podría decir que la idea de planificar la mano de obra con el objetivo de satisfacer las necesidades del mercado laboral y, a partir de esto, promover el progreso revela una

<sup>1</sup> En declaraciones recientes, Rodolfo Tuirán, subsecretario de Educación Superior, reconoció que mientras la tasa de desempleo general en el país es de 4.5%, la desocupación entre los egresados de las universidades asciende al doble (Olivares, 2009).

visión reduccionista y una distorsión de la realidad pues considera a los seres humanos como un mero componente agregado de producción, un recurso capacitado y maleable que se tiene que adaptar a los diseños de la burocracia y de la economía. Amartya Sen, Premio Nobel de economía en 1998, critica esta visión pues, como bien sostiene, “los seres humanos no son meros instrumentos de producción, sino también el fin de este ejercicio” (Sen, 1999: 295-296). Octavio Paz refuerza lo dicho por Sen y, aunque el trabajo del filósofo-economista y el del poeta son de naturaleza diversa, a ambos los une la crítica a los controversiales métodos del progreso. En este sentido, Paz escribe:

De acuerdo con las necesidades de la economía o la política, los gobiernos o las grandes compañías podrían ordenar la manufactura de este o aquel número de médicos, periodistas, profesores, obreros y músicos. Más allá de *la dudosa viabilidad de estos proyectos*, es claro que la filosofía en que se sustentan lesiona en su esencia a la noción de persona humana, concebida como única e irreplicable (Paz, 1993: 200, énfasis agregado).

En todo el mundo hubo una amplia desilusión con las técnicas utilizadas por la planeación de recursos, dado el exceso de rigidez con el que se estudió el sistema económico y su capacidad para absorber al personal académicamente instruido (Blaug, 1974). Otros autores piensan que esta perspectiva está evidentemente muerta por la simpleza excesiva con que se modeló y porque las dinámicas entre los elementos educativos y los de la fuerza de trabajo son divergentes (Weiler, 1978). ¿Por qué se trató de resucitar estas técnicas durante la modernización de principios de la década de los noventa si eran débiles filosófica y metodológicamente? La modernización no siempre viene de la mano de una renovación ética e intelectual.

### *Ampliación de oportunidades educativas*

Aparte de la lógica funcional-económica, el gobierno mexicano también expresó que era necesario extender los servicios educativos universitarios a zonas del país distantes y relativamente marginadas para incluir a jóvenes que habían estado fuera de la universidad. Con esta opción de corta duración se pretendía, entonces, “democratizar la enseñanza superior” (CGUT, 2000: 7). Pese a esta declaración, es interesante corroborar que la mayoría de las UT (64%) están

**Cuadro 15.2.** Tasa de inserción al mercado laboral de las UT de acuerdo con el índice de desarrollo humano municipal

<i>Tasa de incorporación al mercado laboral, 2007*</i>	<i>IDH municipal, 2004</i>	<i>Número de UT</i>
43%	Alto	30
29%	Medio	31

\* Se refiere a la cantidad de egresados que se incorporaron al mercado laboral en los seis meses después de su egreso.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Coordinación General de Universidades Tecnológicas (CGUT, 2008) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005).

ubicadas en municipios de muy bajo grado de marginación y sólo una universidad se localiza en un municipio de muy alto grado de marginación.<sup>2</sup>

Ubicar universidades tecnológicas en zonas no marginadas hace pensar que en aras de responder a las demandas del sector productivo y cumplir con el propósito funcionalista-económico de la educación, las mejores ciudades para ubicar a las UT son aquellas que tienen un grado de industrialización considerable. El cuadro 15.2 muestra que aquellas UT ubicadas en un municipio con un índice de desarrollo humano (IDH) alto registran, como era de esperarse, mejores tasas de inserción de sus egresados al mercado laboral.

#### APRENDIZAJE INTERNACIONAL

El Subsistema de las Universidades Tecnológicas de México fue un claro ejemplo de transferencia de política que es común en los gobiernos de todo el mundo. Con base en las experiencias de otros países como Francia, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos y Japón, las autoridades educativas formularon el modelo educativo de corta duración y vocacional que pretendía diversificar el sistema de educación superior, ampliar las oportunidades educativas a jóvenes en relativa desventaja socioeconómica e impulsar el progreso económico mediante la vinculación con las empresas de la región.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Según el Consejo Nacional de Población, el índice de marginación es una “medida resumen que permite diferenciar a las localidades censales del país según el impacto global de las privaciones que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes” (Conapo, 2007: 11).

<sup>3</sup> Para un estudio sobre los procesos de transferencia de política en la educación

Fuera de posiciones parroquiales o nacionalistas en extremo, se puede afirmar que las lecciones internacionales son generalmente útiles para la hechura de políticas porque pueden enriquecer el conocimiento de las autoridades locales, ahorrar tiempo en el diseño de iniciativas y, sobre todo, contribuir a la prevención de errores dada la experiencia acumulada en otros lugares. Con base en estas experiencias, también se pueden visualizar posibles cambios de política pública. El cuadro 15.3 enlista algunas características de las opciones educativas vocacionales y de corta duración creadas previamente a las UT mexicanas y sus características esenciales.

Como se observa, las diversas opciones de educación superior vocacional y de corta duración comparten con las UT algunas características como la de carecer de reconocimiento social o la de tener, al inicio de sus operaciones, un enfoque práctico y vocacional. No obstante, lo más interesante reside en cuatro diferencias. En primer lugar, es claro que la duración de los cursos en los IUT franceses —modelo de inspiración de las UT mexicanas— y en las escuelas especializadas de Japón no es tan extensa, algo que los evaluadores externos han cuestionado en México (CGUT-UTHH, 2004; Mazeran *et al.*, 2006), así como distintos actores de la política de educación superior de México (Silva Laya, 2006; Pérez-Rocha, s.f.; Ruiz de Chávez, 2008).<sup>4</sup>

En segundo lugar, y específicamente en el caso de las universidades de ciencias aplicadas de Alemania, es notable su intención curricular de integrar teoría y práctica, ya que se proponen utilizar métodos científicos para solucionar tareas concretas relacionadas con el empleo. Éste es un claro ejemplo de innovación pedagógica y acción de vanguardia. En este caso están también los IUT franceses.

En tercer lugar, la política de ingreso en los Community Colleges y en los antiguos politécnicos de Inglaterra fue más inclusiva pues trataron de incorporar gente madura que deseaba formarse bajo un esquema de estudio más relajado. En cuarto y último lugar, todas las opciones de educación superior vocacional y de corta duración fueron creadas en periodos históricos diferentes al que el gobierno de México eligió para instaurar las UT.

superior en México, véase Flores-Crespo y Ruiz de Chávez, 2002, y, específicamente, para el caso de las universidades tecnológicas, Flores-Crespo, 2004.

<sup>4</sup> Salvador Ruiz de Chávez fue parte de las comisiones académicas de algunas carreras ofrecidas por las UT y vocal ejecutivo del Comité de Ciencias Sociales y Administrativas de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), posición que le permitió visitar distintas UT y elaborar recomendaciones para reducir el número de créditos en el plan de estudios.

Cambié la  
nota 4 por la  
5

**Cuadro 15.3.** Opciones de educación superior vocacional y de corta duración

	<i>Año de creación</i>	<i>Puntos de interés</i>
Community Colleges (Estados Unidos)	1901	Adaptación constante del subsistema al momento histórico. Políticas de ingreso abiertas para personas maduras que desean estudiar. Promedio de edad, 29 años. Flexibilidad de asistencia y estudio no presencial ni intensivo. Actualmente existe una tendencia a ofrecer licenciaturas. 60% de la matrícula total son mujeres.
Instituts Universitaires de Technologie (Francia)	1966	Modelo inspirador de las UT mexicanas. Forman parte de las universidades tradicionales, lo que les asegura una estrecha interrelación con éstas. El tiempo de estudio abarca entre 1 800 y 2 000 horas y existe un balance entre teoría y práctica (50/50) (Villa y Flores-Crespo, 2002).
Fachochschule (Alemania)	Principios de la década de los setenta	Utilizan un enfoque científico y de investigación para resolver tareas concretas relacionadas con el trabajo. Fomento y utilización de la resolución de problemas como una competencia central. Incluyen una estadía profesional. Ocho semestres de estudios (cuatro años). Ofrecerán programas de licenciatura y maestría.
Senshu Gakko (Japón)	Antecedentes desde 1880	Algunos surgieron durante el periodo Meiji con el ánimo modernizar el país. <sup>5</sup> Dos años de duración con cursos vespertinos. Se extendió a tres años en la Senshu University. En dos años logran el certificado de profesional asociado. Cada año considera 800 horas.
Polytechnic (Gran Bretaña)	Los antecedentes datan del siglo XIX, aunque el auge ocurre en la década de 1960	Atendían estudiantes maduros, es decir, por arriba de los 21 años, y daban acceso a jóvenes de las minorías étnicas y a las mujeres. Problemas de imagen y reconocimiento social en una sociedad profundamente clasista ( <i>class-ridden society</i> ) (James, 1992). Fueron convertidos en <i>New universities</i> en 1992 pues la división entre los politécnicos y las otras universidades era confusa.

Fuente: elaboración propia con base en Fachochschule Gelsenkirchen, 2010; AACC, 2008; Senshu Gakko, 2008.

Cambie la  
nota 4 por la  
5

## DEFASE HISTÓRICO

Las UT, basadas en un enfoque vocacional y de corta duración, inauguraron la década de 1990, que marcó también la declaratoria de la modernización. Esta renovación distaba de aquella emprendida por los regímenes priistas de los años cincuenta. En los años noventa, la composición poblacional era muy diferente al periodo de la posguerra, la desigualdad se ampliaba, el malestar político tomaba forma de protestas cada vez más frecuentes y, además, algo definitorio: se buscaban fuentes comerciales externas para financiar el crecimiento económico, lo cual contrasta fuertemente con los tiempos del conocido milagro mexicano. Otro aspecto digno de considerar es que con la llamada década perdida de 1980 se reveló que, en contextos de desigualdad y añejamiento institucional, la educación es una fuerza limitada para propiciar progreso. Y algo aún más importante, la naturaleza del empleo empezó a cambiar radicalmente y el nivel de ocupación se contrajo. En resumen, la década que vio nacer las UT fue un periodo de cambio económico muy diverso al de la posguerra, sin embargo, la racionalidad para crear una opción de educación superior de corta duración y vocacional se afianzó en paradigmas económicos tradicionales. No hubo la “sabia virtud de conocer el tiempo”.

Mientras que los hacedores de política buscaban afuera del país elementos que sirvieran para justificar sus acciones, poco se supo sobre si las experiencias acumuladas de otras opciones técnicas, surgidas precisamente en la época de la industrialización revolucionaria, podían iluminar el camino de las UT. ¿Qué lecciones arrojaban los institutos tecnológicos e, incluso, las opciones de bachillerato como el Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) o las vocacionales del Instituto Politécnico Nacional (IPN) para realizar un diseño consistente del modelo de las UT? Haber establecido un vaso comunicante entre estas opciones vocacionales y las UT quizá hubiera puesto más y mejores signos de alerta sobre la naturaleza del empleo y su contracción en el México moderno. Ahora sabemos que “una variedad amplia de empleos técnicos y profesionales ya no brinda el esta-

<sup>5</sup> Este dato es relevante porque algunos historiadores han observado que tanto México como Japón empezaron el siglo XX con patrones de desarrollo parecidos; sin embargo, el país oriental tomó la delantera gracias a sus consistentes políticas industriales y de modernización, lo cual el régimen revolucionario que imperó en México nunca logró. Véase Schettino, 2007.

tus, los ingresos y la seguridad que otorgaba hace treinta años”; el empleo manufacturero e industrial ha perdido el peso sustancial que llegó a tener en la década de 1970 (Cortés *et al.*, 2007: 374).

### *Futuros*

En el cuadro 15.3 es importante hacer notar que algunas opciones de educación superior vocacional y de corta duración que anteceden al modelo de las universidades tecnológicas mexicanas han considerado recientemente ofrecer licenciaturas y posgrados. Esto, indudablemente, marca un punto de inflexión para los modelos de educación universitaria de corta duración y vocacionales.

Se sabe que la Coordinación General de Universidades Tecnológicas (CGUT) preparó una iniciativa que será realidad en septiembre de 2009 y que seguramente marcará el futuro del Subsistema de las UT. Por ello, a continuación se analizan algunas vertientes de este cambio.

Debe recordarse que, desde sus inicios en 1991, las UT planteaban ofrecer continuidad dentro de sus instalaciones y, así, “responder a esta aspiración” de los jóvenes que deseaban actualizar sus conocimientos de técnico superior universitario o de licenciado o ingeniero. En algunas universidades, el Segundo Ciclo fue real pero no duró mucho ya que, se dice, el entonces subsecretario de Educación Superior Tecnológica vio la consolidación de las UT como una amenaza para los institutos tecnológicos. Éste conforma un claro ejemplo de patrimonialismo del México moderno. La decisión de este funcionario propició desilusión en los jóvenes y otro tipo de efectos. Por ejemplo, en 1999, varios jóvenes irrumpieron en la oficina del entonces rector de la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, una de las tres primeras, para exigirle que respetara el acuerdo del Segundo Ciclo.

Pero, ¿será entonces correcto ofrecer licenciaturas dentro de las UT? Se puede responder esta pregunta desde al menos cuatro ángulos. El primero, al ofrecer continuidad de estudios dentro de las UT, la Subsecretaría de Educación Superior reconoce implícitamente que la opción de técnico superior universitario no fue lo suficientemente atractiva para los jóvenes y sus familias. Sin embargo, si el cambio es sólo para llenar el vacío de estudiantes atrayéndolos por medio del ofrecimiento del título de licenciatura o ingeniería, se estaría cayendo en un grave error. Las oficinas gubernamentales parecen perder de vista que lo importante no es ofrecer títulos para hacer más

atractiva y rentable una opción educativa, sino pensar en nuevos esquemas curriculares más pertinentes para formar académicamente a jóvenes que enfrentan mayor desventaja social, así como proponer políticas intersectoriales que, en lugar de darle lustre al título, propicien una justa valoración del conocimiento y de las competencias adquiridas por las personas.

En segundo lugar, habrá que interpelar a la Subsecretaría de Educación Superior para que explique cuál ha sido el cambio en la estructura laboral de México: ¿acaso cambiaron tanto estas estructuras que ahora ya no sobran licenciados sino que faltan técnicos, como hasta hace poco afirmaban algunas autoridades? ¿Se necesitan ahora sólo licenciados-técnicos? Sería muy pertinente que desde las más altas esferas de la toma de decisiones políticas se explique qué tan válido es que, en el mundo actual, el título de estudio se convierta en un incentivo de la demanda educativa y que se despeje cualquier suspicacia de que esta nueva iniciativa de la SEP no es más que una acción precipitada para atraer a más jóvenes y hacer entonces el Subsistema más rentable.

En tercer lugar, habría que decir que al momento de escribir estas líneas se sabe que la continuidad consistirá en ofrecer estudios universitarios que se clasifiquen en el nivel 5A de la ISCED-UNESCO. Este nivel, como ya se dijo, está mayormente basado en un enfoque teórico que conduce a “programas de investigación avanzada” y en profesiones con un alto nivel de capacitación. El modelo de las UT (5B) ha privilegiado la práctica sobre la teoría y su enfoque ha demostrado ser profundamente profesionalizante, así que, si se desea avanzar hacia una formación más balanceada, es decir, hacia lo que en teoría marca el nivel 5A, entonces el término *licenciatura profesional o ingeniería técnica* es contradictorio, y tendrá que haber una propuesta curricular para que el TSU sobrepase su *habitus* de practicante y se interese en sistemas abstractos de proposiciones y conjeturas inútiles que finalmente forman las teorías. De otra forma, la continuidad podría llevar a disfuncionalidades en la formación académica de los jóvenes que, como sabemos, generalmente habitan regiones en mayor desventaja socioeconómica y cultural.

El cuarto punto es recordar que la creación de niveles o figuras profesionales es relativamente fácil, lo complicado reside en asegurar que éstas sean valoradas individual, social y culturalmente y que las competencias —en un sentido amplio— sean justamente reconocidas y retribuidas en el sector productivo. Si ya se corroboró que la introducción del técnico superior universitario no produjo, como era de esperarse, cambios sustantivos

en los tabuladores de las empresas, ¿para qué crear nuevas figuras profesionales sin antes avanzar en la creación de un nuevo entramado institucional? Modificar los decretos de creación de las UT para otorgarles la facultad de ofrecer nuevos programas y no estudiar posibles cambios en otros renglones como el de las reglas laborales y la certificación de conocimiento y competencias revela estrechez de miras. El poroso andamiaje institucional sobre el que se crearon y desarrollaron las UT fue una de las causas que potenciaron la falta de reconocimiento del TSU, la frustración personal de los jóvenes y la frágil matrícula del Subsistema que, con el tiempo, complicó su planeación y desarrollo.

Por todas estas razones, se esperaría ver en la propuesta de la Subsecretaría bases curriculares y técnicas bien pensadas y no sólo medidas improvisadas que busquen atraer un mayor número de jóvenes en aras de cumplir con las metas sexenales. La experiencia de las UT ha demostrado que los jóvenes poseen racionalidades que las autoridades del ramo parecen no comprender y, por ello, se ha diluido la posibilidad de diseñar opciones educativas pertinentes que sirvan para aumentar, de modo considerable, la participación de los jóvenes en la educación superior. ¿No será tiempo de darse cuenta de los errores? ¿O es que acaso es necesario que pasen otros 18 años?

#### ACEPTACIÓN INDIVIDUAL, SOCIAL Y CULTURAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE CORTA DURACIÓN Y VOCACIONAL

El número de estudiantes matriculados en el Subsistema de las Universidades Tecnológicas ha mostrado un importante crecimiento. Mientras que en 1991, año de creación de las UT, había sólo 426 jóvenes, para 2008 estaban registrados 79 841. Esto, en parte, se explica por la constante apertura de este tipo de establecimientos universitarios a lo largo de cuatro sexenios. A principios de la década de 1990, había sólo tres UT y para 2008 se podían contar ya 66 instituciones en 27 entidades federativas del país. Además, algunas UT contaban con una “unidad académica” que en total suman una docena.<sup>6</sup>

A pesar de este significativo incremento, es necesario hacer notar tres puntos. El primero, la meta establecida para 2006 en el Programa Nacional

<sup>6</sup> Calvillo en Aguascalientes; Parras, Coahuila; Victoria, San Miguel de Allende y Acámbaro, Guanajuato; Montaña, Guerrero; Chapulhuacán y Huehuetla, Hidalgo; Sierra Negra, Estado de México; Tulcingo del Valle, Puebla; Jalpan, Querétaro; Pinos, Zacatecas.



Fuente: elaboración propia con base en Rubio, 2006.

**Gráfica 15.1.** Proporción de matrícula por nivel de educación superior, 1997-2004.

de Educación 2001-2006 de tener 120 000<sup>7</sup> jóvenes matriculados en este nivel de educación superior no se cumplió. Segundo, la proporción de estudiantes registrados en el Subsistema de las UT representa apenas 3% de la matrícula total de educación superior. La gráfica 15.1 permite observar el área que ocupa esta proporción a lo largo del tiempo, en comparación con los niveles de licenciatura y posgrado. Y tercero, el promedio de jóvenes en cada UT es de poco más de 1 200 cuando su capacidad máxima oscila entre 2 000 y 3 000 lugares.

Es verdad que antes de la creación de las universidades tecnológicas, el Subsistema de Educación Superior era homogéneo y con la introducción del nivel de técnico superior universitario se avanzó hacia su diversificación. No obstante, diversificación y alta participación no siempre van de la mano. Tómese como ejemplo la amplia diversificación que existe en el nivel previo a la educación superior y las insatisfactorias tasas de participación y deserción de los jóvenes en la educación media.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Esta meta fue ajustada al inicio del sexenio 2001-2006, originalmente eran 150 000.

<sup>8</sup> Según la Subsecretaría de Educación Media de la SEP, en el primer año de este nivel la tasa de deserción fue de 78% y la cobertura alcanza una tasa de 58 por ciento.

Pese a la introducción del sistema de universidades tecnológicas en México, la tendencia de composición del Subsistema de Educación Superior sigue sin experimentar una variación notable. Si se observa la gráfica 15.1, el nivel de técnico superior universitario (TSU) parece haberse estacionado y no hay indicios de que altere profundamente el tradicional nivel de licenciatura. Diversificar sin un análisis sobre cómo operan y son percibidos individual, social y culturalmente los diversos tipos y opciones de educación podría resultar poco efectivo pues la realidad no se modifica por lo que los burócratas o teóricos educativos piensen y asuman. Construir más universidades no necesariamente representa un aumento proporcional de estudiantes.<sup>9</sup> Además, un elemento clave en la diversificación es la integración hacia dentro del Subsistema, de otro modo, incrustar una opción educativa al sistema sin modificar reglas básicas de certificación, reconocimiento mutuo y libre tránsito de estudiantes es más un proceso burocrático.

Hasta aquí, se puede argumentar que aunque hubo diversificación del sistema de educación superior con la introducción de las UT, la opción de corta duración y vocacional no sirvió para modificar los patrones tradicionales de la demanda y, además, no se han cumplido las metas propuestas por la SEP en términos del número de jóvenes matriculados en el Subsistema de las UT. Estos datos apuntan claramente hacia un problema de baja aceptación social a 18 años de haberse creado el Subsistema de las Universidades Tecnológicas.

#### LAS CAUSAS DE LA BAJA ACEPTACIÓN

En su análisis sobre la calidad de las universidades tecnológicas, Marisol Silva Laya (2006) ofrece algunas explicaciones sobre la renuencia de los jóvenes de optar por la educación superior. Una de estas explicaciones se asienta en la intensidad de los programas académicos ofrecidos, por un lado, y su característica terminal, por otro. Analicemos el primer punto. Si alguien se matricula en una universidad tecnológica tiene que dedicar en promedio y diariamente siete horas de estudio para completar un total de 3 000 horas (esto equivale a 80% del tiempo de una licenciatura). Este “culto a la escolaridad” imposibilita al estudiante combinar estudio y trabajo, o dedicarse a otra actividad igual de enriquecedora que estudiar: hacer

<sup>9</sup> Wietse de Vries (2009) coincide con este punto.

ejercicio, pasear, criar a los hijos, ir al cine, asistir a conciertos o al teatro. En relación con este punto, De Garay (2006) detecta que ha crecido la proporción de jóvenes que nunca asistieron a conciertos de música clásica fuera de las UT. Mientras que en 2002, 52 de cada 100 jóvenes no iban a este tipo de actos, en 2003 esta proporción se elevó a 67. Un patrón similar siguió la asistencia a los museos (28.3% para 2002 y 42.7% en 2003). La Misión Internacional de Evaluación Externa de las UT apoya con sus observaciones los hallazgos de De Garay y el argumento de Silva Laya.

Muchos alumnos manifiestan que el modelo genera cansancio y no permite el desarrollo de otras actividades intelectuales, en particular el uso de la biblioteca o del Internet, o bien la realización de actividades culturales y deportivas [...] Es una realidad que el modelo académico genera mucha presión sobre los alumnos (y los profesores) y ciertamente se podría relajar un poco sin efecto negativo, y al contrario fortalecer, probablemente, la calidad de la formación (Mazeran *et al.*, 2006: 32).

Privilegiar el culto a la escolaridad sobre otras actividades humanas resulta algo sorprendente debido a que el modelo de las UT dice formar personas de manera integral; además, estas universidades fueron creadas para atraer a los jóvenes que provienen de estratos relativamente desfavorecidos quienes, es muy probable, tienen que emplearse para recibir un salario y ayudar al gasto familiar. Relacionado con este último punto, De Garay (2006) afirma que los alumnos de las UT que trabajan registran, como era de esperarse, una asistencia significativamente menor a clases que los jóvenes que no tienen una responsabilidad laboral en alguna empresa. Es decir, las UT no están compatibilizando la necesidad de trabajar con la aspiración de estudiar y esto, finalmente, va a repercutir en la equidad del sistema educativo pues se restringen, desde la oferta educativa, oportunidades de preparación académica para jóvenes en relativa desventaja social y económica.

Sobre el carácter terminal de los estudios en las UT, Silva Laya (2006) observa que, al contrario de los institutos franceses de tecnología que inspiraron el modelo de las universidades tecnológicas de México, no hay posibilidad de avanzar, dentro de las UT, de los estudios de técnico superior universitario a la licenciatura. Con esto, un dilema que enfrentan los jóvenes de las regiones relativamente deprimidas de este país es quedarse fuera de la educación superior pública o ser técnico superior universitario; tal

restricción también sorprende debido a que se dijo que con la creación de las UT se buscaba cumplir el objetivo de equidad.

Existe otro argumento sobre el poco interés de los jóvenes en estudiar en las universidades tecnológicas que podría denominarse la tesis culturalista. De acuerdo con esta visión, dicen algunos: “Los jóvenes no asisten a estas instituciones porque en su familia les han inculcado que, para ser alguien en la vida, hay que ser licenciado o ingeniero”, “lo que vale es el estatus”. Flores-Crespo, Mendoza y Ruiz de Chávez (2006) han puesto en cuestionamiento esta tesis pues, según ellos, la cultura puede tener un peso importante dentro de la elección escolar de un individuo, pero no es determinante. Estos autores sugieren poner atención a las señales que manda el mercado laboral a los jóvenes para elegir tal o cual institución de educación superior. Silva Laya (2006) señala que los ingresos percibidos por los técnicos superiores universitarios (TSU) son significativamente más bajos que aquellos recibidos por los profesionales con licenciatura peor pagados. El argumento de Silva puede corroborarse al analizar los niveles salariales de las personas que han obtenido distintos tipos de educación superior y que aparecen en el cuadro 15.4.

El cuadro 15.4 confirma que existe una significativa diferencia entre los ingresos<sup>10</sup> de los técnicos y los ingresos de los licenciados o ingenieros. Mientras que un TSU en electrónica recibe un ingreso promedio mensual de 5 300 pesos, un ingeniero de la misma especialidad alcanza un salario de 10 056 pesos. Ante tales hechos, ¿por qué no querer ser ingeniero en lugar de técnico superior universitario? Estos datos demuestran que la elección de un tipo de educación por otro parece estar justificado. Para lo que algu-

**Cuadro 15.4.** Ingreso promedio mensual por tipo de educación superior

<i>Nivel educativo</i>	<i>Ingreso</i>
Ingenieros en mecánica industrial, textil y tecnología de la madera	10 621 <sup>a</sup>
Licenciados en administración	10 283 <sup>a</sup>
Ingenieros eléctricos y en electrónica	10 056 <sup>a</sup>
Técnico superior universitario en electrónica	5 300 <sup>b</sup>
TSU (promedio)	4 731 <sup>b</sup>

<sup>a</sup> Los ingresos se refieren al sueldo mensual neto percibido en el tercer trimestre de 2005.

<sup>b</sup> Se refiere al sueldo promedio mensual de 1994 a 2004.

Fuente: STPS, 2006.

<sup>10</sup> Para los fines de este capítulo se usan indistintamente los términos “ingreso” y “salario”.

nos es algo culturalmente condicionado, para los jóvenes es sobre todo racional. Además, las manifestaciones subjetivas sobre estatus y prestigio no deben excluirse al momento de tratar de explicar una conducta social o humana. Los funcionarios tendrían que estar más atentos al peso de estas manifestaciones en sociedades como la de México, ya que esto les ayudaría a pensar más a fondo los problemas educativos antes de caer en la tentación de calificar los procesos de elección escolar.

### LA ESTRECHA NOCIÓN DE LA EQUIDAD

La equidad es un punto central en la agenda de la educación superior pero contrario al creciente interés que despierta el tema; en México, algunos no estamos del todo satisfechos con el actual debate.<sup>11</sup> No se puede decir, asienta Pablo Latapí, que la problemática de la justicia provoque reacciones o debates políticos y “[r]esulta extraordinario que un país con tan grandes problemas de equidad tenga tan pocos filósofos de la justicia” (Latapí, 2001: 438).

El Subsistema de las Universidades Tecnológicas de México captura muy nítidamente esta problemática por varias razones. La primera es que la ampliación de oportunidades educativas generada por la creación de esta opción de educación vocacional y de corta duración es un camino seguro hacia la equidad (Flores-Crespo, 2005). Sin las UT, el riesgo de exclusión escolar y social podría ser mayor; pero también es cierto que poco se ha comprendido dentro de algunas esferas que la equidad basada en la ampliación de oportunidades educativas es relativa porque los jóvenes de las regiones más empobrecidas podrían tener sólo una opción de educación pública universitaria: la UT.

Elegir una única opción “porque no hay de otra” o porque la posición socioeconómica y cultural así lo determinan no puede ser abono fértil de la equidad. La elección escolar no es un asunto menor. Ésta nos puede ayudar a conocer el patrón de las preferencias adaptativas (*adaptive preferences*)<sup>12</sup> de los

<sup>11</sup> He tratado de discutir el concepto, las implicaciones e, incluso, las confusiones sobre la equidad en la educación superior en Flores-Crespo, 1999, 2005 y 2006; Flores-Crespo y Barrón, 2006.

<sup>12</sup> Este tema es central para comprender más a fondo la demanda educativa pues las preferencias y elecciones que regularmente hacen los estudiantes y sus familias están moldeadas por condiciones sociales y políticas injustas, y esto tiene una fuerte implicación en su bienestar. Para mayor información, véase Nussbaum, 2000. Una discusión en el campo educativo se encuentra en Bridges, 2006.

jóvenes, las mujeres y de sus familias en contextos de profunda desigualdad y marginación. También nos puede llevar a plantearnos interesantes preguntas en términos de justicia social (Brighouse, 2000). Otro tema sería complementar la elección escolar con la corriente de la meritocracia, pero no entraré en este asunto pues rebasa los propósitos de este capítulo, sólo diré que incrementar la matrícula de jóvenes en mayor desventaja cultural o socioeconómica es el inicio de un proceso de igualación de posibilidades de vida.

La equidad en la educación superior se refleja cuando un número representativo de jóvenes, sin importar su origen étnico, condición social, cultural, económica o situación personal, logra ingresar a la universidad, adquieren conocimientos significativos para su desenvolvimiento personal y profesional, y concluyen los ciclos escolares correspondientes de manera exitosa. Si analizamos la equidad del Subsistema de las UT con base en esta definición, podemos entonces identificar algunos puntos sensibles de estimación. Por ejemplo, el ingreso a la universidad, que es consecuencia natural de la ampliación de oportunidades educativas. Las evaluaciones externas practicadas al Subsistema de las Universidades Tecnológicas reconocen que el grupo poblacional que atiende esta opción educativa son jóvenes de clase media y media-baja (CGUT-UTHH, 2004) y esto es un avance en términos de equidad. En un estudio de la CGUT se informa que tres de cada 10 jóvenes aseguraron que si en su entorno inmediato no existiera una UT, seguramente no hubieran cursado la educación superior. Pero si seguimos la definición de equidad propuesta arriba, habría que analizar otros aspectos aparte del ingreso, como la permanencia, el aprovechamiento académico y la terminación exitosa de los estudios.

### *Cobertura sin equidad*

Siguiendo algunas perspectivas académicas y de investigación recientes, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, 2006) señala que

[...] el solo aumento de la oferta de plazas escolares, si no está acompañado de enfoques de equidad distributiva y de políticas de calidad académica, corre el riesgo de reproducir, a mayor escala, las deficiencias del sistema [de educación superior], debilitando consecuentemente su eficacia como palanca para el desarrollo y como instancia que propicia la movilidad social de las generaciones (ANUIES, 2006: 48).

La mera apertura de una universidad no asegura que los jóvenes permanezcan en ella, sean respetados, acrecienten su confianza, adquieran las habilidades y los conocimientos que las sociedades contemporáneas demandan y que, por consiguiente, terminen exitosamente sus estudios. De acuerdo con esta perspectiva, se debería poner a prueba la equidad en la educación superior pues es bien sabido que, así como existen normas, reglas, valores y prácticas curriculares en los establecimientos educativos que pueden ampliar nuestras potencialidades académicas y de vida, bajo ciertas condiciones, también las pueden restringir. No hay que olvidar que nuestras oportunidades y perspectivas dependen de las instituciones y de cómo funcionan, como sostiene Sen (1999).

El Subsistema de las Universidades Tecnológicas ha operado relativamente bien para abrir oportunidades educativas a jóvenes en cierta desventaja social y económica, y se ha otorgado un número considerable de becas. Entre 2004 y 2005, el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes) otorgó 13 579 apoyos (CGUT *et al.*, 2006). Pese a este y otros destacados esfuerzos, se siguen presentando graves dificultades para retener a los estudiantes. Con datos de la CGUT, los evaluadores externos afirman que la tasa de deserción global “sigue en un alto nivel” pues es de 35%, es decir, uno de cada tres alumnos abandona esta opción educativa, lo que afecta lógicamente la matrícula y la “imagen en la comunidad” (Mazeran *et al.*, 2006: 32). Esta tasa de deserción (35%) rebasa por aproximadamente 15 puntos porcentuales la tasa de deserción del sistema de educación superior, que en promedio es del orden de 20%, según Julio Rubio (2006). Pero, ¿cuáles son las causas de la deserción en las UT?

El cuadro 15.5 indica que la deserción se explica en mayor grado por acciones propias del Subsistema que por adversidades sociales de carácter estructural. Sólo seis jóvenes de cada 100 abandonaron sus estudios por problemas económicos, mientras que 32 lo hicieron por haber reprobado. Ya se había dicho que la intensidad de los estudios podría ser regresiva; “[e]s una realidad que el modelo académico genera mucha presión sobre los alumnos” (Mazeran, 2006: 32). Manuel Pérez Rocha (s.f.) ya había hecho notar que, aunque el modelo de las UT era distintivo por el tiempo de duración, su base académica reforzaba la orientación profesionalizante que para nada era nueva en el sistema universitario de México. Tal parece que las críticas no llegaron a buenos oídos.

Otro agravante aparte de la deserción es la tasa de egreso que, aunque ha aumentado modestamente (gráfica 15.2), para los evaluadores externos

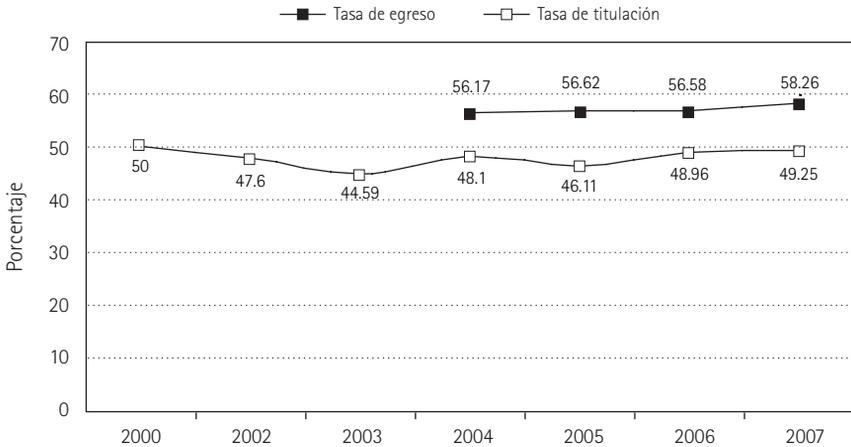
**Cuadro 15.5.** Principales causas de deserción en el subsistema, 2007

	<i>Porcentaje</i>
Reprobación	32.49
Deserción sin causa conocida	21.03
Motivos personales	17.32
Otras causas	9.21
Problemas económicos	6.24
Problemas de trabajo	5.46
Incumplimiento de expectativas	3.25
Distancia de la UT	1.57
Cambio de carrera	1.30
Cambio de UT	1.21
Faltas al reglamento escolar	0.93
Total	100

Fuente: CGUT, 2008.

es junto con la reprobación y la deserción un “indicio de falta de calidad, con el desperdicio consecuente de recursos financieros y humanos” (CGUT-UTHH, 2004: 100). Si un buen porcentaje de jóvenes que ingresa a las UT deserta por haber reprobado y, además, son pocos los que concluyen sus estudios exitosamente, el concepto de equidad propuesto arriba no se concretiza. Las UT han sido exitosas en ampliar la cobertura pero han fallado en la promoción de la equidad, entendida como una noción amplia que abarca desde el ingreso del estudiante, su tránsito por la universidad y su egreso.

La tasa de titulación tampoco es algo que el Subsistema de las UT pueda presumir pues, según el Programa Nacional de Educación 2001-2006, esta tasa debió pasar de 50% que se tenía en 2000 a 65% en 2006. Como se observa en la gráfica 15.2, en siete años el número relativo de titulados se ha mantenido sin cambio. Igual que a principios de la década, en 2007, en las UT 50 de cada 100 egresados obtienen su título. Este porcentaje está por debajo de 57%, registrado en 2004 para todo el sistema de educación (Rubio, 2006). Para todos, pero más para las personas de escasos recursos, no completar exitosamente sus estudios es oneroso pues puede dañar el presupuesto familiar y personal, así como las legítimas aspiraciones del joven al no encontrar una ocupación social y económicamente remunerada. Por consiguiente, el egreso exitoso es parte sustancial de una noción amplia de equidad —y de pertinencia— y no debe ser visto sólo como un indicador de eficiencia institucional.



Fuente: elaboración propia con datos del PNE (2001) y de la CGUT (2008).

**Gráfica 15.2.** Evolución de las tasas de egreso y titulación del SUT.

#### MOVILIDAD SOCIAL: TEMA PENDIENTE

Julio Rubio, ex subsecretario de Educación Superior, asegura:

Un aspecto particularmente importante en el caso de los estudiantes de las universidades tecnológicas es que la casi totalidad de ellos (nueve de cada 10) representa la primera generación en su familia en tener la oportunidad de realizar estudios superiores. Se trata de una proporción significativamente mayor en comparación con las universidades públicas autónomas e incluso con los institutos tecnológicos públicos, lo que da cuenta de que el objetivo gubernamental de ampliar la equidad educativa mediante el Subsistema de las Universidades Tecnológicas se está cumpliendo (Rubio, 2006: 165).

Sin duda alguna, la movilidad intergeneracional es un rasgo de avance social que no puede soslayarse y si una opción educativa de corta duración y vocacional contribuye a que los jóvenes alcancen mayores oportunidades educativas que sus padres, es digno de reconocerse. Ahora, un punto complementario a la movilidad intergeneracional es la intrageneracional, es decir, el movimiento que logran los individuos dentro de su misma generación y no en relación con otra. Este tema no se ha tocado en la documentación

oficial referente a las UT ni tampoco se conoce un estudio académico sobre el tema, lo cual es grave pues seguimos con la duda de si la educación superior vocacional y de corta duración en particular, y la universidad en general, siguen siendo un medio legítimo de movilidad social ascendente.

¿Son las UT formadoras de una élite de tecnólogos que por su esfuerzo podrán contribuir a modificar de manera positiva y sostenida su posición en la sociedad? ¿Cambia la clase social de los jóvenes por estudiar para técnico superior universitario? Como ya se dijo, no hay datos que ayuden a responder esta pregunta, aunque algunos estudios prenden signos de alerta para la educación tecnológica del país. En su estudio *Cambio estructural y movilidad social en México*, Cortés, Escobar y Solís (2007) encuentran que “una variedad amplia de empleos técnicos y profesionales ya no brinda el estatus, los ingresos y la seguridad que otorgaba hace treinta años”, el empleo manufacturero e industrial ha perdido el peso sustancial que llegó a tener en los años setenta (Cortés, Escobar y Solís, 2007: 374). Los retos que representa esta nueva realidad para las nuevas opciones de educación superior deberán ser materia de futuras investigaciones.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Si bien el Sistema de Educación Superior de México se diversificó con la creación de las universidades tecnológicas y con ello se han brindado valiosas oportunidades de estudio para miles de jóvenes, aún existen dudas sobre la bondad de una de sus racionalidades. Es irreal, en un ambiente social y económico contemporáneo, pretender ajustar la demanda laboral con la oferta de profesionales como si las personas académicamente instruidas fueran sólo parte de un *stock* maleable y en ellos no existiera la razón, la capacidad crítica y la agencia individual. En lugar de buscar en las aspiraciones y necesidades de los jóvenes las explicaciones para crear e impulsar una opción de educación universitaria pertinente, se utilizan bases analíticas y teóricas rebasadas y cuestionadas desde un punto de vista real y ético.

Por otra parte, el diseño pedagógico de las UT parece responder a una vieja aspiración: privilegiar la escolaridad. Este culto a la escolaridad ha derivado en distintas disfuncionalidades que podrían tener un marcado efecto en la equidad. La innovación académica para flexibilizar la oferta universitaria ha estado ausente en este modelo pese a valiosas experiencias internacionales que avalarían cambios curriculares de vanguardia.

Y, por último, ante la débil demanda que busca estudiar en el modelo educativo, el gobierno se propone atraer jóvenes mediante el ofrecimiento de grados y títulos, lo que parece ser más una respuesta tardía y simplista que un cambio verdadero del Subsistema. Los cambios sustantivos que podría plantearse el Subsistema de las UT están basados en un análisis por-menorizado de la estructura de empleo en México y, sobre todo, en imaginar opciones educativas que sean formadoras de seres humanos con una mentalidad global, democrática y solidaria; es decir, una moderna concepción de lo que significa la educación en el siglo XXI.

## REFERENCIAS

- AACC, 2008. Portal de la American Association of Community Colleges, en <<http://www.aacc.nche.edu/AboutCC/history/Pages/default.aspx>>, consultado el 9 de enero de 2008.
- ANUIES, 2006. *Consolidación y avance de la educación superior en México. Elementos de diagnóstico y propuestas*. México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Blaug, M., 1974. *Education and the Employment Problem in Developing Countries*. Lausana, ILO.
- Bridges, D., 2006. Adaptive preferences, justice and identity in the context of wider participation in higher education, *Ethics and Education* 1 (1): 15-28.
- Brighouse, H., 2000. *School Choice and Social Justice*. Oxford, Oxford University Press.
- CGUT, 2000. *Universidades tecnológicas. Mandos medios para la industria*. México, SEP-UT-Noriega.
- CGUT et al., 2006. *15 años 1991-2006. Universidades Tecnológicas. Impulsando el desarrollo de México, libro conmemorativo*. México, Coordinación General de Universidades Tecnológicas-Secretaría de Educación Pública.
- CGUT, 2008. Dirección de Planeación, Evaluación e Informática. México, Coordinación General de Universidades Tecnológicas.
- CGUT-UTHH, 2004. *La evaluación externa en las universidades tecnológicas. Un medio eficaz para la rendición de cuentas. Informes y recomendaciones 1996, 1999 y 2002*. México, LIMUSA-UTTHH-CGUT.
- Conapo, 2007. *Índices de marginación a nivel localidad 2005*. México, Consejo Nacional de Población.
- Cortés, F., A. Escobar y P. Solís, 2007. *Cambio estructural y movilidad social en México*. México, El Colegio de México.
- De Garay, A., 2006. *Las trayectorias educativas en las universidades tecnológicas. Un*

- acercamiento al modelo educativo desde las prácticas escolares de los jóvenes universitarios. Colombia, CGUTSEP-Universidad Tecnológica de la Sierra Hidalguense.
- De Vries, W., 2009. Cuántas instituciones de educación superior necesitamos? *Milenio*, 5 de febrero.
- Fachhochschule Gelsenkirchen, 2010. *Aktuelle Meldungen*, en <<http://www2.fh-gelsenkirchen.de/FH-Sites/FH-Main/index.php?id=2>>.
- Flores-Crespo, P., 1999. Un acercamiento al criterio de equidad. Breve discusión con referencia al conflicto de la UNAM, *Debates* (28): 16-19.
- Flores-Crespo, P., 2004. Transferring higher ducation policies to Mexico. The case of technological universities, en M. Evans (ed.), *Policy Transfer in Global Perspective*. Aldershot, Ashgate, pp. 128-142.
- Flores-Crespo, P., 2005. *Educación superior y desarrollo humano. El caso de tres universidades tecnológicas*, 1a. imp. México, ANUIES.
- Flores-Crespo, P., 2006. Equidad en educación superior. La necesidad del debate, *Campus Milenio* (166): 11.
- Flores-Crespo, P., y S. Ruiz de Chávez, 2002. Globalización, gobierno y transferencias de políticas públicas. El caso de la educación superior en México, *Education Policy Analysis Archives* **10** (41), en <<http://epaa.asu.edu/epaa/v10n41.html>>.
- Flores-Crespo, P., y J.C. Barrón, 2006. *El Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas: ¿nivelador académico o impulsor de la interculturalidad?* México, ANUIES.
- Flores-Crespo, P., D. Mendoza y S. Ruiz de Chávez, 2006. ¿Gano más si sigo estudiando? (1a. y 2a. partes), *Campus Milenio* (170 y 171): 6-7 y 8-9.
- Hernández-González, R., G. Vadillo-Bueno y S. Rivera-Leónides, 2008. Eficacia educativa. Avances de un modelo para la educación superior, *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación* (1): 63-80.
- James, B., 1992. New names ennoble UK Polytechnics, *International Herald Tribune*, 8 de octubre.
- La Jornada*, 1999. Limón: impulsa el gobierno las universidades tecnológicas, 9 de febrero.
- Latapí, P., 2001. Entrevista, en C. Ornelas (comp.), *Investigación y políticas educativas. Ensayos en honor de Pablo Latapí*. México, Santillana, pp. 431-443.
- Lorey, D., 1993. *The University System and Economic Development in México since 1929*. Stanford, Stanford University Press.
- Mazeran J., J. Mallea, J. Travert, C. Greuin y P. Lafleur, 2006. *Las universidades tecnológicas mexicanas: un modelo eficaz, una inversión pública exitosa, un sistema a fortalecer*. México, CGUT, SEP.
- Nussbaum, M., 2000. *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Olivares, E., 2009. SEP: 45% de profesionistas, en áreas ajenas a su especialidad, *La Jornada*, 6 de febrero.
- Paz, O., 1993. *La llama doble. Amor y erotismo*. México, Seix Barral.

- Pérez Rocha, M. (s.f.). Las universidades tecnológicas. México (inédito).
- PNUD, 2005. *Informe sobre desarrollo humano. México 2004. El reto del desarrollo local*. México, PNUD.
- PNE, 2001. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, Poder Ejecutivo Federal.
- Reséndiz, D., 1998. La vinculación de universidades y empresas: un asunto de interés público y privado, *Revista de la Educación Superior* **102** (106): 55-64.
- Rubio, J. (coord.), 2006. *La política educativa y la educación superior en México 1995-2006: un balance*. México, Secretaría de Educación Pública-Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz de Chávez, S., 2008. Comunicación personal, 5 de diciembre.
- Schettino, M., 2007. *Cien años de confusión. México en el siglo xx*. México, Taurus.
- Sen, A., 1999. *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press.
- Senshu Gakko, 2008. Portal de la Senshu University, en <<http://www.senshu-u.ac.jp/koho/english/intro2/history/index.html>>, consultado el 9 de enero de 2008.
- SEP, 1991. *Universidad tecnológica. Una opción educativa para la formación profesional de nivel superior*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP, 2001. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, Poder Ejecutivo Federal- Secretaría de Educación Pública.
- Silva Laya, M., 2006. *La calidad educativa de las universidades tecnológicas. Su relevancia, su proceso de formación y sus resultados*. México, ANUIES.
- STPS, 2006. Portal del Observatorio Laboral. México, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, en <[www.observatoriolaboral.gob.mx](http://www.observatoriolaboral.gob.mx)>, consultado el 28 de febrero de 2006.
- Villa, L., 1997. En busca de nuevas formas de vinculación escuela-empresa la formación profesional. El caso de las universidades tecnológicas y de la escuela de la Volkswagen en México, en R. Casas y M. Luna (coords.), *Gobierno, academia y empresas en México. Hacia una nueva configuración de relaciones*. México, Plaza y Valdez-UNAM, pp. 247-279.
- Villa, L., y P. Flores-Crespo, 2002. Las universidades tecnológicas mexicanas en el espejo de los institutos de tecnología franceses, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* **VII** (14): 17-49.
- Weiler, H.N., 1978. Education and development: From the age of innocence to the age of scepticism, *Comparative Education* **14** (3): 179-198.



16  
LOS POSGRADOS  
EN LA ESTRATEGIA INCONCLUSA DE INNOVACIÓN

*Giovanna Valenti Nigrini\** y *Ulises Flores Llanos\**

CONTENIDO

Presentación	478
Introducción	478
Primera fase, 1970-1980: crecimiento desarticulado	480
Segunda fase, 1982-1989: inicios del diagnóstico del posgrado	484
Tercera fase, 1990-1999: recuperación del crecimiento con calidad y selectividad	486
Cuarta fase, 2000 a la fecha: transición hacia la innovación	490
Mercado laboral y dedicación a las actividades de ciencia y tecnología, 499	
Conclusiones	503
Referencias	504

---

\* Investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México: <gvalenti@flacso.edu.mx> y <fflores@flacso.edu.mx>.

Los autores agradecen a Emery Troncoso Cordourier, egresado de la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos (Flacso-México), el apoyo para la realización del capítulo.

## PRESENTACIÓN

El presente capítulo tiene como objetivo describir algunos de los resultados y características de la política de posgrado, en particular la llevada a cabo por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y su relación con la política educativa superior y de ciencia y tecnología. Se observará que este consejo ha determinado la política en la materia, sobre todo en lo referente al posgrado. Para efectos del análisis, se han identificado cuatro fases de desarrollo que han afectado la perspectiva del papel que pueden tener los recursos humanos de alto nivel educativo. En el análisis de las acciones llevadas a cabo por las instituciones en la materia, se observa una coordinación escasa entre instituciones y una desvinculación de la estructura productiva nacional. En el último periodo hay un cambio tendiente a corregir algunos aspectos, pero aún con omisiones, que logren orientar de forma más certera los apoyos en ciencia y tecnología hacia su mejor aprovechamiento.

## INTRODUCCIÓN

Algunas de las políticas públicas, por su naturaleza, poseen una importancia estratégica en función de sus dimensiones y efectos en el largo plazo, aunque éstos no sean visibles de manera inmediata y directa. Por ejemplo, la relevancia de la política educativa en conexión con las actividades científicas y tecnológicas radica en gran medida en los logros a mediano y largo plazos. La forma como ha sido pensada esta política es, en primer lugar, construir un capital intelectual directamente vinculado con las actividades científicas y, en menor medida, aquéllas de orden tecnológico; en segundo lugar, promover y reconocer los posgrados que reúnen factores de calidad para la formación de recursos humanos de alto nivel en el país.

El impulso a las actividades científicas, tecnológicas y de innovación, basadas fuertemente en recursos humanos de alto nivel, ha tenido en diversos países resultados positivos en el desarrollo económico de los mismos. Es importante, por ello, revisar la política de apoyo a la formación de recursos humanos en México, el papel desempeñado por las instituciones en la materia, así como los logros alcanzados y los retos que se plantean en función de los requerimientos nacionales y el contexto de competencia global. De ahí que este análisis abarque también la vinculación al mundo laboral por parte de este sector especializado.

Identificaremos las estrategias que han definido el rumbo hacia una etapa de transición a la innovación. En este sentido, responderemos al cuestionamiento sobre qué elementos han sido considerados estratégicos en las diferentes etapas de la política llevada por el Conacyt y cuáles han sido sus logros. Nuestro objetivo es mostrar algunos resultados generales de la evolución del posgrado en el país, la relación que esta evolución tiene con la política de ciencia y tecnología (CyT) y, recientemente, con su orientación hacia la innovación. Para ello, se plantea que el Conacyt ha pasado por cuatro fases en su evolución institucional, cada una de ellas con una orientación en función del contexto y las prioridades planteadas por macroplanes más que por una orientación estratégica, lo cual se ha transformado ligeramente en los últimos años.

Las fases por las que ha atravesado la evolución del posgrado en México podrían organizarse de la siguiente forma: la primera se caracteriza por una expansión desarticulada; la segunda, por los inicios del diagnóstico y la evaluación en materia de ciencia y tecnología; la tercera se orienta hacia la consolidación institucional selectiva, con poca articulación entre los diversos programas que maneja; la cuarta se distingue por el planteamiento de la transición hacia la innovación, redefiniendo diversas reglas de operación y coordinando sus actividades con la Secretaría de Educación Pública (SEP). Para la última década, mostraremos algunos datos basados en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), donde se observan algunas tendencias de la incorporación de los recursos humanos especializados en el mercado laboral.

La necesidad de contar con recursos humanos especializados ha sido reconocida por mucho tiempo como uno de los factores intrínsecamente necesarios para construir un sistema de innovación. Este reconocimiento, aunado a la creciente demanda de alumnos interesados en incorporarse en el nivel de posgrado, definió desde sus inicios la política de ciencia y tecnología. Durante el periodo de existencia del Conacyt, la demanda y cobertura de educación superior ha ido en aumento constante (gráfica 16.4) debido, en parte, a la transformación de la pirámide poblacional en México y al creciente valor que tiene el aumento de años de escolaridad en el mundo del trabajo. En los diversos planes de educación del país ha estado presente la necesidad de incrementar el acceso a los niveles superiores, sin embargo, estos esfuerzos no han correspondido del todo con la transformación que requiere el país en un tránsito hacia una economía basada en la innovación.

## PRIMERA FASE, 1970-1980: CRECIMIENTO DESARTICULADO

En 1970 se crea el Conacyt con la firme intención de que la ciencia y la tecnología tuvieran un papel importante en el desarrollo del país. El Consejo es creado como organismo descentralizado para funcionar como asesor del Poder Ejecutivo en la materia. En el contexto de estas decisiones, se le otorgó también un papel significativo a la educación superior. Como consecuencia de estas decisiones, el gobierno federal invirtió muchos recursos en la creación de centros de investigación y universidades públicas. Uno de los objetivos era reconocer la necesidad de programas y posgraduados ante el crecimiento del sistema de licenciaturas y el imperativo de una mayor profesionalización del número creciente de profesores universitarios. La pauta inicial estaba clara: formación de recursos, apoyo a los centros de investigación e incremento en la profesionalización de los profesores.

La importancia estratégica de la formación de los recursos humanos de alto nivel ha estado presente con diferentes grados de intensidad, tanto en el ámbito normativo como en lo que toca a los recursos financieros. Derivado de dichas políticas, las instituciones de educación superior (IES) comenzaron a poner énfasis en el desarrollo de investigación y estudios de nivel de posgrado, de tal forma que pudieran crear sus propias estrategias y políticas. Para dicho efecto, la estrategia de las universidades también fue la de expandir la oferta de servicios educativos en los diversos niveles, en parte apoyados por el esfuerzo realizado en el Conacyt mediante el Programa de Becas (Conacyt, 1976).

Este programa se ha convertido en el más importante de nuestro país, dado que constituye la principal fuente de financiamiento para alumnos nacionales e, incluso, algunos extranjeros que quieren cursar estudios de posgrado ya sea en instituciones nacionales o de otros países, por encima de cualquier otra institución pública o privada. Durante los casi 40 años de existencia del Programa de Becas-Conacyt ha tenido altas y bajas en la cantidad de apoyos otorgados y en los montos manejados, debido principalmente a las crisis económicas que ha atravesado el país. Sin embargo, los 40 años de existencia y el crecimiento sostenido de las becas es una muestra de la consolidación y la importancia que tiene la formación de recursos de alto nivel.

La primera etapa del Conacyt consistió en conformar las primeras estructuras y apoyar los núcleos básicos que definirían el sistema científico y tecnológico en el país, llevado fundamentalmente por el apoyo a la forma-

ción de recursos humanos y algunos convenios para el desarrollo de la ciencia en institutos y centros de investigación. Digámoslo de esta forma: para finales de la década de 1970 y principios de 1980, correspondientes a nuestra primera etapa, había 260 instituciones nacionales para impartir programas de educación superior (Márquez, 1982), con alrededor de 20 000 egresados de nivel licenciatura.

De acuerdo con la SEP (Márquez, 1982), en esa década, los niveles de educación media y superior presentaban niveles de eficiencia muy bajos. Alrededor de 2% de los estudiantes que ingresaban a primaria lograba terminar una licenciatura. Los centros de investigación más grandes del país (con más de 100 investigadores) se duplicaron en número y se logró llegar a 10 centros; la matrícula se incrementó paulatinamente al igual que los recursos, con un crecimiento del orden de 300% en el nivel de licenciatura y de 500% en el de posgrado. Sin embargo, las políticas del Consejo estuvieron muy enfocadas en sus inicios a la investigación y, de alguna forma, más separadas de las dinámicas de las instituciones de educación superior y de las conexiones posibles con el ámbito productivo y social.

Cabe destacar que el crecimiento de los programas de posgrado ha sido constante, con un importante impulso en los últimos años. De acuerdo con Márquez (1982), la cifra nacional alcanzaba los 200 programas para el año 1970. La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) captaba la mayor parte de los programas posgraduales; contaba con 167 programas en este nivel de estudios para las mismas fechas. Asimismo, no existían menciones de la SEP en aquella época sobre los estudios de posgrado, en parte porque la construcción de estos programas estaba en sus comienzos.

A finales de esa década el número de investigadores por cada 1 000 habitantes en México era de 21, en Argentina de 56, en Estados Unidos de 260 y en la URSS de 527. La relación del gasto en ciencia y tecnología como proporción del PIB en 1971 era de 0.39% y de 0.47% para el año 1980. Desde el inicio de sus operaciones el Conacyt se había planteado llegar a 1% del PIB, meta que aún no se ha conseguido.

El Consejo, desde su creación y hasta 1980, promovió el establecimiento de 25 instituciones científicas y de apoyo tecnológico de las cuales únicamente siete están en el Distrito Federal, con lo que desde aquel tiempo se identificaba la centralización del sistema educativo y la necesidad de revertir esta tendencia. La SEP destinó una cantidad importante de recursos para la descentralización a través de universidades estatales e institutos tecnológicos regionales. Se comenzaban a detectar problemas en la organiza-

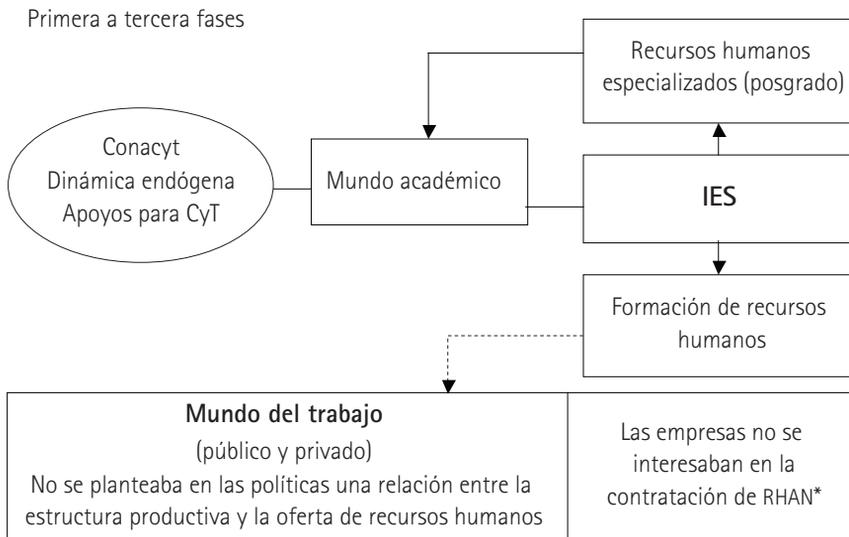
ción del sistema para desarrollar la ciencia y la tecnología con una deficiente cantidad de recursos humanos especializados dedicados a ello y la poca vinculación del mismo con el aparato productivo.

El Conacyt, como se ha mencionado, fue concebido con un carácter consultivo, de fomento y asesoría al gobierno en materia de ciencia y tecnología (Márquez, 1982). De esta forma, surge en sustitución del Instituto Nacional de Investigación Científica, con el objetivo de desarrollar las actividades para formar un sistema de ciencia y tecnología, y hacer frente a los problemas de demanda de recursos humanos especializados y de alto nivel. En esta primera fase se puede decir que las acciones del Conacyt se desarrollaban alrededor de los siguientes ejes: fortalecimiento a la infraestructura en ciencia y tecnología; estudio y planteamiento de alternativas para la solución de problemas nacionales urgentes; mejor aprovechamiento de los recursos naturales y diseño del marco de referencia del Consejo para optimizar el funcionamiento del mismo (Márquez, 1982).

Sin embargo, ante el inminente crecimiento del sistema educativo superior y de los centros de investigación, el gobierno se vio en la necesidad de ocupar un creciente número de profesionales, muchos de los cuales no contaban con formación de posgrado. Esta carencia de posgraduados impulsó la necesidad de que los académicos ya contratados y aquellos de reciente ingreso se volcaran de nuevo hacia las aulas para estudiar un posgrado. De acuerdo con datos de Rollin Kent (1993), en 1970, cerca de 24 000 profesores enseñaban en las universidades y la mayoría de ellos no eran profesionistas académicos ni tenían formación de posgrado, y tanto las universidades como el programa de becas se dieron a la tarea de profesionalizar académicamente sus cuadros por medio de los estudios de posgrado. A la vuelta de dos décadas, el sistema educativo superior incorporó otros 75 000 profesores.

Una de las características que definía las actividades del Conacyt era su comportamiento endógeno. Es decir, los apoyos otorgados a ciencia y tecnología se encontraban centrados en un aumento de recursos financieros y un aumento de la matrícula sin pensar en una parte correspondiente al impulso del sector productivo-industrial en México que lo vinculara en un mismo sentido. Más bien, el papel de los apoyos científicos y tecnológicos se encontraba en conexión con el mundo académico y de investigación.

Entre los objetivos en los cuales se centraron muchos esfuerzos como elemento fundamental de la construcción de un sistema científico y tecnológico, se eligió el de formar recursos humanos. El programa de becas co-



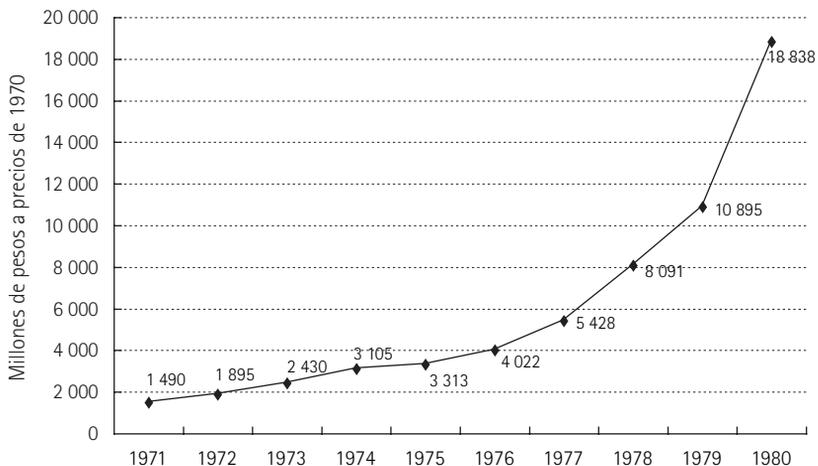
\* Recursos humanos de alto nivel.  
Fuente: elaboración propia.

**Esquema 16.1.** Dinámica de las primeras tres fases del desarrollo del posgrado.

menzó a operar con relativo éxito. Más adelante se observarán los datos de las becas otorgadas, pero en tan sólo tres años de operación se duplicó el número de becas que otorgaba el Consejo al inicio. Para finales de la década se quintuplicó el número inicial y a principios de la década de 1980 se daba más de siete veces el número de becas que cuando el Conacyt comenzó a operar.<sup>1</sup>

Coincidiendo con esta tendencia, el gasto federal en ciencia y tecnología se incrementó paulatinamente, guardando una proporción de cinco a uno, similar al incremento en becas, pasando de 1 490 millones de pesos en 1971 a poco más de 10 000 millones a finales de la década (gráfica 16.1). De acuerdo con nuestro análisis, esta etapa se caracteriza por el incremento constante en los rubros de matrícula, becas y financiamiento hasta el primer año de la década siguiente. A partir de ahí, la tendencia sufriría cambios notorios.

<sup>1</sup> Para más detalles de la evolución en la matrícula de becas se puede consultar la gráfica 16.5, que agrupa los distintos periodos.



Fuente: elaboración propia con datos de Márquez, 1982.

**Gráfica 16.1.** Gasto federal en ciencia y tecnología, 1971-1980.

#### SEGUNDA FASE, 1982-1989: INICIOS DEL DIAGNÓSTICO DEL POSGRADO

Desde 1982 se pensaba tener ya conformado el sistema que sentaría las bases de la actividad científica y tecnológica de tal forma que pudiera promover el desarrollo nacional y reducir la dependencia externa en la materia, sobre todo en el sentido de la dependencia tecnológica del país. Pero la crisis económica llegó y como consecuencia de la misma se detuvo la tendencia creciente de apoyos para la conformación del sistema, los cuales se vieron seriamente mermados.

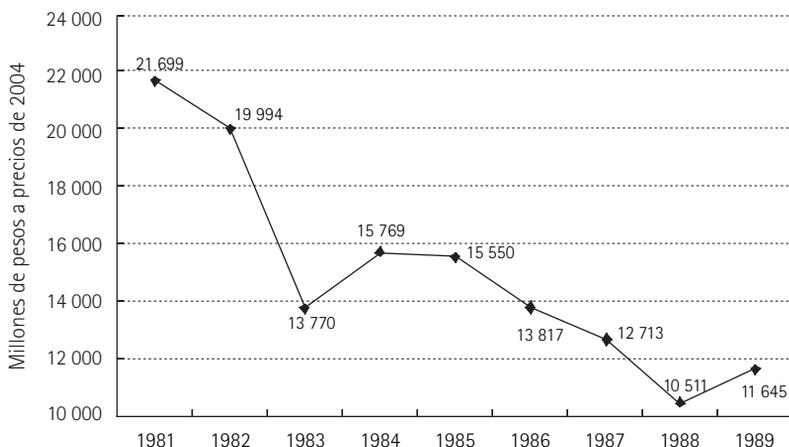
Durante esta década, la matrícula siguió en ascenso, como parte de la tendencia de crecimiento de la pirámide poblacional. De hecho, la década empezó con poco más de un millón de alumnos matriculados en las universidades y terminó con 1.2 millones en el nivel educativo superior, esto es, con licenciatura incluida. A pesar de la desaceleración, siguieron las necesidades en materia de estudios de posgrado, lo que presionaba por un aumento de recursos y también de oferta educativa e infraestructura ocupacional. De forma específica, la matrícula de posgrado en 1982 era de 29 211 alumnos. Al inicio de la década de 1980 se da una disminución drástica en el

número de becas otorgadas. De hecho, en 1982 llegó a un número menor del otorgado en los inicios de operaciones del Consejo. Aunque se hicieron esfuerzos por mejorar esa situación, los números que se observan en el gráfico general de becas muestran una tendencia decreciente.

Aunque se canalizan esfuerzos para la recuperación en el incremento a los apoyos en becas, no se logró de inmediato y tampoco con la misma efectividad mostrada en la década anterior. Esta disminución mostrada tiene su correlato en la caída del gasto federal en ciencia y tecnología, como podemos ver a continuación.

El gasto federal en ciencia y tecnología decreció al pasar de 21 699 millones de pesos otorgados en 1981 a 13 770 en 1983. Para los últimos años de la década llegó a poco más de 10 000 y 11 000 millones. La crisis suscitada en la década afectó en gran medida los logros en la conformación del sistema de ciencia y tecnología (gráfica 16.2).

Hacia la mitad de la década de 1980 se ponen en evidencia tres limitaciones del sistema de posgrado: la primera, relativa a sus problemas para absorber un número importante de los profesionistas-académicos con necesidades de formación profesional avanzada. La segunda, relacionada con problemas de calidad que, en gran medida, se debían a la desconexión existente entre la investigación y la formación educativa ofrecida por los distin-



Fuente: elaboración propia con datos del SIICYT, 2009.

**Gráfica 16.2.** Gasto federal en ciencia y tecnología, 1981-1989.

tos niveles (especialización, maestría y doctorado). La tercera, vinculada con la incapacidad del posgrado para responder a los aspectos prioritarios relacionados con los problemas nacionales.

Ante tal contexto, el Conacyt buscaba hacer equiparables los posgrados del país a los del extranjero a fin de absorber una parte importante de la demanda ante su inevitable crecimiento. Sin embargo, esto último sólo pudo iniciarse de manera más consistente a partir de la década de los noventa, otorgándose en promedio una beca al extranjero por cada cinco becas en posgrados de excelencia en el país. En resumen, las actividades de promoción científica y tecnológica no fueron ajenas a los estragos de la crisis y la evidencia de ello lo muestran las tendencias anteriores.

#### TERCERA FASE, 1990-1999: RECUPERACIÓN DEL CRECIMIENTO CON CALIDAD Y SELECTIVIDAD

La tercera fase la podemos encontrar caracterizada por los signos de recuperación en las cifras generales de las actividades del Conacyt, con una breve caída en los años de 1995 y 1996. El gobierno de México venía de concentrar diversos esfuerzos para encontrar una salida a la profunda crisis económica de los años ochenta. En 1989 se ha dado el cambio de presidente en el gobierno federal y en el ámbito educativo se plantea el que parecía un ambicioso programa modernizador. También el Conacyt planteó una nueva etapa, caracterizada principalmente por un crecimiento selectivo con base en una redefinición de reglas ligadas a la evaluación en el posgrado. Por lo que se refiere al desarrollo de la ciencia, lo que se buscó fue impulsar la rigurosidad y la internacionalización de los investigadores, sin importar temas o áreas prioritarios.

La década de los noventa se caracterizó por un alto grado de intervención gubernamental en la educación superior, cuando se crearon diversos sistemas y organismos de evaluación que se orientaron hacia los académicos, las instituciones y los programas [Ceneval, Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) y la continuación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) creado a mediados de la década anterior]. Una de las claves de la intervención fue el diseño de incentivos para ligar la evaluación con financiamiento adicional. Se habían detectado diversas insuficiencias en el funcionamiento del sistema de educación superior como

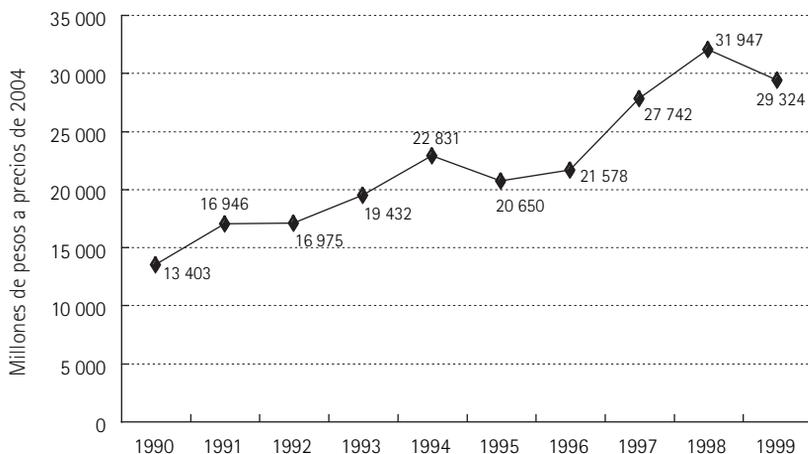
algo cohesionado en torno a la conformación del sistema científico y tecnológico, al mismo tiempo que existían inercias que afectaban la productividad científica y la actualización y pertinencia de la formación en los niveles de licenciatura y posgrado. Estas limitaciones se hacían más evidentes de cara a los retos que le imponía a la economía del país la apertura económica que estaba en curso y los procesos de globalización y competitividad.

Este tipo de situaciones en donde el posgrado y la investigación aparecían desvinculados del mundo del trabajo obedecen a un problema de descoordinación institucional entre la SEP y el Consejo de Ciencia y Tecnología del país. En el momento en que surge el Conacyt se plantea su papel como órgano especializado y se orienta el posgrado hacia el desarrollo científico sin lograr una articulación más estratégica. Por su parte, el crecimiento de la demanda de estudios de posgrado tuvo una dinámica propia en las universidades, al mismo tiempo que la SEP permanecía ajena a la transformación en la materia, en gran medida porque el Conacyt había resuelto los problemas relativos a la investigación y el posgrado. Sin embargo, fue hasta después que se planteó la vinculación necesaria para transformar la dinámica del posgrado en función de la mejora en la gestión educativa, la eficiencia en los resultados y un sentido de orientación hacia la innovación productiva.

De esta forma, las actividades de la SEP se orientaron a promover los cambios por medio de diversos fondos que se crearon para la infraestructura, con el apoyo de los CIEES y otros mecanismos institucionales. La prioridad fue el mejoramiento de las licenciaturas y un mayor involucramiento académico de aquellos profesores que no estaban en el Sistema Nacional de Investigadores, y el Consejo se abocó al mejoramiento de los posgrados con la creación del Padrón de Excelencia. Podemos destacar que entre 1980 y 1990 el número de posgrados casi se duplicó: su incremento fue del orden de 92% al pasar de 879 programas a 1 686. En 1992 se inicia el programa de posgrados de excelencia, con un número inicial de 328 programas registrados, el cual terminó la década con 405 posgrados reconocidos por su calidad. Durante la década de 1990 se recuperó el crecimiento con mayor dinamismo y consistencia, sin embargo, fue muy marcada la selectividad, lo que resulta en un número reducido de alta calidad respecto de números crecientes de posgrados. Por su parte, la matrícula de posgrado tuvo un incremento notable. En 1990, casi 46 000 alumnos constituían la matrícula del nivel de estudios de posgrado. Para finales de la década, se incrementó en más del doble (poco más de 72 000 nuevos alumnos), hasta llegar a

la cifra de 118 099 estudiantes en 1999 (ANUIES, 2004). En relación con la matrícula de educación superior, la cifra de estudiantes de posgrado a inicios de la década era de 3.6% y para el último año de la misma representaba 6.5 por ciento.

La recuperación del dinamismo también repercutió en el número de becas otorgadas por el Conacyt: en 1990 comienza el crecimiento y se pasa de forma rápida a poco más de 5 000 becas otorgadas en el año 1991, mientras que para mediados de la misma década el número se triplica a 16 200 becas. En los años 1995 y 1996 se registran de nuevo caídas derivadas de la crisis económica que se presentó en este periodo, pero con una recuperación relativamente rápida. La misma tendencia positiva se registra en el gasto federal en ciencia y tecnología, aunque el incremento en el gasto siempre ha estado lejos de llegar a 1% del PIB, a pesar de ser una idea presente en el discurso oficial y los actores involucrados desde la década de 1970. Por otro lado, tampoco se logra revertir durante esta década la baja inversión del sector privado en ciencia y tecnología, a pesar de que se empezaba a discutir la importancia de acelerar la competitividad de los sectores económicos en el contexto de apertura económica que se vivía. No obstante los procesos antes mencionados, la innovación y las necesidades de una mayor articulación con el mundo del trabajo estuvieron débilmente presentes.



Fuente: elaboración propia con datos del SIICYT, 2009.

**Gráfica 16.3.** Gasto federal en ciencia y tecnología, 1990-1999.

En ese sexenio se comenzaron a detectar diversos problemas con relación a la conformación del sistema científico y tecnológico, plasmados en el Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica del sexenio de Carlos Salinas. En gran medida, las deficiencias identificadas en el diagnóstico apuntaban a que el gobierno tenía poca claridad respecto de la orientación de los esfuerzos en la política de CyT. En el recuadro 16.1 se muestran algunos problemas identificados en ese momento.

Los esfuerzos para configurar el sistema de ciencia y tecnología habían estado desvinculados de la dinámica propia de las instituciones de educación superior. Parte de las políticas de conformación de este sistema pasaba por las acciones que emprendían las diversas instituciones educativas en el país. Para ello, en aquel momento no se establecía una influencia directa por parte del Consejo. Aunque el Conacyt dictaba la parte especializada en ciencia y tecnología, la SEP no se incorporó en la dinámica de transformación

**Recuadro 16.1.** Principales problemas detectados en materia de ciencia y tecnología en el sexenio 1988-1994

- 1] Infraestructura deteriorada
- 2] Insuficiencia del monto de recursos canalizados incluyendo la formación de recursos humanos
- 3] Comunidad científica y tecnológica pequeña
- 4] Gasto insuficiente
- 5] Disminución en la proporción de estudiantes que siguen una carrera científica
- 6] Asignación incorrecta de recursos a los centros de investigación y desarrollo
- 7] Necesidad de establecer un sistema de evaluación a las actividades científicas y tecnológicas
- 8] Poco énfasis en la calidad de la educación superior
- 9] Número muy pequeño de investigadores
- 10] Falta de capacitación y entrenamiento en las industrias
- 11] Excesiva concentración de la investigación en ciertas partes de la república
- 12] Limitada cobertura en materia de metrología y normalización por parte de las instituciones
- 13] Falta de infraestructura necesaria para vincular el sector productivo con los centros de investigación y desarrollo
- 14] Los bancos de información tecnológica existentes eran de difícil acceso

Fuente: SPP-Conacyt, 1989.

sino hasta la última década del siglo xx. En 1992 se crea, por parte del Conacyt, el Padrón Nacional de Excelencia en el nivel de posgrado. Este padrón supone un mecanismo de evaluación que es ejecutado por pares científicos y que determina los posgrados que cumplen con los requisitos de calidad definidos por el Conacyt, en gran medida como respuesta al diagnóstico de las ineficiencias del sistema.

Un primer resultado positivo de la iniciativa del Consejo sobre los posgrados de calidad es que las autoridades universitarias y los académicos se involucraron más en el funcionamiento de los posgrados y que la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) incorporó algunas iniciativas para la creación de programas de posgrado interinstitucionales, siguiendo las pautas de requisitos de calidad establecidos.

La política en materia de educación superior en México se alimenta principalmente del Subprograma Sectorial de Educación Superior (SEP, 2007) y, en lo que respecta al posgrado, una orientación importante está contenida en el Programa Especial de Ciencia y Tecnología, operados fundamentalmente por la SEP y el Conacyt. Éstos, a su vez, retoman los lineamientos que el Plan Nacional de Desarrollo establece para la educación.

En la historia reciente de creación del sistema científico-tecnológico, un elemento central para la consolidación del mismo es, sin duda, “el énfasis puesto en el fortalecimiento del Conacyt como la institución pivote para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en el país” (Ortega, Valenti y Blum, 2001: 57). El Conacyt se ha confirmado como el organismo promotor y coordinador de programas y actividades de impulso en la materia.

A pesar de diversos intentos por reformar el sistema científico y tecnológico, no es sino hasta el inicio del siglo xxi que las reformas más orientadas hacia la calidad introducen también la necesidad de ligar estos esfuerzos con el uso y la aplicación del conocimiento para promover la innovación en el país. Sin embargo, la fuerte demanda de educación superior y los problemas actuales en el mundo del trabajo no han permitido un resultado distinto al de los años anteriores.

#### CUARTA FASE, 2000 A LA FECHA: TRANSICIÓN HACIA LA INNOVACIÓN

A principios de la década se incorpora una nueva dinámica en la relación entre el Consejo y la SEP. Desde la creación del primero, la política científica y tecnológica recayó siempre en él. Sin embargo, a partir del año 2000,

tanto en el nivel de planeación como en el de programación sectorial, se puso en evidencia la necesidad de una mejor articulación y funcionamiento del sistema de ciencia y tecnología junto con el educativo. En los diversos planes nacionales y programas en materia de educación y de ciencia y tecnología no había mención alguna de las acciones institucionales más allá de las del Conacyt. Como hemos dicho, la política de crecimiento de los posgrados de cada universidad se mantuvo ajena a una dirección más acorde con la transformación de la estructura productiva que pudiese orientar hacia la innovación, así como de los sistemas educativos que promueven la calidad.

Al revisar las líneas de la política educativa y de ciencia y tecnología se encuentra que entre los problemas identificados por el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (SEP, 2001) se menciona que “el Sistema Nacional de Investigación no había sido articulado adecuadamente con las necesidades sociales y productivas del país”, además de que “existían enormes diferencias regionales en cuanto a la operación, aplicación y desarrollo de conocimientos para el mejoramiento general de la población” (PND, 2001: 80). También surge de manera explícita la importancia de “promover que las actividades científicas y tecnológicas se orienten en mayor medida a atender las necesidades básicas de la sociedad”. Esto, a través de “la creación de mecanismos para que las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico se orienten de manera creciente a atender problemas que afectan el bienestar de la población, fundamentalmente en temas prioritarios como alimentación, salud, educación, pobreza y medio ambiente”. Otra de las estrategias impulsadas fue la promoción del fortalecimiento de la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar el desarrollo de los recursos humanos de alto nivel. Un mecanismo importante para lograr esto ha sido la exigencia constante de que los posgrados de calidad incorporen becarios a los proyectos de investigación de las instituciones de educación superior, en particular a las investigaciones que reciben apoyo del Conacyt. Con lo anterior, se han promovido círculos virtuosos de investigación-formación-investigación.

Al inicio del siglo XXI el problema de la equidad está presente en toda la política educativa y ello explica, en gran medida, el énfasis otorgado a las becas como mecanismo igualador de oportunidades. Al mismo tiempo, con el nuevo siglo se crea el ramo 38, el cual crea una partida especial para el financiamiento directo de la ciencia y la tecnología. En este momento es cuando se establece la coordinación entre el Conacyt y la subsecretaría de

Educación Superior en materia de posgrado. A partir de 2001 se establece que la SEP y el Conacyt operarán el Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN), diseñado con el objetivo de “ampliar, diversificar, reconocer y asegurar la oferta de posgrado de buena calidad, en particular la de doctorado, y también su descentralización en las entidades federativas” (Conacyt, 2001).

Algunas situaciones en materia de organización de los posgrados eran evidentes: la alta concentración de la matrícula en algunas áreas del conocimiento como es el caso de las ciencias administrativas, y también en regiones como el Distrito Federal y los estados de Nuevo León, Jalisco, Puebla y México, donde se reúne más de 61% de la matrícula, además de que 55% de los estudiantes de doctorado se concentra en el Distrito Federal (ANUIES).

Se destaca que se presente como problema el hecho de que el desarrollo del posgrado ha sido desigual tanto en la calidad de los programas como en la atención a las distintas áreas del conocimiento. Durante la década de 1990 se crearon 2 000 programas de posgrado, sin embargo, la gran mayoría no contaba con la infraestructura ni el personal académico necesarios para asegurar una formación adecuada. De los casi 2 500 programas de maestría y doctorado que podrían formar parte del Padrón de Posgrados de Excelencia del Conacyt, sólo 500 habían sido reconocidos por su buena calidad. Asimismo, existía una baja matriculación en las áreas de ciencias exactas, ingenierías y tecnologías, lo que limitaba una orientación más diversificada, o bien, más relacionada con el desarrollo tecnológico.

Con respecto al rubro de integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior, el PNE establece como problema la poca vinculación entre las IES y el sistema de centros públicos de investigación, lo que provoca la pérdida de oportunidades para el fortalecimiento del posgrado, el desarrollo de los cuerpos académicos y el aprovechamiento de resultados de investigación en los programas educativos de las IES, así como el uso compartido de la capacidad instalada. Por lo tanto, el PNE fijaba como reto establecer una vinculación más efectiva entre las IES y el sistema de centros públicos de investigación.

Por último, en cuanto al eje de integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior, el PNE menciona la necesidad de conformar un sistema de educación superior “abierto, integrado, diversificado, flexible, innovador y dinámico” que estuviese coordinado con los otros niveles educativos, así como con el sistema de ciencia y tecnología, los programas

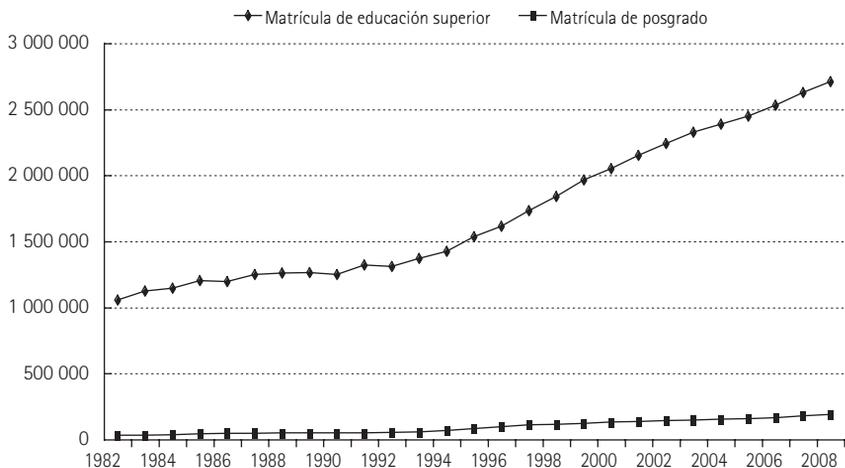
de artes y cultura y, por supuesto, con la dinámica social. Esto a través de la conformación de redes de cooperación e intercambio académico entre las IES y los centros públicos de investigación.

Además, se planteó la necesidad de ampliar la capacidad de las IES a fin de que pudiesen generar y aplicar conocimiento en áreas estratégicas y que desarrollaran programas de investigación para poder cubrir necesidades estatales, regionales y nacionales mediante la conformación de redes de cooperación de cuerpos académicos de las IES y centros de investigación. Por último, se expuso la necesidad de promover la operación de posgrados interinstitucionales en áreas de interés regional y en áreas estratégicas de conocimiento que pudiesen tener efectos multiplicadores en la formación de científicos, humanistas, tecnólogos y especialistas (PNE, 2001: 214).

Entre las líneas señaladas se logra esbozar un planteamiento para la construcción de un sistema basado en la innovación. Los planteamientos realizados en el marco del paradigma de la sociedad del conocimiento sostienen que el desarrollo de la investigación científica y tecnológica necesita un flujo de conocimientos y éste se articula por medio de diversos componentes humanos, técnicos, institucionales y empresariales. Para que este flujo de conocimientos pueda funcionar, se requiere la conjunción de los ámbitos educativo y productivo; esto se logra tanto con la construcción de redes como con la planeación y construcción de políticas sectoriales en materia de educación, ciencia y tecnología e industrial (Ortega, Valenti y Blum, 2001: 41). El incremento de matrícula de educación superior ha sido grande, mientras que la proporción de posgraduados respecto del total de educación superior se ha mantenido en 6.2% (gráfica 16.4).

Las becas de posgrado tuvieron una baja considerable en los primeros años de la primera década de este siglo. En el año 2000 se otorgaron 17 318 becas, mientras que el año siguiente, 11 564; para finales del sexenio se otorgaron 19 626 becas, por lo que se recuperó la tendencia alcista en el otorgamiento (gráfica 16.5). Esta década mostró los resultados más significativos con relación al apoyo a becas y financiamiento de los programas de posgrado, así como a la articulación del sistema de ciencia y tecnología.

En la parte del gasto federal en ciencia y tecnología se observa también un decremento durante los primeros años, con una paulatina recuperación durante la última parte del sexenio de 2000-2006, aunque también cabe destacar que, en promedio, se mantuvo en el rango de los 31 000 millones de pesos (gráfica 16.6).



Fuente: elaboración propia con datos de la SEP.

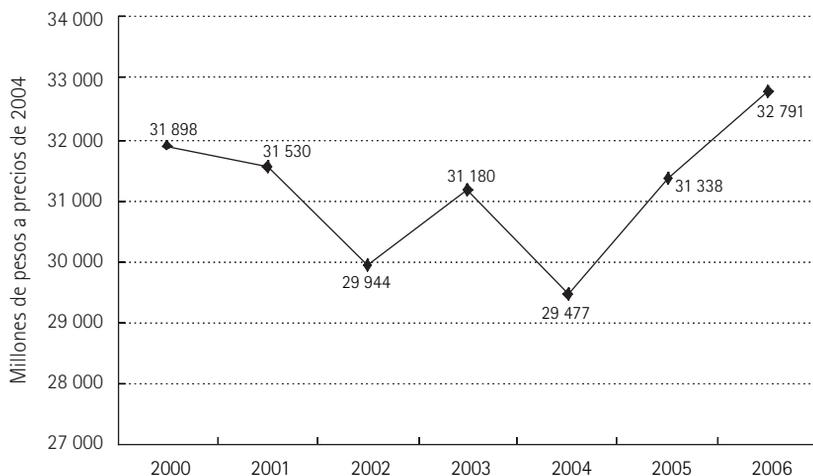
**Gráfica 16.4.** Matrícula de educación superior, 1982-2008.



Nota: los datos de 1971-1980 corresponden a Márquez (1982); los datos de 1981 a 1994 al Conacyt (1995) y los datos de 1995-2007 al Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica y Tecnológica, realizado en el año 2009, así como a Conacyt, 2007.

Fuente: elaboración propia con datos de Márquez (1982) y Conacyt (2007).

**Gráfica 16.5.** Becas administradas por el Conacyt, 1971-2007.



Fuente: elaboración propia con datos del SICYT, 2009.

### Gráfica 16.6. Gasto federal en ciencia y tecnología, 2000-2006.

A partir de 2001, la SEP y el Conacyt han operado el Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN). Este programa se integra a su vez por el Programa Nacional de Posgrado (PNP), puesto en marcha en 2002 con el propósito de reemplazar el Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia, generado a principios de la década de 1990<sup>2</sup> y el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (Pifop). Este último ha contribuido a la consolidación de la oferta de posgrado, ya que se convirtió en un medio eficaz para la mejora continua de la calidad de los programas.<sup>3</sup>

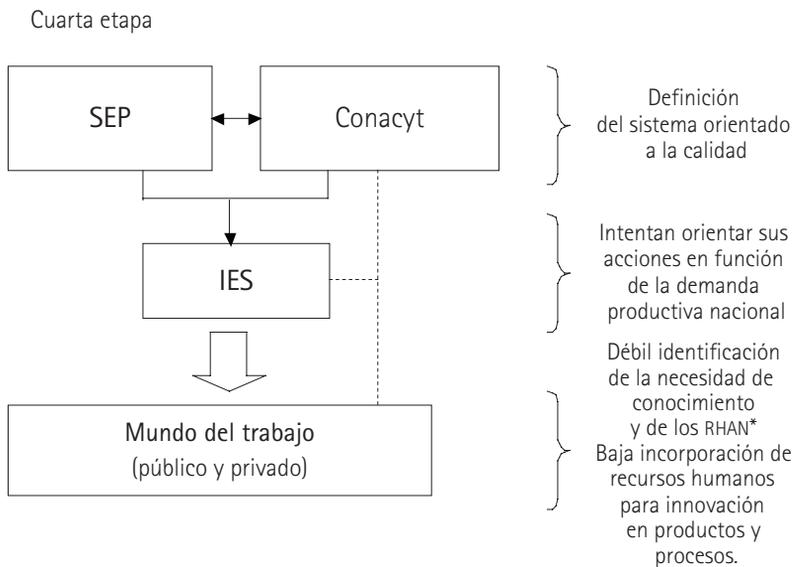
En este sentido, el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, así como de la innovación, necesita de un flujo de conocimientos y éste se articula con diversos componentes humanos, técnicos, institucionales y empresariales. En el siguiente esquema planteamos algunos de los cambios en la lógica de interacción entre instituciones durante esta cuarta fase. Aun-

<sup>2</sup> Éste contemplaba únicamente programas de áreas científicas y tecnológicas y, dentro de éstas, sólo los posgrados formadores de científicos y tecnólogos, así como el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado.

<sup>3</sup> Según datos de la SEP, 119 instituciones, tanto públicas como privadas, han recibido apoyos del PFPN, lo que ha derivado en que el número de programas de posgrado reconocidos por su buena calidad mediante su registro en el PNP se haya incrementado de 150, en 2000, a 661, en 2006.

que los esfuerzos planteados por las instituciones intentan reflejar una mayor orientación hacia la demanda productiva nacional, el flujo de conocimiento existente para ello es aún difuso. Por otro lado, el mundo del trabajo no demanda necesariamente recursos humanos muy especializados, dado que la estructura productiva nacional comienza a transformarse lentamente hacia una basada en el conocimiento y la innovación. A su vez podemos comentar que, en la revisión de los planes, programas y políticas no existe el planteamiento de una política industrial que vincule los esfuerzos de la inversión en educación que hace el país con la transformación empresarial (esquema 16.2).

Los esfuerzos en materia de promoción de recursos humanos de alto nivel constituyeron una de las prioridades de la política educativa con énfasis en el apoyo hacia la educación superior y su potencial vinculación a la educación científica y tecnológica del país. En la década de 1970, como hemos señalado, existían pocos programas de posgrado, muchos de los cuales se concentraban en la UNAM, ubicada, además, dentro del Distrito



\* Recursos humanos de alto nivel.

Fuente: elaboración propia.

**Esquema 16.2.** Cuarta fase del desarrollo de los posgrados.

Federal. Como el Conacyt era la institución creada para promover el desarrollo en ciencia y tecnología, basó su política en el apoyo a los estudios de nivel de posgrado. Esto provocó dos consecuencias: la primera fue orientar en sus inicios, y de forma exclusiva, los posgrados hacia la investigación y la academia. En segundo lugar, al tener la política de posgrado esta orientación no existía la necesidad de vincular a otros actores. En este caso, la SEP se desentendió en gran medida del desarrollo de los posgrados. De esta forma, la política de posgrado privilegió la formación de investigadores y no se ocupó de definir las líneas de requerimientos básicos de los posgrados con orientación profesional. Sólo recientemente la política de posgrado del Conacyt (Conacyt, 2008) estableció requerimientos diferenciados entre las dos orientaciones del posgrado. Quedan pendientes por conocer los resultados de esta modificación y sus efectos en el fortalecimiento de ámbitos del mundo del trabajo diferentes a los de las instituciones de educación superior, especialmente el productivo.

Otro gran desafío para la política de posgrado y que involucra directamente a la SEP es el enorme número de posgrados que no cuentan con ningún tipo de evaluación o acreditación y probablemente omitan cumplir los requerimientos básicos de calidad. Es de subrayar que, según cifras del año 2007, en el país se ofrecen 5 875 programas de posgrado (ANUIES, 2009), de los cuales 1 069 están registrados en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) de Conacyt. En términos generales, sólo uno de cada seis posgrados pasa por un proceso de evaluación (cuadro 16.1), del resto no se sabe si están sometidos a algún proceso de evaluación o acreditación. Lo anterior contrasta con el hecho de que la política educativa superior ha colocado como uno de los ejes de calidad la acreditación de las carreras de licenciatura.

**Cuadro 16.1.** Número de programas de posgrado para 2006-2007

	<i>Especialidad</i>	<i>Maestría</i>	<i>Doctorado</i>	<i>Total</i>
Ciencias agropecuarias	25	112	45	182
Ciencias de la salud	608	200	49	857
Ciencias naturales y exactas	22	197	123	342
Ciencias sociales y administrativas	573	1 835	147	2 555
Educación y humanidades	113	719	133	965
Ingeniería y tecnología	159	679	136	974
Total	1 500	3 742	633	5 875

Fuente: ANUIES, 2007.

Adicionalmente, el análisis de la matrícula de posgrado nos alerta sobre una concentración alta en el campo de la administración, sobre todo si se le compara con la composición de la matrícula de posgrado de países que han destacado por el desempeño de sus sistemas de innovación, particularmente durante las últimas dos décadas, como es el caso de Chile, Estados Unidos, Canadá y Brasil (Becerril, Salazar y Valenti, 2008). La composición de la estructura de recursos humanos de alto nivel se encuentra relacionada con los esfuerzos y la composición previa de años escolares cursados. Generalmente, los países más avanzados poseen mayores niveles de escolaridad y esto es un reflejo de la importancia que la educación avanzada tiene en la agenda de desarrollo de los países.

Los datos de la OCDE nos confirman algunas cuestiones centrales que deben ocupar a la política educativa y, en particular, a la política científica y tecnológica. En la competencia mundial nos enfrentamos a disparidades educativas que el país ha traído consigo a lo largo del tiempo, como es la escolaridad promedio. Por otro lado, se presenta también una falta de focalización en los recursos humanos especializados que se necesitan para orientar la economía hacia la mejor absorción y producción de conocimiento y tecnología. Como se ha comentado en varias ocasiones, pareciera no existir una adecuada articulación entre la orientación de la política de ciencia, tecnología e innovación y las acciones y mecanismos de mejora de la producción industrial y tecnológica. Resulta difícil entender la alta y cre-

**Cuadro 16.2.** Población que ha alcanzado licenciatura y posgrados.  
Universidades y centros de investigación avanzada (tipo a, OCDE)  
(porcentaje por grupo de edad)

País	<i>Grupos de edad</i>				
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Japón	21	26	25	20	12
Estados Unidos	30	30	30	31	28
Canadá	22	27	23	20	18
Suiza	19	26	18	17	16
España	19	27	20	15	10
México	14	16	16	14	8
Brasil	8	8	9	9	4
Chile	10	14	9	9	8
Promedio OCDE	19	24	20	17	13

Fuente: OCDE, 2008.

**Cuadro 16.3.** Porcentaje de población escolar de posgrado por área de estudio, 1990-2004

Año	Ciencias agropecuarias	Ciencias de la salud	Ciencias naturales y exactas	Ciencias sociales y administrativas	Educación y humanidades	Ingeniería y tecnología
1990	2.5	29.0	6.8	37.6	12.0	12.1
1991	2.5	29.4	6.6	37.0	11.9	12.6
1992	2.7	27.7	6.1	38.2	12.5	12.8
1993	2.4	25.4	6.5	38.3	14.1	13.3
1994	2.5	24.1	6.3	37.8	14.6	14.7
1995	2.3	20.9	6.0	39.3	16.0	15.5
1996	2.2	18.7	5.4	42.1	16.1	15.5
1997	2.1	17.0	5.5	42.4	18.7	14.3
1998	2.2	15.4	5.0	42.3	21.7	13.4
1999	2.3	16.6	5.2	45.1	17.7	13.1
2000	2.1	16.2	5.0	46.2	16.8	13.7
2001	1.8	15.2	4.5	45.8	19.4	13.3
2002	1.6	15.4	4.6	46.9	17.4	14.1
2003	2.0	15.0	4.3	46.7	17.9	14.1
2004	2.0	15.3	4.8	47.0	17.0	13.9

Fuente: ANUIES, 2004.

ciente concentración de estudiantes de posgrado y egresados en el campo de la administración, en comparación con los posgraduados en ciencias de la salud, ciencias naturales y exactas, que ocupan una proporción menor y decreciente (cuadro 16.3).

### *Mercado laboral y dedicación a las actividades de ciencia y tecnología*

La formación de recursos humanos especializados debe tener un objetivo, sin embargo, los mecanismos para plantear un mejor aprovechamiento de estos recursos no resultan sencillos. Se requiere, en todo caso, contar con una efectiva absorción en el mercado laboral para los egresados. En el siguiente cuadro se observa que de la PEA ocupada en CyT, con nivel de maestría, hay de nuevo una gran concentración en el área de ciencias sociales con más de 160 000 personas, seguida del área de salud, con poco más de 70 000. Las ingenierías están en cuarto lugar con poco más de 25 000 personas dedica-

das a la materia. En el nivel de doctorado, el área de salud es la que concentra más gente con poco más de 12 000, seguida de ciencias naturales y exactas. El área de ciencias sociales estaría en tercer sitio con poco más de 4 000 personas en la PEA de CyT, seguida por el área de ingeniería (cuadro 16.4).

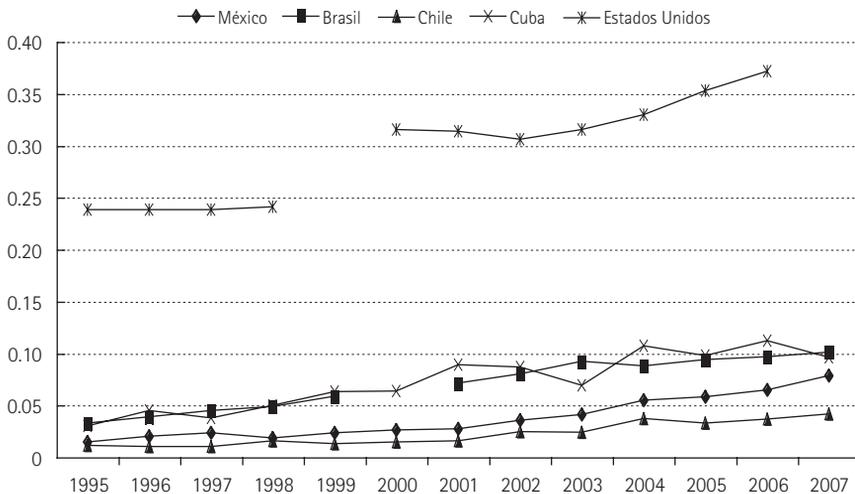
Nuestro país enfrenta un gran déficit de graduados de nivel doctoral. En general, los países en desarrollo presentan este rezago, producto de la disparidad entre la utilización de conocimiento, formación de recursos humanos y aprovechamiento en actividades científicas y tecnológicas. Los niveles de graduados de doctorado por cada 1 000 personas de la población económicamente activa son mucho menores en comparación con Estados Unidos (gráfica 16.7). La cantidad es importante pero también es significativo el sector económico en donde se encuentren ubicados los recursos humanos de alto nivel.

Observemos ahora la ubicación de personas con estudios de doctorado, en función de los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo para la última década. Si como hemos observado, la política científica y tecnológica ha puesto un énfasis especial en la formación de recursos humanos, se esperaría que estos recursos especializados estuvieran cada vez más vinculados a la estructura económica, siempre que ésta fuese capaz de absorberlos. En la tendencia que se registra en los últimos años se observa un decremento del porcentaje de personas con nivel doctoral que se mantienen ocupadas, un aumento de estas personas ubicadas en el desempleo hasta 2006 que se revierte en 2008 y un mayor porcentaje en el sector inactivo, explicado probablemente por el incremento de egresados en este nivel pero con poca incorporación al mundo laboral (gráfica 16.8). Esto

**Cuadro 16.4.** PEA ocupada en CyT con estudios de licenciatura y más, por área de la ciencia, 2007 (miles de personas)

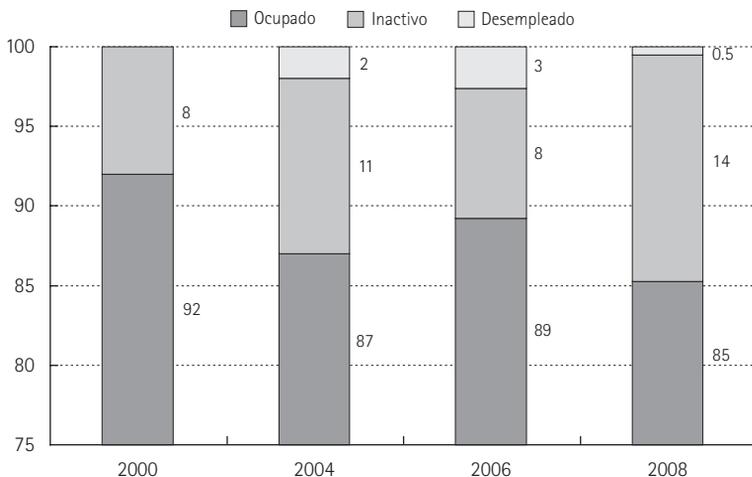
Área	Licenciatura	Maestría especialidad	Doctorado	Total
Ciencias naturales y exactas	133.9	24.9	7.0	165.8
Ingeniería	521.3	26.4	2.1	549.7
Salud	327.8	71.1	12.1	411.6
Agricultura	93.7	4.1	1.7	99.5
Ciencias sociales	1 448.9	169.5	4.2	1 622.6
Humanidades	134.8	32.4	2.0	169.2
Total	2 663.6	329.3	29.3	3 022.3

Fuente: Conacyt, 2007.



Fuente: elaboración propia con datos de RICYT, 2009.

**Gráfica 16.7.** Número de doctores (posgrado) por cada mil de la PEA, 1995-2007.

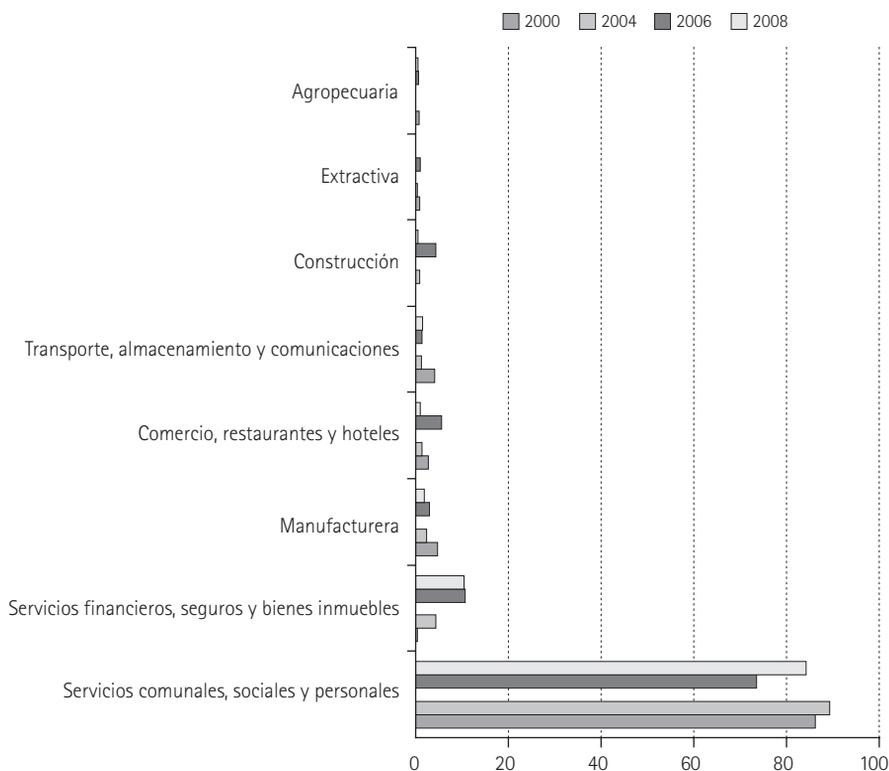


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, la ENE y la ENOE (segundo trimestre).

**Gráfica 16.8.** Estado de ocupación de doctores, 2000-2008.

constituye una alarma para los esfuerzos que se encaminen hacia la innovación ya que, aunque se ha incrementado de manera constante el gasto general en educación de acuerdo con datos de la OCDE (2008), por lo menos desde la década de 1990, parecería que no existe una conexión con la dinámica económica del país, lo que provoca que tengamos desempleados especializados.

Por otra parte, en 2008 se conserva la tendencia de que las personas en México con nivel de doctorado se emplean en el sector de servicios comunales, sociales y personales. Otro sector que mantiene su tendencia a incorporar gente con nivel de doctorado es el de servicios financieros, seguros y bienes inmuebles (gráfica 16.9).



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, la ENE y la ENOE (segundo trimestre).

**Gráfica 16.9.** Área de ocupación de doctores, 2000-2008.

En contraposición, los sectores que han dejado de contratar personas con ese grado de estudios son el manufacturero y el de comercio, restaurantes y hoteles. Estos datos abonan a la necesidad de transformar el sector económico en México, ya que no sólo resulta indispensable la inversión para conformar una base sólida de recursos humanos, sino encontrar un eco en las estructuras privadas de producción que puedan absorber las necesidades nacionales.

## CONCLUSIONES

Sin duda, gran parte de la política de apoyo a la ciencia y la tecnología se ha centrado en la formación de recursos humanos, en los apoyos institucionales y la mejora e incentivos para los profesores e investigadores. En el año 2000, el Conacyt apoyaba 49.7% de las becas totales. Para 2006 esta proporción fue de 58.4%, por lo que se observan esfuerzos por formar un acervo de recursos humanos de alto nivel. Sin embargo, los mecanismos para incentivar la innovación incorporan aún débilmente los requerimientos del país para que produzca una nueva dinámica en la estructura de egresados de posgrado, de tal forma que se modifique la composición en el mundo productivo. Estos problemas, como hemos señalado, fueron derivados de la poca coordinación institucional en la materia en sus inicios, así como de una visión carente de estrategia en función de las transformaciones y los requerimientos nacionales ligados a la absorción creativa del conocimiento, su adaptación y generación.

Si se plantea en tanto política de ciencia, tecnología e innovación la conformación de un Sistema Nacional de Innovación, es necesario focalizar los esfuerzos en el desarrollo científico vinculado al progreso tecnológico, así como en una mejor coordinación de agentes de la economía. En este sentido, los científicos, ingenieros y tecnólogos de alto nivel educativo ocupan un lugar importante en el desarrollo con innovación y en México estos recursos humanos ni siquiera tienen un lugar importante en la matrícula de posgrado, por no hablar de la matrícula de ciencias naturales y exactas en el nivel de licenciatura.

Este escenario nos lleva a anticipar serios obstáculos para destrabar las inercias a fin de lograr una sinergia hacia la innovación, basada en el alto aprovechamiento de los recursos humanos, el conocimiento y la tecnología. Las experiencias de vinculación universidad-industria no han logrado

ser una práctica significativa. Hay algunos casos exitosos que permanecen en gran medida aislados sin lograr revertir la tendencia general. El mercado laboral del país sigue siendo muy heterogéneo, con un alto predominio de las empresas micro y pequeñas en el sector manufacturero y con un componente tecnológico y organizacional poco moderno para este tamaño de empresas. Por otra parte, las empresas ocupan un número muy reducido de posgraduados que casi no se orientan hacia actividades de investigación y desarrollo para impulsar la innovación basada en el conocimiento.

En este ensayo hemos querido expresar los avances logrados por la política enfocada en el posgrado y vincular la situación actual con los retos para la mejora de la lógica productiva y de desarrollo del país. La inversión de recursos en el rubro todavía es insuficiente y, aun con ello, su aumento no es garantía de éxito mientras no exista una adecuada coordinación y vinculación hacia otras políticas. Los problemas y retos están bien identificados, sólo falta una voluntad firme y condensada para definir las políticas públicas que los atiendan.

## REFERENCIAS

- ANUIES, 2004. *Anuario estadístico de posgrado 2004*. México, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior.
- ANUIES, 2007. *Anuario estadístico de posgrado 2006-2007*. México, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior.
- ANUIES, 2009. La evolución del posgrado en México. México, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior, en [http://www.anui.es.mx/servicios/d\\_estrategicos/libros/lib77/1.html](http://www.anui.es.mx/servicios/d_estrategicos/libros/lib77/1.html), consultado en 2009.
- Becerril, G., R. Salazar y G. Valenti, 2008. De cómo aprovecha el mundo del trabajo los recursos altamente capacitados, en G. Valenti (coord.), *Ciencia, tecnología e innovación: hacia una agenda de política pública*. México, Flacso-México, pp. 205-222.
- Conacyt, 1976. *Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología*. México, Conacyt.
- Conacyt, 2001. *Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006*. México, Conacyt.
- Conacyt, 2007. *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología, 2007*. México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Conacyt, 2008. Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2008-2012, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre.

- Márquez, M., 1982. *10 años del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*. México, Conacyt.
- OCDE, 2008. *Education at a Glance, 2008*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Ortega, S., G. Valenti y E. Blum, 2001. *Invertir en el conocimiento: el programa de becas de crédito del Conacyt*. México, SEP-Conacyt.
- RICYT, 2009. Portal de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, en <[www.ricyt.org](http://www.ricyt.org)>.
- SEP, 2001. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP, 2007. *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SIICYT, 2009. México, Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica y Tecnológica, en <<http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/indicadores/SeriesEstadisticas.do>>.
- SPP-Conacyt, 1989. *Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-1994*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto-Consejo de Ciencia y Tecnología, en <[http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/docs/Programa\\_Nacional\\_de\\_C\\_y\\_T\\_1970-2006/documentos/ProgramaNacionaldeCienciayModernizacionTecnologica19901994/CAPITULO1.pdf](http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/docs/Programa_Nacional_de_C_y_T_1970-2006/documentos/ProgramaNacionaldeCienciayModernizacionTecnologica19901994/CAPITULO1.pdf)>.



CUARTA PARTE  
DIVERSIDAD Y DESIGUALDAD EDUCATIVA



17  
LA EDUCACIÓN INDÍGENA:  
FUNDAMENTOS TEÓRICOS  
Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

*Fernando I. Salmerón Castro\** y *Ricardo Porras Delgado\*\**

CONTENIDO

Introducción	510
El Estado mexicano y la educación para los indígenas	512
El modelo evolucionista-positivista y la enseñanza del español, 513; El modelo bilingüe-bicultural y la creación de la Dirección General de Educación Indígena, 517; La Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe y su enfoque, 528; Otras perspectivas contemporáneas de educación indígena, 536	
Conclusiones	540
Referencias	542

---

\* Coordinador general de Educación Intercultural y Bilingüe: <[fsalmeron@sep.gob.mx](mailto:fsalmeron@sep.gob.mx)>.

\*\* Asesor del coordinador general de Educación Intercultural y Bilingüe: <[porrasdel@yahoo.com.mx](mailto:porrasdel@yahoo.com.mx)>.

## INTRODUCCIÓN

Como ha mostrado Guillermo de la Peña (2006), durante el final del siglo XIX y la mayor parte del XX la fabricación de la identidad mexicana se basó en el mito del mestizaje como fundamento de la construcción nacional. Después de la Revolución, el discurso oficial promovió la idea de una nación mestiza, definida principalmente en términos culturales, como eje de una estrategia para recuperar y reinterpretar el pasado indígena a fin de emplearlo en la construcción de la identidad revolucionaria y moderna de la nación mexicana.

La política educativa del Estado se convirtió en la herramienta más poderosa para el avance de este propósito. Dentro de ella, la educación para los indígenas tuvo características especiales, no sólo porque buscó reinterpretar el pasado indígena para construir una identidad nacional moderna en el seno de las propias comunidades indígenas, sino también porque pretendió convertirse en la forma de unir a los indígenas a esa modernidad revolucionaria mestiza. En este sentido, la incorporación de los indios a la construcción nacional implicó aceptar la existencia de fuertes diferencias económicas, políticas y sociales. Sin embargo, de manera coincidente subrayó el carácter residual de tales diferencias: de acuerdo con esta interpretación, las discrepancias de lengua, cultura y formas de vida eran consecuencia de un atraso histórico, y desaparecerían en la medida que los indios se incorporaran a la modernidad.

En ese contexto las lenguas y culturas de los pueblos indígenas fueron consideradas primitivas y sin ningún valor. Las políticas públicas apuntaron hacia la meta de construir un México culturalmente homogéneo. Las diferencias de costumbres, lenguas, valores, tradiciones y formas de trabajo inherentes a los grupos originarios deberían tender a desaparecer y ser sustituidas por el “aprendizaje y asimilación de nuestras costumbres y formas de vida, que indudablemente son superiores a las suyas”, como alguna vez declaró Rafael Ramírez (Ramírez 1976: 28). Esto, se pensaba, era el único camino para transformar a los grupos indígenas en mestizos e incorporarlos al progreso y al desarrollo del mundo occidental, moderno y civilizado.

Desde las instituciones del Estado se pretendía que el indígena dejara, en forma definitiva, de hablar su idioma, que aprendiera y utilizara únicamente el castellano, para así lograr que los mexicanos hablaran una sola lengua. Pero, además, el proceso de incorporación también consideraba de gran importancia el desarrollo de la comunidad, pues de esta forma se pro-

curaba, según decires de esta época, “despertar a los adormecidos para ponerlos a trabajar organizadamente en su propio perfeccionamiento” (Ramírez, 1976: 28), lo que implicaba transformar la economía indígena, introduciendo nuevos conocimientos y nuevas técnicas, incorporándola al desarrollo modernizador que México había emprendido.

El proceso de construcción de una patria mestiza y moderna se basaba en un territorio indiviso, una historia y una lengua únicas, con un proyecto nacional orquestado por el Estado, lo cual selló la orientación de las políticas públicas. Las referidas a los pueblos indígenas concebían su incorporación al proyecto nacional como un proceso de asimilación forzada que significaba su absorción por la sociedad y la cultura mayoritarias, sin respeto a sus diferencias y bajo la tutela del Estado.

Con su consolidación, algunas de estas ideas se transformaron de nuevo, dando lugar a la creación de instancias especializadas en la educación indígena que hoy subsisten. No obstante, desde su creación, estas instituciones han conocido varios cambios de rumbo cuyas bases deben analizarse cuidadosamente. Nos referimos al largo proceso de castellanización, al impulso cualitativo y cuantitativo de la educación bilingüe bicultural, al salto que representó el “movimiento zapatista” para las poblaciones indígenas, hasta llegar a la perspectiva actual de la educación intercultural bilingüe.

En las próximas páginas nos proponemos desarrollar una exposición crítica de los postulados que han sustentado la educación indígena en México como parte del proyecto de construcción nacional. La centraremos en dos propuestas de educación y las posiciones que han tomado, en años recientes, otros actores sociales para proponer diferentes formas de abordar la educación para la población indígena. Nos referiremos, específicamente a la “educación bilingüe bicultural”, a la “educación intercultural bilingüe” y a las perspectivas que tienen otras propuestas no gubernamentales de educación propiamente indígena, estas últimas impulsadas por los cambios que tuvieron su origen en las críticas desatadas por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994.

Brevemente enmarcada en algunas referencias históricas que permiten situar el proyecto mexicano de la modernidad y su paso a los planteamientos educativos de la *posmodernidad*, la exposición privilegia los desarrollos de la segunda mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI. Ponemos especial atención en las bases teóricas que sustentan la acción educativa indigenista y sus posteriores transformaciones, como una forma de destacar el papel que tuvieron las distintas corrientes de pensamiento y los mo-

vimientos sociales en la construcción de la política educativa indígena desde dentro y desde fuera del Estado.

Hemos dividido el texto en cuatro grandes apartados que describen formulaciones diferentes de la educación dirigida a los indígenas en México, correspondientes a distintas etapas de la construcción nacional. Las tres primeras secciones presentan los modelos fundamentales de esta educación que impulsó el Estado mexicano a lo largo del siglo xx: el modelo evolucionista-positivista que privilegiaba la enseñanza del español, el modelo bilingüe bicultural que acompañó la creación de la Dirección General de Educación Indígena en los años setenta y el modelo intercultural bilingüe que se planteó a la vuelta del milenio. El último apartado presenta tres propuestas contemporáneas de educación indígena que ilustran la diversidad que encontramos actualmente en este campo: la que lleva por título “Lengua indígena. Parámetros curriculares”, la que se basa en el enfoque de “Las tarjetas de autoaprendizaje” y la que promueve un modelo de atención integral en lengua indígena, representado por el proyecto de San Isidro de los Reyes, Michoacán.

Al revisar los distintos periodos por los que ha pasado la educación para los indígenas, buscamos mostrar los fundamentos de estas políticas y los principales modelos educativos que les dieron sustento. Para ello presentamos las bases que los respaldan y algunos elementos de evaluación que han desarrollado su propia crítica. En el desarrollo esperamos mostrar que las políticas educativas de la modernidad y los incipientes modelos de la posmodernidad que han normado *la educación para los grupos indígenas* no han logrado, hasta hoy, contribuir sustancialmente a un desarrollo autónomo ni al fortalecimiento de proyectos de consolidación efectiva de lengua, cultura e identidad de estos pueblos en México.

#### EL ESTADO MEXICANO Y LA EDUCACIÓN PARA LOS INDÍGENAS

El asunto de la educación de los “naturales” ha sido una preocupación constante desde el momento mismo de la conquista española del territorio que hoy es México (Ramírez, 1938 y 1976; Bertely Busquets, 2002; Tanck de Estrada, 2002). No obstante, es a partir de la Restauración de la República, y particularmente durante los años de la paz porfiriana, que se plantea seriamente la construcción del “alma nacional” y la solución del “problema indí-

gena” con base en la tarea educativa (Sierra, 1991: 398). Las bases de este propósito se fincaron en el positivismo y se desarrollaron plenamente después de la Revolución. Todo el tiempo el tema de su incorporación y su conversión lingüística ha sido motivo de polémica sin que en la discusión hayan participado significativamente los propios indígenas (Lira, 1984).

A lo largo de este proceso, los indígenas han sido sujetos de un trato especial. Considerados primero como pecadores y profanos, fueron conducidos por “el camino de la redención y de la verdad” (Gonzalbo, 1996: 27). Diversos mecanismos e instrumentos para su conversión al cristianismo, su evangelización y su castellanización fueron los primeros acicates de esta transformación. Al mismo tiempo se fue limitando el control sobre sus territorios y se introdujeron limitantes al ejercicio autónomo de su cosmovisión sobre el territorio. En el mismo proceso, su cultura y su lengua se cosificaron, documentaron, estudiaron, clasificaron y ordenaron, pero nunca fueron invitados a participar plenamente del proceso de construcción nacional. Aun cuando las leyes y reglamentos los consideraron como ciudadanos, con los mismos derechos y obligaciones establecidos para todos los mexicanos, se les distinguía por ser cultural y lingüísticamente diferentes del resto de la población. Por último, en la modernidad mexicana, el indígena es retratado como la raíz de la especificidad cultural de la nación mestiza, y en la posmodernidad aparece en el escenario nacional como el núcleo de la autodeterminación y autoidentificación de lo auténticamente mexicano.

En lo que se refiere de manera específica al terreno de la educación, resulta indispensable revisar las características de este proceso histórico, las políticas públicas que le dieron sustento, así como los actores y las distintas acciones realizadas para dar cauce y atención a los *planteamientos de educación para los indígenas*. Para presentar brevemente un bosquejo de estos cambios, delineamos aquí tres modelos educativos instrumentados para la transformación de la población indígena desde el Estado mexicano.

### *El modelo evolucionista-positivista y la enseñanza del español*

Lo que denominamos el modelo evolucionista-positivista considera las formas de cultura que no provienen de una tradición europea occidental como primitivas, sin valor intrínseco. Por lo tanto, sus principales defensores tienden a procurar asimilar los grupos étnicos en una sociedad uniforme, homo-

génea y, en el caso mexicano, mestiza. Dicho enfoque propone un modelo que emplea sólo el español, excluyendo cualquier posibilidad de usar las lenguas indígenas en el proceso educacional. En el sistema educativo mexicano, puede verse esta presencia desde el final del siglo XIX hasta la primera mitad de los años sesenta del siglo XX.

Se pensaba que la asimilación y la integración a través de la escuela eran el camino más poderoso para transformar a los indígenas en mestizos. La propuesta del Estado mediante estas políticas públicas específicas parecía el camino más directo hacia la integración de los indígenas a la vida y la cultura nacional así definida. Las propuestas iniciales se hicieron desde el último tercio del siglo XIX (Bazant, 2005), pero el impulso más importante se dio después del triunfo de la Revolución. Uno de los promotores más importantes de esta política fue sin duda Rafael Ramírez, con base en sus propuestas de la escuela rural y el uso del castellano como único idioma nacional (Ramírez, 1938, 1976). Desde tal perspectiva, incorporar al indio a la civilización significaba “occidentalizarlo”, remplazar sus formas culturales y convertirlo a la vida mestiza, llevándolo al uso del español y la lengua escrita como únicos medios de comunicación.<sup>1</sup>

La escuela rural consideraba, además, la educación de las comunidades completas, no sólo de los individuos jóvenes y adultos. Para lograr ese objetivo también daba un papel central al maestro rural como pilar del desarrollo de la comunidad. Ésta fue una de las innovaciones más importantes que introdujo la Revolución en el medio rural y Rafael Ramírez señaló puntualmente los temas centrales a los que había de dirigirse su acción: el propósito último de la educación rural “consiste en incorporar a la masa campesina, ahora retrasada, a la cultura moderna”. Dicho “problema general”, sin embargo, contiene una serie de puntos específicos que deben atenderse: la pobreza extrema, las pésimas condiciones de salud, el bajo estándar de la vida doméstica, la rutina de las actividades productivas que impide innovaciones para alcanzar mayor remuneración, el analfabetismo agudo, la desintegración social “a causa de los numerosos grupos étnicos que hay en el país y de los distintos dialectos que les sirven como medios de expresión”, y “la absoluta impreparación rural para trabajar decidida y conscientemente por el advenimiento de un nuevo régimen social más igualitario y más justo que el régimen social en que vivimos actualmente” (Ramírez, 1938: 31-36).

<sup>1</sup> Véase la crítica de Aguirre Beltrán a esta postura (1992: 76-77).

Se trataba, sin duda, de una empresa compleja, como notaron sus propios promotores. Implicaba transformar la organización socioeconómica de las comunidades indígenas: la propiedad comunal, el tequio, la mano vuelta, así como las formas de articulación comunitaria ligadas a la organización cívico-religiosa y a las festividades religiosas. A la par, requería introducir nuevos conocimientos y técnicas novedosas que, no necesariamente, resultaban pertinentes o deseables para las comunidades.

Durante los años treinta, la importancia de la educación en el tratamiento del “problema indígena” era un tema ampliamente discutido, de manera que en los diferentes congresos panamericanos en los que participaban los maestros apareció reiteradamente. En particular, los congresos llevados a cabo en esos años impulsaron la convocatoria del Primer Congreso Indigenista Interamericano que se celebró en Pátzcuaro, Michoacán, en abril de 1940. En el congreso destaca la participación del gobierno de Lázaro Cárdenas y sus autoridades educativas. De esta reunión, en la que se sentaron las bases de una política indigenista para todo el continente, derivaron instituciones como el Instituto Indigenista Interamericano y los institutos indigenistas nacionales (para una discusión más amplia sobre la reunión, véanse Marroquín, 1972; Aguirre Beltrán, 1992).

Los compromisos derivados del Congreso Indigenista Interamericano se convirtieron en los ejes principales de la política indigenista del gobierno mexicano. El proyecto educativo impulsó una perspectiva de atención integral orientada por el Instituto Nacional Indigenista (INI), que remplazó (en 1948) al Departamento de Asuntos Indígenas (Vasconcelos, 1958). A partir de ahí, el INI coordinó las estrategias gubernamentales para la asimilación y la integración de los grupos indios a la sociedad nacional. Fue el encargado de impulsar obras de infraestructura, servicios y atención educativa en las comunidades indígenas, a partir de la institución de los Centros Coordinadores Indigenistas (Aguirre Beltrán, 1992)

Como parte del proceso desaparecieron las escuelas especiales de atención a los pueblos indígenas y se diseñaron programas específicos de atención educativa. La propuesta educativa del gobierno federal para atender a la población indígena derivó, en gran parte, de los planteamientos del doctor Gonzalo Aguirre Beltrán. Para él, la acción educativa de los centros coordinadores tenía por objeto toda la comunidad y su programa debía ser sumamente flexible, para ajustarse a las condiciones del ambiente y a las culturas locales (Aguirre Beltrán, 1992: 168-169).

Durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), Aguirre Beltrán fue subsecretario de Educación, sin dejar su puesto como director del Instituto Nacional Indigenista. Esto le dio la oportunidad de ampliar, de manera muy significativa, el programa educativo que había promovido. No sólo se crearon más centros coordinadores (que llegaron a 70 en 1976), sino que se incrementó el presupuesto destinado a la atención de la población indígena. Asimismo, se dictaron lineamientos importantes para ampliar su atención escolarizada, de acuerdo con los principios teóricos promovidos por Aguirre.<sup>2</sup> No obstante, hacia la mitad de la década se habían dado críticas muy importantes al modelo, tanto de quienes reflexionaban sobre su propia acción (Nahmad, 1978) como de quienes cuestionaban la acción indigenista del Estado (Warman *et al.*, 1970) y de los propios profesionales indígenas formados en ese sistema (ANPIBAC, 1997; Hernández Franco, 1981).

A las críticas se sumaron la frialdad de las estadísticas de población y la opinión internacional, que avanzaba hacia un creciente reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios, así como el propio desarrollo del movimiento indígena en México. Los censos nacionales de población mostraron una tendencia a la disminución acelerada del monolingüismo en lengua indígena, que se acompañaba de una caída igualmente drástica del uso de esas lenguas, tanto en números absolutos como relativos (Valdés, 1995: 68).<sup>3</sup> Las críticas vertidas por los antropólogos que hacían trabajo de campo en comunidades indígenas señalaban también el carácter pernicioso de la política educativa que privilegiaba el español como único medio “moderno” de comunicación (véase, por ejemplo, Nolasco, 1978).

Los trabajos de los organismos internacionales (que llevaron a la redacción del estatuto de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1976 y la Declaración de la UNESCO sobre la Raza y los Prejuicios Raciales de 1978) planteaban el respeto a la diversidad de las formas de vida, la diversidad de las culturas y el

<sup>2</sup> Véase De la Peña (2002) para una exposición crítica de las dificultades en la aplicación del modelo educativo impulsado por el Instituto Nacional Indigenista.

<sup>3</sup> De acuerdo con el análisis hecho por Luz María Valdés (1995), en 1930 la proporción de población monolingüe en relación con la bilingüe era aproximadamente de 1 a 1 (52.60% de hablantes en lengua indígena y 47.74% de hablantes bilingües). Para 1960 la proporción había pasado de 1 a 2 (36.50% hablantes monolingües en lengua indígena y 63.50% de hablantes bilingües). Ya para el año de 1995 la proporción se disparó y paso de 1 a casi 6 (14.80% de hablantes monolingües en lengua indígena y 85.20% hablantes bilingües).

derecho de conservar la identidad cultural (Bello, 2009). De manera paralela, el ascenso del movimiento indígena (que celebró un primer congreso nacional a fines de 1975 con el propósito de incidir en la próxima campaña electoral para la presidencia) reivindicó su “derecho a la autodeterminación en el gobierno y organización tradicionales que nos son propios y que mantienen la propiedad y explotación común de la tierra, el idioma o dialecto para comunicarnos, nuestra ética y las expresiones artísticas que cultivamos” (CNPI, 1978).

Con estos ingredientes en el panorama político, en la segunda mitad de la década de los setenta la educación bilingüe-bicultural se vuelve un asunto de política pública nacional. Este tipo de educación es impulsado inicialmente por científicos sociales afines a las propuestas indígenas. Se basó en la discusión internacional y se interpretó inicialmente como un sistema basado en el uso de las lenguas nativas para la enseñanza de los contenidos generales enmarcados en los programas escolares.

### *El modelo bilingüe-bicultural y la creación de la Dirección General de Educación Indígena*

En 1978, por decreto presidencial, se creó la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) en la Secretaría de Educación Pública (SEP). Esta transformación administrativa derivó de una reforma educativa impulsada desde el inicio de la década, que subrayaba la necesidad de emplear métodos adecuados para la educación en las regiones indígenas y exigía poner mayor atención al bilingüismo como método de instrucción. Aunque el impulso de una educación bilingüe y bicultural se había dado desde 1971, no había prosperado en el sistema educativo debido a una serie de dificultades tanto técnicas como de instrumentación (Arana de Swadesh, 1978: 241). Al crearse la DGEI, se impulsó un modelo educativo que proponía el empleo de las lenguas indígenas como idiomas de instrucción y el español como una segunda lengua (Guzmán, 1991: 24). En este modelo el contenido educativo debe ser bicultural, es decir, debe incluir contenidos de ambas culturas, la “indígena” y la “nacional”.

Este nuevo modelo educativo se puso en práctica de manera inmediata. En 1978, el recién nombrado director de educación indígena, Salomón Nahmad, afirmaba en un informe oficial que “utilizando la educación bilingüe se ha logrado una mayor eficacia en la enseñanza primaria debido a

que se crea un ambiente de mayor y mejor comunicación” (Nahmad, 1978: 228) y que esto contribuía al desarrollo psicológico equilibrado del educando, permitiéndole adquirir confianza y seguridad frente a los nuevos conocimientos. En ese mismo documento, Salomón Nahmad subrayaba más adelante:

Si además de bilingüe es bicultural, esto implica tomar en cuenta la cultura materna de los educandos en la planeación educativa tanto en el contenido como en los métodos pedagógicos. Esto permite también la mayor participación del magisterio del grupo en el que éste trabaja y al cual pertenece, para tomar de su medio ambiente cultural los elementos necesarios que coadyuven en la educación (Nahmad, 1978: 239).

Para el momento en que se hacían estas declaraciones, la educación indígena aplicada por el Estado seguía teniendo como objetivo principal la castellanización en el grado de preescolar y la alfabetización en español a partir del primer año de primaria (DGEI, 1986: 49). La innovación consistía entonces en el uso de la lengua materna por parte del promotor bilingüe durante el proceso de enseñanza y aprendizaje en los primeros grados de la primaria. En este periodo no se hablaba de desarrollar las lenguas indígenas sino apenas de conservarlas. Ni la Ley Federal de Educación de 1976, que en su artículo 5º expresaba textualmente que se enseñaría “el español sin menoscabo del uso de las lenguas autóctonas” (Gobierno federal, 1976: 11) ni los responsables de la aplicación de la política educativa tenían una idea clara de cómo se haría efectivo el planteamiento bilingüe-bicultural, o mediante qué mecanismo se evitaría que las lenguas nativas afectadas por el proceso de castellanización se siguieran erosionando.

En 1979 se llevó a cabo el I Seminario de Educación Bilingüe Bicultural y el III Congreso Nacional de Pueblos Indígenas, lo que permitió que los Consejos Supremos de los Pueblos Indígenas y la Alianza Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües, A.C. (ANPIBAC, 1980) produjeran el *Plan nacional para la instrumentación de la educación indígena bilingüe-bicultural*. Este documento presenta una visión mucho más clara y ordenada de lo que se concebía como alternativa indígena para la educación (Bello, 2009).

El mencionado plan se presentó al entonces titular del Poder Ejecutivo y más tarde (1982) fue publicada una versión abreviada con el título *El proyecto educativo de los grupos étnicos mexicanos*. Sin embargo, debido al entramado de la política educativa y los prejuicios de los actores, entre 1979

y 1983 continuó vigente en el medio indígena la aplicación del programa educativo nacional en español. La propuesta indígena se mantuvo como un ideal que no tenía cabida dentro de un marco político y sociocultural dominado por tendencias a la homogeneidad cultural de origen colonial. En la práctica, la educación bilingüe-bicultural sólo se diferenciaba de la llamada urbana-formal en cuanto a que era atendida por *personal bilingüe* (Hamel y Muñoz, 1983; Calvo y Donnadieu, 1992; Haviland, 1982).

A partir de 1983, algunos maestros indígenas formados en los centros de integración social y en las líneas del Servicio Nacional de Promotores Bilingües asumieron cargos directivos en la Dirección General de Educación Indígena. A partir de allí lograron concretar algunos planteamientos elaborados por distintas organizaciones indígenas, que se plasmaron en documentos básicos donde estos funcionarios expusieron los principios y los fundamentos para la educación indígena. Se trató de un proceso largo de transferencia del proceso educativo a manos de profesionales indígenas, llevado a cabo en la primera mitad de los años ochenta (Varese y Rodríguez, 1983).

Los funcionarios indígenas, responsables técnicos (antropólogos, lingüistas, pedagogos, psicólogos), promotores y profesores bilingües que tenían a su cargo la educación escolarizada en el medio indígena central y estatal pronto se dieron cuenta de que, además de señalar los fundamentos ideológicos y políticos del proyecto, era importante establecer estrategias de adaptación de la currícula nacional o su transformación hacia un proyecto realmente indígena. Era claro que ello debía hacerse al mismo tiempo que luchaban por la igualdad jurídica y social, lo que implicaba la tarea adicional de formular propuestas de modificación de leyes y normas relacionadas con dichos asuntos. Estos cambios y la coyuntura política en la que tuvieron lugar fueron fundamentales para la educación bilingüe bicultural porque mostraron que, al menos entre los funcionarios, profesionistas y “técnicos indígenas”, existía conciencia clara de los propósitos y los retos que implicaba una educación de carácter institucional. Todo ello redundó en un cambio significativo, en la medida que los propios intelectuales indígenas asumieron su responsabilidad en la elaboración y la conducción de este modelo educativo.

Lo anterior implicó recobrar la personalidad étnica y cultural que se había erosionado desde la Colonia y que se destruía día con día mediante la práctica de la educación monolingüe y monocultural que con distintos nombres se había aplicado en el país. Como señala Varese, este fue proba-

blemente el cambio más importante efectuado en la política educativa dirigida a los indígenas hasta los años ochenta, a pesar de las críticas y las dificultades que encontró a su paso (Varese, 1983; Calvo y Donnadieu, 1992). Para poder impulsar los cambios fue necesario desarrollar todo un marco institucional, un currículo, materiales didácticos y contenidos pedagógicos que hoy deben ser sometidos a una profunda evaluación.

### *Los programas de educación inicial*

La educación inicial para niños indígenas menores de tres años ha recorrido un largo camino de cambios en sus marcos teóricos, metodologías, apoyos didácticos y propósitos originales, así como en sus ámbitos de trabajo. Por ejemplo, en 1978 operó en el campo un “proyecto piloto de atención a niños indígenas de cero a tres años” en tres comunidades otomíes del estado de Querétaro. Con posterioridad el proyecto dio paso a un “programa de educación y capacitación de la mujer indígena” (DGEI, 1983). Para 1995 se instrumentó como servicio educativo, con el propósito de dar atención no escolarizada a niños y padres de familia indígenas. Dichos centros han trabajado mediante la delimitación de microrregiones de acuerdo con su localización en municipios y localidades que integran la zona de supervisión, así como el agrupamiento de las comunidades de una misma área lingüística. En la actualidad, la educación inicial indígena atiende un total de 126 981 niñas y niños de cero a tres años de edad, en 2 316 centros (DGEI, 2008a). Es impartida por 2 709 “profesores” con una gran variedad de perfiles profesionales, categorías y remuneraciones salariales.<sup>4</sup>

Hasta la fecha los resultados nos muestran un balance negativo porque: 1] se ha optado por la adaptación de los programas, guías y manuales para niños urbanos de cero a cuatro años de edad; 2] se atendieron en realidad sólo tres de cada 100 niños indígenas cuyas edades oscilan de cero a cuatro años; 3] es muy poca o no existe demanda de futuros docentes para

<sup>4</sup> Las plazas que actualmente ostentan las profesoras de educación inicial indígena son la E1461 “orientador de comunidad de promoción indígena” y la E1441 “profesor A de adiestramiento técnico para indígenas foráneo”. Claves presupuestales que omiten algunos conceptos de pago con respecto a sus homólogos urbanos: acreditación por años de servicio en la licenciatura, asignación por servicios cocurriculares, carrera magisterial y maestría. Situación que ejemplifica una de las tantas caras que tiene la discriminación real.

este nivel educativo; 4] hay deserción de profesores porque al concluir el nivel de estudios exigido para educación inicial prefieren incorporarse al medio educativo urbano, y 5] la norma no ha funcionado porque este nivel no es atractivo para que los profesores continúen en el programa de educación inicial indígena.

### *Los programas de educación preescolar*

La educación preescolar para niños indígenas ha recorrido también un largo camino de cambios en sus marcos teóricos, metodologías, propósitos originales y apoyos didácticos. En 1978 comenzó como proyecto piloto, luego se dio paso al Plan y Programa de Educación Preescolar Indígena, cuya base teórica y metodológica fue la programación por objetivos. De ahí en adelante se aprovecharon los espacios que la educación preescolar urbana abrió para las propuestas experimentales de educación preescolar indígena y se elaboraron y aplicaron en aula programas experimentales con el enfoque constructivista (Piaget, 1970, 1976, 1979) primero y el histórico social (Vygotsky, 1962), después. Éstos han sido aportes teórico/metodológicos importantes que dieron sustento a los diferentes “modelos de educación preescolar indígena” que es necesario revisar, analizar y evaluar. En la actualidad, y desde 2004, se trabaja con el Programa de Educación Preescolar 2004 nacional (SEP, 2004), basado en competencias (Perrenoud, 2004).

Es importante destacar la formación docente (DGEI, 1986b) pues con los años se ha constituido en uno de los principales retos del sistema educativo, en general, y de la educación indígena, en particular. Regularmente, los profesores normalistas, además de no hablar ninguna lengua indígena, no desean adscribirse a este servicio por las condiciones de marginación, difícil acceso y aislamiento en que se encuentran las localidades atendidas por el sistema. Por lo tanto, para atender las necesidades pedagógicas de los nuevos maestros indígenas fue necesaria su actualización y capacitación. Dichas acciones se han desarrollado normativamente desde 1984 mediante el *curso de inducción a la docencia* (DGEI, 1987), el único espacio pedagógico en el que se habilita a jóvenes egresados de secundaria o de bachilleres hablantes de lengua indígena como promotores o profesores bilingües. Para ilustrarlo, considérese que, en 2008, la escolaridad de las 17 349 maestras de preescolar era: secundaria 2.9%, bachillerato 26.24%, normal básica y

superior 26.24%, licenciatura en la Universidad Pedagógica Nacional 63.47%, con un 18.38% restante compuesto por “otros” (DGEI, 2008a).

### *Los programas de educación primaria*

Según los datos cualitativos contenidos en los documentos internos de la DGEI, en el diagnóstico hecho en 1978 manifestaron que los bajos resultados de aprendizaje de los niños indígenas se debía a que los maestros utilizaban los “libros de texto gratuitos nacionales” en su práctica docente, los cuales estaban escritos en español y descontextualizados de la cultura y la lengua de los alumnos. Debido a ello, en 1979 empezó la revisión de estos materiales, a fin de establecer los criterios pedagógicos, culturales y lingüísticos para adecuarlos a las condiciones de cultura y lengua de los niños indígenas. Ello permitió que las acciones se focalizaran para desarrollar la Propuesta Curricular Específica para la Educación Indígena de 10 Años, que abarcaba tres niveles: un año de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria. No obstante, debido a la escasez de recursos y a las dificultades administrativas que esto planteaba dentro de la SEP, sólo se trabajó en los dos primeros niveles, lo que no impidió que se prosiguiera con la investigación, el diseño, la elaboración y producción de textos adaptados al medio indígena. Finalmente, en 1984 se produjeron y aplicaron en las aulas más de 20 tipos de libros (entre planes, programas, guías, material didáctico y otra clase de textos en lengua indígena) que incidieron, principalmente, en el nivel de preescolar y en los grados 1° a 4° de primaria bilingüe.

En el aspecto cuantitativo, y a más de tres décadas de haberse creado la DGEI, en el ciclo escolar 2007-2008 (DGEI, 2008a) se atendió un total de 838 683 niñas, niños y jóvenes (en un rango que va de los 6 a los 14 años), a cargo de 37 656 profesores. Para este ciclo, el nivel de estudios de los docentes era: 0.18% con primaria, 1.72% con secundaria, 13.3% con bachillerato, 19.73% con normal básica y 62.58% con distintos niveles de licenciatura. En 2008 se reportó un total de 9 881 escuelas primarias indígenas. De ese gran total, únicamente 54% son de organización completa, mientras que 7.6% son unitarias, 12% bidocentes, 12.7% tridocentes, 7.7% tetradocentes y 6% pentadocentes (DGEI, 2008a).

No obstante estos avances significativos, tanto en la ampliación de la cobertura como en la disminución de los índices de deserción y re-

probación, así como en el aumento de la profesionalización docente, la educación indígena aún presenta debilidades importantes. En la mayor parte de las escuelas se sigue usando el español como medio de comunicación, como medio de instrucción y como contenido escolar. Las desigualdades relativas a la diversidad, cobertura y equidad educativa son aún significativas, situación que se ve reflejada en los bajos resultados de aprendizaje obtenidos por los niños indígenas en las evaluaciones nacionales e internacionales, mismas que serán sometidas a una revisión crítica más adelante.

### *Los profesores bilingües*

Los maestros y maestras indígenas cuentan con pocos apoyos didácticos como libros de texto o cuadernos de trabajo, guías, literatura o textos libres en lengua indígena (Hernández Franco, 1981; Coheto, 1988). Al respecto, se debe subrayar que en algunas zonas escolares este tipo de textos, aunque existan, están almacenados, porque los profesores no les encuentran utilidad debido a que sus capacidades de lectura y escritura en su lengua son limitadas. Es posible afirmar que, a pesar de que se ha incrementado la exigencia respecto del perfil académico que debe tener el personal docente bilingüe, en muchos lugares el nivel académico sigue siendo pobre. Por ejemplo, en 1963 los promotores bilingües fueron contratados con sólo demostrar que habían terminado la educación secundaria o incluso con la primaria terminada, pero como ese nivel pronto se consideró insuficiente, en 1993 se exigió el bachillerato pedagógico. Sin embargo, a pesar de esta exigencia y de los cursos de capacitación y de inducción a la docencia (DGEI, 1986c, 1987), a los profesores les faltan conocimientos de pedagogía y didáctica,<sup>5</sup> lo que les obliga a apearse, literalmente, a los li-

<sup>5</sup> Alrededor de 70% de los docentes que asisten a cursos de inducción a la docencia desconocían la filosofía que respalda la educación bilingüe y al término del curso ignoraban lo que es un método de enseñanza. A la pregunta, en una muestra de 90 maestros, sobre qué método siguen en la enseñanza de sus alumnos se obtuvieron 65 respuestas distintas, gran parte de las cuales demostraba una total confusión acerca de lo que es un método pedagógico (Acevedo *et al.*, 1992: 36). Los resultados permiten afirmar que los planteamientos centrales de la educación bilingüe, así como el uso de las culturas y lenguas indígenas en la enseñanza es un ideal que no se cumple en la realidad cotidiana de las aulas indígenas.

bros de texto gratuito y a las guías didácticas comerciales (Trillas, Fernández Editores, Limusa, Océano, etcétera), ya que son los únicos materiales de los que se pueden valer para aplicar los programas nacionales. En tales condiciones, no existen juicios críticos para adaptar las unidades programáticas nacionales al contexto sociocultural y lingüístico de los educandos, lo que significa que no solamente no existe la educación bilingüe, sino tampoco la intercultural.<sup>6</sup> Todo esto subraya el hecho de que los propósitos de la educación bilingüe-bicultural antes y la educación intercultural bilingüe ahora, “siguen siendo una aspiración más que una realidad” (Schmelkes, 2005).

Respecto del uso de la lengua en el aula se ha podido constatar mediante investigaciones, así como en entrevistas, encuestas y observaciones directas (Francis, 1994; Hernández, 1985), que los maestros utilizan el castellano como lengua de comunicación y de instrucción en todos los aspectos de la vida escolar (Acevedo *et al.*, 1992: 17). Esto se debe a distintas razones, que pueden presentarse solas o acompañadas: los profesores bilingües no siempre lo son efectivamente, algunos de ellos han sido contratados después de haber pasado un supuesto examen de dominio de la lengua del que salen airosos con sólo mostrar cierta seguridad en las respuestas. Esto es comprensible cuando aplica el examen un supervisor que no habla la lengua del entrevistado. En otros casos, los maestros son bilingües a medias, es decir, entienden la lengua indígena pero tienen dificultades, a veces insuperables, para hablarla o escribirla, pues no constituye parte de su práctica cotidiana de comunicación. También sucede que, aunque los profesores sean bilingües, desconocen la lengua de sus alumnos o hablan una variante dialectal distinta y evitan usarla para que los niños y el pueblo no se den cuenta de que no hablan la lengua de la comunidad.

Con todo, quizá el problema más serio que tiene este subsistema es el relativo aislamiento de los profesores. Debido a la forma en que son reclutados, al hecho de que no tienen interacción con el profesorado del sistema de primaria general y a la problemática derivada de la segregación del sistema, no tienen posibilidades de establecer vínculos con otros profesionales de la educación para ampliar sus horizontes de formación continua.

<sup>6</sup> Las principales críticas expresadas por Haviland (1982) a principios de los años ochenta guardan hoy mucho de su valor, a pesar de los cambios en el subsistema de educación indígena.

## Las evaluaciones

En 2006, el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), terminó su primera fase de evaluaciones de los conocimientos y las habilidades de alumnos de 15 años de los países miembros de la OCDE. Dichas evaluaciones examinaron el rendimiento de los alumnos en áreas temáticas básicas. Estudiaron también una amplia gama de resultados educativos, entre los que destacan la motivación de los alumnos para aprender, sus opiniones sobre sí mismos y sus estrategias de aprendizaje. Además, examinaron la variación de su rendimiento en función del sexo y del grupo socioeconómico. También ayudaron a comprender algunos de los factores que intervienen en el desarrollo del conocimiento y las competencias tanto en casa como en la escuela, cómo se relacionan dichos factores entre sí y cuáles son las repercusiones al elaborar estas políticas.

Cada una de las tres primeras evaluaciones de PISA se centró en un área temática concreta: la lectura (en 2000), las matemáticas (en 2003), las ciencias (en 2006 y 2009). El programa lanzará una segunda fase de evaluaciones en 2012 y 2015.

Los resultados dados a conocer por PISA señalan que 51% de los alumnos mexicanos de 15 años de edad se ubicó en el nivel dos de la clasificación (1 insuficiente, 2 elemental, 3 bueno y 4 excelente), es decir, mostraron conocimientos elementales, dejando de manifiesto serias deficiencias para continuar con estudios superiores. En el caso de la comprensión de lectura, el informe indica que 47% de los jóvenes se colocó en el nivel uno (OCDE-PISA 2006), lo que se traduce en que dichos estudiantes únicamente son capaces de extraer información de un texto, pero no pueden definir la idea central y no comprenden 80% del vocabulario. Los resultados dados a conocer en 2003 fueron relativamente semejantes.

En 2006, PISA continuó ubicando a los alumnos de telesecundaria en los niveles más bajos de desempeño académico: en comprensión de lectura y en matemáticas estuvieron por debajo de la media nacional. Sabemos que la mayoría de estas escuelas se encuentran en el medio rural e indígena, por lo que ahora, como antes, a esta población nuevamente le cargan todas las culpas del atraso y de los malos resultados que obtienen los escolares en el ámbito nacional. Las telesecundarias, que constituyen alrededor de 60% de las escuelas de este nivel, se caracterizan por tener un solo maestro por grupo, en lugar de uno para cada materia; hay incluso telesecundarias con un solo docente para atender alumnos de los tres grados. En dichas escue-

las, además, las carencias de recursos materiales suelen ser mayores que en otros servicios; en no pocos casos falla el recurso básico mismo, la señal de televisión. Las desventajas del contexto social y familiar frecuentemente se ven reforzadas por las carencias en las escuelas, en lugar de que sean contrarrestadas por el ambiente escolar.

La prueba Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) mostró en 2005 las añejas y fuertes diferencias entre escuelas urbanas, rurales e indígenas (INEE, 2006). La proporción de alumnos que se sitúa en el nivel más bajo de rendimiento en español fue de 2% en las primarias privadas, llegó a 32.5% en los cursos comunitarios y a 47.3% en las escuelas indígenas. En matemáticas, las cifras fueron similares y en expresión escrita la proporción de alumnos indígenas con niveles insuficientes de competencia fue mucho mayor.

Los malos resultados de la población escolar indígena deben verse desde una óptica diferente, ya que se explican por el efecto de una amplia conjunción de factores estructurales y educativos: los que derivan del entorno económico, social y cultural en el que viven los alumnos y sus familias; los que se asocian propiamente a la política educativa, y los que se derivan de la operación del propio sistema educativo y particularmente de las escuelas.

En un muy breve recuento de estas dificultades identificadas en el informe de la prueba ENLACE (INEE, 2006) pueden enlistarse las siguientes:

1] *Distribución de la riqueza en el contexto nacional.* La mayor parte de la población indígena se encuentra en entidades que tienen el menor PIB per cápita del país. Así, mientras que en el Distrito Federal se encuentra cercano a los 23 000 dólares por persona, en los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Veracruz es menor a 4 000. Acompañan a esta distribución menores índices de desarrollo humano y elevados niveles de marginación. La correlación entre elevados niveles de marginación, pobreza y malos resultados de la prueba ENLACE es muy directa.

2] *Disparidad en la dotación de espacios físicos e infraestructura de apoyo a la enseñanza.* La inmensa mayoría de los planteles de educación indígena tienen espacios físicos pobres y pocos apoyos a la enseñanza: las escuelas rurales tienen carencias hasta de 88.8%, las indígenas de 95% y los cursos comunitarios de 96.9 por ciento.

3] *Equipamiento y personal de apoyo.* Las escuelas indígenas se encuentran en el último renglón en cuanto a dotación de equipo y personal de apoyo.

4] *Acervo bibliográfico*. El Programa de Bibliotecas de Aula ha repartido más de 170 millones de libros en las primarias públicas de todo el país. Para las primarias bilingües representa quizá el único recurso bibliográfico al que tienen acceso las escuelas, los maestros y los niños.

5] *Características de los docentes*. Alrededor de 93.2% de los docentes de cursos comunitarios tienen sólo secundaria o bachillerato sin ninguna experiencia como profesores. En las escuelas privadas, así como en las públicas urbanas y rurales, cerca de 90% de los maestros tienen normal básica o licenciatura y casi 10% cuenta con algún posgrado.

6] *Ubicación geográfica de las escuelas*. Mientras que los recursos abundantes van a las escuelas urbanas mejor comunicadas, a las más alejadas de las redes de comunicación y los centros urbanos se les siguen asignando recursos insuficientes. El porcentaje de *escuelas multigrado* en primarias indígenas es de 63.8% (INEE, 2006: 45-55).

7] *Lengua que hablan los alumnos*. El uso habitual de una lengua indígena en las escuelas es de 1% en las escuelas urbanas, 4% en las rurales, 10.7% en cursos comunitarios y 46.9% en indígenas.

8] *Índice de reprobación*. Quienes han reprobado alguna vez o tienen mayor edad a la establecida representan 14% de las escuelas urbanas, 24% de las rurales y 40% de las indígenas.

9] *Escolaridad de los padres*. En secundaria, 33.3% de los padres de escuelas urbanas contestó que la madre no había concluido la secundaria, en las rurales 66.6% y 80% en las escuelas indígenas.

En resumen, los resultados de los análisis sobre la situación educativa mexicana coinciden con los hallazgos en Latinoamérica y otras investigaciones internacionales. Los factores que inciden en la calidad educativa han cambiado con el tiempo. A fines del siglo XIX y principios del XX se privilegiaban los factores hereditarios o genéticos (de carácter racista) en contraposición a los ambientales. A mediados de ese último siglo y con posterioridad a la segunda guerra mundial las expectativas cambiaron de rumbo y se enfocaron en la posibilidad de la educación para promover la movilidad social haciendo que el peso más importante se le asignara a la escuela.

Con la consideración de estos elementos, y a pesar de los avances efectuados en el subsistema de educación indígena hasta la fecha, Sylvia Schmelkes ha subrayado con insistencia la “pobreza de operación y de resultados de los servicios educativos” que se ofrecen a la población indígena (Schmelkes, 2005: 1). Entre los principales problemas identificados hay

que destacar: *a*] inadecuado funcionamiento de las escuelas, incumplimiento de la norma establecida, alto índice de ausentismo docente, desperdicio de tiempo destinado a la enseñanza y ausencia de las condiciones mínimas de infraestructura y equipamiento; *b*] nula participación de las comunidades indígenas en asuntos educativos, falta de incorporación de contenidos propios y pertinentes en el currículo indígena y un papel poco activo en el seguimiento de las actividades escolares; *c*] focalización de la atención en los niveles de preescolar y primaria, y pocas opciones bilingües e interculturales en los niveles medio superior y superior, y *d*] segregación del sistema que, con la intención de ofrecer educación bilingüe-bicultural para la población indígena, ha generado un subsistema de calidad inferior en términos de dotación de recursos operativos, infraestructura deficiente, menor supervisión, formación insuficiente de maestros y falta de pertinencia (Schmelkes, 2005).

Estas indicaciones críticas han sido reiteradas recientemente por la asociación civil Observatorio Mexicano para la Educación (OME), el cual afirma que: “Al parecer, se ha creado y dejado desarrollar un subsistema de educación preescolar y primaria de calidad inferior” (Schmelkes 2005: 40). En el mismo documento se insiste, como lo han hecho los especialistas en educación y los defensores de los derechos indígenas, en que resulta indispensable revisar a fondo la educación para las comunidades indígenas. Los puntos centrales más urgentes son: *a*] fortalecer la enseñanza y el aprendizaje con la mejora de las competencias docentes, *b*] vigorizar la gestión escolar mediante la insistencia en el trabajo colegiado, *c*] impulsar el espíritu de innovación y de mejora continua, y *d*] fortalecer la relación escuela/comunidad. Éstos son sólo los temas más apremiantes.

### *La Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe y su enfoque*

Como consecuencia del robustecimiento de las demandas del movimiento indígena en los años noventa y como una de las respuestas concretas al levantamiento del EZLN en 1994, el Estado mexicano revisó su política de reconocimiento y se vio seriamente presionado para cambiar su visión del papel de la diversidad en la construcción nacional (De la Peña 2002, 2006). Por una parte, se asumieron los compromisos adquiridos en la firma de instrumentos como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los pueblos indígenas y tribales, o la Declaración Mundial de

Educación para Todos, de 1990. Por otra, se firmaron nuevos acuerdos,<sup>7</sup> como la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO (2001), la Convención para la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO (2005), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2006) y la Declaración Universal de los Derechos Indígenas de la ONU (2007).<sup>8</sup> Todos estos acuerdos internacionales pueden considerarse parte del marco normativo de la educación intercultural en México en la actualidad (CGEIB, 2004a, 2004b).

Al mismo tiempo, se efectuaron cambios en la legislación nacional para atender este cambio en la concepción del papel de la diversidad en México. La reforma más importante fue la que se efectuó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A partir de ella, el artículo 2º reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. En este mismo artículo se reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y garantiza el derecho de los pueblos de preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y cultura. Enuncia también la obligación gubernamental de establecer políticas e instituciones sociales orientadas a lograr la igualdad de oportunidades, la eliminación de prácticas discriminatorias, así como el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades mediante la participación activa de los propios indígenas (CGEIB, 2004b). A esta reforma se agregaron las de otros instrumentos jurídicos<sup>9</sup> y una nueva legislación específica para atender dichos temas.

Estos cambios hicieron evidente que estábamos frente a una transformación importante en la forma de entender la presencia y el papel de los grupos minoritarios, particularmente los indígenas mexicanos en la construcción nacional (De la Peña, 2006). El reconocimiento constitucional de la configuración pluricultural y plurilingüe de la nación constituye un notable rompimiento simbólico con el pasado, si bien es todavía insuficiente

<sup>7</sup> Como antecedente, véanse los convenios de la UNESCO de 1954 sobre el uso de las lenguas vernáculas en la enseñanza (UNESCO, 1954).

<sup>8</sup> Para un debate más amplio sobre los derechos de los pueblos indígenas y sus logros, véanse Ordóñez Mazariegos, 1996; Stavenhagen, s.f.

<sup>9</sup> Algunos de los más importantes incluyen la Ley General de Educación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, entre otros (véanse CGEIB, 2004a, 2004b).

de acuerdo con las demandas de los propios pueblos indígenas (Díaz Polanco, 2009).

Como parte del esfuerzo el gobierno federal en enero de 2001 creó la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) de la Secretaría de Educación Pública. Los propósitos fundamentales de esa coordinación se centran en coadyuvar al logro de los objetivos de la educación destinada a las poblaciones indígenas de México, promover la educación intercultural y bilingüe en todos los niveles educativos y desarrollar una educación intercultural para todos (Schmelkes, 2005).

Desde su creación, la CGEIB ha impulsado, en colaboración con diversos agentes operativos del sistema educativo, actividades orientadas a desarrollar modelos curriculares de atención a la diversidad, diseño de programas de formación y capacitación del personal especializado (CGEIB, 2006a), producción y difusión de materiales educativos en lenguas indígenas, promoción de formas alternativas de gestión escolar y atención docente, e investigación de asuntos relacionados con la interculturalidad.

Los principales programas de la CGEIB tienen el propósito de contribuir a lograr relaciones más equitativas entre las personas y los grupos sociales de México. Con ello se busca ayudar a eliminar las graves asimetrías valorativas que se derivan de relaciones de subordinación, discriminación y racismo, que tienen honda raigambre en nuestra historia.

En México, la interculturalidad se había definido como la interacción de grupos sociales provenientes de culturas diferentes (véase, por ejemplo, Aguirre Beltrán y Pozas, 1976, y De la Peña, 2006). La CGEIB ha definido la interculturalidad como el conjunto de “complejas relaciones, negociaciones e intercambios culturales de múltiple vía, los cuales buscan desarrollar una interrelación equitativa entre pueblos, personas, conocimientos y prácticas culturalmente diferentes” (CGEIB, 2006a: 22). Esta interacción parte, sin duda, del conflicto inherente a la multiculturalidad, entendida como “la coexistencia de diversas culturas en un determinado territorio” (CGEIB, 2006a: 21). Dicha cohabitación es generalmente motivo de profundas asimetrías sociales, económicas, políticas y del poder. La interculturalidad se plantea entonces como “un proyecto social amplio, una postura filosófica y una actitud cotidiana ante la vida” (CGEIB, 2006a: 22) que busca el establecimiento de una nueva relación equitativa entre las diferentes culturas que conforman el arcoíris social y nacional. El objetivo primordial de la interculturalidad es edificar un nuevo modelo de nación plural que se enriquezca de la diversidad cultural de sus habitantes. En este sentido, para la CGEIB,

la interculturalidad es un anhelo, una meta, un nuevo tipo de relaciones sociales que todavía no existe, que debe construirse con el concurso de todos los pueblos y culturas de México en condiciones de equidad y respeto. Por lo mismo, se trata de un marco de referencia que sirve de guía para el desarrollo de programas educativos que permitan avanzar hacia esa meta de redefinición nacional (CGEIB, 2006a).

La interculturalidad así definida implica el desarrollo de tres dimensiones que permitan construir el diálogo y la convivencia equitativa y respetuosa entre sujetos diferentes (CGEIB, 2006a). Una dimensión epistemológica, que postula que no existe un tipo de conocimiento único y superior al de los demás. Por el contrario, sostiene que distintas formas de conocimiento deben articularse para conducir a una complementación de saberes, comprensiones y significados del mundo. Una dimensión ética que denuncia y combate los intentos totalizadores en cualquier ámbito social. Como corolario sustenta el concepto de autonomía como la capacidad de elegir conforme a principios, fines y valores, así como el derecho de ejercer esa elección con base en las creencias básicas que determinan las razones válidas, los fines elegibles y los valores realizables, mismos que pueden variar de una cultura a otra. Finalmente, implica una dimensión lingüística que considera la lengua como el elemento central de la vida de un pueblo (CGEIB, 2006a).

Con base en lo anterior, la educación intercultural bilingüe se entiende como el conjunto de procesos pedagógicos intencionados que se orientan a la formación de personas capaces de comprender la realidad desde diversas ópticas culturales, de intervenir en los procesos de transformación social que respeten y se beneficien de la diversidad cultural. Esto supone que los educandos reconozcan su propia identidad cultural como una construcción particular y, por tanto, acepten la existencia de otras lógicas culturales igualmente válidas, intenten comprenderlas y asuman una postura ética y crítica frente a éstas y la propia. En el caso de México, dicha tarea implica el reconocimiento y la dignificación de las culturas originarias, tanto para los pueblos indígenas como para la sociedad mayoritaria (CGEIB, 2006a).

Las complejidades de tal propósito nos enfrentan, necesariamente, a tres grandes desafíos: el que deriva directamente de la generación de conocimiento en la interculturalidad, el que surge de la transmisión de conocimientos con bases epistemológicas disímiles entre diferentes y el que representa el empoderamiento de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo de una educación superior pertinente y apropiada. Por tanto,

existe una serie de elementos clave a considerar: objetivos comunes amplios definidos para todos los alumnos, que abarcan conocimientos, competencias y valores; una estructura flexible que facilita ajustarse a la diversidad y dar oportunidad de prácticas y resultados diversos; una evaluación de resultados basada en los progresos de cada alumno y del grupo en general; un reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de los alumnos, y el desarrollo de contenidos, conocimientos y competencias pertinentes que corresponden al contexto. Para llevarlos a cabo se han trabajado textos específicos que permiten introducir el enfoque y ampliar competencias entre los docentes para emplearlo como herramienta pedagógica de desarrollo (CGEIB, 2005, 2006a, 2006b; Chapela, 2005).

Asimismo, se postulan una serie de elementos clave sobre el enfoque que incluyen los siguientes puntos: 1] incorporación de expresiones lingüísticas y manifestaciones de las culturas y saberes de los pueblos indígenas a la educación, tanto en las formas de enseñar y transmitir el conocimiento como en la reflexión sobre su pertinencia; 2] apertura de espacios de expresión y comunicación en las diversas lenguas nacionales de México, con varios propósitos: *a*] impulsar procesos de reconocimiento y valoración de la lengua materna, *b*] revitalizar el uso de las lenguas en la escuela y desarrollar su uso en la enseñanza, *c*] caminar hacia el establecimiento de un bilingüismo funcional; 3] incorporar actores comunitarios en el proceso de construcción y sistematización del conocimiento y en el tratamiento profesional de los problemas, así como en la búsqueda de soluciones involucrando a la comunidad en la escuela; 4] abrir espacios de expresión y comunicación de las diversas lenguas mexicanas en el ámbito escolar para favorecer condiciones que permitan recapitular, sistematizar e impulsar procesos de revitalización, consolidación y desarrollo de las mismas, así como de recuperación de la filosofía, cosmovisión y saberes de las culturas originarias.

Sobre estas bases, una de las propuestas más significativas es la introducción de programas orientados, específicamente, a la atención de la población indígena en escuelas generales y en los niveles medios y superiores de la educación. Para ello se han diseñado diversos programas.

En el terreno de la educación básica merece destacarse el Programa de Educación Intercultural Bilingüe para Escuelas Generales (CGEIB, 2004b). Constituye una respuesta al reto que implican el reconocimiento y la atención a la diversidad cultural y lingüística en escuelas generales, donde la población indígena es minoritaria. Plantea asumir la diversidad como una

ventaja didáctica y convertirla en una oportunidad para fortalecer desde la escuela el derecho a la igualdad de oportunidades de aprendizaje. El programa intenta proporcionar a los maestros y directivos de estas escuelas las herramientas teóricas y metodológicas que los ayuden a tomar conciencia de la diversidad presente en sus aulas y les permitan llevar a la práctica estrategias didácticas para atender con equidad a todos sus alumnos. Fomenta que los niños y niñas de todas las escuelas conozcan y valoren los aportes culturales, tanto propios como los de otros grupos.

El Programa de Apoyo a Innovaciones en Educación Intercultural Bilingüe tiene dos ejes centrales. Por una parte, se orienta al diseño de innovaciones en educación intercultural y bilingüe. Por otra, se dirige a la identificación, apoyo y sistematización de las innovaciones del enfoque que, en todos los niveles y modalidades educativas, sean impulsadas por organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas del país. Se busca convertirlas en fuente de inspiración, aprendizaje e innovación para el desarrollo de experiencias que enriquezcan la educación intercultural. Para propiciar el enriquecimiento de estas experiencias se han promovido espacios de intercambio y discusión mediante diversas formas de encuentro, tanto presenciales como virtuales.

El Proyecto de Formación Inicial de Maestros en Escuelas Normales se ha centrado desde hace casi cuatro años en el diseño y la instrumentación de la licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe (LEPIB). En coordinación con la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DEGESPE), la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), con el apoyo del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali) y la participación directa de maestros de diferentes escuelas normales del país se desarrollaron programas y planes de estudio. Actualmente se trabaja en 18 escuelas normales ubicadas en 13 estados del país. El programa busca fortalecer el proceso de formación inicial de maestros mediante la actualización y transversalización del enfoque intercultural de las asignaturas de los programas que se imparten en las escuelas normales y el diseño de una formación específica para los futuros profesionales orientadas a la atención pedagógica de las culturas y lenguas indígenas, esto es, la enseñanza y aprendizaje de las lenguas indígenas desde la cultura que les da sentido.

El Programa de Formación Continua de Maestros en Servicio ha desplegado cuatro grandes estrategias de atención: Cursos Regionales de Formación Continua (CRFC), Cursos Generales de Actualización (CGA), Talleres Generales de Actualización (TGA) y Desarrollo Profesional de Equipos Téc-

nicos (DPET). Todos estos cursos han buscado que los maestros reflexionen sobre la diversidad en el ámbito de lo social y, de manera concreta, la que corresponde a la escuela y el aula. En este ámbito han favorecido la exploración de elementos y estrategias útiles para la atención pedagógica de la diversidad. Los destinatarios son los maestros de educación inicial y básica, tanto indígenas como no indígenas.

El Proyecto de la Asignatura de Lengua y Cultura Indígena para la Educación Secundaria (CGEIB, 2007) sigue impulsando la propuesta de incorporación del enfoque intercultural y la enseñanza de la lengua y la cultura indígenas de la región en aquellas escuelas situadas en municipios que cuentan con 30% o más de población indígena. Hasta el momento se han desarrollado los programas de estudio específicos para las 16 etnias numéricamente más importantes del país. Esta asignatura constituye un desafío histórico e inédito para la educación secundaria en México, pues involucra la articulación de distintos subsistemas, modalidades y niveles del sistema educativo nacional para su instrumentación. Es una propuesta que considera elementos y dimensiones que atienden la enseñanza de los conocimientos y saberes de los pueblos originarios mediante el uso y la enseñanza de la lengua propia.

El proyecto de creación de bachilleratos interculturales o BI (CGEIB, 2006c) es una propuesta innovadora para la educación media superior (EMS) que se lleva a cabo desde 2005 en comunidades indígenas de los estados de Chiapas y Tabasco. Actualmente se da seguimiento y evaluación en cuatro dimensiones: institucional, diseño curricular, material didáctico y seguimiento de egresados. El propósito central es brindar atención a los jóvenes que viven en regiones indígenas con una EMS pertinente cultural y lingüísticamente, y que los prepare para la educación superior. En un mediano plazo se espera que la propuesta del BI pueda adoptarse en las diferentes modalidades del subsistema de educación media superior, de acuerdo con los lineamientos que ha instrumentado la reforma de este nivel (CGEIB, 2006c).

El programa de creación de universidades interculturales (CGEIB, 2009) es un proyecto estratégico que ha sido impulsado por la CGEIB en colaboración con la Subsecretaría de Educación Superior (SES) de la SEP. Busca ofrecer una modalidad educativa pertinente a las necesidades de desarrollo de los pueblos indígenas. La misión de la Universidad Intercultural es promover la formación de profesionales comprometidos con el desarrollo económico, social y cultural, particularmente, de los pueblos indígenas del país; revalorar los saberes de los pueblos indígenas y propiciar un proceso de síntesis con los avances del conocimiento científico; fomentar la difusión

de los valores propios de las comunidades, así como abrir espacios para promover la revitalización, desarrollo y consolidación de lenguas y culturas originarias para estimular una comunicación pertinente de las tareas universitarias con las comunidades del entorno. A la fecha se encuentran en operación nueve de estas universidades.

El Proyecto Lengua, Cultura y Educación en Sociedades Multilingües se ha centrado en el desarrollo de programas de soporte multimedia para el apoyo a la educación intercultural bilingüe. El proyecto se orienta al desarrollo de estrategias de intervención pedagógica intercultural incorporando recursos de las tecnologías de la información y la comunicación. Tiene como propósitos centrales desarrollar las habilidades lingüísticas, orales y escritas, y la reflexión metalingüística en niños bilingües hablantes de una lengua indígena; contribuir a la innovación de prácticas pedagógicas en el marco de una educación intercultural bilingüe, y fomentar la apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación para usos pedagógicos en lenguas minoritarias, concibiéndolas como una herramienta al servicio de los proyectos educativos de los usuarios.

Otros proyectos significativos se orientan a conseguir una educación de calidad con pertinencia cultural y lingüística para la población escolar y se han llevado a cabo en colaboración con autoridades educativas de algunos estados de la Federación, como Hidalgo, Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Baja California y otros. A éstos deben agregarse los proyectos dirigidos a promover y difundir el enfoque intercultural y bilingüe para toda la población, cuyo propósito central es lograr que los mexicanos conozcan la diversidad cultural de nuestro país, la reconozcan y valoren los aportes de estas expresiones. Para lograr dichos propósitos se han diseñado materiales para ser transmitidos por los medios masivos de comunicación, mediante materiales videográficos, muestras fotográficas y cápsulas de radio. Finalmente, aunque de importancia central para las tareas de la CGEIB, se encuentran los programas de documentación, estadística y elaboración de material didáctico y de apoyo para la educación intercultural (CGEIB, 2008).

La diversidad cultural, que es parte central en la composición de la nación mexicana, ha sido muy dañada a lo largo de su historia. No sólo ha resultado muy difícil la incorporación del tema de la diversidad en el sistema educativo, sino que la educación destinada a las poblaciones indígenas se ha desarrollado como un sistema paralelo. Como todos sabemos, los sistemas paralelos favorecen la segregación y la discriminación. Por tanto, esta historia paralela de la atención a la educación en el medio indígena ha

llevado a tratar la diversidad cultural como un asunto exclusivo de los indígenas. El compromiso asumido en el último decenio nos lleva a reflexionar sobre la mejor manera de construir una sociedad con una visión descolonizadora, pluralista, democrática e incluyente.

### *Otras perspectivas contemporáneas de educación indígena*

#### *La propuesta de los parámetros curriculares*

Los parámetros curriculares surgen en un contexto donde las lenguas indígenas (11 familias indoamericanas, 68 agrupaciones lingüísticas y 364 variantes lingüísticas de acuerdo con el Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas [Inali, 2008]) no estaban consideradas como parte de los planes y programas de estudio de la educación básica, ni contaban con contenidos curriculares específicos para su enseñanza. Debido a ello y a otros factores de política educativa se propuso, dentro de la DGEI, la elaboración de un proyecto curricular específico. El documento que sirve de base para esta propuesta señala que “está dirigida a niños hablantes de las lenguas indígenas, independiente de que sean bilingües con diversos niveles de dominio del español. Este grupo de niños representa en gran medida el futuro de sus idiomas; en ellos se encarna la posibilidad de supervivencia de sus lenguas” (DGEI, 2008b: 7). En relación con el enfoque, el documento plantea que el eje central de la propuesta está en las *prácticas sociales del lenguaje*, que se definen como

pautas o modos de interacción que, además de la producción e interpretación de textos orales y escritos, incluyen una serie de actividades vinculadas entre sí. Cada práctica está orientada por una finalidad comunicativa y tiene una historia ligada a una situación cultural particular. En la actualidad, las prácticas del lenguaje oral que involucran el diálogo son muy variadas (DGEI, 2008b: 12).

La organización del trabajo didáctico se basa en proyectos y actividades recurrentes, de tal manera que “los proyectos didácticos especifican las acciones y los medios necesarios para alcanzar una meta determinada” (DGEI, 2008b: 18). Éstos contienen actividades redactadas en términos de acciones para el desarrollo de las prácticas. Así, las actividades tienden a la elaboración de un producto en el que el docente determina el tiempo de desarrollo, selecciona tema y contenido de acuerdo con el grado escolar, retoma los

propósitos didácticos y los adecua en concordancia. Finalmente, el docente diseña y evalúa las actividades didácticas atendiendo los niveles, ritmos y necesidades de aprendizaje de las niñas y los niños (DGEI, 2008b).

Parte significativa del proyecto es la organización escolar: “El tiempo asignado por el Plan de Estudios de Educación Primaria para el trabajo con el área del lenguaje será utilizado para impartir la asignatura de lengua indígena y la enseñanza del español como segunda lengua” (DGEI, 2008b: 22). A partir de los parámetros se elaboran los programas de estudio por lengua indígena; deben estar escritos en forma bilingüe y adoptar el enfoque, los propósitos y las prácticas enunciadas en los parámetros. Las acciones que no sean adecuadas a la cultura podrán tener menos tiempo y se podrán seleccionar otras, sin que ello provoque la saturación de los contenidos (DGEI, 2008b:18).

### *Las tarjetas de autoaprendizaje*

El Proyecto Cartillas de Autoaprendizaje fue una iniciativa propuesta por los nuevos educadores comunitarios interculturales y bilingües de la Unión de Maestros de la Nueva Educación (UMNE). En él participaron además educadores choles, tzeltales y tzotziles, promotores comunitarios del Programa de Educación Comunitaria Indígena para el Desarrollo Autónomo (Ecidea) y del grupo Las Abejas. El proyecto contó con la asesoría académica de Sylvia Schmelkes, coordinadora de la CGEIB, antropólogos y pedagogos adscritos al Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana en Iquitos, Perú (Jorge Gasché, Jessica Martínez y Carmen Gallegos), e investigadores del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), coordinados por María Bertely Busquets (Bertely Busquets, 2002 y 2004).

Las tarjetas parten de la concepción *vygotskiana* de que la comprensión de los procesos de aprendizaje de los sujetos es inseparable del conocimiento de su génesis histórica cultural y, por supuesto, lingüística. Está dirigida a las maestras y los maestros que trabajan con niños indígenas, buscando distintas opciones para que los actores desarrollen, a su vez, proyectos significativos para el aprendizaje de los alumnos.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Para una discusión académica del proyecto y sus alcances, véanse Gallegos y Martínez, 2003; Bertely Busquets, 2004.

A los alumnos se les ofrece aprender sobre el manejo sostenido del territorio, la tecnología y la pertenencia a un pueblo, lo que, en conjunto, permite elaborar puentes para conquistar el ejercicio de la ciudadanía, además de contribuir a que la niña y el niño afirmen su autoestima, afiancen el respeto por el otro, desarrollen competencias para la vida actual, aprendan de los otros e interactúen en diversas situaciones comunicativas.

En la *Guía para desarrollar las tarjetas de autoaprendizaje* se muestran los calendarios de algunas zonas altas y bajas del pueblo tzotzil, de la zona alta del pueblo tzeltal y del pueblo chol, que hicieron los maestros al producir las tarjetas. Se puede usar como referencia y ampliarla de acuerdo con la zona donde se trabaje. Las tarjetas ofrecen diversidad de temas relacionados con el calendario.

Como punto final señalaremos las razones que dan sustento a la propuesta: *a)* cada pueblo tiene un contexto histórico social particular que influye en el uso social de las lenguas y en el desarrollo de competencias comunicativas que de él se derivan; *b)* la lengua materna es un mediador para el aprendizaje y la comunicación del niño y la niña con su entorno; *c)* buscan mejorar la competencia comunicativa en su lengua materna y en castellano, ayudándolos a que expresen sus saberes y sentimientos de manera oral y escrita con los recursos expresivos propios del lenguaje; *d)* la lengua que se habla, lee y escribe desarrolla nuevas habilidades lingüísticas, además de ejercer el derecho de aprender a comunicarse de manera escrita y oral en forma bilingüe; *e)* las tarjetas que se han producido en lengua indígena están escritas con el alfabeto de mayor uso y aceptación en las comunidades; *f)* se enriquece el conocimiento de la lengua y se propicia la curiosidad y el respeto por aquellos que, no obstante pertenecen a su mismo pueblo, se expresan de otra manera y se comparten significados comunes.

*La propuesta de educación en lengua indígena:  
San Isidro de los Reyes, Michoacán*

A partir de 1989, en Michoacán se ha llevado a la práctica un proyecto experimental de educación indígena. Ahí se observa un aumento en la participación de los alumnos y, según los maestros, una mejora sustantiva en el rendimiento escolar. Además, parece evidente que el programa contribuye, a diferencia de las prácticas anteriores, al fortalecimiento de la lengua indígena y a una reafirmación de la identidad.

Para entender lo excepcional del proyecto educativo que lleva a cabo la comunidad de San Isidro de los Reyes, Michoacán, es importante destacar algunas características generales de las escuelas indígenas de México. Los libros oficiales de primaria en español que se emplean en las escuelas indígenas están hechos para una población hispanohablante. La alfabetización y enseñanza de los contenidos curriculares se hacen también en español. La única diferencia de fondo con el sistema de educación nacional es que los profesores son indígenas bilingües. El currículo no es específico y no incorpora elementos pertinentes de lengua y cultura indígenas lo que se ha denominado “currículo de transición no sistemática” (Hamel, 2004).

En el contexto de estas inconsistencias, tres profesores p'urhepechas de San Isidro, que habían trabajado durante años en otras comunidades, regresaron a su pueblo de origen. Encontraron una escuela casi abandonada, muy deteriorada, donde los profesores trabajaban pocos días a la semana. Decidieron arreglar la escuela y reorganizar la docencia sobre la base de un compromiso con la comunidad y los alumnos. En poco tiempo consiguieron que la inscripción de alumnos aumentara de 240 a 385. Sin embargo, el rendimiento escolar de los estudiantes, en su gran mayoría monolingües p'urhepechas se mantuvo sumamente bajo. Ante esta situación, desarrollaron una iniciativa radicalmente diferente, que cumplía con las normas estipuladas en la legislación educativa de la SEP.

Debido a la especificidad de su currículo, fue necesario elaborar una gran cantidad de material didáctico. Como el proyecto prevé la enseñanza de los contenidos curriculares establecidos en los libros de texto obligatorios en español, los profesores optaron por traducir o recrear en muchos casos estos contenidos en p'urhepecha, lo cual refleja una autonomía limitada del nuevo currículo. En cuanto al uso de un alfabeto p'urhepecha, los maestros tuvieron que escoger entre cinco alfabetos que competían entre sí. Al final, llegaron a una solución intermedia entre una propuesta exclusivamente académica con el número mínimo posible de 22 grafías (una letra por cada fonema), elaborada por un grupo de etnolingüistas indígenas, y un alfabeto amplio de 30 letras, con casi todas las letras existentes en español.

Poco a poco, los éxitos palpables que la nueva enseñanza producía en el rendimiento escolar convencieron a los demás profesores de las ventajas del nuevo currículo. En el año 2000, al cabo de cuatro años, la gran mayoría del profesorado, es decir, prácticamente todos los maestros que atienden de 1° a 6° año, aplicaron, aunque con diferencias, los principios básicos de la propuesta. Ésta consiste en la alfabetización y la enseñanza de los

principales contenidos curriculares establecidos por la SEP en p'urhepecha. Durante los dos primeros años (1° y 2°), la enseñanza se desarrolla exclusivamente en lengua indígena y comprende el manejo básico de la ortografía, algunas reglas gramaticales y la lectura y composición de textos sencillos. Las matemáticas abarcan las operaciones elementales de adición y sustracción, también exclusivamente en p'urhepecha. Durante el 3° y 4° años se introduce paulatinamente el español con ejercicios de lectura y escritura, y el tratamiento de sus categorías gramaticales fundamentales. En el 5° y 6° años se fuerza la enseñanza del español sin descuidar la lengua indígena. Como objetivo terminal de la primaria se plantea alcanzar un bilingüismo funcional, de manera que los alumnos tengan un manejo básico de las cuatro habilidades lingüísticas en ambas lenguas. A diferencia del currículo anterior, el aprendizaje de la lectura y escritura se deben desarrollar de manera integral, es decir, incluyendo la comprensión de lectura y la capacidad de analizar y estructurar textos auténticos de relevancia comunicativa.

En síntesis, el nuevo currículo ha podido demostrar, como principal resultado, su factibilidad a lo largo de los primeros años de su aplicación (1999-2005). Se observa un aumento en la participación de los alumnos y, de acuerdo con la percepción de los maestros, una mejoría sustantiva en el rendimiento escolar. La aceptación y el apoyo de los padres de familia, aunque no es unánime ni está libre de dudas, emergen aquí como factores fundamentales para el funcionamiento exitoso del proyecto educativo, una situación que contrasta con muchas escuelas indígenas en el país.

## CONCLUSIONES

Un aprendizaje central de lo antes expuesto es que se *requiere sustituir la propuesta ancestral de la escuela para los indígenas por una que provenga de los propios indígenas o, por lo menos, una en la que participen decididamente*. Para cumplir este propósito es necesario no segregar la educación indígena y ampliar la cobertura de atención a fin de diseñar, planear e instrumentar la educación intercultural-bilingüe con atención particular a la enseñanza en las propias lenguas indígenas. En este largo proceso de consensos deberán participar las propias autoridades tradicionales, las comunidades lingüísticas y los diferentes actores de la sociedad civil, así como las asociaciones académicas que están nutriendo a la escuela indígena.

Convendría que, para el desarrollo curricular de educación inicial, pre-escolar y primaria en sus diferentes niveles, se considere indispensable que el primer acercamiento de los niños indígenas se realice, exclusivamente, en lengua materna. En cambio, en las comunidades en las que predomina el español esto tendría que hacerse con la enseñanza de una lengua indígena como segunda lengua. En ambos casos, se requiere desarrollar currícula con contenidos culturales y lingüísticos propios y pertinentes, utilizando la lengua materna como lengua de alfabetización, de instrucción y como contenido escolar. Al mismo tiempo, no se debe olvidar que en la educación media superior y superior también se debería contar con sistemas equilibrados de uso de las distintas lenguas nacionales y del español en las regiones indígenas.

En cualquier caso, es necesario plantear renovados marcos teóricos, metodologías y métodos específicos, elaborar planes y programas de estudio cultural y lingüísticamente pertinentes, además de construir alfabetos y estructuras lingüísticas funcionales adecuadas para la enseñanza de primeras y segundas lenguas. Se requiere también revisar los sistemas de evaluación y los mecanismos de prueba para hacer evaluaciones directamente relacionadas con lo que se enseña, con la lengua en la que se enseña y con la forma en que se lleva a cabo el proceso educativo. Como afirma Ruth Paradise, “no debemos olvidar que sólo se puede hablar de una verdadera educación intercultural en la medida que la aceptación, el respeto y el reconocimiento del otro sean mutuos y recíprocos” (Paradise, 2004: 59).

Tal como se ha afirmado desde hace más de tres décadas, más importantes que los aspectos técnicos son los asuntos relacionados con

los contenidos de la educación indígena, cuya fuente de conocimientos se espera que sean la familia, la comunidad indígena, los maestros bilingües con su acervo de experiencias, la historia indígena escrita por los propios indios y la experiencia educativa de otros grupos minoritarios de países descolonizados, conocimientos que será necesario obtener, seleccionar, sistematizar y presentar en los términos apropiados según sus destinatarios (INI, 1988: 122).

Es importante insistir en que la educación escolar en el medio indígena debe contar con profesores que conozcan y, preferentemente, dominen la lengua de la comunidad en la que prestan sus servicios. Esto entraña serias dificultades administrativas y de formación, pero es una medida que permitiría desterrar la ancestral castellanización como práctica de la instruc-

ción escolar. Del mismo modo, debe garantizarse una educación culturalmente pertinente que avale el desarrollo de los saberes propios en beneficio de los pueblos indígenas. Sólo así podrá lograrse que las distintas lenguas nacionales sean usadas como “lengua de alfabetización, como lengua de instrucción, y como contenido escolar” (Pellicer, 1996: 13-17).

Para finalizar, insistiremos en que sólo con la participación de las propias comunidades en las que se encuentran las escuelas, con una verdadera participación social comunitaria desde abajo, será posible desarrollar una educación cultural y lingüísticamente pertinente que haga realidad el precepto constitucional de una educación para un país plurilingüe y multicultural.

## REFERENCIAS

- Acevedo, C., et al., 1992. *Etnográfica y educación en el estado de Oaxaca*, México, INAH.
- Aguirre Beltrán, G., 1987. *Regiones de refugio*. México, Instituto Nacional Indigenista.
- Aguirre Beltrán, G., 1992. *Obra antropológica, X. Teoría y práctica de la educación indígena*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre Beltrán, G., y A. Pozas, 1976. *La política indigenista en México*. México, SEP-INI.
- ANPIBAC, 1980. *Los indígenas y su política educativa. 1er. Congreso Nacional*. México, Alianza Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües.
- ANPIBAC, 1997. *Declaración de principios y programa de acción de la ANPIBAC*. México, Alianza Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües.
- Arana de Swadesh, E., 1978. ¿Cuál será el futuro de la educación indígena? *América Indígena*. INI 30 Años Después (número especial de aniversario): 239-244.
- Bazant, M., 2005. *El debate en torno a una educación especial para los indígenas, 1867-1911*. El Colegio Mexiquense, Documentos de Investigación, 111.
- Bello, J., 2009. El inicio de la educación bilingüe bicultural en las regiones indígenas de México, ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa, Veracruz, en <[http://www.comie.org.mx/congreso/memoria/v10/pdf/area\\_tematica\\_09/ponencias/1589-F.pdf](http://www.comie.org.mx/congreso/memoria/v10/pdf/area_tematica_09/ponencias/1589-F.pdf)>.
- Bertely Busquets, M., 2002. Panorama histórico de la educación para los indígenas en México, en L.E. Galván (comp.), *Diccionario de historia de la educación en México*. México, CIESAS-Conacyt, en <<http://biblioweb.dgsc.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec5.htm>>.
- Bertely Busquets, M., 2004. *Tarjetas de autoaprendizaje*. México, Fondo Miguel León Portilla-UNEM-CEIB-SEP-OEI-Santillana.

- Calvo, B., y L. Donnadieu, 1992. *Una educación indígena, ¿bilingüe y bicultural?* México, CIESAS.
- CGEIB, 2004a. *Marcos formales para la educación intercultural bilingüe.* México, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, SEP
- CGEIB, 2004b. *Políticas y fundamentos de la educación intercultural bilingüe en México.* México, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, SEP.
- CGEIB, 2005. *Explorando nuestros materiales de primaria para la educación intercultural.* México, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, SEP.
- CGEIB, 2006a. *El enfoque intercultural en educación. Orientaciones para maestros de primaria.* México, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, SEP.
- CGEIB, 2006b. *Autoevaluación y seguimiento en y desde la escuela. Orientaciones para sistematizar y documentar la práctica educativa con enfoque intercultural bilingüe.* México, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, SEP.
- CGEIB, 2006c. *Modelo educativo del bachillerato intercultural.* México, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, SEP.
- CGEIB, 2007. *Programa de lengua y cultura indígena para la educación secundaria.* México, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, SEP.
- CGEIB, 2008. *Rasgos de nuestra diversidad.* México, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, SEP.
- CGEIB, 2009. *Universidad intercultural. Modelo educativo*, 2a. ed. México, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, SEP.
- Chapela, L.M., 2005. *Relaciones interculturales.* México, SEP (Cuaderno de Trabajo).
- CNPI, 1978. Primer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas. Carta de Pátzcuaro. Octubre de 1975, *América Indígena. INI 30 Años Después* (número especial de aniversario): 361-368.
- Coheto, C., 1988. La educación bilingüe bicultural. Situación actual y perspectivas, en *INI, 40 años.* México, Instituto Nacional Indigenista.
- De la Peña, G., 2002. La educación indígena. Consideraciones críticas, *Sinéctica* 20: 46-53.
- De la Peña, G., 2006. A new Mexican nationalism? Indigenes rights, constitutional reform and the conflicting meanings of multiculturalism? *Nations and Nationalism* 12 (2): 279-302.
- DGEI, 1983. *Curso de inducción a la docencia.* México, Dirección General de Educación Indígena, SEP.
- DGEI, 1986a. *Bases generales de la educación indígena.* México, Dirección General de Educación Indígena, SEP.
- DGEI, 1986b. *Curso de orientación técnico pedagógico para docentes de educación preescolar.* México, Dirección General de Educación Indígena, SEP.
- DGEI, 1986c. *Cursos de actualización didáctica para maestros de 1º, 2º, 3º, 4º y 5º de primaria bilingüe, bicultural.* México, Dirección General de Educación Indígena, SEP.

- DGEI, 1987. *Curso de inducción a la docencia para aspirantes a promotores culturales bilingües*. México, Dirección General de Educación Indígena, SEP.
- DGEI, 2008a. *Estadística total de educación indígena. Inicial y básica*, México, Dirección General de Educación Indígena, SEP.
- DGEI, 2008b. *Parámetros curriculares de la asignatura lengua indígena*. México, Dirección General de Educación Indígena, SEP.
- Díaz Polanco, H., 2009. *Para entender la diversidad cultural y la autonomía en México*. México, Nostra.
- Francis, N., 1994. *Escritura y la educación bilingüe: la adquisición de la lecto-escritura en la escuela primaria indígena*, tesis de doctorado. México, Facultad de Pedagogía, UNAM.
- Gallegos, C., y J. Martínez, 2003. *Guía para desarrollar las tarjetas de autoaprendizaje*. México, CIESAS.
- Gobierno federal, 1976. *Ley Federal de Educación*, México.
- Gonzalbo, P., 1996. *Educación rural e indígena*. México, El Colegio de México.
- Guzmán, G.A., 1991. *Voces indígenas. Educación bilingüe bicultural en México*. México, Conaculta-INI.
- Hamel, E., 2004. ¿Qué hacemos con la castilla?, *Revista Mexicana de Investigación Educativa IX* (20): 95-107.
- Hamel, E., y H. Muñoz, 1983. *El conflicto lingüístico en una zona bilingüe de México*. México, SEP-CIESAS.
- Haviland, J., 1982. El problema de la educación bilingüe en el área tzotzil, *América Indígena XLII* (1): 147-170.
- Hernández Franco, G., 1981. De la educación indígena tradicional a la educación indígena bilingüe-bicultural, en G. Bonfil Batalla (comp.), *Utopía y revolución: el pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*. México, Nueva Imagen, pp. 173-184.
- Inali, 2008. *Catálogo de lenguas indígenas nacionales*. México, SEP.
- INEE, 2006. *Resultados de ENLACE*. México, Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- INI, 1988. *INI, 40 años*. México, Instituto Nacional Indigenista.
- Lira, A., 1984. Los indígenas y el nacionalismo mexicano, *Relaciones V* (20): 75-94.
- Marroquín, A., 1972. *Balance del indigenismo. Informe sobre la política indigenista en México*. México, Instituto Indigenista Interamericano.
- Nahmad, S., 1978. Educación bilingüe bicultural para las regiones interculturales de México, *América Indígena. INI 30 Años Después* (número especial de aniversario): 225-238.
- Nolasco, M., 1978. Educación indígena. Una experiencia en Oaxaca, *América Indígena. INI 30 Años Después* (número especial de aniversario): 253.
- OCDE-PISA, 2006. México. *Informe PISA, 2006*, en <<http://www.oei.es/noticias/spip.php?article1491>>.

- Ordóñez Mazariegos, C., 1996. *Derechos humanos de los pueblos indios*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, en <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/235/12.pdf>>, consultado el 29 de octubre de 2009.
- Paradise, R., 2004. Interculturalidad como respeto mutuo, *Educación 2001 IX* (104): 59-62.
- Pellicer, U., 1996. ¿Alfabetización en lengua indígena o lengua indígena para alfabetización?, *Básica: Revista de la Escuela y del Maestro III* (9): 13-17.
- Perrenoud, P., 2004. *Diez nuevas competencias para enseñar*. México, SEP (Biblioteca para la Formación del Maestro).
- Piaget, J., 1970. *Lógica y conocimiento científico. Naturaleza y método de la epistemología*. Buenos Aires, Proteo.
- Piaget, J., 1976. *Psicología del niño*. Buenos Aires, Intergraf.
- Piaget, J., 1979. *Psicología y epistemología*. México, Ariel.
- Ramírez, R., 1938. *Propósitos fundamentales que la educación rural mexicana debe perseguir. Curso de educación rural*. México, DAPP.
- Ramírez, R., 1976. *La escuela rural mexicana* [reedición 1981]. México, SEP-FCE (SEP-Setentas).
- Schmelkes, S., 2005. Texto base. México: educación intercultural bilingüe destinada a los pueblos indígenas. V Foro Virtual: Educación para la interculturalidad, migración-desplazamiento y derechos lingüísticos. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, en <[http://foro-latino.org/flape/foros\\_virtuales/foros\\_virt5\\_txt.htm](http://foro-latino.org/flape/foros_virtuales/foros_virt5_txt.htm)>, consultado el 28 de septiembre de 2009.
- SEP, 2004. *Programa de educación preescolar 2004*. México, Secretaría de Educación Pública.
- Sierra, J., 1991. *Evolución política del pueblo mexicano. Obras completas*, vol. XII. México, UNAM.
- Stavenhagen, R., s.f. *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*. México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-El Colegio de México, en <[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div\\_docpublicaciones/Derecho%20Indigena/Introduccion.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_docpublicaciones/Derecho%20Indigena/Introduccion.pdf)>, consultado el 20 octubre de 2009.
- Tanck de Estrada, D., 2002. La educación indígena en el siglo XVIII, en L.E. Galván Lafarga (comp.), *Diccionario de historia de la educación en México*. México, CIESAS-CONACYT, en <[http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec\\_22.htm](http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_22.htm)>.
- UNESCO, 1954. *Las lenguas vernáculas en la enseñanza*. París.
- Valdés, L.M., 1995. *Los indios en los censos de población*. México, UNAM.
- Varese, S., 1983. *Indígenas y educación en México*. México, Centro de Estudios Educativos.
- Varese, S., y N. Rodríguez, 1983. Etnias indígenas y educación en América Latina: diagnóstico y perspectivas, en N. Rodríguez, E. Masferrer y R. Vargas (comp.), *Educación, etnias y des-colonización en América Latina: una guía para la educación*

- bilingüe intercultural*, vol. 1. México, UNESCO-Instituto Indigenista Interamericano, pp. 3-55.
- Vasconcelos, J., 1958. *De Robinson a Odiseo*. México, Obras Completas, Libreros Mexicanos Unidos.
- Vygotsky, L.S., 1962. *Thought and Language*. Cambridge, MIT Press.
- Warman, A., et al., 1970. *De eso que llaman antropología mexicana*. México, Nuestro Tiempo.

18  
MODALIDADES DIFERENCIADAS:  
EDUCACIÓN COMUNITARIA Y TELESECUNDARIA

*Claudia Cárdenas Cabello\**

CONTENIDO

Introducción	548
La equidad como eje de la política pública para lograr la igualdad educativa	549
La diversificación de la oferta educativa: los cursos comunitarios y la telesecundaria	553
Los cursos comunitarios, 555; La telesecundaria, 561	
La equidad como objetivo de la política pública educativa: los programas compensatorios	567
Algunas ideas a manera de conclusión	571
Referencias	573

---

\* Profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco: <ccc@correo.azc.uam.mx>.

## INTRODUCCIÓN

En nuestro país es posible pensar que el subsistema de educación básica no funciona en la realidad exactamente como uno solo, sino como varios subsistemas en coexistencia: la educación general (de carácter público, para poblaciones urbanas y rurales que no es atendida por el Conafe), la comunitaria (destinada a localidades rurales dispersas, pobres, con población mestiza, indígena y migrante atendida por el Conafe), la educación indígena (a cargo de la SEP) y la educación privada.

Esta diversidad en las modalidades de atención (que en principio está pensada para atender a niños y jóvenes provenientes de distintos contextos sociales) dentro del sistema educativo se traduce en una desigualdad de oportunidades educativas y de aprendizaje debido a la fuerte asociación de las condiciones sociales y económicas de los alumnos y sus escuelas con los resultados de los aprendizajes.

En aras de alcanzar la equidad educativa, es importante contar con esta diversificación en la oferta, sin embargo, uno de los problemas más apremiantes en esta agenda consiste en que con independencia de la modalidad en la que los niños y jóvenes estudien, se garantice y se cumpla con su derecho a gozar de una educación de calidad y con resultados de aprendizaje semejantes.

Por ello, para garantizar la equidad dentro del sistema educativo, será necesario implementar a través de los programas compensatorios medidas que mejoren las condiciones tanto de la oferta como de la demanda de servicios educativos. De ahí que el mayor reto que tiene nuestro sistema educativo es generar mayor equidad en su oferta, principalmente en el caso de la educación básica, porque determina en parte el futuro de los niños y jóvenes en términos de su permanencia o abandono de la escuela, así como también, en un sentido más amplio, de sus oportunidades sociales.

Este artículo se desarrolla en cuatro apartados: en el primero se propone el concepto de equidad y su pertinencia para considerarlo como el eje de la política pública a fin de lograr la igualdad educativa; en el segundo se muestra el desarrollo de la telesecundaria y de los cursos comunitarios como modalidades que diversifican la oferta educativa (desde finales de los años sesenta y principios de los setenta) para atender a grupos con diferentes condiciones de vida y necesidades de aprendizaje. Si bien la educación indígena también es una modalidad de atención para grupos vulnerables, en sí misma merece un capítulo aparte por su larga data y cambios en su

concepción, por lo que no será trabajada en este artículo. En el tercer apartado se muestran brevemente los programas compensatorios que se desarrollaron en el sector educativo a partir de la década de 1990, con la idea de generar un sistema educativo con equidad y calidad. Cabe señalar que si bien surgieron con el propósito de remediar las condiciones de la oferta y la demanda educativa para subsanar los déficits de las opciones educativas alternativas que atendían mayoritariamente a la gente en las zonas rurales y se pudieran parecer más a las escuelas regulares, con el paso del tiempo se ha dejado de considerar estas modalidades como remediales y se les apoya con programas específicos en tanto modelos de atención alternativos válidos en sí mismos. En el cuarto apartado se cierra este artículo con algunas ideas a manera de conclusión.

#### LA EQUIDAD COMO EJE DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LOGRAR LA IGUALDAD EDUCATIVA

En lo que respecta a las oportunidades educativas, siempre va a existir una tensión entre la aspiración a la igualdad de éstas y una realidad más amplia de desigualdad social que funciona como contexto para las acciones de política.<sup>1</sup> No hay que perder de vista que las oportunidades sociales son independientes de las oportunidades educativas, es decir, “que la forma en cómo una sociedad decida distribuir sus bienes escasos, estatus y poder, esto es, administrar su desigualdad, es independiente de las decisiones que tome en materia de oportunidad educativa. Por tanto, en lo que respecta a las oportunidades educativas, siempre va a existir una tensión entre la aspiración a la igualdad de éstas y una realidad más amplia de desigualdad social que funciona como contexto para las acciones de política” (Reimers, 1999: 7).

Ante el reconocimiento de desigualdad entre los miembros de la sociedad, Amartya Sen (1992) recomienda considerar ésta como un concepto relacional, es decir, en comparación con los otros, tanto en sus cualidades de seres humanos como en sus pertenencias. En un contexto de diversidad

<sup>1</sup> Por desigualdad se entiende una “distribución desigual o inequitativa entre los habitantes de una sociedad, de los bienes y servicios disponibles en ella” (Stern, 1993: 35). O bien, “como la dispersión de una distribución, sea del ingreso, como del consumo, como de algún otro indicador de bienestar o atributo de la población” (De Ferranti et al., 2004).

humana, las personas son distintas ya sea en sus atributos intrínsecos como en sus posesiones, por lo que la igualdad supone reconocer las diferencias y dar un trato diferente a los que son distintos para compensar a unos respecto de otros.

En este sentido es necesario establecer el tipo de igualdad o desigualdad sobre la que se está hablando, porque desde su perspectiva existen espacios que son mutuamente excluyentes en el terreno de la igualdad. Así, resume su planteamiento con la pregunta: igualdad, ¿de qué? Esto plantea un debate cuya solución es ética respecto de cuál igualdad debe ser considerada. Por esta razón, Fitoussi y Rosanvallon (1996), partiendo de la misma reflexión que Sen frente a la diversidad del ser humano y las distintas dimensiones de la igualdad, reconocen “la necesidad de un concepto que establezca una lógica desde la cual fundar un principio ordenador de las diversidades”, por lo que introducen la noción de *equidad*, entendida como “[la] instancia que se ubica por encima del análisis de la igualdad en cada una de las dimensiones, organizándolas y estructurándolas en torno a una igualdad fundamental. Por tanto, establecer un criterio de equidad significa identificar cuál es la dimensión fundamental respecto a la cual definir un horizonte de igualdad y en torno al cual se estructuran todas las desigualdades restantes” (Fitoussi y Rosanvallon, 1996, citados en López, 2005: 67).

Este principio de equidad parte del reconocimiento de las desigualdades existentes entre los seres humanos y engloba en sí mismo todas las dimensiones de la igualdad en un terreno ético, lo que no nos exime de tener que responder a la pregunta planteada por Sen (1992): igualdad, ¿de qué? Desde esta perspectiva, la noción de equidad es eminentemente política porque hay que elegir la desigualdad básica con un criterio ético y, además, pensarla como un proyecto, como un principio organizador del futuro apelando a la idea del pacto social (López, 2005).

Es importante aclarar que esta noción de equidad, aunque aparece como legitimadora de las desigualdades en diversas dimensiones de la vida social, “solo puede legitimar desigualdades si las mismas están orientadas al logro de una igualdad fundamental, estructurante y organizadora de todas las demás. La noción de equidad no compite ni desplaza a la de igualdad, por el contrario, la integra, ampliándola en sus múltiples dimensiones. No hay equidad sin igualdad, sin esa igualdad estructurante que define el horizonte de todas las acciones” (López, 2005: 68).

Por tanto, si se quiere avanzar en una definición de equidad en educación es necesario identificar una igualdad fundamental con base en la cual

estructurar un proyecto educativo que rompa con las desigualdades que reproduce.<sup>2</sup> De acuerdo con López (2006) y Sandoval (2007) existen cuatro principios de equidad que compiten por imponerse en el espacio educativo y que se organizan a partir de las siguientes igualdades fundamentales: igualdad de acceso, igualdad en las condiciones o medios de aprendizaje, igualdad en los logros o resultados e igualdad en la realización social de estos logros.<sup>3</sup>

El principio de equidad bajo el criterio de *igualdad de acceso* implica un esquema meritocrático,<sup>4</sup> en el cual el logro educativo se explica como resultado de las capacidades y esfuerzos del individuo. Si se considera una propuesta de equidad con este criterio de igualdad, lo que se hace es obviar las desigualdades desde las que parten los alumnos que ingresan a la escuela y legitimar procesos como el fracaso escolar.

El principio de equidad basado en el criterio de igualdad en las condiciones o los medios de aprendizaje, es decir, igualdad en los procesos educativos al ofrecer una oferta educativa igual para todos, implica tratar

<sup>2</sup> Igualdad y equidad suelen usarse habitualmente como sinónimos. Sin embargo, si bien similares, son conceptos connotativamente distintos. “Igualdad en el ámbito social hace comprensivamente a la base común de derechos y responsabilidades que corresponden a los miembros de la sociedad de acuerdo a las pautas que rigen su funcionamiento, en tanto pertenecientes a la misma. Igualdad remite a la característica común compartida. En tanto que equidad remite desde la igualdad a la consideración de la especificidad, de la diferencia. Incluye igualdad y diferencia. De allí que, referido a los grupos humanos, el concepto de equidad queda naturalmente implicado con el de justicia que connota igualdad y equilibrio. En el ámbito educativo, la equidad se involucra con la justicia social distributiva” (Arrupe, 2002: 1).

<sup>3</sup> El concepto de equidad se fundamenta en interacción con tres conceptos de enorme importancia social: por un lado, el de igualdad; por otro, el cumplimiento del derecho y la justicia, y por último, el de inclusión. La única igualdad en educación pertinente es la de oportunidades, ya que la igualdad es defendible si se asocia con los conceptos de igual dignidad, derechos y libertades para un igual derecho a la educación (Bracho y Hernández, 2009: 4).

<sup>4</sup> De acuerdo con Dubet y Duru-Bellat (citados por Bolívar, 2005: 60) una concepción puramente meritocrática de la cultura escolar presenta un conjunto de problemas que la cuestionan: 1] la justicia implícita en el mérito está evidentemente alterada por el conjunto de desigualdades sociales situadas fuera de la escuela; 2] la escuela como está organizada no es un espacio de pura igualdad de oportunidades porque es dependiente del lugar en que se enclava en el contexto social, ya de por sí desigual; 3] en el ideal de la norma, los vencidos, los alumnos que han fracasado, no son vistos como las víctimas de la injusticia social, sino como los responsables de sus propios fracasos, puesto que la escuela les ha dado las mismas oportunidades para triunfar.

del mismo modo a personas que provienen de orígenes sociales desiguales. Así que, al igual que con el criterio anterior, la escuela se convierte en un espacio reproductor y legitimador de las desigualdades previas al tratar como iguales a los alumnos que por sus diversas condiciones de origen social no lo son.

Basar un principio de equidad en la *igualdad en la realización social de los logros educativos* hace referencia a la importancia de que los egresados cuenten con aprendizajes socialmente relevantes y útiles para desempeñarse no sólo en el sector productivo, sino en la vida en general. Esto es, contar con un aprendizaje que les permitan tener un “acceso universal a los códigos de la modernidad” (Ortega, 2003).

Finalmente, el principio de equidad basado en el criterio de *igualdad de resultados* parece ser el único que puede compensar las desigualdades previas al tener como sustento la idea de que un incremento en el nivel educativo de los alumnos les proveerá de las herramientas necesarias para una inserción en el mercado de trabajo y una mayor participación e influencia en la sociedad mediante el ejercicio de la ciudadanía.

Si seguimos esta línea de razonamiento, habrá que preguntarse, ¿cuáles serán las desigualdades educativas que desde la política educativa se tendrán que promover para garantizar la equidad educativa fundamental, es decir, la igualdad de resultados?

Atendiendo al primer principio, tendría que promoverse una desigualdad de acceso, esto implicaría dar un trato diferenciado a los niños, favoreciendo un ingreso más temprano a aquellos que provienen de condiciones sociales más precarias y otorgando incentivos económicos o materiales a las familias para garantizar la permanencia en el sistema.

El segundo principio implicaría una desigualdad en las condiciones o los medios de aprendizaje, es decir, habrá que reconocer la diversidad de orígenes socioculturales de los estudiantes, de los contextos en los que se labora y establecer diseños pedagógicos y organizacionales para lograr buenos resultados de aprendizaje en esos contextos de enseñanza.

El cuarto principio, la *desigualdad en la realización social de los logros educativos*, implicaría, por un lado, diferenciar la dotación en la oferta de insumos a las escuelas y a los alumnos: materiales de texto, libros, infraestructura, etc., para subsanar las carencias en las que se desarrolla el proceso educativo. Y por otro, una atención a los niños y jóvenes en esta condición con mejores profesores, prácticas educativas, tiempo de enseñanza, clima escolar, etcétera.

En síntesis, el principio de equidad basado en la igualdad de resultados aparece “como el único con opción de compensar y revertir las desigualdades de inicio desde las que los niños y adolescentes se incorporan a las prácticas educativas, rompiendo dentro del sistema educativo con los determinantes sociales” (López, 2006: 24). En este sentido, el nuevo reto que presenta el sistema educativo es lograr que el acceso a los servicios educativos sea no sólo igualitario, sino también justo y que satisfaga las necesidades particulares de los grupos que los reciben (López, 2004).

Por tanto, una política de equidad educativa requerirá tener como su eje la diversidad, si lo que se persigue es que todos los alumnos, con independencia de la modalidad en que cursen sus estudios, logren aprendizajes más igualitarios. Esto implicará reconocer la heterogeneidad de los contextos sociales y culturales donde se ubican las escuelas, se realizan las prácticas educativas y se desenvuelven los niños y jóvenes que asisten a ellas.

Para atender este reto, el sistema educativo nacional ha avanzado en la creación de numerosas escuelas en el territorio y ha diseñado e implementado ofertas educativas dirigidas a la población excluida. Esto con el propósito no sólo de otorgar oportunidades educativas, sino de mejorar las oportunidades de aprendizaje mediante la creación de modelos específicamente diseñados para responder a poblaciones con diferentes necesidades de aprendizaje y condiciones de vida (cursos comunitarios, telesecundarias), rompiendo con ello la lógica de la oferta escolar homogénea que caracterizaba al sistema educativo hasta finales de la década de los sesenta y principios de los setenta.

#### LA DIVERSIFICACIÓN DE LA OFERTA EDUCATIVA: LOS CURSOS COMUNITARIOS Y LA TELESECUNDARIA

A principios del siglo xx sólo tenían acceso a la educación primaria alrededor de un tercio de los niños de hogares urbanos y de estratos sociales medio y altos, y los índices de analfabetismo eran superiores a 80% (INEE, 2007: 123). Hacia 1921, Vasconcelos, al frente de la SEP, echó a andar una fuerte campaña de alfabetización para la población rural (que era la mayoritaria en el país) a través de las Misiones Culturales, las Casas del Pueblo y las Escuelas Rurales. Algunas de esas experiencias fueron continuadas o transformadas durante la década de 1930. Sin embargo, a partir de los años cuarenta y con el proceso de modernización, la educación atendió mayor-

tariamente a las poblaciones urbanas, por lo que, a lo largo del tiempo, el rezago educativo (que incluye a la población analfabeta y a la que no ingresa o no concluye la educación primaria) se concentró mayoritariamente en el ámbito rural.

A partir de los años cincuenta, los esfuerzos por extender la primaria (única obligatoria hasta 1993) se enfrentaron con el alto crecimiento demográfico que se intensificó por las migraciones del campo a la ciudad. Ante esta expansión de la demanda, en 1959, Jaime Torres Bodet al frente de la SEP creó el Plan de Mejoramiento y Expansión de la Educación Primaria (conocido como el Plan de Once Años, por el periodo previsto para su operación).<sup>5</sup> Sin embargo, culminado el plan no se habían cubierto por completo las metas, por lo que fue hasta los años ochenta cuando se pudo anunciar la universalización de la escuela primaria.

Hacia finales de la década de 1970 el rezago educativo persistía<sup>6</sup> y dicha situación se explicaba en parte por la falta de escuelas en gran número de localidades rurales y también debido al alto número de escuelas que no ofrecían los seis años de educación básica. Si bien la demanda por la educación primaria era mayor en las zonas urbanas, el rezago se concentraba en las pequeñas poblaciones: “Alrededor de 75% de los niños que no asistían a la escuela habitaban en localidades menores de 500 habitantes” (Ramírez y Chaves, 2006: 30).

Es en este contexto que se desarrollaron modalidades de atención alternativas (telesecundarias y cursos comunitarios) para ofrecer servicios educativos a personas que se encontraban en localidades muy dispersas, pequeñas y de reducida demanda, con lo cual el sistema educativo transitó de un modelo educativo de atención mayoritariamente urbano, centraliza-

<sup>5</sup> “La Comisión encargada del diseño del Plan calculó que para el ciclo escolar 1958-1959 más de 3 millones de niños carecían de acceso a la escuela primaria de un total de 7 millones de niños entre seis y 14 años de edad, pero que de cada 100 niños que se inscribían en primer grado, sólo 14 alumnos lograban concluir el sexto grado” (Ramírez y Chaves, 2006: 28).

<sup>6</sup> “El diagnóstico de la SEP sobre la educación primaria mostraba que en ciclo escolar 1977-1978 la población atendida era de 12 600 000 y la no atendida era de 1 300 000. El flujo de la matrícula escolar indicaba claramente la reducción sucesiva de su dimensión a lo largo de los seis años y, en consecuencia, una eficiencia terminal promedio de 32%; pero las diferencias entre las zonas urbanas y las rurales eran enormes: mientras que en las primeras egresaba 54% de los que se habían inscrito en primer grado, en las segundas esa proporción era de 10%” (Solana, citado por Ramírez y Chaves, 2006: 29).

do y homogeneizador a uno que reconoció las particularidades de los grupos a los cuales iba a atender y que creó modalidades con características pedagógicas y organizacionales distintas.

En la creación de estas modalidades no sólo estaba presente el tema de la atención al rezago educativo, sino la necesidad de dar cabal cumplimiento al artículo tercero constitucional que señala a la educación como un derecho y al Estado como el responsable de impartirla.

### *Los cursos comunitarios*

Con la creación en 1971 del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) se decidió de manera más enfática atender a través de modalidades educativas innovadoras a las poblaciones de las zonas rurales dispersas y en condiciones de pobreza.<sup>7</sup> A partir de 1972, por encargo de la SEP, el Conafe comenzó a diseñar el proyecto de los cursos comunitarios de primaria destinados para pequeñas comunidades rurales e indígenas con poblaciones de entre cinco y 30 niños en edad escolar y en las que no hubiera acceso a la escuela primaria.<sup>8</sup>

El Conafe comenzó con la educación comunitaria en el ciclo escolar 1973-1974, cuando 100 jóvenes en el estado de Guerrero y 200 en el de Chiapas comenzaron su labor como instructores comunitarios. En los inicios del sistema se ofrecieron los cuatro primeros grados de primaria divididos en dos niveles: nivel I (primer grado) y nivel II (segundo, tercero y cuarto grados). Más adelante se extendió a los seis años, constando de tres niveles con dos años cada uno (Torres y Tenti, 2000). En 1975 se iniciaron formalmente los cursos comunitarios para la educación primaria y en 1981 comenzó el programa de preescolar comunitario.

<sup>7</sup> La misión del Conafe es: “Propiciar y proporcionar atención educativa diferenciada a los habitantes de zonas rurales que no disfrutaban del desarrollo social, a partir del reconocimiento de su diversidad cultural y socioeconómica, que permita disminuir las diferencias existentes con otros sectores de la sociedad y avanzar en aspectos de equidad y pertenencia social, ofreciendo alternativas de acceso, permanencia y éxito para el bienestar individual, familiar y comunitario” (Conafe, 2009).

<sup>8</sup> La propuesta pedagógica de esta modalidad fue diseñada por un equipo del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (DIE/CINVESTAV/IPN) por encargo del Conafe (Chaves y Ramírez, 2006: 16).

La figura del instructor comunitario (IC) se ha transformado a lo largo del tiempo. En sus orígenes no se tenía muy claro su perfil por lo que se aceptaban desde jóvenes de 15 años hasta maestros jubilados, recibían apoyo económico y no se tenía establecida la permanencia en la comunidad. Actualmente, son jóvenes originarios de la localidad o de localidades cercanas que prestan su servicio social como instructores y tienen entre 14 y 24 años, son egresados de secundaria o bachillerato, permanecen en la comunidad y al término de sus dos años de servicio reciben una beca para continuar con sus estudios de bachillerato o de educación superior.<sup>9</sup>

El Conafe se plantea objetivos educativos en dos niveles: por un lado, al ofrecer educación básica para los alumnos de las comunidades más apartadas y, por otro, para los propios instructores comunitarios cuyo modelo docente combina el servicio social con una beca para continuar estudios al término del periodo de dos años en la comunidad. Esta cuestión tiene un impacto educativo y social tanto en los alumnos como en los propios instructores.

Los cursos comunitarios están estructurados en tres niveles (cada uno de ellos integrado por el equivalente a dos grados del sistema formal) y corresponden a la noción de ciclos destacados por sus ventajas curriculares y pedagógicas, así como de organización escolar. “Entre las ventajas del ciclo (de dos, tres o cuatro años) frente al grado se mencionan: que el ciclo responde mejor a las etapas y los procesos de crecimiento y maduración de los alumnos; permite mayor flexibilidad en la enseñanza como en el aprendizaje; posibilita responder a la heterogeneidad de los alumnos permitiendo atender las motivaciones y ritmos individuales de aprendizaje; la flexibilización del calendario y el horario escolar adaptándolo a las necesidades locales, entre otras” (Torres y Tenti, 2000: 35).

Las escuelas del Conafe son de organización multigrado,<sup>10</sup> es decir, se trabaja en grupos reducidos de alumnos que tienen diferentes edades y que estudian en un mismo espacio, a cargo de uno, dos o tres maestros; 89.2%

<sup>9</sup> “Los jóvenes reciben por parte del Conafe una capacitación, asesoría y material didáctico especial, así como un apoyo económico de alrededor de dos salarios mínimos por dos años” (Martínez Rizo, 2006: 14).

<sup>10</sup> “La organización multigrado o multinivel exige no únicamente una metodología sino un sistema de enseñanza distinto en todos sus componentes: estructura, organización, currículo, didáctica, evaluación, promoción, supervisión, rol y formación docente. En este modelo dos factores son claves: la formación docente y los materiales adecuados” (Torres y Tenti, 2000: 45).

de los cursos comunitarios son unidocentes, 9.5% bidocentes y sólo 1.3% tienen tres o cuatro maestros. Lo que es importante destacar es que los cursos comunitarios no son las únicas escuelas multigrado dentro del nivel de primaria en el país, también existen 6 185 primarias indígenas y 25 045 primarias generales que representan 44.5% del total de las primarias del país, aunque su matrícula constituye solamente 9.5% del total nacional (Martínez Rizo, 2006: 8). Un ejemplo de la inequidad en las oportunidades educativas lo observamos en la presencia de estas escuelas de organización multigrado por entidad: en el Distrito Federal representan 1.1% y corresponden solamente a primarias generales. En el caso de Chiapas, 68.5% de todas las primarias son de organización multigrado: 100% de los cursos comunitarios, 71.4% de las primarias indígenas y 47.5% de las primarias generales de la entidad (Martínez Rizo, 2006: 9).<sup>11</sup>

Este modelo de cursos comunitarios además cuenta con la participación de las familias y de la comunidad porque se establece un contrato entre el Estado y la comunidad local en el que hay una distribución de los costos y responsabilidades. Los instructores comunitarios son alojados y alimentados rotativamente por las propias familias y éstas tienen una función a través de la Asociación de Padres de Familia para corregir el ausentismo docente, ya que tienen la facultad de ejercer un control sobre la asistencia del docente a la escuela.

Para el ciclo escolar 2004-2005, el Conafe manejó un total de 12 420 cursos comunitarios, con una matrícula de 124 691 alumnos, lo que representó cerca de 13% de las escuelas y 0.9% de la matrícula de este nivel (Martínez Rizo, 2006: 8). De hecho, 74.4% de los cursos comunitarios se ubican en localidades de menos de 100 habitantes, 13% en localidades de 100 a 249 habitantes y los restantes en localidades por arriba de los 500 habitantes.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Cabe señalar que ante la presencia de aulas multigrado en el sistema educativo, la SEP comenzó a construir una propuesta de un nuevo modelo educativo para escuelas multigrado, que surgió de un diagnóstico realizado en el ciclo escolar 2002-2003 en el que visitaron los 11 estados con más escuelas multigrado. Se probó la propuesta en el ciclo escolar 2004-2005 en 14 estados para hacer las mejoras y ajustes necesarios y se echó a andar en el ciclo escolar 2006-2007. Se capacitaron 100 000 docentes en la aplicación del Nuevo Modelo de Escuelas Multigrado. En su instrumentación participaron la Dirección General de Educación Indígena de la SEP y el Conafe y de ahí se obtuvo la propuesta que se generalizó en septiembre de 2006 (SEP, 2006).

<sup>12</sup> “En la última década, lejos de disminuir las localidades de menos de 100 habitantes, se han incrementado al pasar de 108 307 en 1990 a 148 579 en el año 2000. Lo que representa el 74.52% del total de las 199 391 localidades” (Martínez Rizo, 2006: 12).

Cifras del siguiente ciclo escolar 2005-2006 muestran una matrícula menor en cursos comunitarios (116 422 alumnos), que representan 0.8% de la matrícula total del nivel; 59% se ubica en localidades de menos de 100 habitantes y 18% en localidades entre 100 y 249 habitantes.

Al observar el tamaño de las localidades es muy comprensible que haya una fuerte asociación entre las condiciones materiales de la comunidad y las de la escuela, como lo informa la SEP (2008) en el *Anexo estadístico de la Alianza por la Calidad de la Educación*. En términos de infraestructura, 1 823 primarias comunitarias y 119 secundarias también comunitarias se encuentran en mal estado.<sup>13</sup> Con respecto al equipamiento, 872 primarias y 34 secundarias comunitarias lo tienen en mal estado.<sup>14</sup> Las escuelas que tienen tanto infraestructura como equipamiento en mal estado son 225 primarias comunitarias y nueve secundarias comunitarias. En cuanto al equipamiento de servicios de cómputo en las primarias comunitarias, la SEP (2008) informa sobre la existencia de 55 computadoras en operación, tres para uso educativo y administrativo, 44 para uso educativo y sólo siete con conexión a internet.

Lo anterior coincide con los resultados del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2006) y otros estudios en cuanto al círculo vicioso que tiende a establecerse entre las características de la demanda y las de la oferta educativas: “Así, las mayores carencias en cuanto a infraestructura se observan en los centros escolares asentados en comunidades de mayor marginación, con escasez de servicios básicos en la propia escuela y que atienden a una población en situación muy desfavorecida” (INEE, 2006: 83).

En 1981, el Conafe creó el Programa de Educación Inicial No Escolarizada, que se basa en la participación comunitaria, ya que capacita a los padres de familia con hijos menores de cuatro años de edad para mejorar

<sup>13</sup> Que la infraestructura esté en “mal estado” significa que el material de los muros y del techo de las aulas pueden ser de cartón, carrizo, palma, tierra, tejamanil, alambre de púas, lámina metálica, malla ciclónica u otro; que más de 50% de los sanitarios estén en malas condiciones, y que de 40 a 75% de las aulas tengan problemas en su infraestructura. Además, que haya cinco o seis de los siguientes problemas: “fugas en las tuberías, cables expuestos, corrosión del acero estructural, encharcamiento en las losas, humedad o salitre en los muros, vibración excesiva en circulaciones o escaleras, puertas, cancelos o vidriería sueltos o con fijación deficiente, fisuras o grietas y aplanado o recurrimientos sueltos” (SEP, 2008).

<sup>14</sup> “Un equipamiento en ‘mal estado’ se refiere a la presencia de más de 150 alumnos por computadora en operación, que entre 40 y 75% de los pizarrones estén en mal estado y que entre 40 y 75% de los asientos de las bancas estén en mal estado” (SEP, 2008).

las prácticas de crianza haciéndolos partícipes del proceso de estimulación temprana de sus hijos para con ello aumentar las oportunidades de permanencia en la educación primaria. Actualmente, se atiende a los 31 estados de la República en 1 887 municipios (79% del total nacional), en 16 086 localidades (10.3% del total), de las cuales 8.3% son rurales y 17% son urbano-marginadas (Conafe).

Actualmente, el Conafe realiza sus distintos programas, modalidades y proyectos de preescolar, primaria y posprimaria comunitaria en tres contextos geográficos: 1] las microlocalidades del medio rural, 2] los campamentos de residencia temporal de población campesina migrante y 3] las zonas suburbanas.<sup>15</sup>

### *¿Qué dicen las evaluaciones?*

Las evaluaciones realizadas en 2006 por el INEE a los alumnos de tercero de primaria y presentadas en 2007<sup>16</sup> mostraron que los alumnos de cursos comunitarios obtuvieron calificaciones superiores a las obtenidas por los estudiantes de otras modalidades y estratos escolares públicos (escuelas generales urbanas y rurales, e indígenas) tanto en español como en matemáticas; resultados que son mejores, o al menos parecidos, en el tercer grado de primaria, pero inferiores en el sexto.

<sup>15</sup> Las microlocalidades tienen un rango de población que va desde menos de 100 a 500 habitantes, aunque en su mayoría tienen un promedio de 50 miembros. En ellas habita población campesina, mestiza e indígena. Se encuentran alejadas de poblaciones urbanas y presentan una carencia de servicios básicos (agua potable, drenaje, alumbrado público, vías de comunicación, entre otros). En el caso de las comunidades indígenas el grado de marginación y dispersión geográfica es mucho mayor. En los campamentos de residencia temporal de población campesina migrante confluyen familias de distintos estados y grupos étnicos del país que se desplazan en busca de mejores condiciones de vida. No sólo las condiciones de los campamentos son precarias, sino que el sentimiento de desarraigo de las personas, aunado a la discriminación de la que son objeto por parte de los residentes estables, hacen que la labor con los niños migrantes sea de suma relevancia. Las zonas suburbanas son el resultado de la expansión de las ciudades y la migración de la población rural que llega en busca de mejores oportunidades de vida. Algunos de los alumnos de estos cursos comunitarios son los rechazados o expulsados del sistema regular.

<sup>16</sup> El estudio al que se hace referencia es *El aprendizaje en tercero de primaria en México: Español y Matemáticas, Ciencias Naturales y Sociales 2007* (Backhoff, et al., 2007), cuyos datos son retomados en INEE, 2007, de donde se están tomando las referencias.

Los resultados dados a conocer en 2007 muestran que en el aprendizaje del español, en el ámbito nacional, “uno de cada cuatro estudiantes se encuentra en el *Por debajo del básico*, el 56% en el *Básico*, 17% se sitúa en el nivel *Medio* y sólo dos alumnos de 100 alcanzan el nivel *Avanzado*. En cuanto a los cursos comunitarios, 17% se ubica en el nivel *Por debajo del Básico*, la mitad de ellos (52%) en el *Básico*, una cuarta parte (25%) en el nivel *Medio* y sólo cuatro de cien se ubican en el nivel *Avanzado*” (INEE, 2007: 74).

Con respecto al aprendizaje en matemáticas:

...a nivel nacional cuatro de cada diez estudiantes se encuentra en el nivel *Por debajo del Básico*, la quinta parte se ubica en el nivel *Básico*, tres de cada diez (31%) se sitúa en el nivel *Medio* y 9% alcanza el nivel *Superior*. Por su parte, los resultados de los alumnos de cursos comunitarios muestran que el 35% se ubica el nivel *Por debajo del Básico*, 17% en el nivel *Básico*, 36% en el nivel *Medio* y 12 de cada cien se ubican en el nivel *Superior* (INNE, 2007: 77).

Estos hallazgos contrastan con los publicados en 2006, en los cuales los estudiantes de sexto año de cursos comunitarios en ambas asignaturas se encontraban por debajo de los estudiantes de las escuelas urbanas y rurales. Por tal razón se buscaron evidencias a favor y en contra de lo que se informa, porque pareciera que los datos resultaban equívocos.

Aunque se señala que no se logró recabar evidencia consistente que refute del todo los resultados de 2007, se muestra que estos datos tienen cierta validez y que de acuerdo con los especialistas se justifican cuando se analiza el modelo pedagógico del Conafe y su operación durante los últimos años. Los buenos resultados en el tercer año pueden deberse a que los “instructores comunitarios prestan más atención a los estudiantes que cursan los niveles I y II que a los alumnos que cursan el nivel III. Y que se le da prioridad a la adquisición de habilidades de lectoescritura y al manejo de números y operaciones básicas por encima del resto de los dominios curriculares” (INEE, 2007: 90).

La explicación de por qué lo logrado con los alumnos de tercero se pierde con los alumnos de sexto puede deberse a dos razones: una mayor exigencia de autodidactismo a los alumnos del nivel III y, por otra, un cambio transitorio entre 1998 y 2005 en el modelo pedagógico basado en competencias, que alteró y deterioró la operación y efectividad del modelo al no ser por completo entendido ni acompañado de capacitación y materiales docentes acordes con el cambio.

Quizá la lección más importante de estos resultados sea analizar a fondo el modelo pedagógico de los cursos comunitarios, porque hay evidencia de que algo se está haciendo bien para que los alumnos que se encuentran en esa situación de desventaja social puedan obtener resultados mejores o equiparables a los de sus pares en otras modalidades de primaria. Por otro lado, aprender de la experiencia de este modelo pedagógico del Conafe puede llevar a extenderlo a las escuelas que están funcionando con una organización multigrado, sin que sus profesores cuenten con una capacitación y materiales que les ayuden a solventar esta experiencia docente para la cual no fueron formados.

### *La telesecundaria*

La telesecundaria surgió en 1968 como una modalidad de atención más del sistema educativo para ampliar el acceso en el nivel de secundaria. Fue creada para atender a los jóvenes de comunidades pequeñas y marginadas en las cuales, ante la falta de suficiente demanda, no se pueden establecer secundarias generales o técnicas.<sup>17</sup>

Esta modalidad tiene características que la hacen ciertamente distinta a las secundarias generales y técnicas, pues a pesar de que persigue los mismos objetivos establecidos en los planes y programas, brinda educación secundaria a jóvenes en comunidades rurales con un modelo educativo que combina elementos escolarizados con elementos de educación a distancia, por lo que difiere en su operación, organización y en los recursos didácticos que utiliza.

El modelo ha transitado de la “clase televisada” dictada por un “telemaestro” durante 20 minutos, en blanco y negro, teniendo como único apoyo una pizarra, un franelógrafo y a veces algunos gráficos, esquemas y fotografías, a programas educativos de gran calidad que combinan una amplia variedad de recursos televisivos y didácticos. “De los ‘esquemas de clase’, inicialmente impresos y distribuidos de manera informal, como apoyo al docente y a los alumnos para seguir la clase televisada, se ha pasado a un juego de materiales educativos (54 libros) que incluyen la Guía de aprendi-

<sup>17</sup> El establecimiento de una secundaria general o técnica requiere la presencia de al menos 70 estudiantes; la apertura de una telesecundaria puede darse con un mínimo de 12 (INEE, 2006: 76).

zaje, un libro de Conceptos básicos y una Guía didáctica para el maestro, y una propuesta de modelo pedagógico para la telesecundaria” (Torres y Tenti, 2000: 24).

A partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal de 1992 (ANMEB), se estableció que “el papel del maestro es el de motivador, orientador e impulsor de los propósitos educativos del programa, no la fuente principal de información. Esta función corresponde al programa televisivo, el cual dura aproximadamente 17 minutos y tiene una estructura constituida por segmentos y es producido por diversos especialistas de televisión y de las disciplinas objeto de estudio” (Tapia, Quiroz y Toledo, 1998: 118).

Asimismo, la telesecundaria requiere menor inversión comparada con las otras dos modalidades. Para el ciclo escolar 2002-2003 la inversión anual en secundarias generales con una matrícula de 2 519 834 de alumnos fue de 31 397 131 640 pesos; en las técnicas con una matrícula de 1 546 490 alumnos, la inversión fue de 22 535 452 280 pesos, y en las telesecundarias con una matrícula de 1 144 760 alumnos la inversión fue de 7 796 960 360 pesos. En correspondencia, el gasto promedio por alumno también muestra estas diferencias: en las generales 12 460 pesos, en las técnicas 14 572 pesos y en las telesecundarias 6 811 pesos (SEP, 2004: 4).

Las considerables diferencias en los montos de inversión que se aprecian entre las modalidades resultan todavía más llamativas en términos de equidad si recordamos que, en la telesecundaria, “la comunidad también participa, entre otras cosas, donando el terreno donde se construye la escuela, dicha participación tiene un carácter ‘contributivo’. Mientras que en la mayoría de las áreas urbanas el Estado se hace cargo de la construcción y mantenimiento del edificio escolar, en las comunidades rurales las familias contribuyen con trabajo y a veces con insumos a la producción y reproducción de la infraestructura escolar” (Torres y Tenti, 2000: 14).

Otro rasgo que abona al funcionamiento de las escuelas telesecundarias es que aunque la organización multigrado (que un solo maestro atienda en una misma aula a alumnos de distintos grados) no está prevista por el modelo, en el ciclo escolar 2006-2007 se registró la existencia de 9% de telesecundarias unitarias y 12.5% de bidocentes. Más aún, esta modalidad de escuelas multigrado representa cuando menos la mitad de las telesecundarias en los estados de Durango, Sonora, Zacatecas, Baja California Sur y Chihuahua (INNE, 2007: 114). Esta cuestión nos invita a reflexionar en torno al problema que para los docentes y los alumnos puede implicar el tra-

bajo en el aula, dado que ni sus materiales ni la estructura de la clase están diseñados para trabajar con distintos grados al mismo tiempo.

En términos de apoyo a la actividad docente a través de los equipos de cómputo, la SEP reporta lo siguiente: la existencia de 93 058 computadoras en operación, de las cuales 14 188 son para uso educativo y administrativo; 61% de las telesecundarias tienen al menos un equipo de cómputo para uso educativo, y sólo 7.8% de las escuelas (1 176) tiene acceso a internet (SEP, 2008). Cabe destacar que, en este rubro, las cifras difieren dependiendo de la fuente: de acuerdo con el Censo de Recursos Tecnológicos levantado por el ILCE (citado en INEE, 2007: 113) se indica que la mitad de las telesecundarias no tenía siquiera una computadora para uso educativo, lo que no coincide con la información del Conafe, según la cual “para el ciclo escolar 2004-2005 se habrían distribuido a un poco más de 10 600 telesecundarias (alrededor de 65% de las escuelas) un total de 21 334 paquetes de cómputo conformado por dos computadoras, dos mesas, dos reguladores y dos paquetes de *software* XP estándar, así como una impresora” (INEE, 2007: 113). Cualesquiera que sean las cifras exactas, por un lado, todavía no se logra cubrir el universo de escuelas y, por otro, la conexión a internet para un gran número de ellas todavía es una tarea pendiente.

Para tener una idea del crecimiento de esta modalidad de atención, en el ciclo escolar 2006-2007 se registraron 32 788 escuelas secundarias en el país. De ellas, 51.7% eran telesecundarias y atendieron a una quinta parte de los 6 millones de alumnos inscritos en este nivel: 87% de las telesecundarias se ubica en localidades menores a 2 500 habitantes y seis de cada 10 lo hace en localidades de alta y muy alta marginación (INEE, 2007).<sup>18</sup>

Un hecho que es importante resaltar es que ha sido principalmente por medio de la modalidad de telesecundaria como se ha atendido la demanda de educación secundaria desde que se decretó su obligatoriedad en 1993. Al comparar los ciclos escolares 1993-1994 y 2006-2007 se aprecia que de 1 713 543 alumnos que se incorporaron durante esos 13 años, 35.5% (674 203 alumnos) lo hizo con la modalidad de la telesecundaria, además, de las 11 993 escuelas que fueron creadas en ese mismo periodo, 64% (7 599) fueron telesecundarias (Martínez Rizo, 2006).

<sup>18</sup> La participación de esta modalidad por entidad federativa varía considerablemente: mientras que en Zacatecas, San Luis Potosí, Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Hidalgo y Puebla al menos dos de cada tres escuelas secundarias pertenecen a esta modalidad, en Coahuila, Baja California, Nuevo León y el Distrito Federal, las telesecundarias atienden a no más de 4% de la matrícula total en estas entidades (INEE, 2007: 96).

Si bien la telesecundaria ha servido para ofrecer educación secundaria a los egresados de los cursos comunitarios y las primarias en las comunidades rurales marginadas, todo apunta a que seguirá siendo la modalidad con la cual se le dará atención a la creciente demanda por servicios de secundaria, porque “se estima que el 18% de las localidades rurales del país (poco más de 34 000) cuenta con servicio de educación primaria, pero no con oferta de secundaria a pesar de que en ellas sí residen jóvenes de 12 a 14 años” (INEE, 2007: 104).

### *¿Qué dicen las evaluaciones?*

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2007) señala que las evaluaciones de la última década (Pruebas de Estándares Nacionales de SEP 1998-2003; PISA de la OCDE 2003 y 2006, y Excale del INEE 2005) son consistentes en mostrar que los resultados del aprendizaje de los alumnos de la telesecundaria se encuentran por debajo de los de sus pares en las otras modalidades públicas (general y técnica) y en la modalidad privada.

Los Exámenes de la Calidad y el Logro (Excale) aplicados por el INEE en 2005 evaluaron los dominios curriculares de Español, Escritura y Matemáticas, y en ellos se destacan los porcentajes de quienes presentaron los rendimientos “*por debajo del nivel básico*”, lo que significa que los alumnos no han logrado adquirir los conocimientos y las habilidades escolares necesarios para continuar aprendiendo satisfactoriamente en los dominios evaluados.

En el caso de la materia de Español, el porcentaje de alumnos de la muestra que se encuentra “*por debajo del nivel básico*” representa casi una tercera parte de los alumnos en las modalidades general y técnica, y a la mitad de los de telesecundaria en comparación con 8.1% de los alumnos de las secundarias privadas. En la evaluación de Escritura se encontraban “*por debajo del nivel básico*” 54.9 y 56.7% de los alumnos de secundarias generales y técnicas, respectivamente, y 69.5% de los de telesecundaria en comparación con 25.9% de los alumnos de las escuelas privadas. Finalmente, en Matemáticas se encontraban “*por debajo del nivel básico*” la mitad de los alumnos de secundarias generales y técnicas, y dos terceras partes de los de telesecundaria en comparación con 23.7% de los alumnos de la modalidad privada (INEE, 2007: 105).

Por un lado, es pertinente realizar la comparación entre las modalidades públicas porque, como se ha mostrado, los costos de inversión y por alumno de la telesecundaria respecto de las otras dos modalidades son muy diferenciados y, sin embargo, los resultados de las secundarias generales y las técnicas tampoco son para nada halagüeños. No se está diciendo que habrá que conformarse con eso, pero sí habrá que tenerlo en cuenta para matizar la interpretación de los resultados. En este sentido puede afirmarse que los niveles de logro de los alumnos no son directamente comparables sin atender los contextos en los cuales se desenvuelven, debido a la estrecha relación que existe entre las condiciones sociales de los alumnos y las de las escuelas a las que asisten con los resultados de aprendizaje. Menos aún resulta válida la comparación del nivel académico promedio que presentan las distintas escuelas, las cuales reciben niños con características socioculturales diversas y, por tanto, con niveles de educabilidad<sup>19</sup> también diversos.

Por otro lado, al comparar los resultados de las telesecundarias con los de las escuelas privadas, como suele hacerse, y señalar así los pobres desempeños en las pruebas, se muestra el tamaño del abismo que se abre en materia de equidad educativa. Insistimos en que esta comparación tendría que hacerse también con respecto a toda la oferta de secundaria pública, porque es con este servicio que se atiende al mayor porcentaje de la población en edad escolar.

Respecto de las oportunidades educativas que la telesecundaria representa para los jóvenes que asisten a ella, Santos del Real (2001) se pregunta en su trabajo ¿qué oportunidades tendrán para aprender los jóvenes de zonas marginadas que entran a la telesecundaria? La autora responde que tendrán escasa posibilidad de alcanzar los estándares tanto en comprensión de lectura como en habilidades matemáticas; de lograr resultados de aprendizaje equiparables a los de sus compañeros en las otras modalidades; al pertenecer a los estratos más pobres, tendrán poca oportunidad de lograr resultados de aprendizaje equiparables a los de sus compañeros en zonas menos marginadas; hay gran posibilidad de que el ser indígenas les pese como factor de fracaso escolar. Concluye señalando que los jóvenes que

<sup>19</sup> “El concepto de educabilidad apunta a identificar cuál es el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que hacen posible que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela, al mismo tiempo que invita a analizar cuáles son las condiciones sociales que hacen posible que todos los niños y adolescentes accedan a esos recursos para poder así recibir una educación de calidad” (López, 2004: 2-3).

llegan a la telesecundaria ingresan en una modalidad que es incapaz de compensar las desventajas socioeconómicas y culturales de origen y que, al operar desigualmente, las reproduce y acentúa, dándole menos a quien menos tiene, por lo que es una modalidad que juega en contra de la equidad en las oportunidades de aprendizaje de los jóvenes de los estratos más pobres del país.

En otro estudio realizado por Noriega y Santos (2004) se muestra a partir de datos del Examen de Ingreso a la Educación Media Superior (EXANI-I) qué probabilidad tiene un egresado de secundaria de continuar con sus estudios medios superiores dependiendo del tipo de telesecundaria de la que egresa. Entre sus hallazgos señalan que la mayoría de las telesecundarias sin sustentantes y aquéllas con menos de 30% de egreso que sustentan, así como con los más bajos promedios en el examen, se ubican en comunidades de alta y muy alta marginación. Sin embargo, también hallaron que 37% de las escuelas tienen altos promedios en el EXANI-I en zonas de alta y muy alta marginación. Por lo que cabría preguntarse: ¿quiere esto decir que la escuela sí importa, que sí logra hacer algo por los aprendizajes? Estas escuelas “atípicas”, como las denominan las autoras, han de hacer algo distinto para poder lograr esos resultados y me parece que ese algo es justamente lo que valdría la pena conocer, pues se podría mostrar que efectivamente la telesecundaria no es “una zona de desastre”, como pareciera, si atendemos los resultados de las evaluaciones estandarizadas de los aprendizajes.

Las evaluaciones nacionales e internacionales sobre la calidad de la educación han mostrado “la segmentación existente y el rendimiento diferencial entre establecimientos, según el nivel socioeconómico de sus alumnos y de la zona geográfica en la que se ubican” (CEPAL, 2000: 155), razón por la cual, dado los bajos resultados de aprovechamiento que presenta la telesecundaria, se pone el acento en el tema de la equidad. Será principalmente mediante esta modalidad como se atenderá la demanda futura, por lo que habría que garantizar que los jóvenes que asistan a ella tengan las mismas oportunidades de aprendizaje que aquellos que lo harán en las otras dos modalidades: la general y la técnica.

Por ello, para garantizar que toda la población en edad escolar pueda ejercer plenamente su derecho a la educación, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, para ingresar a, permanecer y concluir el ciclo de educación básica y lograr en el proceso un aprendizaje significativo, el gobierno federal realiza a través del Conafe las acciones compensatorias para promover la equidad dentro del sistema educativo.

Esta promoción de la equidad refiere fundamentalmente al conjunto de políticas destinadas al incremento de las oportunidades educativas de poblaciones consideradas específicas o singulares respecto del común de la gente, sea porque se encuentran en desventaja o bien, con ciertas ventajas, por lo cual, las acciones de política pública pretenden mitigarlas o bien desarrollarlas.<sup>20</sup>

#### LA EQUIDAD COMO OBJETIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA: LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS

Las reformas educativas que comenzaron a implementarse desde la década de 1990 en nuestro país buscaron elevar la calidad y la equidad del sistema educativo por medio de la modificación de los factores que inciden en la escuela (curriculares, administrativos y financieros), sin embargo, para que eso tuviera un efecto positivo se precisaron políticas sociales que permitieran contrarrestar el efecto negativo de las condiciones del hogar y del entorno social provocadas por la pobreza.

Al comenzar su sexenio en 1988, Salinas de Gortari dio a conocer una estrategia general para enfrentar la difícil situación económica y social que se venía padeciendo desde 1982 con la aguda crisis económica. Dicha estrategia se articuló con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) cuyos objetivos eran combatir la pobreza, garantizar la seguridad pública, dotar de servicios básicos y restablecer la calidad de vida. Este programa comenzó sus acciones en tres vertientes: a) bienestar social, b) producción y c) desarrollo regional. La primera vertiente tuvo como objetivo “el mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, ser-

<sup>20</sup> Estas políticas pueden clasificarse de tres maneras, a saber: atención a los déficits, atención a la diversidad y atención a las desigualdades. Las primeras refieren a los programas compensatorios cuyo propósito es la compensación de los déficits mediante políticas de discriminación positiva. Se atienden las carencias de los alumnos o de sus familias (económica, nutricional, sanitaria) y carencias de las escuelas (infraestructura escolar, material didáctico, mobiliario). Las segundas han estado asociadas en el terreno educativo con la discapacidad o bien con un rasgo social particular (inmigrantes, indígenas, adultos analfabetas). Las terceras reconocen que las poblaciones socialmente vulnerables son muy heterogéneas como resultado de sus condiciones de vida, por lo cual, obviar las desigualdades de origen dentro del sistema educativo sólo generará desigualdades en los aprendizajes y en el éxito escolar.

vicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra” (Chaves y Ramírez, 2006: 21).<sup>21</sup>

Dentro de la estructura del Pronasol, los programas que se pusieron en marcha en materia educativa fueron

...el de Infraestructura Educativa (1989), construcción de nuevas escuelas en los estados de mayor rezago social: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla, Michoacán, Veracruz y México. El Programa de Escuela Digna (1990), rehabilitación y mantenimiento de planteles educativos. El Programa Niños en Solidaridad (1991) comenzó en las escuelas que ya estaban dentro del Programa de Escuela Digna y consistió en la entrega de 24 becas por cada escuela de organización completa. El Programa de Escuelas en Solidaridad (1992) atendía de manera integral a 100 escuelas por cada entidad federativa con rezago educativo. Propiamente es con el Programa de Escuelas en Solidaridad que se comienza a atender el rezago educativo, acción que coincidió con el inicio del primer Programa Compensatorio para Abatir el Rezago Educativo (PARE) (Chaves y Ramírez, 2006: 22).

En el terreno educativo, el Programa para la Modernización Educativa (PME) 1989-1994 señalaba acciones para incrementar el acceso y mejorar la calidad de la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria. Para combatir el rezago educativo<sup>22</sup> y promover la calidad y equidad educativas, se plantearon entre otras acciones:

a] garantizar 100% de la cobertura a la población en edad escolar; b] abatir los índices de deserción y reprobación; c] impartir a la población indígena educación de calidad; d] completar los seis grados en las escuelas primarias; e] dotar

<sup>21</sup> La concepción sobre el combate a la pobreza se ha mantenido a lo largo del tiempo: para el periodo 1994-2000 se estableció el Programa de Alimentación, Salud y Educación (Progresá) y para 2001-2006 se denominó Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. La población atendida por estos programas ha coincidido ampliamente con el universo de atención de los programas compensatorios.

<sup>22</sup> “Se calculaba 4.2 millones de analfabetos mayores de 15 años; aproximadamente 29.2 millones de adultos que no habían concluido la primaria y cerca de 16 millones más, la secundaria; 2% (300 000 niños) no tenían acceso a la escuela; el abandono por parte 880 000 alumnos; y 1 700 000 niños de 10 a 14 años que no estaban matriculados; una eficiencia terminal en primaria de 54% con disparidades entre el ámbito urbano y el rural y sólo 83% de los egresados de primaria se inscribían en secundaria” (SEP, 1989: 7-9).

de recursos pedagógicos a las escuelas de organización incompleta; f] apoyar a las opciones educativas destinadas a la atención de poblaciones rurales pequeñas; g] ampliar y mejorar los apoyos para propiciar la permanencia en la escuela (Chaves y Ramírez, 2006: 23).

En 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal entre el Sindicato de los Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobiernos de las 31 entidades federativas, teniendo como testigo de honor al presidente Salinas de Gortari. Este acuerdo buscaba mejorar la calidad de la educación básica mediante tres ejes fundamentales: 1] la reforma a planes y programas de estudio, 2] la federalización de la educación y 3] la revaloración de la figura docente. A partir de su firma en 1992 y con la nueva Ley General de Educación de 1993 se estableció la educación secundaria como obligatoria. Será hasta 2002 que el nivel de preescolar adquiriera la obligatoriedad para con ello, al menos, garantizar un ciclo de educación básica de 10 años.

En esta misma tesitura, el primer programa compensatorio en implementarse fue el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) que se diseñó en 1991 y operó a partir del ciclo escolar 1991-1992. Este programa contaba con el apoyo del Banco Mundial y estaba encaminado a combatir el rezago en la educación primaria, por lo que se dirigió a las entidades de Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo, que eran las que tenían los más altos índices de pobreza y los más bajos índices de eficiencia escolar. Para la coordinación de este programa se creó la Unidad de Programas Compensatorios, que operó en la SEP durante el ciclo escolar 1991-1992 y para el siguiente ciclo se incorporó al Conafe.

En 1993 se suscribió un nuevo contrato con el Banco Mundial y se puso en marcha el Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB), que se extendió a 10 entidades más. Para 1995 se suscribió un contrato con el Banco Interamericano de Desarrollo y se creó el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE). Este programa absorbió el Programa de Educación Inicial no escolarizado (Prodei) y la educación comunitaria (preescolar y primaria), así como la primaria formal. El PIARE atendió a 9 780 escuelas primarias ubicadas en 386 municipios de nueve entidades.

Al concluir el sexenio de Salinas, los programas compensatorios atendían “mediante diferentes componentes a 27 765 escuelas ubicadas en 1 356 municipios de 14 entidades; casi la mitad de las escuelas atendidas se locali-

zaban en cuatro estados: Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo” (Chaves y Ramírez, 2006: 25).

Los componentes de los programas compensatorios se pueden dividir en dos grandes rubros: 1] los que se concretan en servicios e insumos dirigidos a alumnos, profesores y directivos de las escuelas y consisten en el incentivo al desempeño docente, los materiales didácticos para niños y profesores, las bibliotecas, el apoyo para el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura de las escuelas y la capacitación docente y 2] aquellos que consisten en el apoyo para el mejoramiento del sistema educativo, que consiste en apoyo para la distribución de materiales (construcción de almacenes y dotación de transporte), el apoyo para la capacitación de funcionarios del sistema, así como el diseño de sistemas de información (Chaves y Ramírez, 2006: 32).

En 1998 se creó, también con financiamiento del Banco Mundial, el Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica, PAREIB fase I (1998-2001), fase II (2001-2004) y fase III (2004-2006), que le dio continuidad al PAREB y al PIARE y con el que comenzó la unificación de los programas compensatorios. Este nuevo programa en su fase I incorporó el objetivo de expandir y mejorar la eficiencia y la calidad en la escuela secundaria rural, para lo cual se canalizaron recursos a la telesecundaria y al modelo de educación posprimaria del Conafe. Al concluir el sexenio de Ernesto Zedillo los programas compensatorios se extendieron a todas las entidades de la República mediante la incorporación de ocho estados más en 1998 y abarcaron los otros niveles de la educación básica: el preescolar y la secundaria.

Actualmente, los programas compensatorios apoyan los servicios de educación inicial no escolarizada y al sistema de educación básica (preescolar, primaria y secundaria en la modalidad de telesecundaria) en los 31 estados de la República.

Estos programas compensatorios han sido evaluados en distintas oportunidades por grupos de expertos,<sup>23</sup> sin embargo, no se ha evaluado su alcance para mejorar el rendimiento académico de los alumnos cuyas escuelas tienen acceso a uno o a la combinación de programas a cargo de la SEP y

<sup>23</sup> Para conocer con más detalle cómo fueron variando los componentes en los programas compensatorios a lo largo de su historia, así como las evaluaciones que se les han realizado, véase Chaves y Ramírez, 2006.

del Conafe. Trabajos como los realizados por Carlos Muñoz Izquierdo y Rolando Magaña (2008, 2009) muestran cómo las sinergias producidas mediante la combinación de estos programas (Enciclomedia, Escuelas de Calidad, Auxiliares Didácticos, Útiles Escolares, Apoyos a la Gestión Escolar) pueden mejorar el rendimiento de las escuelas ubicadas en zonas de alta y muy alta marginación sin alterar el entorno socioeconómico de esos centros escolares.

Finalmente, dada la heterogeneidad que caracteriza al subsistema educativo básico, habrá que considerar que establecer un paquete de insumos que se aplique de forma universal quizá no sea lo más óptimo, por lo que convendría diseñar políticas de atención locales que consideren la vulnerabilidad educativa de la población que se va a atender y la capacidad de la comunidad escolar para poder manejar el proyecto educativo o la necesidad de apoyos para su gestión.

#### ALGUNAS IDEAS A MANERA DE CONCLUSIÓN

Para poder dar cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º constitucional y a todos los compromisos internacionales suscritos en torno al derecho a una educación de calidad (UNESCO, 1990, 2000), nuestro país todavía tiene mucho por hacer. Si bien se ha logrado universalizar la educación primaria, la única obligatoria hasta 1993, la educación secundaria, que a partir de esa fecha se estableció como obligatoria, sigue sin poder universalizarse, al igual que el preescolar, que en 2002 se decretó como obligatorio. Ahora bien, el reto no sólo será universalizar los niveles que faltan de la educación básica, sino también ofrecer una educación de calidad a todos los alumnos que asistan a las escuelas con independencia de la modalidad en que lo hagan.

Sin embargo, los cursos comunitarios y la telesecundaria que atienden a las poblaciones rurales en nuestro país operan en un contexto de marcada desigualdad social que, como se ha observado, tiende a reproducirse en las escuelas y reflejarse en los resultados de aprendizaje de los alumnos. Las evaluaciones muestran que los logros académicos de los alumnos están asociados a las condiciones del contexto social y cultural, tanto del ámbito familiar como de las escuelas a las que asisten. Por ello, si lo que se quiere es avanzar en una política que tenga como principio de equidad la igualdad de resultados, se requiere articular de una mejor manera tanto las acciones com-

pensatorias que atienden a las familias de los alumnos como las destinadas a mejorar las modalidades de atención en esos contextos de marginación.

El hallazgo de los resultados de aprendizaje de los alumnos de tercer año de los cursos comunitarios es algo para llamar la atención, porque quiere decir que quizá es posible con su modelo pedagógico romper ese círculo vicioso entre las condiciones del contexto y los resultados desfavorables que suelen presentarse. En el caso de la telesecundaria, las evaluaciones muestran unos resultados de aprendizaje muy por debajo de los otros alumnos en las modalidades públicas y en la privada. Sin embargo, en uno de los estudios se hallaron algunas telesecundarias que, a pesar de operar en contextos de alta y muy alta marginación, lograron puntajes en el Examen de Ingreso a la Educación Media Superior (EXANI-I) equiparables a los de sus pares en las otras modalidades, razón por la que valdría la pena indagar qué es lo que hacen bien estas escuelas que, a pesar de su contexto, obtienen buenos resultados.

Otra cuestión que valdría la pena indagar es cómo poder medir lo que la telesecundaria logra respecto de los aprendizajes de sus alumnos, si se considera que los estudiantes que ingresan a ella mayoritariamente son alumnos que hicieron su primaria en cursos comunitarios o en la educación indígena y que, como se ha señalado, no logran alcanzar buenos resultados en sus aprendizajes. Sería bueno conocer si en la práctica el primer año de la telesecundaria se vuelve un curso de nivelación o remedial para atender las deficiencias previas y después poder atender los contenidos propiamente de la secundaria y, por ello, sus resultados en el tercer año no son los esperados.

Siguen pendientes las discusiones en torno a temas como el currículo homogéneo y las modalidades de enseñanza, si lo que se quiere garantizar es la equidad educativa, porque como se habrá apreciado, no cualquier modelo es bueno para todos, menos aún si los contextos son rurales o urbanos y hay características culturales y lingüísticas que influyen en su funcionamiento.

Si se quiere que los programas implementados para elevar la calidad y la equidad en el sistema educativo se potencien, no sólo habrá que limitarse a los destinados a modificar los factores dentro de la escuela (curriculares, administrativos y de financiamiento), sino que tendrán que integrarse en un conjunto más amplio de políticas sociales que permitan contrarrestar el efecto negativo de las condiciones del hogar (transferencias monetarias focalizadas).

Habría que decir que en países tan desiguales como el nuestro, sólo se lograrán resultados de aprendizaje similares entre las modalidades educativas si se consigue elevar el nivel de bienestar de las regiones y de las escuelas que se encuentran en las peores condiciones sociales. Esto, necesariamente, pasa por las medidas compensatorias que atienden de manera diferenciada a las poblaciones vulnerables y sus ofertas educativas: cursos comunitarios, educación indígena, escuelas multigrado y telesecundarias, logrando con ello sinergias que influyan en los niveles de aprovechamiento y en la permanencia de niños y adolescentes en las escuelas.

Es por ello que lograr la equidad educativa desde el punto de vista de la política pública es una necesidad impostergable debido a que la educación tiene un fuerte efecto no sólo en el ámbito social, sino también personal: en la transmisión intergeneracional de oportunidades (ocupacionales, de ingresos) así como en los aspectos demográfico (menor cantidad de hijos), de salud (mayor esperanza de vida) y socioeconómico (capital educacional y bienestar material).

## REFERENCIAS

- Arrupe, O.E., 2002. Igualdad, diferencia y equidad en el ámbito de la educación. Contribución enviada al proyecto Equidad y Políticas Públicas. ¿Equidad en la Educación? OEI, en <<http://www.oei.es/equidad/Arrupe.PDF>>, consultado el 15 de agosto de 2009.
- Backhoff, E., et al., 2007. *El aprendizaje en tercero de primaria en México: Español y Matemáticas, Ciencias Naturales y Sociales 2007*. México, INEE.
- Bracho, T., y J. Hernández, 2009. Equidad educativa: avances en la definición de su concepto. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa. Veracruz, 21 a 25 de septiembre.
- Bolívar, A., 2005. Equidad educativa y teorías de la justicia, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 3 (2): 42-69, en <[www.rinace.net/arts/vol3num2/art4.pdf](http://www.rinace.net/arts/vol3num2/art4.pdf)>, consultado el 5 de abril de 2007.
- CEPAL, 2000. La brecha de la equidad: una segunda evaluación. Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Santiago de Chile, 15 a 17 de mayo.
- Chaves, P., y R. Ramírez, 2006. *Análisis crítico de las evaluaciones de los programas compensatorios, 1994-2000*. México, Conafe.
- Conafe, 2009. Portal del Consejo Nacional de Fomento Educativo, en <[www.conafe.gob.mx](http://www.conafe.gob.mx)>.

- De Ferranti, D., et al., 2004. *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Washington, D.C., World Bank Latin American and Caribbean Studies, The World Bank.
- Fitoussi, J.-P., y P. Rosanvallon, 1996. *La era de las desigualdades*. Buenos Aires, Manantial.
- INEE, 2006. *La calidad de la educación básica en México. Informe anual 2006*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE, 2007. *La educación para poblaciones en contextos vulnerables. Informe anual 2007*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en <[http://www.oei.es/pdfs/educacion\\_poblaciones\\_vulnerables\\_mexico.pdf](http://www.oei.es/pdfs/educacion_poblaciones_vulnerables_mexico.pdf)>.
- López, N., 2004. *Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad*. Buenos Aires, Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- López, N., 2005. *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires, IPE-UNESCO.
- López, N. (coord.), 2006. *Los contextos de las escuelas primarias en México*. México, IPE-UNESCO-Conafe.
- Martínez Rizo, F., 2006. *Las primarias comunitarias y su desempeño. Consideraciones a partir del estudio comparativo 2000-2005 del INEE*. México, INEE (Cuaderno 23).
- Muñoz Izquierdo, C., y R. Magaña, 2008. Un acercamiento a la eficacia de los programas del gobierno federal orientados a mejorar la calidad de la educación básica, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* **13** (39): 1165-1194, en <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3133527>>.
- Muñoz Izquierdo, C., y R. Magaña, 2009. ¿Cómo, y en qué medida, pueden los programas del sector educativo mejorar el aprovechamiento académico de las escuelas que imparten educación básica en localidades marginadas? Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa. Veracruz, 21 a 25 de septiembre, en <[http://www.comie.org.mx/congreso/memoria/v10/pdf/area\\_tematica\\_10/ponencias/0195-Epdf](http://www.comie.org.mx/congreso/memoria/v10/pdf/area_tematica_10/ponencias/0195-Epdf)>.
- Noriega, C., y A. Santos, 2004. Un acercamiento a las telesecundarias con base en los resultados de sus alumnos en el EXANI-I, en F. Tirado Segura (coord.), *Evaluación de la educación en México. Indicadores del EXANI-I*. México, Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval), pp. 249-279.
- Ortega, F., 2003. La equidad en educación básica, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* **XXIII** (2): 119-134.
- Ramírez, R., y P. Chaves, 2006. *La evaluación de los programas compensatorios. Notas para una política de equidad educativa*. México, Conafe.
- Reimers, F., 1999. Políticas compensatorias de discriminación positiva y justicia social a fines del siglo xx en América Latina. Insuficientes, subfinanciadas y frágiles, *La Educación* (132-133), en <[http://www.educoas.org/portal/bdigital/contenido/laeduca/laeduca\\_132133/articulo2/index.aspx?culture=es&navid=201](http://www.educoas.org/portal/bdigital/contenido/laeduca/laeduca_132133/articulo2/index.aspx?culture=es&navid=201)>.

- Sandoval, A., 2007. La equidad en la distribución de oportunidades educativas en México. Un estudio con base en los datos del EXANI-I, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 5 (1): 22-42, en <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=55100103>>, consultado el 15 de abril de 2009.
- Santos del Real, A., 2001. Oportunidades educativas en telesecundaria y factores que las condicionan, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* XXXI (3): 11-52.
- Sen, A., 1992. Equality of what?, en A. Sen, *Inequality Reexamined*. Cambridge, Russell Sage Foundation-Harvard University Press, pp. 12-30.
- SEP, 1989. *Programa de Modernización Educativa, 1989-1994*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP, 2004. *Reforma Integral de la Educación Secundaria. ¿Por qué es necesario reformar la Educación Secundaria?* México, Subsecretaría de Educación Básica y Normal, en <[www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)>.
- SEP, 2006. Anuncio del nuevo modelo de escuelas multigrado, en <<http://basica.sep.gob.mx/dgddie/cva/sitio/start.php?act=multigrado>>, consultado el 13 de octubre de 2009.
- SEP, 2008. *Anexo estadístico de la Alianza por la Calidad de la Educación*. México, Gobierno Federal-SNTE.
- Stern, C., 1993. Algunas dimensiones teórico-metodológicas en el estudio de la desigualdad social y sus relaciones con el cambio demográfico, en R. Navarro Béjar y H. Hernández (coords.), *Población y desigualdad social en México*. México, CRIM, pp. 33-54.
- Tapia, M., M. Quiroz y G. Tolero, 1998. Las alternativas en la educación telesecundaria, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* XXVIII (2): 111-131, en <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/270/27028205.pdf>>.
- Torres, R.M., y E. Tenti, 2000. Políticas educativas y equidad en México: la experiencia de la educación comunitaria, la telesecundaria y los programas compensatorios. Informe final de trabajo. México y Buenos Aires, SEP-ILPE, UNESCO. Incluido en Conafe, 2000, *Equidad y calidad en la educación básica. La experiencia de la telesecundaria en México*. México.
- UNESCO, 1990. Conferencia Mundial sobre la Educación para todos. Jomtien, Tailandia, en <<http://www.unesco.org/esp/efa/the-efa.../jomtien-1990>>.
- UNESCO, 2000. *Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. Dakar, Senegal, en <[http://www.unesco.org/.../dakfram\\_spa.shtml](http://www.unesco.org/.../dakfram_spa.shtml)>.



19  
LA EDUCACIÓN BÁSICA DE ADULTOS

*Sylvia Schmelkes\**

CONTENIDO

La situación actual	578
Los grandes momentos de la educación básica de adultos en la historia reciente del país	584
Los problemas persistentes	586
La visión actual de la educación de adultos	590
Las implicaciones del paradigma de la educación a lo largo de la vida	593
Reflexiones finales	595
Referencias	596

---

\* Directora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana: <[sylvia.schmelkes@uia.mx](mailto:sylvia.schmelkes@uia.mx)>.

## LA SITUACIÓN ACTUAL

México tiene actualmente 33 millones de personas de 15 años y más que no han concluido su educación básica: 6 millones de analfabetos, 10 millones de personas sin primaria completa y 17 millones sin secundaria completa. Esto representa casi una tercera parte de su población total y la mitad de su población considerada “adulta”, es decir, de 15 años y más.<sup>1</sup>

El mal llamado “rezago adulto”<sup>2</sup> en condición de analfabetismo ha venido disminuyendo en términos porcentuales de manera consistente: de 12.4% en 1990 a 7.8% en 2008. El número absoluto de analfabetas, sin embargo, ha disminuido en forma muy lenta: de 6.7 millones en 1970 (y de hecho, desde principios de siglo) a 5.9 millones en 2008. El porcentaje de adultos sin educación primaria también se ha reducido de manera consistente. En 1990, éstos representaban 23.5% de la población de 15 años y más, ahora son ya 14.9%. El porcentaje de personas de 15 años y más sin secundaria se ha mantenido casi estable, con una tendencia de disminución muy ligera, en alrededor de 24% (cuadro 19.1). Por primera vez, en el año 2005 el rezago educativo dejó de crecer, pues, debido a la expansión de la educación básica escolarizada para niños y jóvenes menores de 15 años, la población que se incorpora a la cohorte de 15 años y más sin educación básica concluida dejó de aumentar. A pesar de ello, el número de personas que, anualmente, se agrega a esta cohorte sin la educación básica concluida sigue siendo cercana a los 500 000.<sup>3</sup>

La atención educativa a la población adulta del país está normada por una Ley de Educación de Adultos, que data de 1975, la primera en su gé-

<sup>1</sup> Estos datos y los que se presentan a continuación fueron proporcionados por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos; algunos de ellos se encuentran en INEA, 2009a.

<sup>2</sup> El “rezago educativo” se refiere a la población y es una denominación despectiva. Pareciera que la población no escolarizada es la culpable de esa situación, y no un Estado que ha incumplido su obligación. A falta de un mejor nombre, sin embargo, nos referiremos a la población sin educación básica completa con este nombre.

<sup>3</sup> Cálculos propios. La tasa neta de matriculación en secundaria es de 81.5%, de acuerdo con el INEE (2008), lo que significa que están fuera de secundaria 1 341 400 niños en edad de cursarla. Si se divide esta cantidad entre los tres años que dura la secundaria, encontramos que 447 000 alumnos por año están llegando a los 15 años de edad sin secundaria. Como sabemos que la deserción es mayor para los que tienen más edad, estimamos que el crecimiento del rezago de secundaria es cercano a los 500 000 jóvenes por año.

**Cuadro 19.1.** El rezago educativo y su evolución

Año	Población de 15 años o más	Población de 15 años o más							
		Analfabeta		Sin primaria terminada		Sin secundaria terminada		Rezago total	
			%		%		%		%
1999	64 224 461	6 085 795	9.5	11 983 300	18.7	15 240 367	23.7	33 309 462	51.9
2000	65 510 512	6 055 031	9.2	11 738 926	17.9	15 536 267	23.7	33 330 224	50.8
2001	66 816 303	6 024 525	9.0	11 526 463	17.3	15 827 104	23.7	33 378 092	50.0
2002	68 136 505	5 997 351	8.8	11 344 030	16.6	16 123 386	23.7	33 464 767	49.1
2003	69 451 502	5 986 002	8.6	11 139 079	16.0	16 395 112	23.6	33 520 193	48.2
2004	70 757 043	5 959 819	8.4	10 947 443	15.5	16 618 559	23.5	33 525 821	47.4
2005	72 066 154	5 953 960	8.3	10 742 683	14.9	16 844 796	23.4	33 541 439	46.6
2006	73 388 879	5 922 817	8.1	10 533 588	14.4	17 019 842	23.2	33 476 247	45.7
2007	74 706 950	5 915 576	7.9	10 320 450	13.8	17 201 761	23.0	33 437 787	44.7
2008	76 003 384	5 926 807	7.8	10 096 119	13.3	17 406 145	22.9	33 429 071	44.0

Fuente: INEA, 2009b.

nero en la historia del país. La institución responsable más importante de la educación de los adultos, aunque no la única,<sup>4</sup> es el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), creado en 1981. La operación de la educación para adultos la realizan el propio INEA y 26 institutos estatales de educación de adultos, producto de la descentralización de esta institución iniciada a finales de la década de los noventa.

En 2001, por medio del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (Conevyt), el INEA estableció centros de atención llamados “plazas comunitarias”, que cuentan con una sala presencial, un salón de usos múltiples (con biblioteca y mediateca) y una sala de cómputo conectada a internet. Operan más de 1 800 plazas en 14 entidades del país, 49 consulados de Estados Unidos y se cuenta, además, con salas móviles en siete entidades federativas adaptadas para atender a 15 usuarios. Aunque han enfrentado problemas serios de mantenimiento (a los municipios o localidades se les pide que designen una persona que las atienda), las plazas han seguido creciendo y, en muchos lugares, son especialmente demandadas por el acceso gratuito a internet (Conevyt, 2009).

<sup>4</sup> Imparten también educación básica de adultos los Centros de Educación Básica de Adultos y los Centros de Educación Extraescolar, que dependen directamente de la Secretaría de Educación Pública. Las misiones culturales, en algunas entidades federativas, realizan acciones de alfabetización.

Entre todas las instancias de educación de adultos en el país se logra atender a 1 250 000 personas en los tres niveles educativos (promedio mensual) y “certificar” —en alfabetización, primaria y secundaria— a 667 000 (dato de 2008) (cuadro 19.2). Es evidente que a ese ritmo será difícil disminuir el rezago educativo, pues apenas se le gana la batalla al nuevo número de personas que llegan a los 15 años sin la educación básica completa.

A pesar de que el INEA lanzó en 2003 un programa llamado “Cero Rezagó”, que consistía en lograr que los adultos con educación básica asumieran la atención de un adulto sin ella, que operó en siete entidades federativas y durante el sexenio en curso continúa con un programa similar llamado “Por un México sin Rezagó”, el cual focaliza su atención en la población sin secundaria de 15 a 35 años de edad (INEA, 2008), la reducción del rezago educativo se debe, de manera fundamental, a la expansión de la escolaridad formal para la población menor de 15 años. El trabajo educativo con la población adulta es, en este sentido, importante pero a todas luces marginal.

Debido a la desigualdad en la distribución del servicio educativo básico formal en nuestro país hay estados que reportan niveles de rezago educativo muy superiores al promedio nacional. A nadie sorprende que sean éstos los estados más pobres del país. Así, Chiapas, por ejemplo, ocupa el primer lugar en analfabetismo, con 19.7% de la población de 15 años y más en dicha condición. En situación similar se encuentran Guerrero y Oaxaca. En el otro extremo, el Distrito Federal y Nuevo León tienen un porcentaje de analfabetismo de apenas 2.4%, considerado como “residual”. El rezago total representa 60.6% de la población de Chiapas y 57.3% de la de Oaxaca. Las brechas se cierran en la medida que se va expandiendo la educación básica escolarizada, pues en los estados más ricos ésta ya llegó a niveles muy altos.

**Cuadro 19.2.** Población en rezago, atención educativa y eficiencia terminal

	<i>Población “en rezago”</i>		<i>Población promedio mensual atendida en 2008</i>	<i>Conclusión (certificaciones) 2008</i>
	<i>Números absolutos</i>	<i>Porcentaje</i>		
Analfabetas	5.9 millones	7.8	331 476	106 000
Sin primaria	10.1 millones	13.3	302 439	187 000
Sin secundaria	17.4 millones	22.9	714 928	374 000

Fuente: OCE, 2009.

El INEA atiende de manera más intensa a los estados que se encuentran en los niveles más altos de rezago. Los analfabetas y la población en rezago educativo se encuentran en proporción más alta en las zonas rurales e indígenas. Los sectores poblacionales en los que se concentran altos índices de analfabetismo son los de adultos mayores, las mujeres y los indígenas. A pesar de ello, la mayor concentración en números absolutos de personas en rezago se localiza en las ciudades grandes y medianas. Esto ha conducido a las instituciones que atienden a los adultos a privilegiar la atención en zonas urbanas. De los adultos atendidos por el INEA, 66% son mujeres y 38.5% son jóvenes entre los 19 y 29 años. El nivel educativo que mayor demanda tiene es el de secundaria, en el se encuentra más de la mitad de los atendidos y de los certificados. Son los jóvenes los que mayormente demandan educación secundaria, ya que 56% de los atendidos tiene entre 19 y 29 años de edad (cuadro 19.3).

El esquema actual de atención a los adultos sin educación básica, desarrollado por el de los adultos atendidos por el INEA, es el denominado Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT). Este modelo se comenzó a desarrollar durante la segunda mitad de la década de 1990. Representa un enorme salto cualitativo en relación con formas de atención previas desde dos puntos de vista: reconoce la diversidad de las poblaciones joven y adulta de nuestro país y les ofrece materiales de primera calidad. El modelo se erige como ejemplo de un diseño curricular que recoge los resultados de la investigación educativa respecto de la educación de los adultos. Se trata de una propuesta modular que abarca los tres niveles de la educación básica (inicial, intermedio y avanzado).

El reconocimiento de la diversidad se manifiesta en la posibilidad de que el joven o el adulto elija entre varias posibilidades aquellos módulos que tienen más que ver con su contexto de vida y con sus intereses. Respetta la capacidad del joven y del adulto para tomar decisiones sobre su proceso educativo; de esta manera, se avanza en educación básica, pero manipulando contenidos significativos para el joven y para el adulto. Los materiales son muy novedosos, vienen en una caja y son diversos; generalmente contienen un libro de texto, material de lectura en forma de revistas, cuentos o alguna novela, un cartel. En el caso de los módulos de español, la caja incluye un diccionario. Hay módulos de formación para el trabajo como “Crédito para mi negocio”, “Mantenimiento, armado y reparación de computadoras”, “Números y cuentas para el comercio” (INEA, 2009d). Es-

**Cuadro 19.3.** Perfil de atención del INEA por sexo y grupo de edad, 2006  
(porcentajes)

Edad	Alfabetización						Secundaria						Total		
	Primaria			Secundaria			Primaria			Secundaria			Mujeres	Hombres	Grupo de edad
	Mujeres	Hombres	Grupo de edad	Mujeres	Hombres	Grupo de edad	Mujeres	Hombres	Grupo de edad	Mujeres	Hombres	Grupo de edad			
10-14	26.5	73.5	0.0	47.9	52.1	3.7	55.1	44.9	0.2	48.6	51.4	0.7			
15-19	57.5	42.5	5.5	57.3	42.7	9.3	49.5	50.5	30.6	51.3	48.7	16.7			
20-24	65.7	34.3	7.8	63.6	36.4	9.2	60.6	39.4	13.8	62.6	37.4	10.5			
25-29	73.4	26.6	10.0	71.5	28.5	11.9	67.0	33.0	12.4	70.1	29.9	11.3			
30-34	76.3	23.7	10.9	76.2	23.8	13.2	70.1	29.9	12.6	73.5	26.5	12.0			
35-39	79.1	20.9	10.7	80.0	20.0	12.0	72.8	27.2	10.0	76.7	23.3	10.6			
40-44	81.4	18.6	10.9	81.6	18.4	11.3	73.9	26.1	7.6	78.9	21.1	9.6			
45-49	81.8	18.2	10.3	82.3	17.7	9.5	73.7	26.3	5.5	79.6	20.4	8.2			
50-54	82.5	17.5	9.2	82.2	17.8	7.4	71.5	28.5	3.5	79.9	20.1	6.5			
55-59	81.3	18.7	7.5	80.5	19.5	5.2	69.5	30.5	2.0	79.1	20.9	4.8			
60-64	79.2	20.8	6.1	77.4	22.6	3.1	66.0	34.0	0.9	77.4	22.6	3.4			
65 y más	75.0	25.0	11.1	73.5	26.5	4.2	59.6	40.4	0.9	73.8	26.2	5.7			
Total	76.6	23.4	100	73.9	26.1	100	62.7	37.3	100	70.3	29.7	100			

Fuente: INEA, 2009c.

tán impresos en papel de primera calidad, a color y resultan sumamente atractivos. Muchos de ellos, además, están disponibles en línea; son materiales dignos para jóvenes y adultos merecedores de un trato digno. Asimismo, el MEVYT ha desarrollado, gracias a su esquema flexible, una propuesta para alfabetización en lengua indígena y de castellanización subsecuente, que se ha desarrollado ya en varios idiomas originarios. El modelo visualiza la alfabetización no como un nivel educativo en sí mismo, sino como consecuencia de un proceso largo, que comienza con actividades educativas básicas pero que continúa a lo largo de la educación básica. De esta forma, se persigue que todos los que se inscriban en el nivel inicial continúen con el nivel intermedio y el avanzado. Como señala la asociación civil Observatorio Ciudadano de la Educación en un trabajo reciente, se trata de una innovación silenciosa que pocos mexicanos conocen, pero que representa un aporte de México al mundo en materia de educación para los adultos (OCE, 2009).

Esta enorme riqueza del diseño curricular contrasta con la falta de atención institucional al sujeto clave para una atención educativa de calidad: el docente. Para atender a los jóvenes y adultos analfabetos o sin educación básica completa, el INEA, con base en la ley de 1975 que propone sostener la educación de adultos en la solidaridad social, recurre a un voluntariado compuesto sobre todo, aunque no solamente, por alumnos universitarios que están realizando su servicio social y que no han sido formados para atender a los adultos. Un pequeño curso de inducción que, más que nada, enfatiza los requerimientos de información y administración del INEA y proporciona una muy breve introducción a los materiales y a su función basta para que enfrenten el complejo trabajo de la formación de los adultos. Si bien no se les paga, se les otorgan incentivos “por resultados”, es decir, por certificados otorgados, lo que muchas veces genera distorsiones tanto en las cifras como en la calidad de los procesos de enseñanza, pues lo que importa, más que el aprendizaje real, es la rapidez con la que los alumnos pueden presentar exámenes. Dichos asesores, como son denominados, rotan mucho. Aunque el INEA ha logrado en los últimos años reducir sensiblemente la rotación, todavía poco más de una cuarta parte de los asesores permanece en el servicio como máximo un año, la gran mayoría de ellos, 59%, tienen menos de 25 años de edad.

## LOS GRANDES MOMENTOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DE ADULTOS EN LA HISTORIA RECIENTE DEL PAÍS<sup>5</sup>

A lo largo de la historia independiente de México los gobiernos siempre han reconocido la importancia de la educación de los adultos. En algunos periodos la educación de la población adulta fue concebida como camino fundamental para el fortalecimiento de la ciudadanía y para la integración nacional. En otros ha prevalecido la visión más instrumental de la educación de adultos, sobre todo en tiempos de crecimiento económico, como aquella que permite desarrollar seres humanos productivos. En otros más, el papel de la educación de adultos en el desarrollo de “mexicanos buenos”, de “personas morales” ha sido especialmente enfatizado. En el discurso nunca ha faltado el interés por la educación de los adultos.

Desde el inicio de su vida independiente, a lo largo del siglo XIX, hay una preocupación en el país por extender la educación para combatir la ignorancia y formar ciudadanos. La educación fue percibida como el único camino hacia la consolidación de la unidad nacional en el necesario proceso de consolidación del Estado-nación. Durante esa época las prioridades se pusieron en la alfabetización y en el dibujo, que se consideraba fundamental para el progreso de las artes técnicas.

A pesar de los esfuerzos por formar a los adultos, de la creación de escuelas de artes y oficios, de escuelas complementarias y suplementarias, de desarrollo de múltiples métodos de alfabetización y de la producción de importantes textos destinados a los adultos, la historia da cuenta de lo poco que pudo avanzarse educativamente con los adultos del país. Entre la independencia y la Revolución, siempre fue más fácil trabajar con adultos urbanos que con campesinos e indígenas, que representaban 80% de la población nacional. Los recursos fueron escasos y la prioridad siempre se puso en la educación de los niños y en las zonas urbanas.

El México posrevolucionario comienza con una gran campaña de alfabetización destinada a 85% de la población mexicana analfabeta, impulsada por José Vasconcelos, el primer secretario de Educación Pública del país. Durante su administración nacen las casas del pueblo, que después se convertirán en la mundialmente reconocida Escuela Rural Mexicana, y las misiones culturales que las apoyan. Vasconcelos se preocupó, además, por

<sup>5</sup> Esta sección toma como fuente fundamental los tres tomos de la *Historia de la alfabetización y la educación de adultos en México* (INEA-El Colegio de México, 1994).

ofrecer a los adultos materiales de lectura y para ello editó, en grandes números y a precios accesibles, los grandes clásicos. Se editaron periódicos (*El Sembrador* fue uno de ellos) para los docentes. La radio apoyó los esfuerzos educativos. Grandes educadores, entre los que se encuentran Torres Quintero y Rafael Ramírez, y notables antropólogos como Manuel Gamio y Moisés Sáenz, desarrollaron métodos y materiales para apoyar esta empresa. Con una visión de un México culturalmente homogéneo y con una política de incorporación de los indígenas a la vida nacional, comenzando por su castellanización, estos primeros años después de terminada la Revolución representan, sin duda, un avance importante en la atención educativa a la población mexicana, en ese entonces principalmente rural, tanto infantil como juvenil y adulta. Marca el inicio del siglo y permanece, de alguna manera, la impronta de una genuina preocupación por la educación de calidad a la población nacional. La atención educativa es a toda la población y, por primera vez, ésta llega a las zonas rurales, algunas de ellas lejanas y de difícil acceso. Sin embargo, y a pesar de todos estos esfuerzos, llegamos a 1930 con 60% de la población en el analfabetismo.

El siguiente gran momento en la historia de la educación de adultos seguramente se da con Lázaro Cárdenas en la presidencia de la República. Enfoca sus esfuerzos en la educación de obreros y campesinos, con un énfasis claramente técnico y político. La educación de adultos resulta instrumental para la colectivización de la producción. También preocupado por las altas tasas de analfabetismo, lanza una segunda gran campaña de alfabetización que provocó una gran movilización, pero que tuvo poco éxito.

Con Manuel Ávila Camacho asume la Secretaría de Educación Pública Jaime Torres Bodet y lanza una tercera gran campaña de alfabetización, de nuevo con muchos menos resultados de los esperados. En su segundo periodo en la SEP se hace el último gran intento de campaña de alfabetización y es cuando Torres Bodet se convence de que alfabetizar a los adultos no es una solución. Elabora el Plan de Once Años de educación para extender la educación primaria para niños, con lo que empieza el gran crecimiento de este nivel educativo, responsable, sin duda, de la reducción acelerada del analfabetismo desde entonces, aunque, paradójicamente, también de la producción de rezago educativo. La educación de adultos pierde importancia.

Como presidente, con Luis Echeverría se da un primer paso sustancial para adaptar la educación de los adultos a los intereses de los mismos con la creación del Centro de Métodos y Procedimientos Avanzados de Educación, en el que se desarrolla la primaria intensiva para adultos apoyada en

libros de texto cuyos temas partían de las necesidades más comunes de los adultos no escolarizados. Estos libros permitieron darle un primer gran impulso a la educación básica para adultos que, por primera vez, utilizaba materiales elaborados específicamente para ellos y formaba a los agentes educativos en las características específicas de los educandos adultos. Aunque también se desarrolló la secundaria intensiva para adultos, sus libros no compartieron estas características y resultaron compendios enciclopédicos de conocimientos poco significativos, basados en los programas de secundaria para niños.

Como ya señalamos, la Ley Nacional de Educación para Adultos se promulga en 1975, lo que permite desarrollar el Sistema Nacional de Educación de Adultos y el diseño del Plan Nacional de Educación de Adultos. Esto significó, por vez primera, recursos significativos para llevar a cabo estas actividades. En 1981, con la creación del INEA se institucionaliza la atención educativa a la población adulta y se consolidan los recursos destinados a ello. Es un paso crucial en la educación de adultos del país.

Durante sus primeros años de existencia, el INEA produce los primeros libros para la alfabetización en lenguas indígenas del país. Asimismo, sustituye los libros de la primaria intensiva de adultos por unos nuevos, que también parten de los intereses de los adultos. Finalmente, en la década de los noventa crea el MEVYT, al que ya nos hemos referido antes.

### LOS PROBLEMAS PERSISTENTES

La educación de adultos ha tenido que trabajar, a lo largo de su historia en el país, para remediar los defectos de un sistema educativo, insuficiente y desigual. Al hacerlo también ha caído, con sus excepciones en el transcurso de la historia, en una atención selectiva, beneficiando especialmente a los adultos jóvenes urbanos, de zonas y entidades más desarrolladas, a varones mestizos y a personas con empleo o que desarrollan actividades productivas. De esta manera, ha fortalecido la desigualdad educativa.

Las tres grandes campañas de alfabetización que mencionamos en el apartado anterior (con Vasconcelos, con Cárdenas y con Torres Bodet en su primer periodo como secretario de Educación) han sido momentos privilegiados en la educación de adultos, porque en cada caso se puso de manifiesto una voluntad política de atenderlos y lograr resultados, porque se movilizó a la población del país en torno a la tarea y porque se destinaron

recursos extraordinarios para alcanzar metas. A pesar de ello, los resultados siempre se quedaron muy por debajo de las expectativas. Las campañas de alfabetización en general en el mundo entero, con la clara excepción del caso de Cuba, fracasan. Las razones son complejas, pero la más importante de todas es que, nuevamente con excepción del caso cubano, se alfabetiza a los adultos pero el contexto no se modifica. Las exigencias sobre los adultos para el uso de la lectoescritura no cambian ni se incrementan; el adulto que ha vivido toda su vida sin la necesidad de leer y escribir, que como consecuencia de ser alfabetizado sigue sin ella, cae en lo que se conoce como analfabetismo por desuso o analfabetismo funcional. La acción alfabetizadora por sí sola, si todo lo demás sigue igual, no tiene posibilidades de resultar en una tasa mayor de alfabetismo.

Ahora bien, la calidad con la que se ha impartido la educación a los adultos siempre ha sido cuestionable. Durante mucho tiempo la educación de adultos se realizó con los mismos materiales que se empleaban para educar a los niños —como ya indicamos, eso cambió apenas en 1974, con la primaria intensiva de adultos—. La educación de adultos carece de instalaciones propias y opera en lugares prestados —muchas veces escuelas con mobiliario inapropiado para adultos—. No se ha considerado necesario profesionalizar el servicio —más bien se teme que su profesionalización conducirá a la sindicalización del personal, lo que busca evitarse a toda costa—, por lo que no solamente no se cuenta con personal debidamente formado, sino que es necesario lidiar con una altísima rotación de quienes trabajan directamente con los adultos.

Peor aún, la educación destinada a los adultos ha sufrido crónicamente la falta de recursos, incluso después de creada la institución especializada en atenderlos. Así, el presupuesto del INEA, que tiene como demanda potencial una población del mismo tamaño que la que se encuentra en la escuela —del preescolar a la universidad—, recibe la casi irrisoria cantidad de 0.82% del presupuesto educativo (dato de 2007). Como puede verse en el cuadro 19.4, esta proporción se ha venido reduciendo consistentemente durante los últimos cinco años, pues en 2003 representaba 1.10%. La disminución del presupuesto ha sido una constante desde la fundación del INEA en 1981. En 1983 dispuso de 2.2% del presupuesto educativo, ya para 1985 éste había descendido a 1.4% y en 1990 representaba 1.2% (INEA, 2009e). Las cifras dan cuenta de que la apuesta política de los últimos años no es la de atender educativamente a los adultos, sino la de permitir que el sistema educativo vaya abatiendo

**Cuadro 19.4.** Financiamiento de la educación de jóvenes y adultos

Precios corrientes						
Año	Gasto en educación básica INEA	Crecimiento	Gasto en educación SEP	Crecimiento	PIB	INEAVS. gasto en educación SEP
Año	Gasto en educación básica INEA <sup>1</sup>	Crecimiento	Gasto en educación SEP <sup>2</sup>	Crecimiento	PIB	INEAVS. PIB
2003	3 246	0	294 875	0	7 555 803	0.04
2004	3 090	-5	312 835	6	8 570 808	0.04
2005	3 091	0	345 604	10	9 230 402	0.03
2006	3 250	5	377 245	9	10 341 865	0.03
2007	3 369	4	411 839	9	11 177 530	0.03
2008	3 554	5	430 573	5	11 524 650	0.03
Precios constantes						
Año	Gasto en educación básica INEA <sup>1</sup>	Crecimiento	Gasto en educación SEP <sup>2</sup>	Crecimiento	PIB	INEAVS. PIB
2003	3 034	0	275 594	0	7 061 762	0.04
2004	2 745	-10	277 952	1	7 615 112	0.04
2005	2 658	-3	297 163	7	7 936 649	0.03
2006	2 686	1	311 734	5	8 545 936	0.03
2007	2 683	0	327 991	9	8 901 859	0.03
2008	2 657	-1	321 897	5	8 615 852	0.03

<sup>1</sup> Presupuesto autorizado.

<sup>2</sup> Incluye los recursos de los ramos 2, 25 y los fondos para educación del ramo 33.

<sup>3</sup> Índice Nacional de Precios.

Fuente: Castro Musso, 2009: 102.

el rezago y que los adultos analfabetas y sin educación básica se vayan muriendo. No existe la voluntad política para atender a los adultos respecto de los cuales el Estado falló en su obligación de garantizar el derecho a la educación.

En tales circunstancias de una oferta empobrecida, no profesional, sin recursos ni siquiera suficientes para el reto que se enfrenta, no debe extrañar los escasos resultados propiamente educativos de esta actividad. Puede suponerse que existe de manera clara una débil voluntad política para atender a los adultos con los cuales el Estado faltó a su derecho.

Es paradójico que, ante esta realidad de pobreza, tengamos la presencia de una multiplicidad de instituciones que ofrecen, en pequeño y pobremente, de forma marginal educación básica para adultos. Ya mencionamos los Centros de Educación Básica (Ceba) y los Centros de Educación Extraescolar (Cedex), dependientes de la SEP. Las propias misiones culturales, de las que aún quedan algunas, realizan actividades alfabetizadoras en ciertos estados. Parecería necesario reunir los esfuerzos y los presupuestos para realizar un trabajo más focalizado y eficiente. Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, la Secretaría de Educación Pública, a través del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), invirtió cuantiosos recursos en el desarrollo de un programa de secundaria a distancia para adultos, destinado a adultos jóvenes urbanos de manera privilegiada. La propuesta implicaba trabajar con docentes de educación secundaria, pagándoles las horas dedicadas; incluía, además de libros de texto atractivos para jóvenes y adultos con estas características, programas de televisión que apoyaban el aprendizaje. Puesto que esta propuesta se desarrolló en paralelo al ya descrito MEVYT, que incluía el nivel avanzado, esto es, la secundaria, representó en los hechos una duplicidad que derivó en la inexistencia de canales para su aplicación.

Cabe mencionar, dentro de estas realidades paradójicas, el uso que han hecho varias entidades federativas (Michoacán, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, entre otras) y algunos municipios del Estado de México de un programa de alfabetización desarrollado en Cuba y que se ha aplicado en muchos países (entre ellos Venezuela y Bolivia), el cual ofrece alfabetizar a los adultos en tres meses. El programa recurre a videos que apoyan las cartillas. Los cubanos forman a jóvenes locales, quienes se encargan de aplicar un método que asocia letras con números y que permite en corto tiempo que los adultos analfabetas puedan escribir su nombre y algunas frases. En el mediano

plazo, sin embargo, se ha constatado que los adultos caen en el desuso de sus nuevas habilidades. Con este método, Michoacán se declaró estado libre de analfabetismo y levantó la bandera blanca en 2008. Es increíble que la pobreza de nuestra oferta conduzca a los gobiernos locales a recurrir a ofertas del exterior, de calidad cuestionable, pero con resultados visibles y políticamente atractivos.

A la pobreza de la oferta es necesario añadir la debilidad de la demanda: no existe una demanda social por educación de adultos. La población adulta sobre todo —no así la joven— considera que el tiempo para educarse ya pasó y que ha perdido la oportunidad para hacerlo. Además, se trata de una población preocupada por la sobrevivencia, con ocupaciones múltiples en el trabajo o en el hogar, que no prioriza las actividades de educación de adultos para ocupar su escaso tiempo libre. Los que se animan a responder a la oferta, al encontrarla pobre, con asesores escasamente formados que no los reciben con respeto y de manera adecuada, que no toman en cuenta sus conocimientos previos como punto de partida para obtener nuevos, que no se consideran personas cultas que saben muchas cosas a partir de su experiencia, sino niños ignorantes a quienes se les debe ayudar a aprender, difícilmente permanecen el tiempo suficiente para lograr los propósitos educativos. Son, en todo caso, los jóvenes los que más responden a la oferta en nuestro país, sobre todo los que concluyeron la primaria pero no la secundaria y se enfrentan a un mercado de trabajo que la exige. Así, como señala el Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE, 2009), la oferta de educación de adultos es pasiva, para quien la quiera y la pida. Se promueve poco; no es posible con el esquema de operación definido y con el presupuesto del que se dispone que el INEA asuma el reto de hacer vigente el derecho fundamental a la educación.

#### LA VISIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

Todo lo anterior ocurre cuando en el mundo se establecen ambiciosas metas de reducción del analfabetismo. La Declaración Mundial sobre Educación para Todos firmada en Jomtien, Tailandia, en 1990 por 150 países, México entre ellos (OEI, 1990), se refrenda en Dakar en el año 2000 (UNESCO, 2000). Ahí se propone, entre otras cosas, reducir 50% los niveles mundia-

les de analfabetismo y mejorar el acceso a la educación básica de los adultos que carecen de ella para el año 2015.

Se refrenda lo señalado en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de que toda persona tiene derecho a la educación (OEA, 1948). La educación es un derecho humano fundamental y, además, un derecho “bisagra”, que permite abrir la puerta al cumplimiento de otros derechos (Latapí, 2009). Este derecho, ahora se tiene claro, es de todos, no sólo de los niños. El Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por México en 1981, refrenda en su artículo 13 este derecho e incluye explícitamente la obligación de fomentar e intensificar, “en la medida de lo posible”, la educación a todas aquellas personas que no cursaron o terminaron la educación primaria. En 1996, México firma el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como el Protocolo de San Salvador, propuesto por la OEA en 1988 y que entra en vigor en 1999 (OEA, 1996). Como señala Latapí (2009), el derecho a la educación se considera en este contexto un derecho clave, pues no se puede ejercer ninguno de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos o culturales sin un mínimo de educación.

Además, la V Conferencia Mundial de Educación de Adultos (Confin-tea V) (UNESCO, 1997), celebrada en Hamburgo en 1997, establece que la educación ocurre a lo largo de la vida. Se habla de un paradigma porque rompe con la visión anterior en la que había un tiempo y un lugar para aprender. Ahora se entiende que aprendemos de la cuna a la tumba y en cualquier lugar. Las neurociencias han establecido que el aprendizaje, que se observa en el cerebro tanto por su crecimiento físico en ciertos lugares como por las sinapsis o conexiones neuronales que se establecen entre diferentes partes del cerebro, ocurre en todo momento de la vida (OECD, 2002). Este paradigma de aprendizaje a lo largo de la vida le da una nueva vigencia a la educación de adultos; en Confin-tea V también se propuso que en adelante se denomine a este paradigma Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA). En el caso de América Latina, esta concepción amplía de manera considerable su demanda potencial, pues ahora la educación no es sólo para quienes no fueron a la escuela o no la terminaron —aunque éstos siguen siendo su demanda prioritaria—, sino para todos los jóvenes y adultos que tienen derecho a la educación.

El foco de la actividad educativa está en el aprendizaje, no en la enseñanza. La enseñanza es importante, sí, pero para que los alumnos aprendan.

dan. De esta forma, el derecho a educarse se entiende como el derecho a aprender.

México fue sede de la Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria a Confitea VI (UNESCO, 2008), que tuvo lugar a fines de 2009 en Belem de Pará, Brasil. En dicha reunión participaron gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, que como bien sabemos tienen un papel de enorme importancia en el campo de la EPJA. Las recomendaciones aceptadas por gobiernos y ONG en esta reunión para ser llevadas a la VI Conferencia Mundial fueron las siguientes:

- La necesidad de que los gobiernos nacionales y locales se comprometan a crear y reforzar una oferta de aprendizaje de calidad a lo largo de toda la vida, que tenga en cuenta la diversidad cultural, lingüística, racial, étnica y de género.
- La integración de la educación de jóvenes y adultos en los sistemas públicos de enseñanza.
- La creación de estructuras de gestión del conocimiento y sistemas para la evaluación y supervisión de la calidad.
- La aplicación de la formación previa y permanente de los docentes que enseñan a jóvenes y adultos, con el fin de aumentar la calidad de los procesos educativos y garantizar la mejora de las condiciones laborales y profesionales de los maestros y el personal escolar.
- Una línea presupuestaria que incluya al menos 6% del PNB del sector público, además de recursos intersectoriales.
- La elaboración de políticas de apoyo a una educación integradora de calidad que comprenda la igualdad de género y que tenga en cuenta las características específicas de diversos grupos en particular: los pueblos indígenas (incluidos los materiales en lengua materna), las poblaciones de origen africano, los inmigrantes, la población rural, los reclusos y las personas con necesidades específicas de aprendizaje.
- La promoción de la participación.
- La propuesta de que la UNESCO asuma una función medular y pertinente en la tarea de garantizar el derecho a la educación y que, en especial, coordine los objetivos fijados en las diversas conferencias internacionales y supervise su cumplimiento.

Los compromisos asumidos parecen claros. Sin embargo, las acciones distan mucho de lo que, como país, estamos dispuestos a asumir.

## LAS IMPLICACIONES DEL PARADIGMA DE LA EDUCACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA

Para América Latina este paradigma tiene implicaciones importantes que todavía no se observan en nuestras reflexiones y acciones en el campo de la EPJA. Entre otras cosas, implica darle permeabilidad a la educación formal, permitiendo la entrada de alumnos de la educación no formal y de la informal, así como la salida de alumnos a estas esferas. También implica “no formalizar” nuestras instituciones formales, abriendo en todas ellas programas para personas que por razones diversas no pueden aprender en el sistema formal. Significa, asimismo, llevar deliberadamente la educación a espacios colectivos, de manera muy importante a los centros de trabajo, a los lugares de recreación y de disfrute cultural y también a nuestras “polis”, donde llevamos a cabo nuestra vida cívica y política —las propuestas de comunidades y ciudades educadoras formarían parte de esta implicación—, involucrando a las comunidades en el cuidado educativo de sus niños de la calle, de sus jóvenes, de sus ancianos. Significa, de manera muy importante, perseguir y concretar lo educativo en las instituciones que prestan servicios públicos y realizan actividades de desarrollo social. Ahí deben encontrarse profesionales de la educación de adultos que sean capaces de dotar de calidad educativa las acciones que estos servicios implican o realizan. Así, ahí donde se llevan a cabo actividades de salud, de desarrollo rural, de fomento de pequeñas y medianas industrias, de desarrollo social y vivienda, de protección y desarrollo sostenible del medio ambiente, de la tercera edad, de la mujer debiera haber educación profesional de jóvenes y adultos, pues es en estas actividades donde se está transformando el entorno que permite que lo aprendido tenga espacios reales de aplicación. Implica trabajar en la constitución de sujetos colectivos para aprovechar su potencial educativo, desde actividades para el uso del tiempo libre y el desarrollo de la creatividad, pasando por proyectos de servicio a la comunidad y proyectos productivos, hasta actividades económicas.

Todo lo anterior exige profesionalizar la educación de las personas jóvenes y adultas. En el caso de México, la experiencia centrada en la profesionalización de educadores de adultos se encuentra suspendida. Mientras a los educadores de adultos se les considere “figuras solidarias” que voluntariamente trabajen con los adultos, difícilmente habrá demanda para programas de esta naturaleza.

Sin embargo, la educación de adultos es muy compleja. No puede depender de métodos que favorezcan la memorización, sino que debe centrarse en el desarrollo de habilidades básicas y superiores de pensamiento, así como en el desarrollo de competencias ciudadanas, en el conocimiento de los derechos humanos y en los valores de convivencia. Su éxito depende de su relevancia, es decir, de la utilidad, percibida y real, que lo aprendido tenga para mejorar la calidad de vida de los adultos, por lo que el educador de adultos debe tener habilidades para acercarse al contexto y a las necesidades sentidas y reales de éstos.

La educación de adultos implica atender las condiciones subjetivas. La motivación para aprender es un prerrequisito, por lo que con mucha frecuencia la primera tarea educativa consiste en crear la necesidad de aprender —ya vimos que la ausencia de la percepción de esta necesidad es la razón de la escasa demanda social por la educación de adultos—. Y como la utilidad en ocasiones no es visible inmediatamente —sobre todo en los aprendizajes que requieren sistematicidad—, es muy importante trabajar la autoestima de los adultos. Éstos deben sentirse respetados y valorados, deben sentir que “se sabe que saben”, que saben hacer, que valoran a partir de su experiencia, y ello debe convertirse en el punto de partida de sus aprendizajes. El educador de adultos nunca debe considerar a sus alumnos como deficitarios a quienes les falta algo que yo les puedo dar, sino como diferentes. Los grupos de jóvenes y adultos son más diversos que los de los niños debido a la multiplicidad de experiencias por las que han pasado, por lo que el enfoque intercultural, que porta consigo el respeto y el aprovechamiento pedagógico de la diversidad, se vuelve el indicado. Los jóvenes y los adultos aprecian el trabajo con otros, por lo que debe favorecerse el conocerse, compartir, trabajar juntos y sentirse, en esas relaciones interpersonales, valorados y respetados. Este trabajo sobre lo subjetivo motiva y se convierte en condición de éxito de los programas de educación de jóvenes y adultos.

En la educación de jóvenes y adultos es necesario trabajar una visión ampliada de la alfabetización. El alfabetismo no puede ser concebido como una dicotomía: se tiene o se carece de él, sino más bien como un proceso continuo que se encuentra, además, cultural y contextualmente situado, que responde a necesidades y prácticas comunicativas. Donde no existen necesidades y prácticas de comunicación escrita es necesario desarrollarlas, por lo que la alfabetización no necesariamente representa el primer paso en la educación de los adultos. Se pueden aprender muchas cosas sin ser letrado, y muchas veces la necesidad de serlo surge derivada de estos aprendi-

zajes, por lo que alfabetización y lo que se da en llamar “postalfabetización” no necesariamente deben guardar entre sí un ordenamiento secuencial. La alfabetización es una variable dependiente del desarrollo o de la transformación, no al revés, como usualmente se piensa.

La educación básica debe vincularse con el posible mejoramiento de la calidad de vida de los adultos. Las posibilidades de que esto ocurra difieren de contexto a contexto, por lo que los educadores de adultos tienen que poderse situar y desarrollar actividades relevantes en situaciones diversas. Nuestro país es culturalmente diverso, y la proporción de indígenas sin educación básica es mayor que su proporción en la población, por lo que el educador de adultos debe estar formado con un enfoque intercultural que parta del respeto irrestricto a sus lenguas y sus culturas y que, en la medida de lo posible, eduque en las lenguas propias.

#### REFLEXIONES FINALES

Puesto que se aprende a lo largo de la vida, la educación es un derecho de toda la población y, ante el horizonte que abre el inicio de un siglo más de vida independiente y de la segunda centuria, después de la primera revolución social del siglo xx, habría que recomendar:

- Que se aporten los recursos necesarios para extender y fortalecer la EPJA.
- Que se concentren los esfuerzos y se brinden conjuntamente recursos financieros, pedagógicos y didácticos.
- Que se profesionalice al personal encargado de relacionarse educativamente con los jóvenes y los adultos para lograr sus metas.
- Que se flexibilicen las formas de atención a los jóvenes y los adultos.
- Que se multipliquen los tiempos y los espacios en los que es posible que los adultos aprendan.
- Que no se confunda la necesidad del gobierno de certificar con la necesidad del adulto de aprender.
- Que se atienda de manera prioritaria, y con pertinencia cultural y lingüística, a las regiones, estados y sectores más pobres, a fin de revertir la tendencia a perpetuar las desigualdades.
- Que se recuperen los resultados de la investigación educativa y los nuevos planteamientos mundiales en torno a la educación de adultos, para ofrecer una educación de primera calidad a lo largo de la vida.

## REFERENCIAS

- Castro Mussot, L.M., 2009. Balance y rescate del Conevyt. Problemáticas presupuestales para la EPJA, en C. Campero Cuenca, H. Matus Toledo y L. Maceira Ochoa (coords.), *Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México: mesa de trabajo por una educación de calidad para personas adultas*. México, Cámara de Diputados, LX Legislatura-Grupo Parlamentario PRD-EPJA, pp. 99-102, en <[http://redepja.upn.mx/documentos/hacia\\_el\\_fortalecimiento.pdf](http://redepja.upn.mx/documentos/hacia_el_fortalecimiento.pdf)>.
- Conevyt, 2009. Portal del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, en <<http://www.conevyt.org.mx/>>, consultado el 3 de noviembre de 2009.
- INEA, 2008. *Por un México sin rezago educativo*. México, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, en <[http://www.inea.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=85:artpestrategicoscreszago&catid=46:catpestrategicoscresc&Itemid=270](http://www.inea.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=85:artpestrategicoscreszago&catid=46:catpestrategicoscresc&Itemid=270)>, consultado el 2 de noviembre de 2009.
- INEA, 2009a. *INEA en números*, en <<http://200.77.230.29:8080/Numeros/>>.
- INEA, 2009b. Estimaciones de rezago de la población de 15 años y más en educación básica al 31 de diciembre de cada año, según proyecciones INEA-SEP-Conapo-INEGI, en *INEA en números. Rezago educativo*, en <[http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/rez\\_33.pdf](http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/rez_33.pdf)>.
- INEA, 2009c. Perfil de atención INEA por sexo y grupo de edad (con datos de 2006). Datos proporcionados por el INEA en 2009.
- INEA, 2009d. *MEVYT en línea*. México, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, en <<http://mevytenlinea.inea.gob.mx/implantacion2a/>>, consultado el 3 de noviembre de 2009.
- INEA, 2009e. Financiamiento de la educación de adultos. México, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, en <[http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/Capitulo\\_VI.pdf](http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/Capitulo_VI.pdf)>, consultado el 3 de noviembre de 2009.
- INEA-El Colegio de México, 1994. *Historia de la alfabetización y la educación de adultos en México*, 3 t. México, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos-Seminario de Historia de la Educación, El Colegio de México.
- INEE, 2008. *Acceso y trayectoria*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en <[http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Panorama\\_educativo/2008/Partes/8\\_acceso\\_y\\_trayectoria.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Panorama_educativo/2008/Partes/8_acceso_y_trayectoria.pdf)>, consultado el 2 de noviembre de 2009.
- Latapí, P., 2009. El derecho a la educación: su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* **XIX** (40): 255-287.
- OCE, 2009. Educación de jóvenes y adultos, *Este País* (221): 24-27, en <[http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate26\\_EducJovenes-jul09\\_2.html](http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate26_EducJovenes-jul09_2.html)>.
- OEA, 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos, en <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>>, consultado el 1 de noviembre de 2009.

- OEA, 1996. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”. El Salvador, en <<http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html>>.
- OECD, 2002. *Understanding the Brain. Towards a New Learning Science*. París, Organization for Economic Cooperation and Development, Centre for Educational Research and Innovation.
- OEI, 1990. Declaración Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, Organización de Estados Iberoamericanos, en <<http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm>>, consultado el 1 de noviembre de 2009.
- UNESCO, 2000. Educación para todos. Marco de acción. Dakar, Senegal, 26 al 28 de abril, en <[http://www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/dakfram\\_spa.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml)>, consultado el 1 de septiembre de 2009.
- UNESCO, 1997. Quinta Conferencia Mundial de Educación de Adultos. Declaración de Hamburgo, en <<http://www.wsz.edu.pl/iro/adpa/aulatic/Docs/doc6b.htm>>, consultado el 1 de septiembre de 2009.
- UNESCO, 2008. Conferencia Regional Preparatoria de Confitea VI para América Latina y el Caribe, en <[!\[\]\(95692ca10d533c62d198ca29e84b940b\_img.jpg\)

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010](http://www.alfabetizacion.fundacionsantillana.org/archivos/docs/S%C3%>, consultado el 1 de septiembre de 2009.</p>
</div>
<div data-bbox=)



20  
LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES  
Y LAS BRECHAS DE ESCOLARIDAD

*Patricio Solís\**

CONTENIDO

Introducción	600
Magnitud de la desigualdad en años de escolaridad	601
Magnitud de la desigualdad de oportunidades	606
Contribución de cada circunstancia a la desigualdad de oportunidades	611
Magnitud y componentes de la desigualdad de oportunidades por entidad federativa	613
Conclusiones	617
Referencias	618
Anexo	621

---

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México:  
<psolis@colmex.mx>.

## INTRODUCCIÓN

Es indiscutible que durante la segunda mitad del siglo pasado México experimentó avances significativos en el acceso a la educación. Los esfuerzos por expandir la cobertura produjeron incrementos en los niveles promedio de escolaridad, así como una marcada reducción de la población sin acceso a la educación, particularmente en el nivel básico. Así, mientras que el nivel de escolaridad promedio de la población de 18 años o más era tan solo de 2.6 años en 1960, éste se incrementó a 8.1 en 2005, en tanto que el porcentaje de población en este mismo grupo de edad que nunca asistió a la escuela se redujo de 41 a 9% en el mismo periodo.

A pesar de estos avances, la educación en México afronta aún grandes retos. Es evidente que persisten carencias en la cobertura, aunque se han desplazado de la educación básica a la educación media y superior, generando un “cuello de botella” en el acceso a los estudios superiores (ANUIES, 2006; Martínez Rizo, 2000).<sup>1</sup> Además, ante el incremento en la cobertura de la educación básica ha cobrado mayor relevancia el tema de la calidad de la enseñanza. En este rubro podría afirmarse que los avances en la cobertura no han sido acompañados por un salto cualitativo que permita lograr niveles de aprendizaje competitivos a escala internacional, al menos con relación a los estándares de otros países de la OCDE.<sup>2</sup>

Una de las mayores dificultades para hacer frente a los retos en materia educativa es que éstos se agravan por las amplias desigualdades sociales. Como se sabe, México se caracteriza por sus altos niveles de desigualdad social, la cual se manifiesta no sólo en la distribución del ingreso, sino también en la educación. En parte, las brechas educativas se originan en las

<sup>1</sup> Este cuello de botella se refleja en el estancamiento de los porcentajes de población que tiene acceso a la educación superior. Así, 16.8% de los nacidos entre 1956 y 1960 tuvieron al menos un grado aprobado de educación superior, porcentaje que sólo se incrementó a 20.5% en la cohorte 1981-1985. Estos niveles de acceso son comparativamente bajos con respecto a los observados en países desarrollados e incluso otros países con niveles de desarrollo similares en América Latina (los porcentajes provienen de estimaciones propias realizadas con la muestra del Censo de Población y Vivienda de 2005).

<sup>2</sup> Si bien se presentaron mejoras con respecto a evaluaciones anteriores, en las evaluaciones PISA de aprendizaje en ciencias, lectura y matemáticas realizadas por la OCDE en 2006, México se mantuvo en el último lugar entre los países de la OCDE, con calificaciones aproximadamente 20% por debajo del promedio de los países en esta organización (OECD-PISA, 2007).

diferencias interpersonales en esfuerzos y méritos, pero también se asocian a las dificultades propias de la condición social y a las deficiencias institucionales, que transforman las desventajas de orígenes sociales en falta de oportunidades educativas. En este sentido, resolver las desigualdades educativas persistentes implica en gran medida reconocer, dimensionar y resolver el problema de la desigualdad social.

De lo anterior se deriva la importancia de estudiar las diversas expresiones de la inequidad educativa en México. El propósito de este trabajo es precisamente presentar un panorama de una de estas expresiones: la desigualdad en años de escolaridad aprobados. El punto de partida son tres preguntas de corte descriptivo: ¿cuál es el grado de desigualdad en la distribución de años de escolaridad en México?, ¿existe alguna tendencia clara de cambio en los niveles de desigualdad?, ¿varía la desigualdad por entidad federativa? Para responder estas preguntas utilizamos el índice de Gini de años de escolaridad y evaluamos su evolución en el tiempo.

Una vez trazado el panorama general, procedemos a formular tres preguntas más complejas: ¿en qué medida la desigualdad en la distribución de años de escolaridad es el resultado de circunstancias sociales de origen, esto es, de la desigualdad de oportunidades?, ¿cuáles son las circunstancias o factores que más contribuyen a generar esta desigualdad?, ¿varía la intensidad de la desigualdad de oportunidades entre las entidades federativas? Como veremos más adelante, la respuesta a esta segunda serie de preguntas demanda un mayor refinamiento metodológico, pero nos permite avanzar en la medición de la desigualdad de oportunidades educativas en México, así como en la identificación de los factores que se le asocian.

### MAGNITUD DE LA DESIGUALDAD EN AÑOS DE ESCOLARIDAD

En el cuadro 20.1 se presentan algunos indicadores de la distribución de la población de 25 a 34 años por años de escolaridad aprobados en 1970, 1990, 2000 y 2005.<sup>3</sup> En la fila superior del cuadro se puede observar que el promedio de años de escolaridad se ha incrementado significativamente, de 3.6 años aprobados en 1970 a 9.4 en 2005. Como ya se señaló, este

<sup>3</sup> Los microdatos censales utilizados en este capítulo provienen del banco de datos IPUMS-International de la Universidad de Minnesota (Minnesota Population Center, 2010).

**Cuadro 20.1.** Indicadores de la distribución de años de escolaridad para la población entre 25 y 34 años, 1970, 1990, 2000 y 2005

<i>Total</i>	<i>1970</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>
Promedio	3.6	7.2	8.8	9.4
Percentil 10	0	1	3	4
Percentil 25	0	4	6	6
Percentil 50	3	6	9	9
Percentil 75	6	9	12	12
Percentil 90	8	15	16	16
Coefficiente de variación	1.06	0.64	0.49	0.46
Índice de Gini	0.54	0.36	0.27	0.26

Fuente: elaboración propia a partir de las muestras de los censos y conteos de población de 1970, 1990, 2000 y 2005.

incremento es el resultado de los esfuerzos de ampliación de la cobertura educativa realizados en el país, particularmente en la educación primaria y secundaria. Los percentiles de años de escolaridad aprobados también reflejan este incremento: en 1970 tanto el percentil 10 como el 25 lo ocupaban quienes tenían cero años de escolaridad, mientras que sólo 10% alcanzaban una escolaridad de ocho o más años. Para 2005 los percentiles 10 y 25 habían aumentado a cuatro y seis años, respectivamente, mientras que el percentil 90 se había duplicado a 16 años.

Al contrastar los valores de los percentiles se aprecia también que los incrementos en la escolaridad no han sido uniformes en las distintas regiones de la distribución. Así, por ejemplo, el aumento fue de cuatro años de escolaridad en el percentil 10, de seis años en el percentil 50 y de ocho en el percentil 90, de tal forma que la brecha en términos absolutos entre el 10% de la “élite” más escolarizada y el 10% con mayor rezago aumentó de ocho a 12 años de escolaridad. Si miramos en cambio el rango intercuartil, esto es, la brecha entre el percentil 75 y el 25, éste se ha mantenido constante en seis años durante el periodo en cuestión (con la excepción de 1990, en donde se redujo a cinco años). Parecería entonces que, medidas en valores absolutos, las brechas en años de escolaridad no se han modificado significativamente en la parte central de la distribución, pero se han incrementado en los extremos.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Al calcular estos mismos indicadores por sexo (resultados que omitimos por limitaciones de espacio) encontramos que las mujeres presentan niveles ligeramente me-

Si bien estos datos sugieren en primera instancia una ampliación de las brechas en la escolaridad, deben interpretarse con cautela ya que al estar basados en diferencias absolutas reflejan no sólo el grado de dispersión en la distribución de años de escolaridad, sino también el incremento generalizado en los niveles de escolaridad. Es por ello que en el análisis comparativo de la desigualdad suelen utilizarse indicadores *relativos* que no dependen de las diferencias en los valores absolutos entre las distribuciones. Así, cuando utilizamos dos medidas relativas convencionales de desigualdad, como el coeficiente de variación y el índice de Gini, encontramos una reducción muy significativa a lo largo del tiempo. El índice de Gini, por ejemplo, pasó de 0.54 en 1970 a 0.36 en 1990, a 0.27 en 2000 y a 0.25 en 2005, esto es, una reducción de más de la mitad en los últimos 35 años. Estos datos marcan una tendencia inequívoca a la reducción de la desigualdad educativa en el periodo estudiado que coincide con lo reportado en estudios precedentes (Martínez Rizo, 2002).<sup>5</sup>

Sin duda esta reducción en la desigualdad educativa representa un avance importante, pero es necesario aclarar que no es de ningún modo excepcional en el contexto de lo acontecido en otros países que han experimentado incrementos significativos en su nivel de escolaridad. Como lo demuestran Thomas, Wang y Fan (2001) al analizar los patrones de asociación entre los niveles de escolaridad y el índice de Gini de años de escolaridad en una amplia gama de países, existe una relación negativa entre los niveles de escolaridad y el índice de Gini de años de escolaridad, a la cual México se ajusta fielmente. Por otra parte, los niveles de desigualdad en México tampoco son muy diferentes a los observados en el resto de América Latina. Esto se aprecia en el cuadro 20.2, que muestra los años promedio de escolaridad y el índice de Gini respectivo para los 10 países de América Latina que tienen microdatos censales disponibles en la ronda de censos del año 2000. En esta lista México se sitúa en un nivel intermedio, por debajo

nores de escolaridad, si bien las brechas por género tienden a reducirse en el tiempo, como lo han reportado otros estudios (Parker y Pederzini, 1999; INEGI, 2007). No obstante estas diferencias, los indicadores de desigualdad no varían sustantivamente por sexo en ninguno de los años considerados.

<sup>5</sup> Cabe señalar que las reducciones en el índice de Gini reportadas por Martínez Rizo (de 0.55 en 1970 a 0.35 en 2000) son menores a las que presentamos en este trabajo, debido a que aquí restringimos el universo de estudio a la población de 25 a 34 años, mientras que las medidas de Martínez Rizo incluyen toda la población adulta, lo que implica agregar en las mediciones el *stock* de desigualdad heredado por la población de mayor edad.

**Cuadro 20.2.** Media de años de escolaridad e índice de Gini para la población entre 25 y 34 años en varios países de América Latina

	<i>Media</i>	<i>Gini</i>
Chile (2002)	11.1	0.19
Argentina (2001)	10.3	0.21
Venezuela (2001)	8.5	0.22
Panamá (2000)	9.8	0.26
México (2000)	8.8	0.27
Costa Rica (2000)	8.2	0.28
Colombia (2005)	8.9	0.30
Ecuador (2001)	8.9	0.31
Bolivia (2001)	8.8	0.32
Brasil (2000)	7.1	0.34

Fuente: elaboración propia a partir de las muestras de los censos de población de cada país.

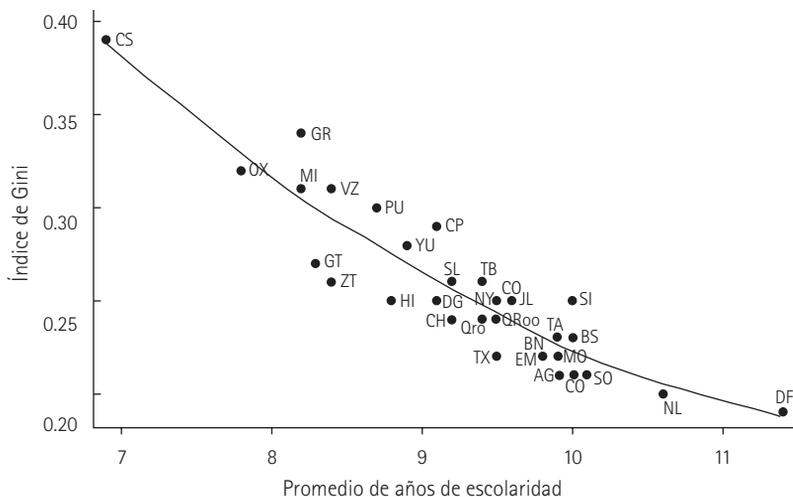
de los países con mayores niveles de escolaridad y menor desigualdad, como Argentina y Chile, pero también de Venezuela, que a pesar de tener un promedio de escolaridad similar (8.5 años) posee un nivel de desigualdad relativamente bajo. Otros países, como Bolivia y Ecuador, presentan niveles de escolaridad similares a los de México, pero índices de Gini muy superiores. En el otro extremo, Brasil registra los menores niveles promedio de escolaridad en este grupo y también la desigualdad mayor, con un índice de Gini de 0.34, similar al que presentaba México en el año 1990.

Para explorar las diferencias regionales estimamos los niveles promedio de escolaridad y el índice de Gini respectivo para las entidades federativas del país en 2005 (cuadro 20.3). A las ya conocidas brechas en niveles educativos entre entidades federativas se suman las diferencias en los niveles de desigualdad. Los estados con mayores índices de Gini son los del sur del país: Chiapas con 0.39, Guerrero con 0.34 y Oaxaca con 0.32. Otros tres estados (Veracruz, Michoacán y Puebla) presentan índices de Gini superiores a 0.30. En el otro extremo, las cinco entidades federativas con menor desigualdad educativa son el Distrito Federal (0.19), Nuevo León (0.20), Coahuila (0.21), Sonora (0.21) y el Estado de México (0.22). Al mostrar estos resultados en una gráfica (gráfica 20.1) es evidente que existe una clara asociación entre el nivel de escolaridad y la desigualdad. Esto significa que las entidades federativas con mayor rezago educativo no sólo deben afrontar el reto de incrementar los niveles de escolaridad, sino también el desafío de hacerlo en condiciones de mayor equidad.

**Cuadro 20.3.** Niveles promedio de escolaridad e índice de Gini para años de escolaridad de la población entre 25 y 34 años, por entidad federativa, 2005

	<i>Promedio</i>	<i>Gini</i>
Chiapas	6.9	0.39
Guerrero	8.2	0.34
Oaxaca	7.8	0.32
Veracruz	8.4	0.31
Michoacán	8.2	0.31
Puebla	8.7	0.30
Campeche	9.1	0.29
Yucatán	8.9	0.28
Guanajuato	8.3	0.27
Zacatecas	8.4	0.26
San Luis Potosí	9.2	0.26
Tabasco	9.4	0.26
Hidalgo	8.8	0.25
Sinaloa	10.0	0.25
Nayarit	9.6	0.25
Jalisco	9.5	0.25
Durango	9.1	0.25
Quintana Roo	9.4	0.24
Chihuahua	9.2	0.24
Querétaro	9.5	0.24
Colima	9.5	0.24
Aguascalientes	9.9	0.23
Baja California Sur	10.0	0.23
Tamaulipas	9.9	0.23
Morelos	9.9	0.22
Tlaxcala	9.5	0.22
Baja California	9.8	0.22
México	9.8	0.22
Sonora	10.1	0.21
Coahuila	10.0	0.21
Nuevo León	10.6	0.20
Distrito Federal	11.4	0.19

Fuente: elaboración propia a partir de la muestra del Censo de Población y Vivienda 2005.



Nota: población entre 25 y 34 años.  
Fuente: cuadro 20.3.

**Gráfica 20.1.** Promedios e índices de Gini de años de escolaridad por entidad federativa, 2005.

#### MAGNITUD DE LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Aunque hemos visto que existen niveles considerables de desigualdad en la distribución de años de escolaridad, este dato no basta para concluir que hay desigualdad de oportunidades. En la tradición sociológica de los estudios de estratificación social, el término *desigualdad de oportunidades* se refiere a los efectos que tienen circunstancias sociales de origen que quedan fuera del control individual (como la situación socioeconómica de la familia de crianza, la raza, la condición étnica o el género) sobre el desempeño de los sujetos (Boudon, 1983; Breen y Jonsson, 2005). En este sentido, no todas las desigualdades educativas serían el resultado de la desigualdad de oportunidades, ya que los sistemas escolares suelen imponer criterios de discriminación basados en los esfuerzos y méritos individuales, de tal forma que una parte de la desigualdad podría ser atribuida a estos factores y no a las circunstancias sociales de origen.

La cuestión radica entonces en discernir qué fracción de la inequidad se origina en la desigualdad de oportunidades y qué parte se debe a otros factores. Esta distinción es una de las claves para orientar el debate sobre la justicia social en las sociedades contemporáneas. Muchos tolerarían las desigualdades que derivan de las diferencias en los esfuerzos, méritos y aptitudes individuales, pero pocos juzgarían como justas las brechas ocasionadas por circunstancias sociales de origen como la clase social, la raza, la etnia o el género. Por tanto, al medir la magnitud de la desigualdad de oportunidades y su contribución a la desigualdad total, podemos hacer una evaluación sobre el grado de injusticia que subyace a la distribución de los recursos, así como informar el debate en torno a la necesidad de diseñar políticas que contribuyan a reducir la desigualdad.

En el caso de la desigualdad en años de escolaridad, avanzar en este rumbo implica desarrollar medidas que nos permitan cuantificar la magnitud de la desigualdad de oportunidades y estimar cuál es su contribución a la desigualdad total. Para medir la desigualdad de oportunidades típicamente se utiliza información intergeneracional, con la cual es posible vincular las circunstancias sociales de origen de los entrevistados (en particular los niveles ocupacionales, educativos y de ingreso de los padres) con sus resultados educativos. Existen dos formas de obtener esta información. La primera es utilizar encuestas retrospectivas o especializadas en movilidad social, en las que se pregunta directamente a los entrevistados sobre las características de sus padres y sus hogares de origen, así como sobre sus logros educativos.<sup>6</sup> Si bien esta estrategia en principio resulta la más apropiada por la mejor calidad de los datos, está sujeta a la disponibilidad de este tipo de fuentes, que es limitada. La otra opción es utilizar encuestas de hogares tradicionales o microdatos censales y restringir el universo de estudio a los jóvenes que aún corresiden con sus padres o con algún otro pariente del cual son dependientes económicos. Con este universo restringido se infiere la información sobre las circunstancias sociales de origen a partir de los datos del hogar y se estima su efecto sobre la escolaridad alcanzada u otros resultados educativos.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Dos encuestas nacionales con información de este tipo son la Encuesta Demográfica Retrospectiva 1998 (Coubes *et al.*, 2005) y la Encuesta sobre Movilidad Social 2006 (ESRU, 2008).

<sup>7</sup> Los avances metodológicos en esta segunda línea han sido desarrollados principalmente por los economistas. Al respecto véase, entre otros, Mayer *et al.* (2008); Paes de Barros y Carvalho (2008); Ruvalcaba y Teruel (2004), y Soloaga y Wendelpiess (en prensa).

Aquí optamos por el segundo método, para lo cual restringimos el universo de estudio a los jóvenes corresidentes entre 15 y 19 años (86.4% del total en este grupo de edades).<sup>8</sup> Utilizamos los datos del Censo de Población y Vivienda 2000 en lugar de la información más reciente del Conteo 2005, ya que el cuestionario del censo incluye preguntas sobre el contexto socioeconómico de los hogares que no fueron replicadas en el conteo.

Al medir la desigualdad de oportunidades consideramos los efectos sobre la escolaridad de circunstancias sociales asociadas a cuatro ejes de la estratificación social en el México contemporáneo: la clase social, la raza/etnia, el género y la residencia rural/urbana. Para aproximarnos a la clase social de la familia de origen<sup>9</sup> utilizamos dos variables: como indicador del capital cultural, el promedio de años de escolaridad del jefe/a del hogar y su cónyuge,<sup>10</sup> y como indicador del capital económico, un índice de características de la vivienda.<sup>11</sup> Con

<sup>8</sup> Esta acotación del universo de estudio a los jóvenes corresidentes entre 15 y 19 años introduce sesgos de selectividad y truncamiento que podrían afectar nuestras mediciones de desigualdad de oportunidades. Sin embargo, un análisis detallado (no incluido en esta versión final del trabajo pero disponible a solicitud expresa) indica que estos efectos son de poca magnitud. Con respecto a la selectividad, es verdad que los jóvenes no corresidentes que son excluidos de nuestro universo poseen características educativas diferentes a las de los jóvenes corresidentes: su nivel de escolaridad promedio es menor, muy pocos asisten todavía a la escuela y presentan mayores niveles de desigualdad en la distribución de años de escolaridad. No obstante, al ser un número relativamente reducido de casos, sus particularidades afectan muy poco los resultados para el conjunto de jóvenes en esta cohorte. En relación al truncamiento, éste se origina por el hecho de que muchos de los jóvenes de nuestro universo aún asistían a la escuela, por lo que su escolaridad en 2000 era menor a la que finalmente alcanzaron. El truncamiento podría llevarnos a *subestimar* las medidas de desigualdad de oportunidades en esta cohorte. No obstante, al realizar un ejercicio de imputación de escolaridad final encontramos que el efecto del truncamiento sobre las medidas de desigualdad de oportunidades es de muy poca magnitud y no afecta las conclusiones generales de este trabajo.

<sup>9</sup> Entendida desde el enfoque propuesto por Bourdieu (1988), en el cual las clases sociales se identifican a partir del volumen y la composición de los capitales de distinta índole (pero principalmente capital económico y cultural) que se poseen.

<sup>10</sup> Cuando el jefe/a del hogar no tenía cónyuge se consideró únicamente la escolaridad del jefe/a. Es importante señalar que en 92% de los casos el jefe/a del hogar es el padre o la madre del entrevistado/a.

<sup>11</sup> El índice incluye los materiales del techo, piso y paredes, el grado de hacinamiento y la disponibilidad de automóvil, teléfono y computadora. Se elaboró mediante la técnica de análisis factorial por componentes principales, la cual produjo una solución de factor único que da cuenta de 45% de la varianza conjunta de los siete indicadores apuntados. Se ha demostrado que índices similares basados en características de

respecto a las diferencias raciales y étnicas, incorporamos una medida intergeneracional de pertenencia étnica en la cual se incluye no sólo la condición de hablante de *ego* sino también la del jefe del hogar de origen, de tal forma que se produce una combinación en tres grupos: jefe no hablante/*ego* no hablante, jefe hablante/*ego* no hablante y *ego* hablante. Las diferencias por género las exploramos incluyendo la variable sexo en el análisis. Por último, incorporamos una distinción por tamaño de localidad con un corte de 2 500 habitantes para dar cuenta de las diferencias asociadas a la residencia rural y urbana.

El análisis descriptivo de los promedios de escolaridad<sup>12</sup> (cuadro 20.4) indica que los mayores rangos de variación corresponden al índice de características de la vivienda (3.52 años de escolaridad) y al promedio de escolaridad del jefe y el cónyuge (3.34 años). La menor variación corresponde a las diferencias entre sexos (0.34 años). Estas diferencias son por sí mismas indicativas de la magnitud de la desigualdad de oportunidades de escolaridad que prevalece en el país. No obstante, es conveniente disponer de medidas que nos permitan tomar en cuenta simultáneamente los efectos de todas las variables y dimensionar la magnitud de la desigualdad de oportunidades en una escala comparable a la de las mediciones convencionales de desigualdad. Estas medidas las generamos utilizando tres distintos métodos que estiman el índice de Gini atribuible a la desigualdad de oportunidades. El primer método (“Método 1”) consiste en la descomposición del índice de Gini propuesta por Pyatt (1976). El punto de partida para realizar esta descomposición es la construcción de “grupos de circunstancias” mediante la combinación de las categorías de las variables del cuadro 20.4. Esta combinación produce un total de  $2 \times 5 \times 5 \times 3 \times 2 = 300$  grupos de individuos en diferentes combinaciones de circunstancias. Una vez realizada esta agrupación, utilizamos la descomposición para obtener una estimación del índice de Gini que es atribuible a la desigualdad entre estos grupos. El valor de este índice “entre grupos” y su magnitud relativa con respecto al índice de Gini total pueden ser interpretados como medidas de la magnitud de la desigualdad de oportunidades y de la fracción que ésta representa de la desigualdad total observada, respectivamente.

la vivienda son una buena aproximación al ingreso permanente de los hogares (Filmer y Pritchett, 2001), por lo que pueden ser utilizados para medir el volumen de capital económico en la familia de origen.

<sup>12</sup> En el caso de las variables continuas (promedio de escolaridad del jefe y cónyuge, índice de características de la vivienda e ingreso per cápita del hogar), construimos categorías a partir de los quintiles de su distribución.

**Cuadro 20.4.** Promedio de años de escolaridad para los jóvenes de 15 a 19 años dependientes en el hogar, según características asociadas a los orígenes sociales, 2000

<i>Tamaño de la localidad de residencia</i>	
Menos de 2 500 habitantes	7.1
Más de 2 500 habitantes	9.0
<i>Promedio de escolaridad del jefe y cónyuge</i>	
Quintil I	6.9
Quintil II	7.9
Quintil III	8.8
Quintil IV	9.5
Quintil V	10.2
<i>Índice de características de la vivienda</i>	
Quintil I	6.7
Quintil II	8.0
Quintil III	8.7
Quintil IV	9.4
Quintil V	10.2
<i>Pertenencia étnica</i>	
Ego no hablante/jefe no hablante	8.7
Ego no hablante/jefe hablante	8.2
Ego hablante	6.4
<i>Sexo</i>	
Hombre	8.4
Mujer	8.8

Fuente: elaboración propia a partir de la muestra del Censo de Población y Vivienda 2000.

El segundo método (“Método 2”) consiste en estimar el índice de Gini entre grupos de circunstancias adoptando el supuesto de que no existen desigualdades intragrupo en la escolaridad. Para ello, sustituimos los años de escolaridad de cada individuo por el valor medio observado en su grupo de circunstancias. Luego estimamos el índice de Gini con estos valores modificados. Al aplicar este procedimiento, el valor obtenido del índice de Gini refleja exclusivamente las desigualdades en los niveles de escolaridad entre los 300 grupos de circunstancias, por lo que puede ser interpretado como una medida de la desigualdad de oportunidades educativas.

**Cuadro 20.5.** Estimaciones del índice de Gini atribuibles a la desigualdad de oportunidades, 2000

	<i>Gini atribuible a la desigualdad de oportunidades</i>	<i>Gini total</i>	<i>Porcentaje del Gini total</i>
Método 1	0.093	0.165	56.2
Método 2	0.104	0.165	63.3
Método 3	0.086	0.165	52.4

Fuente: elaboración propia a partir de la muestra del Censo de Población y Vivienda 2000.

El tercer método (“Método 3”) se distingue de los dos anteriores por estar basado en la aplicación de la técnica de regresión lineal. El método consiste en estimar el índice de Gini con los valores y ajustados de un modelo de regresión en el que la variable dependiente es los años de escolaridad y las variables independientes el conjunto de circunstancias.<sup>13</sup> Dado que la variabilidad en los valores ajustados es producto exclusivamente de las variaciones sistemáticas en las variables independientes, el índice de Gini estimado refleja la magnitud de la desigualdad que es atribuible a las variaciones en las circunstancias de origen. Nuevamente, este índice estimado y su contraste con el índice total nos dan una medida de la magnitud de la desigualdad de oportunidades y su contribución a la desigualdad total observada.

En el cuadro 20.5 se presentan las estimaciones correspondientes a cada uno de estos métodos. El índice de Gini atribuible a la desigualdad de oportunidades se sitúa entre 0.086 y 0.104 (dependiendo del método), lo cual representa entre 52.4 y 63.3% de la desigualdad total observada en años de escolaridad.

#### CONTRIBUCIÓN DE CADA CIRCUNSTANCIA A LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Para medir la contribución a la desigualdad de oportunidades de cada una de las cinco circunstancias utilizamos un método de descomposición pro-

<sup>13</sup> Este modelo de regresión produjo  $r$  cuadradas de 0.32 y 0.29 para los años de escolaridad observados y ajustados, respectivamente. Los resultados del modelo se presentan en el cuadro del Anexo. Cabe aclarar que si bien en estos modelos se incluyó la edad como una variable de control, al obtener los valores y ajustados con los que se calculó el índice de Gini se fijó el valor de la edad en 17.5 años, por lo que los Gini estimados no reflejan variación alguna atribuible a la edad.

puesto por Fields (2003), quien se basó en las técnicas de descomposición de la desigualdad por fuente de ingreso para desarrollar una técnica que permite estimar en un modelo de regresión lineal el porcentaje de la variación total en las *y* ajustadas que le corresponde a cada una de las variables independientes. Los modelos de regresión que utilizamos son los mismos que aplicamos en el método 3 de la sección anterior (cuadro del Anexo).

Los resultados del ejercicio de descomposición se presentan en el cuadro 20.6.<sup>14</sup> Dos variables absorben la mayor parte de la variación en los años de escolaridad: el índice de características de la vivienda (43.7%) y el promedio de escolaridad del padre y la madre (40.5%). Estos resultados sugieren que los orígenes de clase, entendidos desde una perspectiva que enfatiza el volumen y la composición del capital económico y cultural de la familia de origen, dan cuenta de alrededor de 84% de la desigualdad de oportunidades en años de escolaridad. En este sentido, nuestro trabajo coincide con los estudios que destacan la importancia que tiene en México la clase social como determinante de diversos resultados educativos, incluidos los aprendizajes (Fernández, 2007) y la continuidad escolar (Solís, 2008).<sup>15</sup>

**Cuadro 20.6.** Contribución de distintos factores a la desigualdad de oportunidades (porcentaje)

Tamaño de la localidad de residencia	10.6
Promedio de escolaridad del jefe y cónyuge	40.5
Índice de características de la vivienda	43.7
Pertenencia étnica	3.8
Sexo	1.5
Total	100.0

Fuente: estimaciones propias a partir de la aplicación del método de descomposición de Fields (2003) a la variación en los valores y estimados de los modelos de regresión presentados en el cuadro del Anexo. Véase el texto para mayores detalles.

<sup>14</sup> Cabe recordar que si bien en los modelos de regresión se incluyó la edad como variable de control, al obtener los valores *y* ajustados fijamos la edad en 17.5 años. En consecuencia, el porcentaje de variación atribuible a la edad en el ejercicio de descomposición es 0%, por lo que no se reporta esta variable en los resultados.

<sup>15</sup> Si bien nuestro trabajo se enfrenta a la restricción de no poseer información sobre las características de los vecindarios y las escuelas, por lo que a diferencia de los estudios recientes ya citados no nos es posible dar cuenta de los efectos de la posición de clase que tienen lugar por el entorno residencial y la composición social de las escuelas.

Con respecto a las otras tres circunstancias, sólo la residencia urbana/rural presenta efectos importantes, con una contribución de 10.6%. Esto sugiere que, incluso haciendo a un lado las diferencias de clase, ciertos factores del contexto asociados a la residencia en las áreas rurales, como la menor disponibilidad de servicios educativos y la mayor utilización de la fuerza de trabajo infantil y juvenil en actividades agrícolas, tienen efectos negativos significativos en la escolaridad.

#### MAGNITUD Y COMPONENTES DE LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES POR ENTIDAD FEDERATIVA

Para responder esta pregunta replicamos los ejercicios de estimación y descomposición a escala estatal, utilizando el método 3 exclusivamente.<sup>16</sup> Los resultados se presentan en el cuadro 20.7. En términos generales, la magnitud de la desigualdad de oportunidades se asocia con la de la desigualdad total. Esto se aprecia con mayor claridad en la gráfica 20.2. En conjunto, los resultados por entidad federativa de las gráficas 20.1 y 20.2 reafirman la conclusión de que la desigualdad de oportunidades es mayor en las áreas del país donde existe mayor rezago socioeconómico y donde los niveles de escolaridad son menores.

Si bien en su conjunto las entidades federativas se ajustan al patrón recién señalado, existen algunas excepciones. Una de ellas es Chihuahua, que a pesar de no ser una de las entidades federativas con menores niveles educativos (ocupa el lugar 14 en promedio de escolaridad), tiene un nivel relativamente alto de desigualdad de oportunidades (tercero a escala nacional). El caso opuesto es Oaxaca, que es penúltimo en niveles de escolaridad y tercero en el Gini de años de escolaridad, pero cae al noveno en el Gini atribuible a la desigualdad de oportunidades. Va más allá de este trabajo determinar si este comportamiento atípico es efectivamente el resultado de particularidades locales o es tan sólo un producto del método de estimación del Gini que aquí utilizamos, por lo que será necesario retomar este problema con más detalle en trabajos posteriores.

Por último, la descomposición por factores revela que, al igual que como ocurre en el conjunto nacional, en todas las entidades federativas las

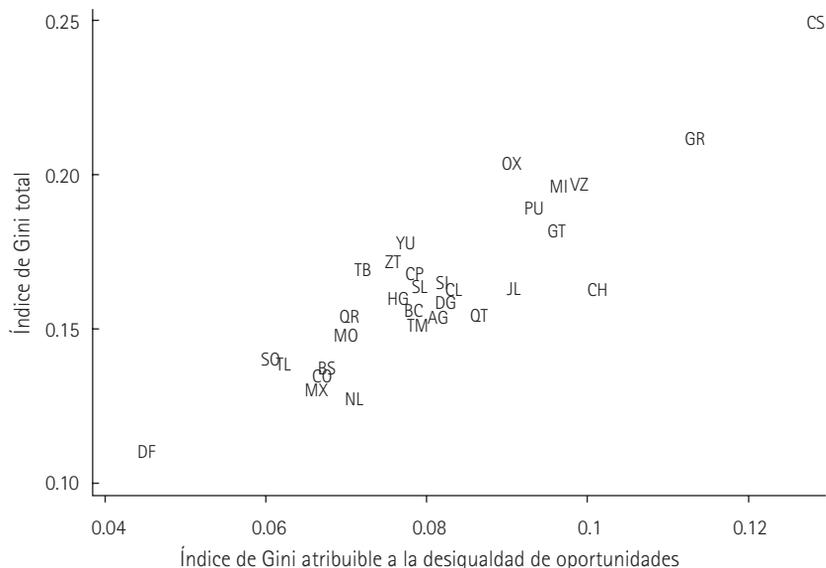
<sup>16</sup> Los tamaños de muestra para algunas entidades federativas no son los suficientemente grandes para aplicar los métodos 1 y 2. Cabe recordar que estos métodos se basan en la partición de la muestra en 300 grupos de circunstancias.

**Cuadro 20.7.** indicadores de desigualdad en años de escolaridad para los jóvenes residentes entre 15 y 19 años, por entidad federativa, 2000 (porcentaje)

Indicadores resumen de desigualdad		Contribución de cada variable a la desigualdad de oportunidades						
Entidad federativa	Gini atribuible a la desigualdad de oportunidades	Gini total atribuible a la desigualdad de oportunidades	Escolaridad del jefe y cónyuge	Índice de características de la vivienda	Pertenencia étnica	Tamaño de la localidad	Sexo	Total
Chiapas	0.13	0.25	51.6	36.1	37.5	15.2	11.0	0.2
Guerrero	0.11	0.21	53.5	34.1	41.4	9.2	13.4	1.9
Chihuahua	0.10	0.16	62.2	34.7	44.7	9.3	8.2	3.0
Veracruz	0.10	0.20	50.2	35.7	48.6	3.3	11.6	0.8
Michoacán	0.10	0.20	49.3	44.9	43.3	0.9	9.0	1.9
Guanajuato	0.10	0.18	52.9	40.9	48.2	0.1	10.5	0.4
Puebla	0.09	0.19	49.3	45.0	46.2	4.0	4.5	0.3
Jalisco	0.09	0.16	55.8	44.0	45.9	0.0	7.7	2.4
Oaxaca	0.09	0.20	44.5	40.1	33.8	13.9	12.2	0.0
Querétaro	0.09	0.15	56.0	39.3	40.0	1.1	18.2	1.4
Colima	0.08	0.16	51.1	38.2	49.9	0.1	5.9	5.8
Durango	0.08	0.16	51.8	37.8	49.9	0.4	8.8	3.2
Sinaloa	0.08	0.16	50.0	32.6	45.9	4.2	10.7	6.5
Aguascalientes	0.08	0.15	52.5	45.0	47.9	-0.1	4.8	2.4
San Luis Potosí	0.08	0.16	48.1	45.5	39.0	-0.3	14.9	0.9
Tamaulipas	0.08	0.15	51.9	33.1	49.7	0.4	13.6	3.2
Campeche	0.08	0.17	47.1	33.7	48.4	3.3	13.3	1.3
Baja California	0.08	0.16	50.4	38.2	50.7	4.1	4.5	2.5

Yucatán	0.08	0.18	43.6	40.5	39.3	20.3	-0.2	0.1	100
Hidalgo	0.08	0.16	48.1	45.5	44.8	2.9	5.4	1.4	100
Zacatecas	0.08	0.17	44.2	47.9	41.5	0.0	9.1	1.4	100
Tabasco	0.07	0.17	42.6	34.8	51.8	0.1	12.9	0.4	100
Nayarit	0.07	0.15	48.1	39.0	44.0	6.6	5.1	5.3	100
Nuevo León	0.07	0.13	55.4	36.9	55.0	0.0	5.2	2.9	100
Morelos	0.07	0.15	47.5	40.4	50.6	1.1	2.8	5.0	100
Quintana Roo	0.07	0.15	45.9	48.7	42.3	5.8	0.0	3.1	100
Baja California Sur	0.07	0.14	49.5	39.2	43.7	2.4	5.8	8.9	100
Coahuila	0.07	0.13	49.7	43.4	45.1	0.1	7.5	3.9	100
México	0.07	0.13	50.5	38.2	50.2	1.4	7.2	2.9	100
Tlaxcala	0.06	0.14	44.7	46.8	43.6	2.6	5.8	1.2	100
Sonora	0.06	0.14	43.3	34.9	53.7	1.9	0.3	9.3	100
Distrito Federal	0.05	0.11	40.9	36.9	53.4	1.5	0.3	8.0	100

Fuente: estimaciones propias a partir de la muestra del Censo de Población y Vivienda 2000. Véase el texto para mayores detalles.



Fuente: cuadro 20.7.

**Gráfica 20.2.** Índices de Gini de años de escolaridad por entidad federativa, 2000.

dos variables asociadas a los orígenes de clase (promedio de escolaridad de los padres e índice de características de la vivienda) son las que contribuyen más a la desigualdad de oportunidades, con una participación que fluctúa entre 73.6% (Guerrero) y 92.9% (Aguascalientes). No obstante, en algunos estados la contribución de la pertenencia étnica a la desigualdad de oportunidades es considerable. Tal es el caso de Yucatán (20.3%), Chiapas (15.2%), Oaxaca (13.9%), Chihuahua (9.3%) y Guerrero (9.2%). De igual manera, las desigualdades asociadas al tamaño de la localidad son importantes en algunas entidades federativas, como Querétaro (18.2%), San Luis Potosí (14.2%), Tamaulipas (13.6%), Guerrero (13.4%) y Campeche (13.3%). Por tanto, si bien el principal factor explicativo de la desigualdad de oportunidades en todas las entidades federativas son los orígenes de clase, hay algunos casos en donde la pertenencia a algún grupo étnico o la residencia en áreas rurales (o ambas, como ocurre en Guerrero) tienen un papel importante por sí mismas como determinantes de las desigualdades en años de escolaridad.

## CONCLUSIONES

El propósito de este trabajo ha sido revisar la desigualdad en la distribución de años de escolaridad en México. Con este fin, hemos elaborado un conjunto de medidas que nos han permitido estimar la evolución de la desigualdad en décadas recientes, así como las variaciones por entidad federativa. También hemos establecido una distinción conceptual entre la desigualdad de resultados y la de oportunidades, a partir de la cual propusimos una serie de medidas para estimar qué fracción de la desigualdad de resultados es atribuible a la desigualdad de oportunidades.

Los resultados de este trabajo sugieren que si bien la desigualdad ha mantenido su tendencia decreciente en el tiempo, estamos lejos aún de alcanzar condiciones aceptables de equidad en el acceso a la escolaridad. Los niveles actuales de desigualdad son considerablemente mayores a los de otros países de América Latina que históricamente han ido a la vanguardia en logros educativos, como Argentina y Chile. Por otra parte, más de la mitad de la desigualdad en años de escolaridad que se presenta entre los jóvenes mexicanos es atribuible a circunstancias sociales heredadas, entre las que destacan los orígenes de clase y en menor medida la condición de residencia urbana o rural. Esto lleva a concluir que, lejos de ser el resultado de diferencias en méritos, aptitudes y esfuerzos personales, la desigualdad en niveles de escolaridad en México es principalmente producto de la desigualdad de oportunidades.

Las brechas en años de escolaridad se acentúan en las entidades federativas con mayor rezago socioeconómico y menores niveles de escolaridad, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca. También existe una asociación evidente entre la desigualdad distributiva y la desigualdad de oportunidades: los estados que han logrado reducir más las disparidades en niveles de escolaridad son también aquellos que presentan menores índices de desigualdad de oportunidades. Esto nos sugiere que el rezago educativo, la desigualdad distributiva en años de escolaridad y la desigualdad de oportunidades no constituyen fenómenos inconexos, sino que forman parte de una misma realidad en la que el abatimiento del rezago escolar pasa necesariamente por el diseño de políticas públicas destinadas a ampliar la cobertura sobre la base de principios de equidad social. En otras palabras, tanto en el conjunto del país como en las entidades federativas con menores niveles de desarrollo el abatimiento del rezago educativo y el incremento sustantivo en los niveles de escolaridad pasan necesariamente por la reducción de la des-

igualdad de oportunidades de acceso a la escuela, especialmente en los niveles medio y superior.

Por último, al enfocar este trabajo en los años de escolaridad dejamos de lado el tema de la calidad de la enseñanza. Esta omisión es en parte deliberada, ya que nuestro interés ha sido llamar la atención hacia la persistencia de las desigualdades sociales en el acceso a la escolaridad, las cuales corren el riesgo de ser relegadas a un segundo plano cuando el interés del público y los especialistas se centra exclusivamente en los aprendizajes o el aprovechamiento escolar. Nuestros resultados sugieren que las desigualdades en los niveles de escolaridad son aún muy relevantes en México, y que para entender de manera apropiada el problema de la desigualdad educativa es necesario tomar en cuenta *simultáneamente* las disparidades en logros escolares y aprendizajes.

Esto es aún más cierto si buscamos entender los efectos de la desigualdad de oportunidades sobre los resultados educativos. De hecho, los estudios recientes sobre los factores que afectan el aprendizaje y el aprovechamiento escolar señalan que, al igual que como ocurre con los años de escolaridad, una fracción significativa de la desigualdad en el aprendizaje tiene su origen en la desigualdad de oportunidades.<sup>17</sup> En este sentido, para estimar en forma adecuada los efectos de la desigualdad de oportunidades sobre los resultados educativos es necesario considerar sus efectos acumulativos tanto en la continuidad escolar y los años de escolaridad alcanzados como en el aprendizaje y aprovechamiento escolar.

## REFERENCIAS

- ANUIES, 2006. *Consolidación y avance de la educación superior en México: temas cruciales de la agenda*. México. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Boudon, R., 1983. *La desigualdad de oportunidades*. Barcelona, Laia.
- Bourdieu, P., 1988. *La distinción: criterio y bases sociales del gusto*. Madrid, Taurus.
- Blanco, E., 2009. Eficacia escolar y desigualdad: aportes para la política educativa, *Perfiles Latinoamericanos* 17 (34): 51-85.

<sup>17</sup> Así, por ejemplo, Ferreira y Grignoux (2008) estiman que entre 22 y 27% de la varianza en el aprendizaje en México es atribuible a circunstancias sociales de origen. Fernández (2007) y Blanco (2009) también identifican los factores asociados a la desigualdad de clases entre los principales relacionados con el aprendizaje escolar.

- Breen, R., y J.O. Jonsson, 2005. Inequality of opportunity in comparative perspective. Recent research on educational attainment and social mobility, *Annual Review of Sociology* 31: 223-243, en <<http://www.sv.uio.no/forskingskole/Breen%202005%20ARS.pdf>>.
- Coubes, M., M.E. Zavala y R. Zenteno (eds.), 2005. *Cambio demográfico y social en el México del siglo xx. Una perspectiva de historias de vida*. México, Colef-ITESM-Porrúa.
- ESRU, 2008. *¿Nos movemos? Movilidad social en México*. México, Fundación ESRU.
- Fernández, T., 2007. *Distribución del conocimiento escolar: clases sociales, escuelas y sistema educativo en América Latina*. México, El Colegio de México.
- Ferreira, F., y J. Grignoux, 2008. *Toward an Understanding of Socially Inherited Inequalities in Educational Achievement: Evidence from Latin America and the OECD*. Washington, D.C., World Bank, en <[www.worldbank.org/lacopportunity](http://www.worldbank.org/lacopportunity)>.
- Fields, G.S., 2003. Accounting for income inequality and its change. A new method, with application to the distribution of earnings in the United States, *Research in Labor Economics* 22: 1-38.
- Filmer, D., y L. Pritchett, 2001. Estimating wealth effects without expenditure data –or tears. With an application to educational enrollments in states of India, *Demography* 38 (1): 115-132.
- INEGI, 2000. Censo de Población y Vivienda. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI, 2005. Censo de Población y Vivienda. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI, 2007. *Mujeres y hombres en México 2007*. Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Martínez Rizo, F., 2000. *Nuevos retos de la educación superior. Funciones, actores y estructuras*. México, ANUIES.
- Martínez Rizo, F., 2002. Nueva visita al país de la desigualdad. La distribución de la escolaridad en México, 1970-2000, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 7 (6): 415-443.
- Mayer F., D., M.F. López O., E. Serván M., 2008. Habilidades cognitivas: transmisión intergeneracional por niveles socioeconómicos, *Estudios Económicos* 23 (1): 129-156.
- Minnesota Population Center, 2010. *Integrated Public Use Microdata Series, International: Version 6.0* [Base de datos]. Minneapolis, University of Minnesota.
- OECD-PISA, 2007. *Science Competencies for Tomorrow's World*. París.
- Paes de Barros, R., y M. de Carvalho, 2008. Measuring inequality of opportunity in Latin America and the Caribbean (inédito).
- Parker, S.W., y C. Pederzini, 1999. Gender differences in education in México, en E.G. Katz y M.C. Correia (eds.), *The Economics of Gender in Mexico*. Washington, The World Bank.

- Pyatt, G., 1976. On the interpretation and disaggregation of Gini coefficients, *The Economic Journal* 86: 243-255.
- Ruvalcaba, L.N., y G.M. Teruel, 2004. The role of maternal cognitive ability on child health. Research network. Documento de trabajo R-497. Latin American Research Network. Inter-American Development Bank.
- Solis, P., 2008. Efeitos do nível socioeconômico da vizinhança na continuidade escolar entre o Ensino Médio e o Pré-universitário no México, Distrito Federal, en L.C. Queiroz y R. Kaztman (eds.), *A Cidade contra a Escola. Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro, Letra Capital-FAPERJ, pp. 223-244.
- Soloaga, I., y F. Wendelpiess (en prensa), Desigualdad de oportunidades: aplicaciones al caso de México, en E. Cárdenas y F. Torche (eds.), *Movilidad social en México*. México, Fundación Espinosa Yglesias.
- Thomas, V., Y. Wang y X. Fan, 2001. Measuring education inequality: Gini coefficients of education for 140 countries, 1960-2000, *Journal of Education Planning and Administration* 17 (1): 5-33.

## ANEXO

## Modelo de regresión para estimar el índice de Gini atribuible a la desigualdad de oportunidades

	<i>B</i>	<i>Error estándar</i>
Tamaño de la localidad de residencia		
Menos de 2 500 habitantes (ref.)	—	—
Más de 2 500 habitantes	0.5686	0.0110
Promedio de escolaridad del jefe y cónyuge	0.1516	0.0011
Índice de características de la vivienda	0.6196	0.0047
Pertenencia étnica		
Ego no hablante/jefe no hablante	—	—
Ego no hablante/jefe hablante	0.2384	0.0188
Ego hablante	-0.6702	0.0205
Sexo		
Hombre	—	—
Mujer	0.3009	0.0073
Edad (variable de control)	0.4089	0.0027
Constante	0.2495	0.0454
$r^2$	0.32	
Número de casos	1 579 028	

Fuente: elaboración propia a partir de la muestra del Censo de Población y Vivienda 2000.



21  
CAMBIO SOCIODEMOGRÁFICO  
Y DESIGUALDADES EDUCATIVAS

*Marta Mier y Terán\** y *Carla Pederzini\*\**

CONTENIDO

Presentación	624
Características sociodemográficas de la población en edad escolar y desigualdades educativas, 1990-2005	631
Proceso de urbanización y desigualdades en la asistencia a la escuela, 632	
Características sociodemográficas de los hogares y desigualdades educativas, 1990-2005	637
Clima educativo en el hogar y desigualdades en la asistencia a la escuela, 637; Tamaño del hogar, 641; Estructura del hogar y desigualdades en la asistencia a la escuela, 643	
Desigualdades en la asistencia a la escuela y su cambio en el periodo 1990-2005. Resultados de los modelos estadísticos	647
Diferencias de género, 650; Número de menores, 650; Hogares monoparentales con jefatura femenina, 651; Clima educativo, 652; Tipo de localidad de residencia, 653	
Conclusiones	654
Referencias	655

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México: <mmtr@servidor.unam.mx>.

\*\* Profesora-investigadora de la Universidad Iberoamericana: <carla.pederzini@uia.mx>.

## PRESENTACIÓN

En las últimas décadas, el sistema educativo mexicano ha continuado su expansión en un contexto de profundas desigualdades sociales. A pesar de que la permanencia de los niños y los jóvenes en la escuela ha sido cada vez más generalizada y prolongada, y los niveles de escolaridad se han acrecentado, subsisten marcadas desigualdades en las oportunidades educativas de los distintos sectores de la población.

La expansión del sistema educativo ha coincidido en el tiempo con cambios en la dinámica demográfica. La mortalidad y la fecundidad en continuo descenso, la migración a las ciudades y la creciente emigración a Estados Unidos han propiciado transformaciones en el ritmo de crecimiento de la población, en su composición por edades y en su concentración urbana. El ritmo de crecimiento ha sido más lento, en especial de los niños y los jóvenes, y la población ha tendido a concentrarse cada vez más en las localidades de mayor tamaño. En los hogares, la dinámica demográfica se ha traducido en cambios en su tamaño, composición y ubicación geográfica.

Estas tendencias demográficas muestran marcadas diferencias entre los distintos sectores socioeconómicos, siendo los niveles de mortalidad y fecundidad de los sectores más pobres significativamente más elevados. No obstante, en los hogares pobres, la fecundidad elevada compensa y rebasa la sobremortalidad, de manera que en ellos el número de hijos es más alto que en los hogares no pobres, lo que contribuye a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Los cambios demográficos han ocurrido en un contexto de transformación de los valores relacionado con una creciente individualización que ha propiciado, entre otros, un aumento en la disolución de las uniones conyugales (Samuel y Sebillé, 2004; Solís y Puga, 2009). Como resultado, no sólo cambia el tamaño y la composición de los hogares, sino que también se modifica su organización y dinámica. Por ejemplo, los hogares con jefatura femenina han aumentado, principalmente los hogares monoparentales. Esta tendencia se ha visto acentuada por el mayor acceso a trabajos mejor remunerados entre las mujeres con una creciente escolaridad, lo que les ha permitido separarse o divorciarse de su pareja y encabezar su propio hogar.

De esta manera, es cada vez más común que niños y jóvenes experimenten vivir en hogares con jefatura femenina, en los que la ausencia del padre en el hogar se debe a la separación de la pareja, ya sea por ruptura o por migración, o bien a la decisión de la madre de formar un hogar sin una

pareja. Esta tendencia causa preocupación porque en diversos contextos se ha observado que los niños en hogares monoparentales tienen menores logros educativos y, en general, son más vulnerables. Por otra parte, se plantea que el estudio de la organización y la dinámica familiar debe ser un elemento clave en los diagnósticos sociales, ya que la familia tiene un papel central en las prácticas cotidianas sobre las que las políticas sociales buscan influir (Jelin, 2007).

En países desarrollados, especialmente en Estados Unidos, existe un debate sobre los efectos de las familias monoparentales en el bienestar de los niños. Algunos autores han planteado que vivir en un hogar donde solamente uno de los padres está presente se asocia con resultados negativos (Painter y Levine, 1999; Pong, Dronkers y Hampden-Thompson, 2003; Ghysels y Van Vlasselaer, 2008). Sin embargo, otros estudios muestran efectos distintos para niños y niñas (Powell y Parcel, 1997) y otros más muestran efectos positivos (Biblarz y Raftery, 1999). Sørensen (2005) señala que el nivel socioeconómico puede explicar gran parte de las diferencias en los resultados entre los niños que viven en hogares monoparentales y aquellos que viven en hogares en donde ambos padres están presentes. Con técnicas más refinadas, en trabajos recientes se encuentran evidencias menos contundentes en cuanto a los efectos de la estructura familiar en los resultados educativos (Francesconi, Jenkins y Siedler, 2005). No obstante, a partir de una extensa revisión de los trabajos sobre los efectos de vivir en un hogar monoparental, Chapple (2009) concluye que, en los estudios científicos de calidad, el efecto de la estructura de los hogares no es muy marcado pero persiste.

Por otra parte, las investigaciones que se han centrado en las consecuencias de una ruptura familiar coinciden en señalar que, aun después de controlar diferencias socio-demográficas, la experiencia de la separación de los padres tiene un efecto negativo en el nivel educativo de los niños (Steele *et al.*, 2009). Se aduce que la ruptura implica una reducción de tiempo y de dedicación del padre no residente, así como una mayor vulnerabilidad económica, una probable conducta inadecuada por parte de los padres y mayores niveles de estrés y conflicto. Además, se observa que el efecto de la ruptura es mayor si ocurre cuando los hijos se encuentran en edades más tempranas.

En países en desarrollo se ha encontrado que las niñas y los niños que viven en hogares donde los recursos son controlados por las mujeres muestran mejores resultados educativos que aquellos que viven en hogares encabezados por hombres, porque las mujeres distribuyen los recursos de

manera que los hijos sean beneficiados (Lloyd y Blanc, 1996; Desai, 1992). En este mismo sentido, Al-Samarrai y Peasgood (1998) encuentran en Tanzania que, en los hogares con jefatura femenina, las niñas tienen mayores probabilidades de terminar la educación primaria y los niños de cursar la secundaria. En la bibliografía latinoamericana se sugiere que los hogares monoparentales pobres prefieren invertir sus recursos escasos en los hijos, lo cual se traduce en un mayor bienestar con relación al ingreso; no obstante, la ausencia del padre transmite directa o indirectamente desventajas sociales y económicas a la nueva generación. Los efectos indirectos se dan por el deterioro en el cuidado que reciben los niños cuando las madres tienen que participar en el mercado de trabajo y disminuye el tiempo que dedican a la supervisión y cuidado de los hijos (Buvinic y Gupta, 1997). En los países con menores ingresos, el efecto de las condiciones socioeconómicas de los hogares en las oportunidades educativas es mayor que el que ejerce la estructura familiar.

En México, a diferencia de lo que se observa en los países desarrollados, los hogares con jefatura femenina tienen menores probabilidades de ser pobres por dos razones principales: existe una selectividad porque las mujeres con mayor escolaridad y trabajos mejor remunerados tienen más posibilidades de separarse o divorciarse y de encabezar su propio hogar, y los hogares encabezados por mujeres reciben transferencias de familiares (Gómez de León y Parker, 2000; Mier y Terán y Rabell, 2004). No obstante, en estos hogares, los hijos varones trabajan en mayor medida que en los hogares con jefatura masculina.<sup>1</sup> También se observa que los hijos en familias monoparentales tienen desventajas educativas, pero que la ausencia del padre no tiene un efecto negativo en la escolaridad de los jóvenes en las familias extensas, donde el número de personas adultas es mayor (Mier y Terán y Rabell, 2004). En este mismo sentido, se plantea que las desventajas educativas en los hijos varones en hogares monoparentales se deben al menor número de perceptores de ingreso; en cambio, las niñas se ven beneficiadas en los hogares monoparentales debido a los menores requerimientos de trabajo doméstico y de cuidado por ser menos numero-

<sup>1</sup> Se plantea como una posible explicación que el trabajo de los hijos sustituye al del padre ausente. No obstante, Gómez de León y Parker señalan que este efecto negativo persiste después de controlar el nivel económico del hogar, por lo que aducen que la menor ayuda y supervisión en las tareas, así como el mal comportamiento en la escuela pueden originar la menor asistencia a ésta y la mayor participación laboral de los varones de 12 a 17 años en los hogares con jefatura femenina.

tos y tener un menor número de hijos pequeños (Giorguli, 2002; Gómez de León y Parker, 2000).

En este capítulo, nos proponemos analizar las desigualdades educativas entre distintos segmentos socioeconómicos de la población, así como el efecto de las características socio-demográficas del hogar en el desempeño educativo de niños, niñas y jóvenes, y su evolución entre 1990 y 2005. Organizamos el material de trabajo en tres partes. En la primera describimos las principales características sociodemográficas de la población en edad escolar y la manera en que éstas marcan desigualdades en las oportunidades educativas de niños y jóvenes en 1990 y en 2005. En la segunda parte presentamos los rasgos sociodemográficos de los hogares de niños y jóvenes y su vinculación con la asistencia a la escuela en el periodo 1990-2005. Finalmente, mostramos los resultados de la estimación de modelos estadísticos multivariados que aplicamos para cuantificar el efecto de las características sociodemográficas de la población en edad escolar y de sus hogares, que definen desigualdades en la asistencia escolar de niños y jóvenes, así como su evolución entre 1990 y 2005.

Elegimos analizar el periodo de 1990 a 2005 porque permite observar cambios recientes en la escolaridad de niños y jóvenes, en particular los vinculados con el programa social ProgresA/Oportunidades, que comienza en 1998 y cuyo componente educativo promueve la mayor asistencia y permanencia en la escuela de niños y jóvenes, en general, y de las niñas y las jóvenes en particular. También, a partir de los años noventa, se observa en el país una tendencia creciente en la proporción de hogares encabezados por mujeres y de hogares que han experimentado la disolución de la pareja conyugal.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En México, la estructura de los hogares no cambió mayormente sino hasta finales de la década de 1980. La proporción de hogares con jefatura femenina permaneció en torno a 14% en la década de 1970 y 1980. En estos años tampoco aumenta la proporción de los hogares de jefe solo con hijos, que permanece en torno a 7% (López, 2001). La experiencia de la separación y el divorcio crece entre las generaciones femeninas nacidas antes y después de 1960 (Solís y Puga, 2009); por las edades en que ocurre la ruptura, esto significa un aumento a partir de la década de 1990. Además, en un estudio longitudinal sobre los patrones de coresidencia de los hijos con los padres se observa que, al menos hasta la generación 1966-1968, no hay un aumento en el número de años que pasan durante su infancia y juventud en hogares con madre sola, de donde es posible deducir que, al menos hasta mediados de la década de 1980, los cambios en la estructura de los hogares con hijos de cero a 17 años no fueron mayores (Mier y Terán y Rabell, 2005).

La población en el estudio son los niños y jóvenes en las edades normativas de asistencia en tres niveles educativos: primaria (6 a 11 años), secundaria (12 a 14 años) y educación media superior (15 a 17 años). Analizamos las desigualdades educativas por medio de la asistencia a la escuela, índice que muestra tanto el acceso como la permanencia en el sistema educativo.<sup>3</sup>

En México, la gran mayoría de los niños y jóvenes vive en hogares biparentales, en los que casi siempre se declara al varón como el jefe.<sup>4</sup> Sin embargo, como se ha dicho, la presencia de hogares monoparentales encabezados por la madre ha tendido a aumentar en los últimos años. Ante la ruptura de las parejas, las estructuras familiares cambian y pueden ir de la monoparentalidad a una situación en la que ambos padres se encuentran nuevamente unidos con otra pareja y con descendencia, es decir, familias reconstituidas (Luna, 2006).<sup>5</sup> En la gran mayoría de los casos de ruptura, los hijos pasan a la custodia de la madre y, a su vez, las madres contraen segundas nupcias con menor frecuencia que los padres, de manera que lo más común es que los hijos permanezcan con su madre en un hogar monoparental.<sup>6, 7</sup> En este trabajo nos limitamos al estudio de niños y jóvenes en estos dos tipos de hogares porque son los más comunes y porque su comparación tiene interés en el sentido de que la estructura tradicional de los hogares biparentales ha venido cediendo un mayor espacio a los hogares monoparentales, en los que no sólo los recursos son distintos, sino también la organización.<sup>8</sup> Asimismo,

<sup>3</sup> Con el objeto de lograr mayor fluidez en la redacción, denotamos como niños a los menores de 15 años de edad y como jóvenes a quienes tienen de 15 a 17 años.

<sup>4</sup> En la bibliografía se emplea el concepto de *familia* cuando se analiza la dinámica de los vínculos familiares y de parentesco. Sin embargo, la base de datos que utilizamos tiene al hogar como unidad de análisis, por lo que nosotros centraremos nuestro estudio en los hogares.

<sup>5</sup> Las familias reconstituidas están compuestas por los hijos que residen con el padre (o la madre) y su cónyuge.

<sup>6</sup> Por ejemplo, en Estados Unidos, 92% de los hijos queda bajo la custodia de la madre; esta proporción es de 85% en Francia (Luna, 2006).

<sup>7</sup> Los hijos que permanecen con su padre probablemente formarán parte de una familia reconstituida y en nuestra base de datos aparecerán como en un hogar biparental. Esto significa que no podemos diferenciar estas familias reconstituidas en las que el padre es el jefe del hogar de los hogares biparentales con ambos padres naturales. No obstante, la primera situación es muy poco frecuente.

<sup>8</sup> Las mujeres que encabezan los hogares monoparentales tienen un mayor nivel educativo y trabajan en mayor medida que las mujeres que no son jefas. Además, los hogares encabezados por mujeres reciben con mayor frecuencia transferencias de familiares por lo que no son más pobres, aunque sí más vulnerables (Gómez de León y Parker, 2000).

limitamos el análisis a los hijos del jefe o de la jefa, los que constituyen 90% del total de la población en edad escolar en 1990 y 86% en 2005. Esta reducción se debe a que en esos años la categoría “otro parentesco” aumenta de 7% a 13%, lo que probablemente esté relacionado con la creciente presencia de familias reconstituidas en las que niños y jóvenes son hijos de una unión precedente del cónyuge del jefe.<sup>9</sup>

La bibliografía sobre la relación entre la familia y los logros educativos de los hijos enfatiza la importancia de los recursos disponibles y de la manera en que se distribuyen entre los miembros del hogar. La distribución obedece con frecuencia a criterios definidos por el sistema de género, de manera que las niñas y las jóvenes suelen tener un menor acceso y permanecer menos tiempo en la escuela que los varones de las mismas edades. En los sectores más tradicionales, los padres invierten más en la educación formal de los hijos que de las hijas porque la educación permitirá a los varones tener mayores oportunidades laborales y mejores ingresos, mientras que las hijas permanecerán en el hogar hasta que se casen. Con la creciente participación femenina en el mercado laboral, esta visión ha cambiado y cada vez más las niñas tienen oportunidades educativas semejantes a las de sus hermanos (Parker y Pederzini, 2001). En este trabajo nos proponemos mostrar las diferencias de género en la asistencia escolar en los distintos niveles educativos, así como su relación con las desigualdades socioeconómicas y su evolución en el periodo analizado.

Otro aspecto relativo a la distribución de los recursos en el hogar concierne al número de hijos. La bibliografía ha mostrado de manera consistente una relación negativa entre el tamaño de la fratría y los logros educativos de niños y jóvenes (Lloyd, 1994). Se aduce como explicación la dilución de los recursos: los hogares tienen un monto fijo de recursos de tiempo, afectivos y económicos y, al tener un mayor número de hijos, lo que toca a cada uno es menor (Blake, 1986). No obstante, otros estudios plantean que las familias toman una decisión conjunta sobre el número de hijos y el tipo de educación que les quieren dar, de manera que en las familias con pocos hijos hay un mayor interés en la educación formal que en las familias con una prole más numerosa (Knodel y Wongsith, 1991). En este trabajo no pretendemos establecer una relación causal entre el número de hermanos y los logros educativos, sino que nos limitamos a evaluar cómo varía esta relación

<sup>9</sup> Desafortunadamente, en esta categoría censal de “otro parentesco” no es posible distinguir los hijastros de los nietos, sobrinos, etcétera.

entre los distintos niveles educativos y, sobre todo, su cambio en un periodo en el que se reduce el tamaño de las familias y en el que se inicia la dotación de apoyo económico a las familias de escasos recursos para que los hijos asistan a la escuela. La variable analizada es el número de niños y jóvenes en edades escolares en el hogar que refleja la competencia por recursos dedicados a la educación formal.<sup>10</sup>

Con el objeto de diferenciar los estratos sociales a los que pertenecen niños y jóvenes, empleamos la variable *clima educativo del hogar*, que consiste en el número promedio de años aprobados en la escuela de todos los miembros adultos en el hogar, el que agrupamos en cuatro categorías: bajo, medio bajo, medio alto y alto.<sup>11</sup> Esta variable es pertinente para categorizar los estratos sociales porque, cada vez más, el acceso al bienestar está ligado a la trayectoria educativa de las personas, de manera que la escolaridad es un buen indicador de las condiciones de vida. Por ejemplo, la CEPAL (2004) ha planteado que son necesarios al menos 12 años de escolaridad para que las personas puedan aspirar a empleos que permitan superar los umbrales de pobreza. Además, los logros educativos de los adultos son reflejo de sus antecedentes sociales, por lo que conforman una variable de tipo estructural (Geldstein *et al.*, 2006). No obstante, cabe señalar que el clima educativo es sólo una aproximación a los estratos sociales, ya que su efecto sobre los logros escolares de niños y jóvenes puede también interpretarse en términos de estímulos y expectativas.

Otro ámbito que marca inequidades profundas en las oportunidades educativas es el del contexto local. En México, la expansión desigual del sistema y la mayor pobreza de los hogares en las localidades de menor tamaño han originado escasas oportunidades para los niños y los jóvenes que viven en estos contextos (Mier y Terán y Rabell, 2003). Para mostrar estas desigualdades en el nivel de urbanización, hacemos la distinción entre cuatro tipos de localidades, según el número de sus habitantes: rurales, semiurbanas, ciudades medias y ciudades grandes.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> La variable es también una aproximación al tamaño de la fratría, aunque faltan los hermanos de menor edad y los mayores de 17 años, así como los que no residen en el hogar. Por el contrario, están de más los que no son hermanos pero se encuentran en el hogar y tienen de seis a 17 años de edad.

<sup>11</sup> Las categorías equivalen al número medio de años de la manera siguiente: bajo, de 0 a 5 años; medio bajo, de 6 a 9 años, medio alto, de 10 a 12 años; alto, 13 o más años.

<sup>12</sup> Localidades rurales son las de menos de 2 500 habitantes; semiurbanas, de 2 500 a menos de 100 000; ciudades medias son de 100 000 a menos de 500 000; ciudades grandes son las de 500 000 o más habitantes.

Las fuentes de datos que empleamos son las muestras de 10% de los hogares del Censo General de Población y Vivienda 1990 y del Censo de Población y Vivienda 2005, que proveen información sobre la asistencia a la escuela de niños y jóvenes y sobre distintos aspectos de la estructura y composición de los hogares, de sus recursos educativos y materiales, así como del tipo de la localidad de residencia.

### CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR Y DESIGUALDADES EDUCATIVAS, 1990-2005

Alrededor de 25 millones de niños y jóvenes conforman la población en edad escolar en el país al inicio del siglo XXI (cuadro 21.1). La mitad de ellos tiene de 6 a 11 años, edades normativas de asistencia a la escuela primaria, y el resto se distribuye en dos partes casi iguales: los que tienen de 12 a 14 años, edades de asistencia a la secundaria, y los de 15 a 17 años, edades de asistencia a escuelas de educación media superior. Entre 1990 y 2005, el aumento de la población en estas edades es relativamente pequeño, alrededor de 700 000 niños y jóvenes, lo que equivale a un crecimiento anual muy lento, de sólo 0.19%. Este escaso aumento se debe a la tendencia decreciente en los niveles de fecundidad en las últimas décadas, lo que tiene un efecto aún mayor entre la población más joven, en edades de asistir a la primaria.

La asistencia a la escuela de la población en edad escolar dista aún de ser generalizada. En 1990, 77.8% de los niños y jóvenes asiste a la escuela y, a pesar de que la asistencia aumenta sustancialmente en el periodo, aun en 2005, 13% de la población de 6 a 17 años no asiste a la escuela

**Cuadro 21.1.** Población en edad escolar en 1990 y 2005  
y tasa de crecimiento anual

<i>Edades</i>	<i>Población</i>		<i>Tasa de crecimiento anual 1990-2005</i>
	<i>1990</i>	<i>2005</i>	
6 a 11	12 532 407	127 20 011	0.10
12 a 14	6 302 971	6 597 968	0.31
15 a 17	5 993 928	6 237 512	0.27
6 a 17	24 829 306	25 555 491	0.19

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ponderados del Censo General de Población y Vivienda 1990 y del Censo de Población y Vivienda 2005.

**Cuadro 21.2.** Asistencia a la escuela  
de la población en edad escolar, 1990 y 2005  
(porcentaje)

<i>Edad</i>	<i>1990</i>	<i>2005</i>
6 a 11	90.3	97.0
12 a 14	79.1	90.4
15 a 17	50.0	63.3
6 a 17	77.8	87.1

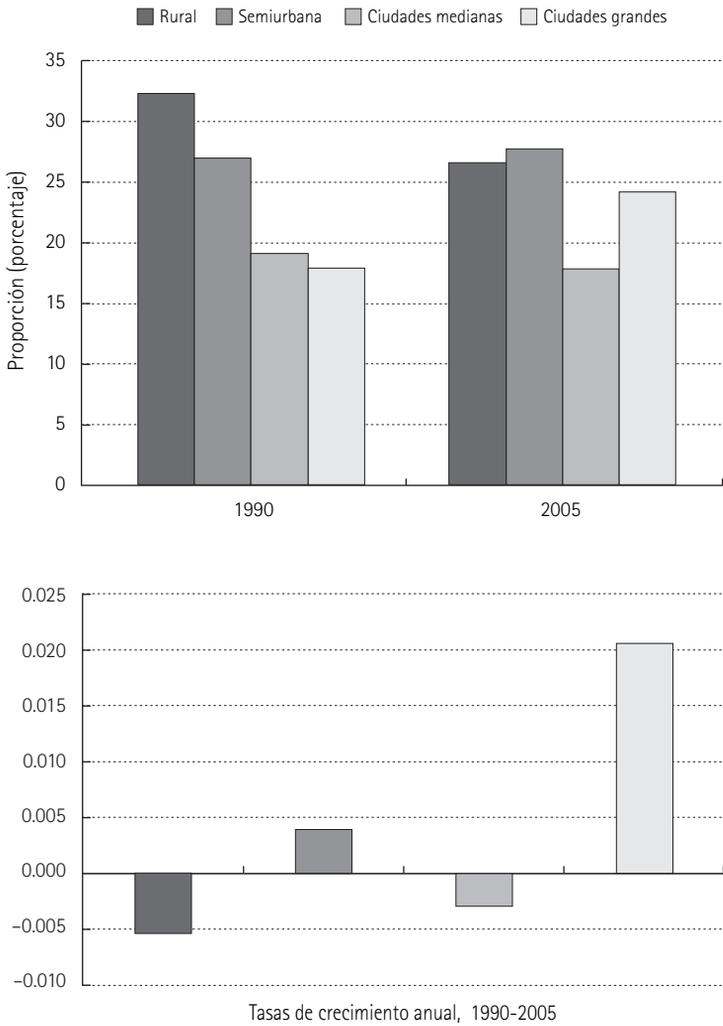
Fuente: elaboración propia a partir de los datos ponderados del Censo General de Población y Vivienda 1990 y del Censo de Población y Vivienda 2005.

(cuadro 21.2). Entre las edades de asistir a la primaria, la proporción que asiste es 90% en 1990 y alcanza 97% en 2005, es decir, casi es universal en este último año. La asistencia a la secundaria es menos generalizada, dos de cada 10 niños no asisten en 1990 y uno de cada 10 al final del periodo. La inasistencia se concentra sobre todo en las edades de asistir a la educación media superior, en las que sólo uno de cada dos jóvenes asiste en 1990 y dos de cada tres en 2005. De esta manera, a pesar de las mejoras sustantivas en el periodo, en 2005 se encuentran fuera del sistema educativo 3% de los niños en edad de asistir a la escuela primaria, 10% de los que se encuentran en edad de asistir a la secundaria y 37% de los jóvenes en edad de asistir a escuelas de educación media superior.

De lo anterior se desprende que, en los últimos años, el aumento en la demanda educativa en estos niveles ha sido resultado, casi exclusivamente, del creciente acceso y permanencia de niños y jóvenes en el sistema educativo, ya que el incremento en el volumen de la población ha sido pequeño.

### *Proceso de urbanización y desigualdades en la asistencia a la escuela*

En 1990, la población en edad escolar se ubicaba mayormente en localidades de menor tamaño: cerca de una tercera parte residía en localidades rurales y alrededor de una cuarta parte habitaba en localidades semiurbanas. Por otro lado, sólo una quinta parte de esta población joven se encontraba en ciudades medianas y otro tanto en ciudades grandes de más de medio millón de habitantes (gráfica 21.1).



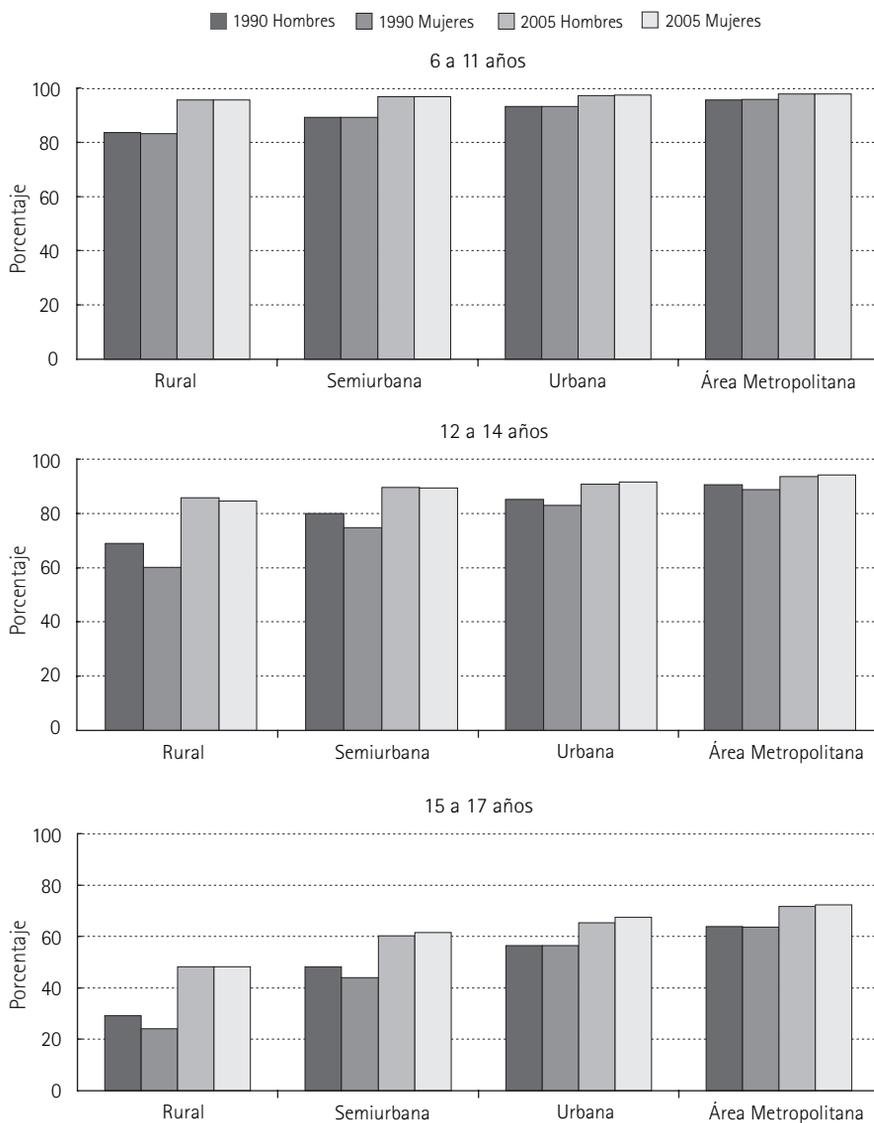
Fuente: elaboración propia a partir de los datos ponderados del Censo General de Población y Vivienda 1990 y del Censo de Población y Vivienda 2005.

**Gráfica 21.1.** Población en edad escolar, según tipo de localidad de residencia en 1990 y 2005, y tasas de crecimiento.

En el periodo analizado, la población tiende a concentrarse en localidades de mayor tamaño, ya sea como resultado de la migración rural-urbana o del cambio de categoría de las localidades al aumentar su tamaño. No obstante, el crecimiento natural de la población, es decir, la diferencia entre los nacimientos y las defunciones, depende en gran medida de los niveles de fecundidad, generalmente más elevados en las localidades de menor tamaño. Como resultado de estas dos tendencias, el crecimiento de la población en edad escolar entre 1990 y 2005 es disímil en los distintos tipos de localidad. El mayor crecimiento ocurre en las ciudades grandes, donde la inmigración y el crecimiento de las propias ciudades que pasan de medianas a grandes compensa y rebasa el efecto de su fecundidad reducida, de manera que la población en edad escolar crece a una tasa anual de 2.2%. En cambio, en las áreas rurales, a pesar de la fecundidad más elevada, la emigración y la reclasificación de localidades de rurales a semiurbanas causa que la población de estas edades no sólo no crezca, sino que se reduzca; el ritmo de cambio es lento, a una tasa anual de  $-0.6\%$ . En las localidades de tamaño intermedio la población cambia a un ritmo también lento:  $0.5\%$  en las localidades semiurbanas y  $-0.4\%$  en las ciudades medianas.

Como resultado de este crecimiento desigual, en 2005 la población en edad escolar está menos concentrada en las localidades más pequeñas, mientras que su presencia en las ciudades grandes aumenta a casi uno de cada cuatro niños y jóvenes. Sin embargo, aún en este año, 28% reside en localidades rurales y 29% en localidades semiurbanas, de manera que la mayoría de la población en edad escolar se ubica en localidades de menos de 100 000 habitantes.

Las oportunidades educativas son notablemente desiguales, dependiendo del tipo de localidad de residencia, especialmente entre los jóvenes y las mujeres, y al principio del periodo analizado (gráfica 21.2). En 1990, entre los niños de 6 a 11 años, la asistencia a la escuela primaria es amplia, aunque más de 15% de los niños y las niñas no asiste a la escuela en las localidades rurales; esta proporción se reduce a medida que la localidad es de mayor tamaño, hasta llegar a ser inferior a 5% en las ciudades grandes. En 2005, casi todos los niños de estas edades asisten a la escuela primaria, por lo que las desigualdades prácticamente desaparecen; no obstante, los niños de las localidades rurales tienen aún una leve desventaja. Cabe señalar que, entre los niños de estas edades tempranas, no hay diferencias de género desde el inicio del periodo analizado.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ponderados del Censo General de Población y Vivienda 1990 y del Censo de Población y Vivienda 2005.

**Gráfica 21.2.** Asistencia a la escuela de la población en edad escolar, según sexo y tipo de localidad de residencia en 1990 y 2005.

Entre los niños de 12 a 14 años, la asistencia es menos generalizada y se observan mayores desigualdades. En 1990, el tamaño de la localidad y el género en menor medida originan desigualdades. Casi una tercera parte de los niños en las localidades rurales no asiste a la escuela; esta proporción disminuye conforme aumenta el tamaño de la localidad, de manera que en las ciudades grandes es cercana a 10%. Las desigualdades de género son grandes, en especial en las localidades rurales, donde 69% de los niños asiste y sólo 60% de las niñas lo hace. La desigualdad se reduce en las localidades de mayor tamaño pero, aun en las ciudades grandes, los niños asisten a la escuela secundaria en mayor medida que las niñas.

En el periodo aumenta la asistencia en estas edades y las desigualdades se reducen. No obstante, en 2005, los niños de las localidades semiurbanas, pero sobre todo de localidades rurales, asisten menos a la escuela, de manera que 15% no asiste en localidades pequeñas, 10% en las localidades semiurbanas y 6% en las ciudades. Cabe señalar que en el periodo la desigualdad de género en la asistencia prácticamente desaparece en todas las localidades.

Entre los jóvenes de 15 a 17 años, la asistencia a la escuela es notablemente más reducida y las desigualdades según tamaño de localidad son más profundas que entre los niños menores de 15 años. En 1990, la mayor asistencia de los jóvenes en las ciudades grandes no alcanza las dos terceras partes y, en las localidades rurales, es menos de una tercera parte. A pesar del avance sustancial durante el periodo en las localidades rurales, más de la mitad de los jóvenes en ellas no asistió a la escuela en 2005.

Las tasas de crecimiento anual proporcionan una clara síntesis de la evolución de las desigualdades en la asistencia durante el periodo. Las diferencias de género prácticamente desaparecen en 2005, por lo que presentamos las tasas para el conjunto de la población de uno y otro sexo (gráfica 21.2). Los resultados muestran que los mayores incrementos en la asistencia ocurren entre los jóvenes en edad de asistir a la educación media superior, los niños en edad de asistir a la secundaria se ubican en segundo lugar y los menores aumentos se observan entre los niños en edad de asistir a la primaria. Además, en las localidades rurales es donde los incrementos en la asistencia son notablemente mayores.<sup>13</sup> Es posible concluir que el aumento

<sup>13</sup> Esta observación a partir de los datos censales coincide con lo planteado por la SEP (1999) en el sentido de que los alumnos de las primarias indígenas y las comunitarias, ubicadas principalmente en las comunidades rurales, han aumentado un tercio durante la década de 1990 (de 671 000 a 910 000), mientras que el número de alumnos en la primaria general se ha mantenido estable.

en la asistencia durante el periodo tendió a mitigar las grandes desigualdades entre niveles educativos y según el tipo de localidad de residencia.

### CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LOS HOGARES Y DESIGUALDADES EDUCATIVAS, 1990-2005

Una vez revisado el efecto del contexto local en la asistencia a la escuela, según el tamaño de la localidad, pasamos al análisis de acuerdo con el nivel del hogar: el clima educativo, así como el tamaño y la estructura del hogar son aspectos cruciales en el contexto familiar que experimentan cambios importantes en el periodo analizado y que están vinculados con desigualdades en la asistencia de niños y jóvenes a la escuela, como se verá a continuación.

#### *Clima educativo en el hogar y desigualdades en la asistencia a la escuela*

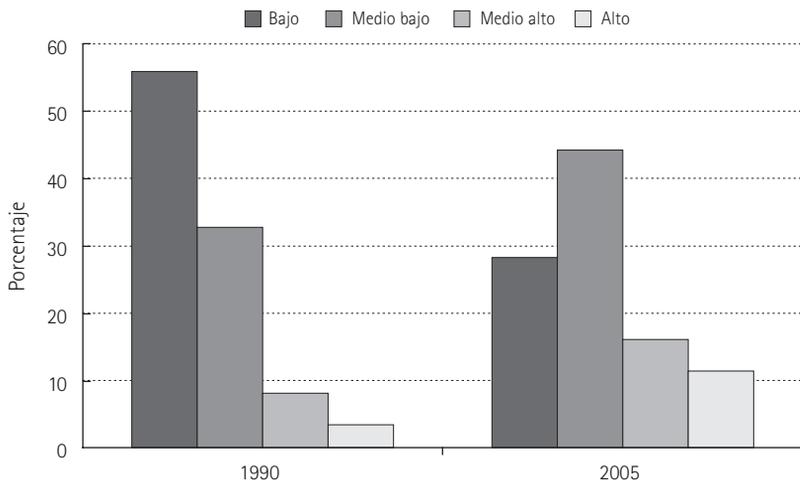
Sobre el clima educativo en el hogar, se plantea que la educación formal de los adultos refleja el estrato social de procedencia, al mismo tiempo que define en gran medida las condiciones de vida, las expectativas en cuanto a la educación de los hijos y las posibilidades de apoyo para su mejor desempeño en la escuela, por lo que niños y jóvenes en hogares donde los adultos tienen escolaridad más alta asistirán con mayor frecuencia a la escuela y tendrán mayores logros educativos que quienes pertenecen a hogares en los que los adultos tienen menor escolaridad.

El clima educativo de los hogares refleja sobre todo la experiencia educativa de los padres. En 1990, los padres de los niños y jóvenes pertenecen a generaciones que se escolarizaron alrededor de 1960, cuando el acceso y la permanencia en la escuela eran muy limitados.<sup>14</sup> Como consecuencia, el clima educativo de los hogares en 1990 es sumamente bajo: casi seis de cada 10 niños y jóvenes viven en un hogar con un clima educativo bajo, en

<sup>14</sup> Para el cálculo del clima educativo en el hogar, se incluye la experiencia de todas las personas de 18 años o más, entre quienes puede haber hermanos u otros parientes jóvenes que pertenecen a generaciones recientes con escolaridad probablemente mayor que la de los padres. Se decidió incluirlos porque pensamos que su educación formal es parte del ambiente en el hogar en torno a la escolaridad de los más jóvenes.

el que, en promedio, los adultos no lograron terminar la primaria, y una tercera parte pertenece a hogares con clima educativo medio bajo, es decir, con primaria completa o, a lo más, con estudios de secundaria (gráfica 21.3). En contraste, sólo 3% de la población en edad escolar vive en hogares con clima educativo alto, en los que los adultos tienen estudios profesionales.

Los padres de los niños y jóvenes observados en 2005 se escolarizaron en términos generales alrededor de 1975, cuando el acceso a la escuela era más frecuente y la permanencia mayor que en años anteriores. Es posible observar en los datos una sensible mejora en el clima educativo de los hogares a lo largo del tiempo. Durante el periodo estudiado, la proporción de niños y jóvenes en hogares con clima educativo bajo se reduce a la mitad, mientras que la proporción en hogares con clima educativo medio alto se duplica y la de hogares con clima educativo alto se multiplica por más de tres. Sin embargo, a pesar de estas mejoras, en 2005 la mayoría de los niños y jóvenes vive en hogares donde el clima educativo es bajo o medio bajo, es decir, que a lo más tienen en promedio la educación básica, nivel educativo que difícilmente puede permitirles el acceso a ingresos por encima de



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ponderados del Censo General de Población y Vivienda 1990 y del Censo de Población y Vivienda 2005.

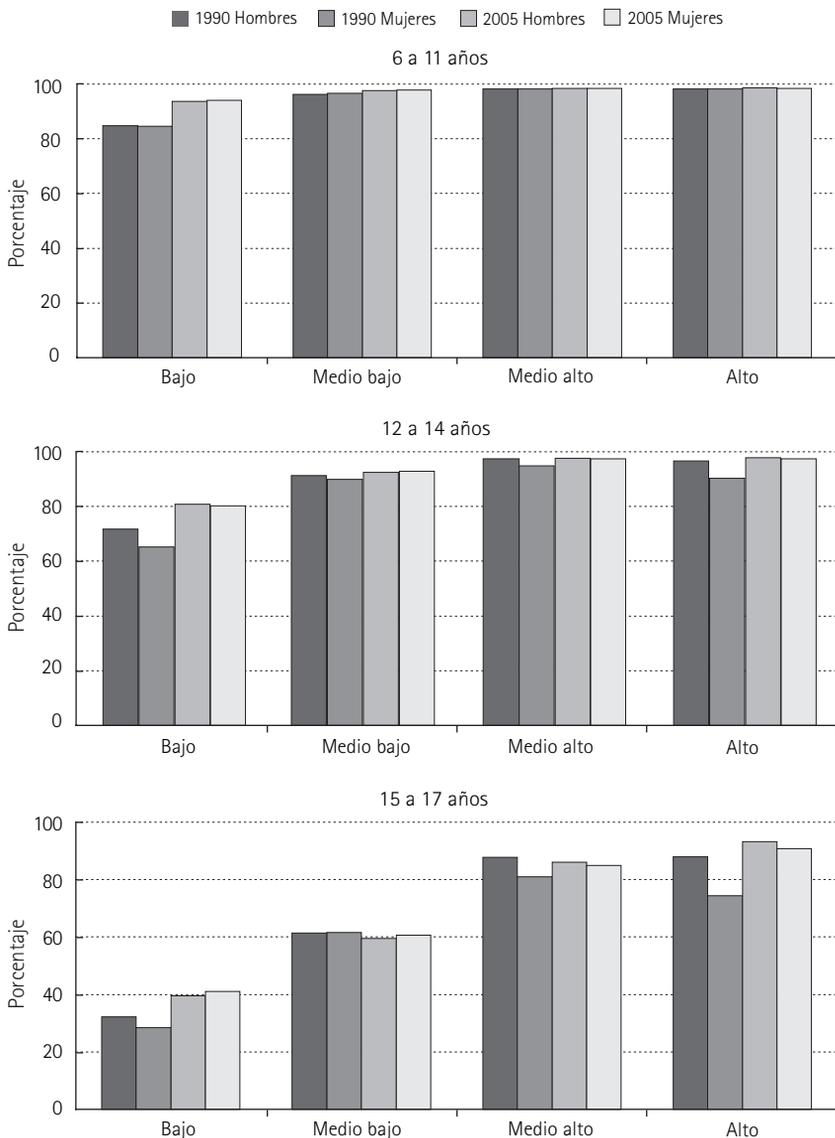
**Gráfica 21.3.** Población en edad escolar, según clima educativo en el hogar, 1990 y 2005.

los umbrales de pobreza. De esta manera, a pesar del aumento en los niveles educativos de la población, al final del periodo analizado persiste el predominio de ámbitos domésticos con un clima educativo poco propicio, en los que los recursos económicos así como el apoyo para que niños y jóvenes continúen con éxito sus estudios son limitados.

Los resultados muestran que la asistencia de niños y jóvenes está fuertemente relacionada con el clima educativo del hogar (gráfica 21.4). En 1990 hay diferencias sustantivas en la asistencia a la escuela aun de los niños de 6 a 11 años. Entre los niños en hogares con clima educativo bajo, más de 15% no asiste, mientras que entre los de hogares con clima educativo medio alto o alto esta proporción es menor a 2%. Durante el periodo analizado, el único cambio notable ocurre entre los niños de estas edades en hogares con clima educativo bajo, cuya inasistencia se reduce a 6%. Cabe señalar que en estas edades de asistencia a primaria no hay diferencias de género según el clima educativo, al igual que se observó en el análisis por tamaño de localidad.

En el grupo de edades siguientes, de 12 a 14 años, las desigualdades según el clima educativo en el hogar son más acentuadas. En 1990, los niños de estas edades en hogares con clima educativo bajo tienen proporciones de inasistencia cercanas a 30%, mientras que en los hogares con clima educativo medio alto y alto esta proporción varía entre 3 y 10%. Además de esta notable disparidad socioeconómica, hay dos rasgos que llaman la atención: las desigualdades de género más o menos acentuadas en las cuatro categorías de clima educativo y la tendencia no lineal entre el clima educativo y la asistencia, ya que las niñas en hogares con clima educativo medio alto asisten más que las de hogares con clima educativo alto. Durante el periodo analizado aumenta la asistencia de las niñas en general, y de niños y niñas en los hogares con clima educativo bajo, de manera que las desigualdades de género desaparecen y las socioeconómicas se mitigan; no obstante, la amplia inasistencia en los hogares con clima educativo bajo (20%) persiste en 2005.

Entre los jóvenes de 15 a 17 años, las desigualdades socioeconómicas son profundas. Al inicio del periodo, sólo tres de cada 10 jóvenes en hogares con clima educativo bajo asisten a la escuela, mientras que en los hogares con clima educativo medio alto y alto cerca de nueve de cada 10 asisten. Llama la atención que en estos hogares con clima educativo propicio las diferencias de género sean tan acentuadas, lo que no sucedía en el caso de las ciudades. Durante el periodo, al incrementarse la asistencia entre los



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ponderados del Censo General de Población y Vivienda 1990 y del Censo de Población y Vivienda 2005.

**Gráfica 21.4.** Asistencia a la escuela de la población en edad escolar según sexo y clima educativo en el hogar, 1990 y 2005.

jóvenes en hogares con clima educativo bajo, las diferencias se reducen pero la asistencia sigue siendo sumamente desigual: sólo 40% entre los jóvenes de hogares con clima bajo y más de 90% entre los de hogares con clima educativo alto.

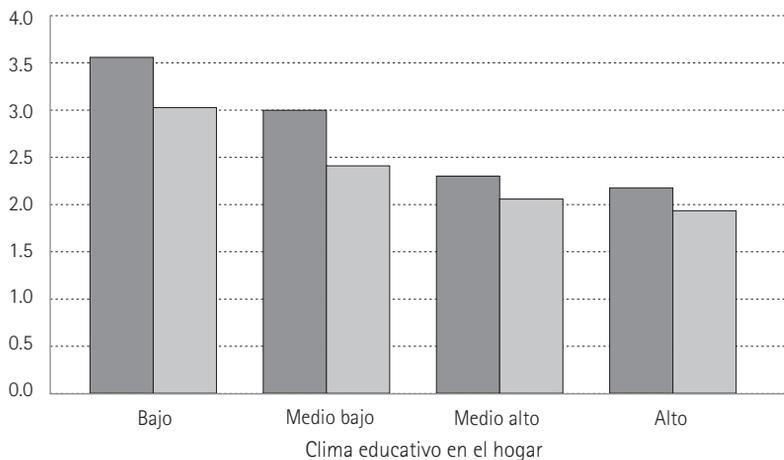
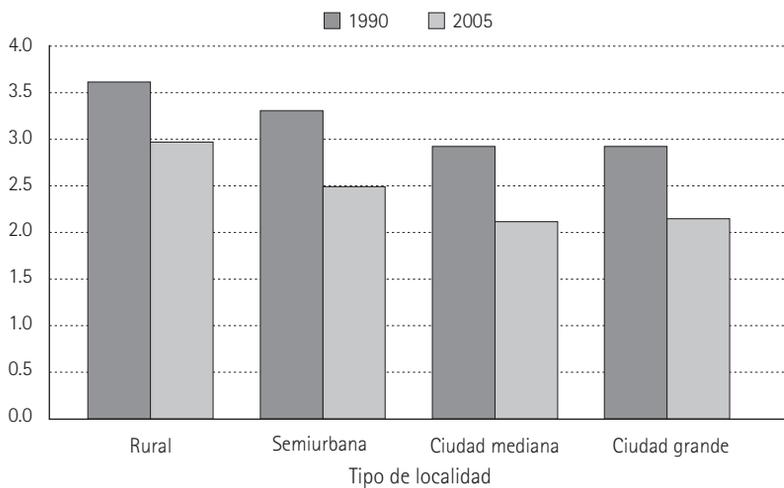
### *Tamaño del hogar*

En los hogares, el número total de miembros disminuye debido al descenso de la fecundidad, que se refleja en la reducción del número de hijos. La relevancia del tema, como ya se mencionó, radica en que niños y jóvenes que forman parte de proles numerosas asisten a la escuela en menor medida y tienen un desempeño más deficiente que quienes tienen pocos hermanos.

En 1990, la población en edad escolar vive en hogares donde hay en promedio 2.8 niños y jóvenes de 6 a 17 años. Esta cifra denota proles numerosas porque no están incluidos los menores de 6 años ni los jóvenes de 18 años o más. En el periodo, esta cifra se reduce a 2, es decir, casi un hijo menos en cada hogar, lo que se espera que haya contribuido a una mayor asistencia y un mejor desempeño de niños y jóvenes en la escuela en 2005.

Como se dijo en la introducción, a pesar del fuerte descenso de la fecundidad en el país en las últimas décadas, éste ha sido heterogéneo y persisten grandes diferencias en los tamaños de las proles entre los distintos sectores de la población (gráfica 21.5). En 1990, en los hogares de las localidades rurales hay en promedio 3.6 niños y jóvenes, mientras que esta cifra es de 2.9 en las ciudades, ya sean medianas o grandes. En el periodo analizado, el descenso de la fecundidad fue más lento en las localidades pequeñas que en el resto, por lo que la diferencia relativa en el número de niños y jóvenes entre los hogares de las localidades rurales y los de las ciudades se acentúa al pasar de 19 a 26 por ciento.

Las diferencias según el clima educativo son aún más acentuadas entre las localidades de distintos tamaños. Los hogares con clima educativo medio alto o alto tienen un número de niños y jóvenes de 6 a 17 años muy inferior al de los hogares en las ciudades grandes, en particular en 1990. En ese año, la diferencia entre los extremos de clima educativo es de 1.4 menores, en promedio y, en términos relativos, de 39%. Durante el periodo, los cambios son algo más acentuados en los hogares con clima educativo medio bajo o bajo, por lo que las diferencias se reducen a cerca de un niño o joven en promedio y, en términos relativos a 35 por ciento.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ponderados del Censo General de Población y Vivienda 1990 y del Censo de Población y Vivienda 2005.

**Gráfica 21.5.** Número medio de niños y jóvenes en edad escolar en los hogares, según tipo de la localidad y clima educativo, 1990-2005.

En suma, el número de niños y jóvenes en edad escolar es mayor en los hogares de los sectores con escasos recursos económicos y educativos, de manera que el acceso y la permanencia de estos niños en el sistema educativo se ven constreñidos, además, por el hecho de pertenecer a familias más numerosas, como se mostrará más adelante.<sup>15</sup>

### *Estructura del hogar y desigualdades en la asistencia a la escuela*

Otra faceta de los hogares que ha sufrido cambios en los últimos años y que tiene repercusiones en la asistencia a la escuela de niños y jóvenes es la estructura de los hogares. Se plantea que los recursos, así como su distribución entre los miembros del hogar, dependen de la estructura de éste y del sexo del jefe.

Los datos muestran que la gran mayoría de los niños y jóvenes vive en hogares con jefatura masculina (cuadro 21.3). En 1990, 85% de la población en edad escolar vive en hogares encabezados por un jefe y sólo el restante 15% vive en hogares con jefatura femenina. Durante el periodo, aumentan los hogares encabezados por mujeres de manera que, en 2005, casi uno de cada cinco niños y jóvenes (19%) vive en hogares encabezados por una mujer. La situación más frecuente es la de niños y jóvenes que viven con su padre, quien es el jefe del hogar y vive con su cónyuge, es decir, en hogares biparentales con jefatura masculina; en estos casos es muy probable que ambos padres sean los padres biológicos de los niños ya que, ante una separación, los hijos permanecen casi siempre con la madre. Durante el periodo analizado, la proporción de niños y jóvenes en este tipo de hogar se reduce de 76 a 70%. La segunda situación más frecuente es la de niños y jóvenes que viven con su madre, quien encabeza un hogar monoparental; la proporción de niños y jóvenes en este tipo de hogar, a diferencia del caso anterior, experimenta un leve aumento en el periodo de 10 a 11%.<sup>16</sup> Otro aspecto que llama la atención es la frecuencia de niños y jóvenes que no son hijos

<sup>15</sup> No incluimos el análisis de la asistencia según el número de niños y jóvenes en el hogar porque esta variable numérica no facilita su exposición en el análisis descriptivo, ya que no había criterios claros para establecer categorías; además, el efecto de la variable continua se verá más adelante en los modelos.

<sup>16</sup> Cabe recordar que los hogares monoparentales tienen un número más reducido de menores que los hogares biparentales, lo que resulta en una proporción de niños y jóvenes en hogares monoparentales más baja que la proporción de los hogares que son monoparentales.

**Cuadro 21.3.** Población en edad escolar,  
según sexo del jefe y tipo de hogar  
(porcentaje)

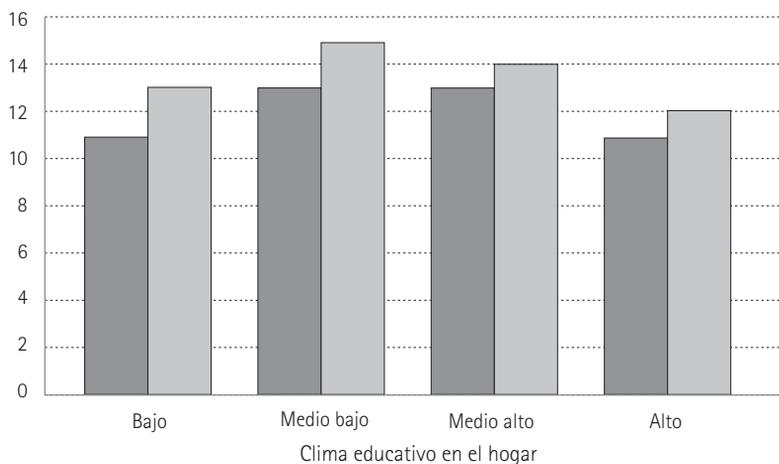
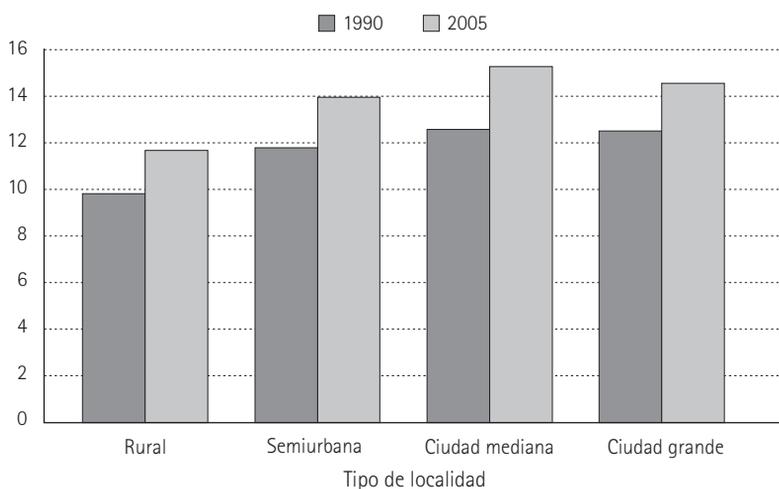
	1990	2005
<i>Jefatura femenina</i>		
Hijo en monoparental	10	11
Hijo en biparental	2	3
No es hijo de la jefa	3	5
<i>Jefatura masculina</i>		
Hijo en monoparental	2	2
Hijo en biparental	76	70
No es hijo del jefe	7	9

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ponderados del Censo General de Población y Vivienda 1990 y del Censo de Población y Vivienda 2005.

del jefe o de la jefa del hogar y su incremento en el tiempo. Desafortunadamente, en las fuentes de datos que trabajamos, se encuentran clasificados como “otro pariente del jefe”, lo que impide saber si se trata de hijastros en una familia reconstituida o bien tienen otra relación de parentesco, como serían los nietos, sobrinos, hermanos u otros.

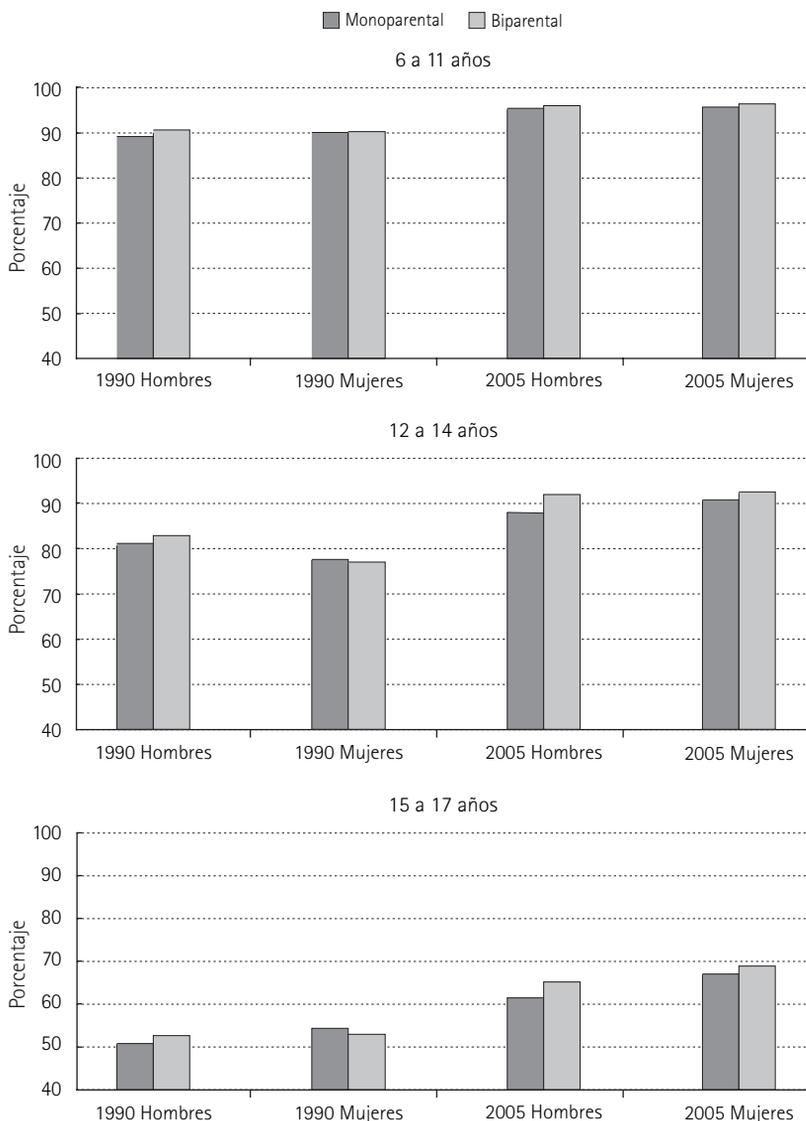
Por el interés del tema y su relevancia numérica, en lo que sigue del trabajo nos limitaremos a la población en edad escolar que vive en hogares monoparentales encabezados por la madre y en hogares biparentales encabezados por el padre. No incluimos a niños y jóvenes que no son hijos del jefe porque se encuentran en situaciones muy diversas y las características del hogar no necesariamente determinan su participación escolar; tampoco incluimos a los niños y jóvenes en los otros dos tipos de hogares —monoparentales encabezados por un varón y biparentales encabezados por una mujer— porque no son comunes.

Una pregunta que surge sobre los hogares monoparentales con jefatura femenina es si éstos se concentran en algunos sectores específicos o bien se distribuyen en los diversos sectores geográficos y socioeconómicos. Además, es importante determinar cómo cambia su distribución al aumentar su presencia durante el periodo. Los datos muestran que, en 1990, estos hogares están presentes en localidades de todos los tamaños; su presencia aumenta levemente con el tamaño de la localidad, pero las diferencias son pequeñas, varían entre 10% en las localidades rurales y 13% en las ciudades. Durante el periodo, el aumento es generalizado (gráfica 21.6).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ponderados del Censo General de Población y Vivienda 1990 y del Conteo de Población y Vivienda 2005.

**Gráfica 21.6.** Población en edad escolar en hogares monoparentales con jefatura femenina, según tipo de localidad y clima educativo en el hogar, 1990 y 2005.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ponderados del Censo General de Población y Vivienda 1990 y del Censo de Población y Vivienda 2005.

**Gráfica 21.7.** Asistencia a la escuela de la población en edad escolar, según sexo y tipo de hogar, 1990 y 2005.

Los hogares monoparentales con jefatura femenina también tienen presencia en los sectores con distintos niveles educativos. En 1990, ésta varía entre 11 y 13%, siendo las dos categorías centrales en las que la presencia es levemente mayor. Durante el periodo, el aumento ocurre en todas las categorías y sólo entre los hogares con clima educativo medio bajo la proporción de monoparentales encabezados por una mujer es levemente mayor (15%). No obstante, el resultado más relevante es que estos hogares encabezados por una mujer sin pareja presente se distribuyen de manera bastante homogénea en las localidades de distinto tamaño y en los diversos niveles de clima educativo, y que en el tiempo su aumento también es relativamente semejante en los distintos sectores geográficos y socioeconómicos.

La siguiente pregunta que nos planteamos es sobre las desigualdades en la asistencia entre niños y jóvenes que viven en hogares monoparentales con jefatura femenina y los que pertenecen a hogares biparentales con jefatura masculina. En los datos se observan casi siempre diferencias muy pequeñas (gráfica 21.7). Los únicos dos casos distintos son de los varones de entre 12 y 14 años y de 15 a 17 años en 2005, quienes asisten en menor medida cuando residen en un hogar encabezado por la madre.

Esta diferencia de género en detrimento de los varones en los hogares monoparentales coincide con lo observado en otros trabajos, y pudiera estar asociada con su abandono temprano de la escuela para reemplazar en el trabajo al adulto varón ausente. Por otra parte, aunque las tasas de asistencia aumentan sustancialmente entre 1990 y 2005, las diferencias entre los hogares biparentales con jefatura masculina y los hogares monoparentales con jefatura femenina son pequeñas pero tienden a acentuarse en el tiempo.

DESIGUALDADES EN LA ASISTENCIA A LA ESCUELA  
Y SU CAMBIO EN EL PERIODO 1990-2005.  
RESULTADOS DE LOS MODELOS ESTADÍSTICOS

Con objeto de desentrañar la relación del contexto local, las características del hogar y el género del niño o joven con su asistencia a la escuela, y el cambio de esta relación en el periodo analizado, a continuación presentamos los resultados de los modelos estadísticos que miden el efecto de cada una de las variables explicativas, al mantener constantes todas

las demás, en la probabilidad de asistir a la escuela. Excluimos de este análisis estadístico a los niños en edad de asistir a la primaria puesto que, como se vio en los resultados previos, prácticamente todos los niños de estas edades asisten a la escuela, y los pocos que no lo hacen se encuentran en situaciones especiales que son difíciles de explicar. En cambio, a partir de la secundaria, la asistencia empieza a ser menos generalizada y las desigualdades más acentuadas, por lo que la aplicación de los modelos es pertinente entre los niños de 12 a 14 años y jóvenes de 15 a 17 años.

Estimamos un modelo Logit de asistencia escolar para cada uno de los dos grupos de edades porque suponemos que el efecto de las distintas variables en la asistencia varía dependiendo del nivel educativo.<sup>17</sup> Las variables explicativas analizadas son el sexo del niño o joven y, sobre el hogar, el tipo, el número de menores de 6 a 17 años de edad y el clima educativo.<sup>18</sup> El tipo de localidad es la variable que da cuenta del contexto. Cada coeficiente significa el efecto de una categoría de la variable respecto de la categoría de referencia; por ejemplo, el coeficiente de la variable mujer refleja el efecto de ser mujer respecto del efecto de ser varón.

Para analizar el cambio ocurrido entre 1990 y 2005 formamos una base conjunta con los microdatos del censo y del conteo y creamos una variable dicotómica “2005”, que es igual a la unidad cuando la observación corresponde al conteo de 2005 y a cero cuando no lo es, y estimamos la interacción de esta variable con cada una de las variables explicativas. Cuando el coeficiente de la interacción resulta estadísticamente significativo, representa que durante el periodo ha ocurrido un cambio, ya sea positivo o negativo, en el efecto de esta variable sobre la asistencia escolar. Los coeficientes para 2005 se obtienen al sumar el de cada variable sin interacción al coeficiente de la misma variable con la interacción de la variable 2005. En el cuadro 21.4 presentamos los resultados del modelo para cada grupo de edad: una primera columna con los coeficientes que muestran el efecto de las variables explicativas en 1990 y una segunda columna con los coeficientes en 2005.

<sup>17</sup> El modelo se estimó con la opción *cluster* por hogar, ya que puede haber más de un caso por hogar.

<sup>18</sup> Con objeto de controlar la pobreza en el hogar, introdujimos dos variables adicionales, la existencia de sanitario en la vivienda y si el sanitario cuenta con agua corriente. La primera es igual a uno cuando la vivienda cuenta con sanitario sin agua y la segunda cuando el sanitario tiene agua.

**Cuadro 21.4.** Coeficientes del modelo Logit de asistencia escolar<sup>1,2</sup>

<i>Grupo de edad</i>	<i>12 a 14 años</i>		<i>15 a 17 años</i>	
<i>Variable</i>	<i>1990</i>	<i>2005<sup>2</sup></i>	<i>1990</i>	<i>2005<sup>2</sup></i>
Mujer	<b>-0.2854</b> (-38.49)	<b>0.0255</b> (25.39)	<b>0.0299</b> (4.37)	<b>0.2219</b> (19.92)
Número de menores	<b>-0.0654</b> (-23.96)	<b>-0.0959</b> (-6.13)	<b>-0.0781</b> (-32.59)	<b>-0.0984</b> (-5.44)
<i>Tipo de hogar</i> (categoría de referencia biparental con jefatura masculina)				
Hogar monoparental con jefatura femenina	<b>-0.1685</b> (-13.89)	-0.2041 (-1.91)	<b>-0.2114</b> (-20.02)	-0.2007 (0.75)
<i>Clima educativo</i> (categoría de referencia bajo)				
Medio bajo	<b>1.0729</b> (95.56)	<b>1.0076</b> (-4.00)	<b>0.9366</b> (113.04)	<b>0.7545</b> (-15.46)
Medio alto	<b>2.1460</b> (56.60)	<b>2.0608</b> (-1.85)	<b>2.2721</b> (118.3)	<b>2.0927</b> (-7.58)
Alto	<b>2.1587</b> (35.60)	<b>2.1946</b> (0.52)	<b>2.8590</b> (59.34)	<b>3.0442</b> (3.48)
<i>Tipo de localidad</i> (categoría de referencia rural)				
Semiurbana	<b>0.3456</b> (35.22)	<b>-0.0058</b> (-21.74)	<b>0.4989</b> (49.69)	<b>0.1363</b> (-26.33)
Ciudad mediana	<b>0.7380</b> (52.03)	<b>0.1356</b> (-25.61)	<b>0.7280</b> (61.41)	<b>0.1987</b> (-31.47)
Ciudad grande	<b>0.7407</b> (50.22)	<b>0.0176</b> (-32.16)	<b>0.6270</b> (52.48)	<b>0.0365</b> (-36.31)
2005	<b>0.6865</b> (28.67)		<b>0.5516</b> (27.81)	
Constante		<b>0.0129</b> (57.26)		<b>0.0124</b> (-83.16)
Wald chi2(23)		93 091.34		137 196.75
Log pseudolikelihood		-381 472		-514 343
Número de observaciones		1 058 579		915 305

<sup>1</sup> Nivel de significancia de 100% en negritas. Los estadísticos z aparecen entre paréntesis, debajo del coeficiente.

<sup>2</sup> Los coeficientes para 2005 se obtienen agregando el coeficiente sin interacción al de la variable interactuada. El estadístico z corresponde a la interacción.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo General de Población y Vivienda 1990 y del Censo de Población y Vivienda 2005.

### *Diferencias de género*

En 1990, las niñas de 12 a 14 años asisten en menor medida que los varones de las mismas edades, mientras que las jóvenes de 15 a 17 años asisten con mayor frecuencia que sus congéneres varones; esta última diferencia es pequeña pero beneficia a las jóvenes. En 2005 se revierte el efecto negativo entre las niñas y el efecto positivo entre las jóvenes se acentúa.<sup>19</sup> En 2005, ser mujer ejerce un efecto positivo en la asistencia de las niñas y sobre todo de las jóvenes. Es muy probable que el cambio en el periodo esté vinculado con el programa Progres/Oportunidades, que favorece la asistencia, particularmente de niñas y jóvenes.<sup>20</sup> También es posible que el costo de oportunidad por permanecer en la escuela sea mayor para los varones que para las mujeres, por lo que ellos asisten en menor medida.<sup>21</sup>

### *Número de menores*

En 1990, por cada miembro de 6 a 17 años adicional en el hogar, la probabilidad de asistir a la escuela decrece, tanto entre los niños como entre los jóvenes. Como se mencionó en la introducción, este resultado puede deberse tanto a la dilución de los recursos como a que las familias que prefieren una escolaridad más alta para sus hijos deciden tener una prole menos numerosa. En 2005, el efecto negativo de esta variable se acentúa, de manera que los niños y jóvenes viven en hogares con un menor número de hermanos, pero el efecto de una fratría numerosa en la asistencia escolar es más nocivo que en 1990. El aumento de éste en el periodo es inesperado porque podría suponerse que la expansión del sistema educativo público y la puesta en marcha de los programas sociales en la década de 1990 hubie-

<sup>19</sup> Puede existir cierto sesgo de selección en las jóvenes de 15 a 17 años que permanecen en el hogar paterno, ya que quienes han salido del hogar paterno para casarse tienen un menor interés en continuar con sus estudios. Cabe señalar que a los 18 años una de cada cuatro jóvenes ha iniciado una unión conyugal (Mier y Terán, 2009).

<sup>20</sup> Una evaluación del programa Progres/Oportunidades muestra el efecto positivo en la asistencia a la escuela, especialmente de las niñas (Parker, 2000).

<sup>21</sup> Un estudio sobre la escolaridad y el trabajo de la población de 12 a 17 años en México señala que el valor económico de niños y jóvenes, particularmente de los varones, tuvo una tendencia creciente en el periodo analizado (1984-1996) (Robles-Vásquez y Abler, 2000).

ran aliviado a las familias de una parte de los costos de la educación de los hijos. Una posible explicación es que el programa Progresá/Oportunidades tiene también un componente de salud, en el que la salud reproductiva y la anticoncepción ocupan un lugar preponderante, lo que favorece la reducción de la fecundidad entre las familias que reciben el apoyo;<sup>22</sup> esto propiciaría un proceso de selección en el que las familias numerosas son —cada vez más— las más vulnerables, ya que tienen un acceso limitado a los beneficios de la expansión del sistema educativo y de los programas sociales.

### *Hogares monoparentales con jefatura femenina*<sup>23</sup>

Los niños y jóvenes que pertenecen a un hogar monoparental encabezado por su madre asisten en menor medida que quienes viven con su padre. Las diferencias no son muy marcadas pero sí significativas entre niños y jóvenes, y tanto al inicio como al final del periodo. Como se tiene controlado el sector socioeconómico de los hogares y su dimensión, así como el tipo de localidad de residencia que estaría reflejando las oportunidades educativas, es posible deducir que el efecto negativo es reflejo de diferencias entre uno y otro tipo de hogares que no se limitan a los menores recursos económicos de los hogares monoparentales, sino a otras desventajas de este tipo de organización familiar. Además, a pesar de la expansión educativa durante el periodo, así como de los incentivos ofrecidos por los programas sociales, el efecto negativo de pertenecer a este tipo de hogar prevalece sin cambio en 2005.<sup>24</sup> Estos resultados coinciden con lo planteado sobre los efectos negativos en la asistencia escolar de la separación de los padres, que implica una reducción de tiempo y de dedicación del padre no residente, y mayores

<sup>22</sup> Una evaluación del alcance del programa Progresá en la salud reproductiva y la fecundidad en el periodo 1998-2000 muestra que las mujeres beneficiarias tienen una prevalencia de uso de métodos anticonceptivos en 2000 mayor que la del grupo de control (Hernández y Huerta, s/f).

<sup>23</sup> En los países desarrollados, el divorcio y la separación son más frecuentes entre la población en condiciones más desfavorables, por lo que los estudios que abordan el tema deben controlar esta selección al estimar modelos estadísticos. En nuestro caso, como se vio en la sección anterior, los hogares monoparentales se distribuyen de manera bastante homogénea en los distintos sectores sociales, por lo que no fue necesario controlar el efecto de la selección.

<sup>24</sup> Esta afirmación se deduce de los coeficientes que no son estadísticamente significativos en 2005.

niveles de estrés y conflicto; también, los hijos en familias monoparentales pueden verse en la necesidad de sustituir al padre ausente en su papel de trabajador. El mayor efecto entre los jóvenes que entre los niños sugiere que la hipótesis de sustitución del padre adulto es plausible.

En las zonas rurales es probable que la pertenencia a un hogar con jefatura femenina esté relacionada con la ausencia del padre por motivos de migración. En este caso, a los efectos negativos que ya se mencionaron se suman otros relacionados con la cultura migratoria de las localidades expulsoras, en donde la emigración se ve como el único mecanismo para la movilidad social. Para los migrantes, resulta difícil transformar el nivel educativo más alto obtenido en el país en mejores oportunidades de empleo en Estados Unidos, por lo que los jóvenes reducen sus aspiraciones educativas en México (Giorguli, 2004; Meza y Pederzini, 2009).

### *Clima educativo*

Los resultados del modelo muestran el efecto decisivo del nivel educativo de los adultos en el hogar, lo que refleja la transmisión generacional de las desigualdades educativas.<sup>25</sup> La variable omitida o categoría de referencia es el clima educativo bajo, por lo que los coeficientes positivos y grandes muestran las fuertes diferencias en la asistencia respecto de los niños y jóvenes en hogares con un clima educativo bajo. Los coeficientes siguen un escalonamiento en el que la probabilidad de asistir aumenta a medida que mejora el clima educativo del hogar. La similitud entre los coeficientes de los dos climas educativos más altos en el modelo de los niños de 12 a 14 años en 1990 refleja que el efecto de formar parte de uno de estos dos tipos de hogares es similar. Es interesante observar que, en el caso de los jóvenes que asistirían a la educación media superior, pertenecer a un hogar con clima educativo alto sí propicia una mayor asistencia que el pertenecer a un hogar con clima educativo medio alto. En 2005, las desigualdades tienen cierta tendencia a disminuir entre las categorías medias y la baja, pero la desigualdad entre las situaciones extremas no varía. De esta manera, el creciente acceso y permanencia ha permitido mitigar las desigualdades en la asistencia escolar entre los sectores con climas educativos bajo y medios,

<sup>25</sup> En la década de 1990, Hausmann y Székely (1999) muestran que la variación en la educación de los padres explica más de 50% de la escolaridad de los hijos en México.

pero la situación ventajosa de los niños y sobre todo de los jóvenes en hogares con clima educativo alto se mantiene sin cambio en el periodo.

### *Tipo de localidad de residencia*

En esta variable, la categoría de referencia son las localidades rurales, por lo que los coeficientes en 1990 muestran el efecto positivo de vivir en localidades de mayor tamaño, tanto entre los niños como entre los jóvenes. En esta relación escalonada hay una salvedad relevante: la asistencia de los niños es semejante en las ciudades medianas y las ciudades grandes y, entre los jóvenes, la asistencia es aún menor en las ciudades grandes que en las medianas. Durante el periodo analizado se reduce sustancialmente el efecto positivo de vivir en localidades de mayor tamaño. Los coeficientes señalan la reducción sustantiva del efecto en el periodo. En 2005, la variable ha perdido gran parte de su poder explicativo; cabe señalar que estos resultados se obtienen una vez que se ha controlado el clima educativo y la pobreza de los hogares. Es posible plantear que la expansión de la oferta educativa ha propiciado la reducción de las desigualdades en la asistencia de niños y jóvenes en los distintos contextos locales, y que lo que más limita la asistencia a la escuela de niños y jóvenes al final del periodo son ciertas características desfavorables en sus hogares. Sobre la menor asistencia en las ciudades grandes pueden plantearse al menos dos posibles explicaciones. La primera es que, como vimos en el apartado anterior, la población en edad escolar de estas ciudades es la que muestra un mayor crecimiento en el periodo, y parte de este crecimiento puede deberse a los niños y jóvenes que migran a estas ciudades precisamente en busca de las oportunidades laborales que éstas ofrecen. Los que migran entonces son aquellos que ya tomaron la decisión de abandonar los estudios. Otra posible explicación, relacionada con la anterior, es el mayor costo de oportunidad de seguir en la escuela en las grandes ciudades, debido a las mejores posibilidades de empleo.

Finalmente, el coeficiente de la variable “2005” muestra el cambio en la asistencia durante el periodo, que no es explicado por el cambio en las variables independientes incluidas en el modelo. Para ambos grupos de edad, los coeficientes son significativos y grandes, lo que refleja la mayor asistencia en el último año, sin importar los cambios en las otras variables explicativas.

## CONCLUSIONES

Entre 1990 y 2005, a diferencia de lo que había ocurrido en años anteriores, el tamaño de la población en edad escolar permanece casi sin cambio, pero su ubicación tiende a concentrarse cada vez más en las localidades de mayor tamaño. Estos cambios coinciden con un aumento notable en la asistencia a la escuela, caracterizado por una reducción significativa de las desigualdades según el tamaño de la localidad de residencia, lo que puede relacionarse con la puesta en marcha de los programas sociales que propician la asistencia escolar, particularmente entre los grupos más vulnerables de las zonas rurales.

La desigualdad de género en detrimento de las mujeres desaparece en el periodo y la asistencia escolar de las niñas, pero sobre todo de las jóvenes, es más común que la de los varones de su misma edad. Es probable que el programa Progresá/Oportunidades, que otorga una beca mayor a las mujeres que a los hombres, haya tenido alguna consecuencia en este cambio, aunque también puede plantearse como posible explicación que el costo de oportunidad mayor entre los jóvenes que entre las jóvenes propicia una menor asistencia de los varones.

Es interesante resaltar que, a diferencia de lo observado sobre el género, el efecto negativo del número de menores en el hogar se acrecienta durante este periodo, lo que muestra que la desventaja de niños y jóvenes de familias numerosas se agudiza, a pesar de los programas sociales.

La gran mayoría de los niños y jóvenes vive en hogares biparentales con jefatura masculina pero, como resultado del incremento en la disolución de las uniones conyugales, estos arreglos familiares tienden a ceder espacio a otros tipos de hogares, en especial los monoparentales con jefatura femenina. Las fuentes de datos empleadas no permiten conocer cabalmente las estructuras de los hogares que surgen de la recomposición familiar, pero sí es posible discernir sobre la menor asistencia escolar de niños y jóvenes en hogares encabezados por su madre sin pareja, tanto en 1990 como en 2005.

Las desigualdades entre los sectores sociales son muy acentuadas y permanecen sin cambios mayores; especialmente, la profunda diferencia entre niños y jóvenes en hogares con clima educativo alto y bajo se mantiene. La transmisión generacional de las desigualdades educativas casi no se modifica durante el periodo.

De esta manera, a pesar del incremento notable en la asistencia y de la casi desaparición de las diferencias entre los distintos tipos de localidad, los

programas sociales han sido poco exitosos en su tarea de mitigar las desigualdades asociadas a las características de los hogares, tanto a sus recursos como a su composición y organización. Es importante que las políticas sociales contemplen estos elementos de los hogares para garantizar que niños y jóvenes de los sectores más desfavorecidos continúen sus estudios en los niveles de secundaria y preparatoria.

## REFERENCIAS

- Al-Samarrai, S., y T. Peasgood, 1998. Educational attainments and household characteristics in Tanzania, *Economics of Education Review* 17 (4): 395-417.
- Biblarz, T.J., y A.E. Raftery, 1999. Family structure, educational attainment and socioeconomic success: Rethinking the “pathology of matriarchy”, *American Journal of Sociology* 105 (2): 321-365.
- Blake, J., 1986. Number of siblings, family background and the process of educational attainment, *Social Biology* 33 (1-2): 5-21.
- Buvinic, M., y G.R. Gupta, 1997. Female headed households and female-maintained families: Are they worth targeting to reduce poverty in developing countries?, *Economic Development and Cultural Change* 45 (2): 259-280.
- Chapple, S., 2009. *Child well-being and sole-parent family structure in the OECD: An analysis*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 82, OECD Publishing.
- Desai, S., 1992. Children at risk: The role of family structure in Latin America and West Africa, *Population and Development Review* 18: 689-717.
- Desai, S., 1995. When are children from large families disadvantaged? Evidence from cross-national analyses, *Population Studies* 49: 195-210.
- Francesconi, M., S.P. Jenkins y T. Siedler, 2005. *Childhood family structure and schooling outcomes: Evidence for Germany*. IZA Discussion Paper Series, Discussion Paper 1837.
- Ghysels, J., y E. van Vlasselaer, 2008. Child well-being in Flanders: A multidimensional account, *Social Indicators Research* 89 (2): 283-304.
- Geldstein, R.N., et al., 2006. *Nuevas dinámicas familiares y su impacto en la escolarización de los adolescentes*. Buenos Aires, Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) (Debates, 4).
- Giorguli, S., 2002. Oportunidades educativas de los niños y niñas mexicanas, *Estudios Demográficos y Urbanos* 17 (3): 523-546.
- Giorguli, S., 2004. To study or not to study: The influence of family migration on school enrollment among Mexican adolescents. Ponencia presentada en el Population Association of America Meeting, Massachusetts.

- Gómez de León, J., y S. Parker, 2000. Bienestar y jefatura femenina en los hogares mexicanos, en M.P. López y V. Salles (comps.), *Familia, género y pobreza*. México, Porrúa, pp. 11-45.
- Hernández, D., y M.C. Huerta, s.f. Impact of Progresa on reproductive health and fertility (inédito).
- Hausmann, R., y M. Székely, 1999. *Inequality and the family in Latin America*. Cuaderno de Trabajo 393, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- INEGI, 1990. *Censo General de Población y Vivienda*. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI, 2005. *Conteo de Población y Vivienda*. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Jelin, E., 2007. Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales, en I. Arriagada (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile, CEPAL-UNFPA, pp. 93-123.
- Knodel, J., y M. Wongsith, 1991. Family size and children's education in Thailand: Evidence from a national sample, *Demography* 28 (1): 119-132.
- López, A., 2001. *El perfil socio-demográfico de los hogares en México, 1976-1997*. México, Conapo, en <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/CuaTec/pdf/hogares.pdf>>.
- Lloyd, C., 1994. Investing in the next generation: The implications of high fertility at the level of the family, en R. Cassen (ed.), *Population and Development: Old Debates, New Conclusions*. Washington, D.C., Overseas Development Council, pp. 181-202.
- Lloyd, C., y A.K. Blanc, 1996. Children's schooling in Sub-Saharan Africa: The role of fathers, mothers, and others, *Population and Development Review* 22 (2): 265-298.
- Luna, S., 2006. La recomposición familiar en México, *Notas de Población* 82: 5-32.
- Meza, L., y C. Pederzini, 2009. Migración internacional y escolaridad como medios alternativos de movilidad social: el caso de México, *Estudios Económicos* (número extraordinario): 163-206.
- Mier y Terán, M., 2009. El proceso de formación de las parejas en México, en C. Rabell Romero (coord.), *Tramas familiares en el México contemporáneo. Una perspectiva socio-demográfica*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-El Colegio de México, pp. 149-253.
- Mier y Terán, M., y C. Rabell, 2003. Inequalities in Mexican children's schooling, *Journal of Comparative Family Studies* (edición especial): Families' and Children's Inequalities, XXXIV (3): 435-454.
- Mier y Terán, M., y C. Rabell, 2004. Familia y quehaceres entre los jóvenes, en M. Ariza y O. de Oliveira (eds.), *Imágenes de la familia en el cambio de siglo*. México, UNAM, pp. 135-179.
- Mier y Terán, M., y C. Rabell, 2005. Cambios en los patrones de coresidencia, la

- escolaridad y el trabajo de los niños y los jóvenes, en M.L. Coubès, M.E. Zavala de Cosío y R. Zenteno (coords.), *Cambio demográfico y social en el México del siglo xx: una perspectiva de historias de vida*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 285-330.
- Painter, G., y D.I. Levine, 1999. *Family structure and youths' outcomes: Which correlations are causal?* Documento de trabajo 69, Institute of Industrial Relations, Universidad de California, Berkeley.
- Parker, S., 2000. School and work in rural marginated communities of Mexico: Evidence from Progresa. Documento presentado en la reunión anual de la Population Association of America, Los Ángeles, California.
- Parker, S., y C. Pederzini, 2001. Gender differences by education in Mexico, en E.G. Kats y M.C. Correia (eds.), *The Economics of Gender in Mexico: Work, Family, State, and Market*. Washington, D.C., The World Bank, pp. 9-45.
- Pong, S., J. Dronkers y G. Hampden-Thompson, 2003. Family policies and children's school achievement in single- versus two-parent families, *Journal of Marriage and Family* 65 (3): 681-699.
- Powell, M.A., y T.L. Parcel, 1997. Effects of family structure on the earnings attainment process: Differences by gender, *Journal of Marriage and Family* 59: 419-433.
- Robles-Vásquez, H., y D.G. Abler, 2000. *Education and labor force participation by Mexican children during structural adjustment: A microeconomic analysis*. Population Research Institute, the Pennsylvania State University, Cuaderno de trabajo 00-05.
- Samuel, O., y P. Sebille, 2004. La nupcialidad en movimiento, en M.L. Coubès, M.E. Zavala de Cosío y R. Zenteno (coords.), *Cambio demográfico y social en el México del siglo xx: una perspectiva de historias de vida*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 41-64.
- SEP, 1999. *El perfil de la educación en México*. México, Secretaría de Educación Pública.
- Solís, P., e I. Puga, 2009. Los nuevos senderos de la nupcialidad: cambios en los patrones de formación y disolución de las primeras uniones en México, en C. Rabell Romero (coord.), *Tramas familiares en el México contemporáneo. Una perspectiva socio-demográfica*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-El Colegio de México, pp. 177-198.
- Sørensen, A., 2005. Family structure, gender roles, and social inequality, en S. Svallfors (ed.), *Analyzing Inequality: Life Chances and Social Mobility in Comparative Perspective*. Palo Alto, Stanford University Press, pp. 108-128.
- Steele, F., W. Sigle-Rushton y O. Kravdal, 2009. Consequences of family disruption on children's educational outcomes in Norway, *Demography* 46 (3): 553-574.



**SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO  
Y ORGANISMOS INTERNACIONALES:  
BANCO MUNDIAL, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
Y ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO**

*Margarita Noriega Chávez\**

CONTENIDO

Introducción	660
Oportunidades	665
El Programa Escuelas de Calidad	669
El Programa Nacional de Becas, la educación superior y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	672
Reflexiones finales	678
Referencias	682

---

\* Profesora-investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional: <susilechuga@gmail.com>.

La autora agradece el apoyo de Susana Lechuga.

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad nadie puede negar la influencia de los organismos internacionales en la concepción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, incluidas las educativas. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo tienen una influencia tal que podría decirse que no hay ámbito de la administración nacional en donde no tengan presencia. Con estas dos instituciones, México tiene una larga historia. Más reciente es la relación con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo no financiero sino de asesoría, consulta y coordinación de políticas internacionales, del cual nuestro país forma parte desde 1994, y que hace seguimiento, diagnósticos y comparaciones sobre aspectos económicos, sociales y educativos entre países, y de países en particular.

En este trabajo se recupera información sobre los préstamos que esos dos bancos han concedido a México para financiar parcialmente proyectos educativos. No se analizan todos, sino que se comentan algunos de los proyectos vigentes más significativos. Además, de manera casi tangencial, se incorporan algunas referencias y resultados de estudios realizados por la OCDE sobre aspectos de la educación en nuestro país.

La idea central es analizar el sentido de las políticas que están en los proyectos, porque por medio de ellos se trasmite una manera de concebir la educación, el desarrollo del sistema educativo y la sociedad. En esa visión predomina el enfoque económico-administrativo y por supuesto de mercado, en tiempos en que se vio a éste con el poder de regular la vida social mientras que el Estado ocuparía un lugar menor. Según la lógica de que las políticas gubernamentales deben dar prioridad y ofrecer servicios sólo a los sectores de población que más lo necesitan, por razones de justicia social, y en la medida que se canalizan los apoyos hacia los más pobres de entre los pobres, habría una mayor redistribución de la riqueza y los bienes, y se generarían procesos para romper los círculos de la pobreza. Pero las transformaciones en el sistema educativo no atienden la justicia con equidad, pues al “focalizar” quedan excluidos grandes segmentos de población a los que las políticas públicas estarían obligadas a atender de pensar en ese principio. Más bien las transformaciones educativas han sido orientadas de acuerdo con las concepciones neoliberales del modelo económico hegemónico que se impusieron con la globalización. De hecho, en este modelo, la prioridad sería educar para la productividad, dejando de lado educar para la ciudadanía y la participación en la definición de las

decisiones que afectan la vida pública, así como educar para el debate de las propias políticas públicas y para desarrollar el potencial de los seres humanos, de los ciudadanos.

México ha tenido una relación histórica con el Banco Mundial (BM)<sup>1</sup> desde que en la década de los cuarenta del siglo XX éste le concedió un primer préstamo para el desarrollo del sector eléctrico del país, y esa relación ha evolucionado a la par que el propio banco, sus políticas y sus prioridades, y de acuerdo también con el momento histórico del país y el contexto internacional. Actualmente esa institución pretende encarar los desafíos mundiales con medidas que procuran una globalización incluyente y sostenible, que supere la pobreza, propicie el crecimiento cuidando el medio ambiente y dé oportunidades y esperanzas a las personas, según se afirma en el portal electrónico del Banco Mundial (BM, 2009). En educación, quizá el enfoque no haya cambiado mucho desde los años setenta del siglo pasado, cuando ésta se veía como una inversión en capital humano como vía para alcanzar el desarrollo; éste era uno de los fines, junto a otros, que en nuestro sistema educativo resultaban del pacto social surgido de la revolución o revoluciones de 1910, como afirman los historiadores. Pero en las dos décadas pasadas recientes, la visión economicista se ha impuesto casi cómo la única: la prioridad es que el país logre una inserción ventajosa en el comercio internacional; el bienestar de la población, el desarrollo humano, la vida digna y justa no aparecen en ese horizonte. Los préstamos de los organismos internacionales están ligados a esas concepciones y éstas se han instrumentalizado, de manera sutil pero eficaz, vía los préstamos (cuadros 22.1 y 22.2). En México las políticas finalmente son mixtura de las formas tradicionales, históricas, de la forma como se ha construido el sistema educativo y las visiones que se encarnan en esos proyectos, así como de la dinámica de los diversos actores políticos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creado posteriormente (recién cumplió 50 años), también ha mantenido su influencia en el desarrollo del país y ha concedido préstamos para proyectos educativos (cuadro 22.3), su intervención ha sido menor con respecto al Banco Mundial, pero

<sup>1</sup> El BM ofrece a los países en desarrollo préstamos con bajas tasas de interés, créditos sin intereses y algunas donaciones para una gran variedad de propósitos, que incluyen inversiones en educación, salud, administración pública, infraestructura, desarrollo del sector financiero y el sector privado, agricultura y gestión ambiental y de los recursos naturales, según el mismo Banco Mundial.

**Cuadro 22.1.** Proyectos con préstamos del Banco Mundial, 1985-1999, según fecha de aprobación

<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Fechas de aprobación y cierre</i>	<i>Coste (millones de dólares)</i>	<i>Compromiso del Banco Mundial</i>
Formación técnica-Conalep (02)	28/05/85-30/06/91	81	81
Educación primaria	26/08/91-30/06/97	352	250
Formación técnica (03)	25/06/91-31/12/98	204.5	152
Infraestructura en ciencia y tecnología	26/05/92-30/06/98	885.8	189
Educación inicial	8/09/92-30/06/98	115	80
Educación primaria (02)	31/03/94-31/12/01	560	412
Modernización técnica y capacitación	27/10/94-30/06/03	412	265
Desarrollo de la educación básica	4/06/98-31/12/01	150	115
Oportunidades	n/a	1 500	1 500
México: conocimiento e innovación	16/06/98-31/12/05	662.8	300

n/a: no aplica.

Fuente: elaboración propia con base en información tomada de BM, 2010a.

comparte con él las estrategias y los supuestos que están detrás de los proyectos que impulsan. Y no sólo comparten su visión, también compiten entre sí para desplegar su dominio en nuestro país y en función de los intereses financieros propios de la banca:

...desde la perspectiva del BID, México resulta un cliente importante no sólo por el tamaño de su deuda total con el Banco, sino además por la relevancia de los flujos financieros anuales asociados con el *stock* de deuda. A modo de ejemplo, entre el 2002 y el 2006, en promedio, el 15.2% de todas las operaciones de crédito aprobadas, el 17.7% de todos los desembolsos, y el 16,2% de todo el ingreso financiero percibido, fue generado por el portafolio de préstamos con México. Al cierre del 2005, el monto total acumulado de la cartera financiera de México con el BID ascendió a US\$7 900 millones, lo que representaba una sexta parte del portafolio del Fondo de Capital Ordinario del Banco a la fecha (BID, 2006).

**Cuadro 22.2.** Proyectos educativos apoyados con préstamos del Banco Mundial (2000 y vigentes)

<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Fechas de aprobación y cierre</i>	<i>Coste (millones de dólares)</i>	<i>Compromiso del Banco Mundial</i>
Financiamiento Educación Superior	21/03/02-31/12/06	287.9	180.2
MX Política de Desarrollo, reducción de la pobreza urbana II	29/11/05-30/06/06	200.5	200.5
MX Fase Proyecto Asistencia a estudiantes de educación terciaria	13/12/05-31/12/11	299.57	n/a
Desarrollo de la educación básica Fase II	21/03/02-30/06/04	531.1	300
Desarrollo de la educación básica Fase III	1/12/04-31/12/07	500	300
MX (APL I) Asistencia estudiantes de educación terciaria*	13/12/05-1/03/10	299.6	180
Innovación para la competitividad Fase I APL	19/05/05-31/12/09	441.2	250
México: calidad de la Educación	13/12/05-31/07/09	346.2	240
MX Política de Desarrollo, reducción de la pobreza urbana III	27/11/07-30/06/08	200.5	200.5
MX Asistencia Técnica para la Reforma de la Seguridad Social (ISSSTE)**	n/a	9.7	8.7

\* Este proyecto ha sido reestructurado en 2010, según BM 2010b.

\*\* Proyecto que figura como abandonado; no se define esta categoría, pero se entiende que son proyectos que por alguna razón no se continuaron como se había previsto.

Fuente: elaboración propia con base en información de BM, 2010a.

La relación del país con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico es más reciente, pues México se incorporó apenas en 1994, y su naturaleza es otra: no se trata de una institución financiera sino de asesoría y de coordinación de políticas en los países occidentales de mercado. Esta organización ampliamente conocida por sus estadísticas y análisis mundiales, tiene como objetivo intercambiar información y armonizar políticas de desarrollo. Su contribución es difundida mediante una vasta producción —la mayor, según su propia página— de publicaciones de economía y asuntos sociales. Algunas son resultado de estudios especí-

**Cuadro 22.3.** Proyectos educativos con préstamos del BID, según fecha de aprobación, 1981-2009

<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Fecha de aprobación</i>
Fortalecimiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	1 de enero de 2009
Proporcionar ayudas auditivas de calidad y asequibles a población de bajos ingresos	3 de noviembre de 2008
Mejorar servicios educacionales bilingües para pueblos indígenas de Chiapas	18 de septiembre de 2008
Sistemas de tutoría cognitiva para educación secundaria en Latinoamérica	30 de julio de 2008
Modelo vinculación empresa-academia, desarrollo de capacidades de capital humano TI	9 de julio de 2008
Una agenda de ajustes al Programa Oportunidades	3 de julio de 2008
Monitoreo y evaluación de políticas públicas	20 de febrero de 2008
Plan maestro fase II. Programa Monterrey, ciudad internacional del conocimiento	14 de junio de 2007
Fortalecimiento de capacidades locales para la mejora en el rendimiento escolar	23 de mayo de 2007
Programa de becas para estudiantes indígenas y afro-latinoamericanos	18 de abril de 2007
Promoción de un diálogo informado de políticas de educación en México	20 de diciembre de 2006
Multifase de consolidación y expansión del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	16 de marzo de 2005
Programa multifase de atención a pobreza urbana. Fase I	3 de noviembre de 2004
Educación comunitaria	17 de marzo de 2003
Reestructuración corporativa del ISSSTE	12 de agosto de 2002
Oportunidades Fase I	16 de enero de 2002
Indicadores sociales de reducción de la pobreza	22 de mayo de 2001
Diálogo de política social. Fase III	6 de agosto de 1999
Programa de educación a distancia	3 de diciembre de 1997
Programa educación primaria	7 de diciembre de 1994
Desarrollo Programa Ciencia y Tecnología	5 de octubre de 1992
Programa de Ciencia y Tecnología	28 de agosto de 1992
Evaluación económica Programa Ciencia y Tecnología	21 de abril de 1992
México: Estudios sobre educación y desarrollo	14 de diciembre de 1981

Fuente: elaboración propia con datos de BID, 2009.

ficos por país. En México su producción ha estado orientada, en el ámbito educativo, al estudio de la educación superior y la investigación educativa, y al menos cuatro volúmenes se han editado con estos contenidos, aunque recientemente ha dado a conocer un estudio sobre maestros de educación básica. Sus trabajos suponen consultas y entrevistas con actores del sistema educativo e incorporan a algunos investigadores nacionales desde la visión racionalista de la modernización.

Las dos instituciones bancarias comparten como estrategias para el desarrollo las políticas focalizadas, es decir, concentran la asistencia hacia quienes menos tienen, así como la descentralización, la tendencia a la privatización, el impulso a la evaluación y el seguimiento y desarrollo de los sistemas de información, aunados a la rendición de cuentas. Mientras, la OCDE apuntala esa visión y retroalimenta con sus estudios, comparaciones, foros, etc. Así se hace el seguimiento de los indicadores para México y se le ubica con relación a los otros países miembros. En los siguientes apartados presentamos una revisión de esas estrategias y objetivos, no por la institución financiera que los respalda sino por algunos de los proyectos vigentes más significativos: Oportunidades, Escuelas de Calidad y Programa Nacional de Becas (Pronabes).

## OPORTUNIDADES

Este proyecto está concebido a partir de las ideas y lógicas antes expuestas y se basa en la focalización; no se trata de programas para combatir la pobreza de manera general sino de dirigir la atención hacia quienes la sufren de manera más aguda, por lo que son selectivos. También parte de la creencia de que si se invierte en la educación de las personas para que se inserten adecuadamente en el mundo del trabajo, podrán salir de la pobreza. Una de las limitaciones que ofrece este enfoque es que mira la educación sólo como un proceso económico —no pretendo negar en absoluto su importancia—, pero hay que considerar que la educación no sólo tiene como fin formar para el trabajo, sino desarrollar las capacidades del ser humano en un sentido más amplio, y los procesos culturales están en el centro del quehacer educativo. De igual modo, la visión es simplista al considerar las relaciones entre el mundo laboral y escolar como si hubiera una correspondencia directa y éstas fueran unívocas, pero cada uno de esos ámbitos tiene complejidades propias, como seguramente se desarrolla en otra parte de este libro. No obstante, puede leerse en el discurso del Banco Mundial:

El Banco, con un compromiso de largo tiempo con México y su experiencia en otros países, está en una posición única para jugar un rol catalítico para: *a)* incrementar la inversión en educación primaria y en consecuencia ayudar a acumular capital humano, cuya escasez es un serio obstáculo para el crecimiento, *b)* focalizar en los estados con más desventaja y al interior de ellos, en las áreas más desfavorecidas, atender las necesidades de los pobres para contribuir a una más equitativa distribución de las oportunidades educativas y económicas (BM, 1994: 19).

La estrategia de focalización estuvo presente en varios programas llamados compensatorios, desarrollados en la década de 1990. Fueron programas con diversos énfasis y cobertura, pero cuya atención estaba dirigida hacia los estados y poblaciones rezagados e incluidos en programas más amplios, intersectoriales, que atendían educación, salud, alimentación y vivienda: una nueva versión de lo que antes fueron las políticas de atención a los mínimos de bienestar, que buscaban compensar a las poblaciones marginadas pero desde políticas generalizadas para ese tipo de población, es decir, se ofrecían a la población de comunidades más marginadas. La transición entre esta estrategia y la de atender de manera selectiva a los más pobres de entre los pobres fue el Programa de Solidaridad, que si bien se corresponde con el objetivo mayor de atención a la pobreza y de descentralización, tuvo, al menos en el discurso, matices y objetivos más amplios que suponían una mayor participación de las comunidades, aunque resultó de lo más controvertido por las formas en que se distribuyeron los apoyos.<sup>2</sup> A este programa le siguieron Progreso, Oportunidades, Contigo y Para Vivir Mejor, todos ligados a los objetivos de descentralización, y quizá una de las diferencias con el primero es que se fueron afinando los mecanismos de selección, incluso los balances actuales que hacen los organismos internacionales apuntan como uno de los logros una mejor focalización y hasta sugieren que el éxito de estos programas está fuertemente vinculado al mejoramiento de esos mecanismos y no cuestionan la estrategia de desarrollo que sustentan ni su concepción con una sobrecarga administrativa que de la educación subyace en sus proyectos. Oportunidades ha ido aumentando su cobertura según se muestra a continuación (cuadro 22.4).

<sup>2</sup> Remito al menos a dos artículos que analizan ese programa: Larragaña *et al.*, 1994, y Dion, 2000.

**Cuadro 22.4.** Cobertura del Programa Oportunidades

<i>Año</i>	<i>Estados</i>	<i>Municipios</i>	<i>Localidades</i>	<i>Familias</i>
1997	12	456	10 789	300 705
1998	30	1 485	34 414	1 595 604
1999	31	1 986	48 719	2 306 325
2000	32	2 166	53 232	2 476 430
2001	32	2 310	67 539	3 116 042
2002	32	2 354	70 520	4 240 000
2003	32	2 360	70 436	4 240 000
2004	32	2 429	82 973	5 000 000
2005	32	2 435	86 091	5 000 000
2006	32	2 441	92 672	5 000 000
2007	32	2 444	92 961	5 000 000
2008	32	2 445	95 819	5 049 206

Fuente: Sedesol-Progresa, 1999; Sedesol-Oportunidades, 2008a, 2008b.

Este programa y sus versiones anteriores han tenido como principal impulsor al Banco Mundial, el cual otorgó créditos para soportar parte del financiamiento, pero también se ha sostenido con empréstitos del BID, a partir de 2002. No hay que olvidar que para otorgar estos préstamos los bancos exigen una aportación por parte de los gobiernos —por lo general cercana a 50%— y, claro, el pago del préstamo más intereses y cargos. Es decir, finalmente es una manera de inducir las políticas, aunque de todos modos el financiamiento es totalmente nacional pues, como cualquier préstamo, el país debe pagarlo.

Para el BID, Oportunidades constituye un modelo intersectorial, acompañado por un mecanismo transparente y objetivo de selección de beneficiarios, apegado a la continua evaluación y la entrega de transferencias directamente a los beneficiarios. Lo cita como un ejemplo de mejores prácticas en programas de transferencia en los ámbitos regional e internacional y, con base en las evaluaciones, identifica una nueva agenda de ajustes a fin de mejorar más su eficiencia y efectividad, especialmente optimizando los procesos de focalización.

Con el monitoreo del Banco Mundial y del BID, el programa ha tenido diversas evaluaciones que abarcan en conjunto la década 1998-2008, lo que lo hace el más evaluado, asegura el BID. Esas valoraciones muestran que el programa ha logrado un alto grado de focalización en los más pobres y la satisfacción de los beneficiarios. También coinciden en reconocer su alcance

en la reducción de la pobreza y su contribución para prolongar la permanencia escolar, así como para lograr cambios en las expectativas de la carrera educativa, tanto por parte de los padres como de los alumnos.<sup>3</sup> Sin embargo, a su vez se registran diferencias en los resultados obtenidos entre zonas urbanas y rurales. En estas últimas es donde, por lo general, se concentra más la pobreza y el programa reduce la reprobación y la deserción, aunque se presentan mayores tasas de inscripción y aumentan los años de escolaridad de la población beneficiaria (Cruz, De la Torre y Velázquez, 2006).

La atención focalizada limita la cobertura, ya que persisten sectores de pobreza sin atención del programa, manteniéndose, en consecuencia, problemas educativos de inequidad. Por eso no es de extrañar las conclusiones de una de las más recientes evaluaciones del programa. El Coneval (2008) informa que según un evaluador externo, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el programa no cubre un número importante de familias que están en situación de pobreza y que no cuentan con escuela ni servicios de salud en la localidad. Sin embargo, se afirma, este problema más que inherente al programa se debe a la falta de programas alternativos para cubrir este importante grupo de la población en mayor pobreza. El Coneval también afirma que no existen evaluaciones para mostrar que el programa haya logrado romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, que es el fin último del programa (Coneval, 2008).

En cuanto al llamado “capital social”, la evaluación afirma que en zonas urbanas el programa sí altera las formas y las redes de cooperación tanto entre mujeres como dentro de los hogares, pero dista de mermar las capacidades de interacción (Cruz, De la Torre y Velázquez, 2006) y puede tener un saldo neto general positivo siempre y cuando las familias incorporadas sean las más pobres y no haya una percepción de inequidad en la atención y el apoyo. Y es que una de las críticas hechas al programa consiste en subrayar que los apoyos, al no cubrir a todas las familias de una comunidad, rompen o dañan las relaciones entre ellas. Al incluir a unos y excluir a otros se generan resentimientos, envidias, rivalidades y otras emociones propias de nuestra naturaleza humana, que rompen con pactos y costumbres de solidaridad tradicionales y debilitan los lazos entre la comunidad. La asignación, por más racional que se intente, pasa también por otros canales, se atraviesan filiaciones, lealtades, simpatías, antipatías, etc., así como los pa-

<sup>3</sup> Gracias al programa aumentaron las expectativas de escolaridad en los medios rural y urbano, según Cruz, De la Torre y Velázquez, 2006.

tronos culturales propios y arraigados de nuestras formas de relacionarnos. Aunque estas circunstancias no supondrían un efecto directo en los logros escolares, es posible que las rivalidades y los sentimientos de injusticia que se viven entre familias se filtren hacia los niños en la escuela e impidan u obstaculicen, hasta cierto punto, el clima de solidaridad indispensable para los aprendizajes en el aula y en el plantel. Y ya no se diga del mensaje que con esas prácticas se transmite: somos iguales pero no tan iguales.

### EL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

Este proyecto está respaldado por el préstamo Mexico Education Quality, cuyo objetivo, por parte del Banco Mundial, es “mejorar la administración de las escuelas primarias públicas a través del fortalecimiento y la ampliación del programa Escuelas de Calidad aplicado por el gobierno” (BM, 2005).

El PEC se inscribe en la misma línea focalizadora de combate a la pobreza y pertenece a las reformas centradas en la atención a la escuela y en su gestión. Admitiéndolo así, pueden establecerse como sus antecesores los proyectos Escuela Digna (1990-1991), Niños en Solidaridad (1990-1991) y Cien Escuelas (1992-1993), a su vez integrados en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Este tipo de proyectos entraron en vigor justo en momentos en que se cerraba la llamada década perdida, la de los ochenta del siglo xx, entonces el sistema educativo en su conjunto frenó su crecimiento y se impusieron los programas de austeridad, el mantenimiento y la inversión en escuelas casi se abandonó y el gasto educativo gubernamental se circunscribió a cubrir mínimos para que funcionaran las escuelas del sistema educativo. En ese contexto surge Escuela Digna, cuyo objetivo era la rehabilitación y el mantenimiento de las escuelas, promoviendo la participación de los tres niveles de gobierno, así como de los sectores social y privado. Integrados en un comité escolar de Solidaridad en cada escuela: alumnos, maestros y padres de familia contribuían con trabajo o con apoyos económicos en esas tareas. Escuela Digna otorgaba recursos a las comunidades para que acondicionaran o repararan escuelas que nunca habían recibido mantenimiento, como bien señala Ornelas (1995: 135). Se complementaba con Niños en Solidaridad, que funcionó a partir de 1991 y para que un niño recibiera la beca tenía que estar inscrito en una escuela incorporada a Escuela Digna.

Con Cien Escuelas se probó otra estrategia focalizadora, a semejanza de un programa chileno exitoso, para atender de manera integral a 100 escuelas por cada entidad federativa en las que se manifestaban los mayores rezagos en cuanto a aprendizaje e índices de reprobación y deserción. Este programa amplió los apoyos que cubría Escuela Digna, otorgando material didáctico, mejorando las condiciones físicas de los planteles e incluso construyendo albergues en los lugares necesarios.

Estos programas se planteaban como objetivo colateral movilizar a las comunidades y alentar la participación de los padres. Esto no ha sido exclusivo de este programa: hay una tradición histórica en el país y en muchos casos las comunidades lograron ser atendidas gracias a su movilización. Hay historias en todo el país de maestros y padres cooperando para adquirir terrenos, construir aulas, realizar mantenimiento de sus escuelas, especialmente en las zonas rurales, y es difícil evaluar el efecto del programa sin considerar esos antecedentes.

El PEC surge en 2001 y toma como centro de acción la comunidad escolar; la idea, según los documentos oficiales, es ampliar el margen de la escuela en la toma de decisiones; fomentar la cultura de la planeación; propiciar la retroalimentación de información para mejorar su desempeño, la rendición de cuentas y potenciar el liderazgo de los directivos; impulsar la participación social; evitar las prácticas rutinarias docentes, y atender las deficiencias en infraestructura y equipamiento. Para el ciclo 2007-2008, el programa abarcó poco más de 37 000 escuelas y según las reglas de operación de ese año se incluyeron las escuelas: a) ingresadas en años anteriores, pero con menos de cinco años en el programa y que cumplieron los requisitos; b) las solicitantes por primera vez, con preferencia las ubicadas en zonas urbanas de marginalidad media a muy alta; c) las que cumpliendo los dos requisitos anteriores atendieran a estudiantes indígenas o con necesidades educativas especiales, así como escuelas multigrado, campamentos de jornaleros agrícolas con servicios para estudiantes migrantes y centros comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe); d) escuelas urbanas marginadas, que atendiendo a alguno de los grupos mencionados comenzaran su sexto año de permanencia en el programa.

Igual que los demás programas, éste también ha estado sujeto a diversas evaluaciones, que en general coinciden en reconocer un efecto positivo en los resultados alcanzados, aunque con diferencias entre escuelas y entre estados. Las evaluaciones presentan propuestas para hacer más eficiente el programa. No nos extenderemos más en este proyecto porque es desarro-

llado en otro capítulo de este mismo libro. Sólo retomamos ciertos aspectos de algunas evaluaciones que tocan puntos, en mi opinión, importantes para seguir nuestra línea de argumentación.

La evaluación realizada en la Universidad de Harvard plantea la dificultad de valorar el alcance del programa en las escuelas del PEC, en términos de los resultados, pues el programa es voluntario. Las escuelas que deciden participar pueden ser distintas de las que no lo hacen, en aspectos importantes pero difíciles de observar, por ejemplo, pueden haber tenido directores particularmente comprometidos y entusiastas (Murnane, Willet y Cárdenas, 2006: 45).

Esto resulta interesante porque, en general, en los términos de referencia para las evaluaciones, que aparecen en el *Diario Oficial de la Federación*, según las especificaciones para el proyecto pactadas con el Banco Mundial, no aparecen elementos referidos a lo que en la evaluación antes citada llaman aspectos “difíciles de observar”. Sin embargo, éstos constituyen el núcleo de las dinámicas escolares y comprenden los sujetos y las relaciones entre sí y con el sistema en su conjunto, en todos los niveles, desde las más altas burocracias hasta las que afectan directamente a cada centro escolar. Son aspectos que están en las entrañas misma de la escuela y que forman parte de su complejidad. Esta complejidad se reconoce implícitamente en las conclusiones de otra de las evaluaciones al programa, la realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). En ella se pone en evidencia la dificultad para alcanzar el objetivo de que los actores de la comunidad escolar, maestros, alumnos, padres, autoridades, logren construir una visión común y comprendan y consoliden formas y estrategias de planeación y de acción para lograr objetivos propuestos que garanticen además una rendición de cuentas claras. A esto se agrega, dice el informe, la falta de compromiso de la comunidad escolar, que se relaciona con problemas estructurales de funcionamiento de las escuelas, como la sobrecarga laboral y administrativa, la cultura del aislamiento, la exclusión en la información y decisiones clave, y la falta de liderazgo (Miranda *et al.*, 2008: 169 y 170), aspectos no considerados en el momento de plantearse el proyecto. El problema de la escuela no sólo es un problema de gestión.

Entre las sugerencias particulares de una evaluación más, la efectuada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), destaca la propuesta de que “sería deseable que las autoridades educativas retomen del PEC los elementos que han mostrado mayor eficacia, con el fin de incentivar una propuesta sustantiva de política educativa para todo el país y no

sólo para las escuelas participantes en el Programa como tal” (Bracho *et al.*, 2006: 143). Esta propuesta, que a todas luces resulta sensata e inteligente, se contrapone a la orientación focalizadora con la que opera el programa y justo es lo que podría contribuir, de alguna manera, a la persistencia de núcleos de pobreza.

Es posible que el Banco Mundial esté apoyando el controvertido proyecto actual de la Alianza de la Calidad, pero hasta el momento de la elaboración del presente trabajo no aparecían documentos disponibles en la página del BM al respecto. Lo que sí está presente es que el Programa de Actividades Analíticas y Consultivas para México del BM, se centró en la calidad de los resultados educativos, con los siguientes objetivos: 1] ayudar a construir un consenso para mejorar la calidad de la educación; 2] ayudar a identificar los programas que podrían ser mejorados, y 3] ayudar a construir un consenso sobre la necesidad de la información pública y la difusión de los resultados sobre educación, los beneficios de la autonomía de la escuela y las estrategias para empoderar a los padres (BM, 2008b). El BM reconoce en el mismo informe que el gobierno mexicano ha puesto la calidad educativa como asunto prioritario en su agenda.

#### EL PROGRAMA NACIONAL DE BECAS, LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

El apoyo del Banco Mundial a este programa está dado por el proyecto (MX APL I) Tertiary Education Student Assessment, aprobado en 2005 y reestructurado en 2010. Según el BM, en la primera fase se intenta fomentar el crecimiento sostenible y equitativo de la educación terciaria (superior) mediante el apoyo al estudiante. Sin embargo, se plantean estrategias que van más allá, pues el proyecto tiene cinco componentes: 1] apoyo al Programa Nacional de Becas (Pronabes) para una educación más elevada y el desarrollo del marco regulador nacional para el estudiante de la educación terciaria que necesite ayuda financiera; 2] apoyo para el análisis y la consolidación institucional a través de estudios, difusión de la información y actividades de monitoreo y evaluación; 3] apoyo a estudiantes en desventaja, con la promoción del acceso equitativo para completar con éxito la educación terciaria, mediante intervenciones diseñadas para compensar las desventajas académicas, sociales e informativas de los estudiantes talentosos de bajos recursos; 4] *apoyo a los programas de préstamos a estu-*

diantes en los estados, de acuerdo con la política nacional para la educación terciaria, con el fin de construir, en el largo plazo, un sistema efectivo de préstamos para este nivel (este componente será implementado por los estados y por agencias de préstamos a estudiantes con financiamiento proveniente de la banca de desarrollo Banobras), y 5] promoción de las inversiones privadas en préstamos a estudiantes, por medio de Banobras, para estimular la movilización del capital privado en el financiamiento de préstamos a estudiantes. Se trata de contribuir a la expansión del *estudiante privado*, es decir, el estudiante que se hace cargo del financiamiento de su propia educación superior, desplazándose, con ello, el compromiso del Estado de financiar la educación superior de manera importante y considerando este nivel como fundamental para el desarrollo del país. El diseño de este componente, según el documento del BM, estaría basado en un estudio sobre opciones de financiamiento a la educación, examinaría lo mejor posible cómo atraer inversión privada para préstamos a estudiantes y exploraría formas de arreglo institucional para las agencias alternativas de préstamos a estudiantes, incluidas las maneras de reducir el riesgo político y de comprometer al sector bancario privado.

De modo que coexisten por el momento dos estrategias, una, la de Pronabes y, la otra, pensada para el mediano plazo, de movilización de recursos públicos y privados para financiar al estudiante pero en calidad de préstamo. Con esto se advierte la intención de impulsar y reforzar la tendencia privatizadora de la educación superior, en una modalidad que supera la hasta ahora impulsada de manera preferente para disminuir la oferta pública y obligar a solicitar la oferta de educación superior privada, haciendo recaer, finalmente, en el estudiante y su familia el costo de su educación, lo que al no considerar que el problema histórico del país ha sido la fuerte desigualdad social resulta simplista ante la complejidad de los problemas, en este caso de la educación superior, como se muestra más adelante.

El Pronabes tiene como objetivo general propiciar que estudiantes en situación económica adversa, pero con deseos de superación, puedan continuar su formación académica en las instituciones públicas de educación superior. Funciona desde el ciclo escolar 2001-2002 y es normado por reglas de operación que anualmente se publican en el *Diario Oficial de la Federación*, con montos de beca superiores a aquellos que normalmente se otorgan, cuyo pago es mensual y durante los 10 meses del ciclo escolar. Además, la beca se incrementa conforme el estudiante avanza en sus estudios, esto es, cada año escolar (Pronabes, 2009).

Nadie niega los beneficios de apoyar a los estudiantes de bajos recursos, pero una vez más se trata de una estrategia focalizadora. Desde los primeros años de 1990, el BM se proponía impulsar políticas que centraran la acción gubernamental en la educación básica y propiciaran que la educación superior estuviera a cargo de los estudiantes y sus familias, ya que considera que quienes llegan a los niveles altos del sistema educativo son los jóvenes provenientes de las capas socioeconómicas más privilegiadas. Esta política fue la que se impulsó desde la década de 1990 y que frenó el ritmo de crecimiento de la educación pública superior en el país, al tiempo que se facilitó la apertura de los servicios privados (véase el cuadro 22.5).

La primera observación que salta de las cifras es que, hasta la fecha, la educación pública sigue siendo mayoritaria, pues el sistema educativo así fue construido históricamente, pero la tendencia privatizadora también es clara, especialmente en la educación superior. Ésta se ha expandido pero son grandes los sectores de población que históricamente no han podido tener acceso a este nivel, como lo muestran los datos y los estudios. Al contraerse la oferta pública se cierran posibilidades para los segmentos de población que no pueden, por razones económicas, inscribirse en las escuelas privadas. Mientras que los estratos más favorecidos buscan las universidades particulares más reconocidas o las instituciones extranjeras, sólo accesibles para las élites, los sectores menos favorecidos, haciendo un enorme esfuerzo familiar, se inscriben en las escuelas privadas compatibles con sus ingresos, muchas de ellas improvisadas, poco reguladas y que ofrecen servicios poco recomendables en términos de eficiencia y calidad.

El problema se plantea en cómo propiciar la oferta educativa de calidad para un enorme segmento de población al que por generaciones se le ha

**Cuadro 22.5.** Matrícula pública/privada, 1985-2008

<i>Matrícula</i>	1985	1995	2005	2008*
Matrícula total en millones	25.3	26.9	32.3	33.3
Matrícula pública/privada en porcentajes				
Total	91.2	90.5	86.8	86.2
Básica	93.9	93.5	90.8	90.6
Media superior	80.0	79.8	79.9	80.7
Superior	81.8	76.3	67.3	66.5
Capacitación	29.2	50.1	63.7	63.6

\* Estimado.

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno Federal, 2008: Anexo estadístico.

negado el acceso a los niveles superiores de la educación. Un estudio reciente muestra que la mitad de los inscritos en este nivel, cerca de 1 300 000, representa la primera generación en su familia que logra alcanzarlo; 52.9% de los padres y 64% de sus madres no han tenido estudios universitarios (Rubio, 2006: 41).

En el caso de los alumnos de las escuelas tecnológicas, la situación es aún más dramática, nueve de cada 10 representan la primera generación en su familia que tiene acceso a ese nivel educativo. Para el año 2000 sólo 45% de los jóvenes de entre 19-23 años, que vivía en ciudades y pertenecía a familias de ingresos medios o altos, se beneficiaba de la educación superior. En tanto que de ese mismo grupo de edad, pero de jóvenes que vivían en sectores urbanos pobres, sólo asistía 11%, y, de aquellos que pertenecían a sectores rurales pobres, sólo 3% tenía acceso a ese nivel educativo (Rubio, 2006: 164, 165).

Finalmente, lo que se quiere destacar aquí es que al estrechar las posibilidades de acceso a la educación superior pública en un país con niveles de desigualdad significativos y en un contexto de constantes crisis económicas, de crecimiento menor y a veces sin crecimiento, se limita el papel atemperador y de redistribución de los bienes vía la educación; entonces el circuito pobreza-menor educación-pobreza tiende a cerrarse cuando no se ofrecen posibilidades de acceso gratuito a este nivel en función directa de los grados de desigualdad social existentes. Gana fuerza la educación como reproductora de desigualdades sociales y la educación con justicia social deja de ser eje de las políticas educativas.

Todo lo anterior está presente, en buena medida, en los resultados a los que llegó la evaluación del Pronabes, por encargo de la ANUIES (Figuroa, 2008). En ella se muestra la mala ubicación de México con respecto a sus pares de la OCDE. La comparación de indicadores así lo muestra. El nivel educativo promedio para México fue de 8, para los países de la OCDE de 12; el porcentaje de adultos sólo con primaria fue para México de 50, mientras que para los países de la OCDE fue de entre 15 y 20; el porcentaje de adultos con bachillerato para México fue de 6 y los países de la OCDE alcanzaron 44, y el porcentaje de adultos con educación superior en México fue de 15, y para países de la OCDE, 24.

Ante esas desventajas, la evaluación reconoce al Pronabes como una estrategia adecuada para ayudar a superarlas. Pero el programa, a pesar de su crecimiento (32% anual desde 2001), cubre, por un lado, en la actualidad apenas 7% de la población estudiantil del nivel y, por otro, no está

atendiendo a la población con menores recursos. El estudio muestra una correlación que ahí se define perversa, en el sentido de que la distribución de los apoyos entre las distintas entidades tiende a disminuir conforme el nivel de ingreso per cápita es menor. Aquí se conjugan nuevamente diversos factores. Según el estudio, nacionalmente se ha dado atención a 91% de los solicitantes, esto significa que la población de menores recursos ni siquiera demanda la beca, suponemos que por razones culturales y de expectativas, por efecto del ambiente pobre y hostil para el desarrollo de sus capacidades en el que vive. Aunque, como se señala en la misma investigación, el apoyo para quienes provienen de este tipo de familias requiere trasladarse hacia los niveles anteriores y así asegurar la continuidad de estudios hasta llegar al nivel terciario. Lo mismo sucede con los estudiantes indígenas, salvo algunas excepciones; en los estados con mayores porcentajes de población indígena el grupo de estudiantes becarios es muy bajo, en términos relativos.

El estudio incluye proyecciones y se toma como referencia la meta establecida en el acuerdo de las instituciones de educación superior (IES) en asamblea de la ANUIES: lograr que 30% de la población en edad de cursar la educación superior esté inscrita para el año 2012 y, de ellos, 20% reciba apoyo del Pronabes. Pero la situación actual es que sólo cinco estados están por encima de la meta; 10 estados necesitan menos de ocho puntos para alcanzarla, nueve requieren avanzar entre ocho y 10 puntos; cinco se ubican entre 10 y 15 puntos menos y tres estados requieren 15 puntos, es decir, están marcadamente rezagados. Pero además del esfuerzo que esta meta significa está el desafío de elevar el margen de egreso del nivel medio superior, pues éste constituye un cuello de botella para lograr las metas. Queda así clarificada la dimensión del camino a recorrer. Finalmente, en esa evaluación se sugiere que el cierre de la brecha en la cobertura tendrá que hacerse por medio del Pronabes, ya que la desigualdad en el ingreso se incrusta como uno de los factores de mayor peso que dificultan que los jóvenes lleguen a estudios de nivel superior.

De ahí que las recomendaciones sean justificadas: es necesaria una elevación generalizada y diferenciada de la participación del Pronabes en la cobertura de educación superior; fijar metas por entidad y cerrar brechas; compensar intensivamente el bajo ingreso; programar hacia el mediano plazo con metas anuales; asegurar el crecimiento programado y promover su oferta, y cambiar la dinámica de demanda a oferta.

Esta problemática también tiene orígenes en el funcionamiento mismo del sistema educativo, como lo señala un estudio de la OCDE coordinado por

Brunner (2008). Ahí se analizó el caso de México junto al de otros países miembros y el objetivo fue apoyar el diseño y la puesta en práctica de políticas de educación superior que contribuyan a la realización de objetivos sociales y económicos. Ese estudio reconoce los avances en el país y la diversidad de instituciones que integran el subsistema de educación superior. También reconoce que los resultados apenas son una foto preliminar de un complejo compuesto de casi 2 000 instituciones de educación terciaria y de alrededor de 2.5 millones de estudiantes. Hace énfasis en la necesidad de establecer criterios con el fin de fijar prioridades para su desarrollo, tales como la equidad, lo que implica buscar y proponer formas para lograr consensos entre los diversos actores, sobre la base de información expedita y clara. Apunta la falta de información y coordinación entre los diversos niveles educativos, especialmente entre la educación media y la superior, así como entre los diversos tipos de servicios que se ofrecen (tecnológica, profesional, licenciaturas, etc.). Asimismo, se apuesta a que mejor información y contacto entre ellos podrían llenar los vacíos que existen y clarificar los papeles que los diversos subsistemas de la educación superior desempeñan.

En ese estudio (Brunner *et al.*, 2008) se propone llegar a un consenso operacional que considere cuatro fuerzas: 1] la población y su dinámica, la tasa de crecimiento está descendiendo pero la población total ascenderá a alrededor de 119.2 millones de habitantes en 2015, contra los 103 millones de 2005 (una situación similar se producirá en los grupos de población de 15 a 19 y 20 a 24 años —declinan como porcentaje de la población total pero aumentan en número—); 2] equidad frente a la alta desigualdad [se calcula que México tiene un índice educativo de Gini de 0.34 y que, por tanto, es esencial que se mueva en la dirección de Chile (0.23) o de Argentina (0.22)]; 3] aunque el financiamiento se ha ampliado rápidamente, los recursos tendrán que crecer más, por lo que además de reformas fiscales es necesario considerar y discutir opciones para aumentar esos recursos, incluyendo la de que sean las familias y los estudiantes quienes financien su educación; 4] la competitividad y el empleo son asuntos de interés nacional, los productos de México tendrán que convertirse y estar asociados a mayor productividad. Esto requiere mano de obra educada no sólo con capacidades básicas sino también capaz de manejar los nuevos sistemas de maquinaria y de comunicación, lo que puede requerir reinstrucción. Muchas de estas nuevas habilidades serán aprendidas en el trabajo y el fundamento es una buena educación básica, en ese sentido se destaca su importancia. El informe afirma que sin oportunidades educativas ampliadas de manera significa-

tiva será difícil proporcionar esperanza a millones de mexicanos talentosos que desean estudiar o mejorar sus condiciones de vida y evitar la migración. El crecimiento de la educación superior es crucial pero asociado a la calidad, lo que implica procesos que requieren ciertos plazos para producir efectos. Así, señala el reporte, la educación puede ser la clave de la prosperidad futura de México (Brunner *et al.*, 2008: 105). Me sumo a esa opinión.

### REFLEXIONES FINALES

Las políticas educativas impulsadas en México por los organismos internacionales aquí incluidos han empujado de alguna manera reformas administrativas importantes. Nadie puede negar los efectos positivos de los proyectos y programas antes analizados; tal como se reconoce en todas las evaluaciones académicamente realizadas, se ha avanzado sobre todo en el marco administrativo en la descentralización, pues se busca que los recursos lleguen a donde se les necesita; se han impulsado procesos importantes de sistematización de información y se comienza a tener mayor conciencia sobre la necesidad de evaluar y del compromiso de la rendición de cuentas en todos los niveles.

Sin embargo, persisten problemas no sólo de perfeccionamiento de los proyectos y en las formas de focalizar, sino de resultados y de procesos, los cuales me parece que tienen que ver con la manera esquematizada de pensar los cambios. En esa concepción están ausentes variadas dimensiones de los procesos sociales y humanos en el sentido más amplio: historias nacionales, institucionales, imaginarios, mitos, creencias, tradiciones culturales, cultura política, etc., que revierten la lógica y las creencias, ideologías, supuestos y hasta imaginarios desde donde se conciben esos proyectos. Los actores, funcionarios, maestros, alumnos, trabajadores, asociaciones civiles y políticas, todos tienen intereses, ambiciones, creencias con respecto a cómo debe ser la vida en común, empezando por los actores protagónicos de los organismos internacionales. Éstos, mediante los préstamos, impulsan una forma de mirar la educación, como antes hemos señalado, pero también todos los mecanismos de control, seguimiento y evaluación están concebidos desde el mismo ángulo. Baste revisar los términos de referencia de las evaluaciones que imponen para comprender que el entramado social y la complejidad de la vida social y educativa están fuera de sus consideraciones. Los proyectos y préstamos se conciben desde la funcionalidad del

sistema sin pensar en los sujetos, en la vida institucional y el contexto en que se mueven. Se entiende que su objetivo esté movido principalmente por su visión financiera y quizá ésta sea muy adecuada para otros sectores, pero para educación resulta una visión muy corta. En los últimos años los bancos han impulsado importantes y numerosas investigaciones sociales en muchos países, pero desde esa perspectiva. No dudamos de que esas instituciones hayan tenido importantes aprendizajes, sobre todo ahora que la crisis y las creencias en el libre flujo financiero y mercantil han mostrado sus grietas y su insuficiencia para impulsar el desarrollo social, pero esperamos que sirvan para reenfocar sus proyectos. Todos pensamos que mientras más claras sean las reglas de funcionamiento mejor se podrán superar los conflictos presentes en toda sociedad, pero mientras esas otras dimensiones no se consideren en los proyectos, el marco normativo y administrativo puede seguir mejorando aunque no siempre podrá establecer dinámicas generadoras de cambios más profundos en el quehacer de los actores educativos. Y en apoyo a estos argumentos me parece importante analizar los resultados de los proyectos en su conjunto.

Centremos las reflexiones en torno a las estrategias de ataque a la pobreza y la desigualdad educativa, que finalmente son los objetivos trazados en estos proyectos y que remiten necesariamente a la manera en que se concibe la sociedad y su forma de desarrollo, el modelo que se tiene en mente y que hasta ahora ha mostrado fuertes y grandes limitaciones.

Un informe del BM editado en 2008 afirma que, de acuerdo con cifras oficiales, más de 50% de los habitantes de México aún son pobres, debido en gran medida a la enorme desigualdad en los ingresos (la décima parte más rica gana más de 40% de los ingresos totales, mientras que la décima parte más pobre obtiene solamente 1.1%), a la profunda desigualdad regional y étnica (como Norte/Sur, indígena/no indígena) y a las diferencias en cuanto al acceso a la salud, a la educación y a los servicios públicos de buena calidad (BM, 2008a). Números y estadísticas que seguramente engorzarán en estos años, producto de la crisis.

Es en ese complejo panorama donde se inserta el sistema educativo y se explica en parte la conclusión a la que llega el INEE: “Todas las evaluaciones nacionales e internacionales apuntan en igual dirección: la de la abismal diferencia que hay entre los niveles de aprendizaje que alcanzan los alumnos provenientes de medios más o menos acomodados, que asisten a escuelas diferentemente dotadas” (INEE, 2007: 124). Esto sintetiza y se agrega a los resultados planteados en las evaluaciones aquí revisadas.

Ante estas situaciones parece necesario:

1] Plantearse al menos la pregunta de los efectos que podríamos llamar colaterales, derivados, posiblemente y en buena medida, de los cambios impuestos, no sólo en los proyectos educativos sino también de los cambios y problemas que se viven hoy: la migración, que funciona como válvula de escape por la población que migra y las remesas que ayudan a sobrellevar la existencia de sus familias y comunidades; la economía informal, con toda la problemática que implica; el narcotráfico, convertido en empresa económica y en fuente de trabajo ilegal generador de violencia y atractivo sobre todo a los jóvenes. Curiosamente puede observarse que los estados con mayor PIB son los del norte del país, la región más azotada por el gran problema del narcotráfico. En fin, la estrategia focalizadora tendría que evaluarse desde una perspectiva más amplia e incluir también los “efectos colaterales”, lo que en otro trabajo he planteado, en tono de ironía, como la necesidad de pensar las políticas públicas no sólo desde el costo-beneficio, sino también desde el costo-maleficio, es decir, desde los problemas y los males que se ocasionan al optar por una estrategia y la inversión o no inversión en algún proyecto. Desde ahí se pueden plantear las siguientes preguntas: ¿cuáles son los efectos colaterales de estas propuestas?, ¿cómo contribuye esto a los resultados educativos y, viceversa, cómo han contribuido las políticas educativas en esos procesos?, ¿cómo evaluar los procesos colaterales de los proyectos?

2] La insuficiencia de los proyectos y programas focalizadores. Urgen estrategias amplias, que permitan apoyar a ese gran porcentaje de población en pobreza, y la educación pública sigue siendo una opción, pensada desde una mirada más profunda, no sólo en función de la economía y la formación de seres productivos, como sabiamente dice Todorov: “Si la fuerza última de las fuerzas políticas de un país es solamente alcanzar el máximo de consumo y el máximo de producción, sin interrogarse nunca sobre el efecto que esos logros tendrán sobre las relaciones interpersonales, el despertar puede llegar a ser brutal. No se puede permitir que se oculte de esta manera lo esencial” (Todorov, 2008: 208). La crisis económica, financiera, laboral, social y ecológica que viven el mundo y el país puede ser el indicio de ese despertar. Y también puede ser una oportunidad para repensar las estrategias, especialmente las educativas.

3] Revisar las estrategias de negociación y los actores involucrados. Aunque no me es posible precisar la forma en que se establecen los acuer-

dos entre los representantes de los organismos internacionales y las autoridades educativas nacionales, se puede pensar que parten de una relación subordinada por diversas causas, incluida nuestra cultura política por un lado y, por otro, el hecho de que es la alta burocracia financiera y hacendaria nacional la que dirige esos procesos. Pareciera que los expertos en educación tienen poco espacio en esas negociaciones. De modo que, como en trabajos anteriores he afirmado, alegóricamente, nos hacen préstamos para hacer la casa pero nos imponen la manera de hacerla y nos señalan hasta en dónde comprar los materiales (Noriega, 2000: 223). Tenemos que reconocer que hay un margen de maniobra nacional que hasta ahora parece haberse explotado poco. El libro de Stiglitz (2003) es muy claro al respecto y da ejemplos: frente a esas burocracias internacionales es posible argumentar y en todo caso tomar decisiones en función de las prioridades e intereses propios, con base en el conocimiento de nuestras realidades y culturas nacionales. En un proceso dinámico de negociación y no de subordinación.

En fin, es claro que los resultados antes mencionados referidos a la pobreza, la violencia, la desigualdad persistente, forman parte de los males, de los “costos” que las estrategias sociales, económicas y educativas implementadas a raíz de las inspiraciones neoliberales han traído consigo y que tienen en la focalización el mecanismo clave. Finalmente, el problema de la pobreza no es uno de *compensación* sino de redistribución (Yanes, 2009) de bienes, servicios, ingresos, etc., entre los que se incluye la educación. Por otra parte, retomando los argumentos expresados a lo largo de este trabajo, los proyectos educativos tendrían que concebirse desde una perspectiva que vaya más allá del mero crecimiento económico y de alcanzar la competitividad, efectos que vendrían por añadidura. Lo mejor sería, más que pensar en focalización, plantear proyectos multidimensionales que atiendan la problemática particular de regiones, poblaciones y grupos de manera integral, y que den paso a procesos de mayor integración social, con una eficaz redistribución de los bienes sociales y culturales.

A lo largo de este trabajo se muestra la insuficiencia de las estrategias que en conjunto apuntan a una forma de desarrollo, que después de más de 20 años no ha mostrado los resultados prometidos. Muchos países en el mundo a raíz de la crisis las están cambiando, es tiempo de rectificar el camino aprovechando los aprendizajes. Eso en cuanto al modelo de desarrollo. Y en cuanto a lo propiamente educativo, ¿por qué no pensar en una amplia gama de estrategias, como opciones que puedan experimentarse,

ampliarse, retroalimentarse, etc., y no centrarse sólo en la mirada económico-administrativa? Ésta, no cabe duda, es indispensable para pensar en el sistema burocrático en su conjunto, es condición necesaria pero no suficiente. Estrategias, políticas, espacios y proyectos, así, en plural. La mirada uniforme no cabe en tiempos en que justamente se reconoce la diversidad cultural, las diferencias y la condición humana desde la cual los sujetos se inscriben y actúan en la sociedad y en las instituciones educativas. ¿Por qué no impulsar proyectos discutidos desde la comunidad científica nacional y desde instituciones y actores con posiciones y miradas variadas, que exploren diversas propuestas para tomar la iniciativa frente a las agencias internacionales y no al revés, como hasta ahora se ha hecho? ¿Es posible abrir más y plurales espacios en esos organismos internacionales para incluir otras visiones y alternativas a los problemas educativos, desde la burocracia nacional, desde la comunidad científica, desde asociaciones y organizaciones variadas? Nuestra pluriculturalidad, nuestra realidad compleja, heterogénea y plural así lo demandan. Propuestas fundamentadas en la investigación educativa y social, en una visión multidisciplinaria de los problemas, potenciando los aprendizajes individuales, institucionales, colectivos que hemos adquirido con tantas reformas. Las reformas desde arriba, aun centradas en la escuela, negarán las potencialidades de ésta para el cambio si no se considera la dinámica, el contexto y la naturaleza humana, y por lo mismo las relaciones sociales que ahí se viven, y se abre la puerta a la participación de los actores.

#### REFERENCIAS

- BID, 2006. *Evaluación del Programa de País. México (2001-2006)*. Oficina de Evaluación y Supervisión, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- BID, 2009. *México y el BID*. Banco Interamericano de Desarrollo, en <[www.iadb.org/countries/home.cfm?id\\_country=ME&language=Spanish](http://www.iadb.org/countries/home.cfm?id_country=ME&language=Spanish)>, consultado en febrero de 2009.
- BM, 1994. *The Second Primary Education Project*. Banco Mundial, report 12529.
- BM, 2005. México: Proyecto en apoyo del programa Escuelas de Calidad. Banco Mundial, en <<http://web.worldbank.org/wbsite/external/bancomundial/projectsspa/0,,contentmdk:21125451~menuPK:2804989~pagePK:41367~piPK:279616~theSitePK:2748767,00.html>>.
- BM, 2008a. *Alianza estratégica con el país 2004-2008*. Washington, D.C., Banco Mun-

- dial, en <<http://web.worldbank.org/wbsite/external/bancomundial/extspais/lacinaspanishext/mexicoinspanishext/0,,contentmdk:20809825~pagepk:141137~pipk:141127~thesitepk:500870,00.html>>.
- BM, 2008b. *Country Partnership Strategy for the United Mexican States for the period FW 2008-2013*, cap. 1. Political. Report 42846-MX.
- BM, 2009. Portal del Banco Mundial <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.
- BM, 2010a. Projects and Operations, en <<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=218616&piPK=217470&theSitePK=40941&menuPK=51618494&category=simsearch&pagenumber=10&pagesize=10&sortby=boardsortdate&sortorder=DESC&query=Mexico&status=all>>.
- BM, 2010b. Restructuring Paper on a Proposed Project Restructuring of Tertiary Education Student Assistance Project (Loans 7346-Me and 7349-Me) Approved on December 13, 2005 in the Initial Amount of US\$ 180 Million and a Restructured Amount of US\$ 171 Million to the United Mexican States, 10 de febrero de 2010, en <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/wdscontentserver/wdsp/ib/2010/02/22/000334955\\_20100222020358/rendered/index/530030pjpr0p08101official0use0only1.txt](http://www-wds.worldbank.org/external/default/wdscontentserver/wdsp/ib/2010/02/22/000334955_20100222020358/rendered/index/530030pjpr0p08101official0use0only1.txt)>.
- Bracho González, T., et al., 2006. *Evaluación externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2006-2007. Tercera evaluación externa*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Brunner, J.J., et. al., 2008. *OECD Reviews of Tertiary Education. Mexico*, en <<http://www.oecd.org/dataoecd/22/49/37746196.pdf>>.
- Coneval, 2008. *Secretaría de Desarrollo Social*. México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en <[www.coneval.gob.mx/contenido/eval\\_mon/2061.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/2061.pdf)>.
- Cruz, C., R., de la Torre y C. Velázquez (comps.), 2006. *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*. Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública, en <[http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/441c7c1a3d30adf64e0e724174a9d527/impacto/2006/2001-2006\\_compilatorio.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/441c7c1a3d30adf64e0e724174a9d527/impacto/2006/2001-2006_compilatorio.pdf)>.
- Dion, M., 2000. La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México 1982-1994, *Estudios Sociológicos* (XVIII): 329-362, en <[http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art\\_8\\_723\\_4394.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art_8_723_4394.pdf)>.
- Figuroa, E. (coord.), 2008. *Evaluación externa del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes)*. México, ANUIES-Pronabes.
- Gobierno Federal, 2008. *Segundo Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa*. México, Presidencia de la República, en <<http://segundo.informe.gob.mx/#>>.
- Hernández, M., et al., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006*. Tomo I. *Salud y educación*. Instituto Nacional de Salud Pública.
- INEE, *La educación para las poblaciones en contextos vulnerables*. México. 2007. México.

- Larragaña, E., *et al.*, 1994. Del estado benefactor al estado solidario, *Vínculo Jurídico* (18), en <[www.uaz.edu.mx/vinculo/webvrvj/rev18-5.htm](http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvrvj/rev18-5.htm)>.
- Miranda López, F., *et al.*, 2008. *Programa Escuelas de Calidad. Evaluación externa 2008*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, diciembre, en <[http://www.sep.gob.mx/work/sites/sep1/resources/localcontent/107022/1/informe\\_final\\_complemento4000.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/sites/sep1/resources/localcontent/107022/1/informe_final_complemento4000.pdf)>.
- Murnane, J.R., J.B. Willet y S. Cárdenas, 2006. *¿Ha contribuido el Programa de Escuelas de Calidad (PEC) a mejorar la educación pública en México?* Graduate School of Education, Harvard University.
- Noriega Chávez, M., 2000. *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1994*. México, UPN-Plaza y Valdés.
- Ornelas, C., 1995. *El sistema educativo mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Pronabes, 2009. Respuestas a preguntas más frecuentes. México, Programa Nacional de Becas para la Educación Superior, Secretaría de Educación Pública, en <[www.ses2.sep.gob.mx/pronabes/qespronabes.htm](http://www.ses2.sep.gob.mx/pronabes/qespronabes.htm)>.
- Rubio, J. (coord.), 2006. *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Sedesol-Oportunidades, 2008a. *Histórico de la cobertura de municipios, localidades y familias beneficiarias*. México.
- Sedesol-Oportunidades, 2008b. *Indicadores de seguimiento, evaluación, gestión y resultados del Programa Oportunidades*. México, sexto bimestre.
- Sedesol-Progresá, 1999. *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances*. México.
- Stiglitz, J., 2003. *El malestar en la globalización*. Madrid, Taurus.
- Todorov, T., 2008. *La vida en común*. Madrid, Taurus.
- Yanes, P., 2009. La lucha contra la pobreza como acción política internacional, *Mundo Siglo xx* (19): 42-44.

Colaboraron en la producción editorial de este volumen:

en EL COLEGIO DE MÉXICO,  
la Dirección de Publicaciones,  
María del Rocío Contreras Romo,  
Ana García Sepúlveda, Juan Miguel García  
y Lorena Murillo Saldaña (coord.);

en REDACTA, S.A. DE C.V.,  
Oswaldo Barrera, Antonio Bolívar (coord.)  
y Sonia Zenteno.

Composición tipográfica y formación:  
Socorro Gutiérrez.

*Educación,*  
volumen VII de “Los grandes problemas de México”,  
se terminó de imprimir en septiembre de dos mil diez,  
año del bicentenario de la Independencia y centenario de la Revolución,  
en los talleres de Editores e Impresores Profesionales, EDIMPRO, S.A. de C.V.,  
Tiziano 144, Col. Alfonso XIII, 01460 México, D.F.