



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

LOS RETOS DEL NUEVO GOBIERNO EN MATERIA EDUCATIVA

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN

Hugo Aboites, **Germán Álvarez**, Juan Pablo Arroyo, **BENM**, Graciela Cordero, **Gabriela Czarny**, Alejandro Díaz Barriga, **Miguel Ángel Estrada**, Wendy García, **Roberto G. Gómez**, Javier González, **Gilberto Guevara**, Alejandra Huerta, **Javier López**, Sandra O. Maya, **Ruth Mercado**, Esteban Moctezuma, **Eva Moreno**, Robert Myers, **Beatriz Paredes**, Manuel Pérez Rocha, **Adela Piña**, Adalberto Rangel, **RIER**, Rubén Rocha, **Elsie Rockwell**, Francisco Rodríguez, **Gisela Salinas**, Concepción Torres, **José Raúl Trujillo**, Eduardo Weiss

Coordinadores

Rodolfo Ramírez Raymundo

Concepción Torres Ramírez

Colaboración: Francisco Rodríguez Padrón

DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA
FEBRERO 2019

LOS RETOS DEL NUEVO GOBIERNO EN MATERIA EDUCATIVA

Hugo Aboites, Germán Álvarez, Juan Pablo Arroyo, BENM, Graciela Cordero, Gabriela Czarny, Alejandro Díaz Barriga, Miguel Ángel Estrada, Wendy García, Roberto G. Gómez, Javier González, Gilberto Guevara, Alejandra Huerta, Javier López, Sandra O. Maya, Ruth Mercado, Esteban Moctezuma, Eva Moreno, Robert Myers, Beatriz Paredes, Manuel Pérez Rocha, Adela Piña, Adalberto Rangel, RIER, Rubén Rocha, Elsie Rockwell, Francisco Rodríguez, Gisela Salinas, Concepción Torres, José Raúl Trujillo, Eduardo Weiss

Coordinadores

Rodolfo Ramírez Raymundo

Concepción Torres Ramírez

Colaboración: Francisco Rodríguez Padrón



**SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

Secretario Técnico
Rodrigo Ávila Barreiro

Los retos del nuevo gobierno en materia educativa

Coordinadores:
Rodolfo Ramírez Raymundo
Concepción Torres Ramírez
Colaboración: Francisco Rodríguez Padrón

Autores:

Hugo Aboites
Germán Álvarez Mendiola
Juan Pablo Arroyo Ortiz
BENM
Graciela Cordero Arroyo
Gabriela Czarny
Alejandro J. Díaz Barriga C.
Miguel Ángel Estrada García
Wendy García Calderón
Roberto G. Gómez Jiménez
Javier González Monroy
Gilberto Guevara
Alejandra Huerta Pineda
Javier López Sánchez
Sandra Oralía Maya Hernández
Ruth Mercado Maldonado

Esteban Moctezuma Barragán
Eva Moreno Sánchez
Robert Myers
Beatriz Paredes Rangel
Manuel Pérez Rocha
Adela Piña Bernal
Adalberto Rangel Ruiz de la Peña
RIER
Rubén Rocha Moya
Elsie Rockwell
Francisco Rodríguez Padrón
Gisela Salinas
Concepción Torres Ramírez
José Raúl Trujillo
Eduardo Weiss Horz

Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Primera edición, febrero de 2019.

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 Ciudad de México

Área de Equidad y derechos sociales
Dirección General de Investigación Estratégica

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Índice

Presentación	1
EL SENTIDO DE LA EDUCACIÓN	
La educación ante los grandes problemas de la Nación Gilberto Guevara Niebla	7
La educación, la cultura y la palabra Manuel Pérez Rocha	11
Inclusión y educación Beatriz Paredes Rangel	17
Los cambios legislativos necesarios para el fortalecimiento de la educación pública en México Rubén Rocha Moya	25
Reflexiones sobre la reforma en materia educativa Adela Piña Bernal	33
Palabras pronunciadas en la presentación de la iniciativa de reforma al artículo tercero constitucional Esteban Moctezuma Barragán	37
EDUCACIÓN INICIAL Y BÁSICA	
Hacia una política del desarrollo integral temprano: avances, deficiencias y propuestas Robert Myers	43
¿Quiénes se quedan fuera de la educación obligatoria? Francisco Rodríguez Padrón	49
Potenciar la educación preescolar Eva Moreno Sánchez	57
Defender y fortalecer la escuela pública, una de las grandes tareas del magisterio nacional Roberto Gabriel Gómez Jiménez	65

Propuestas para mejorar la atención educativa a poblaciones rurales en México Red temática de investigación de educación rural	71
Desafíos de la educación escolar indígena para el Siglo XXI Gabriela Czarny Gisela Salinas	79
Pueblos indígenas y educación en México Javier López Sánchez	85
La infraestructura educativa en nivel básico y la política de gasto del gobierno federal 2013-2018 Sandra Oralia Maya Hernández Alejandra Huerta Pineda	91
Reforma educativa, privatización y equidad de la educación pública Elsie Rockwell	103
El daño patrimonial a los erarios estatales por el inequitativo financiamiento de la educación básica José Raúl Trujillo	111
FORMACIÓN INICIAL Y CONTINUA DE LOS MAESTROS	
La formación inicial de maestros y el nuevo proyecto educativo nacional Ruth Mercado Maldonado	119
Problemas actuales de la formación inicial de maestros y alternativas de solución Grupo de maestros, alumnos y personal de apoyo de la Benemérita Escuela Nacional de Maestros	125
Aprendizaje profesional docente: propuesta de acuerdo legislativo Graciela Cordero Arroyo	135
El papel de la Universidad Pedagógica Nacional en la formación inicial y continua para profesores: retos y oportunidades Adalberto Rangel Ruíz de la Peña Javier González Monroy	141
El cambio de paradigmas en la enseñanza y el aprendizaje de las matemáticas Alejandro Javier Díaz Barriga	147

La enseñanza del cambio climático desde la ciencia
Wendy García Calderón 155

EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR

El abandono escolar en la educación media superior
Eduardo Weiss Horz 165

Educación media superior para poblaciones pobres
Concepción Torres Ramírez 171

Los retos en materia de educación media superior
Juan Pablo Arroyo Ortiz 179

Seis problemas fundamentales de la educación superior en México
Germán Álvarez Mendiola 183

Para devolver la universidad a la Nación
Hugo Aboites 189

La crisis en el financiamiento de las universidades públicas estatales
y la creación de 100 nuevas universidades en el país
Miguel Ángel Estrada García 193

Los retos del nuevo gobierno en materia educativa

Presentación

El 12 de diciembre de 2018 el Ejecutivo federal presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se busca establecer las bases de lo que será la política educativa para el periodo 2018-2024.

La definición de un nuevo proyecto educativo nacional implica el análisis cuidadoso de la situación actual de los diferentes niveles y modalidades educativas, la valoración equilibrada de los resultados de las acciones puestas en práctica por los gobiernos anteriores –para definir las que deben continuar, reorientarse o eliminarse– pero, sobre todo, implica asumir la complejidad de los problemas existentes para diseñar estrategias y acciones pertinentes y viables. En este sentido, resulta indispensable escuchar la opinión de los principales actores de la educación en México.

En este número especial de Pluralidad y Consenso, el Instituto Belisario Domínguez se propuso recoger la opinión de especialistas en educación (maestros e investigadores), legisladores y funcionarios del nuevo gobierno, quienes –desde diferentes perspectivas– plantean reflexiones, problemas específicos y prevenciones, e incluso alternativas de acción a considerar en la nueva política educativa.

En la **primera sección** de este volumen, Gilberto Guevara Niebla y Manuel Pérez Rocha reflexionan sobre el sentido de la educación en el mundo actual y sobre cuáles debían ser las prioridades formativas del Estado respecto a los niños, niñas y jóvenes de nuestro país.

En esta sección se incluyen dos artículos escritos por la Diputada Adela Piña y el Senador Rubén Rocha –presidentes de las comisiones de educación en sus respectivas cámaras–, y uno más de la Senadora Beatriz Paredes, que muestran diferentes puntos de vista sobre la educación y el rumbo que ésta debe tomar a partir de una reforma legislativa.

Aquí se presenta también el discurso del secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma, en la presentación de la iniciativa de reforma al artículo tercero constitucional.

La **segunda sección** se dedica a la educación inicial y a la educación básica. Robert Myers realiza un balance de los servicios públicos de educación inicial ofrecidos en los últimos años y, con esa base, realiza propuestas para su mejora. Francisco Rodríguez ofrece un análisis estadístico de la población en edad escolar que se encuentra fuera de las escuelas de nivel obligatorio. Eva Moreno formula recomendaciones de política para fortalecer la educación preescolar y, con ello, asegurar una atención que propicie en los niños y las niñas el desarrollo de capacidades fundamentales indispensables para seguir aprendiendo e integrarse a la vida social.

Roberto Gómez, por su parte, expone algunas necesidades en las escuelas primarias de Ciudad de México y plantea propuestas para su atención. La educación dirigida a las poblaciones más vulnerables del país –la rural y la indígena– es analizada en tres artículos escritos por la *Red temática de investigación de educación rural*, Gabriela Czarny y Gisela Salinas, y Javier López.

El estado de la infraestructura escolar en la educación primaria es examinado por Sandra Maya y Alejandra Huerta; las autoras aportan elementos para un balance de las principales políticas de fortalecimiento de la infraestructura escolar e identifican los retos que se enfrentan. Con base en el análisis del Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) entre 2014 y 2018, José Raúl Trujillo explica el origen de las dificultades que enfrentan algunos estados para cubrir el costo de la educación pública, en particular la nómina magisterial.

Elsie Rockwell propone el análisis de la reforma educativa de 2013 desde el punto de vista de la equidad y agrega una serie de recomendaciones para legisladores y autoridades educativas frente al fenómeno de privatización de la educación pública que –sostiene– se ha registrado en los últimos años.

La **tercera sección** está dedicada a la formación inicial y continua de los profesores. Ruth Mercado reflexiona sobre los contenidos de la formación inicial, la vinculación de éstos con la educación básica y la formación continua, así como sobre los cambios que introdujo en las normales el Servicio Profesional Docente (SPD); también plantea algunas recomendaciones. Sobre el mismo tema, un grupo de maestros y alumnos de la Benemérita Escuela Nacional de Maestros enumera los principales problemas que aquejan a su institución –lo mismo que a otras Normales– y señala las condiciones que, a su juicio, son indispensables para una verdadera transformación institucional.

Graciela Cordero sostiene que, si la política hacia los maestros 2019-2014 estará centrada en su for-

mación, es indispensable evitar las modalidades formativas que reiteradamente han mostrado sus limitaciones y priorizar, en cambio, las oportunidades que tiene el maestro para su aprendizaje permanente a lo largo de su carrera profesional. Adalberto Rangel y Javier González exploran las posibilidades de fortalecimiento de la Universidad Pedagógica Nacional, de cara a los retos que actualmente se enfrentan en materia de formación inicial y continua de profesores.

En esta sección se han incluido dos artículos que recuperan experiencias de formación continua de profesores de secundaria y media superior. La primera de ellas la presenta Alejandro Díaz Barriga, quien desde la Universidad Nacional Autónoma de México ha impartido cursos y talleres sobre la enseñanza de las matemáticas; la segunda corresponde a Wendy García, quien describe la propuesta del Centro Mario Molina para la enseñanza del cambio climático desde la ciencia.

La **cuarta sección** se dedica a la educación media superior y a la superior. Sobre la media superior se incluyen tres artículos. En primer lugar se recupera un texto que Eduardo Weiss preparó para el Instituto Belisario Domínguez en 2014, en el que sintetiza con precisión los principales problemas del nivel y formula recomendaciones específicas para mejorar los servicios. Concepción Torres sistematiza la información existente

sobre las características de los servicios de este nivel dirigidos a la población de localidades rurales pequeñas –los Telebachilleratos, los Centros de Educación Media Superior a Distancia y los Telebachilleratos comunitarios–, y plantea la necesidad de reconsiderar su continuidad en las mismas condiciones. Por último, Juan Pablo Arroyo Ortiz esboza las líneas de la política educativa para la media superior en la administración que inicia.

Sobre educación superior, Germán Álvarez llama la atención sobre los que –a su parecer– son los principales problemas de este nivel educativo y la forma en que deberían atenderse; en la misma línea, Hugo Aboites escribe seis propuestas específicas para fortalecer a la universidad pública. Por último, se ha incluido un artículo de Miguel Ángel Estrada en el que analiza el origen de la crisis financiera por la que atraviesan algunas universidades públicas estatales.

El Instituto Belisario Domínguez espera que este material aporte elementos para enriquecer la deliberación legislativa y contribuya a fundamentar las reformas constitucional y legales en materia educativa necesarias para la construcción del proyecto educativo equitativo e incluyente que nuestro país necesita.

Instituto Belisario Domínguez

Nota:

Con el propósito de difundir oportunamente los contenidos que serán parte de un número especial de la revista *Pluralidad y consenso* a imprimirse próximamente, este cuaderno de investigación presenta, en versión digital, el esfuerzo colectivo coordinado por el área de Equidad y derechos sociales de la Dirección General de Investigación Estratégica para apoyar el trabajo legislativo relacionado con la iniciativa en materia educativa presentada por el Ejecutivo federal en diciembre de 2018.

EL SENTIDO DE LA EDUCACIÓN

La educación ante los grandes problemas de la Nación

Gilberto Guevara Niebla

Subsecretario de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública

¿E ducación para qué? Para atender los grandes problemas de México, es la respuesta lógica. Dichos problemas deben ser el marco de referencia que oriente la acción educativa. ¿Cuáles son estos problemas? El primero, es la pobreza y la desigualdad; el segundo, la violencia y la ilegalidad; el tercero, las carencias de la democracia y, el cuarto, la falta de un desarrollo económico con equidad.

Para atender cada uno de estos problemas son necesarios cambios sustantivos al sistema educativo. El anhelo de cambio se manifestó en la elección del 1 de julio. Mucha gente honesta, bien intencionada y sin antecedentes políticos fue colocada por el voto popular en cargos de representación política, lo que representa un bono a favor de la nueva administración. El presidente de la república resume en dos palabras la gran transformación que pretende encabezar: honestidad y justicia.

El sistema educativo y la justicia social

La segunda palabra, justicia, simboliza el problema central de México. ¿Cómo organizar el Sistema Educativo Nacional (SEN) para impulsar la construcción de una sociedad más igualitaria y equitativa? De entrada, se necesitan cambios en la base de la pirámide educativa. Por ejemplo, las maestras de preescolar saben que cuando los alumnos llegan a la escuela sus capacidades físico-motoras, emo-

cionales o intelectuales son muy distintas entre ellos. Hay pequeños que están dotados satisfactoriamente; otros muestran dificultades para expresarse, para moverse o para socializar. Los mejor provistos suelen provenir de familias con mejores condiciones económicas; los niños rezagados, en cambio, vienen de familias con muchas carencias.

Atender la desigualdad desde esas edades es fundamental porque de no hacerlo se perpetuarán a lo largo de las trayectorias escolares de los alumnos. La investigación ha demostrado la importancia de actuar con estimulación temprana durante la crianza de los niños (0-3 años), como una forma de potenciar su futuro desarrollo.

Una vez que han ingresado al sistema educativo se observa que hay un porcentaje importante de alumnos que no logran aprender; por más esfuerzos que realicen no logran alcanzar niveles óptimos de aprendizaje. Es el efecto de retraso que producen las deficiencias originales. Los sociólogos (Bernstein, Bourdieu) señalan que las diferencias en el aprendizaje tienen como principal explicación las diferencias sociales y culturales, el medio de origen. Por ejemplo, los niños que provienen de clase obrera tienen más dificultades para acceder al pensamiento abstracto, aunque se manejan muy bien en el pensamiento concreto. Esto conduce a que la escuela (que se ordena en torno al pensamiento abstracto) se convierta en una máquina de selección, sobre todo cuando se ha demostrado que los niños con un pensamiento abstracto más desarrollado son los que más prosperan y aprenden con mayor facilidad. Esto genera una desigualdad que persiste a lo largo de la escolaridad obligatoria.

¿Qué se necesita para lograr que la escuela –en vez de actuar como un aparato de selección– se convierta en una institución igualadora, justiciera y que promueva la movilidad social? Lo que se requiere es cambiar las prácticas educativas porque lo que ha dominado en el sistema educativo, sobre todo en primaria y secundaria, es una pedagogía tradicional, que enseña solo para una minoría que aprende y no presta atención al que no aprende, que se preocupa por el *aprendizaje*, pero no por el *no aprendizaje*. Una pedagogía equitativa sería aquella que se preocupe porque todos aprendan. Existen pedagogías desarrolladas que atienden la diversidad de los alumnos y que buscan resolver la desigualdad en el aprendizaje. Por ejemplo, la *pedagogía diferenciada* de Philippe Perrenoud. Estas pedagogías son bien conocidas en otros países como Estados Unidos, Francia y Bélgica. Se trata de que el maestro atienda alumno por alumno y no lance un discurso al colectivo que sea desigualmente entendido.

Otro elemento por considerar para alcanzar la justicia social es atender con prioridad a la parte más lastimada del sistema, es decir, la educación indígena, la rural, y las escuelas ubicadas en áreas urbanas deterioradas. Siempre se tendrán malos resultados educativos si no se atienden y para ello es necesario ponerlas a la altura del resto del sistema educativo, por medio, por ejemplo, de inversiones diferenciadas (compensatorias) y a través de sistemas de estímulos que induzcan a los buenos maestros a trabajar en ellas.

Estos son solo algunos de los cambios que se requieren para detener la reproducción de la desigualdad y para generar movilidad e igualdad social.

Educación y violencia

Sobre este tema, desde el sistema educativo debe pensarse sobre lo que pasa sobre todo en la base de la pirámide. La violencia se asocia con la soledad, el desamparo y la frustración. Los niños que no reciben afecto, ni de sus padres ni de sus profesores, suelen ser más propensos a la violencia. Desde la escuela se debe promover un ambiente de respeto con el profesor, mejorar las relaciones en la vida escolar y, entre los niños, promover la empatía, el diálogo, la tolerancia y valores que enriquezcan la convivencia escolar. Se requiere que la escuela sea un ambiente amable, rico en estímulos para los niños, y atractivo para ellos y para sus profesores. Esto exige asimismo solucionar los problemas de infraestructura y equipamiento de los planteles.

En la relación maestro-alumno debe promoverse la no estigmatización de los alumnos. Es un grave error que el docente o el padre de familia apliquen estereotipos al alumno por su bajo rendimiento escolar. El alumno requiere escuchar, por el contrario, expresiones de reconocimiento y aliento que refuercen su motivación y su autoestima. La baja autoestima y el desaliento son los disparadores de la frustración y la amargura que están en la base de las conductas violentas. Un buen docente debe impedir que se establezcan entre sus alumnos relaciones de competencia porque, a la larga, éstas contribuyen a dañar la convivencia y, en el fondo, conducen a la rivalidad y a la violencia escolar.

Otro elemento, sobre todo para los estudiantes de secundaria y bachillerato, es que la escuela se vuelve aburrida. En bachillerato muchos alumnos desertan porque no les gusta la escuela y por el hecho demostrable de que muchos de

los contenidos que se les ofrecen están poco relacionados con sus vidas. En secundaria los contenidos suelen ser calificados de áridos dado que los estudiantes no perciben que lo que se les enseña tenga algún valor para la vida, lo que induce la deserción y a la postre a la violencia. La deserción, el abandono de la escuela, tiene efectos perturbadores para la vida de los jóvenes: generan desamparo, frustración y sentimientos de autodevaluación que los acercan, peligrosamente, a la frontera de la delincuencia.

Educación y democracia

El sistema educativo debe enseñar que la democracia no solo es un medio –las elecciones– sino también un fin, un modo de vida, como dice el Artículo Tercero. Un modo de vida en colectividad que se funda en la ética de los valores democráticos –autonomía, solidaridad, participación, diálogo– y en el respeto irrestricto a las leyes. La ética y la legalidad son los cimientos de la democracia. La educación debe encargarse de formar al ciudadano, la unidad política de la democracia. El primer actor político es el ciudadano. Los ciudadanos son agentes políticos, no solo los representantes. Es decir, el cuerpo político lo integran tanto los ciudadanos como sus representantes. Una tarea esencial del profesor al enseñar civismo es que los alumnos adquieran un compromiso vital con su comunidad nacional. En algunos casos –comunidades indígenas– los maestros deben enseñar a guardar respeto por los usos y costumbres que rigen en sus comunidades. En otras palabras, la formación ciudadana debe combatir las conductas ego-céntricas y mezquinas, y promover la responsabilidad social. Se trata de que los alumnos se asuman como miembros de un sistema político

democrático y que, por tanto, se informen, se preocupen y se comprometan con los problemas de su colectividad.

Educación y economía

El sistema educativo debe reconstruirse con el objetivo de atender las grandes demandas del desarrollo económico. Por un lado, debe proveer a los futuros ciudadanos de conocimientos y habilidades generales y básicas que les permitan incorporarse con éxito al mundo del trabajo. Claro, la escuela no influye en la demanda de trabajadores, pero la calidad de los recursos humanos que forma puede a la larga —a través de la formación de masas críticas— influir decisivamente en la productividad y la eficacia del sistema económico. La preparación para el trabajo obliga al maestro, de cualquier nivel educativo, a promover en sus alumnos el desarrollo de valores fundamentales como la autodisciplina, la perseverancia, la honestidad, la puntualidad, el rigor, la creatividad y el trabajo en equipo. En las últimas décadas, bajo el impacto de la globalización y las políticas económicas neoliberales, los mercados de trabajo se han multiplicado y

diversificado, pero algunos estudios indican que en el futuro la demanda de fuerza de trabajo con habilidades relacionadas con la ciencia y la tecnología aumentará significativamente. Por otro lado, es deseable que el SEN se reoriente —sobre todo en educación superior— para enfrentar el desafío de la sociedad del conocimiento y desarrollar así los índices de productividad del país.

La educación debe ayudar a construir el país que queremos. Es una poderosa palanca para el cambio: no olvidemos que nuestro sistema educativo tiene 35 millones de alumnos, 300 mil escuelas y más de 2 millones de maestros; un 30% de la población mexicana participa en este sistema. Es el quinto sistema educativo más grande del mundo. El tamaño gigantesco del sistema hace dudar de su eficacia. ¿Es posible articular en una dirección ese enorme aparato? ¿El sistema educativo funciona realmente como sistema? ¿Cómo movilizar este ejército de alumnos, maestros, padres de familia y autoridades hacia la atención de los grandes problemas nacionales? Responder a estas preguntas y avanzar en la transformación del sistema es parte del reto del nuevo gobierno para hacer posible el cambio educativo.

La educación, la cultura y la palabra

Manuel Pérez Rocha

Investigador independiente. Rector fundador
de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Todo proyecto educativo que pretenda “desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano”, como señala la Constitución Política de nuestro país, debe partir, en primer lugar, de la consideración acuciosa de la naturaleza del ser humano, naturaleza que es resultado no solo de la evolución biológica, sino también de la evolución cultural. Algunos de los resultados de estos procesos evolutivos son la aspiración de libertad, de realización personal en una vida con sentido, de convivencia pacífica y creativa con sus semejantes, de crecimiento intelectual, de expresión productiva, estética; todo proyecto educativo debe reconocer, también, el hecho fundamental de que los seres humanos somos extraordinariamente complejos, cambiantes, casi siempre escindidos internamente.

Muchas de las acciones en el campo educativo ignoran, irresponsablemente, esta complejidad y alto desarrollo de la naturaleza humana. Esta desatención no tendría importancia en un espacio en el cual, mediante la fuerza, se pretendiera que los seres humanos se comporten como máquinas, como medios para lograr otras cosas, como piezas sin valor intrínseco de las cuales se puede prescindir, como soldados disciplinados, como meros “ciudadanos responsables”. En el campo educativo tal descuido es inaceptable y ha conducido a una crisis no solamente de la operación, sino del sentido mismo de los sistemas educativos.

La discusión acerca de los fines y valores de la educación se ha relegado. Una de las más nefastas consecuencias del neoliberalismo ha sido la deshumanización de los sistemas educativos y la desatención insensata de los fines de la educación. El *dictum* de Thatcher y Reagan –“no hay otro camino”– se impuso no solamente en el

ámbito de los negocios, de la “economía”; causando destrozos incalculables, también arrasó a la cultura y la educación. “No pierdan el tiempo discutiendo los fines, los valores; la educación debe ser de calidad, pertinente, eficiente”; palabrería hueca que anula el pensamiento (véase en el diccionario el significado inane de estas palabras con las que se saturan las “reformas educativas”), e impone un catálogo interminable de ocurrencias, medidas tecnocráticas, sistemas de control, reformas y contrarreformas. Ninguna consistencia añade la palabra ahora de moda –“equidad”–, pues aun aceptando que significara “dar más al que más necesita”, el camino por recorrer es largo: ¿Necesita para qué? ¿Cómo definir las necesidades? ¿Cómo jerarquizarlas?

Debe quedar claro, toda acción educativa tiene que ver, aunque no se tenga conciencia de ello, con el desarrollo de las facultades del ser humano; esto es, con la cultura, el cultivo del pensamiento, el cultivo de los sentimientos, el cultivo de la sensibilidad estética, el cultivo de la responsabilidad ética y la construcción de relaciones sociales y comunitarias. Todos estos son retos que los proyectos educativos deben enfrentar considerando que no actúan en el vacío, sino más bien en un entorno material, intelectual, espiritual y político que constituye lo que hoy se denomina una “ecología cultural”. La ignorancia de esta compleja realidad se traduce en una serie de frenéticas y caóticas “reformas educativas” impulsadas por intereses políticos oportunistas, al extremo de que un secretario de Educación Pública puede declarar con desenfado “no tengo tiempo para la cultura”.

Vivimos procesos culturales generados por cambios tecnológicos, materiales, demográficos y otros, de “gran calado”, muchos de ellos directamente relacionados con las tareas educativas.

Las tecnologías de la información, por ejemplo, tienen un impacto directo no solamente en la cantidad y variedad de información disponible, también han alterado diversos procesos de pensamiento, potenciando e inhibiendo algunas facultades mentales.

El predominio de la imagen sobre la palabra, de la palabra hablada sobre la palabra escrita, el bombardeo incesante de estímulos visuales y auditivos, constituyen un “medioambiente” cultural que determina las posibilidades y límites de la acción escolar. Hemos de felicitarnos por disponer de medios que nos permiten ver imágenes maravillosas. Sin duda una imagen dice más que mil palabras; claro, si se trata por ejemplo de un autorretrato de Rembrandt, pero hoy las palabras son reemplazadas por “emojis” y signos elementales.

¿Hay mucha preocupación porque los niños y jóvenes no aprenden a leer y a entender lo que leen? Estúdiense esa “ecología cultural” en la cual viven los niños y jóvenes, sus familias y sus amigos. Las invenciones de las escrituras, y el desarrollo de la lectoescritura fueron resultado de amplios procesos sociales y culturales. Hoy, diversos procesos los amenazan. La propuesta sensata no es dar marcha atrás y combatir los avances y cambios que determinan las posibilidades de la educación, sino partir de ellos para revisar los fines de la educación, sus metas, sus valores... y después los medios, los programas, los instrumentos.

A continuación, presento nueve propuestas concretas de reforma educativa que parten de la consideración de algunas de las condiciones materiales y culturales actuales, y de las previsibles. Pretenden atender, antes que nada, a algunos de los retos culturales contemporáneos.

1. Fomentar la escritura (además de la lectura).
2. Hacer de la escuela un espacio de expresión (libre, verbal, artística), no de silencio impuesto.
3. Implantar la pedagogía de la pregunta y cultivar la discusión (verbal y escrita) como principal método de conocimiento para superar el predominio de la “lección”, la clase.
4. Aplicar como regla de comportamiento la cooperación y excluir la competencia y la rivalidad.
5. Reconocer al error como vía del aprendizaje, en vez de castigarlo.
6. Poner en el centro de la motivación de los estudiantes los valores de uso del conocimiento en vez de los valores de cambio.
7. Fomentar la motivación intrínseca en vez de la extrínseca, y por tanto prohibir las calificaciones, los premios, los castigos, los concursos y las distinciones (y las humillaciones).
8. Eliminar la confusión ideológica e injusta de logros con méritos, para propiciar la equidad.
9. Fortalecer las humanidades, especialmente la literatura por sus valores estéticos, éticos, históricos y sociales, no por su utilidad instrumental, y la historia por la riqueza que aporta a todo conocimiento.

Estas nueve propuestas de reforma educativa –que recojo de sesenta años de lecturas y experiencias– las sustentó y desarrolló en “Motivaciones y valores de la educación” (Paidós, 2018). No pertenecen al extremismo de algún partido de izquierda contemporáneo, se inspiran en un programa sencillamente liberal. Por supuesto no se trata del liberalismo de “Letras Libres” o “Nexos”; por el contrario, se inspiran en un liberalismo semejante al del Partido Liberal Mexicano, un liberalismo que reconoce a la fraternidad y la igualdad como los valores esenciales que le dan sentido a la libertad.

Como puede observarse, materia nuclear de esta propuesta son la palabra, y el silencio voluntariamente elegido, que abre la puerta al lenguaje interno.

La palabra es sustancia básica de nuestra cultura, lo son la palabra hablada y la palabra escrita. Octavio Paz lo ha dicho espléndidamente “somos hijos de la palabra, ella es nuestra creación y también es nuestra creadora...”. Del murmullo y el gruñido, al canto y la poesía, a lo largo de los siglos los hombres se han hecho hombres a sí mismos con la palabra. Pero en ocasiones, muchas, da la impresión de que vamos desandando el camino: los anuncios comerciales, los gritos de los vendedores en los “medios”, los aullidos en los estadios de fútbol, la cháchara que por razones mercantiles rellena el tiempo y espacio de publicaciones, radio y televisión no son verdadera palabra.

En diversas iniciativas de reforma educativa hay sin duda una valoración de la palabra, por ejemplo, en actividades para promover la lectura y la enseñanza de la lectura; en las múltiples pruebas y evaluaciones que se aplican a

los estudiantes, con un criterio esencialmente pragmático, la lectura es un rubro central. Sin embargo, no ocurre lo mismo, por ejemplo, con la mejora y enriquecimiento de la expresión oral, o con el desarrollo de la escritura. Se pasa así por alto que lectura y escritura son dos caras de una misma moneda, y que la expresión oral es la experiencia más general y cotidiana.

La escritura es la revolución cultural más importante en la historia de la humanidad. Sin la escritura no existirían ni la ciencia ni la cultura ni la tecnología moderna. Como ningún otro medio, la escritura permite concatenar ideas una tras otra, generándose así textos, argumentaciones y discursos sólidos y coherentes, lo cual hace posible un conocimiento integrado y profundo de los fenómenos y las cosas (Walter Ong). La escritura es una maravillosa y fecunda tecnología de la palabra, esto se tiene presente. Pero no se valora el que la escritura es también una “tecnología del pensamiento” e incluso una “tecnología de la conciencia”. Se reconoce a la escritura como un medio valiosísimo y eficazísimo para almacenar y transmitir información (en el espacio y en el tiempo), pero se olvida que enriquece de manera considerable la reflexión y la introspección. La escritura nos ayuda incluso a aclarar, entender y valorar nuestras propias experiencias, emociones y sentimientos. La escritura nos ayuda a atender el sapientísimo consejo “conócete a ti mismo”. Sin titubeo, muchos escritores afirman: “escribo para conocerme”. Octavio Paz, nuevamente: “cuando en esa hora solitaria, frente a la página en blanco, mi mano escribe ¿quién la inspira? ¿quién la guía?”.

La escritura ha tenido y seguirá teniendo efectos amplios no solo en la dimensión cultural de la

vida social e individual, también son indiscutibles sus enormes implicaciones en los ámbitos económico y político. En este último, la práctica regular de la escritura es apoyo importante de las élites dominantes y su ausencia es decisiva en las condiciones de marginación y sumisión de amplios sectores de la población, pues la escritura determina, enriquece y potencia las formas de pensamiento y expresión, tanto escrita como oral, de quienes leen y escriben sistemáticamente; y también regula, pero de manera subordinada, equívoca e inconsciente, la de quienes no lo hacen.

En una sociedad democrática, la alfabetización universal debe entenderse no simplemente como el logro de la capacidad de leer y escribir de manera elemental, sino como la incorporación de la lectura y **la escritura** en la vida cotidiana de todos, como instrumento de trabajo y como medio de enriquecimiento personal.

El silencio impuesto es la norma número uno en la escuela tradicional dominante. Hablar en clase o “en filas” es falta mayor que se castiga con puntos menos en el renglón “conducta” de la libreta de “calificaciones”. Este silencio impuesto en la escuela se proyecta simbiótico, en la vida pública, como instrumento de control y enajenación.

En cambio, el silencio elegido voluntariamente es de gran valor, imprescindible para escuchar a los otros, y para escucharnos a nosotros mismos. Tanto el silencio impuesto burocráticamente, como el aturdimiento que provocan los variados instrumentos de información modernos, dificultan valorar adecuadamente al silencio.

La verdadera y urgente reforma educativa consiste en hacer de las escuelas espacios de desarrollo de las capacidades de expresión oral, escrita, argumentativa y artística, refugios donde la necesidad de ser escuchado se aleje del barullo del mundo de hoy. Los reglamentos escolares deben revisarse para garantizar la libertad de expresión, y el derecho al silencio cuando este es una necesidad, una opción libre. Solamente de esta forma se podrá hacer renacer la vida interior que ha sido avasallada por la conexión obsesiva a las pantallas y los móviles. Una consigna urgente a los niños y jóvenes sería: ¡desconéctense! ¡Sin miedo, platiquen, en silencio, con ustedes mismos!

Las reformas educativas dominantes implican varias desviaciones en el uso del lenguaje y en el pensamiento.

La mayor parte de las pruebas estandarizadas suponen que el estudiante debe aprender a responder “con precisión” preguntas que otros han formulado, desprecia la capacidad y necesidad que tienen los jóvenes de aprender a expresar sus propias inquietudes e intereses en forma de preguntas propias. Nuevamente, como resultado de su matriz positivista y autoritaria, estas pruebas cometen el gravísimo error de hacer creer que para cada pregunta hay solamente una respuesta correcta, y esta es la que determinó la autoridad.

Internet no solo nos ayuda a responder en fracciones de segundo innumerables preguntas, hasta las más intrascendentes, nos da información por encima de la que necesitamos o solicitamos. La dificultad es seleccionar la que es relevante. Internet, sin duda, es una poderosa herramienta para la educación, pero su aprovechamiento implica tener preguntas y criterios

para encontrar lo valioso. Además, como bien se sabe, también ofrece innumerables espacios de enajenación y deformación.

¿Se resuelve el problema educativo regalando computadoras y “conectividad”? Las computadoras e internet nos dan acceso a respuestas, las preguntas las tenemos que hacer nosotros. Hay muchas clases de preguntas y la mejor educación que puede impartirse es la que motiva a hacer preguntas y enseña a formularlas, valorarlas e investigar para responderlas.

Humanizar la vida escolar, hacerla coincidir con “la naturaleza humana” –objetivo esencial de la urgente reforma educativa– implicaría hacer de la pregunta propia el punto de partida de todo aprendizaje. Nacemos con una curiosidad casi obsesiva. Por tanto, la tarea de la escuela debería ser estimular la pregunta, enseñar a hacer preguntas, preguntas importantes, preguntas pertinentes, preguntas originales, preguntas atrevidas, preguntas provocadoras, preguntas y más preguntas.

Una educación completa debe atender la capacidad no solamente de preguntar, sino de “preguntarse uno a sí mismo”, y de desarrollar la capacidad de asombro ante las intrigantes realidades que a la humanidad no le ha sido dado comprender. En inglés existe un concepto muy valioso para designar esta forma de pregunta: *to wonder*. No he encontrado equivalente en nuestra lengua.

La mayor parte de la cultura, de los conocimientos científicos, históricos, artísticos son producto de una larga discusión, o de largas discusiones. La educación y la cultura son un espacio de discusión, más que de debate. La palabra debate

es pariente de combate, de embate, debatir es competir. El debate deviene en espectáculo, los rivales aspiran a ganar adeptos, para que uno gane y otro pierda. En cambio, la discusión es flujo ordenado de ideas, de discursos, de un discurrir que sustentado en la cooperación busca acercarse a la verdad, a lo cierto, o a lo más probable. Con la discusión todos ganan. En vez de adeptos, en la buena discusión se buscan colaboradores.

La buena discusión obliga a informarse, a escuchar, a analizar, a juzgar, a construir argumentos; y por supuesto, para que sea productiva, debe seguir un método y ante todo guiarse por el compromiso honesto de aprender, y de tener el valor de reconocer la verdad cuando se le encuentra, tenga las consecuencias que tenga aun en la vida propia, como decía Bertolt Brecht.

Inclusión y educación

Beatriz Paredes Rangel

Senadora en la LXIV Legislatura, presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología e integrante de la Comisión de Educación

El concepto de educación *inclusiva* supone necesariamente que hay una educación *no inclusiva*, o sea, una educación *excluyente*. La intención de este texto es clarificar si el propósito original de la educación pública mexicana, tal y como la establece el artículo tercero constitucional, fue el de generar políticas educativas que excluyeran, o si ha sido el contexto social, la compleja realidad mexicana, y las propias limitantes conceptuales de los mismos modelos educativos que se han aplicado a través de los años, los que han generado la exclusión.

Partimos del texto original del artículo tercero constitucional:

Art. 3o.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares...

...

... En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

La premisa establecida por la Constitución es que la educación primaria será pública y gratuita, y que el Estado deberá proveerla. Desde el texto constitucional se propone, entonces, un planteamiento *igualador*, una propuesta tendiente a *igualar* a la sociedad mexicana en su conjunto, en cuanto a que la educación primaria será gratuita, y con la reforma de 1934, es obligatoria. Desde la perspectiva del legislador, no puede haber una aseveración más incluyente: se trata de que

todos los niños, sin distinción de sexo, religión, raza o condición social, puedan recibir educación primaria de manera gratuita. Además, al Estado se le establece la obligatoriedad de proporcionarla.

Para el momento histórico en el que se establece el artículo tercero constitucional, esta posición fue vanguardista y de una acentuada definición de carácter social. Se establecía la simiente de un vigoroso sistema de educación pública que comprendía que el acceso a la educación era el mecanismo igualador por excelencia, el que permitía que, a través de la educación, las personas pudieran desarrollar sus habilidades, acceder al conocimiento, y vivir con dignidad.

Esta propuesta se enfrentó a la realidad de un país con una extrema diferenciación social, con la mayoría de la población sumergida en la pobreza, que se acababa de desgastar en una prolongada guerra civil –la Revolución Mexicana de 1910-1917–, y que se encontraba en un proceso de pacificación que continuó, cuando menos, hasta 1924.

El paradigma educativo del Constituyente, en cuanto a la educación primaria generadora de oportunidades de aprendizaje para todos los niños mexicanos en edad escolar, se encontró ante varias realidades devastadoras:

- a) La precariedad y/o limitación de los recursos del Estado para atender la magnitud del problema, lo que repercutió en cobertura insuficiente.
- b) La estratificación de la sociedad mexicana, con una mayoría poblacional campesina que habitaba en poblaciones rurales, en

condiciones de pobreza, y en ella, numerosas poblaciones indígenas que hablaban diversas lenguas y no comprendían el castellano.

- c) Una tradición cultural conservadora, y una idiosincrasia que hacía que en muchas familias se considerara que las niñas no tenían que ir a la escuela, por prejuicios sostenidos por la convicción de que ellas deberían dedicarse a procrear y a las labores del hogar.
- d) La imposibilidad de atender de manera especializada a los niños que presentaban una discapacidad grave.

Estas condicionantes de la realidad, determinaron procesos de exclusión que no correspondieron a la intencionalidad del Estado y que se manifestaron de manera diversa:

I.- Cobertura insuficiente. La cobertura en el país, en cuanto a la educación primaria, evolucionó de la siguiente manera:

Si revisamos las regiones donde se presenta rezago, descubriremos que son las áreas más escarpadas y de difícil acceso, muchas de ellas donde se encuentran las poblaciones indígenas. Se desarrollaron diversas modalidades de atención para estas regiones alejadas, dentro de ellas las escuelas unitarias.

El debate que surgió fue si la enseñanza en estas regiones era de la misma calidad que en las escuelas que se encontraban en zonas urbanas y que disponían de un maestro para cada grado, así como de mejores condiciones de infraestructura.

Tabla 1.
Población con educación primaria de 1921 a 2010

Año	Población total	Población con primaria	% respecto a población total
1921	14,334,780	868,040	6.1
1930	16,552,722	1,299,899	7.9
1940	19,652,552	1 277 714	6.5
1950	25,791,017	2,997,054	11.6
1960	34,923,129	2,566,714	7.3
1970	48,225,238	9,248,200	19.2
1980	66,846,833	19,375,231	29.0
1990	81,249,645	34,610,317	42.6
2000	97,483,412	57,817,412	59.3
2010	112,336,538	78,588,446	70.0

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI,
<https://www.inegi.org.mx/dtos/?ps=Programas>

II.- Rezago en la educación básica dirigida a las poblaciones de origen indígena, en virtud de que no hablaban castellano, y que no había un número suficiente de maestros bilingües, castellano/lengua indígena específica.

Este es un tema de la mayor importancia, pues derivado de ello y de una filosofía de *integración*, la estrategia educativa para las comunidades indígenas partió de la decisión de castellanizar a los niños y niñas indígenas, y de atenderlos con los mismos programas de estudio utilizados con la población mestiza de las áreas rurales.

La política educativa serviría también para integrar y constituir a la “Nación Mexicana” desde la perspectiva de un modelo *integrador* del país, después de la Revolución.

Coincidiendo con este esfuerzo, de 1960 a 1970 se desarrolla el Plan de Once Años que está en consonancia con la UNESCO a partir de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la Enseñanza, París, 1960, que en su artículo primero establece:

ARTICULO 1

1. A los efectos de la presente Convención, se entiende por “discriminación” toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad

o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial:

- a. Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza;
- b. Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo;
- c. A reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o
- d. Colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana.

Así, con los esfuerzos educativos, en la década de 1960 a 1970 se logra pasar de 7.3% de población con primaria a un 19.2%, continuándose con los esfuerzos de equidad para llegar a 1990 al 42.6% de población con primaria, e iniciar el nuevo siglo con 59.3%.

III.- En relación a la idiosincrasia de muchas comunidades (asunto cultural que se presenta en todos los estratos sociales, con mayor incidencia en las personas de escasos recursos) en cuanto a la discriminación a las niñas para que asistan a la escuela o permanezcan en la misma –además de un indispensable cambio cultural– hay que realizar acciones positivas que favorezcan la participación en la escuela de las niñas. De allí que la entrega de becas con enfoque de género, en determinados núcleos sociales, puede ser un instrumento valioso para estimular el cumpli-

miento de la responsabilidad familiar de enviar a las niñas a las escuelas.

Afortunadamente la situación está cambiando, y la exigencia de las mujeres de igualdad de oportunidades es directamente beneficiosa para las niñas en edad escolar. Es allí donde la política del Estado mexicano coincide con el planteamiento de la UNESCO plasmado en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990):

3. La prioridad más urgente es garantizar el acceso y mejorar la calidad de la educación para niños y mujeres y en suprimir cuantos obstáculos se opongan a su participación activa. Deben eliminarse de la educación todos los estereotipos en torno a los sexos. (UNESCO: 1990; 10)

IV.- Un tema sumamente complejo, es el de la atención pertinente a los discapacitados, para que tengan acceso a la educación en condiciones que garanticen su aprendizaje. En ese sentido, el sistema educativo mexicano ha pretendido alinearse a los planteamientos de la UNESCO, que en 2005 publicó el documento *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*, donde define la inclusión como:

La inclusión es vista como un proceso para abordar y responder a la diversidad de necesidades de todos los alumnos mediante el aumento de la participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y la reducción de la exclusión dentro y desde la educación. Implica cambios y modificaciones en el contenido, los enfoques, las estructuras y las estrategias, con una visión común que cubre a todos los niños del rango de

edad apropiado y la convicción de que es responsabilidad del sistema regular educar a todos los niños. (UNESCO; 2005:14)

La inclusión se ocupa de proporcionar respuestas adecuadas al amplio espectro de necesidades de aprendizaje en entornos educativos formales y no formales. En lugar de ser un tema marginal sobre cómo algunos estudiantes pueden integrarse en la educación general, la educación inclusiva es un enfoque que analiza cómo transformar los sistemas educativos y otros entornos de aprendizaje para responder a la diversidad de los estudiantes. Apunta hacia facilitar a los profesores y alumnos sentirse cómodos con la diversidad y verla como un desafío y enriquecimiento del entorno de aprendizaje, en lugar de un problema. La inclusión hace hincapié en brindar oportunidades para la participación igualitaria de personas con discapacidades (físicas, sociales y/o emocionales) siempre que sea posible en la educación general, pero deja abierta la posibilidad de opciones personales y opciones de asistencia especial e instalaciones para aquellos que lo necesitan. (UNESCO; 2005:14)

Con diversas modificaciones y en consonancia con las nuevas concepciones la Ley General de Educación se ha adecuado para responder a los compromisos internacionales signados por nuestra nación, incluido el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 propuesto para 2030 y que

implica “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”.¹

Por ello el actual artículo 41 de la Ley General de Educación establece que:

Artículo 41.- La educación especial tiene como propósito identificar, prevenir y eliminar las barreras que limitan el aprendizaje y la participación plena y efectiva en la sociedad de las personas con discapacidad, con dificultades severas de aprendizaje, de conducta o de comunicación, así como de aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, estilos y ritmos de aprendizaje, en un contexto educativo incluyente, que se debe basar en los principios de respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva y perspectiva de género.

Tratándose de personas con discapacidad, con dificultades severas de aprendizaje, de conducta o de comunicación, se favorecerá su atención en los planteles de educación básica, sin que esto cancele su posibilidad de acceder a las diversas modalidades de educación especial atendiendo a sus necesidades. Se realizarán ajustes razonables y se aplicarán métodos, técnicas, materiales específicos y las medidas de apoyo necesarias para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los alumnos y el máximo desarrollo de su potencial para

1 UNESCO: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4.

la autónoma integración a la vida social y productiva. Las instituciones educativas del Estado promoverán y facilitarán la continuidad de sus estudios en los niveles de educación media superior y superior.

La formación y capacitación de maestros promoverá la educación inclusiva y desarrollará las competencias necesarias para su adecuada atención.

Para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación básica, educación Normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia. Las instituciones que integran el sistema educativo nacional se sujetarán a dichos lineamientos.

...

... La educación especial deberá incorporar los enfoques de inclusión e igualdad sustantiva. Esta educación abarcará la capacitación y orientación a los padres o tutores; así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica y media superior regulares que atiendan a alumnos con discapacidad, con dificultades severas de aprendizaje, de comportamiento o de comunicación, o bien con aptitudes sobresalientes.

Quienes presten servicios educativos en el marco del sistema educativo nacional atenderán las disposiciones en materia de acce-

sibilidad señaladas en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, y en las demás normas aplicables.” Hasta aquí el artículo.

Comentarios finales

La filosofía educativa que ha inspirado al Estado mexicano siempre ha tenido el propósito de la inclusión, a partir de un modelo *igualador* que impartiera una educación idéntica en contenidos y programas de estudio a toda la población atendida, independientemente de raza, sexo, religión o condición social. Esta conceptualización, no discriminatoria, se enfrentó al hecho de escasez de recursos, lo que generó disparidades en la calidad de la infraestructura educativa de las áreas urbanas en relación con las áreas rurales, y en cuanto a la permanencia y número de maestros que prestaban el servicio docente. El esquema pretendía *homogeneizar* al país, creando una noción de “lo mexicano” más bien uniforme que diferenciada. Se trataba de impulsar una sociedad que compartiera los valores y paradigmas de la sociedad *mestiza* mexicana, derivada de la Revolución. Si bien es cierto que surgió la Dirección de Educación Indígena, y que tanto esta área de la SEP como el Instituto Nacional Indigenista realizaban esfuerzos extraordinarios de formación de docentes indígenas y educación bicultural, estos eran esfuerzos cuantitativamente marginales en relación con la orientación general del sistema educativo.

No fue sino hasta décadas recientes –mucho por el influjo de las corrientes pedagógicas internacionales y el reflejo de Conmemoraciones

cómo la de los *500 años del Encuentro entre Dos Mundos*— que los criterios se han movido, y hay una convicción casi generalizada en las autoridades educativas de aplicar modelos educativos que reconozcan y respeten la diversidad (concepto de *educación inclusiva*, que no de *inclusión en la educación*): en el caso de comunidades indígenas, de realizar procesos de educación bilingüe y bicultural (en la lengua originaria de que se trate, y en castellano) y, en el caso de niños con discapacidad, de que se integren a las escuelas regulares. Ambas directrices encontra-

rán los obstáculos que presenta la realidad del sistema educativo, y se estarán dando procesos de adaptación y ajustes sobre la marcha.

Afortunadamente, en lo que toca a la participación de las niñas en la educación, al menos en su acceso a la educación primaria, hay un cambio cualitativo, positivo, de la sociedad mexicana, y muchas niñas asisten hoy a la escuela, aumentando significativamente su proporción, comparativamente a lo que sucedía hace algunos lustros.

Referencias

- Cámara de Diputados, *Ley General de Educación*, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_190118.pdf
- _____, *Ley General de Educación*, 13 de julio de 1993, en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4759065&fecha=13/07/1993
- _____, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 1917, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf
- INEGI, Diversas estadísticas de población y educativas, en <https://www.inegi.org.mx/dtos/?ps=Programas>
- UNESCO (1960), *Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*, París, en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114583_spa.page=119
- _____, (1990), *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*, Jomtien, en http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF
- _____, (2005), *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*, en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140224>

Los cambios legislativos necesarios para el fortalecimiento de la educación pública en México

Rubén Rocha Moya

Senador por el estado de Sinaloa en la LXIV Legislatura,
presidente de la Comisión de Educación

En la muy reciente campaña electoral por la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la nación, así como de poderes locales en un buen número de entidades federativas, los mexicanos fuimos testigos de una profunda y rica discusión política e ideológica en la disputa por los destinos del país.

Formalmente a los ciudadanos se les ofrecieron tres grandes proyectos de nación, aunque en realidad se trataba de dos visiones notablemente distintas. Una, la de la continuidad, que intentaba convencernos que el sistema político mexicano, en sus circunstancias actuales, es un modelo vigente y que –decían– con tan solo algunas reformas aisladas, el país transitaría por caminos del cambio. Esta visión, aunque desde dos posiciones electorales, estuvo representada por el PRI y por el PAN.

El otro frente fue el encabezado por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), que postula una transformación nacional para cambiar radicalmente el régimen político, el cual desde los años ochenta del siglo pasado ha conducido al país hacia la ruina moral, económica y social en detrimento de las grandes mayorías.

Los electores conocimos las particularidades de cada una de las propuestas. Una de ellas, que generó grandes controversias, fue precisamente la del modelo educativo que la nación reclama para hacer de la educación el factor que verdaderamente contribuya al desarrollo nacional.

Bajo esas y otras premisas los ciudadanos acudimos a las urnas y mediante el voto soberano y secreto, una aplastante mayoría optamos por los candidatos de la coalición “Juntos Haremos Historia” liderada por su candidato a la presidencia de la República Andrés Manuel López Obrador, otorgándole el triunfo a él y a la mayoría de los candidatos de su fórmula postulados tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores.

Ya en ejercicio el nuevo Congreso de la Unión, ha quedado de manifiesto que la agenda de los distintos representantes de MORENA incluye una diversidad de propuestas, entre las que sobresalen las relativas a la seguridad y a la educación nacionales. La mejor evidencia de ello es que tanto para la seguridad como para la problemática educativa, a estas fechas, se han realizado foros de consulta popular en la mayoría de las entidades federativas.

En la cámara baja, así también en la de senadores, el tema reforma educativa, atendiendo al mandato de las urnas, empieza a perfilarse como uno de los asuntos del mayor interés para los legisladores. De ahí la importancia que el Instituto Belisario Domínguez, promueva, como lo ha venido haciendo, el análisis y debate para éste, a la vez que también lo hace para otros temas de la agenda legislativa.

Ayer como hoy, en el diseño del modelo educativo que debemos adoptar y desarrollar los mexicanos en cada uno de los momentos reformistas más significativos de la historia nacional, los poderes legislativos, lo mismo el federal que los locales, han sido actores sobresalientes en la definición de las políticas educativas, sobre todo en lo referido a la filosofía y a los fundamentos jurídicos en que deben sustentarse. El período que hoy se inicia, con un gobierno dispuesto a conquistar un profundo cambio en el sistema político mexicano, no será la excepción.

POLÍTICAS EDUCATIVAS EN MÉXICO: DEL CARDENISMO AL PEÑANIETISMO

1. Reforma cardenista

Las reformas educativas en el México posrevolucionario nos han enseñado que cuando se impulsan con amplios consensos sociales –desde visiones incluyentes y atendiendo los intereses de la nación, en tanto que conciernen a toda la sociedad– han contribuido en mayor o menor medida a potenciar el desarrollo educativo y cultural de sucesivas generaciones de mexicanos.

Todo intento reformista, en éste y otros períodos de la historia más reciente de México, por más que atienda a los postulados antes referidos,

ha enfrentado dificultades producto de la resistencia de los sectores que con razones o sin ellas se han sentido afectados.

Tal es el caso, por ejemplo, de las políticas educativas del período cardenista (1934-1940) que aun cuando se proponían hacer efectivos los principios jurídicos y filosóficos plasmados en la Constitución de 1917 en materia educativa, enfrentaron un tenaz rechazo de quienes se oponían a las aspiraciones legítimas de progreso, justicia y libertad por los que las masas campesinas habían luchado en la propia Revolución Mexicana.

Y es que, según apunta la investigadora Susana Quintanilla (2002):

“Lázaro Cárdenas le confirió a la educación un papel decisivo en el cumplimiento de la política gubernamental. Congruente con ello, intervino más que ningún otro presidente de la república en los asuntos educativos, amplió los recursos financieros y los apoyos destinados a la educación y asignó a los maestros y a las escuelas importantes funciones en la transformación de la sociedad mexicana. Ellos debían ser agentes del cambio y guías de las organizaciones populares en la lucha en contra de las fuerzas conservadoras y en favor de una sociedad más justa, democrática y autónoma”

Por ello, y muy a pesar de las resistencias referidas, el juicio de la historia colocó al presidente Cárdenas como el gran reformador de la educación del siglo XX mexicano, porque fue capaz de interpretar y atender los anhelos de las mayorías y, además, porque sentó las bases para que nuestra educación se perfilara como la palanca del desarrollo económico y social ulterior de la nación.

Baste decir, parafraseando a la propia autora Quintanilla, que lo sustantivo de la política educativa cardenista fue dar prioridad a las distintas modalidades de la educación rural... (escuelas rurales federales, que impartían instrucción elemental a niños y adultos, y las Regionales Campesinas, encargadas de formar y capacitar maestros y técnicos agrícolas); ...erigir una escuela inspirada en la doctrina de la Revolución Mexicana; ...formar al maestro rural como el personaje más importante del México del momento... (otorgándole) a la escuela un valor excepcional para el logro de las demandas más sentidas del pueblo.

2. Plan para el mejoramiento y la expansión de la educación primaria en México

En 1959, Jaime Torres Bodet, secretario de Educación por segundo mandato, anuncia la puesta en marcha del Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Educación Primaria, mejor conocido como Plan de Once Años, el cual contempló la creación de cuatro escuelas Normales regionales, la apertura gradual de plazas magisteriales, la construcción de nuevos espacios educativos y el incremento de mobiliario y equipo de trabajo.

Si para 1959 las estadísticas registran un total aproximado de 34 mil 500 escuelas primarias, para 1970, producto de aquel Plan, la cantidad casi se duplicó, registrándose una cantidad superior a las 54 mil 900 instituciones. Lo mismo sucedió con el número de alumnos y maestros, al pasar de 5.3 a 11.5 millones de alumnos, y de 134 mil 670 a 332 mil 548 profesores.

No omito dos hechos de la mayor trascendencia reformadora, en tanto que se convertirían en factores sustantivos del desarrollo educativo nacional. Me refiero a la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El primero significó la aparición del libro de texto gratuito que, como señala la UNESCO, no solo transmite conocimiento sino también valores sociales y una mayor comprensión de la historia y del mundo, amén de que en nuestro país por mucho tiempo han sido los únicos libros que entran a la mayoría de los hogares mexicanos; y, el segundo, porque aún no siendo el ISSSTE una línea propiamente constitutiva de la reforma educativa, su puesta en

marcha tuvo un amplio sentido social y fue un definitivo componente para garantizar la salud y la seguridad de los docentes y sus familias.

3. Reforma peñanietista

De acuerdo con el diccionario de la lengua española, **reformar** significa “*modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo*”. Por la esencia de este apartado es pertinente empezar diciendo que el “Pacto por México”, suscrito en los inicios del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto con los partidos PRI, PAN y PRD, representó el compromiso del gobierno y los institutos políticos firmantes de impulsar reformas, tales como la educativa, la de telecomunicaciones y la financiera, pero que en su diseño e implementación, en esencia, no se ajustaron al espíritu del enunciado.

Muy pronto una buena parte de la opinión pública nacional advertiría que aquellas reformas, más que modificar para mejorar en esas esferas del sistema político mexicano en beneficio de las mayorías, apuntaban a producir cambios tanto educativos como económicos, pero en beneficio sobre todo de las burocracias de los partidos firmantes y de las élites empresariales y transnacionales. De ahí que, quienes las acordaron, las operaron y aplaudieron con desmedido entusiasmo y de espaldas a los intereses de los más amplios sectores de la ciudadanía mexicana.

La llamada Reforma Educativa –que se encuadró en los Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades, y cuyos principales rubros son Sistema de información y gestión educativa, Consolidación del sistema nacional de evaluación educativa, Escuelas de tiempo

completo, Servicio Profesional Docente, Programa Nacional de Becas– desde un principio generó fuertes controversias y resistencias en el sector magisterial y sus organizaciones gremiales, demostrando que los partidos y el gobierno que le dieron forma no consideraron aspectos básicos que deben estar contenidos en todo intento reformista, entre los que figuran la consulta y acuerdo con los sectores directamente implicados, en busca del respaldo necesario para acometerlas. Más aún, que en este caso el proyecto suponía afectar derechos laborales de los trabajadores de la educación.

De ahí que la tan llevada y traída reforma educativa –al no considerar la noción que le es consustancial, consistente en modificar el sistema educativo con el objetivo de mejorarlo– se convirtiera en uno de los temas centrales en la campaña electoral próxima pasada para la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo federales, y que a la postre contribuyera en forma importante en el triunfo contundente de las fuerzas político-electorales que cuestionaron sus debilidades y que proponían no solo modificarla parcialmente para corregirla, sino incluso cancelarla por completo.

La propuesta de Peña Nieto se planteó –y así lo hizo– la modificación de los artículos tercero y 73 de la Constitución, para dar lugar al Servicio Profesional Docente (SPD) para que promoviera la evaluación continua de profesores y alumnos con el fin de mejorar su rendimiento. Bueno, eso fue lo que declararon. Aunque su interés primordial, luego se supo con certeza, era perseguir, reprimir y hasta despedir de su trabajo a las y los maestros, bajo el insidioso supuesto de que la crisis que padecía la educación en México se debía a los propios docentes.

Esa fue la motivación principal para dotar de autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), que se encargaría de sustanciar a su manera los contenidos y criterios punitivos de la evaluación. Y es que la reforma modificó nada menos que el mítico artículo tercero de nuestra Carta Magna, otorgándole rango constitucional, plena autonomía y supremas potestades a ese instituto.

Desde su nacimiento mismo, la iniciativa peñanietista fue objeto tanto de apoyos como de severas críticas por investigadores y analistas de todos los colores. Por ejemplo, el investigador Manuel Gil Antón ha venido señalando que contiene elementos legislativos, políticos y judiciales-punitivos, pero carece absolutamente de contenidos propiamente educativos,¹ lo que ya de por sí la muestra controvertida. Por eso Gil Antón (2018) se pronuncia por la inconveniencia de mantener al INEE: “un instituto autónomo sí, pero no así”. Esto porque al organismo se le dio la tarea de expedir los lineamientos a las que se sujetan las autoridades federales y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación para el ingreso, promoción y permanencia de los docentes. Es decir, al INEE se le facultó para decirle al patrón como hacer la tarea persecutoria, y de ese modo se le inmiscuyó en el terreno laboral, ayudando así a legitimar los procedimientos contractuales que no pocas veces concluyeron en sanciones para los docentes. Por eso los maestros lo identifican como el instrumento que el Estado usó para reprimirlos.

Por otra parte, estimo importante resaltar el interesante análisis que –desde distintas perspectivas pero con amplia complementariedad entre sí– en 2018 realizó un conjunto de académicos especialistas en asuntos educativos: *La Reforma Educativa a Revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024*, del cual extraigo las ideas siguientes:

- Alejandro Navarro y Erika Gómez refieren que, al subestimar el estratégico liderazgo de los profesores, la actual reforma debió enfrentar el rechazo de la inmensa mayoría de los mismos.
- Ha llegado el momento, a decir de Samana Vergara-Lope y Felipe J. Hevia, de que los demás actores intervengan en la solución; cualquier estrategia que no llame a la participación de los padres y madres de familia, la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos en general no puede tener éxito en el contexto mexicano.
- Abelardo Carro afirma que al reducir la solución de nuestros rezagos a la figura del docente, en tanto causa principal de nuestros lastres de acuerdo al sentido laboralista y punitivo que se dio a la actual reforma, el primer adversario que Peña Nieto encontró para su propuesta fue paradójicamente el magisterio.

¹ Algo que sonaba atractivo de aquella iniciativa reformista era la creación de hasta cuarenta mil escuelas de tiempo completo en el sexenio, con jornadas de seis a ocho horas diarias para aprovechar mejor el tiempo y con suministro de alimentos, lo cual, no siendo el centro del interés de los impulsores de la referida política educativa, se ha desatendido convirtiéndose en un segmento muy demandante, dados los incumplimientos que en todos los sentidos se han tenido con maestros, alumnos y padres de familia de ese sistema.

- Para Carlos Rafael Rodríguez, la construcción de una sociedad más justa es importante asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre los grupos de la población. También señala que no hay avances en la reducción de las desigualdades porque la cantidad de recursos humanos y materiales destinados a los grupos más desfavorecidos no se incrementaron, sino que más bien se disminuyeron, con lo que la práctica de “dar a los pobres una educación llena de carencias que tiende a perpetuar su condición” sigue vigente.
- Rosa Guadalupe Mendoza apunta que la reforma no consideró una educación cultural y lingüísticamente pertinente para los niños indígenas de México, de manera que la educación de estos grupos marginales y vulnerables se proyecte a planos incluyentes y equitativos.
- Francisco Cabrera dice que, en el caso del Programa de Escuelas de Tiempo Completo, si bien se observan algunas fallas se hace evidente que la nueva reforma debe superar sus limitaciones y enriquecer el programa que ha probado ser una alternativa para avanzar en la equidad.

En el caso de la educación nacional, como lo refleja la diversidad de opiniones de la obra citada, es importante entender, y así lo asumimos, que no empezamos de cero y que la historia de la misma no se inicia con el nuevo gobierno, pero que el evidente fracaso de la reforma en cuestión y la situación ruinosa de la educación mexicana obliga a plantearnos cambios profundos e incluyentes que respondan a los legítimos intereses de todos los mexicanos.

4. La Reforma Educativa para la Cuarta Transformación

“Volver a formar, rehacer”, es otra de las acepciones que el diccionario de la lengua española le asigna al concepto “reforma”. Justamente, en el nuevo gobierno nacional nos proponemos *rehacer* lo que, por la mayoría de los electores, en el pasado proceso comicial se nos mandató: revisar para su corrección y si es el caso cancelación de la reforma educativa en cuestión.

La Cuarta Transformación de México, que supone rescatar a nuestro país del modelo neoliberal, requiere de una educación humanista y de alta calidad pedagógica que se constituya en un derecho universal, que responda a las necesidades de los mexicanos, que se rija por la filosofía y principios consagrados en la Carta Magna, y que reconozca a los niños y a los jóvenes como sujetos de su propio aprendizaje y poseedores de iniciativa, curiosidad intelectual y creatividad. De igual manera, debe reconocer en los docentes la fuerza y el esfuerzo en los quehaceres escolares, y la fuente de la calidad de la enseñanza; por eso merecen el pleno respeto a sus derechos humanos y laborales. La evaluación en el proceso de formación, ingreso y retención de los profesores –concebida no en la lógica punitiva evidente de la reforma que realizó este último gobierno priísta– permite enriquecer la formación del maestro, elevar la calidad de su instrucción y propiciar el diálogo de los saberes, la competitividad y la función educativa.

Se trata de proponer una educación integral que les sirva a los educandos y al desarrollo del país y no a las lógicas pragmáticas inherentes a los procesos de mercantilización absoluta derivadas

del neoliberalismo. Necesitamos una educación que posibilite otro México, un país con mayor justicia, menor desigualdad y mayores oportunidades para todos, con una mejor distribución de la riqueza y con un rostro más solidario, más cohesionado y más humanista. Un país que hace de la educación un derecho universal para todos los mexicanos.

De eso se trata: educar desde la escuela para la ciudadanía. Esto es, en los valores de toda sociedad democrática –la libertad, la tolerancia, el respeto a la diversidad en todos los ámbitos de la vida personal, social, política y cultural, el rechazo a toda forma de exclusión y discriminación– para garantizar desde el Estado los derechos de las mayorías y de las minorías, de la colectividad y sobre todo de los individuos. No olvidemos que el Estado es para los ciudadanos, no los ciudadanos para el Estado.

Como es sabido, el presidente Enrique Peña Nieto, promovió la reforma de los artículos 3 y 73 de nuestra Constitución y de la Ley General de Educación, e impulsó la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. De acuerdo con el mandato que recibimos el 1 de julio, el Congreso de la Unión deberá reformar la Constitución –en particular las fracciones III, VIII y IX del artículo 3º y la fracción XXV del artículo 73– y la Ley General de Educación –eliminando cualquier referencia a la Ley General del Servicio Profesional Docente y al sistema de evaluación educativa, y haciéndola coherente con las modificaciones constitucionales–, así como abrogar la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

Debemos eliminar al INEE, creando un nuevo órgano constitucional autónomo –que pudiera denominarse Centro Nacional de Mejoramiento de la Educación y la Escuela, CNMEE– que se encargue justamente de evaluar a la educación y a la escuela, de formular y sustanciar las políticas de capacitación y actualización docente con base en la evaluación diagnóstica, de la promoción y del reconocimiento de las y los profesores, a través un programa de estímulos debidamente establecido. Con ello dignificaremos la figura del maestro y daremos fin a la evaluación punitiva que ha reprimido, lastimado en su esencia y degradado a nuestros mentores; generaremos una nueva concepción de la evaluación, sustentada en un sentido pedagógico, científico y humanista.

Las reformas tienen dos dimensiones: la política y la pedagógica. La primera está determinada por la movilización docente reclamando una nueva reforma educativa, y la segunda supone el sentido filosófico y pedagógico de la educación en correspondencia a los intereses nacionales. Se reivindica la rectoría del Estado sobre la educación, claramente definida en la Constitución Política y en la Ley General de Educación –no es cierto que, como lo ha venido repitiendo hasta el hartazgo la clase gobernante neoliberal, su reforma les permitió “rescatar” tal rectoría–; el Estado, a través de sus instituciones respectivas, vigilará el estricto cumplimiento de los principios filosóficos y jurídicos, claramente establecidos en el artículo tercero de nuestra Carta Magna.

De acuerdo con estos principios, la educación mexicana debe convertirse en medio para desarrollar las capacidades humanas y fomentar el progreso económico, social y científico, y en

instrumento de lucha contra la ignorancia; debe mantener el principio de laicidad para garantizar la separación Estado Iglesias y asegurar así el respeto a la libertad de creencias. No debe omi-

tirse que la educación modela la identidad y la conciencia nacionales, ni su contenido democrático, su gratuidad y equidad en todos los niveles educativos.

Referencias

- Bordón, Arcelia y Alejandro Navarro, coord. (2018), *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024*, México, Instituto Belisario Domínguez.
- Gil Antón, Manuel (2018), INEEcesario, en *El Universal* online, 20 de octubre, en <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/manuel-gil-anton/nacion/ineecesario>
- Quintanilla, Susana (2002), La Educación en México Durante el Periodo de Lázaro Cárdenas 1934-1940, en *Diccionario de Historia de la Educación en México*, UNAM, en http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_31.htm
- s/d, 1959. El plan de rescate educativo, en *Revista Siglo Mexicano*, recuperado el 21 de noviembre de 2018 desde <http://www.cursosinea.conevyt.org.mx/cursos/mexico/contenidos/recursos/revista2/1959.htm>
- s/d, La importancia y la necesidad de los libros de texto, en *Blog Con Licencia*, 29 de diciembre de 2016, en <http://blogconlicencia.com/importancia-necesidad-de-los-libros-de-texto/>

Reflexiones sobre la reforma en materia educativa

Adela Piña Bernal

Diputada federal por Ciudad de México en la LXIV Legislatura,
presidente de la Comisión de Educación

Sin duda alguna, una de las comisiones con mayores retos en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados es la Comisión de Educación, y lo expreso así no solo porque el proceso educativo es uno de los pilares del desarrollo de cualquier sociedad y un eje que todo gobierno que inicia su gestión considera trascendental para sentar las bases de cambio, sino también porque, conjuntamente con la Comisión de Puntos Constitucionales, tendremos la enorme tarea de analizar, discutir y elaborar el proyecto de dictamen correspondiente a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentó el licenciado Andrés Manuel López Obrador, presidente de la república, con fecha 12 de diciembre de 2018.

Junto a las reformas a la Ley de Remuneración de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la reforma para eliminar el fuero y la que crea la Guardia Nacional, esta iniciativa representa uno de los más importantes compromisos que adquirió el presidente de la República durante la campaña, ante miles de maestras y maestros a lo largo y ancho del país.

Durante casi seis años, las profesoras y profesores manifestaron que la reforma educativa impuesta en 2013 por el entonces presidente Enrique Peña Nieto afectaba directamente a sus derechos y estabilidad laborales, ganados en el transcurso del proceso histórico, y lo acusaron a él, a los medios de comunicación y a algunas

organizaciones de la sociedad civil, de emprender una campaña de desprestigio en su contra. Reclamaron también no haber sido tomados en cuenta para el diseño de la reforma y ser señalados como los únicos responsables del fracaso educativo.

A partir de la aprobación de la reforma en 2013 y hasta la fecha, se ha desarrollado un amplio debate con respecto a las prioridades que deben ser consideradas en la política educativa del Estado. El antagonismo entre autoridad y magisterio llegó a graves consecuencias, desde paros en las escuelas, movilizaciones masivas en las entidades federativas y hasta detenidos y muertos por el enfrentamiento con las autoridades policiacas. A la par, los resultados de la reforma emprendida por el anterior gobierno no dieron los resultados que se habían prometido y la calidad de la educación básica sigue siendo insatisfactoria, de acuerdo a los propios resultados de los procesos de evaluación de las pruebas estandarizadas, como la del Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes –PISA, por sus siglas en inglés.

A sabiendas de este contexto y considerando la responsabilidad a la que nos enfrentamos, la Comisión de Educación se instaló en octubre del año pasado como un espacio abierto y plural. Nuestra misión es coadyuvar a que la H. Cámara de Diputados cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales de elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, tendientes a mejorar el marco jurídico en materia educativa, con el propósito de fortalecer al Sistema Educativo Nacional en todos sus tipos, niveles y modalidades, y de que se garantice el derecho que todas y todos tienen a la educación en términos del artículo 3º constitucional.

Nuestra tarea es analizar, proponer e impulsar los cambios legislativos necesarios para contar con un marco jurídico eficiente, eficaz, legítimo y confiable, acorde a la realidad y necesidades de nuestro país y de cada una de sus regiones, a través de la discusión, el debate y el consenso, reconociendo, además, que la educación es la base esencial para lograr el desarrollo de la nación y que, en este sentido, debe constituirse en el eje central de su progreso.

Por esta razón en estos meses hemos escuchado a cientos de docentes; hemos dialogado con el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), con bases magisteriales, con Maestros por México, con Mexicanos Primero, con los consejeros del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y con profesores de distintas partes del país, de los diferentes tipos, modalidades y niveles educativos. Hemos escuchando un sinnúmero de problemas académicos, profesionales y laborales que les preocupan. Este intercambio de opiniones y cúmulo de experiencias nos ha permitido comprender la importancia de generar los consensos necesarios entre las y los legisladores de las distintas fuerzas políticas para aprobar un nuevo marco jurídico en materia educativa.

Considero que la reforma que propone el Ejecutivo federal tiene como objetivo hacer un replanteamiento de la política educativa del Estado y volver a poner en el centro de la misma el reconocimiento de la función magisterial, afectada por la reforma educativa del gobierno de Peña Nieto y por la campaña de desprestigio en los medios de comunicación. Se trata de establecer un nuevo Sistema de

Carrera Profesional del Magisterio, que sirva como una herramienta real para garantizar la excelencia en la educación de las niñas, niños y jóvenes y que, a través de mecanismos de estímulo y valoración del trabajo docente, se destierre la visión establecida por la reforma educativa de 2013 de castigo y punibilidad, fundada en la desconfianza hacia las maestras y los maestros.

La propuesta establece principios básicos que determinan el nuevo rumbo de la política educativa tales como: ser universal, gratuita, laica, obligatoria, democrática, integral, equitativa y de excelencia, con el objetivo de garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación en todos sus tipos y niveles.

Un aspecto digno de resaltar es el concepto de *integralidad de la educación*, que se refiere a la búsqueda del desarrollo armónico de las facultades humanas, en cuanto a lo intelectual, lo cultural, lo social y lo moral. También se integra al artículo tercero la obligación de que los planes y programas incluyan la promoción de valores, el deporte, el conocimiento de la historia y las lenguas originarias, la cultura, el arte y el respeto al medio ambiente.

Se propone la creación de un Centro de revaloración magisterial y formación continua con autonomía técnica, que sustituya al INEE, con la intención de que se encargue de la elaboración de estudios, mediciones e investigaciones para generar indicadores que permitan mejorar el desempeño docente y escolar desde un enfoque integral. Al mismo tiempo se fortalecerá la formación inicial del magisterio a través de las

escuelas Normales y se brindará a las y los maestros, instrumentos necesarios para su formación y capacitación.

Es importante señalar que la Comisión de Educación, en el ámbito de sus atribuciones, reintegrará algunos aspectos que consideramos importantes y que no están contemplados en la propuesta presentada, como es la fracción séptima del artículo 3° constitucional vigente, donde se establece el reconocimiento de la autonomía de las universidades.

Otro tema que considero debe retomar la reforma es la inclusión de la educación inicial, que corresponde a la edad temprana de las niñas y los niños y que debe abarcar desde el nacimiento, hasta el ingreso a la educación preescolar, con el objetivo de contribuir al desarrollo de las capacidades psicomotrices, habilidades de aprendizaje y personalidad de los infantes.

Las y los diputados que conformamos la Comisión de Educación consideramos que para lograr los consensos necesarios que nos permitan llevar a buen término la reforma presentada por el presidente, debemos generar los acuerdos con todas las fuerzas políticas a partir del diálogo y de escuchar las voces de todos los actores del sistema educativo, sin distingo.

A partir del mes de febrero de 2019 iniciaremos el proceso de análisis y discusión de la reforma, bajo el principio de parlamento abierto, con el objetivo de enriquecer la propuesta con base en las opiniones, comentarios y puntos de vista que se expresen, en un ambiente de respeto a todas las formas de pensamiento.

Palabras pronunciadas en la presentación de la iniciativa de reforma al artículo tercero constitucional

Esteban Moctezuma Barragán

Secretario de Educación Pública.

Presentación de la iniciativa de reforma al artículo tercero constitucional que el presidente Andrés Manuel López Obrador envió a la Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 2018.

Muy buenos días señor presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador. Durante su campaña usted recogió el enorme anhelo que hay en el país por una educación con equidad y con calidad. Y, al mismo tiempo, recogió la frustración de que las expectativas sembradas con la reforma educativa no produjeron un incremento en el aprovechamiento escolar de las niñas, los niños, los jóvenes y sí, en cambio, provocaron un estrés e injusticias muy importantes al magisterio nacional.

Fue, sin lugar a dudas, muy injusto que se haya culpado a los maestros como los únicos responsables de los problemas de la educación pública. El resultado en el gremio magisterial lo podemos ver de manera muy tangible cuando analizamos que, en los últimos tres años, 150 mil maestros y maestras de México pidieron su prejubilación o su jubilación.

Y, por otra parte, se dio una caída en la matrícula en las normales públicas y privadas también, en promedio en todo el país de un 23 por ciento. Y en el sur del país de un 50 por ciento. Este fue un daño enorme que se le hizo a la profesión magisterial, que debe ser orgullo de todo nuestro país.

Y, sin lugar a dudas, un problema fundamental fue lo que usted acaba de comentar, de que se dio esa reforma como una decisión unilateral, sin la participación de la sociedad. Y eso lo llevó a usted en la campaña a afirmar que nunca más habrá una reforma educativa sin la participación del magisterio.

Nos solicitó, ya en la época de la transición, realizar una amplia consulta para conocer el sentir de maestras, maestros, expertos, padres de familia, académicos, sociedad civil organizada, alumnos. Y lo que sucedió fue que, al abrir puertas y ventanas en esta gran consulta nacional, la participación fue enorme. Tan solo en la plataforma digital tenemos registradas, y se pueden consultar por cualquier persona, más de 64 mil ponencias para indicar mejoras que se pueden incorporar al sector educativo.

En los foros educativos, más de 80 mil personas participaron de manera presencial en todas las entidades federativas. Y el grupo de jóvenes que voluntariamente realizó entrevistas y diálogos en las calles y hogares en México, levantó un millón 700 mil entrevistas.

Esto habla de un esfuerzo enorme, y de una cosecha todavía más grande de resultados sobre el sentir nacional alrededor de la educación, que nos llevó también a enviarle a todos los directores del país un cuestionario que respondieron 110 mil directores y docentes. Lo curioso es que nunca antes se le había preguntado a un director sobre su trabajo.

Esta consulta nos llevó a muchos hallazgos de los cuales destaco solo algunos. En primer lugar, tenemos que reconocer que la mayor riqueza de nuestro sistema educativo está, sin duda, en nuestras maestras y maestros. Tenemos un magisterio experimentado, estudioso y, sobre todo, comprometido de cuerpo y alma con su tarea. Un segundo hallazgo, es que los maestros están convencidos de que no están formando solamente empleados, sino que están formando ciudadanos, ciudadanos con conciencia social, con solidaridad y conciencia sobre su comuni-

dad; ciudadanos que respetan el medio ambiente y que buscan, sobre todo, ser buenos mexicanos.

Otro hallazgo muy importante es que múltiples demandas magisteriales se derivan de rezagos administrativos, cuya solución concierne a la autoridad educativa, que debe ya atenderlos.

Por ello, toda esta consulta a la base nos llevó a proponer la iniciativa legal que usted acaba de firmar, y que será precisamente la plataforma para la construcción ahora de un gran acuerdo educativo. No será una reforma que parta exclusivamente del sector educativo, sino un acuerdo en donde se va a invitar a toda la sociedad, porque es tarea de todos la educación, a participar en ella, para fortalecer el Estado de bienestar que usted promueve.

Esta iniciativa contiene, entre otros aspectos, en primer lugar, la revaloración del magisterio. En esta iniciativa se reconoce, por primera ocasión, al docente como agente de cambio en México y se garantiza su servicio a través de un nuevo servicio de carrera profesional del magisterio.

En el texto del artículo tercero constitucional, por primera vez, aparece el concepto de las niñas, niños y jóvenes, a quienes se les confiere el interés supremo de la educación que imparte el Estado. El foco de la educación, serán ellos.

A los principios tradicionales de la educación se le agrega la integralidad, la equidad y la excelencia, como principios básicos de la educación pública que imparte el Estado.

Al hablar de equidad estamos conscientes de que, en México, la educación más pobre se les da a los más pobres. Y eso tiene que cambiar,

tenemos que hacer un esfuerzo de fortalecer el sistema educativo para que rompa una de las causas de la pobreza en el país.

Se consagra el principio de la obligatoriedad de la educación superior.

Asimismo, el derecho a los maestros para acceder a un sistema permanente de actualización y formación continua. Este nuevo servicio de carrera profesional del magisterio se basará en una permanente capacitación a los maestros.

Queremos mejores maestros, y la buena noticia es que quien más lo desea son ellos mismos. Es unos de los gremios que más se prepara y más capacitación tiene en el país.

La reforma consagra al fortalecimiento de las escuelas Normales y de las instituciones de educación superior que brindan formación docente, para mejorar sus métodos de enseñanza y mejorar la calidad de la educación. No podemos cambiar la educación si no nos vamos al origen, y el origen precisamente de la formación magisterial, son las normales a las que se les va a apoyar.

Se establece también la obligatoriedad de incluir en los planes de estudio la promoción de valores, el civismo, la historia, la cultura, el arte –en especial la música–, el deporte escolar, el respeto al medio ambiente, entre otros. A eso es a lo que llamamos educación integral.

Se introduce la visión regional que promoverá la formulación de contenidos y políticas diferenciadas. Un país pluriétnico, pluricultural, como México, debe tener una política diferenciada en materia educativa, y permitirles a las regiones expresarse a través del sistema educativo.

El principio de equidad que se establece permitirá, también, una política incluyente adecuada a esta diversidad cultural y étnica, la cual incorpora un énfasis en educación indígena, en educación indígena bilingüe y bicultural, a fin de combatir las desigualdades sociales de género y regionales.

En escuelas de educación básica en zonas vulnerables se implementarán acciones de carácter alimentario y se respaldará a los estudiantes en condiciones de desventaja.

El Estado asume la responsabilidad de implementar políticas, como el caso del sistema de becas “Benito Juárez”, para evitar la deserción y fomentar la permanencia.

Se crea el Instituto Nacional para la Revalorización del Magisterio y la Mejora Continua de la Educación, al que se le dota de más amplias competencias entre las que se incluye la determinación de estándares e indicadores de resultados, certificación de desempeño de instituciones y autoridades y actores de la educación, para utilizar toda esta información y emitir los lineamientos para la capacitación magisterial y la formación docente, así como la formación profesional de la gestión escolar para directores y supervisores. Además de la realización de estudios, mediciones e investigaciones especializadas.

Estas tareas van a llevar a medir los resultados no solo del magisterio, señor presidente, sino del sistema educativo y de las autoridades educativas. El organismo contará con un Consejo Consultivo de la mayor representatividad que, de manera permanente, apoyará al sector educativo. Y con una visión de futuro, realizará un programa indi-

cativo del más largo aliento como ocurre en la mayor parte de los países desarrollados, un programa a 30, 40 años, que permitirá darle continuidad a la política educativa de Estado.

Lo anterior conlleva a la cancelación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

La educación debe reconciliarnos a todos los mexicanos, igualarnos e integrarnos. Por ello, es que esta educación será incluyente y considerará siempre las diferencias regionales, pero con una visión también de nacionalidad.

El hecho de trabajar cerca de los maestros, cerca de las organizaciones sindicales, no implica otra cosa más que estar juntos en el objetivo último que es el aprendizaje de las niñas y de los niños.

Los sindicatos no renuncian, al trabajar junto con la autoridad educativa, a defender los derechos laborales de sus agremiados.

La autoridad educativa tampoco renuncia a ser el rector de la educación pública al traba-

jar cerca de ellos, pero todo el trabajo educativo se hará siempre considerando la opinión de las maestras, los maestros, la sociedad, los padres de familia y los alumnos.

En los diálogos, señor presidente, con los directores y los docentes fue recurrente una frase: nos la pasamos, en vez de educando, defendiéndonos de la autoridad educativa. Lo que viene por delante, es que se trabajará con la unidad educativa en favor de las niñas y los niños, revalorando el magisterio como la pieza fundamental de nuestro sector.

Usted acaba de decir: la educación debe ser un derecho de todos y no el privilegio de unos cuantos. Esto es la norma básica que guiará una educación de equidad, con calidad en México y con esta iniciativa, sin duda, vamos a dar un paso crucial para avanzar en la cuarta transformación con una escuela abierta a la sociedad que sea el centro de aprendizaje comunitario. La nueva escuela mexicana y con una pedagogía que también será la nueva pedagogía mexicana.

Muchas gracias.



EDUCACIÓN INICIAL Y BÁSICA

Hacia una política del desarrollo integral temprano: avances, deficiencias y propuestas

Robert Myers

Director de Proyectos de Hacia una Cultura Democrática, A.C. (ACUDE)

Todavía no existe una política nacional en México respecto al desarrollo infantil temprano (DIT) y es difícil identificar avances significativos en los programas públicos durante el sexenio que acaba de terminar dirigidas a mejorar el DIT de niñas y niños mexicanos. Al mismo tiempo, se pueden notar pequeños cambios y logros que, en conjunto con nuevas iniciativas de organizaciones de la sociedad civil, pueden llevar a algo más significativo en el futuro próximo. El nuevo gobierno no ha expresado públicamente mayor interés en el tema.

AVANCES Y DEFICIENCIAS, 2013-2018

En el discurso político

Plan Nacional 2013-2018. Desarrollo Infantil Temprano está mencionado como parte de la construcción de “México inclusivo”, no aparece en la sección del plan titulado “México con Educación de Calidad” ni en los que abordan productividad o género.

Programa Sectorial de Educación 2013-2018. DIT no figura en los objetivos. Tampoco especifica indicadores para dar seguimiento a la educación inicial. Sin embargo, incluye una sección que propone “Impulsar la educación inicial en diversas modalidades que brindan este servicio con especial énfasis en aquellas que favorezcan a los grupos vulnerables” con siete estrategias.

Modelo Educativo 2017. No incluye educación inicial porque no es “obligatoria.”

En la cobertura

Los programas dirigidos a mejorar el DIT de niños y niñas menores de tres años son de dos tipos principalmente, los que atienden a ellos en centros fuera de la casa y los que trabajan con familias para mejorar prácticas de crianza. La tabla 1 muestra la matrícula entre 2007-2018 y 2017-2018 en diferentes programas de atención fuera de la casa (ciclos seleccionados).

Los datos de la tabla 1 muestran que hubo poco crecimiento en cobertura durante la administración pasada en Estancias Sedesol-DIF y pequeñas reducciones en la cobertura para IMSS e ISSSTE. Si se incluye matrícula en CENDIS, CADIs, CAICs y otros, es probable que la cobertura alcance a más de 800,000 niñas/os, lo que representa una cobertura de entre 10% y 25% de la población de menores de tres años; la estimación depende de la cifra de población total que se toma como base

para la comparación. En cualquier caso, falta mucho para cubrir “todas y todos”.

Vale notar que, de los 317,723 matriculados en Estancias en 2017, solamente 5,008 (1.6%) son niñas y niños con discapacidad.

En la cobertura en Educación Inicial, SEP y CONAFE

SEP, Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil (2007 al presente). Este programa fue creado con los siguientes propósitos: a) articular a las instituciones que ofrecen educación inicial en las distintas modalidades proponiendo a la Subsecretaría de Educación Básica como eje articulador y b) fortalecer el componente educativo con la creación de un modelo de atención general para todas las instituciones y modalidades. Se logró negociar y publicar (al inicio de este sexenio) un Modelo de Atención con Enfoque Integral para la Educación Inicial (MAEI). Hubo participación de muchas instituciones, pero poca articulación. En 2018 se publicó una nueva versión del MAEI.

Tabla 1.
Matrícula en principales programas de atención, cuidado y desarrollo infantil (ciclos escolares seleccionados)

Servicio	2007-2008	2012-2013	2015-2016	2017-2018
SEDESOL/DIF-Estancias infantiles	125,359	294,242	330,377	310,628
IMSS - Guarderías	214,894	203,511	196,709	196,301
ISSSTE - Estancias de Desarrollo	34,047	35,977	35,268	29,375

Fuente: Anexos del Informe Presidencial 2018.

Problemas: Los fondos incluidos para educación inicial en el presupuesto nacional no siempre llegan a Educación Inicial de la SEP. Una evaluación realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2014) no arrojó resultados positivos sobre este programa.

Programa de Educación de Padres de Familia, Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Llega a entre 400,000 y 450,000 niñas/os en comunidades rurales pequeñas por medio de sesiones con sus cuidadores. Lleva casi 25 años de operación. Según la evaluación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Banco Mundial los resultados son “modestos” (Evans, 2015). Dificultades: asistencia de participantes muy reducida durante el ciclo, bajo financiamiento y baja remuneración de promotoras, rotación de personal, dificultades de supervisión vinculadas a distancias, seguridad y una orientación administrativa, politización del CONAFE, entre otros.

Iniciativas

¡Hay muchas! Incluyen entre otras las siguientes acciones:

- El Instituto Nacional de Salud Pública ya incluye en su Encuesta Nacional de Salud y Nutrición datos sobre el desarrollo integral y sobre prácticas de crianza.
- El Hospital Federico Gómez ha desarrollado y está aplicando una Escala de Desarrollo Infantil (a niños/as 0-5) para identificar los más rezagados. Se aplica y utiliza en una variedad de estados y programas.

- Un proyecto del Sistema Nacional de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (SIPINNA) incluye un diagnóstico de la atención ofrecida a niños/as de la primera infancia en diferentes sectores.
- La Fundación de LEGO financia proyectos para mejorar el currículo y capacitación, cédula de supervisión y acompañamiento de estancias.
- Con fondos del Banco Mundial, el CONAFE busca mejorar prácticas de crianza.
- Un Pacto para la Primera Infancia entre 390 organizaciones de la Sociedad Civil estableció acuerdos con nuevos gobernadores.

Avances y deficiencias en calidad

- Si se mide la calidad de los centros por resultados de encuestas de satisfacción de las familias cuyos niños están matriculados, la calidad es de hasta 98%, aunque varía por modelo. Pero si se mide la calidad por estándares de protección y por las interacciones y actividades que promuevan el desarrollo y aprendizaje, la calidad es mucho más baja.
- Falta una buena definición de calidad y un sistema para evaluarla. En general, las observaciones de supervisores están enfocadas en salud, nutrición y protección, con poca atención a desarrollo integral, juego y aprendizaje.

Problemas generales

A pesar de la presencia de un discurso que empieza a reconocer la importancia de la educación inicial y la existencia de más acciones dirigidas a extenderla y mejorarla, así como la presencia de elementos de normatividad que permitirían avances en esta área de educación, se observan los siguientes problemas:

- Queda al margen de la política y no existe una política nacional.
- Cuenta con pocos recursos disponibles (los niños no votan...).
- Está muy dispersa y es difícil de coordinar; varias entidades pretenden coordinar esfuerzos sin tener éxito.
- Muestra enormes diferencias entre programas en rubros como financiamiento, reglas de operación, existencia de personal calificado e infraestructura.
- No cubre la demanda existente para servicios de atención en centros.
- Explota mano de obra de mujeres, muchas están mal pagadas.
- Varía mucho en cuanto a la calidad de los servicios; incrementa la inequidad social por incluir “programas pobres para pobres”.
- Sigue con servicios de atención enfocados en protección en vez de desarrollo integral.
- Falta incluir muchas niñas/os con discapacidad.
- Es débil respecto al acompañamiento y educación de madres, padres y cuidadores en el hogar, especialmente en el primer año de la vida.
- No cuenta con indicadores adecuados y evaluaciones que permitirían dar seguimiento y/o promover el mejoramiento de los programas existentes a nivel nacional.

Acciones por considerar

- Asegurar que el Desarrollo Infantil Temprano se incluya en el programa del nuevo gobierno, así como en planes sectoriales de salud, educación y desarrollo social.
- Consolidar en un lugar institucional (¿en la presidencia de la república?) la responsabilidad principal para la administración de los múltiples servicios de atención, cuidado y desarrollo integral en centros.
- Juntar los esfuerzos del Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del SIPINNA y de la SEP para definir una política nacional sobre la atención integral de niñas y niños durante sus primeros años (0 a 3).
- Promover legislación para extender el tiempo (hasta seis meses o más) que una madre y/o padre puede estar ausente de su trabajo, con pago parcial y sin perjuicio de perder el trabajo, para atender de manera integral al recién nacido en casa.

- Incrementar el presupuesto para educación inicial en la SEP; especialmente, **utilizar fondos para los propósitos estipulados y fortalecer la auditoría de los mismos.**
- Fortalecer el programa de educación inicial de CONAFE y coordinar el programa con iniciativas de PROSPERA (o como se llame) y salud dirigidas a mejorar prácticas de crianza en áreas rurales.
- Montar un esfuerzo para ampliar la cobertura de servicios de atención en centros, así como para mejorar y emparejar la calidad, con énfasis en el desarrollo integral. Como parte clave de este proceso es necesario redefinir, reorganizar y ampliar los sistemas de supervisión y capacitación.
- Crear indicadores para dar seguimiento a la calidad de “servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil”, en todos los órdenes de gobierno, así como por centros individuales para mejorarlos. Capacitar a los supervisores para acompañar a responsables y cuidadoras.
- Dejar de hablar de “guarderías”; dejar el énfasis casi exclusivo en salud, nutrición y protección, y poner más énfasis en “interacción” que “estimulación”.

Referencias

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño, 2014-2015. Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil. Valoración de la Información sobre desempeño presentada por el programa*, México, CONEVAL.
- Evans, D. (2015), *Presentación de los resultados de la Evaluación de impacto al Programa de Educación Inicial No Escolarizado del CONAFE*, presentación en reunión pública organizada por CONAFE y Banco Mundial en Ciudad de México, Auditorio de Nacional Financiera, martes 17 de noviembre de 2015.

¿Quiénes se quedan fuera de la educación obligatoria?

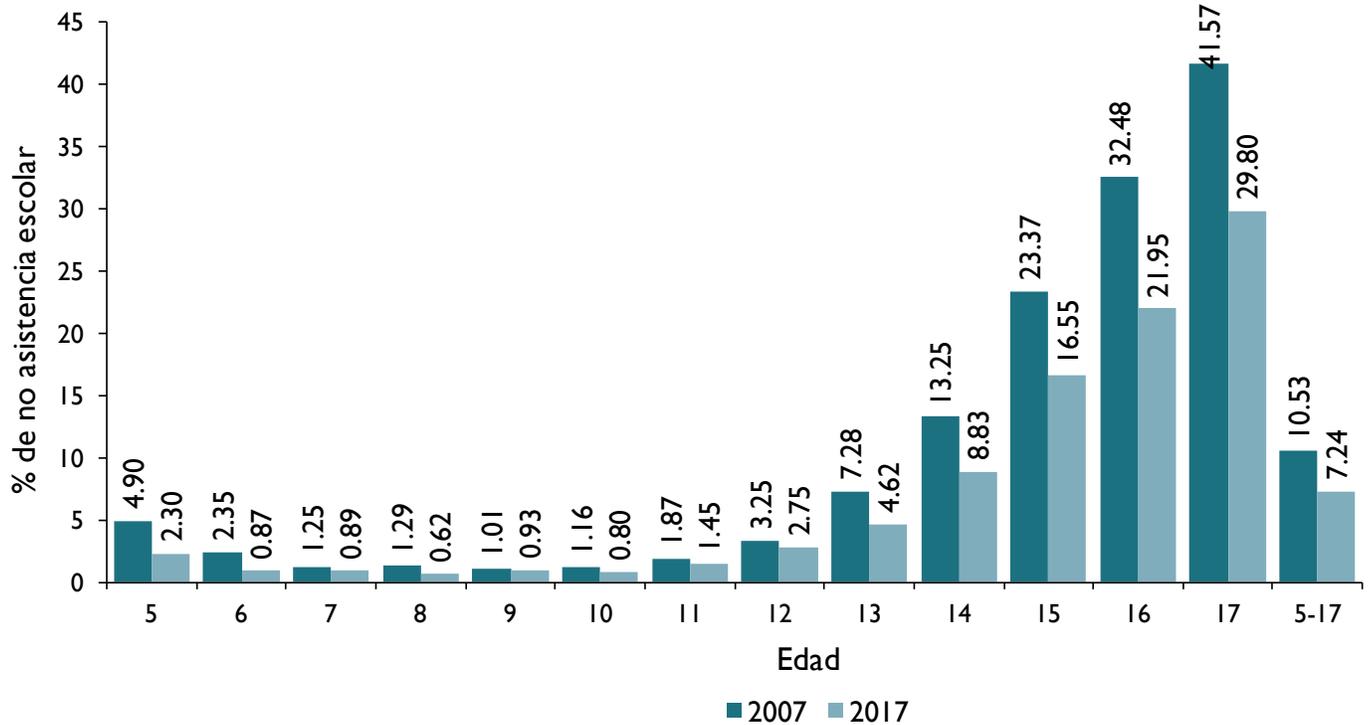
Francisco Rodríguez Padrón

Investigador del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

En México una fuente para conocer el número de personas que no asisten a la escuela –y las razones por las que esto sucede– es el Módulo de Trabajo Infantil (MTI), que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) levanta cada dos años junto con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Para este artículo se compara la información sobre asistencia escolar de la población de 5 a 17 años registrada en el MTI de 2007 y de 2017. Ambos ejercicios estadísticos tienen representatividad nacional, por entidad federativa, así como en las áreas más urbanizadas –localidades de 100 mil y más habitantes– y menos urbanizadas –localidades con menos de 100 mil habitantes– (INEGI, 2008 y 2018). Para conocer las razones de no asistencia escolar se utilizó el MTI de 2017; también se utilizó información de *La educación obligatoria en México. Informe 2018*, elaborado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Los que no asisten a la escuela: 2007 vs 2017

En el grupo de población de 5 a 17 años, entre 2007 y 2017 la proporción de no asistencia escolar pasó de 10.53% a 7.24%. La comparación de cada edad se muestra en la gráfica 1.

Gráfica 1.*Porcentaje de población de 5 a 17 años que no asiste a la escuela, por edad (2007 y 2017)*

Fuente: elaboración propia con información de los MTI 2007 y 2017 (INEGI).

Entre los dos años de comparación, el menor porcentaje de asistencia escolar se presentó en la población de 14 a 17 años. En términos absolutos, para todas las edades del grupo 5-17 años se observó una reducción de 950 mil personas en la no asistencia (tabla 1).

De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP), las edades típicas para cada nivel educativo son las siguientes: preescolar 3 a 5 años; primaria 6 a 11; secundaria 12 a 14; y media superior 15 a 17 años. Conforme con ello, los 2.1 millones de personas de entre 5 y 17 años que no asistían a la escuela en el periodo de referencia se distribuyeron de la siguiente

manera: 2.3% no asistía a preescolar, 5.9% a la primaria, 17.4% a la secundaria y 74.4% a la media superior. Como se aprecia, el problema de no asistencia se concentró en el grupo de edad que debería cursar la educación media superior.

Las cifras por estado

De acuerdo con los datos del MTI, entre 2007 y 2017 en todas las entidades hubo una reducción del porcentaje de no asistencia escolar. En los dos años Chiapas, Michoacán, Oaxaca y Guanajuato fueron los estados con menor porcentaje de asistencia escolar para el grupo de 5 a 17 años (tabla 2).

Tabla 1.
Población de 5 a 17 años por edad y condición de asistencia escolar, 2007 y 2017

	2007			2017		
	Asiste	No asiste	Total	Asiste	No asiste	Total
5	2,081,719	107,364	2,189,083	2,087,154	49,130	2,136,284
6	2,138,399	51,534	2,189,933	2,189,538	19,318	2,208,856
7	2,252,507	28,501	2,281,008	2,249,346	20,166	2,269,512
8	2,108,427	27,562	2,135,989	2,202,379	13,763	2,216,142
9	2,131,313	21,660	2,152,973	2,185,035	20,448	2,205,483
10	2,132,061	24,923	2,156,984	2,202,945	17,846	2,220,791
11	2,148,944	40,979	2,189,923	2,281,223	33,575	2,314,798
12	2,255,832	75,836	2,331,668	2,192,899	62,055	2,254,954
13	2,216,884	174,009	2,390,893	2,144,651	103,826	2,248,477
14	1,991,131	304,075	2,295,206	2,110,195	204,302	2,314,497
15	1,846,725	563,207	2,409,932	1,973,332	391,452	2,364,784
16	1,537,995	739,993	2,277,988	1,779,551	500,352	2,279,903
17	1,286,466	915,348	2,201,814	1,621,740	688,324	2,310,064
5-17	26,128,403	3,074,991	29,203,394	27,219,988	2,124,557	29,344,545

Fuente: elaboración propia con información de los MTI 2007 y 2017 del INEGI.

Tabla 2.
Entidades con mayor porcentaje de población de 5 a 17 años que no asiste a la escuela, 2007 y 2017

	2007		2017
Chiapas	17.71	Chiapas	14.00
Michoacán	15.55	Michoacán	12.31
Oaxaca	13.93	Oaxaca	9.91
Guanajuato	13.10	Guanajuato	9.83
Zacatecas	12.59	San Luis Potosí	9.13
Jalisco	12.45	Guerrero	8.67
Chihuahua	12.08	Zacatecas	8.19
Puebla	11.95	Morelos	8.11
Guerrero	11.93	Veracruz	7.98
Veracruz	11.75	Campeche	7.95

Fuente: elaboración propia con información de los MTI 2007 y 2017 del INEGI.

¿Quiénes son los excluidos de la educación obligatoria?

Las desigualdades existentes en México también se reflejan en el sistema educativo. Entre las entidades federativas, por ejemplo, el porcentaje de población de 5 a 17 años que no asistía a la escuela en 2017 en Chiapas fue de 14% y en Ciudad de México de 2.8%, mientras que a nivel nacional llegó a 7.24% (Gráfica 2).

Las diferencias entre entidades también se encuentran al analizar la tasa de asistencia escolar por edades típicas para cada nivel educativo. Aunque existen avances en todos los estados en la cobertura de la educación obligatoria, algunos de ellos deben realizar mayores

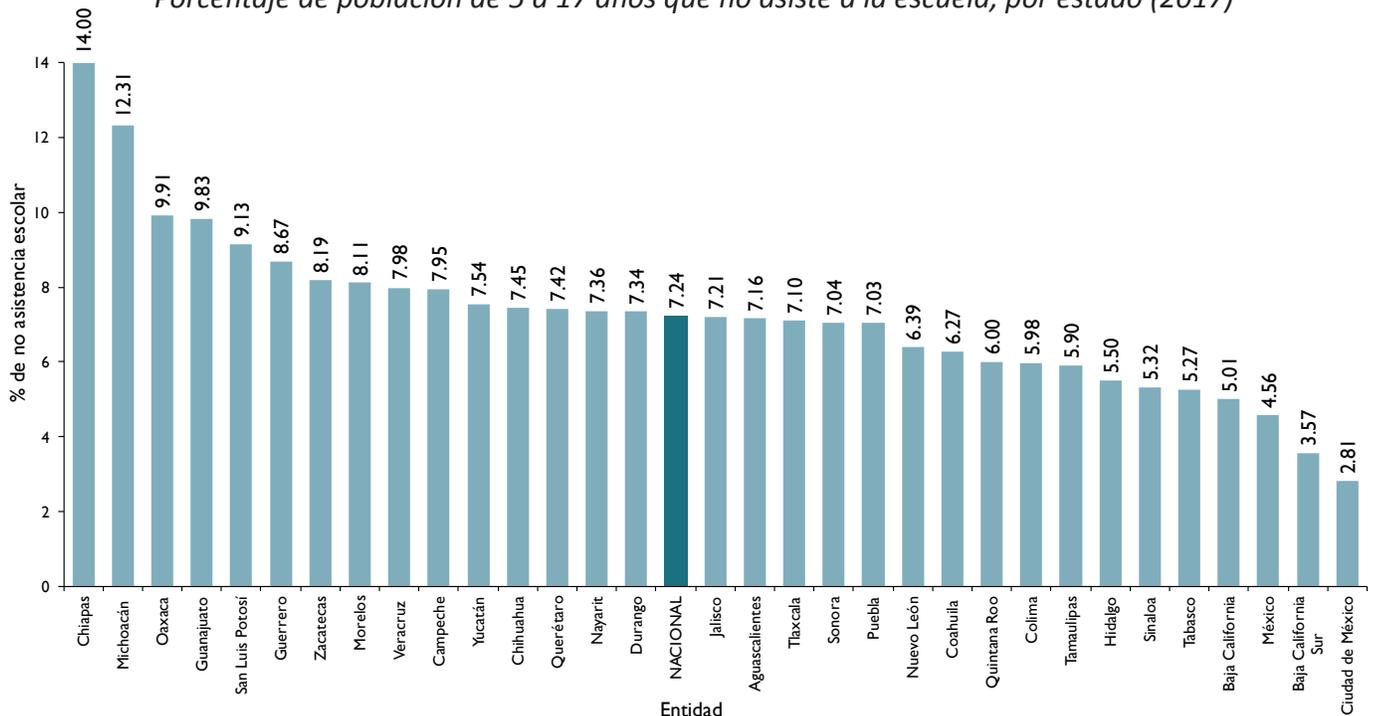
esfuerzos para incrementar las probabilidades de que su población de 5 a 17 años asista a la escuela.

Con base en la información de la Encuesta Intercensal 2015 el INEE (2018, p. 115) estimó las tasas de asistencia escolar por grupos de edad típica en cada nivel educativo, detectando que los grupos poblacionales con menor tasa de asistencia fueron los siguientes:

- Comunidades de menos de 2,500 habitantes
- Comunidades de alta marginación
- Hablantes de lengua indígena
- Con discapacidad
- Los hogares que tienen como jefe del hogar a una persona sin instrucción

Gráfica 2.

Porcentaje de población de 5 a 17 años que no asiste a la escuela, por estado (2017)



Fuente: elaboración propia con información del MTI 2017 del INEGI.

- El quintil de menor ingreso
- Las personas en pobreza extrema

Las razones de no asistencia escolar en 2017

Además de los determinantes sociales de asistencia escolar, con la información del MTI también se pueden conocer las razones de no asistencia escolar.

Para la población de 5 a 17 años las cinco principales razones de no asistencia escolar son las siguientes: falta de interés o aptitud para la escuela (38.8%), falta de recursos económicos (13.7%), búsqueda de trabajo para la población de 12 a 17 años (6.5%), enfermedad, accidente y/o discapacidad (5.78%) y realizar los quehaceres o cuidar a personas de su propio hogar (5.2%).

En el análisis por sexo (tabla 3), en el caso de los hombres se encontró que las primeras cinco razones de no asistencia escolar son las siguientes: falta de interés o aptitud para la escuela (44.9%), falta de recursos económicos (12%), búsqueda de trabajo para la población de 12 a 17 años (9.6%),

enfermedad, accidente y/o discapacidad (5.5%), y por ayudar con o sin pago en las tierras de un familiar o de otra persona (4.2%). Para el caso de las mujeres, estas fueron la falta de interés o aptitud para la escuela (32.1%), falta de recursos económicos (15.6%), realizar los quehaceres o cuidar a personas de su propio hogar (9.1%), casarse o unirse en pareja (8.8%), y por enfermedad, accidente y/o discapacidad (6%).

La falta de recursos económicos y la falta de interés o aptitud para la escuela son las principales razones (1ª para secundaria y media superior) de no asistencia escolar para ambos sexos en todos los niveles educativos.

Para los pequeños de 5 años también se destaca el no cumplir con los requisitos de ingreso a la escuela.

En el grupo de personas con la edad típica para la educación superior, además de las razones ya mencionadas aparecen la búsqueda de trabajo (3ª para hombres y mujeres, y 2ª para hombres) y casarse o vivir en pareja (4ª para ambos sexos, y 3ª para mujeres).

Tabla 3.
Población que no asiste a la escuela y razón de no asistencia, por grupos de edad (2017)

	5 años			Primaria (6-11 años)			Secundaria (12-14 años)			Media superior (15-17 años)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Vender o hacer productos para la venta				107		107	71	71		4,412	2,914	1,498
				0.1%		0.2%				0.3%	0.4%	0.2%
Prestar servicios (asear calzado, lavar ropa ajena)							536	536		13,941	10,857	3,084
							0.1%	0.3%		0.9%	1.3%	0.4%
Trabajar por propina o destajo (empacar productos)							1,567	912	655	13,524	7,494	6,030
							0.4%	0.4%	0.4%	0.9%	0.9%	0.8%
Ayudar con o sin pago en las tierras de un familiar o de otra persona (arar, sembrar la tierra, pizar, crianza de ganado)				477	477		10,095	9,211	884	39,395	36,163	3,232
				0.4%	0.7%		2.7%	4.5%	0.5%	2.5%	4.5%	0.4%
Ayudar con o sin pago en el negocio de un familiar o de otra persona (ayudar en el taller, atender la tienda)				75		75	4,004	3,770	234	29,994	19,990	10,004
				0.1%		0.1%	1.1%	1.8%	0.1%	1.9%	2.5%	1.3%
Realizar los quehaceres o cuidar a personas de su propio hogar	616		616	3,307	1,062	2,245	17,515	4,970	12,545	89,868	12,618	77,250
	1.3%		2.3%	2.6%	1.5%	4.1%	4.7%	2.4%	7.6%	5.7%	1.6%	10.0%
Buscar trabajo (solo para 12-17 años)							11,804	9,803	2,001	125,810	95,945	29,865
							3.2%	4.8%	1.2%	8.0%	11.9%	3.9%
Violencia o discriminación	883		883	2,407	1,179	1,228	10,170	7,378	2,792	23,211	11,654	11,557
	1.8%			1.9%	1.7%	2.2%	2.7%	3.6%	1.7%	1.5%	1.4%	1.5%
No había escuela o estaba muy lejos	2,079	2,079		5,936	1,896	4,040	14,437	5,860	8,577	50,424	19,548	30,876
	4.2%	9.2%		4.7%	2.7%	7.4%	3.9%	2.9%	5.2%	3.2%	2.4%	4.0%
Falta de interés o aptitud para la escuela	2,127	632	1,495	16,543	11,547	4,996	170,748	104,129	66,619	634,856	380,177	254,679
	4.3%	2.8%	5.6%	13.2%	16.5%	9.1%	46.1%	50.9%	40.2%	40.2%	47.1%	33.0%
No cumple con los requisitos para ingresar a la escuela	5,476	1,687	3,789	7,679	3,796	3,883	7,897	4,986	2,911	51,721	25,526	26,195
	11.1%	7.5%	14.2%	6.1%	5.4%	7.1%	2.1%	2.4%	1.8%	3.3%	3.2%	3.4%

Tabla 3 (continuación).
Población que no asiste a la escuela y razón de no asistencia, por grupos de edad (2017)

	5 años			Primaria (6-11 años)			Secundaria (12-14 años)			Media superior (15-17 años)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Falta de recursos económicos	10,373	5,907	4,466	27,990	13,645	14,345	52,464	23,201	29,263	201,109	90,124	110,985
	21.1%	26.3%	16.8%	22.4%	19.4%	26.1%	14.2%	11.3%	17.7%	12.7%	11.2%	14.4%
Motivos familiares	3,870	2,471	1,399	7,409	6,530	879	7,640	3,474	4,166	19,529	7,963	11,566
	52.8%	88.0%	30.9%	24.6%	36.8%	7.1%	27.6%	30.1%	25.8%	33.9%	27.4%	40.5%
Enfermedad, accidente y/o discapacidad	7,336	2,808	4,528	30,092	17,737	12,355	27,707	11,553	16,154	57,621	29,060	28,561
	14.9%	12.5%	17.0%	24.1%	25.3%	22.5%	7.5%	5.6%	9.8%	3.6%	3.6%	3.7%
Embarazo							1,904		1,904	42,634		42,634
							0.5%		1.2%	2.7%		5.5%
Se casó o unió en pareja							4,699	995	3,704	96,227	10,389	85,838
							1.3%	0.5%	2.2%	6.1%	1.3%	11.1%
Otra razón	16,370	6,901	9,469	23,094	12,317	10,777	26,925	13,806	13,119	85,852	47,022	38,830
	33.3%	30.7%	35.5%	18.5%	17.5%	19.6%	7.3%	6.7%	7.9%	5.4%	5.8%	5.0%
Total	49,130	22,485	26,645	125,116	70,186	54,930	370,183	204,655	165,528	1,580,128	807,444	772,684

Nota: En negritas se señalan las primeras cuatro razones.
 Fuente: elaboración propia con información del MTI 2017 del INEGI.

Conclusiones y recomendaciones

El MTI permite confirmar que existen razones socioeconómicas que influyen en la no asistencia escolar, como la falta de recursos económicos, la no existencia o lejanía de una escuela, el casarse o vivir en pareja para el grupo de 15 a 17 años, el embarazo para las mujeres en edad para cursar media superior y la búsqueda de trabajo.

También existen otros factores determinantes de la no asistencia escolar. Por ejemplo, en el grupo de 5 a 17 años, el 38% de quienes no asisten a la escuela señalan como razón la falta de interés o aptitud para la escuela; este porcentaje es de 40.2% para quienes están en las edades típicas para cursar la media superior, 46.1% para la secundaria y 12.2% para la primaria. Esto debe

convertirse en un foco de atención sobre todo para la educación media superior, que ha sido el nivel con menor porcentaje de asistencia escolar para la población en edad típica. Estos porcentajes se incrementan para los hombres con edad de estar en la secundaria (50.9% contra el 40.2% en mujeres) y en bachillerato (47.1%, mujeres es del 33%).

El fenómeno de la no asistencia escolar es complejo, con dimensiones asimétricas entre entidades federativas y con un origen multicausal, por ello es importante contar con políticas públicas tendientes a atender las relacionadas con las condiciones socioeconómicas y poner atención en aquellas que pueden no ser tan evidentes, como la falta de interés o aptitud para la escuela.

Referencias

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2008), *Módulo de Trabajo Infantil 2007. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2007. Documento Metodológico*, recuperado de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/est/metodologia_mti.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018), *Módulo de Trabajo Infantil 2017: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: documento metodológico*, recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/mti/2017/doc/mti17_metodologico.pdf
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2018), *La educación obligatoria en México. Informe 2018*, México, INEE, recuperado de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P11/I/243/P11243.pdf>

Potenciar la educación preescolar

Eva Moreno Sánchez

Maestra e investigadora independiente especializada en educación preescolar

La educación preescolar cobra creciente relevancia y reconocimiento social porque interviene en los primeros años de vida de los niños, periodo en el que desarrollan su identidad personal, adquieren capacidades fundamentales de diversos órdenes y aprenden las pautas básicas para integrarse a la vida social. En el Jardín de niños, según la riqueza de las experiencias en las que participen, adquieren seguridad y confianza en sí mismos, fortalecen su curiosidad, sus capacidades de observar, prestar atención, formular preguntas y explicaciones; asimismo, aprenden a reconocer sus capacidades propias, a procesar información, y desarrollan su imaginación y creatividad (SEP, 2004).

En el desarrollo de estas capacidades se centran los propósitos de la educación preescolar y, por lo tanto, el trabajo de las educadoras que atienden a los pequeños de tres a cinco años en los Jardines de niños.

A partir de 2002, mediante múltiples acciones, en México comenzó a impulsarse un proceso de transformación y mejoramiento del trabajo pedagógico con los niños pequeños. Al paso del tiempo, muchos esfuerzos de mejoramiento —que en mayor o menor medida sostuvo una gran cantidad de educadoras en el país— se han venido diluyendo como resultado de las definiciones de política educativa (reformas curriculares, lineamientos que rigen la gestión de las escuelas de educación básica y el ejercicio de la función directiva y de supervisión). Muchas exigencias actuales de las instancias superiores del sistema hacia las maestras y a las directoras se contraponen a los objetivos propios de este nivel educativo y se convierten en un obstáculo para un trabajo docente enfocado realmente en las características y necesidades de los niños pequeños.

A continuación, presento algunas propuestas que, a la luz de una revisión puntual de las condiciones reales en las que funcionan los Jardines de niños, pueden resultar importantes para enriquecer la experiencia formativa de los alumnos y dar a las educadoras mejores condiciones y herramientas para el desempeño profesional de su tarea.

Fortalecer la calidad del servicio educativo que se brinda a los niños de tres años, como parte de la educación preescolar. En 2002 se estableció la obligatoriedad de la educación preescolar y se fijaron plazos para su entrada en vigor; a partir de 2008 toda la población de tres años debería cursar el primer grado de preescolar. Se ha realizado un esfuerzo importante por extender el servicio, pero el desafío resultó enorme y la aspiración de universalizarlo aún no se logra. Los datos estadísticos actuales muestran que la cobertura a nivel nacional para los niños de 3 años es de 774,283 lo cual representa el 48% de la población. La atención a los niños de 4 años alcanza 91.5%; en el caso de 5 hay prácticamente atención universal: 81.1% se encuentra en preescolar y el resto en el primer grado de educación primaria (SEP, 2018).

A casi diez años de obligatoriedad no se cuenta con la capacidad instalada para una oferta educativa pertinente para los niños de tres años: educadoras formadas profesionalmente para el trabajo pedagógico con los niños de esa edad, personal de asistencia, espacios amplios para juego, actividades físicas, reposo y alimentación, necesarios por su edad. Además, hay que tomar en cuenta que entre más pequeños son los niños demandan mayor atención personalizada, lo cual se dificulta sobremanera cuando las maestras atienden a más de 15 en el grupo.

La prioridad a la educación de los más pequeños, que se reconoce frecuentemente en los discursos oficiales, debe traducirse en servicios educativos y para el bienestar de niñas y niños, con la calidad que ellos y sus familias requieren. No basta con abrir centros para la atención de los niños de 3 años a cargo de madres de familia voluntarias, es necesario garantizar que tales centros cuenten con infraestructura segura y suficiente (espacios para alimentación, trabajo, descanso y esparcimiento), recursos materiales y, principalmente, con personal profesionalmente formado para tan trascendental tarea.

Una posible alternativa a analizar, es la factibilidad, y las ventajas que representaría para los niños y sus familias, eliminar la obligatoriedad de cursar el primer grado de preescolar e incorporar normativamente, la atención a los niños de tres años, al servicio de educación inicial.

Esta medida permitiría que cada familia opte por llevar a su hijo a un centro de educación inicial, o bien, atenderlo en casa si se cuenta con las condiciones favorables al desarrollo y aprendizaje de su pequeño (un ambiente afectivo y de comunicación, con adultos sensibles y atentos a las necesidades del niño y tiempo disponible para el juego, etcétera). Estas condiciones, podrían apoyarse además con orientaciones específicas que la propia SEP pueda ofrecer a las familias de los niños.

Establecer la jornada de tiempo completo en Jardines de Niños en zonas urbanas con alta densidad de mujeres en edad reproductiva incorporadas al mercado laboral, como los barrios o ciudades dormitorio. La demanda de espacios educativos con horarios prolongados responde a la necesidad apremiante de madres y padres que traba-

jan y carecen del apoyo de algún familiar que atienda a los pequeños durante el tiempo en que ellos están ausentes. En las condiciones en que muchos niños se desenvuelven actualmente (con espacios vitales reducidos y escasas oportunidades para la convivencia y el juego con pares) la educación preescolar puede representar la gran opción para que, además de desarrollar capacidades fundamentales, los niños tengan oportunidades para enriquecer su formación mediante la expresión y apreciación artísticas, el juego, el ejercicio físico y el acceso a actividades culturales y creadoras.

La extensión del horario de estos planteles no debe implicar el incremento del volumen del currículo. Es preciso definir criterios de trabajo sustentados en las características de desarrollo infantil y en las condiciones que hacen del Jardín de niños un ambiente estimulante desde el punto de vista cognitivo, afectivo y social. En estos Jardines pueden tener sentido y factibilidad los “clubes” que de manera obligatoria se han echado a andar como parte de la “autonomía curricular” establecida en el plan de estudios de educación básica del llamado “nuevo modelo educativo”.

Revisión de la política de articulación de la educación básica. Es válida la aspiración de orientar a los tres niveles que constituyen la educación básica hacia fines comunes, centrales y prioritarios. Sin embargo, en aras de este objetivo, desde la propia Secretaría de Educación Pública (SEP) se han definido acciones cuyo cumplimiento se exige por igual en preescolar, primaria y secundaria, sin tener en cuenta que la educación preescolar tiene objetivos propios y particularidades asociadas con las características de los niños pequeños. El propósito de articu-

lación de los niveles educativos se ha traducido en una obsesión por unificar la nomenclatura y homogeneizar acciones en aspectos como organización curricular, normatividad y sesiones de los consejos técnicos, entre otras tareas; más que atender a la articulación entre niveles educativos, se manifiesta una fuerte tendencia a subordinar la educación preescolar a necesidades de la educación primaria o secundaria (sean estas reales o supuestas por la autoridad) o a incluirla en medidas que alteran fuertemente su identidad educativa. A continuación, menciono algunos ejemplos:

La evaluación de los aprendizajes. El Acuerdo 12/05/18 por el que se establecen las normas generales para la evaluación de los aprendizajes esperados, acreditación, regularización, promoción y certificación de los educandos de la educación básica, establece en la fracción II del artículo 12, que “en la educación preescolar se acreditará el grado escolar utilizando solo el criterio de al menos 80% de asistencia”. Ello implica que si un niño de primer o segundo grado tuvo 20% de inasistencias tendría que repetir el grado. ¿Tiene sentido que un pequeño de 3, 4 o 5 años no acredite el grado de preescolar que cursa y deba repetirlo? ¿Qué consecuencias traerá ese hecho? Las causas para el ausentismo son muy variadas: enfermedades y malestares frecuentes de los niños pequeños, el trabajo de los padres que puede ocasionar cambios de localidad y hasta de entidad, etcétera.

Para tercer grado de preescolar se incluyen 4 niveles de desempeño en el *Formato para Informe de calificaciones (insuficiente, básico, satisfactorio y sobresaliente)*, al igual que en el *Reporte de evaluación*; por cierto, ambos instrumentos han generado incertidumbre y confusión en las edu-

adoras, porque siendo distintos, las maestras no tienen claridad en cuanto a cuál es el que debieron utilizar para registrar los resultados del primer periodo de evaluación (fines del mes de noviembre, 2018).

Entre los 2 años 8 meses y los 5 años de edad, periodo en el que los niños cursan la educación preescolar, ¿cómo puede exigirse que logren ciertos parámetros de aprendizaje que sean medibles, para ser considerados como parte de una evaluación formal que incluso se defina en *niveles de desempeño*?¹

En la educación preescolar el programa de estudios está enfocado a propiciar experiencias retadoras al intelecto de los niños, que los hagan usar las capacidades que poseen para aprender más de lo que saben; la educadora debe concentrar sus esfuerzos en crear las oportunidades para que los niños incrementen su curiosidad por descubrir el mundo y que en interacción con sus pares, las situaciones y actividades los hagan razonar, dialogar, buscar formas de proceder para resolver sencillos problemas, discutir sus ideas infantiles, expresarse mediante distintos lenguajes, etcétera. En experiencias de este tipo, cada niño avanzará, logrará expresarse paulatinamente con mayor claridad, irán aprendiendo conforme tienen más y variadas experiencias, pero a su corta edad la evaluación debe ser cualitativa. No hay razón para intentar calificarlos con la formalidad que implican los resultados en niveles de desempeño y menos aún, en números:

“En esta etapa tiene todavía menos sentido considerar que la evaluación únicamente

tiene la finalidad de emitir juicios o acreditar, lo cual a menudo comporta el peligro de etiquetar y de condicionar demasiado las posibilidades de la niña o del niño” (Bassedas, 2008).

A partir de 2011 han sido reiteradas las exigencias por la evaluación de los aprendizajes de los niños de preescolar a través de instrumentos que también se exigen, entre los cuales las **rúbricas** se han convertido en una de las tareas que se pide a las educadoras diseñar (cada vez con mayor insistencia) para evaluar a sus alumnos. Asimismo, desde que inició la aplicación de exámenes estandarizados en el nivel de preescolar (Excale 00, aplicado por el INEE en 2011) y más aún, de que las educadoras son evaluadas para el ingreso, permanencia y promoción, se ha manifestado la exigencia de reunir evidencias del trabajo de los niños. Las implicaciones son serias, pues se ha manifestado una tendencia creciente a trabajar con los niños para obtener las “evidencias” (fotografías, dibujos, intentos de escritura, ejercicios de diversos tipos, con frecuencia extraídos de libros comerciales) que la maestra requiere para cumplir con los requisitos de su evaluación profesional. Reina la obsesión por la evaluación, y como efecto se descuida la tarea sustancial que le corresponde: propiciar que los niños aprendan y estar atenta a sus reacciones, inquietudes, dificultades y todo lo que implican los procesos de aprendizaje.

En relación con tan delicado asunto, como es la evaluación, es necesario y urgente, que se establezcan criterios diferenciados con respecto a la educación primaria, criterios que sean con-

¹ <http://www.controlescolar.sep.gob.mx/es/controlescolar/Formatos>. Para consultar el Reporte de evaluación, ver <https://www.aprendizajesclave.sep.gob.mx/index-descargas-ppt.html>

gruentes con las características de los niños pequeños, y factibles de atender por las educadoras, considerando que no cualquier instrumento sirve para evaluar sus procesos de avance en las experiencias escolares.

El Sistema de Alerta Temprana (SisAT). El énfasis en la lectura, escritura y cálculo quedó establecido por la SEP como una de las prioridades que deben atenderse en la educación básica y en torno a la cual se han emprendido varias acciones con el afán de propiciar los aprendizajes fundamentales en los alumnos y atender oportunamente las posibles deficiencias que presenten, para evitar el rezago educativo y el abandono escolar. Esta finalidad tiene el SisAT. En función de los resultados de las pruebas PLANEA 2015 y 2017, y Pisa 2015, se justifica la necesidad de “identificar oportunamente y dar seguimiento a aquellos alumnos que están en riesgo de no alcanzar los aprendizajes esperados...” (SEP, 2018a). Como instrumento para aplicarse con los alumnos de tercero de preescolar, se emitió recientemente el *Manual de exploración de habilidades básicas en lectura, escritura y conteo*. Se trata de un instrumento más para “verificar” a través de indicadores, si los niños hacen o no hacen lo que en ellos se registra: por ejemplo, “Escribe su nombre (cuántas letras pertinentes a su nombre puede incorporar)”, “lee lo que escribe”, “identifica una palabra escrita por la letra o sílaba inicial”.

Para el caso de conteo se indica puntualmente qué debe hacer la maestra para que los niños vayan respondiendo a la situación y registre el tipo de respuestas que dan. Los datos se registran en una tabla de resultados a partir de la cual se identifica el *Nivel esperado* (si el niño obtiene

de 8 a 10 puntos), *En desarrollo* (de 5 a 7 puntos), o *Requiere apoyo* (de 0 a 4 puntos).

¿Hay en preescolar riesgo de que los niños no alcancen los aprendizajes esperados que establece el programa de estudios? ¿Acaso dichos aprendizajes están considerados para que invariablemente los logren los niños a cabalidad en determinado periodo o al terminar el nivel? No olvidemos que están iniciando su trayecto de vida escolar y que en el propio programa se considera que el aprendizaje de la lectura y la escritura se consolida en segundo grado de primaria. Bajo estas consideraciones, lo que vale la pena es fortalecer a toda costa las condiciones para que el tiempo se dedique efectivamente al trabajo pedagógico, y no al llenado de instrumentos.

Los lineamientos que rigen la autonomía curricular y la puesta en marcha de los clubes. En la educación preescolar no se justifica la exigencia de los espacios destinados a la “autonomía curricular” bajo los mismos criterios y denominación que tienen para primaria y secundaria. A partir de la disposición de que se cumpla con dichos lineamientos, desde el inicio del presente ciclo escolar las educadoras han tenido que atender varias tareas adicionales; por ejemplo, el diseño del programa o los programas para los clubes que se decida ofrecer en cada plantel; la impartición del club en un grupo distinto al que tiene asignado como educadora titular, la evaluación específica de los niños que integran el club, adicional también a la que es inherente al trabajo cotidiano con sus alumnos. El cumplimiento obligatorio del tiempo destinado a los clubes necesariamente implica disminución del tiempo pedagógico de la jornada regular de los jardines de niños, que es de tres horas diarias.

Inglés obligatorio. El aprendizaje del inglés en tercer grado de preescolar se incluyó en el plan de estudios de educación básica desde 2011. No obstante, a la fecha no se cuenta con las condiciones necesarias, en todos los jardines de niños del país, como para que todos los alumnos cuenten con maestras(os) preparados para su enseñanza a niños pequeños. El hecho de que aparezca en el mapa curricular de educación preescolar está provocando que las autoridades educativas locales, en ocasiones a nivel de zona escolar, exijan a las educadoras que atienden tercer grado, que impartan la asignatura de inglés, sin que ello signifique que hayan recibido la formación profesional que esta tarea requiere. En otros casos, ante la inminente llegada del primer corte de evaluación que debe registrarse en el informe de calificaciones, se exige a las educadoras registrar evaluación, aunque los niños no hayan recibido clases. En un Jardín de niños la profesora de inglés recibió la indicación de calificar con niveles de desempeño a los niños (porque el reporte de evaluación lo exige), pidiendo que los niños digan 10 nombres de frutas, 10 números y el saludo en inglés. Simulación total.

La creciente burocratización del trabajo de las directoras y del personal docente. La queja es generalizada: ¡no hay simplificación administrativa! Por el contrario, cada vez se incrementan más los programas que desde la propia SEP se piden para operarlos en la escuela. Además de los programas de carácter nacional, se implementan otros estatales que obligan a las directoras a rendir informes diversos, registrando información en plataformas digitales, según me comentó una directora, datos como los siguientes:

“... datos de los niños, sus vacunas, talla, tipo de sangre, es información extra de la salud de

los niños, su estado nutricional, club al que asisten. Además, para Control Escolar, hay que llenar el formato Novecientos once... Aparte de los clubes, a las directoras nos piden los proyectos, los revisan y los regresan varias veces. En programas como PNCE y el PRONI, hay que mencionar horarios para “justificar” que se trabaja. Hay que integrar los comités de participación social, las agendas, recuperar las minutas, tomar fotografías, armar buzones de sugerencias, integrar carpetas. También el comité de Seguridad y emergencia escolar, protección civil, práctica en caso de emergencia, de todo eso hay que llenar formatos y actas. Las directoras somos secretarías, todo el día estamos pegadas a la computadora...”

La multiplicidad de tareas como las enunciadas, prácticamente anula la posibilidad de una labor académica de las directoras, de apoyo y acompañamiento técnico pedagógico a las educadoras que, dicho sea de paso, es precisamente la función que se destaca como fundamental en los documentos de orden académico que emite la Subsecretaría de Educación Básica (como las guías para el Consejo Técnico Escolar).

La actualización profesional. Es necesario construir una oferta de actualización específica para las educadoras para el fortalecimiento de la competencia didáctica que demanda el enfoque para el trabajo pedagógico con los niños pequeños en cada uno de los campos establecidos en el programa de estudios. Esta propuesta no tiene la intención de desarticular la formación en servicio de las educadoras con respecto a la que reciben los profesores de primaria o secundaria, sino atender las necesidades específicas que impone el trabajo con los niños pequeños.

Actualmente, la oferta de actualización está vinculada al Servicio Profesional Docente (véase la Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional. Educación Básica), a prepararse para las evaluaciones correspondientes y los tópicos propuestos para la actualización a través de cursos y diplomados aluden a temas generales (principios pedagógicos, educación para la paz, evaluación del aprendizaje, entre otros temas) dirigidos a personal docente de preescolar, primaria o secundaria, o bien, se ofrecen cursos para aprender a hacer un proyecto de enseñanza, porque este es uno de los requisitos a atender como parte de la evaluación de las docentes.

Las educadoras demandan de manera explícita, orientación y asesoría pedagógica en relación con las necesidades reales que implica el trabajo con los niños pequeños: la didáctica centrada en la resolución de problemas, cómo propiciar en los pequeños el pensamiento reflexivo, la construcción de propuestas para crear en los niños el entusiasmo y gusto por la lectura e iniciarlos en la práctica de la escritura; estrategias para la atención de casos de niños con discapacidades. Estos son, entre muchos otros, temas importantes en torno a los cuales pueden emprenderse acciones que involucren a las educadoras en procesos de estudio y reflexión sobre la práctica, para propiciar el aprendizaje profesional.

Referencias

- Bassedas, Eulalia, Teresa Hugget e Isabel Solé (2008), *¿Para qué se evalúa?*, en *Aprender y enseñar en educación infantil*, Biblioteca Infantil, 14, Madrid, Graó, p. 194.
- Secretaría de Educación Pública (2004), *El aprendizaje infantil y la importancia de la educación preescolar*, en *Programa de Educación Preescolar*, México, SEP, pp. 12.
- _____ (2018), *Principales cifras del sistema educativo nacional 2017-2018*, México, SEP.
- _____ (2018a), *Introducción*, en *Manual de Exploración de habilidades básicas en lectura, escritura y conteo. Herramienta para la escuela. Educación preescolar*, México, SEP.

Defender y fortalecer la escuela pública, una de las grandes tareas del magisterio nacional

Roberto Gabriel Gómez Jiménez

Profesor de educación primaria en la zona oriente de Ciudad de México

Una consigna central que adoptamos los docentes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) para enfrentar la mal llamada reforma educativa, fue la de luchar no solo por los derechos laborales, sino fundamentalmente por defender y mejorar la escuela pública.

Desde luego porque se trata de nuestra fuente de trabajo, pero además porque gracias a la escuela pública, la inmensa mayoría de quienes conformamos el gremio magisterial somos maestros de profesión. Luego entonces, lo menos que podemos hacer es luchar para que el acceso a la educación siga siendo gratuito para todo el pueblo de México.

De ninguna manera nos convence ni aceptamos la estrategia de mercantilización de la educación pública que demandan los grupos empresariales y los organismos financieros como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ni tampoco que se traslade a los padres de familia la responsabilidad de sufragar los gastos de sus escuelas. El Estado tiene la obligación de asumir el financiamiento completo de la educación pública y con ello preservar la soberanía nacional en la materia.

La abrogación de la mal llamada reforma educativa, en el corto plazo, será determinante para fijar el rumbo de la educación en Ciudad de México y en el país en los primeros años del sexenio. Sin la abrogación, el conflicto magisterial creado por la anterior administración persistirá y el potencial transformador de los docentes mexicanos difícilmente se desplegará con toda plenitud.

Por el bien de la educación pública, primero la abrogación, la liberación de los maestros y maestras privados de su libertad, la reinstalación de los docentes cesados, la cancelación del nuevo modelo educativo y la eliminación de cualquier tipo de sanción para los docentes que decidieron no someterse a la cuarta etapa de la evaluación punitiva.

Sin la participación comprometida de los docentes, la escuela pública no se transformará. Las reformas se pueden imponer, pero eso no hará que las cosas cambien. La mal llamada reforma educativa no es más que un lamentable ejemplo de ello.

La resistencia magisterial brotó por todos lados y quienes no se opusieron recurrieron a múltiples prácticas de simulación para evadir la confrontación con las autoridades.

Pese a todo, los docentes, al igual que amplios sectores de la sociedad mexicana, estamos convencidos de que la escuela pública debe y puede cambiar para mejorar.

Asumimos que los cambios no se dan de la noche a la mañana, sino de manera paulatina. No ocurren por decreto. Son resultado de procesos de construcción que están sustentados en el consenso con las comunidades escolares. Tampoco son cambios que partan de cero. Los docentes han desarrollado experiencias para resolver a pequeña escala problemas que aquejan al grueso de las escuelas públicas.

Incluso en condiciones de acoso extremo, muchos colectivos docentes han sido capaces de diseñar estrategias para mantener a flote sus escuelas en condiciones dignas; habría que recu-

perar y difundir esas estrategias para crear espacios pertinentes de socialización. Los cambios se tienen que construir desde abajo con los maestros y maestras de carne y hueso, con tiempos liberados y con plena libertad para deliberar. Queremos cambios que no sean producto de la improvisación, sino sustentados en procesos de investigación, de reflexión y de formación docente del más alto nivel.

Los cambios en materia educativa sin duda tendrán más posibilidades de éxito si se parte de una revisión exhaustiva y crítica de lo que son actualmente las escuelas públicas.

Un paso importante para mejorar es que las escuelas se conviertan en espacios dignos, seguros y funcionales. Hay que desterrar la nefasta idea de que a los pobres hay que darles escuelas pobres. Habría que crear un plan maestro para incrementar, centralizar y distribuir de manera racional, equitativa y justa los recursos destinados a las escuelas, mismos que hasta ahora han estado diseminados en distintas dependencias y niveles de gobierno (SEP, Inifed, gobiernos locales, municipios, alcaldías, etcétera).

En una escuela pública todo debe funcionar bien, empezando por lo elemental: aulas, sanitarios, instalaciones hidráulicas y eléctricas. Es inadmisibles que el mantenimiento a los planteles se brinde a cuentagotas dejando que el deterioro de las instalaciones se acumule hasta situaciones irremediables, como se pudo constatar en centenas de escuelas de ciudad de México con los sismos de septiembre del 2017. Hay que hacer realidad el planteamiento que señala que en un país lo último que debiera caerse en casos de siniestro son las escuelas.

Las aulas deben estar dotadas de algo más que gis y pizarrón para estar a tono con las nuevas formas de comunicación y socialización del conocimiento. Los programas de equipamiento tecnológico se tienen que rediseñar de tal manera que los alumnos y docentes tengan acceso suficiente y constituyan un soporte eficaz para desarrollar los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Su funcionamiento debe garantizarse en plazos razonablemente largos, lo cual implica asegurar la renovación periódica de los equipos y de los contenidos. No es difícil encontrar en Ciudad de México escuelas en las que los equipos de cómputo están arrumbados; se usaron un tiempo, pero las comunidades no cuentan con recursos para su reparación.

Los alumnos y los docentes requieren y merecen mobiliario digno. En muchas escuelas es necesario sustituir mesas y sillas para los alumnos; escritorios, sillas, estantes y libreros para los docentes.

Es verdad que muchas escuelas no cuentan con aulas para biblioteca ni con acervos amplios ni diversos. Habría que construirlas y equiparlas de manera decorosa para asegurar su buen funcionamiento y que los niños disfruten su estancia en esos espacios. En la vía de los hechos, las bibliotecas escolares dejaron de ser una quimera desde que diversas instituciones del Estado destinaron parte de sus recursos a la producción de libros especialmente escritos y diseñados para niños: la Secretaría de Educación Pública (SEP) con el programa *Libros del rincón*, el Fondo de Cultura Económica (FCE) con la colección *A la orilla del viento*, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) con la colección de literatura, entre otros. En este sexenio sería deseable que todas

esas instituciones se articulen para desarrollar programas que consoliden los incipientes proyectos de bibliotecas existentes en las escuelas públicas.

También es necesaria la creación de más librerías. En la alcaldía de Iztapalapa, con alrededor de 2 millones de habitantes, solo se cuenta con 2 o 3 librerías –una de ellas fue inaugurada en agosto de 2018 por el FCE. Una librería puede ser el eje de un complejo cultural que brinde diversas posibilidades de esparcimiento gratuito a las familias con ingresos raquíticos.

Por cuestiones económicas difícilmente los niños y las niñas de las escuelas públicas acuden a eventos culturales y artísticos. Sin embargo, sabemos por experiencia que cuando estos eventos se hacen presentes en los planteles los alumnos los viven como acontecimientos relevantes que rompen la rutina escolar y enriquecen la formación de cada uno de ellos. Es de suma importancia que se instauren programas que lleven las artes a los planteles públicos y coadyuven a la formación integral de los alumnos. Esto incluye crear espacios en la radio, la televisión y el cine directamente vinculados a las escuelas.

Urge que se incremente el número y el monto de las becas de los alumnos. Actualmente el monto de las becas en las escuelas primarias es de \$1,536.90 semestrales, es decir 8.5 pesos diarios, suficientes para comprar dos taquitos a la hora del recreo y no más. Durante varios años, de forma inexplicable, se redujo el número de becas: existen escuelas con 600 alumnos y solo 10 magras becas. A los consejos técnicos escolares no les queda otra opción que asignar las becas a los más pobres entre los pobres. Los

niños deben tener garantizado no solo el derecho a la educación, sino también a la alimentación, a la salud y a la recreación.

Es necesario que las escuelas cuenten con las plantillas docentes completas desde el inicio hasta el fin de cursos. En los últimos años, en cada inicio de ciclo escolar miles de alumnos se han quedado sin clases durante varias semanas debido a que las escuelas no cuentan con la plantilla de docentes completa. Esto ha ocurrido no tanto por la falta de maestros, sino por la existencia de un régimen de contratos temporales que cada 6 meses separa a los docentes interinos de sus grupos escolares y muchos de ellos no vuelven a ser contratados hasta después de varias quincenas. El problema no es menor; los docentes que se encuentran en esta situación de inseguridad laboral suman alrededor de 15 mil tan solo en la sección 9; muchos con más de 10 años cubriendo interinatos.

Es apremiante que este problema se resuelva estableciendo un programa de basificación en la doble plaza. La mal llamada reforma educativa apresuró la jubilación de miles de docentes, con lo cual se generaron vacantes definitivas de las cuales solo una parte se pusieron a concurso. Por lo tanto, están disponibles para basificar a quienes laboran sujetos al régimen de contrato temporal en una segunda plaza.

Desde luego, la mejor alternativa no es que los docentes laboren el doble turno, pero la precariedad salarial obliga a ello. Actualmente el sueldo quincenal neto de un docente con plaza inicial en Ciudad de México es de 8 mil 200 pesos mensuales. Es decir, muy lejos de los 220 mil pesos de lo que recibía el anterior secretario de educación pública o de los más de 200 mil

pesos que recibe un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

La estabilidad laboral de los docentes repercutirá de manera favorable en el trabajo escolar. Con el personal completo desde el inicio de cada curso escolar ningún alumno sufrirá la pérdida de clases y los colectivos podrán concretar en mejores condiciones los planes de trabajo que se propongan.

A los diputados y senadores se les pueden reducir sus ingresos a la mitad y no por ello dejarán de vivir con decoro. A los maestros, un descuento indebido o un gasto inesperado les trastoca la sobrevivencia. Si los maestros y maestras son el eje de la transformación de la educación, lo elemental y justo es que se les pague mucho mejor. Queda en manos de los legisladores autorizar un incremento sustancial al presupuesto educativo y con ello hacer posible el incremento de los salarios de los docentes en activo. Ello sin olvidar a los siempre olvidados docentes jubilados, que subsisten con pensiones prácticamente congeladas.

En los últimos años las autoridades de la SEP decidieron cerrar los turnos vespertinos de muchas escuelas argumentando la reducción de la matrícula escolar, no obstante, jamás se han preocupado por resolver la saturación de los grupos en los turnos matutinos. Es irracional que se vacíen los turnos vespertinos mientras en los turnos matutino los docentes trabajan con más de 50 alumnos por grupo, sobre todo en las secundarias. La distribución de la matrícula se tiene que equilibrar y favorecer una mejor atención para todos los alumnos.

Es necesario revisar a fondo la función real de las autoridades de los distintos niveles del sistema educativo de Ciudad de México. Resulta lamentable que los directivos que realmente respaldan los esfuerzos para mejorar las condiciones de aprendizaje de los alumnos sean una minoría.

El resto de los directores e inspectores están sujetos a una red cuyo propósito central es mantener el control de los docentes y de los padres de familia. Una de sus funciones reales es evitar todo brote de inconformidad por la precariedad en las que subsisten los planteles. No toleran el más mínimo indicio de autonomía de las escuelas y obstaculizan las iniciativas que se adoptan para dinamizar el trabajo escolar o la gestión de recursos.

Los altos mandos de la estructura solo se ponen en contacto con las escuelas cuando la inconformidad rebasa a los directores e inspectores. Es entonces cuando se hacen presentes. Pero no para resolver sino para castigar. La insensibilidad e incapacidad de los mandos directivos se mostró con toda crudeza después de los sismos de septiembre del 2017. Prácticamente desaparecieron. Se atrincheraron en sus oficinas. Sistemáticamente se negaron a atender a los docentes y padres de familia de las escuelas dañadas.

A un año y dos meses de ocurridos los sismos, la reparación de las escuelas no ha culminado. Algunas no pasan de ser meros escombros y cientos de alumnos siguen tomando clases en aulas prefabricadas, utilizando baños móviles o letri-

nas que resultan insalubres. El nuevo gobierno tiene que atender de manera emergente todos los casos existentes en Ciudad de México y en el conjunto de los estados afectados.

Es indispensable, por lo tanto, que los funcionarios que ocuparán los cargos principales de los servicios educativos en Ciudad de México, las direcciones operativas y las direcciones regionales, por lo menos sean personas comprometidas con la escuela pública y respetuosas de las comunidades escolares. Que efectivamente destierren la corrupción, la venta de plazas, los aviadores y la malversación del presupuesto educativo y cualquier tipo de compromiso faccioso con las huestes del charrismo sindical. La transparencia en el manejo de los recursos tiene que ser obligatoria y toda la información tiene que ponerse a disposición de la sociedad de manera sistemática.

Hay más cosas que requieren revisión. No obstante, es menester reiterar que en este país no cualquiera puede ser docente. Es un imperativo que deje de criminalizarse a las escuelas Normales, sobre todo a las rurales. Tienen que fortalecerse las escuelas formadoras de docentes de tal manera que todos los que egresen de sus aulas estén debidamente formados y no se les someta a los burocráticos exámenes de ingreso al servicio.

El primero de julio de 2018 votamos por el cambio y no debíamos descansar hasta lograrlo. Que nuestro hartazgo y nuestros anhelos no se queden guardados y olvidados en las urnas.

Propuestas para mejorar la atención educativa a poblaciones rurales en México

Red temática de investigación de educación rural

<http://rededucacionrural.mx/>

Contacto: Diego Juárez Bolaños, santadeo@yahoo.com

En agosto de 2018 tuvo lugar el Foro “Propuestas para la educación rural para el sexenio 2018-2024”, convocado por Diego Juárez Bolaños, académico del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE) de la Universidad Iberoamericana, y responsable de la Red Temática de Investigación de Educación Rural del CONACYT (RIER). El evento contó con la participación de cuatro panelistas y alrededor de 50 asistentes¹. Como fruto del encuentro se elaboró este texto, que reúne una serie de ideas y propuestas que consideramos relevantes en el diseño e implementación de acciones y programas educativos dirigidos a la población rural.

Diagnóstico

- A pesar de que más de la mitad de las escuelas de educación básica en México se ubican en localidades rurales, su población continúa siendo la más excluida en el ámbito educativo (en particular, las localidades aisladas), tanto por los recursos que reciben, como por la infraestructura y equipamiento disponibles;

¹ Carlota Guzmán (UNAM), Alejandro Juárez (investigador independiente), Guadalupe Mendoza (Universidad Veracruzana) y Valeria Rebolledo (CREFAL). La información del Foro fue procesada y sistematizada por Graciela Messina, a quien le agradecemos la elaboración de la mayor parte de este documento, el cual recibió valiosos comentarios de Paola Arteaga (investigadora independiente), Amanda Cano (Normal Veracruzana) y Cenobio Popoca (Benemérita Escuela Nacional de Maestros).

procesos de gestión, supervisión y acompañamiento escolares poco adecuados; carencia de modelos pedagógicos pertinentes diseñados específicamente para atender la diversidad sociocultural existente en los territorios rurales, así como por la marginación, pobreza, exclusión y violencia que se viven en algunos de estos territorios.

- Las fronteras entre lo urbano y lo rural se han modificado, ya que algunos territorios rurales se han urbanizado y deteriorado en términos ambientales, mientras la población rural ha perdido su condición campesina, con la desaparición creciente del pequeño productor y el auge de los trabajos informales por parte de los pobladores rurales en las ciudades intermedias y grandes; mientras en las áreas urbanas viven ciudadanos que son campesinos en primera, segunda o tercera generación y conservan sus patrones culturales.
- Aunque se ha ampliado la cobertura de establecimientos escolares de educación obligatoria en las zonas rurales, ello se ha hecho sin generar proyectos integrales de educación rural. Varias de las modalidades, como la educación comunitaria del CONAFE, telesecundarias multigrado o telebachilleratos han trabajado con enormes dificultades presupuestales y limitados recursos físicos y humanos, situación que no ha permitido el cumplimiento de lineamientos legales básicos, tales como: a) Artículo 3º constitucional: “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”; b) Artículo 38 de la Ley General de Educación: “La educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios”, por mencionar un par.
- La formación inicial y continua de los docentes oferta contados programas especializados, cursos para el multigrado o la ruralidad. Solo 24 escuelas Normales ofertan la licenciatura en educación indígena intercultural y bilingüe, mientras un par de ellas ha incluido el enfoque multigrado a nivel de algunas asignaturas dispersas, que son además de carácter optativo. Aún más, desde hace varias décadas las Normales Rurales dejaron de estar en la agenda de la política educativa. Asimismo, en las propuestas de actualización para los docentes en servicio imperan programas uniformes que pocas veces contemplan la diversidad de los contextos escolares y socioculturales de los territorios rurales.
- Muchos procesos de enseñanza se han subordinado a las evaluaciones estandarizadas y en gran escala de docentes y de estudiantes, mientras se busca el rendimiento escolar observable y medible en términos de indicadores de logro definidos según modelos urbanos, antes que la construcción de criterios de reflexión y crítica por parte de los niños y jóvenes. Además,

los docentes no han sido tomados en cuenta en la construcción y aplicación de evaluaciones al desempeño.

- Tanto la reforma educativa del 2013, como el Nuevo Modelo Pedagógico han invisibilizado a la educación rural, mediante el planteamiento de un currículum que no toma en cuenta sus particularidades ni se han elaborado materiales contextualizados. Además, está ausente una perspectiva intercultural transversal en los programas de estudio de todos los niveles educativos.
- El desarrollo de programas (como Escuela al Centro) parten de la premisa de que todas las escuelas cuentan con figuras administrativas, desconociendo la existencia de decenas de miles escuelas multigrado donde los docentes deben realizar labores directivas al mismo tiempo que imparten clases.
- La población estudiantil con necesidades educativas especiales del medio rural está prácticamente olvidada por las autoridades: no existen programas de atención dirigidos hacia ellos, no cuentan con acceso a las USAER o a los Centros de Atención Múltiple (CAM), además que los docentes no cuentan con alguna formación específica, ni se ofertan becas o apoyos extras al alumnado.
- La política de cierre de las escuelas rurales, destinada a concentrar a los estudiantes en los planteles de organización completa, impulsada durante la presente adminis-

tración federal por el CONAFE y la SEP, no se acompañó con la difusión pública de los estudios técnicos mediante los cuales se fundamentaron tales acciones, que incorporan: a) el diagnóstico, plan de acción y los niveles educativos que fueron incluidos; b) criterios para seleccionar y número de escuelas que fueron cerradas; c) recursos asignados, actores e instituciones implicados; d) valoración de las consecuencias pedagógicas, económicas, sociales, culturales tanto en las localidades de origen como de destino de los estudiantes; e) medidas para garantizar la seguridad en el traslado de los estudiantes a los establecimientos de acogida; f) participación de padres y madres de familia en la planeación, desarrollo y valoración de la política; g) uso que se dio a los espacios escolares que fueron cerrados. Así, los procesos de cierre de escuelas rurales han sido poco transparentes y las comunidades no han sido consideradas en los procesos de toma de decisiones, planeación, ejecución y evaluación de tales medidas, como sugiere la literatura especializada que debe realizarse.

En este marco se recomienda:

1. Diseñar y poner en marcha **acciones públicas de educación rural** desde el enfoque de derechos, la interculturalidad, la interdisciplinariedad, la perspectiva de género y la investigación educativa, en un doble sentido: a) recuperando los resultados de los estudios disponibles, y b) consolidando una actitud investigativa, dispuesta a pensar otras alternativas.

2. **Equidad en las oportunidades para los estudiantes:** diseñar políticas para garantizar la trayectoria educativa de los estudiantes rurales en condiciones equitativas, en particular el acceso, la permanencia y la continuidad entre todos los niveles y modalidades.
3. **Continuidad entre la educación básica, media superior y superior:** promover la articulación entre el tercer ciclo de la educación básica, la media superior y la superior, las cuales siguen operando como niveles independientes entre sí, con el consecuente abandono escolar.
4. **Atención de la diversidad:** poner a disposición de los docentes programas formativos y recursos pedagógicos para que puedan implementar estrategias y acciones de atención de la diversidad, desde las diferencias según género y edad, hasta las singularidades sociales, culturales, lingüísticas, y de aprendizaje, asociadas con localización, pertenencia, clase social y distinciones individuales.
5. **Articulación entre políticas de educación rural y políticas de educación intercultural y bilingüe,** en todas las asignaturas y en la vida cotidiana del centro educativo, sin limitarse al área de “lengua materna”. Ofrecer educación intercultural en todas las escuelas rurales, tanto en zonas indígenas como mestizas.
6. **Modelos pedagógicos multigrado:** diseñar modelos pedagógicos multigrado, aprovechando sus potencialidades, ya que: a) favorecen el trabajo colaborativo y una mayor autonomía de los estudiantes; b) al distanciarse de la clasificación por grados, los maestros organizan sus grupos acorde con las características, intereses y avances de los estudiantes; c) la interacción de los alumnos de diferentes edades propicia conocimientos y conversaciones que fortalecen, cuestionan y transforman sus saberes previos, así como los acercan a nuevos saberes y habilidades.
7. **Aprendizaje colaborativo:** promover comunidades de aprendizaje, así como experiencias colaborativas, en particular las tutorías, tanto individuales como colectivas, en todos los niveles y modalidades de la educación rural: tutorías de docentes a estudiantes y viceversa, entre profesores y entre estudiantes.
8. **Diseño de estrategias didácticas situadas:** establecer criterios para el diseño de estrategias didácticas que permitan desde su condición de actividades situadas en los contextos rurales: a) aprovechar los recursos diversos que ofrecen las localidades en la vida cotidiana; b) orientarse hacia situaciones y problemas comunitarios; c) ser compartidas e involucrar a las personas de las poblaciones rurales; d) ser significativas para los entornos de los estudiantes; e) aprovechar los saberes previos de estudiantes y docentes; f) ser realizadas en el aula, o por cuenta propia, tanto dentro como fuera de la escuela; g) promover los procesos diversos de aprender, en congruencia con los hallazgos del constructivismo; h) emplear materiales múltiples, concretos, económicos y accesibles

en las comunidades; i) innovar, creando variantes que crecen en complejidad en forma gradual.

9. Repensar un **currículo flexible**, tanto para la organización escolar graduada como para multigrado.

10. Desarrollar programas para atender de manera específica a población estudiantil con **necesidades educativas especiales** del medio rural.

11. **Gestión centrada en la escuela y en el aprendizaje:** a) fortalecer la gestión escolar como un proceso de co-diseño con las escuelas evitando la toma de decisiones desde los ámbitos estatal o federal; b) centrar la gestión escolar en la dimensión académica y no en la dimensión administrativa; c) reducir la carga burocrática-administrativa de los directores, los supervisores y los Asesores Técnico Pedagógicos; d) reemplazar la práctica de la supervisión por la de acompañamiento, centrada en el diálogo de saberes y la reflexión desde la experiencia, en vistas de crear comunidades de aprendizaje; e) explorar alternativas para “descargar” o liberar a los docentes del desempeño simultáneo de la función directiva, por ejemplo mediante la figura de los directores itinerantes; f) reducir el tiempo que dedican los docentes a labores administrativas, a fin de generar las condiciones necesarias para que dediquen el mayor tiempo a las actividades de enseñanza y aprendizaje.

12. **Materiales de aprendizaje de producción local:** propiciar la elaboración de a) materiales impresos y digitales, generados

preferentemente en forma descentralizada y local; b) materiales en todas las lenguas indígenas y para todos los niveles educativos; c) materiales con elementos comunes a nivel nacional, en vistas de promover el diálogo y los análisis comparados; d) materiales contextualizados, como cuadernos de trabajo y otros que faciliten el aprendizaje autónomo.

13. **Distribución de los docentes:** asignar a los docentes en planteles cercanos a su lugar de residencia, así como distribuir a los maestros en las asignaturas de acuerdo con su formación inicial.

14. **Personal docente especializado en las escuelas rurales:** promover la presencia de profesores de diferentes disciplinas y bajo distintos regímenes: educación física, artística, tecnologías de la información, necesidades educativas especiales, nutriólogos y psicólogos; estos actores pueden estar designados en una sola escuela o pueden ser itinerantes y atender a varios establecimientos escolares a la vez.

15. **Educación artística y científica en el sector rural:** acercar a las escuelas rurales experiencias culturales y científicas y visitas a museos. Aprovechar el servicio social de algunas profesiones para enriquecer las experiencias educativas de los estudiantes de estos contextos.

16. **Programas de formación docente y de figuras educativas de acompañamiento y supervisión:** a) propiciar programas de formación docente que promuevan la autonomía y la capacidad de investigar desde la

experiencia; b) formación de carácter pedagógico crítico, que promueva la reflexión de la práctica, a partir de la investigación, así como permita comprender la lógica de los modelos que orientan su acción; c) formación para todos los actores escolares, desde los docentes al personal directivo, supervisores y Asesores Técnico Pedagógicos, en temas como procesos de aprendizaje y enseñanza en los grupos multigrado, atención de la ruralidad y con grupos indígenas y población jornalera agrícola migrante.

17. **Condiciones para la formación:** a) crear condiciones favorables para la asistencia de los docentes y otras figuras educativas a cursos presenciales de formación continua, desde la “descarga laboral”, horarios viables, pago de viáticos, entre otros; b) crear condiciones para la participación de los maestros y otras figuras en los cursos de formación continua en línea, tales como: equipo y acceso a internet en las escuelas; c) facilitar las condiciones para que los profesores rurales continúen estudios de posgrado, participen en pasantías en otros estados de México, así como en programas internacionales de movilidad; d) favorecer el involucramiento de las Instituciones de Educación Superior locales o regionales en procesos de formación continua a docentes de contextos rurales.

18. **Salarios docentes y de otras figuras:** generar salarios equivalentes para los diferentes niveles educativos y asegurar el pago a tiempo. Explorar la pertinencia de pagos complementarios o estímulos de diversa índole, asignados a la comunidad, para los docentes del medio rural,

considerando criterios como el grado de marginación, aislamiento y seguridad de las comunidades.

19. **Enfoque comunitario:** a) promover que las escuelas rurales adopten un enfoque comunitario, contribuyendo al fortalecimiento de las localidades en las cuales se insertan; b) fomentar relaciones solidarias, equitativas y horizontales entre los centros educativos y los habitantes de las comunidades, mediante esquemas locales de participación social.

20. **Innovación:** recuperar y aprender de experiencias innovadoras y de las buenas prácticas educativas desarrolladas en el ámbito rural, a nivel regional, nacional, e internacional.

21. **Infraestructura y equipamientos escolares pertinentes:** formular políticas de construcción, mejora y mantenimiento de la infraestructura educativa en el medio rural, en particular: a) crear condiciones para que los planteles cuenten con servicios básicos de agua, electricidad, internet, dispositivos digitales suficientes y actualizados, así como instalaciones en buen estado, con buena ubicación, ventilación, y adaptadas al clima; b) garantizar que las Reglas de Operación de los programas de equipamiento e infraestructura consideren entre su población objetivo a las escuelas rurales de manera prioritaria; c) garantizar instalaciones para funciones múltiples, sin limitarse a las aulas, en particular servicios sanitarios suficientes y en buen estado; d) construir planteles propios para los telebachilleratos, dadas las dificultades que

presenta el préstamo de las instalaciones por parte de las telesecundarias; e) dotar equipamiento escolar pertinente y adecuado a los contextos rurales. Las políticas referidas a infraestructura y equipamiento son condición necesaria pero no suficiente para una educación rural inclusiva.

22. **Educación y trabajo:** articular la educación en zonas rurales con propuestas de acercamiento al mundo del trabajo, sin un horizonte de empleabilidad en el corto plazo. La escuela rural no debe ser definida desde las condiciones del mundo laboral.

23. **No cerrar escuelas rurales,** dejar de lado la opción de transportar a los alumnos de sus comunidades de origen a una escuela de mayor tamaño. Por el contrario, fortalecer el derecho a la existencia de escuelas ubicadas en las comunidades rurales, ya que son un espacio de convivencia,

generan un vínculo pedagógico centrado en los estudiantes, permiten más vinculación con la comunidad y potencian su identidad cultural.

24. Fortalecer la **investigación dirigida la educación rural.** La Red Temática de Investigación de Educación Rural es uno de los pocos espacios en nuestro país para realizar esta labor, pero sus acciones son insuficientes ante la dimensión, complejidad y diversidad de la educación rural.

25. Definir la **educación rural** como **responsabilidad** tanto del **sistema educativo y de la sociedad en su conjunto y no solo de los maestros rurales.** Crear un área específica en la SEP que atienda las particularidades pedagógicas, de gestión, supervisión, acompañamiento, infraestructura, equipamiento, materiales, condiciones de trabajo de las escuelas rurales.

Desafíos de la educación escolar indígena para el Siglo XXI

Gabriela Czarny

Profesora-investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco

Gisela Salinas

Profesora-investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco

Este artículo analiza algunos desafíos de la educación escolar para pueblos y comunidades indígenas, a partir de un acercamiento a lo ocurrido, y también a lo que no, en este campo, por impulso del Estado mexicano en las últimas décadas. Sin el afán de hacer un balance, la intención es dar cuenta de algunas problemáticas, organizadas en tres ejes, para contribuir a la discusión entre actores diversos.

En México, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) señala que uno de cada diez mexicanos es indígena y que según datos de la Encuesta Intercensal INEGI (2015), más de 25 millones de personas reconocen su identidad indígena; de ellos, siete millones hablan una lengua indígena, de los cuales casi el 88% son bilingües en lengua indígena y español, el 12% restante es monolingüe en lengua indígena. Sin embargo, bajo la denominación de indígena muchos pueblos presentan modos diversos de plantear sus proyectos de vida, lo que incluye el derecho a la educación con equidad, pertinencia y justicia sociocultural.

Concepciones sobre lo indígena en el campo educativo

En las políticas educativas dirigidas a la población indígena existe un modo de concebir a los pueblos en el que han sido tratados como una población que requiere una atención diferenciada y, con ello, como sujetos beneficiarios de interés público y no como sujetos de derecho. El tema de la relación entre el Estado nacional y los pueblos indígenas ha ocupado una parte importante del

trabajo de investigadores, así como el desarrollo de políticas específicas conocidas como *indigenistas*, dirigidas a la integración e incorporación de los indígenas a la nación. Pero es a partir de la suscripción en 1990 por parte de México del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y después con la modificación del artículo 2º Constitucional en 2001, cuando inicia un nuevo periodo donde los derechos de los pueblos y comunidades indígenas se visibilizan. Lo anterior modificó paulatinamente los marcos legales, tanto en el tema educativo como en el social, aunque no siempre ha conducido a respetar los derechos, que promueven la igualdad de oportunidades y la eliminación de cualquier práctica discriminatoria a través de políticas y acciones diseñadas y operadas conjuntamente, entre la federación, las entidades federativas, los municipios y los pueblos indígenas.¹

El levantamiento en 1994 del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas marcó un antes y un después de la última parte de la historia contemporánea de los pueblos indígenas, recordándole a la nación que existen y que han planteado “nunca más un México sin nosotros”. Esa irrupción no ha tenido ecos para la instalación de un verdadero diálogo, sino que ha generado políticas adversas bajo los tintes del multiculturalismo neoliberal.

La imagen folclorizada en las políticas sobre “lo indígena” –campesinos con atributos específicos– niega la condición multifacética de los pueblos, los que desde hace varias décadas residen y viven también en diversos centros

urbanos, congregados bajo diferentes modalidades. Este cambio de residencia –debido a dinámicas económicas que incluyen la pérdida de sus tierras, así como cuestiones políticas y religiosas, entre otras– ha contribuido a la reconfiguración de nuevas formas de identidad y pertenencia a sus pueblos y comunidades. La percepción sobre quiénes son los denominados indígenas mantiene elementos de viejas tradiciones antropológicas que los definieron por hablar una lengua originaria, vestirse con trajes tradicionales, y vivir bajo formas de organización social específicas (Díaz Couder, Gigante, Czarny y Salinas, 2017).

A partir de los años setenta, la educación escolar indígena en México, al igual que en la mayoría de los países de Centro y Sur América, en los niveles de preescolar y primaria se orientó bajo enfoques bilingües-biculturales, y desde hace dos décadas, interculturales-bilingües. En años recientes, éstas últimas se han modificado bajo la perspectiva de educación inclusiva. Así, los indígenas pasan a formar parte de la atención a la población vulnerable, que prioriza lo individual sobre lo colectivo, pero fundamentalmente, niega el derecho a la diferencia cultural.

El debate sobre educación intercultural ha ganado un importante terreno en la región, y se reconoce que existe multiplicidad de significados. No es lo mismo que se plantee educación intercultural solo para los pueblos indígenas desde el Estado, que cuando las organizaciones y comunidades lo retoman como perspectiva para sus propios proyectos.

¹ De conformidad con el artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pueblos indígenas y escolarización

En nuestro país se ha desarrollado el subsistema de educación indígena a través de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), desde el cual, con base en el currículo nacional y orientaciones bajo el enfoque intercultural bilingüe, se atiende la educación preescolar y primaria indígena, que opera principalmente en áreas rurales y en modalidad multigrado.² Antes de la DGEI (1978), la castellanización ocupó el lugar central en el contexto de la política educativa; después de su creación, las lenguas indígenas y la elaboración de libros de texto en éstas, comenzaron a tener un lugar que no siempre ha alcanzado los resultados esperados.

En la educación básica actual y bajo la perspectiva de identificación por ser hablante de una lengua indígena (HLI), tenemos que una alta proporción de niñas y niños indígenas se ubican en el nivel de preescolar y primaria indígena (68% y 54%); otro sector se encuentra en las escuelas de preescolar y primarias de tipo general (23% y 43%), mientras que en la secundaria, la mayor proporción de jóvenes indígenas se encuentran en telesecundaria (52.4%), en secundarias técnicas (23.3%) y en secundarias de tipo general (21.4%) (INEE, 2017).

Esta demarcación entre escuelas de educación indígena (para indígenas) y escuelas generales, también se ha extendido en el nivel de la educación superior, con las universidades interculturales. Sin embargo, entre la educación básica y la superior hay varias brechas que inciden en la

continuidad escolar, entre ellas: a) las condiciones socioeconómicas de las familias; b) el impacto de la discriminación que viven en escenarios escolares y fuera de las comunidades. c) las habilidades académicas no adquiridas para poder hacer frente a las demandas universitarias y d) la perspectiva sociocultural en torno al género para el acceso de las mujeres a mayores niveles escolares. No es de extrañar que solo el 3% de la población indígena llega a la educación superior (INEE, 2017).

La desigual gestación e implementación de políticas educativas dirigidas a los pueblos indígenas ha mantenido las siguientes dificultades:

- Las condiciones materiales de las escuelas.
- Los procesos formativos de los docentes.
- La ausencia de un currículo con pertinencia que recupere el derecho y la perspectiva de los pueblos, y que tenga como base un enfoque de enseñanza, aprendizaje y evaluación situados.
- La resistencia al uso de las lenguas indígenas por causas de discriminación y la desubicación lingüística de los maestros en las escuelas indígenas.
- Las estrategias pedagógicas pertinentes para el trabajo en contextos escolares multigrado.

² De acuerdo con datos del INEE (2017), los servicios de educación indígena son multigrado en más del 80% en entidades como Durango, Campeche, Quintana Roo y en más del 60% en Chiapas y San Luis Potosí.

- Los apoyos escolares que van desde libros de texto y materiales educativos hasta asesorías, acompañamientos, tutorías, servicio de apoyo técnico a las escuelas, entre otros.

Al mismo tiempo, en este complejo escenario, se han construido experiencias que documentan mejoras y logros en los aprendizajes escolares, y en los procesos de desarrollo bilingüe de niñas, niños y jóvenes indígenas, a partir del trabajo conjunto entre docentes y comunidades, acompañados en ocasiones por especialistas.

Formación y profesionalización de docentes de educación indígena en escenarios de reforma educativa

La reforma educativa (2013) ha tenido impactos también en las escuelas del medio indígena y en los procesos de formación y profesionalización. Desde los primeros promotores culturales (a mediados de los años sesenta) hasta los actuales maestros indígenas³ se ha privilegiado, desde el sistema educativo, una concepción de técnico y no de profesional, por lo que la perspectiva de “capacitación” forma parte de las acciones y políticas formativas, mientras que el fortalecimiento de la formación inicial y el desarrollo profesional para estos docentes tiene menor peso. Recordemos que, hasta hace pocos años, “hacerse maestro de educación indí-

gena” tenía como requisitos hablar una lengua indígena y tomar un curso de inducción a la docencia.

Entre los programas e instituciones vigentes para formar profesionales y docentes para el campo de la educación indígena, con diversas mallas curriculares y condiciones de operación, se encuentran la Licenciatura en Educación Indígena (LEI) en la Unidad Ajusco de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), dirigida a la formación de profesionales para la educación indígena; las Licenciaturas en Educación Preescolar y en Educación Primaria para el Medio Indígena (LEP y LEMI) impartidas en Unidades y Subsedes de la UPN en más de 20 entidades federativas, orientadas a nivelar y profesionalizar a los docentes frente a grupo, sin estudios de licenciatura; y las Licenciaturas en Educación Preescolar y en Educación Primaria con Enfoque Intercultural Bilingüe en algunas escuelas Normales, orientadas a la formación inicial de los futuros docentes de educación indígena. Los procesos de formación y profesionalización han impactado favorablemente en los jóvenes y sus comunidades. Así, hoy tenemos un conjunto de egresados, muchos de ellos con posgrado, que bien podrían contribuir al campo educativo, no solo en la educación indígena sino en el sistema educativo general, en lo referido a las perspectivas sobre la diversidad cultural y lingüística, y para el mismo desarrollo de las lenguas originarias en la escuela, u otras instancias.⁴

3 De acuerdo con datos de la DGEI, en el subsistema de educación indígena en el ciclo escolar 2016-2017 contaba con 60 mil 477 docentes que atendieron a poco más de 1.3 millones de niñas y niños indígenas y en situación de movilidad en 22 mil escuelas. Actualmente, cerca de 15 mil docentes de educación indígena no cuentan con título de licenciatura.

4 La formación docente para una educación bilingüe -con las lenguas originarias y el español- es una asignatura pendiente. El discurso recurrente resalta que el problema para la enseñanza bilingüe es la carencia en “métodos específicos”, aspecto que se reduce a una dimensión más bien técnica, sin reconocer y apuntar a la ausente operación de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

La reforma educativa y su marcada concentración en la evaluación del desempeño, en el marco del Servicio Profesional Docente (SPD), produjeron un debilitamiento de las instituciones formadoras. A partir de señalar que “cualquiera puede ser maestro” (Nuño, 2016) –y con ello, la apertura de la docencia a otras profesiones– la incorporación de jóvenes indígenas y no indígenas interesados en formarse como docentes en las escuelas Normales, se redujo. Las orientaciones educativas en el contexto del llamado “nuevo modelo educativo” han reducido los procesos de enseñanza y aprendizaje a un ejercicio técnico de evaluación. La preocupación por el seguimiento y control del trabajo docente a través de los Consejos Técnicos Escolares (CTE) y de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación (COPASE) orientó a una burocratización del trabajo colegiado en las escuelas y trastocó su relación con las comunidades. La promoción de espacios como la *autonomía curricular* ha resultado una estrategia que reafirma la inequidad educativa; por sus condiciones de operación diversas y las posibilidades reales del trabajo docente en las escuelas de educación indígena que tienen menos posibilidades ejercer tal autonomía.

Los contextos y circunstancias específicas de cada escuela y región deben ser el punto de partida para fortalecer procesos reales de enseñanza y aprendizaje situados, aspectos que no se pueden medir solo a través de modelos de evaluación centralizados, como base para la mejora en las escuelas.

Algunos desafíos para la educación escolar indígena

- Reconocer a los indígenas como sujetos de derechos individuales y colectivos, frente a los múltiples escenarios de adscripciones identitarias de los pueblos y comunidades.
 - Considerar la participación directa y horizontal de los pueblos para la construcción de políticas, propuestas, planes, programas, materiales y estrategias para el campo educativo.
 - Reconocer la diversidad de situaciones sobre el bilingüismo y plurilingüismo en diferentes contextos y favorecer su presencia en ámbitos distintos.
- Fortalecer la formación inicial y el desarrollo profesional de los docentes de educación indígena y del sistema educativo general, así como de las instituciones responsables, desde una perspectiva que incorpore la diversidad en todas sus dimensiones y para todos los contextos y niveles educativos.
- Fortalecer las condiciones de trabajo docente en las escuelas multigrado que se ubican en contextos indígenas y rurales, así como la infraestructura escolar.
- Privilegiar la contratación de profesionales formados y hablantes de lenguas originarias para escuelas de educación indígena y para el sistema educativo general.

- Apoyar el desarrollo de proyectos elaborados por colectivos de docentes y comunidades, acompañados por diversos actores, que recuperen las fortalezas, debilidades y propuestas para mejorar la educación escolar indígena en diferentes contextos.

Referencias

- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2015), *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2015*, consultado en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239941/02-numeralia-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (14 de agosto de 2001), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Díaz Couder, E., Gigante, E., Czarny, G. y Salinas, G. (2017), *Proyecto Formación docente para una educación intercultural del siglo XXI*, México, CGEIB/CONACYT/UPN.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2017), *Breve panorama educativo de la población indígena*, México, INEE.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015), *Encuesta Intercensal 2015*, México, INEGI, recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>
- Nuño A., en Robles, L. (22 de marzo de 2016), Cualquiera puede ser maestro, en *Excélsior*, p. A1, México.

Pueblos indígenas y educación en México

Javier López Sánchez

Director general de Educación Indígena de la Secretaría de Educación Pública

Te smelelul jk 'op ka 'yejtike ma stak ' ya swalpatinbey sk 'op ya 'yej te yantik ot 'aniletike melel, jun pajal ay yet 'alul, jun pajal ay stoyolul, jun pajal ay sk 'oplalul te jk 'opka 'yejtike.

[“La verdad de nuestra palabra y pensamiento, no puede darle la espalda a la verdad de la palabra y pensamiento de los otros corazones, porque cada cual tiene su propia profundidad, porque cada cual tiene su propia altura, porque cada cual tiene su propia importancia”]

Pensamiento maya-tseltal

Hace no mucho tiempo, un sabio maya tseltal, mi viejo abuelo, explicaba a propósito de la educación: “Pareciera que hoy es necesario pensar seriamente la necesidad de formar los corazones y los pensares de los niños. Pareciera que algo saben de lo que la escuela les enseña, y, a decir verdad, no entienden ni saben enfrentar la vida, eso sí, pareciera que han aprendido a ser orgullosos, duros de corazón y duros en su pensar”.

En una línea, probablemente parecida, el pensador Edgar Morin (2015, p. 41) nos dice: “La escuela, hoy, sobre todo para la adolescencia, no aporta el viático bienhechor para la aventura de vida de cada uno. No aporta las defensas para afrontar las incertidumbres de la existencia, no aporta las defensas contra el error, la ilusión,

la ceguera. No aporta, [... ...] los medios que permitirían conocerse y comprender al otro. No aporta la preocupación, la interrogación, la reflexión sobre la vida buena o el buen vivir. No enseña más que muy incompletamente a vivir, fallando en lo que debería ser su misión esencial.”

Curiosamente, en ambos casos, no aparece el sujeto maestro, que en los últimos años ha sido anulado, desacreditado y desprestigiado, al que se ha lastimado su dignidad y lacerado sus derechos. Se responsabiliza al maestro de todos los males de la educación, y se niega que, en lo subyacente a todo ello, se encuentra un sistema caduco que no responde a la realidad y a la exigencia social actual.

Si las percepciones del sabio y del pensador citados corresponden a la realidad educativa de hoy es imperativo reflexionar sobre el sentido de las políticas educativas, así como su posible articulación con las múltiples direccionalidades en el futuro inmediato y prospectivo en México.

Caracterización general de la educación en México

México es una nación multidiversa, multicultural y multilingüe; esas han sido sus características de siempre, negadas durante siglos. La visión del Estado-Nación mexicano se construyó desde el paradigma de la unicidad y la homogeneidad, lo cual, ha excluido a toda diversidad, particularmente, a los pueblos indígenas. Así, las políticas de “Estado”, las políticas “públicas” en general, y específicamente, las educativas, se han implementado de modo monocultural, monolingüe y asimilacionista.

Los efectos de la mirada pobre, integracionista y castellanizadora de la educación ofrecida a los pueblos indígenas, están a la vista: de los poco más de 25 millones de personas que se autoadscriben como tales, solamente hablan alguna lengua indígena cerca de 7 millones de personas. Con tristeza, se observa que hoy muchos niños y jóvenes ya no expresan sus sentimientos y pensamientos, ni nombran al mundo tierra con sus lenguas.

El ingreso de los niños y jóvenes indígenas a la escuela llamada “formal” siempre es un duro sufrimiento, pues no entender y menos comprender lo que el maestro “enseña” por el uso del español, causa tremenda tortura psicológica y, en consecuencia, ocurren la deserción, reprobación, repetición y los bajos niveles de aprendizaje. Es menester reconocer que ha existido siempre una mala calidad de la educación ofrecida a los pueblos indígenas, pues nunca ha sido inclusiva, equitativa ni pertinente cultural y lingüísticamente. La educación llamada indígena, se ha caracterizado, además, por su infraestructura pobre.

Por su visión unilineal, homogénea y positivista, el Sistema Educativo Nacional (SEN) ha segado también la mirada de todos los mexicanos, al “educarlos” en la unicultura y la unilengua, al educarlos bajo una sola historia. La consecuencia de dicha visión educativa se refleja también en la violencia, la discriminación y el racismo tanto social como institucional que se vive, situación que el nuevo gobierno está llamado éticamente a transformar.

Así pues, México ha sufrido los efectos de la dominación colonial unilineal y, hay que decirlo, el contexto postcolonial acentuó las relaciones

de dominación e imposición, y produjo la enorme desigualdad social, cultural, económica y política que, hasta hoy día, los pueblos indígenas siguen padeciendo. La llamada nación mexicana es producto de la imaginación colonial y postcolonial que, lejos de su pretendida unidad, ha provocado más bien la descohesión y la descomposición intra e interétnica.

Ante tales circunstancias, nos preguntamos: ¿qué camino seguir? ¿Cuál es el rumbo educativo a tomar, que permita la regeneración de la vida indígena y de la sociedad mexicana en general? ¿Qué tipo de educación debe ofrecer el nuevo gobierno para indígenas, afrodescendientes y mestizos, entre otros?

El nuevo rumbo posible de la educación

Se dice que la educación es motor de desarrollo de toda sociedad; pensemos que eso es cierto, sin embargo, hemos de decir que no puede serlo si no es democrática, plural e incluyente. De acuerdo con Luis Villoro (2007), tres son los grandes retos de la sociedad por venir o por construir: justicia, democracia e interculturalidad, retos que la educación está llamada a atender.

Algunos puntos clave a considerar:

- La educación debe ser prioridad en y para el Estado mexicano. Se debe creer seriamente que es motor de desarrollo de la sociedad, para lo cual, es de la más alta importancia pensar en el país que es México y su gente, y cómo lo queremos ver, luego entonces, repensar los fines de la educación mexicana.
- Lo anterior, exige cambios sustantivos en el SEN. Es impostergable impulsar un *sistema con enfoque intercultural para todos los mexicanos*, desde la primera infancia hasta la educación superior, toda vez que la filosofía intercultural busca en lo ético-filosófico, la validez y legitimidad de todos los pueblos, todas las culturas con sus lenguas y sus modos particulares de construir conocimiento, de mujeres y hombres en sus diferencias, es decir, una educación en y para la diversidad, la inclusión y el ejercicio pleno de los derechos; en lo epistemológico y pedagógico-didáctico, la construcción de sentido mediante la elaboración de situaciones auténticas de aprendizaje de modo situado, contextualizado y reflexivo mediante el dialogo de saberes; y en lo ético-político, la construcción y búsqueda de la justicia social. Se necesita un SEN que propicie la unidad en la diversidad, considerando los diversos contextos y particularidades de cada pueblo y región del país (contexto indígena, rural, urbano, migración).
- El SEN planteado requiere del componente de calidad, lo que implica pensarlo no solo en términos de la infraestructura ni solo de la cobertura, sino, de modo articulado con lo que supone una educación de calidad con equidad, incluyente y pertinente. México, como se dijo líneas arriba, es un país multicultural y multilingüe, por lo que *para los pueblos indígenas no habrá justicia, democracia y calidad si su educación no es equitativa, incluyente ni pertinente*. Para ello, la educación de y para los pueblos indígenas, requiere de una institucionalidad fuerte, que articule y trans-

versalice sus acciones educativas a favor de los pueblos indígenas a nivel federal, estatal, municipal y comunitaria. Es necesaria la creación de un Consejo Nacional de Educación para los Pueblos Indígenas, mismo que debe estar conformado por los 68 pueblos indígenas y afrodescendientes de México.

- La educación en México requiere no solo de un cambio de percepciones sino fundamentalmente de valores como la honestidad y la justicia, por ello, la relevancia de la filosofía intercultural. Esto exige la puntual revisión y construcción de los currículos del SEN con enfoque intercultural (pluralista, incluyente, articulador y flexible), el diseño de los libros de texto y los dispositivos pedagógicos considerando la diversidad, la formación docente situada y reflexiva.
- En el campo de la educación intercultural y actualmente desde las posturas decoloniales se ha avanzado en la construcción de nuevas epistemologías, más propicias para atender la diversidad en los procesos educativos y en todas las dimensiones de la vida en sociedad (Mignolo, 2000). Una pedagogía diferenciada y contextualizada supone una acción docente reflexiva que contribuye a la reconstitución de identidades trastocadas por una educación homogeneizante. Estamos pues ante la necesidad de un constructivismo identitario mediante la educación intercultural, esto es, formar niñas y niños indígenas seguros de sí mismos y abiertos al mundo, a la otredad desde lo que supone la autoidentidad, la autoafirmación y la exoidentidad, la intra y la intercultural (López Sánchez, *et al.* 2006), reconociendo los conflictos y complejidades, y a la vez, la riqueza de estar y ser parte de la diversidad, lo cual, sucede dentro de las dinámicas sociopolíticas marcadas por el reconocimiento válido y legítimo de los sujetos.
- La comprensión de la relevancia de una práctica educativa situada o contextualizada debe acompañarse de lo que muchos investigadores y profesionales han llamado docencia reflexiva. Se trata de la búsqueda de nuevos y mejores caminos sociales y pedagógicos desde la propia práctica profesional, sin hipotecar la construcción de la autonomía profesional, lo que supone sentido y proyecto en la profesión docente.
- La apuesta de formación docente que aquí planteamos busca lograr un futuro posible, un sendero sencillo, quizá espinoso, como aquel al que aluden los grandes relatos cosmogónicos en donde lo escabroso y accidentado del territorio que se pisa, es la anunciación de un nuevo horizonte; el sinuoso, pero asombroso y esperanzador sendero de la autonomía y la dignidad profesional docente, lo cual, lo potencia para la elegibilidad ética de su acción.
- La evaluación pedagógica para los aprendizajes y la propia evaluación docente deben estar orientados con clara perspectiva de mejora de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, con pertinencia cultural y lingüística. Se requiere también la conformación de un equipo técnico pedagógico para el Acompañamiento, Apoyo y Asesoría

in situ (AAA), en y desde las escuelas (probablemente itinerantes), la conformación de un cuerpo directivo con liderazgo, el involucramiento de las autoridades locales, comunitarias y padres de familia.

- Ante la vivencia y transformaciones tecnológicas que se viven hoy, sin duda, el uso del ciberespacio y la inteligencia digital debe ser considerada como una herramienta para la formación en la educación.
- Construir el SEN con enfoque intercultural de modo consensuado con todos los actores de la sociedad, y particularmente con los maestros, pues son actores claves como sujetos interactuantes de la política y del proceso educativo.

Para finalizar, hemos de decir que considerar la reconstrucción de la sociedad mexicana, es posible si emprendemos una educación más

humana e intercultural, con sentido y proyecto de vida para todos los mexicanos, si atendemos con lucidez su rica diversidad. Hoy se presenta la oportunidad de penetrar en los profundos laberintos de la realidad educativa y social de México, cuya dialéctica histórica consiste en un encuentro de las profundas raíces milenarias de las culturas de nuestros pueblos originarios y sus dioses aliados, en la aventura mítica de los seres transitorios que hemos sido y estamos siendo en este tiempo del mundo tierra, y el galope de la modernidad, también con sus propias y distintas aventuras míticas; encuentro desde donde emerge un vigoroso fuste arbóreo cuyas ramas económicas, políticas, sociales y culturales, se extienden como laberíntica sombra sobre nuestro México, dando forma y contenido a nuestro presente social, lo cual, es estratégico para la cohesión, la paz social y el buen vivir en la nación mexicana, reto que el nuevo gobierno ha de afrontar.

Referencias

- López Sánchez, Javier et al. (2008), *El enfoque intercultural en la educación. Orientaciones para maestros de primaria*, México, SEP.
- López Sánchez, Javier (2013), *Perspectivas de la Inclusión y equidad desde las escuelas. V Congreso Internacional de Educación: Formación docente para una sociedad incluyente*, Oaxaca, IME.
- López Sánchez, Javier et al. (2018), *Especialización en educación intercultural bilingüe*, Paraguay, OEI-MEC.
- Mignolo, W. (2007), *La idea de América Latina. La herida colonial y la noción decolonial*, Barcelona, Gedisa.
- Morín, Edgar (2015), *Enseñar a vivir. Manifiesto para cambiar la educación*, Buenos Aires, Nueva visión.
- Villoro, Luis (2007), *Los retos de la sociedad por venir. Ensayo sobre justicia, democracia y multiculturalismo*, México, FCE.

La infraestructura educativa en nivel básico y la política de gasto del gobierno federal 2013-2018

Sandra Oralia Maya Hernández

Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda

Alejandra Huerta Pineda

Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda

Uno de los elementos esenciales del sistema educativo de cualquier país son las escuelas o centros educativos, que deben cumplir condiciones mínimas de seguridad, espacio y servicios básicos, además de contar con el equipamiento necesario para que la labor de enseñanza y el aprendizaje por parte de los alumnos se lleven a cabo de manera óptima.

Diversos estudios han señalado la importancia de las instalaciones educativas en el aprendizaje de los alumnos en diferentes partes del mundo. Hoyos *et al.* (2012) presentan evidencia de que algunas características de la infraestructura influyen en el aprendizaje de los estudiantes más vulnerables, principalmente en los países en los que existe una mayor desigualdad. Duarte *et al.* (2011) concluyen que un mejoramiento de la infraestructura se asocia con mejores aprendizajes de los estudiantes en América Latina.

En el caso de nuestro país, la necesidad de avanzar en la mejora de la infraestructura educativa quedó plasmada en la meta III del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “México con Educación de Calidad”, el cual estableció entre sus objetivos *modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos y ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población*. De igual manera, en el Programa Sectorial 2013-2018 se reconoció que una debilidad del sistema educativo que se señala reiteradamente es el estado que guarda la infraestructura educativa, no solo por las carencias básicas sino también por la falta de acceso a tecnologías de la información y comunicaciones.

En este contexto, el gobierno federal planteó una estrategia que consistió, por un lado, en diagnosticar las necesidades de mejoramiento de las escuelas del país y, por el otro, ampliar el gasto de inversión en el sector. Para cumplir el primer objetivo el Ejecutivo Federal mandató al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizar el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), del cual se presentaron los primeros resultados en marzo de 2014 (Presidencia, 2014). Para lograr lo segundo, en 2015 anunció una estrategia para modernizar la infraestructura de los planteles de educación básica más rezagados, a través de los programas de la Reforma Educativa¹, Escuelas de Calidad y Escuelas Dignas (Presidencia, 2015). Además, en 2015 se implementó una estrategia aún más ambiciosa para que los estados accedieran de forma adelantada a los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples a través del Programa Escuelas al CIEN, que continuaría hasta 2015. De esta manera, tanto el gobierno federal como los estatales se propusieron ampliar la inversión en la modernización de las instalaciones –eléctricas e hidrosanitarias–, equipamiento y, en general, mejorar las condiciones físicas de las escuelas públicas, dando prioridad a la educación básica.

El presente artículo tiene como propósito mostrar los resultados relacionados con las características básicas de los inmuebles mediante la construcción de un índice que contempla los requisitos mínimos que debe cumplir una

escuela para poder operar, tales como la construcción del inmueble con materiales duraderos, el acceso a servicios básicos, la existencia de sanitarios, así como del mobiliario suficiente y en buenas condiciones para alumnos y maestros dentro de los salones de clase.

1. Índice de Rezago de Infraestructura Educativa y el gasto público

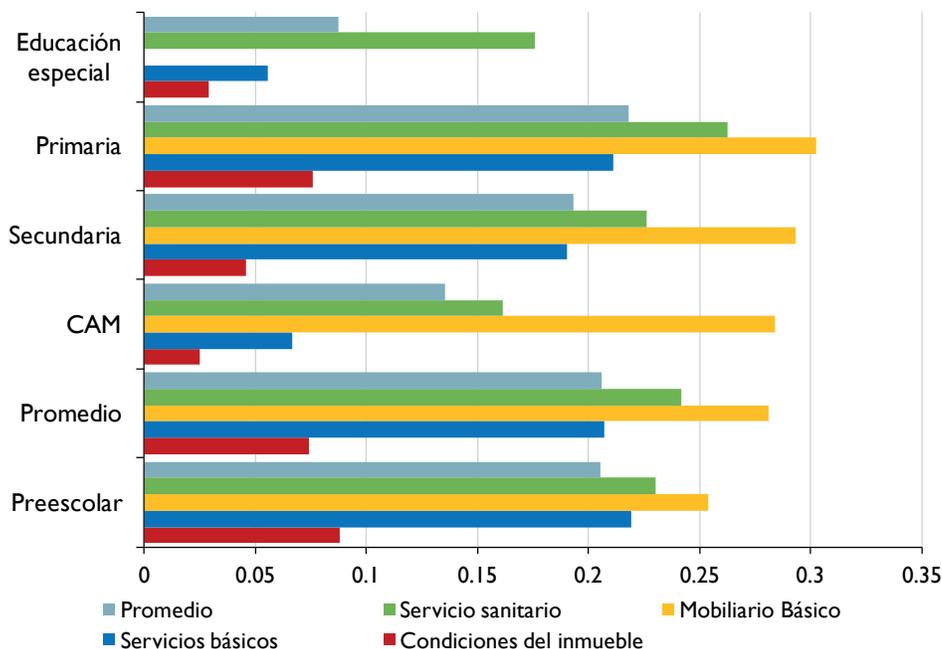
Para cumplir con el objetivo del diagnóstico, el CEMABE recabó información de 236,973 centros de trabajo, sobre la situación de sus inmuebles, acceso a servicios básicos, equipamiento básico, acceso a tecnologías, número de alumnos, docentes, personal administrativo, entre otros elementos de operación de las escuelas en el nivel básico a nivel nacional. Cabe destacar que, debido al boicot de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), 24,658 centros en Oaxaca, Chiapas y Michoacán no fueron censados, pese a lo cual los resultados a nivel nacional no se ven limitados pues se trata solo de poco más del 10% del total de centros de trabajo en el país.

Con base en los resultados del Censo es posible conocer las condiciones de las escuelas del país en sus diferentes modalidades: escuelas públicas o privadas, escuelas indígenas, por nivel educativo, entre otros. También es posible construir un indicador que englobe diversas características de las escuelas en un solo número. En el Índice de Rezago en Infraestructura Educativa

¹ Originalmente llamado Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de junio de 2014.

Gráfica 1.

Rezago de infraestructura física básica en el nivel básico, por nivel y modalidad



Fuente: elaboración propia con base en el CEMABE.

Básica elaborado con base en información del CEMABE (Huerta y Maya, 2018) se analizan cuatro aspectos fundamentales para el funcionamiento de una escuela: los servicios básicos, el estado del inmueble, el mobiliario dentro de los salones de clase y el estado y suficiencia del servicio sanitario. El indicador global mide la situación de rezago o carencia en las escuelas en cada uno de los aspectos mencionados, en una escala de 0 a 1; el valor de 1 significa que la escuela se encuentra en carencia total y 0 indica que la escuela no tiene carencia o rezago alguno.² La gráfica 1 muestra los resultados del índice para cada uno de los elementos y por modalidad de la escuela.

De acuerdo con este indicador, el rezago más importante que presentan las escuelas en los distintos niveles educativos es el mobiliario básico, que contempla sillas y mesas para alumnos y maestros, así como pizarrones en buen estado dentro del salón de clase. En el nivel primaria se aprecian las necesidades más grandes en relación con el mobiliario dentro de los salones, seguido por el nivel secundaria y los Centros de Atención Múltiple (CAM). A nivel nacional las escuelas necesitan renovar o reparar el 28% del mobiliario dentro del salón, y en nivel primaria este porcentaje sube a 30%. Esto evidentemente es un promedio de todo el país, y puede ser mucho mayor en

² Para mayor detalle sobre la construcción de este índice y otros indicadores de infraestructura en las escuelas de nivel básico ver Huerta y Maya, 2018.

ciertos estados o municipios, como se verá más adelante.

La segunda necesidad más apremiante es la del servicio sanitario suficiente y en condiciones óptimas para los alumnos, pues el 24% del total de escuelas y el 26% de las primarias carecen de un número mínimo de tazas sanitarias que funcionen y que cuenten con servicio de agua, en relación con el número de alumnos.

El tercer rezago en importancia lo constituyen los servicios básicos (luz, agua y drenaje), con un valor de 0.21. Las características del edificio en donde se encuentra la escuela, que se refiere al material con que están contruidos los techos, los muros y el piso, se ubica en cuarto lugar con un índice de 0.07. Como se puede apreciar el valor promedio en este indicador es mucho menor que el de los otros indicadores, lo cual sugiere que no se trata de un rezago tan apremiante en las escuelas en comparación con el mobiliario o con el servicio sanitario.

Ahora bien, estos indicadores son muy diferentes entre regiones. En Chiapas, por ejemplo, el indicador del mobiliario básico es de 0.46; en Guerrero y Tabasco de 0.41, respectivamente; y en Oaxaca y Veracruz de 0.39; es decir, en el sur del país las escuelas tienen en promedio un déficit de más del 40% en el mobiliario básico de los salones, mientras que a nivel nacional es del 28%.

Por su parte, el indicador del servicio sanitario asciende a 0.45 en Guerrero, 0.41 en Tabasco,

0.36 en Veracruz y 0.35 en Campeche, en tanto que el promedio nacional es de 0.24. En otras palabras, en los estados del sur se observa un déficit de tazas sanitarias para alumnos de entre 35% y 45%.

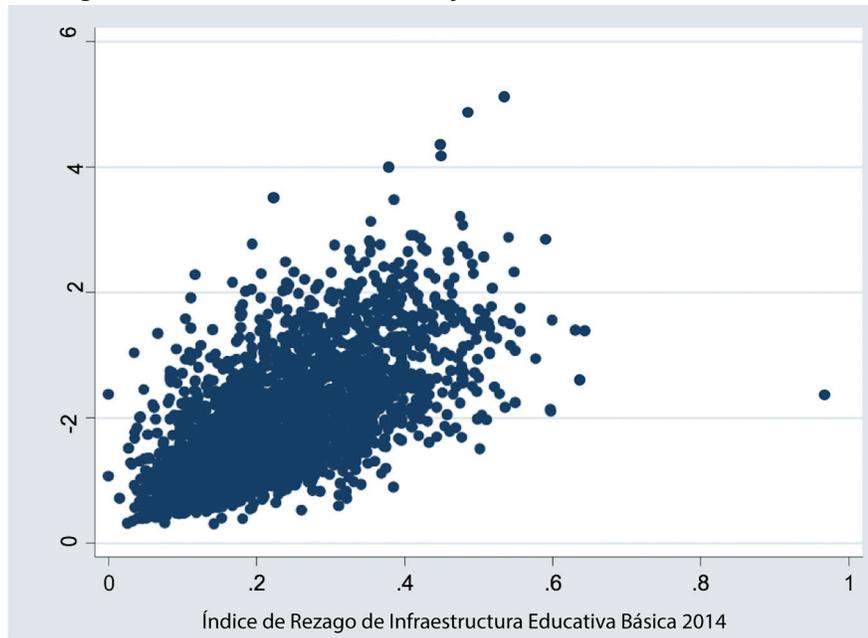
Esto es consistente con los resultados de otros estudios que han señalado que las carencias en las escuelas son mayores en las localidades con mayores índices de marginación, y como es bien sabido el sur del país presenta condiciones de marginación más altas que el resto de los estados.³

En efecto, el Índice de Rezago en Infraestructura Educativa guarda una relación muy estrecha con el Índice de Rezago Social 2015 elaborado por el Coneval, el cual mide carencias en educación, acceso a servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos de la vivienda a nivel estatal y municipal (ver gráfica 2). Es decir, las condiciones de rezago en las escuelas son un reflejo de las condiciones de rezago en general que presenta el municipio.

Los mapas 1 y 2 muestran las diferencias que existen entre municipios en los índices de rezago en mobiliario básico y en sanitarios. Como puede apreciarse, se reafirma la tendencia de que en el sur del país se encuentran los municipios con los índices más altos de rezago en infraestructura básica escolar –en algunos municipios el rezago es incluso mayor al 50%–, pero resalta también que existen municipios en estados del norte y centro – como Sonora, Chihuahua, o Baja California Sur–

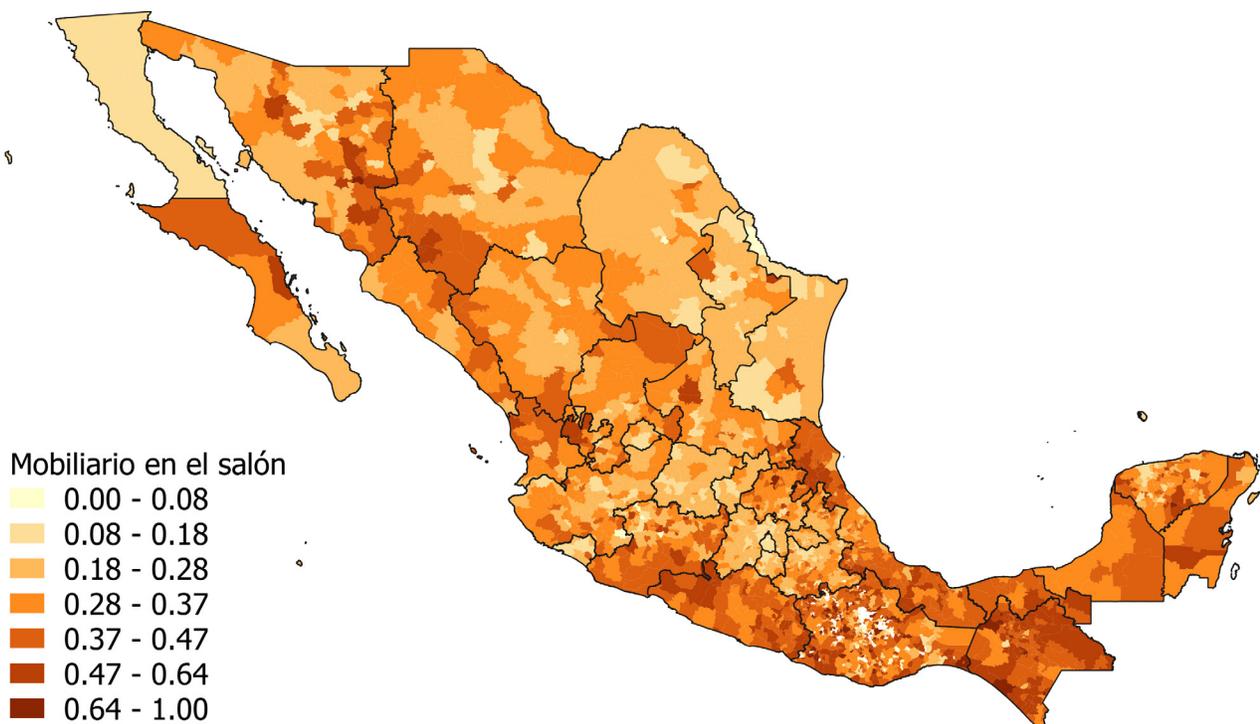
3 El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en 2007 encuentra que en aquellas localidades cuyos índices de marginalidad son los más altos, es donde se encuentran las escuelas con menor cantidad de servicios básicos y donde acuden los alumnos con los niveles socioeconómicos más bajos, en promedio, es donde se ubican las escuelas más precariamente dotadas.

Gráfica 2.
Índice de Rezago Social 2015 vs Índice de Infraestructura Física Educativa Básica 2014



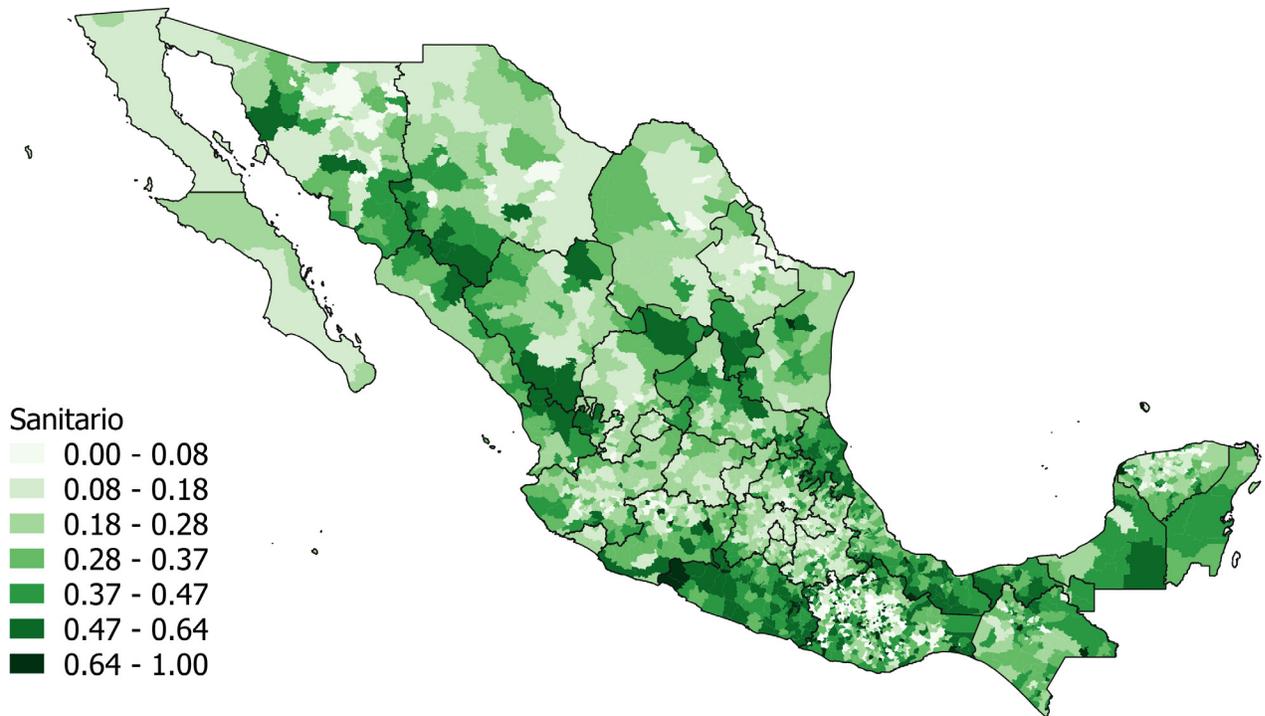
Fuente: elaboración propia con base en datos de Coneval y Huerta y Maya, 2018.

Mapa 1.
Índice de rezago en mobiliario básico por municipio 2014



Fuente: elaboración propia con base en el CEMABE.

Mapa 2.
Índice de rezago en servicio sanitario por municipio 2014



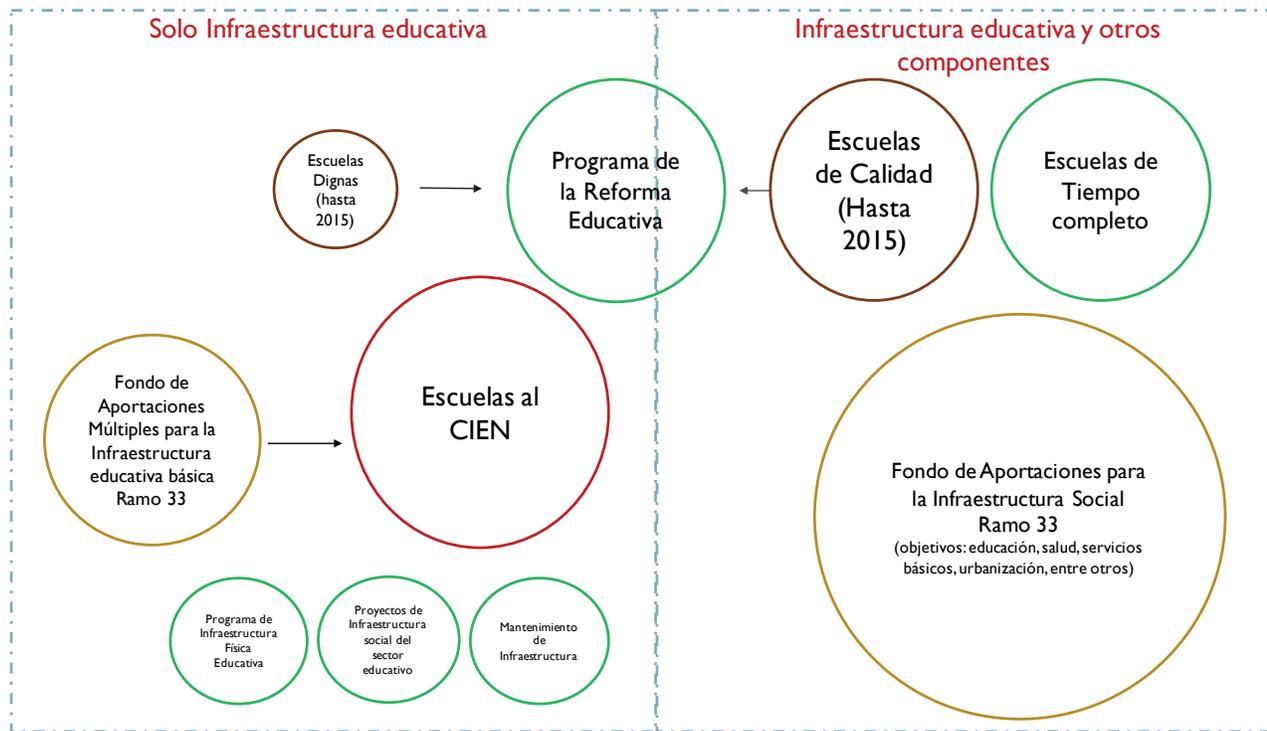
Fuente: elaboración propia con base en el CEMABE.

que muestran niveles de rezago similares a los que se observan en el sur, lo que sugiere que en estas entidades existe una desigualdad importante en la dotación de la infraestructura de las escuelas, y coexisten escuelas con un déficit importante de infraestructura con otras con pocas necesidades en este tema. También se observan estados como Baja California Norte, Ciudad de México o el estado de México que mantienen condiciones de rezagos bajos y relativamente homogéneos al interior de sus territorios, al menos en estos indicadores básicos.

En este contexto de rezago de infraestructura de las escuelas, el gobierno federal propuso aumentar los recursos destinados a la inversión en este rubro. En este nivel de gobierno existen varios programas presupuestarios que dedican parte o

el total de su presupuesto a inversión en infraestructura educativa. La Figura 1 muestra en forma esquemática los diferentes programas con componentes para infraestructura educativa. Lo primero que resalta es que coexisten dos tipos de programas: los que se dedican de manera exclusiva a la inversión en infraestructura educativa y los que destinan los recursos a distintos objetivos en educación, entre ellos la infraestructura. La administración 2013-2018 fusionó distintos programas de infraestructura y de promoción de la gestión escolar en el Programa de la Reforma Educativa que, junto con Escuelas de Tiempo Completo y Escuelas al CIEN, concentran la mayor parte de los recursos con algún componente destinado a infraestructura educativa. Además, existen otros fondos y programas que pueden destinar parte de sus recursos (sin

Figura 1.
Programas y recursos federalizados con objetivos de infraestructura educativa entre 2013 y 2018



Fuente: elaboración propia.

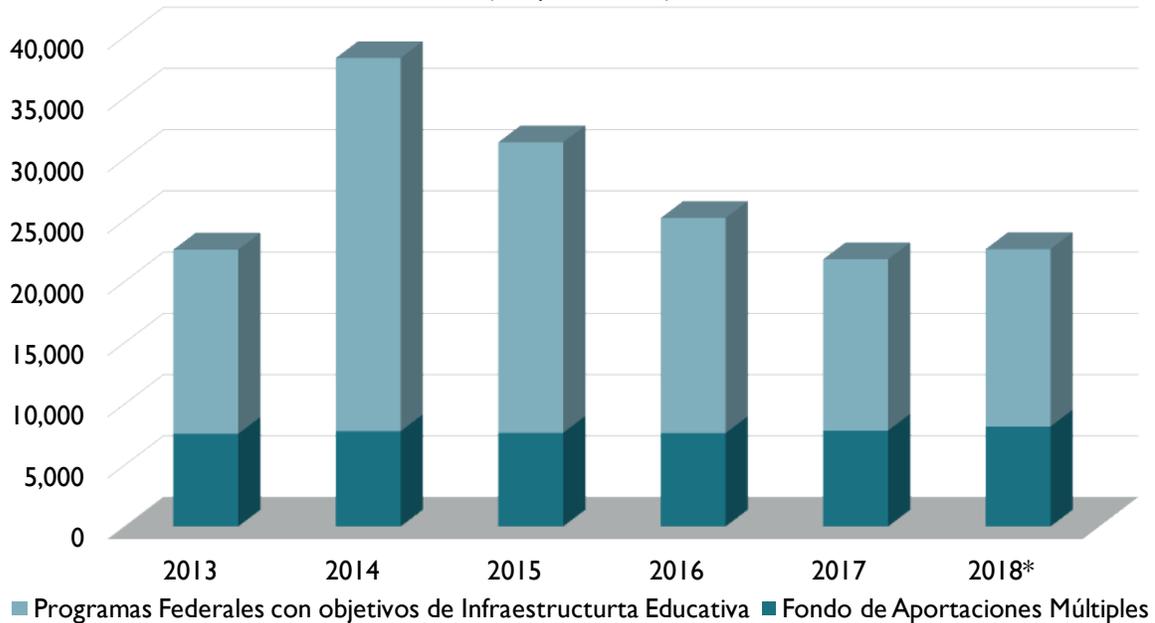
un monto determinado) a inversión en infraestructura educativa, de los cuales el mayor es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

La gráfica 3 muestra los recursos ejercidos entre 2013 y 2018 en educación básica, tanto de programas federales como del FAM. Como puede observarse en 2014 se alcanzó el mayor nivel, en gran parte porque en ese año se destinó el monto más grande de su historia al Programa de Escuelas de Tiempo Completo, aunque como ya se mostró en la Figura 1, tiene otros destinos además de la infraestructura física. Tanto para este programa en particular como para el Programa de la Reforma Educativa no es posible determinar, con la información pública, el

monto de recursos que se destina exclusivamente a infraestructura. Sin embargo se puede resaltar que el gasto de los programas con componentes de infraestructura básica ha disminuido en términos reales en los últimos años.

En este contexto de recursos reducidos, el gobierno federal diseñó una estrategia financiera para acceder a 50 mil millones de pesos para inversión en infraestructura educativa al final del sexenio, a la que denominó bonos de infraestructura educativa o programa Escuelas al CIEN, mediante el que se colocaron 8,500 mdp en certificados de infraestructura en la Bolsa Mexicana de Valores en 2015. Dichos recursos estarían respaldados con los recursos del FAM de las entidades y por tanto deberían ser utili-

Gráfica 3.
Recursos fiscales ejercidos en programas con objetivos de infraestructura física educativa (mdp de 2018)



Fuente: elaboración propia con base en Cuenta Pública y PEF 2018.

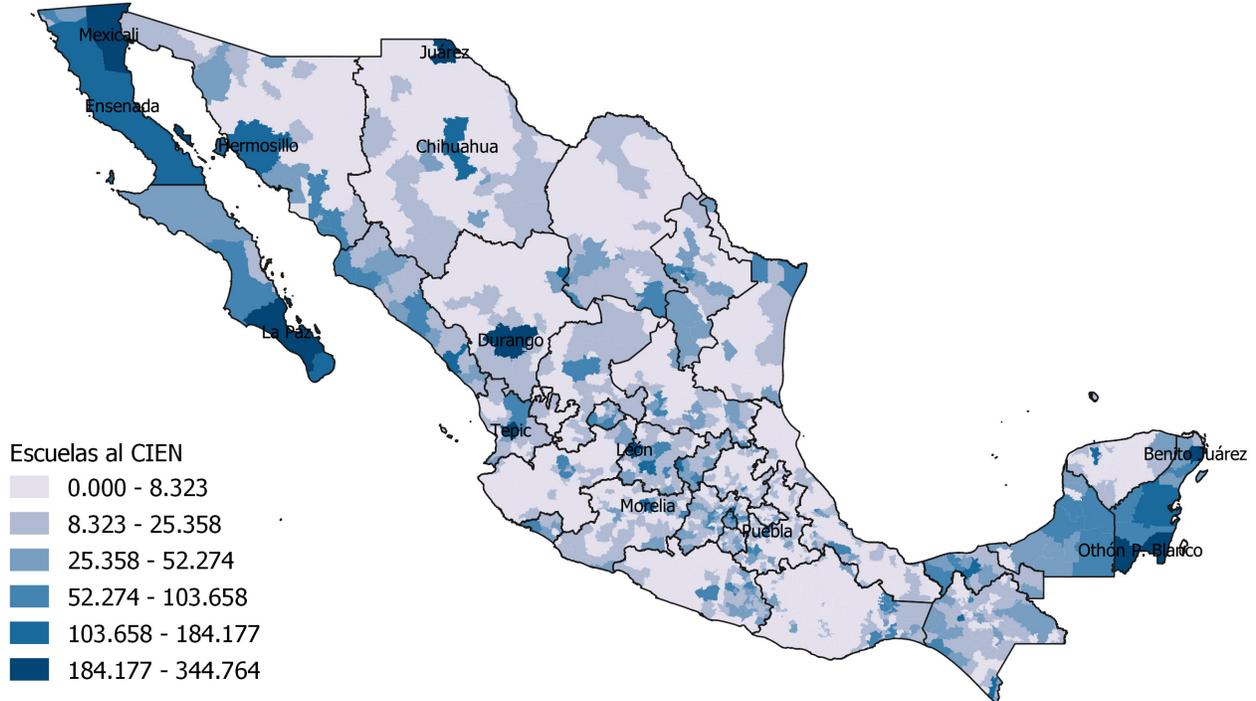
zados para proyectos de infraestructura educativa. Las entidades federativas acceden a dicho financiamiento previo convenio con la SHCP y la SEP, en el cual se compromete el 25% del FAM de infraestructura básica de cada entidad, a una tasa del 8% anual durante los próximos 25 años (ASF, 2018).

Para diciembre de 2017, el total de recursos derivados de la monetización del FAM ascendieron a 33,520 mdp en 2017 (Ídem). La información que reporta el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) permite visualizar los recursos que se han destinado a nivel municipal hasta lo que va del 2018. En el mapa 3 se puede observar que los municipios con los mayores montos asignados se localizan en los estados de Quintana Roo, Baja California, Chihuahua, Nayarit, estado de México,

Guanajuato y Durango, principalmente. Esta distribución de recursos no parece destinar mayores montos a los estados del sur, donde se habían identificado las mayores necesidades de infraestructura (ver mapas 1 y 2). De hecho, al contrastar los montos asignados del Programa Escuelas al CIEN a nivel municipal con el Índice de Infraestructura Física Educativa Básica se comprueba que no existe relación entre ambas variables (ver gráfica 4). Es importante resaltar que este análisis sugiere que las asignaciones de recursos del programa no parecen guardar relación con los componentes de infraestructura básica (servicios básicos, sanitarios, mobiliario básico o condiciones del inmueble) en las escuelas, lo cual no implica que puedan estar relacionados con alguna otra variable o componente de infraestructura.

Mapa 3.

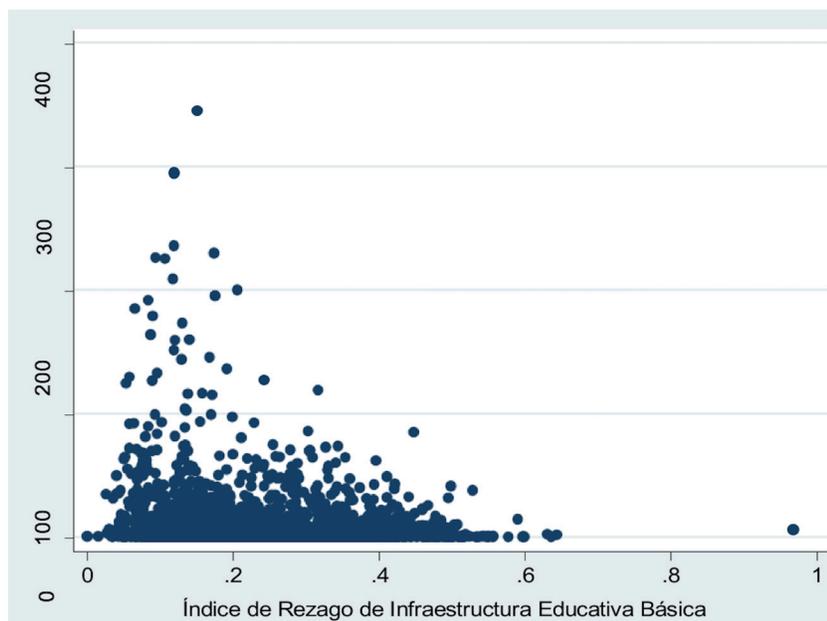
*Recursos asignados por el Programa Escuelas al CIEN por municipio, 2015-2018
(millones de pesos de 2018)*



Fuente: elaboración propia con base en información del INIFED.

Gráfica 4.

*Recursos asignados del Programa Escuelas al CIEN 2015-2018
e Índice de Rezago en Infraestructura Física Educativa 2014*



Fuente: elaboración propia con base en datos del INIFED y Huerta y Maya, 2018.

Más aún, en el análisis que llevó a cabo la Auditoría Superior de la Federación sobre la distribución de recursos del programa señala que la selección de Centros de Trabajo no obedece a lo planteado originalmente por el CEMABE, y que la tendencia de la cobertura se amplió en 2017 a entidades federativas con rezago social bajo, específicamente en el estado de México, la entidad con mayor número de centros de trabajo beneficiados; también señala que, a nivel municipal, Mexicali presentó el mayor número de centros de trabajo beneficiados. Además, concluye que, de los ocho componentes del Programa, la colocación de pintura fue la más frecuente, lo cual tampoco es congruente con la identificación de necesidades de infraestructura básica de las escuelas que arrojó el CEMABE (ASF, 2018).

Conclusiones

Existe una considerable disparidad en la dotación de infraestructura educativa al interior del país. En general, los estados del sur presentan el mayor déficit en comparación con el resto del país, aunque también en algunos estados del norte se observan disparidades intraestatales en la dotación de infraestructura de las escuelas. Esta distribución de los rezagos es parecida

a la distribución del índice de rezago social a nivel municipal, por lo que se puede decir que el rezago de infraestructura de las escuelas es un reflejo de las condiciones de infraestructura y pobreza medidas a través del Índice de Rezago Social del Coneval.

El gobierno saliente llevó a cabo el levantamiento de un censo sobre el estado de la infraestructura educativa en el país. Sin embargo, a pesar de que los primeros resultados se dieron a conocer en 2014, no parece que fuera utilizado para guiar las decisiones de asignación de recursos de uno de los principales programas para ampliar la infraestructura educativa, Escuelas al CIEN, al menos en relación con las necesidades de servicios básicos, sanitarios o del mobiliario básico en las escuelas.

Dada la evidencia mostrada en este documento y que no es posible contar con información censal de las escuelas año con año, se sugiere que las asignaciones de recursos para infraestructura en las escuelas contemplen entre sus criterios el índice de marginación o de rezago social de los municipios, ya que éstos reflejan en gran medida las características de rezago de las escuelas ubicadas en sus territorios.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2018), *Programa Escuelas al CIEN. Informe Especial. Resultados de su fiscalización. Cuenta Pública 2017*, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015), Índice de Rezago Social 2015, disponible en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Guerrero/Paginas/Indice-de-Rezago-Social-2015.aspx> (consultado en octubre de 2018).
- Duarte, J., Jaureguiberry, F., & Racimo, M. (2017), *Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE*, Santiago, BID/OREALC.

- Hoyos, R., Espino, J. M., y García, V. (2012), Determinantes del logro escolar en México. Primeros resultados utilizando la prueba ENLACE media superior, *El trimestre económico*, 79 (316), 783-811, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/313/31340973002.pdf>
- Huerta, A. y Maya, S. (2018), *Rezago en la infraestructura educativa del nivel básico en México. Indicadores y el gasto público de 2013 a 2018*, México, IBD/Senado de la República.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013), *Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, 2013*, disponible en: <http://cemabe.inegi.org.mx/> (consultado en octubre de 2018).
- Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (2007), *Infraestructura Escolar en las primarias y secundarias de México*, México, INEE.
- Secretaría de Educación Pública (2014), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, disponible en http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18#.W_YXHUpFyB8
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Tercer Informe de Ejecución 2015*, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/73966/Informe_de_ejecuci_n.pdf (consultado en octubre de 2018).

Reforma educativa, privatización y equidad de la educación pública

Elsie Rockwell

Investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE)
del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV)

La reforma educativa del sexenio 2012-2018 no fue únicamente una reforma laboral, sino, en los términos mismos del régimen, una “reforma estructural de gran calado”. No reconocer este hecho llevaría a reducir su cancelación a la eliminación de algunos rubros “punitivos” de la legislación, sin confrontar los procesos profundos que ha desatado la reforma en muchos frentes. Es necesario reconocer la progresiva privatización de los servicios públicos, en particular en el sector educativo. Si no, se corre el riesgo de dejar pasar en la legislación conceptos, normas y reglas de operación que facilitan el proyecto privatizador, de manera encubierta. Algunos términos que abren esta posibilidad parecen ser inobjetables, como “autonomía de gestión”, “autonomía curricular”, y “calidad” y/o “excelencia”, “educación inicial”, ya que justifican la creciente transferencia de recursos a empresas privadas, bajo esquemas de licitación de servicios y compras, en lugar de fortalecer las instituciones públicas.

En efecto, la reforma educativa de 2013 es del mismo tipo de las que ha generado el neoliberalismo en buena parte del mundo desde 1990. La investigación reciente muestra que lejos de “elevar la calidad educativa”, este modelo de reforma, centrado en la evaluación, transforma de raíz la estructura misma de un sistema de educación pública y gratuita. Es un tipo de reforma orientado a destruir los sistemas públicos y reemplazarlos paulatinamente con sistemas que favorecen los intereses de lucro de diferentes actores, a costa del erario. No se trata tan solo de una reforma orientada a “formar trabajadores sumisos y obedientes”, como antaño, sino que intenta abrir más vías para la transferencia de recursos públicos a la iniciativa privada, vías que a menudo propician mayor corrupción y dispendio.

Numerosos estudios y evaluaciones de estas reformas educativas en muchos países han mostrado que *no* conducen a una educación de calidad para todos, sino a una extrema polarización de los sistemas escolares, al institucionalizar y legitimar la segmentación y jerarquización de los servicios educativos. Los servicios públicos de mayor “calidad” se destinan a quienes tienen mayores recursos económicos, y se van abandonando o privatizando los servicios educativos destinados a quienes menos recursos tienen. Bajo la consigna de la “calidad” el modelo de hecho contrarresta el uso equitativo de los recursos públicos para las mayorías, aquellos grupos discriminados por clase social, género, edad, color de piel, discapacidad, necesidades especiales, migración y pertenencia a comunidades rurales e indígenas. Las maneras de lograrlo son múltiples, y a menudo se ocultan bajo términos engañosos.¹

La polarización del sistema escolar, tendencia creciente en estos modelos, toma distintas formas: puede ser resultado de *ranking* de escuelas, con lo cual se destinan mayores recursos a las escuelas mejor posicionadas; puede darse en forma de mayor segregación escolar explícita –como el *apartheid* en Sudáfrica– o implícita, por la zonificación residencial y escolar. También puede derivarse de la subvención a las empresas que venden capacitaciones y certificaciones de

dudosa calidad a las personas excluidas de las instituciones públicas.

Otra modalidad es el cierre masivo de escuelas públicas para contratar empresas proveedoras de escuelas *charter*, que son escuelas subvencionadas, generalmente manejadas por empresas con fines de lucro, y que se reservan el derecho de seleccionar a sus estudiantes, dejando a las escuelas públicas restantes todos los problemas, como la atención a “necesidades especiales”. En algunos casos, se aprovechan los desastres naturales –como en Nueva Orleans y Haití– para cerrar todas las escuelas públicas y pasarlas al sistema *charter*. La abundante investigación sobre las escuelas *charter* y los sistemas *voucher* (bonos escolares) en los países anglófonos da cuenta de los mecanismos más explícitos de transferencia de recursos públicos a la “industria de la educación”. Los resultados aparentemente favorables en algunas medidas de rendimiento o “satisfacción del cliente” se deben a su carácter selectivo ya que se emplean fuertes sanciones (como la expulsión) hacia estudiantes con problemas de disciplina o incumplimiento, o con necesidades especiales.² El negocio busca transferencias masivas de presupuesto público al sector privado, no intenta encargarse por completo de la educación pública para todos.³

¹ Sobre las vías de privatización en América Latina, conviene leer: Verger, Antoni, C. Fontdevila & A. Zancajo. 2017. Multiple paths towards education privatization in a globalizing world: a cultural political economy review. *Journal of Educational Policy*. 32 (6) pp. 757-787. Ver también <http://privatizacion.campanaderechoeducacion.org/c/estudios/>

² Pese a la propaganda del “*choice*”, el supuesto derecho de los padres a “escoger” el tipo de escuela para sus hijos, los bonos educativos no permiten a las familias más pobres pagar las altas colegiaturas, y se han convertido en una suerte de reembolso del impuesto educativo que reciben aquellas familias que de por sí pueden pagar escuelas particulares.

³ Un ejemplo: en Los Ángeles, California, se contrató a una empresa *charter* para operar la mitad de las escuelas públicas del distrito; alguien sugirió que por qué no se encargaban de todas, pero a la empresa no le interesaba, pues siempre resulta útil que el gobierno sostenga escuelas para los jóvenes rechazados o excluidos de sus escuelas.

Otro proceso característico de esta modalidad de reforma es romper los vínculos entre las escuelas y sus comunidades o barrios. Inició con la “consolidación” (concentración) de las pequeñas escuelas rurales, multigrado, en grandes partes de los Estados Unidos hace un siglo, con el traslado de los niños y niñas en autobuses hacia escuelas “completas” en localidades mayores.⁴ Actualmente, el cierre ocurre sobre todo en las colonias obreras pauperizadas por el cierre de industrias, con el traslado de los alumnos a escuelas lejanas. En ambos casos, esto significa aumentar las horas en que los chicos permanecen en el transporte escolar y reduce el tiempo para su socialización familiar y comunitaria y los vínculos entre padres y sus escuelas del barrio.

Desde la educación comparada, es claro que existe una tendencia a vender a los países “periféricos” modelos educativos que están siendo desechados en los países donde se desarrollaron hace décadas. Conviene estar alertos para evitar comprar soluciones “modernas” que han fracasado en los países llamados desarrollados, y que abren vías para continuar con la “industria educativa” en otras regiones.⁵

¿Cómo se privatiza la educación en México?

Desde luego ninguna empresa “compraría” los activos de la SEP, incluso debajo de su valor, como ha sido el caso con otras empresas paraestatales.

La razón es sencilla; la SEP no produce rentas ni ganancias. De hecho, si se hiciera un balance de los costos reales necesarios para “garantizar una escolarización de calidad y equidad a toda la población”, ello nunca podría ser redituable como negocio. Para que lo fuera, se tendrían que reducir mucho los costos de operación, usar mecanismos como la “flexibilización” del trabajo, reducir la inversión en infraestructura y equipamiento y en insumos pedagógicos (maestros, libros, programas), y reducir el tiempo de procesamiento. Con la digitalización se transfiere gran parte del trabajo hacia los consumidores (maestros, estudiantes, padres) quienes proveen tutorías y apoyos gratuitos para el logro de los aprendizajes. Algo de eso ya está sucediendo en el sector educativo público y privado.

“Privatizar la educación” *no significa comprarle* las escuelas al gobierno *sino venderle al gobierno* servicios y mercancías a gran escala. Ya se ha visto: equipos de cómputo, programas de software, construcciones y equipamiento, materiales didácticos, personal formado en “universidades” privadas y sistemas abiertos, evaluación vía exámenes, certificación, luz, internet, comida chatarra y mucho más. El objetivo es aumentar la transferencia de recursos públicos como subvención al *negocio de la educación*.

Se argumenta que el sistema público de educación siempre ha sido un gran consumidor. Este proceso se está potenciando con la actual reforma, y sobre todo, las decisiones se toman

⁴ Actualmente, la partida más grande del presupuesto educativo en muchos distritos del país es para pagar el transporte escolar.

⁵ Ver Donn, Gari y Yahya Al Manthri, eds. 2013. *Education in the Broader Middle East: borrowing a baroque arsenal*. Oxford: Symposium Book; Viñao, Antonio 200. “Do Education Reforms Fail? A Historian’s Response”. *Encounters on Education*, vol. 2, p. 27–47; Rockwell, E. 2015. *Contradicciones de la evaluación del desempeño docente: lo que muestra la evidencia cuantitativa*. Educación, Formación e Investigación, Vol 1, Núm 1.

a niveles cada vez más alejados de las escuelas individuales y sus necesidades. El negocio está en la escala de las transacciones, y se argumenta que la decisión centralizada y compra masiva abarata costos individuales y permite controlar la corrupción. No obstante, el mecanismo genera posibilidades de corrupción a gran escala y tiende hacia la adquisición de servicios y materiales que carecen de utilidad o sentido a escala de las escuelas. En ocasiones, se generan mayores gastos de parte de docentes y familias, y por tanto violan el derecho constitucional a la gratuidad de la educación. Por ejemplo, los envíos masivos de equipos de computo a las escuelas generan gastos de infraestructura, instalación, mantenimiento, conectividad y luz y cortinas no cubiertos por las autoridades, que luego se cubren con “contribuciones voluntarias” de los padres. “Bajar recursos” vía los programas además genera considerable trabajo de *gestión administrativa* que distrae a los directivos de su tarea fundamental de *gestión pedagógica* centrada en las necesidades de estudiantes.

Se argumenta que los sistemas privados siempre “han complementado” a la cobertura dada por los sistemas públicos. Sin embargo, el proceso actual de privatización dista mucho del modelo clásico de las escuelas privadas que mantenían proyectos religiosos, alternativos o culturales (como la escuela francesa o japonesa) subvencionados por otras instancias y sin afán de lucro. El sector privado actual oferta servicios educativos de dudosa calidad y con fines de lucro a la población más vulnerable del país, mucha de

la cual no encuentra cabida en las instituciones públicas por la restricción del cupo y la clausura de escuelas públicas.

También se dirá que los vecinos, particularmente en las zonas rurales y periféricas, siempre han contribuido a la construcción y el sostenimiento de las escuelas. Ciertamente, pero ha sido bajo otra lógica: los terrenos ocupados y las obras emprendidas se sujetaban a acuerdos tomados en asambleas locales y por ello las escuelas rurales han pertenecido a las comunidades. En cambio, ahora se programan construcciones determinadas y licitadas desde muy arriba, a costos inflados y sin consideración de las condiciones climáticas y sociales locales. Con ello, se obliga a los padres a cubrir los costos generados por programas decididos sin consulta, y además los vecinos pierden el control e incluso deben ceder el terreno escolar al gobierno federal. En las periferias urbanas, los “candados” (facturación y reglas de operación) de los programas de infraestructura incrementan los costos de operación. Se eliminan rubros “menores”, como material de limpieza y reparaciones, y estos gastos se transfieren al bolsillo y al trabajo impago de los padres.

El negocio de los “emprendedores educativos” a menudo aparece bajo la forma de la “filantropía” o “ayuda humanitaria”, una antigua relación. Desde que la Fundación Carnegie diseminó por el mundo la psicometría y los *tests* masivos, hasta hace poco que la Fundación Gates avaló la evaluación masiva del desempeño docente,⁶ los

⁶ Bill and Melinda Gates Foundation. 2013. *Measures of Effective Teaching*. http://www.metproject.org/downloads/MET_Ensuring_Fair_and_Reliable_Measures_Practitioner_Brief.pdf. Recién publicó un informe reconociendo el fracaso de su recomendación, por evidencia de que la evaluación no propicia mejora en la educación.

grandes capitales han ingresado al sector educativo.⁷ Las empresas buscan ampliar los nichos de inversión redituable, para aumentar la subvención pública a negocios privados; por ejemplo promueven la compra de tabletas digitales y servicios como el preescolar *obligatorio*, el inglés *obligatorio*, la formación docente *obligatoria*, entre otros dispositivos con los que prometen “mejorar la calidad”.

En México la privatización se niega oficialmente pero sigue caminos disimulados hace años. Algunas evidencias son:

1. *El tiempo* que servidores públicos dedican a atender o beneficiar a los negocios del sector privado. No me refiero a los cohechos, sino simplemente a la gestión de compras, dictaminación de productos, tramitación de certificaciones y contratos, redición de cuentas y evaluación de resultados. En las aulas, incluye el tiempo de clase que diversos agentes de ventas quitan a los maestros al ofrecer sus productos salón por salón durante la jornada escolar (salvo donde los directores les niegan el acceso).
2. *Las compras masivas por la SEP* de equipos tecnológicos de dudosa calidad y utilidad, que rápidamente se vuelven obsoletos. El caso más escandaloso fue *Enciclomedia*, pero no es el único. Además, las escuelas se inundan de una diversidad y dispersión de materiales y artefactos que desvían los esfuerzos docentes de su tarea educativa central o quedan almacenados sin uso por

falta de capacitación y tiempo: paquetes de enseñanza de “valores” diseñados por sectas; materiales didácticos caros e inútiles (como las regletas), promoción de programas de otras dependencias, e incluso propaganda electoral. Ello lleva al abandono de contenidos centrales como la historia nacional, las ciencias y la vinculación con los entornos culturales propios, que son parte del patrimonio educativo y de la formación ciudadana.

3. Rubro aparte son las editoriales. El derecho a la lectura obliga a defender la industria editorial, sin embargo, no debe apoyarse a costa de la calidad y la equidad educativa, por ello, *es esencial mantener la producción pública de excelentes libros de texto gratuitos*. Producir libros excelentes requiere una inversión mayor a la que pueden hacer las editoriales y no sería redituable, pues requiere equipos multidisciplinarios de expertos en contenidos y en didáctica, en coordinación estrecha con ilustradores, diseñadores, y revisores de primera, que cuenten con suficiente tiempo para hacer pilotaje, seguimiento y revisión continua de los libros. Esto solo puede ser un proyecto organizado por el Estado, con el objetivo claro de producir los mejores libros de texto gratuitos que se puedan hacer en nuestro país. En cambio, sí es posible apoyar a la industria editorial con la compra de otros insumos impresos y digitales para enriquecer y mantener las bibliotecas de aula, escolares y municipales.

⁷ En México, destacan la Fundación Azteca y Mexicanos Primero, entre muchos. No están exentas de esta dinámica muchas ONGs, como Save the Children, Alegría y Pedagogía, o Escuela Nueva.

4. Otro renglón que propicia negocios, además de fugas de recursos públicos, es la evaluación y la formación de los maestros. Con la reforma educativa el alto costo de la elaboración y aplicación de exámenes por Ceneval A.C. desplazó todo esfuerzo serio por la formación. No obstante, diversos programas incluían presupuestos significativos para imponer cursos obligatorios, que se licitaban a una multitud de consultoras y empresas, algunas con experiencia y otras armadas *ad hoc*. La calidad y la utilidad de estos cursos ha sido muy cuestionada por los docentes, y su impacto en la práctica docente ha sido casi nula. Mantener una evaluación “diagnóstica” vinculada a una formación obligatoria puede generar una nueva transferencia de cuantiosos recursos públicos a grupos del sector privado que suelen dar una pobre formación, generalmente “a distancia” y orientada a las evaluaciones, a los maestros en servicio. La alternativa a este modelo centralizado y subrogado es el fortalecimiento de las instituciones existentes, las Normales y la UPN. Otra vía sería fortalecer las mesas técnicas, liberarlas de tanta burocracia, y ampliar el acompañamiento pedagógico con los mejores docentes (incluyendo a jubilados) para que puedan dar respuesta a peticiones precisas hechas desde los colectivos escolares o locales sobre lo que requieren en términos de formación.

(jabón, cloro, trapeadores, papel de baño); y que pagan alimentos en escuelas de jornada completa, además de ser clientes cautivos de comida chatarra. Ya mencioné los gastos secundarios generados por la compra masiva de TICs. Las contribuciones monetarias (pueden ser de \$5 por alumno por semana) no se contabilizan. Además en algunos casos se exigen cuotas de inscripción de mayor monto, a cambio de recibos a nombre del alumno, que deben entregarse como condición para que los acepte la escuela. Los costos indirectos incluyen la contratación de personal (de limpieza, maestro de inglés) y compra de materiales didácticos adicionales a los autorizados o para los tres “clubes” obligatorios. Tampoco se cotiza la mano de obra que dedican a la limpieza, seguridad, mantenimiento, reparación de muebles, entre otras tareas. En consecuencia, las familias que no pueden hacer estos gastos huyen hacia escuelas públicas más lejanas que “cobren menos” y cuentan con menos servicios, o incluso se ven obligados a retirar a algunos hijos de la escuela.
5. Otra señal preocupante es el paulatino aumento de las cuotas a los padres para comprar insumos (gises, útiles consumibles, reposición de libros perdidos, pintura) y de la donación en especie
6. En México la señal más preocupante es la clausura *de facto* de escuelas públicas. Hay rezago enorme en la reconstrucción de escuelas dañadas por los sismos y abandono de escuelas en las zonas de mayor violencia en México, en parte por el desplazamiento forzado de familias, en parte por la inseguridad que enfrentan niños y docentes. Así, se retira el Estado al cerrar una de las pocas instituciones públicas que le dan presencia en esas zonas. De paso, se obliga a los padres a

buscar, y pagar, otras opciones. Lo más grave, desde luego, es el programa oficial de clausurar cien mil escuelas que, evidentemente, serían las pequeñas escuelas rurales y multigrado, y trasladar a los alumnos a escuelas “en grande”. Se pilotea en varios estados, con consecuencias previsibles y desastrosas. En localidades indígenas campesinas, este programa destruye la transmisión intergeneracional de las lenguas y saberes locales, violando sus derechos constitucionales. Además, se perpetúa el mito de que la modalidad multigrado es “mala”, cuando en muchas escuelas privilegiadas del “primer” mundo se está adoptando el multigrado por ciclos como la mejor opción pedagógica. Si se resuelve el apoyo a las escuelas multigrado (una malla curricular cíclica, pedagogía multigrado, reducción de papeleo) se podrían resolver muchos problemas del sistema educativo. La escuela graduada “completa” supone grupos homogéneos e impone mallas curriculares, programas y materiales a seguir sin considerar que en cualquier grupo los maestros trabajan con estudiantes muy diversos pero carecen del tiempo y autonomía para poder partir de sus reales necesidades de aprendizaje, por tener que “cubrir los contenidos”. Este modelo produce los rezagos y los bajos resultados encontrados en la evaluación en general.

Legislar tras este desastre implicaría varios compromisos centrales, entre los cuales destacaría:

1. Eliminar del artículo 3º la fracción IX, y solo incluir preceptos realmente “constitucionales”, incluyendo la *obligación*

del Estado de garantizar la gratuidad de la educación *con equidad*, y el derecho a recibir la educación básica *en la localidad de residencia* de los niños, niñas y jóvenes.

2. Dar a la *equidad* el lugar central en las leyes que ha perdido en aras de un concepto de calidad que tiende a polarizar y privatizar el sistema escolar, propiciando mayor desigualdad, y anulando la equidad.
3. Dejar a leyes secundarias todo lo referente a las instituciones, modalidades y mecanismos para alcanzar una educación en esos términos, ya que las condiciones cambian con el tiempo.
4. Instalar mayor control y evaluación de las transferencias masivas del presupuesto público a empresas del sector privado, con seguimiento y evaluación de su impacto y pertinencia en el aprendizaje de los alumnos.
5. Respetar y apoyar a todos los docentes de las escuelas públicas también con equidad, sin institucionalizar nuevas jerarquías en la carrera profesional que beneficien a los más privilegiados. Garantizar una formación pertinente significativa y una real autonomía pedagógica a los maestros que trabajan en las condiciones más difíciles del país.

El daño patrimonial a los erarios estatales por el inequitativo financiamiento de la educación básica

José Raúl Trujillo

Director general de Recursos Humanos de la Universidad Veracruzana

Justicia como equidad es la frase usada por el filósofo John Rawls en su teoría de la justicia social (2010), al referirse en su segundo principio a la *justicia social distributiva*, y asocia a este concepto que la inequidad solo se justifica si permite la ventaja de los más desposeídos, propiciando con equilibrio una justa igualdad de oportunidades y contextualizando sus diferencias. En ese orden de ideas, el financiamiento federal de la educación básica en nuestro país ha registrado una injusta distribución durante las dos últimas décadas, ya que ha afectado de manera significativa a la mayoría de los estados del país, en particular, a las entidades que tienen los índices más altos de marginación, frente al inequitativo beneficio a unos pocos que tienen los índices de mayor desarrollo.

La reforma hacendaria de 2013 incluía, dentro del eje de federalismo, modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal en materia de financiamiento educativo que transformaron drásticamente en México la política para el sostenimiento federal de los servicios de educación básica, descentralizados desde 1992. Ese giro de timón tuvo como propósito central evitar que se continuaran debilitando los erarios estatales y acentuando las inequidades entre las entidades federativas por las insuficientes transferencias de recursos federales del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), que operó desde 1998 hasta 2014 afectando a 21 gobiernos estatales y beneficiando en forma diferenciada a diez.

A partir de 2015, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se sustituyó al FAEB por el Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); de este modo el gobierno de la república re-centralizó, a través de la

Tesorería de la Federación, el pago de 686,095 trabajadores, que en aquel año atendían en el país a 15,627,431 alumnos, en 121,218 escuelas federalizadas (SEP, 2017); pero, incongruentemente, se dejó a los gobiernos estatales la responsabilidad de su control y gestión, con la figura de “patrones”.

En los últimos años, en diversos medios de comunicación se ha señalado que las entidades enfrentan diferentes problemas para pagar la nómina del personal de educación básica; pocas veces nos detenemos a pensar si esta situación se debe solo a malos manejos de los gobiernos estatales o si existe otra razón. El fondo del problema es estructural y lo determinan los desequilibrios contenidos en la LCF para la distribución de los recursos del FONE; este fondo representa un promedio del 22% del total del presupuesto de las entidades del país, por lo que cualquier reducción o ampliación en el mismo tiene un profundo impacto en los erarios estatales, más aún ante los actuales escenarios de incertidumbre nacionales y macroeconómicos.

El FONE se integra por cuatro sub-fondos para la asignación de recursos del PEF:

1. *Servicios personales*: para el pago de nómina del personal transferido a los estados desde 1992 y recentralizado en 2015.
2. *Otros de Gasto Corriente*: cubre el pago parcial de plazas y horas de subsidio federal, creadas y autorizadas por la federación de 1978 a 2001.
3. *Gasto de Operación*: para la administración y gestión estatal de las 121,218 escuelas federalizadas distribuidas en 31 entidades.
4. *Fondo de Compensación*: recursos adicionales a siete entidades que perdieron los beneficios que obtuvieron con el FAEB 2008-2014.

Entre los principales avances y logros de los cambios en el financiamiento educativo de 2013 destacan los siguientes:

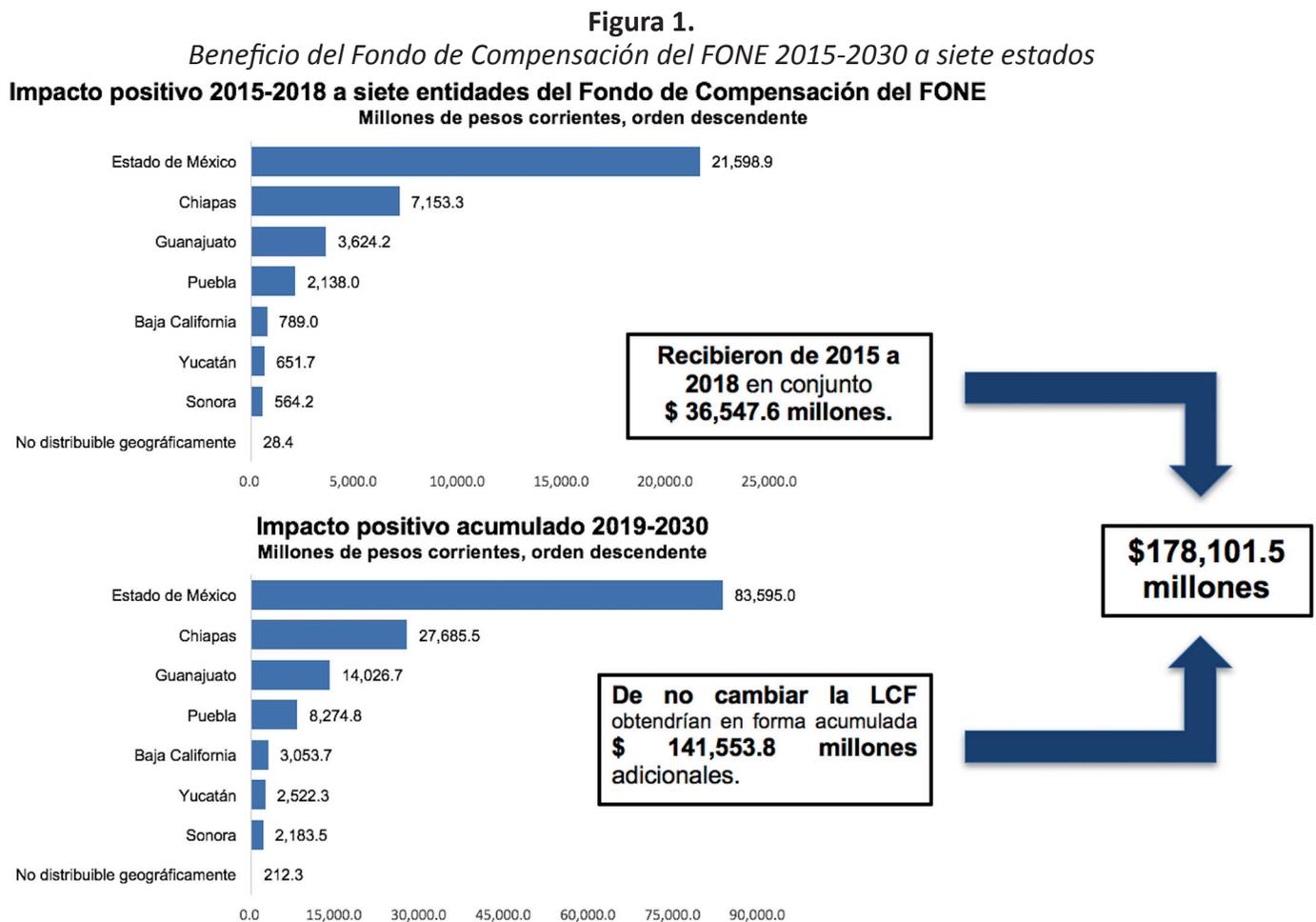
- a) Con la recentralización del pago, la federación y los estados conciliaron las plazas transferidas, sueldos y prestaciones derivadas de la doble negociación sindical que operó de 1999 a 2013; así se evitó seguir impactando los erarios estatales; todo ello, sin afectar los derechos laborales de los trabajadores.
- b) En el 2014 se eliminó la “doble negociación”, fijando la “negociación única nacional”; ello liberó de presiones políticas y financieras a los gobiernos estatales.
- c) Además, se liberó a las entidades del pago de las prestaciones adicionales que autorizaron para el personal federalizado, favoreciendo su liquidez y propiciando ahorros futuros para darles mayor solvencia.
- d) Se determinaron beneficios presupuestales del FONE para siete entidades, a fin de que no reciban menores recursos de los asignados hasta 2014 por el FAEB.
- e) Se establecieron reglas para fortalecer la transparencia, el control y la fiscalización de este fondo para favorecer la política de rendición de cuentas a la sociedad.

No obstante, son evidentes los desequilibrios que ha propiciado la LCF, al contrastar dos de los referidos sub-fondos del FONE: el de *Otros de Gasto corriente* con el *Fondo de Compensación*.

A partir del comportamiento presupuestal 2015–2018 del FONE por entidad, se observa el beneficio acumulado que recibieron siete entidades a través del Fondo de Compensación por

un monto de \$36,547.6 millones; de no modificarse la LCF, los mismos estados obtendrían al año 2030 recursos adicionales por \$178,101.5 millones (ver figura 1). Solo el estado de México ha obtenido y podrá captar casi 60% de esas cantidades.

En contraste, en el periodo 2015-2018, existen graves y diferenciados impactos negativos para 28 estados por un monto global



Nota: Las sumas de los parciales pueden no coincidir debido al redondeo aplicado.

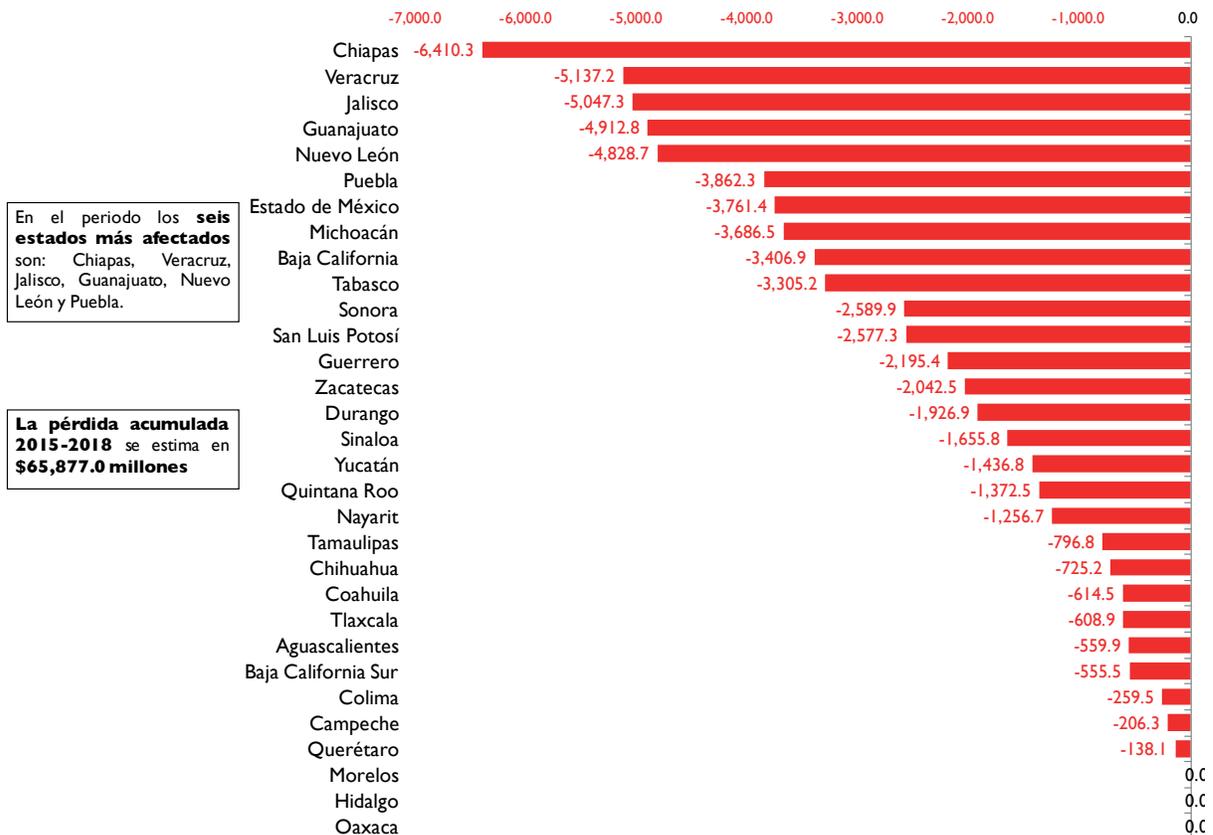
Proyección a partir de la inflación estimada (3%) por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica 2018, así como del FONE de 2019 y las subsecuentes actualizaciones.

Fuente: elaboración propia a partir del Resumen por subfondo y entidad federativa del Ramo 33 del PEF de 2015-2018 (http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto).

de \$65,877.0 millones, por la presupuestación parcial en el sub-fondo *Otros de Gasto Corriente* de 30,790 plazas y 738,216 horas de subsidio federal, que estaban registradas en el FAEB y que la federación no las incluyó en el FONE, dejando en indefensión a los gobiernos estatales (ver figura 2).

Este daño patrimonial al año 2030 por radiaciones deficitarias del PEF, a través del sub-fondo *Otros de Gasto Corriente*, si no se modifica la LCF sería de un impacto acumulado negativo de \$352,642.7 millones a las mismas entidades (ver figura 3).

Figura 2.
Impacto acumulado por entidad por la presupuestación integral de las plazas de subsidio del FONE de 2015-2018 (Montos en millones de pesos)

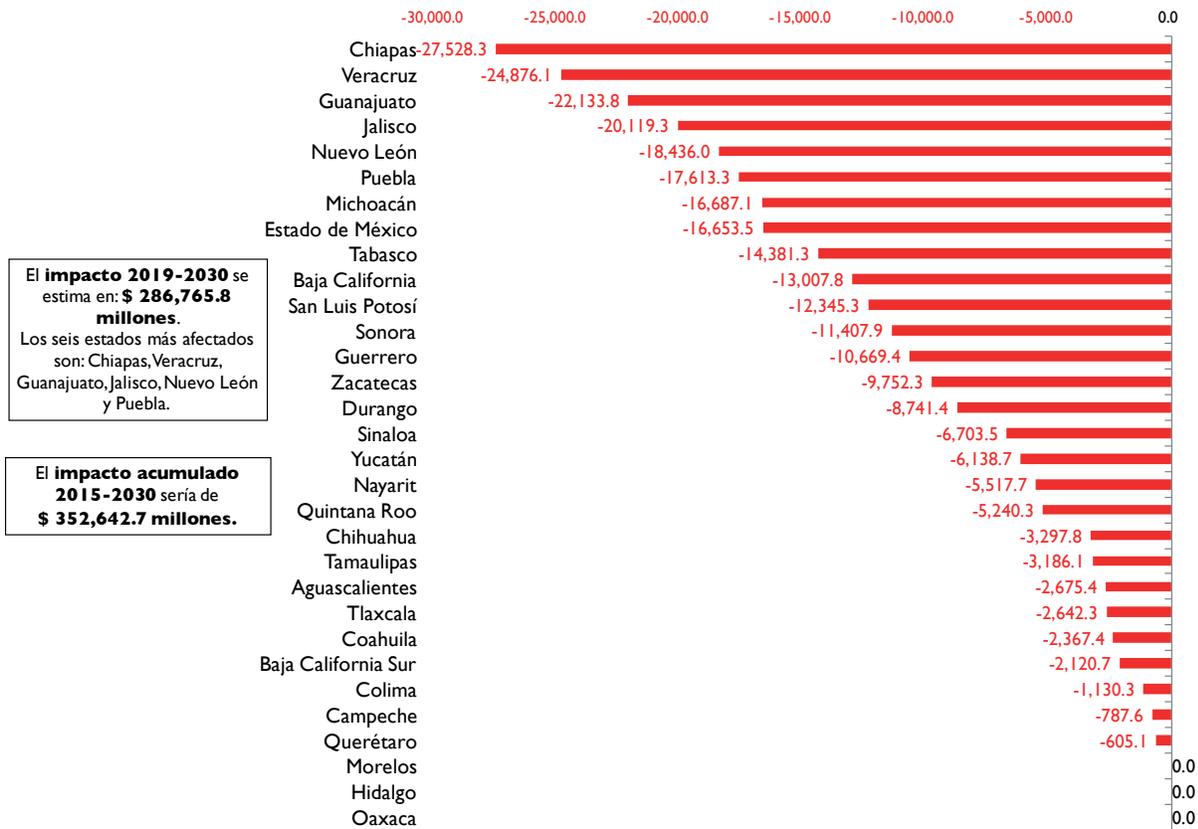


Nota: Las sumas de los parciales pueden no coincidir debido al redondeo aplicado.

Fuentes: cálculos basados en el PEF 2008-2014 y datos de la SEP sobre la aplicación de la fórmula del FAEB y proyección del FAEB sin fórmula a partir de la tendencia 2008-2013 (http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Formula_del_FAEB). SHCP, Resumen por subfondo y entidad federativa del Ramo 33 del PEF de 2015-2017 y la información obtenida de la SEP en el Recurso de Revisión 1326/09 del INAI folio: 0001100036809.

Figura 3.

Proyección del impacto acumulado del FONE de 2019-2030 por la falta de presupuestación integral de las plazas de subsidio federal (Montos en millones de pesos)



Notas: Las sumas de los parciales pueden no coincidir debido al redondeo aplicado. Proyección a partir de la inflación estimada (3%) por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica 2018. Hidalgo, Morelos y Oaxaca no tienen asignadas plazas ni horas de subsidio federal.

Fuentes: SHCP, Resumen por subfondo y entidad federativa del Ramo 33 del PEF de 2015-2018 y la información obtenida de la SEP mediante el Recurso de revisión 1326/09 del INAI folio: 0001100036809.

Los estados de Chiapas, Veracruz, Jalisco, Guanajuato, Nuevo León y Puebla son las entidades más afectadas con pérdidas que variarían a 2030 de \$27,528.3 millones a \$17,613.3 millones. Estos impactos negativos, en una balanza integral de recursos federales, refleja que otras cuatro entidades también son afectadas, aunque son beneficiarias con recursos del *Fondo de Compensación*.

En síntesis, aunque con los cambios en el financiamiento educativo de 2013 se tuvieron importantes avances en la gestión centralizada de la educación básica del país, aún hay graves asuntos pendientes de orden presupuestal y jurídico que demandan urgente atención en la agenda legislativa federal 2018-2024, para abatir el daño patrimonial que se está incrementando cada ejercicio fiscal en 28 erarios

estatales por la distribución inequitativa y discriminatoria del FONE.

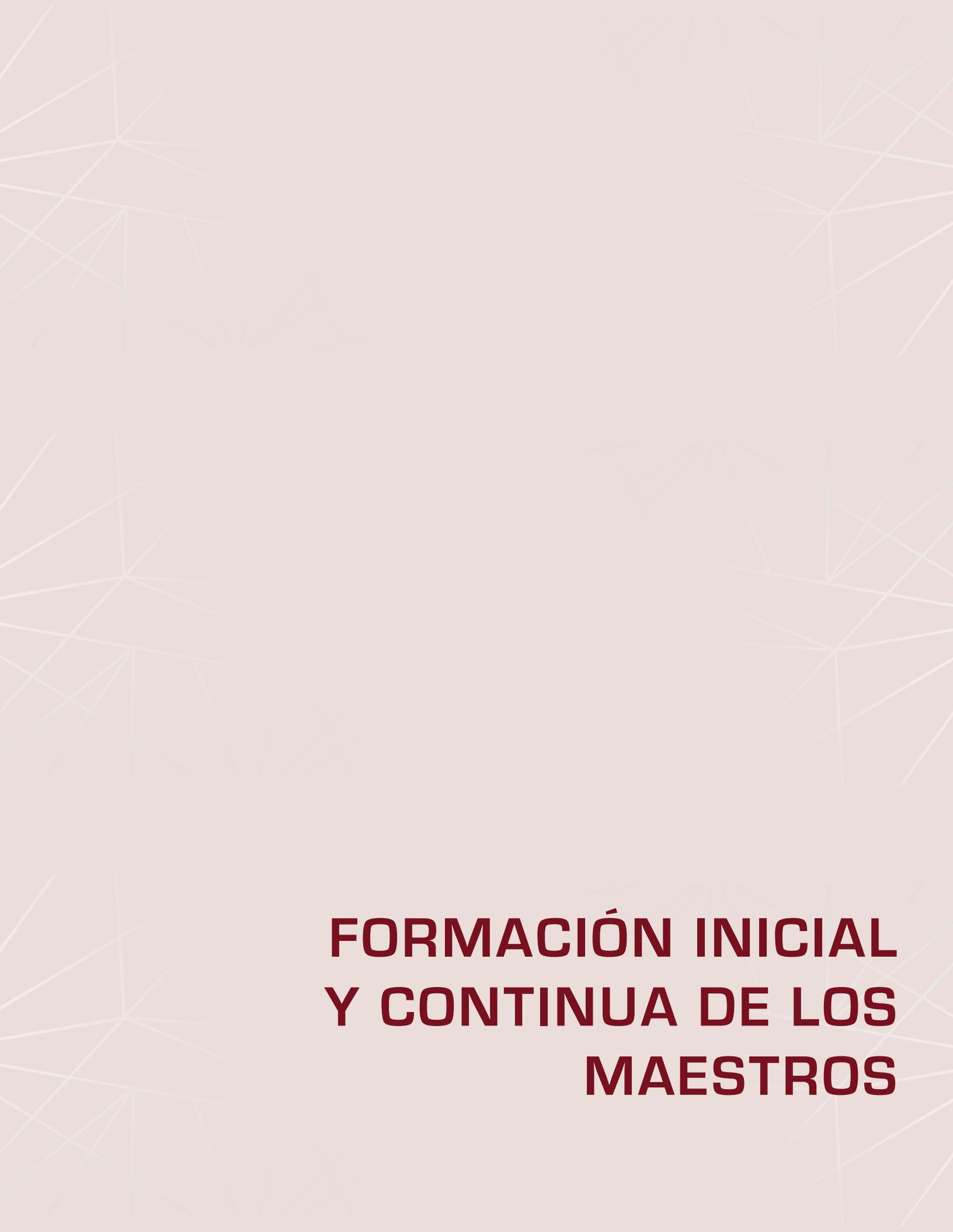
Ante la ausencia del principio de *justicia con equidad* de Rawls en la presupuestación del fondo federal en comento, se requiere modificar la LCF, en sus artículos 26, 26-A y los respectivos transitorios con fundamento en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión,

para evitar que se continúe afectando patrimonialmente a 28 erarios estatales con radicaciones deficitarias federales.

La propuesta y justificación para la modificación de la LCF se detalla en el apartado 4.3 del libro *El FONE inequidades 2015-2017*, mismo que se puede consultar en la siguiente liga electrónica: <https://sites.google.com/site/joseraul-trujillo/publicaciones>.

Referencias

- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2009), Recurso de revisión 1326/09 de la solicitud de información con folio 0001100036809.
- Rawls, J. (2010), *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Educación Pública (2017), *Sistema Nacional de Estadística Educativa*, recuperado en octubre de 2018, de <http://www.snie.sep.gob.mx/Estadistica.html>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018), Criterios Generales de Política Económica, recuperado de https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2018.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018), *Resumen por subfondo y entidad federativa del Ramo 33 del PEF*, recuperado de https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto



**FORMACIÓN INICIAL
Y CONTINUA DE LOS
MAESTROS**

La formación inicial de maestros y el nuevo proyecto educativo nacional

Ruth Mercado Maldonado

Investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE)
del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV)

El nuevo proyecto educativo nacional que ahora se construye se inscribe en el contexto de la situación general del país a partir de las “reformas estructurales” implantadas por el anterior gobierno federal desde el Pacto por México en 2013 y desarrolladas por las políticas federales y estatales en cada ramo de la administración pública desde entonces hasta 2018.

Esas reformas, incluida la de educación, respondieron a la filiación manifiesta a la perspectiva de libre mercado del gobierno federal y de los que le antecedieron desde los años ochenta, así como de los grupos políticos y financieros que las promovieron y apoyaron. Las argumentaron como generadoras de desarrollo económico y social para el país, así como de mejoría para la calidad de la educación, lo cual no ha sido constatado bajo ningún parámetro desde las mismas instancias del aparato educativo nacional. Por ejemplo, se difunden informes de la Auditoría Superior de la Federación (2018) sobre las deficiencias en la operación de los seis componentes del Programa de la Reforma Educativa (infraestructura, instalación de bebederos, presupuesto para escuelas, entre otros), principalmente su carencia de indicadores e información sobre los resultados. Es preciso revertir esta situación mediante las reformas constitucionales y legales necesarias.

Abordo el tema de la formación docente inicial planteando tres cuestiones: primero, sobre los contenidos de esa formación profesional; segundo, sobre la vinculación entre formación docente inicial, educación básica y formación continua de maestros; tercero, sobre el riesgo de sobrevivencia de la formación profesional en las Normales ante los cambios que introdujo el nuevo Servicio Profesional Docente (SPD). Finalmente planteo algunas recomendaciones.

Sobre los contenidos de la formación inicial del profesional docente.

Afirmo que los contenidos de una formación inicial en cualquier profesión deben orientarse hacia el campo de trabajo donde ejercerán sus egresados; en nuestro caso, los docentes que se desempeñarán como educadores de los niños y adolescentes en el sistema educativo nacional. Este elemental criterio formativo, vigente para cualquier profesión, suele perderse de vista cuando se implantan cambios para la formación inicial de maestros, lo que responde a una suposición generalizada acerca de que la docencia es un trabajo simple que cualquiera podría realizar; no obstante, actualmente sabemos que más bien se trata de un trabajo de la mayor complejidad (Rockwell, 2013). Sin embargo, las sucesivas reformas curriculares nacionales para la formación docente inicial desarrolladas desde los años ochenta, poco o nada han considerado tanto al conocimiento producto de investigación, como al conocimiento construido en la experiencia acumulada en las escuelas Normales acerca de esa complejidad.

Igualmente, en los cambios curriculares para la educación Normal de los últimos 20 años se ignora a quienes los llevarán a la práctica, los docentes de las Normales, quienes ineludiblemente los reconfiguran a partir de su experiencia y de las condiciones en que trabajen. No basta en ese aspecto con que autoridades educativas seleccionen a profesores de Normales para que participen en algunas fases de la elaboración de los planes de estudio, como ocurrió con el más recientemente implantado, a última hora, en agosto de 2018, de manera similar a la implantación del plan 2012 (Mercado, 2010).

Docentes Normalistas y otros académicos se han manifestado durante la actual administración, analizando y reclamando las razones de los cambios incorporados a esos dos últimos planes de estudio sin encontrar respuestas fehacientes. Se ha cuestionado al plan de 2018, entre otras cosas, por el peso del inglés a lo largo de las mallas curriculares de las diferentes licenciaturas, lo que implica reducción del tiempo dedicado a materias fundamentales en la formación inicial. Se cuestionan asimismo decisiones tan drásticas como la de eliminar la licenciatura en Educación Especial en sus distintas variantes lo cual habría requerido, al menos, la más amplia participación de la propia escuela Normal de Especialización y de otros sectores que intervienen en ese campo. Es el caso también de las expresiones manifestadas por la comunidad docente y estudiantil de la Escuela Superior de Educación Física ante la reforma curricular del 2018.

Por otro lado, las reformas curriculares a la formación inicial pocas veces se han planteado conocer en alguna forma los cambios y transformaciones que los sucesivos planes de estudio sustituidos en cada ocasión han aportado a la formación inicial de docentes, aunque algunos han estado vigentes por más de una década, con notable consolidación de algunas de sus propuestas. ¿Qué queda de ellos?

La especificidad de las Normales como formadoras de profesionales de la docencia.

En este contexto, es de considerar la gravedad de la situación que para la formación inicial se ha generado con los cambios introducidos por el Servicio Profesional Docente que, olvidando

la centralidad de la escuela y de los estudiantes para los profesionales que se encargarán de su educación, abre las puertas al ejercicio docente a egresados de otras carreras, alejadas en su desarrollo histórico y en sus contenidos del conocimiento y *estrecha relación con la educación básica y sus estudiantes en situación de enseñanza*.

La educación Normal en México ha desarrollado desde sus inicios a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX una relación orgánica con la educación básica en sus niveles preescolar, primaria y secundaria. Con distintas transformaciones que esa relación ha tenido en el tiempo, se ha construido un vínculo que ha dejado huellas en la formación inicial docente y la escuela básica, su magisterio y alumnado por generaciones. Es esta una relación buscada afanosamente en los países donde la formación de los docentes pasó de las Normales a las universidades, o que siempre se realizó en estas. En esos casos se busca mediante proyectos o programas especiales tanto entre investigadores educativos como docentes formadores de maestros, la “vinculación entre la universidad y la escuela”. Las Normales han contado en sus planes de estudio y en el servicio social de sus estudiantes con esa vinculación que los inserta formativamente en las tareas cotidianas de docencia, gestión, administración y relación con padres de familia, docentes y directivos de las escuelas en su real acontecer, cercanos a sus carencias y a sus fortalezas. Ha sido una formación centrada en la educación de niños y adolescentes del país en situación escolar de enseñanza, sin duda mejorable, pero orientada en esa dirección.

La formación especializada que los estudiantes de las escuelas Normales reciben, no está presente en los contenidos de otras licenciaturas,

aun en aquellas que la reforma 2013 consideró “afines” a la formación pedagógica para que sus egresados accedan al SPD al igual que los de las Normales. No cuestiono solamente el hecho de que egresados de otras carreras concursen para el SPD, sino que este acceso dependa de aprobar un examen que requiere memorizar particularmente documentos normativos sobre la educación básica, sin mostrar algún grado de comprensión sobre lo que requieren los alumnos en situación de enseñanza, indispensable para ejercer la docencia. Conocimiento, por otra parte, imposible de identificar mediante exámenes, como se ha planteado reiteradamente en la literatura sobre el tema de cómo definir qué es ser “buen maestro”. Se cuestiona el ingreso al SPD cuando no se ha cursado la formación inicial *indicada* para el magisterio sin pasar, como sucede en casi todo el mundo en esos casos, al menos por una especialización en docencia.

Para ejemplificar al respecto cito un estudio sobre formación docente y acreditación para el servicio en seis países, Estados Unidos, Corea del Sur, China, Hong Kong, Singapur, Tailandia y Japón donde se dice que:

“... en todos los sistemas de estos países el título o acreditación profesional contempla la formación tanto en la asignatura como en la pedagogía, es decir, experticia en el “qué” y en el “cómo” de la enseñanza. En todos los sistemas, la formación profesional incluye un período de práctica o ejercicio supervisado de la docencia antes del empleo. Como resultado, en ninguno de estos sistemas las reglas estipulan que quienes solo poseen un título en la asignatura (por ejemplo, un título en matemáticas) están calificados para ejercer la docencia.” (Ingersoll, 2011).

Destaco también la situación de desventaja laboral en que se coloca a las escuelas Normales ante el ingreso al SPD, ya que son instituciones por definición reguladas administrativa y académicamente por el Estado, no así las universidades cuyos egresados compiten en el incipiente mercado laboral de la docencia en educación básica, a la vez que pueden hacerlo para empleos propios de sus carreras universitarias. Se afecta así doblemente a las Normales cuya formación los acredita solamente para emplearse como profesores y porque la matrícula en estas instituciones ha decaído constantemente en los últimos años. De hecho, la que pueden recibir las Normales ha estado limitada por disposición oficial, con reducciones drásticas aun en épocas en que existía sobrada demanda. Por otro lado, los egresados de las Normales encuentran que los contenidos de su formación profesional dirigidos centralmente a la educación infantil y adolescente, no están presentes en los exámenes para ingresar al SPD, donde se espera que desempeñarán esa labor profesional.

El tratamiento sistémico de la formación docente.

Las políticas segmentadas sobre la formación docente inicial y continua presentan inconsistentes variaciones que responden más a reacomodos políticos cupulares que a las reales necesidades de la formación docente y la importancia de concebirla estrechamente vinculada con la educación básica. Estas variaciones provocan que durante un sexenio se promueva la conformación de un sistema de formación docente para desaparecerlo en el siguiente, con lo cual se ha causado graves daños a la formación de maestros y al sistema educati-

vo, en desmedro de una mejor formación para los estudiantes, los profesores en servicio y los alumnos de la educación básica. En este aspecto, son conocidos los desfases constantes entre las reformas curriculares a la educación básica con las que tardíamente son implantadas en las Normales.

Recomendaciones

Primera: Preservar como *fin primordial* de la formación inicial (y continua) de profesionales docentes *la educación de los niños y adolescentes*. Por tanto, en cualquier ámbito académico la formación inicial debe responder centralmente a ese fin, como sucede actualmente y debe aún potenciarse en las licenciaturas para educación básica de las escuelas Normales. Ha de evitarse que los cambios curriculares a la formación inicial la orienten hacia cualquier otro campo, como ocurrió con el plan de estudios de 2018 cuya pretensión explícita fue formar maestros bilingües y que debe ser sustituido.

Segunda: *Reconocer la especialización educativa* que se ha desarrollado históricamente en las Normales para la atención a la enseñanza en la escuela básica. Si otros profesionales acceden al SPD deben cursar estudios sobre materias referidas específicamente al ejercicio de la docencia y a los contenidos de la educación básica con formación práctica incluida. La formación de esos profesionales ha de enriquecerse con el conocimiento que se ha desarrollado en las Normales sobre la formación docente. Por ejemplo, las Normales y la Universidad Pedagógica Nacional podrían impartir especializaciones en docencia para quienes aspiren a ingresar al SPD desde otras carreras. Los pro-

fesores de Normales pueden también fortalecer su formación en áreas de carreras universitarias y vinculables a la formación inicial.

Tercera: Incorporar *necesariamente* a los docentes formadores en la definición y producción de los cambios curriculares que se introduzcan a la formación inicial de profesores, *no más mediante reformas totales centralizadas*, sino de cambios paulatinos que preserven los componentes que se han consolidado de reformas anteriores y funcionan en términos formativos al servicio de la docencia con los alumnos de la escuela obligatoria y que *releven necesidades regionales*, sin perder la perspectiva nacional. Determinar con docentes formadores y otros académicos especializados las actualizaciones curriculares necesarias dados los desarrollos más recientes en los campos de conocimiento implicados en la formación docente inicial, siempre con la formación integral de la niñez y adolescencia como centro. Es fundamental en este aspecto, recoger el conocimiento que generaciones de profesores formadores han promovido en sus estudiantes para ejercer su posterior materia de trabajo. Académicos de distintas generaciones y variedad de escuelas Normales han producido revisiones y propuestas que no encuentran adecuados espacios de difusión, es preciso contar con imaginación académica, organizativa, recursos y voluntad política para sistematizarlas e incorporarlas a los nuevos proyectos educativos.

Cuarta: Considerar la legitimidad de la autonomía para la gestión académica y administrativa de las Normales, ahora completamente sujetas a las determinaciones de autoridades y organismos sin nexo alguno con el campo de la formación docente. Modificar la normatividad para que las

comunidades académicas de las Normales participen de manera determinante en la definición de los contenidos académicos de la formación; asimismo, se requiere que los directores sean seleccionados por concurso.

Quinta. Concebir *integralmente*, a la *formación inicial* de docentes articulada con los contenidos y prácticas de la educación básica donde ejercerán los futuros docentes en sus diferentes niveles y modalidades, y con la formación continua consistente y sustentada en las necesidades pedagógicas de quienes ya ejercen la docencia. Analizar y realizar los cambios curriculares de la educación básica y los de la formación inicial vinculando entre ambos subsistemas los contenidos pertinentes, para preservar la centralidad de la educación de los niños y los adolescentes. **No** realizar *reformas con años de diferencia* donde las relaciones necesarias entre la formación docente y la educación básica se desfazan por completo. Subsanan la pérdida gradual de la relación a nivel de subsistemas entre la formación docente inicial y la educación básica desde que la primera se trasladó a la Subsecretaría de Educación Superior. Con visión sistémica considerar los procesos de formación continua como parte del perfeccionamiento docente articulándolos con los contenidos y prácticas de la educación básica y la formación inicial.

Sexta: Subsanan las pésimas condiciones materiales que entorpecen el trabajo académico con los estudiantes de las Normales, reiteradamente expuestas por las plantas académicas sin ser atendidas. Las carencias son innumerables, incluyendo la falta de Internet aunque los contenidos de los programas “estén en línea”. Es penitente atender este renglón en todo el sistema de Normales y es un clamor para la educación

básica misma, pese a las retóricas declaraciones de que en la pasada administración los niños y sus derechos estarían “al centro”.

La formación de profesores y la educación pública son herederas de una rica tradición educativa nacional documentada en los estudios

históricos; aún tenemos riqueza educativa que preservar y potenciar con los avances recientes. No podemos perder ese patrimonio pese a los graves desafíos que se han enfrentado en este campo particularmente durante los años recientes. Trabajemos juntos para ese fin, por el presente y futuro del país.

Referencias

Auditoría Superior de la Federación (2018), *Informes de la Cuenta Pública 2017*.

Ingersoll, R. M. (2011), *Estudio Comparado sobre la Formación y antecedentes académicos de los docentes en seis naciones*, Programa para la Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

Mercado, R. (2010), Un debate actual sobre la formación inicial de docentes en México, en *Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional*, SP. Volume 14, Número 1, Janeiro/Junho de 2010: 149-157.

Rockwell, E. (2013), La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa, en Rodolfo Ramírez Raymundo (coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, p. 81.

Problemas actuales de la formación inicial de maestros y alternativas de solución¹

Grupo de maestros, alumnos y personal de apoyo de la Benemérita Escuela Nacional de Maestros

En las Normales de Ciudad de México (CDMX) y en muchas otras del país, en las últimas décadas han emergido y se han agudizado problemas que obstaculizan o impiden que cumplan cabalmente con su tarea histórica de contribuir al fortalecimiento de la educación pública, a través de la formación de una ciudadanía más participativa, consciente y crítica; aunque obviamente estos problemas están concatenados, y cada uno es causa y efecto de los otros, destacamos los principales problemas:

1. Obsolescencia del marco normativo y jurídico

Las Normales, en general, poseen marcos normativos y jurídicos obsoletos que responden a un modelo de escuela rígida, autoritaria e inequitativa, muy distante de los ideales de la escuela que reclama la Cuarta Transformación. Por citar un ejemplo, el Reglamento de la Benemérita Escuela Nacional de Maestros (BENM) data de los años sesenta. Por lo general, los reglamentos vigentes no contemplan las condiciones y necesidades de escuelas de educación superior ni de la formación actual de los maestros de educación básica, quienes tendrán la responsabilidad de promover nuevas formas organizativas y de vida académica con los niños y jóvenes; hoy, están ausentes normas que garanticen la participación y la contraloría sociales, a través de la toma de decisiones colectivas concernientes a todos los aspectos centrales de la vida institucional (designación de directivos, planeación institucional,

¹ Fragmento del documento entregado en septiembre de 2018 a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, LXIV Legislatura.

programación presupuestal, etc.); así como los derechos y obligaciones de los integrantes de su comunidad escolar. La ausencia u obsolescencia de manuales de funciones y organización es común; el reglamento del personal académico se incumple por las autoridades. A la sombra de estos problemas florece, rampante, la falta de transparencia y la corrupción.

2. Asfixia y burocracia presupuestales

Uno de los problemas nodales que viven las Normales, y que desencadena otros problemas graves, es el relativo a la asfixia presupuestal a la que se les somete; aunado a la ausencia total de autonomía relativa para la decisión y manejo presupuestarios, a las Normales se les escamotea el presupuesto o, en el mejor de los casos, se destina para su ejercicio en rubros innecesarios, desde instancias superiores que desconocen la realidad, al margen de la rendición de cuentas y necesaria transparencia. La BENM, por ejemplo, lleva más de cinco años sin recibir presupuesto, al parecer por trabas administrativas; no existe el servicio de Internet y la autoridad niega recursos hasta para el pago de una fotocopia; sin embargo, paradójicamente, en los últimos seis años se han realizado obras de infraestructura física y mantenimiento, innecesarias y de dudosa calidad las que, obviamente, se han realizado al margen de la decisión colectiva, de la transparencia y de la contraloría social. Estos problemas, aunados al olvido permanente en la falta de mantenimiento de los edificios de las Normales de CDMX, y de otros estados, han vuelto críticas sus condiciones materiales, al grado que, en las revisiones de los edificios, realizadas por peritos después de los sismos de septiembre de 2017, declararon que el evidente daño a los edificios se debía al descuido y falta de mantenimiento, más que a los sismos en sí.

3. Estructura autoritaria y control político

En la mayoría de las Normales no existe un marco normativo, de orientación académica, que defina los requisitos y procesos académicos para la designación de sus directivos, como condición para garantizar una vida académica participativa y sinérgica y, con ella, el desarrollo institucional; los directivos son designados de manera discrecional sin que medien procesos académicos participativos; en la mayoría de casos nunca se sabe cuándo concluirá el periodo de gestión de los directivos; asimismo, la ausencia de manuales de organización y funciones genera desorganización, improvisación y aberraciones de la gestión; lo anterior solo genera vulnerabilidad e inestabilidad institucional.

La tradición de lucha que históricamente ha distinguido a las Normales, en los últimos tiempos ha tratado de ser desaparecida por medio del control político, la intimidación y la represión, ejercidos por el gobierno y la burocracia sindical. En los dos últimos sexenios cualquier brote de inconformidad e indicios de organización de maestros y estudiantes Normalistas han sido objeto de intimidación y represión; la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa y la represión ejercida contra normalistas rurales de otras escuelas son la muestra extrema de esta política. En CDMX, durante los dos últimos sexenios, ante cualquier muestra de inconformidad las autoridades han ejercido estrategias de judicialización contra maestros y alumnos normalistas; la más reciente muestra es la intimidación abierta que las autoridades manifiestan contra los estudiantes de la Normal de Especialización.

Contrariamente a las recomendaciones para una vida institucional sana y productiva, en las

Normales de CDMX, y en otras del país, se han instaurado climas organizacionales negativos y desfavorables en los que priva la inequidad laboral, la persecución, las prebendas y los favoritismos.

4. Imposición de un currículo tecnocrático y carente de sentido humanista

Un problema nodal que viven las Normales es la imposición de planes de estudios que desvirtúan el carácter humanista y pedagógico de la formación docente. Si la malla curricular de 2012 ya presentaba una inclinación abiertamente de corte neoliberal, la malla 2018 acentuó esta característica, además de que fue impuesta con prisas, de manera incompleta y, reproduciendo los errores de la anterior, con una deficiente y cuestionada estrategia “en cascada” para la preparación de los maestros que iban a iniciar su aplicación. La decisión arbitraria de incluir seis espacios curriculares para el inglés, en detrimento de asignaturas como la filosofía, las ciencias sociales, la psicología y de las ciencias de la educación, tiende a una preocupante tecnocratización de la formación docente. En los casos de la Escuela Superior de Educación Física y la Escuela Normal de Especialización la situación fue más grave ya que las nuevas mallas curriculares desnaturalizan la esencia de la educación física, para la primera, y al desaparecer virtualmente la educación especial, tratan de instaurar una concepción de la inclusión que, dadas las condiciones de la escuela regular, en la práctica generaría más exclusión. Todo ello, como ya se dijo, generó un amplio movimiento de rechazo a la nueva malla 2018 que incluye pronunciamientos, manifestaciones y paros realizados por importantes Normales de CDMX y del país.

Junto a esta situación, la falta de autonomía curricular maniató las posibilidades de las Normales para diseñar alternativas curriculares con carácter situado para la formación de sus estudiantes.

5. Política laboral arbitraria e inequitativa

A pesar de que en las Normales el ingreso y la promoción del personal académico y del personal de apoyo a la docencia están normados por sendos reglamentos, y de que están vigentes diversas prestaciones a ambos sectores, las autoridades han venido sistemáticamente incumpliendo sus obligaciones relativas a estos rubros; en CDMX, la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM) y algunos directores, con la complicidad de la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM), han otorgado, ilegalmente y al margen de los obligados concursos de oposición, una cantidad indeterminada de plazas a personas que, incluso, carecen del perfil profesional como formadores; de igual manera, de manera irregular (*sic*) han saturado a las escuelas con decenas de maestros comisionados de la DGENAM; por otra parte, de manera inédita, la AEFCM ha recurrido a artimañas jurídicas para negar el pago de prestaciones legales a muchos maestros.

6. Adocenamiento de la vida académica

La suma de varios de los problemas descritos, aunados a la ausencia de una planeación participativa, de un plan de desarrollo institucional de mediano y largo plazo, y a la burocratización de las funciones sustantivas, entre otros factores, ha propiciado una crisis en la vida académica de las Normales; incluso los programas originalmente

destinados a estimular la producción académica (estímulo al desempeño docente, premios a la administración, etc.) han agudizado problemas de simulación, individualismo, meritocracia y competitividad, en detrimento del verdadero desarrollo de las funciones sustantivas; en la BENM, por ejemplo, la docencia se realiza con la buena voluntad de los maestros, la investigación no existe con carácter institucional, por falta de planeación y de recursos para la formación en la investigación y para la publicación y difusión; desaparecieron las ofertas de posgrado que existían en la institución, por falta de apoyo de las autoridades; y la difusión se lleva a cabo por la iniciativa y buena voluntad de maestros, alumnos y trabajadores, ya que no existen apoyos; los escasos intercambios con otras Normales se realizan sin presupuesto ni apoyo de la institución y las autoridades; las actividades deportivas tienen que ser sufragadas por maestros y alumnos; no hay presupuesto alguno para promover conferencias, simposios, congresos o cualquier actividad académica. Lejos de promover las actividades académicas y culturales, en los últimos seis años las autoridades de la BENM se encargaron de erradicarlas: desapareció el prestigiado taller cultural de teatro, se erradicó el importante evento anual “Son para Milo”, desapareció la rondalla, etc. En suma, la vida académica en la BENM se sostiene por la iniciativa de maestros y alumnos, principalmente.

7. Carencia de programas de apoyo a los estudiantes normalistas

A pesar de que en el discurso oficial y en el currículo se enfatiza, como enfoque, la formación basada en el aprendizaje, lo que implicaría la atención prioritaria de las condiciones del alumno para garantizar su aprendizaje y su

formación, las Normales no cuentan con programas específicos para apoyar a los estudiantes. Los estudiantes normalistas enfrentan condiciones severas para desempeñarse con éxito en su formación; incluso, la nueva composición social del estudiantado normalista reclama acciones congruentes para apoyarlo: en CDMX la mayoría ocupa hasta seis horas totales en su traslado de su casa a la escuela, y viceversa, trabajan en contraturno y en los fines de semana para sostener sus estudios, un porcentaje importante son padres o madres que tienen que cumplir con sus tareas parentales, y la mayoría no disponen de recursos económicos para una alimentación adecuada lo que deriva, a la postre, en problemas de salud, obesidad, etc. En contraste con otras instituciones de educación superior, el subsistema de Normales, incluso las rurales, es tratado con inequidad en el apoyo a los estudiantes: en la BENM, por ejemplo, la organización de grupos, horarios y asignación de escuelas de práctica se impone a los estudiantes sin tomar en cuenta su domicilio y necesidades; en otro plano no menos importante, no se brindan apoyos para su alimentación —o se les escamotea y burocratiza, en el caso de las rurales—, tampoco se les brindan apoyos materiales para la realización de sus prácticas pedagógicas, las bibliotecas son rudimentarias, no hay servicio de Internet para ellos, tampoco tienen computadoras e impresoras para su uso; el servicio de fotocopiado no resulta muy económico, no disponen de medios de transporte de la institución para realizar visitas, prácticas, etc. Para colmo, ellos tienen que aportar materiales que debiera dar la institución: solo pueden utilizar un proyector si ellos compran el cable de conexión. Para corolario, la BENM no solo no propicia la necesaria organización de los alumnos para su participación en la toma de decisiones de la

vida institucional, sino que ejerce presión para que cualquier intento de organización estudiantil para integrar una representación sea mediaticizado; una muestra es que nunca se pide a los alumnos que se integren a los cuerpos colegiados para, por lo menos, emitir su opinión; prevalecen estructuras autoritarias y rígidas que, en

la práctica, cierran espacios de organización y expresión estudiantil, indispensables en la formación de un maestro si se considera que su función social será, fundamentalmente, la de formar a los niños y jóvenes para una ciudadanía participativa, consciente y crítica.

LA NECESARIA E IMPERIOSA TRANSFORMACIÓN DE LAS NORMALES

Ante los ingentes problemas que aquejan a las escuelas Normales de todos los tipos y modalidades (*sic*), los maestros y los alumnos hemos planteado, de manera reiterada, las principales demandas y alternativas que, además de solucionar esos problemas, constituyan la plataforma para la verdadera transformación institucional. De manera sintética y genérica a continuación presentamos los principales planteamientos que han hecho algunas Normales para su solución, sin soslayar que, dada su especificidad, cada Normal y cada modalidad viven, además, otros problemas particulares.

1. Declaratoria oficial del carácter estratégico de la Formación Docente como principio para el desarrollo de la educación y del país

La Cuarta Transformación reclama reconocer el papel prioritario que tienen la formación docente y, con ella, las escuelas Normales y los maestros como factor estratégico para el desarrollo, con sentido y significado sociales, de la educación y del país. Un pronunciamiento así, a nivel programático, representa la base para el diseño de las políticas necesarias que propicien la transformación integral de las Normales, garan-

tizando su funcionamiento óptimo. La Cuarta Transformación implica, también revertir, con todos los medios, el deterioro intencional que se impulsó contra la escuela pública y los maestros, es decir, resulta trascendental desarrollar un proceso de revalorización social del maestro y de la escuela pública.

2. Realización del Primer Congreso Nacional de Educación Normal "La formación docente y la Cuarta transformación"

Una demanda inveterada y sentida por todo el sector que participa en la formación docente, como alternativa para la construcción de un proyecto consensado y nacional ha sido, y es, la realización de un Congreso Nacional de Educación Normal en el que, como resultado de un proceso de diálogo y análisis informados, participe toda la comunidad normalista del país, se deliberen los problemas de la formación docente y se establezcan los principios filosóficos y pedagógicos, y las grandes líneas estratégicas para la definición de un magno programa nacional de formación docente, inicial y continua. Este Congreso podría realizarse, con sus etapas preparatorias y de análisis, en ocho a diez meses.

3. Cancelación inmediata de la malla curricular 2018

Las evidentes inconsistencias que presentan los actuales programas de estudios 2018 hacen impostergable su inmediata cancelación, a partir del 1 de diciembre, abrogando el Acuerdo respectivo del Diario Oficial de la Federación (*sic*); en sustitución, otro acuerdo equivalente debe plantear el proceso para un diagnóstico integral de la formación docente, inicial y continua, así como el análisis y diálogo informado de toda la comunidad involucrada en la formación docente para la definición de las bases de un nuevo proyecto nacional de formación docente que conjugue lo nacional con lo regional; asimismo, dicho acuerdo en su transitorio debe instruir para que la acreditación del primer semestre de este ciclo 2018-2019 se haga con equivalencias del plan 2012.

Una demanda que se ha hecho presente desde hace tiempo es la relativa a la necesidad de que las Normales dispongan de un margen de autonomía curricular, de tal manera que no solo se circunscriban a los limitados espacios curriculares llamados “optativas”, en los que tampoco deciden; un currículo unificado y diversificado (planteado desde los 90 por Ramiro Reyes) puede ser interpretado a la luz de los nuevos planteamientos curriculares, de tal forma que las Normales, en lo que toca a lo diversificado, tengan mayor margen de decisión para integrar opciones curriculares con carácter situado; incluso deberían tener la opción de determinar los requisitos y procedimientos para el ingreso de sus nuevos alumnos, erradicando el examen de conocimientos como el único requisito para la selección y acudiendo a alternativas más cualitativas y vinculadas con la naturaleza de la carrera.

4. Asignación de un presupuesto digno para las escuelas Normales

En la programación presupuestaria del nuevo gobierno, que apruebe el Poder Legislativo, debe asignarse un presupuesto digno que considere las necesidades ingentes de las Normales. De manera complementaria deben definirse los procedimientos para que su asignación y ejercicio se realicen con total transparencia, honestidad y con la obligatoria participación de la contraloría social, no simulada. En este rubro, no puede dejarse pasar por alto cómo se ejercieron los recursos económicos asignados a las Normales durante el sexenio 2012-2018; por ello, es impostergable realizar las auditorías necesarias para revisar e informar públicamente los resultados de dicha revisión.

5. Otorgamiento de plazas a todos los egresados de las Normales públicas

Reconocidos los efectos negativos y perversos de la evaluación estandarizada aplicada al magisterio, y la aberración que constituyó el desconocimiento de la certificación que las Normales hacen a sus egresados a través del examen profesional —oficialmente legalizado—, el Estado debe reasumir su compromiso y obligación de otorgar plazas de nueva creación a todos los egresados de las Normales públicas, reivindicando el derecho inalienable, como trabajadores al servicio del Estado, a la seguridad de la definitividad laboral, con derecho natural a la jubilación y al disfrute de todos los derechos laborales, constitucionalmente consagrados.

Por otra parte, la necesidad de recuperar el sentido y significado sociales y profesionales del magisterio hacen imperativo hacer cambios radicales en

los criterios y procedimientos para la selección de los alumnos de nuevo ingreso a las Normales; ello implica, de entrada, eliminar los exámenes estandarizados que se limitan a medir conocimientos o, incluso, actitudes en abstracto; en su lugar, deben privilegiarse criterios y procedimientos eminentemente cualitativos, vinculados con la naturaleza social de la carrera magisterial.

6. Programas de apoyo a los estudiantes

En la programación presupuestaria deberá preverse el suministro económico para la instauración inmediata de un programa de apoyos para el desarrollo académico y la formación de los estudiantes normalistas, de tal manera que además de fortalecer las becas existentes, pero previendo su entrega oportuna y directa, se destine lo necesario para que los alumnos se formen de manera integral. Un principio inalienable es que la salud es la base del aprendizaje. Por ello, es indispensable que los normalistas dispongan de un buen servicio médico y apoyo psicológico; de Internet en su escuela, de una biblioteca –funcional y acogedora– con riqueza en su acervo bibliográfico; que cuenten con becas alimenticias y comedores dignos, con espacios y equipo para trabajar en computadoras e imprimir gratuitamente o a muy bajo costo, acceso a espacios culturales y de educación física, transporte de la institución, materiales para prácticas, acceso real a tutorías académicas, incluso –como se hizo en la Escuela Nacional para Maestras de Jardines de Niños, hacia 2001-2009– debe verse la posibilidad de apoyar a las alumnas que son madres para que sus hijos sean atendidos por los CEN-DIs y primarias cercanos a su escuela Normal. Aunque parezca absurdo, las Normales deben garantizar el acceso de los alumnos a los sani-

tarios, ya que ni están distribuidos proporcionalmente, ni cuentan siempre con el servicio de agua o incluso permanecen cerrados. En el caso de CDMX y otras megalópolis, deben promoverse los ajustes necesarios para que la estructura de las escuelas, sus horarios de trabajo y los criterios de asignación de escuelas de práctica se flexibilicen, con base en las condiciones de domicilio y traslado de los normalistas.

7. Elaboración/Actualización del Marco Normativo

A partir de la definición de los principios generales que deben caracterizar la nueva estructura y gestión de las escuelas Normales, y paralelo al proceso organizativo del Congreso, debe desarrollarse un proceso constructivo que permita elaborar, o actualizar en su caso, el Estatuto Orgánico de cada Normal, común en lo que corresponde, a nivel nacional, a los principios filosóficos, éticos, pedagógicos y de organización escolar, y particular en lo que corresponde a la características de cada escuela, por su modalidad, y especificidad cultural. De manera complementaria, deberá asumirse el compromiso para la elaboración/actualización del Manual de Organización y Funciones. Este marco, y los Estatutos orgánicos, deben establecer lo relativo al proceso para elección de los directores y subdirectores de las Normales –basado fundamentalmente en la presentación y réplica de proyectos de gestión–, de igual manera deben quedar claramente definidas sus funciones, responsabilidades y periodo máximo de su gestión.

8. Nuevo esquema laboral

Una verdadera transformación de las Normales tiene que partir de la revitalización académica

de las líneas estratégicas de acción institucional desarrolladas a través de la sinergia de las comunidades que implica claridad, compromiso y responsabilidad en el logro de las metas; pero ello pasa, necesariamente, por un clima laboral basado en la legalidad y la igualdad. Ello implica, por un lado, el establecimiento de principios laborales que garanticen la premisas del salario digno y del cumplimiento del lema “a trabajo igual, salario igual”; en consecuencia, debe revisarse el Reglamento interior para el personal académico del subsistema de educación Normal para, en principio, hacer cumplir el procedimiento de concurso de oposición abierto, para el ingreso a la Institución como docente; ello implica hacer los ajustes para que se eviten los vicios que se han generado en los concursos realizados; implica además hacer las auditorías para detectar si los nombramientos otorgados por la SEP –para el caso de los maestros de inglés–, o por los directores, se apegan a la legalidad. La tarea será emitir un nuevo reglamento que elimine procesos viciosos y la prevalencia de inequidades y formas de exclusión laboral; ello obliga a revisar, y en su caso redefinir los esquemas de salarios complementarios vinculados a certificaciones por producción académica (por ejemplo, el Estímulo al Desempeño Docente) con el propósito de generar un nuevo esquema laboral que brinde salario digno sobre la base de la igualdad, la colaboración y la producción académica por compromiso, en lugar de los esquemas de salario complementario, exclusivo para los maestros de tiempo completo, y condicionado a la entrega de ciertos productos de la “docencia” que, según investigaciones y la experiencia que vivimos, han generado burocratización de la docencia, simulación, individualismo, competitividad negativa y una acentuada meritocracia. Un nuevo reglamento debe propugnar

un compromiso para una vida académica basada en la colaboración, la interdependencia positiva y el compromiso con los ideales y principios de la institución

9. Revitalización académica de las Normales

Las escuelas Normales requieren no solo de un programa de fortalecimiento académico sino de su transformación integral y de su desarrollo académico e institucional. Para que este ideal se vuelva realidad, entendiendo su complejidad, se requiere un conjunto de acciones decididas de política educativa que tracen una ruta consistente, pertinente y trascendente para definir los retos y trabajar coherentemente. De entrada y de inmediato es necesario sentar las bases de la organización, la gestión y la gobernanza de las escuelas Normales: el cumplimiento irrestricto de un código de ética que verdaderamente se asuma, y no solo sirva como discurso, el compromiso de promover el trabajo en función de la tarea histórica de la institución y del sentido y significado que le corresponden a la institución y a cada uno, todo ello basado en la construcción colectiva de un plan de desarrollo institucional y una gestión democrática.

Una condición indispensable para promover esta necesaria revitalización académica radica en una evaluación y autoevaluación cualitativas en torno de las características y logros de la gestión, la planeación institucional, la estructura orgánica y participativa y la gobernanza desarrolladas por las actuales autoridades de cada Normal. En el caso de CDMX, en virtud de que las autoridades educativas correspondientes al subsistema de educación Normal –incluyendo a la AEFCM, la DGENAM y los directores de las

Normales— llevan ya más de seis años en el cargo, deben ser relevados de inmediato, por motivos elementales de salud institucional y como condición para la revitalización académica.

La fuerte expectativa para la dinamización de la vida académica, reclama estrategias de corto, mediano y largo plazo en los ámbitos y funciones sustantivas: pensar en este rubro plantea la

necesidad imperiosa del desarrollo de grupos de investigación, proyectos editoriales, oferta de posgrados, programas más amplios e inclusivos de movilidad e intercambio académicos; implica pensar también en un amplio programa de actividades culturales que posibiliten que los futuros docentes de educación básica amplíen y enriquezcan su horizonte cultural.

Aprendizaje profesional docente: propuesta de acuerdo legislativo

Graciela Cordero Arroyo

Investigadora Titular del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo (IIIDE) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC)

En entrevistas o declaraciones recientes Esteban Moctezuma, secretario de Educación Pública, ha enfatizado que se pondrá fin a procesos de evaluación que impactan la vida laboral del docente (Aristegui Noticias, 2018). Este compromiso ha sido reiterado ante los maestros en sus intervenciones al cierre de los foros para el Acuerdo Nacional sobre la Educación en el país (Acuerdo Nacional sobre la Educación, 2018). La cancelación de la evaluación del desempeño docente con fines de permanencia goza de un amplio consenso y es ya uno de los puntos clave del acuerdo educativo que se pretende construir.

Se sostiene que, en esta nueva era de la educación mexicana, se partirá de la revalorización del magisterio mexicano. Una de las políticas estratégicas de esta revalorización será priorizar la “capacitación” docente. Se adelanta que, en este sexenio, la idea será centrar el esfuerzo educativo en tener mejores maestros vía la “capacitación”.

En la formulación de un nuevo instrumento que regule la carrera docente es importante considerar que la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) (SEP, 2013) no solo contiene disposiciones con respecto a la evaluación docente, también tiene artículos que norman la formación de profesores. En este texto señalaré algunos artículos de la LGSPD que tendrían que ser revisados ante la tarea de definir políticas docentes centradas en la formación del profesorado.

Formación inicial del profesorado

El artículo 24 de la LGSPD estableció que pueden concursar para ingresar al servicio como maestros de preescolar y primaria todas las personas que cumplan con el perfil y requisitos sin demérito de origen, residencia, lugar o formación profesional, poniendo como única condición que esta formación sea en áreas afines a la formación docente pedagógica (SEP, 2013).

En el país existe una gran diversidad de licenciaturas “afines” a la formación pedagógica.¹ Sus perfiles profesionales distan del requerido para el trabajo en los niveles educativos ya mencionados. Al tener competencias profesionales distintas, ingresan al SPD con deficiencias en el dominio del plan, programas de estudio y enfoques curriculares, así como en didácticas específicas y sin un acercamiento sistemático a la práctica docente.

Una consecuencia de la posibilidad de que los egresados universitarios concursen para ser maestros de educación preescolar y primaria generó, entre otros factores, la reducción de la matrícula de las escuelas Normales en el país (Carro, 2017; García-Poyato, Cordero y Jiménez, 2017). Entre los casos más críticos están Sinaloa y Tabasco cuyas escuelas Normales públicas han tenido un descenso de matrícula de más del 40%; en Coahuila y Colima su descenso de matrícula es de más del 50%. En el caso de la licenciatura en educación primaria, los estados que han tenido mayor descenso de matrícula de escuelas Normales públicas son Baja California, Guanajuato y Colima (SIBEN, 2017).

¹ Entre estos perfiles se encuentran, por ejemplo, egresados de licenciaturas en pedagogía, ciencias de la educación, planeación educativa, psicología educativa, intervención educativa, entre otras.

Formación del profesorado en servicio

La LGSPD estableció que los procesos de ingreso, promoción y permanencia debían tener esquemas específicos de formación (SEP, 2013). Veamos los casos concretos:

- La formación posterior al ingreso al servicio para los profesores noveles es la tutoría (artículo 22).
- La formación indicada posterior a la promoción en la función directiva es un periodo de inducción para cursar programas de desarrollo, liderazgo y gestión (artículo 27).
- La formación posterior a la promoción a la función supervisora son procesos de formación que determinen las Autoridades Educativas Locales (artículo 29).
- La formación indicada para los asesores técnico-pedagógicos (ATP) promovidos son cursos de actualización profesional (artículo 41).
- La modalidad formativa posterior a la evaluación del desempeño con fines de permanencia con resultado insuficiente es la regularización con esquema de tutoría (artículo 53).

Un aspecto que no ha sido adecuadamente analizado es cómo todas estas disposiciones de la LGSPD se vieron afectadas por el alto impacto de los resultados de la evaluación docente en

la vida laboral del docente. La formación indicada no se impartió en los términos que marca esta ley. En la práctica, la preocupación por la evaluación definió un sentido para la formación que no estaba originalmente previsto. La “capacitación” fue vista como un entrenamiento para pasar un examen, o se le identificó como un castigo por los resultados de una evaluación calificada como insuficiente (Cordero, Jiménez, Navarro-Corona y Vázquez, 2017). Puede observarse también que en ningún artículo de la LGSPD está indicado cursar estudios de posgrado. De ahí que, en el contexto de la reforma educativa actual, los posgrados en educación fueron desestimados.

Otra opción formativa que introdujo la LGSPD fue el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) (artículos 17, 18 y 19). El SATE es el “conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento especializados al personal docente y personal con funciones de dirección para mejorar la práctica profesional docente y el funcionamiento de la escuela” (SEP, 2013, p. 4). Es una modalidad de formación *in situ*, es decir, situada en la escuela.

A pesar de su importancia, este servicio para la mejora escolar, no se pudo concretar por varias razones. Uno de los problemas que más ha afectado el servicio de apoyo a las escuelas es la falta de asesores técnico pedagógicos. La LGSPD posibilitó que por primera vez se reconociera a este personal educativo en el marco normativo nacional (artículos 41 y 48) y se especificó que no debían realizar funciones administrativas (artículo décimo transitorio) (SEP, 2013). Sin embargo, en la práctica los asesores han enfrentado problemas en cuanto a sus concursos de promoción a la función asesora y un retraso

considerable de las autoridades educativas locales para cumplir con sus compromisos de pago, a la vez que ha aumentado su horario de trabajo y funciones (Corral, 2017). Esto ha provocado que participen cada vez menos profesores en los concursos para ser ATP, dado que la función no resulta atractiva.

Acuerdo legislativo a favor del aprendizaje profesional docente

Si en este momento de transición se enfoca la mirada hacia políticas docentes centradas en la formación de los maestros, es preciso buscar alternativas y modalidades formativas que vayan más allá de la “capacitación” que se instrumenta por medio de cursos o talleres (presenciales o en línea).

La inversión del Estado en cursos y talleres no ha dado los resultados deseados. La investigación ha demostrado que estas formas de “capacitación”, basadas en un modelo de entrenamiento tienen un impacto limitado en la mejora del trabajo del aula (Kennedy, 2005). Por otro lado, el concepto mismo de “capacitación”, usado generalmente para denominar a cualquier tipo de formación que se ofrece al maestro, es burdo y reduccionista. Es un concepto denigrante para los maestros si se les concibe como profesionales de la educación.

Como alternativa a estas modalidades ineficaces para actualizar y profesionalizar a los docentes, en los últimos años se ha avanzado en la investigación sobre el aprendizaje en el ámbito de trabajo (Hoekstra, Kuntz y Newton, 2018). La aplicación de estos planteamientos al campo educativo ha perfilado el concepto de aprendi-

zaje profesional docente (APD), el cual enfatiza el carácter activo del profesor en el cambio de sus conocimientos, creencias y prácticas (Bleicher, 2013).

El APD es un proceso articulado con la práctica concreta de los docentes que se produce cuando los maestros:

construyen conocimiento relativo a la práctica, propia o de los demás. Para que dicha construcción se produzca, los docentes trabajan en comunidades de docentes, analizan y teorizan sobre su trabajo y lo conectan con aspectos sociales, culturales y políticos más amplios. En tal sentido asumen su responsabilidad en la construcción de un proyecto educativo basado en la igualdad, el respeto a la diversidad, la formación integral de las personas y la confianza en la capacidad de aprendizaje de los alumnos (Lombardi y Abrile de Vollmer, 2009, p. 64)

Ejemplos de este tipo de actividades son las siguientes: elaboración conjunta de planeaciones, talleres para el intercambio de experiencias docentes, proyectos de docencia conjunta entre colegas, documentación de experiencias pedagógicas; sesiones de análisis de registros de clase, entre otras. De hecho, la LGSPD tuvo un tímido acercamiento a estas modalidades de formación que no prosperó. En el capítulo “De la Mejora de la Práctica Profesional”, se planteaba la posibilidad de que la escuela organizara espacios físicos y de tiempo para que los maestros intercambiaran experiencias, compartieran proyectos y que hubiera trabajo en conjunto entre las escuelas de cada zona escolar (artículo 16) (SEP, 2013).

En la revalorización de la profesión docente que se impulsa en el sexenio entrante, es importante priorizar las oportunidades que tiene el maestro para su “aprendizaje permanente durante su carrera profesional” (UNESCO, 2014, p.2). El reto es construir un sistema que asegure el aprendizaje profesional docente en el marco de una formación inicial especializada de alto nivel académico, de una carrera docente socialmente reconocida y con condiciones dignas de trabajo. Un contexto favorable al APD sería contar con una perspectiva articulada entre formación inicial y formación continua en el ámbito federal y en las entidades federativas, con un sistema de apoyo y asesoramiento al docente que sí funcione a cargo de personal altamente especializado, y con tiempo laboral para que los maestros se formen en su contexto de actuación. Estas condiciones permitirán que la profesión docente vuelva a ser atractiva para los jóvenes ya que en el futuro próximo enfrentaremos un grave déficit de profesores de educación básica (INEE, 2015; Robles, 13 de noviembre de 2018).

Se requiere un acuerdo legislativo para que la nueva regulación sobre la carrera docente no cargue con vicios que la “capacitación” tuvo en sexenios anteriores. Es importante que la formación no se convierta en moneda de cambio en esquemas de pago al mérito, ni en la obtención de un posgrado barato vía la acumulación de diplomas, ni en una política de “capacitación” que presuma de amplia cobertura sin tener ninguna evidencia de su impacto en el aula.

Si se espera que los maestros sean la base del desarrollo y que la nueva escuela mexicana sea, tal como lo ha señalado el nuevo secretario de Educación Pública, la “catedral del conoci-

miento, del aprendizaje y la justicia” (Acuerdo Nacional sobre la Educación, 2018, 1:30:26), es necesario que el nuevo instrumento que

regule el servicio docente tenga como eje vertebrador el principio del aprendizaje profesional docente.

Referencias

- Acuerdo Nacional sobre la Educación (2018), *Foro de Consulta Estatal participativa en Guanajuato 2018* [Video], recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=EQ-DY1kUUqs&t=4876s>
- Aristegui Noticias (2018), Gobierno de AMLO no será apoyo ni obstáculo en regreso de Elba Esther: Esteban Moctezuma [Video], recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=abCSx48gB6I>
- Bleicher, R.E. (2014), *A collaborative action research approach to professional learning. Professional Development in Education*, 40 (5): 802-821
- Carro, A. (15 de noviembre de 2017), Panorama educativo: el desastre que viene, en *Educación Futura*, recuperado de <http://www.educacionfutura.org/panorama-educativo-el-desastre-que-viene/>
- Cordero, G., Jiménez, J.A., Navarro-Corona, C., y Vázquez, M.A. (2017), *Diagnóstico de la política pública de formación y desarrollo profesional del personal educativo de educación básica de la reforma educativa*, México, INEE.
- Corral, O. I. (9 de agosto de 2017), El Asesor Técnico Pedagógico idóneo, en vilo, en *Educación Futura*, recuperado de <http://www.educacionfutura.org/el-asesor-tecnico-pedagogico-idoneo-en-vilo/>
- García-Poyato, J., Cordero, G. y Jiménez, A. (noviembre, 2017), ¿Por qué quiero ser profesor? Estudio exploratorio de las motivaciones de estudiantes normalistas de Baja California, trabajo presentado en el *XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa*, San Luis Potosí, México.
- Hoekstra, A., Kuntz, J y Newton, P. (2018), Professional learning of instructors in vocational and professional education, en *Professional Development in Education*, 44 (2): 237-253, DOI: 10.1080/19415257.2017.1280523.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE] (2015), *Los docentes en México*, México, INEE.
- Kennedy, A. (2005), Models of Continuing Professional Development: a framework for analysis, en *Journal of In-service Education*, 31(2): 235-250.
- Lombardi, G y Abrile de Vollmer, M.I. (2009), La formación docente como sistema: de la formación inicial al desarrollo profesional. Reflexiones a partir de la experiencia argentina, en C. Vélaz de Medrano y D. Vaillant (Coords.) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente* (pp. 59-66), España, OEI-Fundación Santillana.
- Robles, I. (13 de noviembre de 2018), Prevén para 2023 déficit de maestros. *El Norte*, recuperado de <https://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1538519&urlredirect=https://www.elnorte.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1538519>
- Secretaría de Educación Pública (2013), *Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente*, recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013
- Sistema de Información Básica de la Educación Normal [SIBEN] (2017), *Estadísticas del ciclo escolar 2016-2017*, recuperado de <http://www.siben.sep.gob.mx/>
- UNESCO (2014), *Políticas docentes como desafío de Educación Para Todos más allá de 2015*, recuperado de <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Apuntes-2014-n1-carlos-eugenio-beca-esp.pdf>

El papel de la Universidad Pedagógica Nacional en la formación inicial y continua para profesores: retos y oportunidades

Adalberto Rangel Ruíz de la Peña

Profesor titular de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco

J. Javier González Monroy

Profesor titular de la Universidad Pedagógica Nacional, Tijuana, Baja California

Uno de los principios sobre los cuales se aborda el desarrollo de la formación inicial y continua en esta propuesta es el desarrollo integral del territorio, donde se busca responder a las distintas dimensiones de este, empezando por el análisis sobre el individuo y su desarrollo personal, seguido por su inserción en la sociedad, lo cual incluye los espacios que habita, su arquitectura, cultura y expresiones artísticas, así como los recursos con que cuenta para su desarrollo, entre otros.

Autores como Boisier (2004) plantean la necesidad de modificar el paradigma mediante el cual se analiza el concepto de desarrollo, pasando de una visión positivista a un paradigma de la complejidad y el constructivismo, en donde el desarrollo territorial tiene como principal objetivo potenciar las capacidades cognitivas del individuo para transformarlo en un ser humano íntegro. Bajo esta visión, y en el tema que nos ocupa, se requiere dejar de esperar que de alguna manera se articulen la oferta educativa de formación inicial de profesores y de educación continua con la estructura productiva que domina la sociedad.

El diseño de políticas públicas en el campo de la formación profesional debe de reconocer que el espacio físico o sea el “territorio” es social porque en él se desarrollan relaciones sociales de producción y es también el espacio de la organización de la familia. Por ello se refiere al espacio como una construcción y un producto social que surge tanto de la urgencia de cubrir las necesidades básicas del individuo en el territorio como de establecer un punto de encuentro entre las personas que habitan el territorio y los procesos que ahí se desarrollan. En esta

perspectiva las políticas del nuevo gobierno en torno a la formación de profesores deben responder al contexto tanto de los entornos locales como de los globales.

Para alinear la formación docente con el nuevo modelo educativo, en el inicio del ciclo escolar 2018-2019, se puso en marcha una “Estrategia de Fortalecimiento y Transformación de las escuelas Normales” (SEP, 2017), la cual pone en el centro del debate el tema de la formación inicial de profesores y el de la educación continua. Frente a esa iniciativa surgen las siguientes preguntas, que es importante empezar a discutir: ¿Qué ciudadano se necesita para construir el México del futuro y qué profesor se requiere para formar a ese ciudadano? ¿Qué perfil debe tener el profesor que va a enseñar a aprender a aprender? ¿Con qué conocimientos y habilidades docentes debe egresar para enfrentar los rezagos que hay en la educación? ¿Cómo formar a las nuevas generaciones en las condiciones de rezago y abandono social en que se encuentran insertas el grueso de las escuelas del país? ¿Cómo involucrar a la familia en la formación de los niños y jóvenes? ¿Qué hacer frente a la descomposición social provocada por la violencia existente en el país?

Además de lo anterior, el *Modelo Educativo 2017* (SEP, 2017) establece que el “propósito de la educación básica y la media superior es contribuir a formar ciudadanos libres, participativos, responsables e informados, capaces de ejercer y defender sus derechos, que concurren activamente en la vida social, económica y política de México y del mundo [...] en un mundo tan cambiante, los pilares de la educación para el siglo XXI son aprender a aprender y a conocer, aprender a ser, aprender a convivir y aprender hacer”. Difícil-

mente se puede estar en contra de dichos propósitos, pero desafortunadamente estos parecen ser buenos deseos que se quedan en el discurso y en el papel, pues resolver la crisis en la que navega la educación como consecuencia de la aplicación a rajatabla de las políticas neoliberales fue y sigue siendo el motivo principal de los cambios educativos en México y no la necesidad de construir un proyecto de nación que tome en cuenta nuestra historia y cultura, particularmente la que surge de los pueblos originarios, que potencie los recursos naturales y la energía de una generación de jóvenes que se viene perdiendo por las condiciones de desigualdad, exclusión, violencia, delincuencia y falta de oportunidades para una formación integral que les permita insertarse de mejor forma en el mundo globalizado.

Aún y con los aportes conceptuales que hace el nuevo modelo educativo —puesto en práctica de manera muy limitada en este ciclo escolar— se hace necesario someterlo a un profundo proceso de revisión, para marcar de manera clara el rumbo que debe tener la educación en un país con tantos problemas y rezagos sociales, inmerso en una sociedad globalizada y con un desarrollo tecnológico que ha simplificado los procesos productivos, margina la mano de obra no calificada y exige elevar las competencias académicas con especial atención en la formación para insertarse en un mercado laboral estrecho, en detrimento de la formación integral para la vida y para la paz. Así se dará paso a las nuevas profesiones que el mundo actual exige y que tienen que ver con la salud, las artes, el deporte, el entretenimiento y la cultura en general.

Un nuevo modelo debe interpelar a los actores centrales de los procesos de enseñanza y aprendizaje (alumnos y profesores) para colocarlos en

el centro de la acción educativa. En esa tesitura las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes tienen que jugar un papel central y someter a revisión los planes y programas de estudio en curso, con objeto de reorientar al tipo de profesionales de la educación que es necesario formar. Además, es imperativo actualizar y armonizar las mallas curriculares entre las instituciones formadoras de docentes (Normales), profesionalizadoras (UPN) y de educación continua, esto bajo un esquema de participación colectiva que considere las diferentes regiones del país y sus particularidades. Estas acciones deberán ser abordadas en forma inmediata para darle congruencia a los procesos de formación del magisterio.

Dado el avance del conocimiento en las últimas décadas se hace imperativo la revisión de fondo del tema de los formadores de docentes. Se requiere revisar cómo y dónde se forman los mismos para identificar sus competencias; para su profesionalización es necesario el establecimiento de criterios y procesos como el concurso de oposición en las escuelas Normales que permitan mejorar los perfiles de los profesores, el desempeño en el aula y establecer cursos de formación y educación continua, considerando diversas disciplinas e instituciones de educación superior y, finalmente, es necesario que para cualquier proceso de promoción se sitúe el criterio de la formación académica por encima del criterio de antigüedad.

En la lógica anterior, la UPN, sus 3 universidades estatales, la Unidad Ajusco y las unidades UPN de la Ciudad de México, las 70 Unidades y sus cerca de 200 subsedes distribuidas en todo el territorio nacional se han venido preparando para contribuir en la formación de un nuevo

ciudadano desde las acciones educativas. A 40 años de la emisión de su decreto de creación, la UPN y el conjunto de sus Unidades están trabajando en su *refundación*, a través de la propuesta de un nuevo modelo educativo, un nuevo proyecto académico y una nueva figura jurídica que le permita autonomía académica, técnica, de gestión y financiera para enfrentar los retos que plantea la educación en nuestro país y que le permitan coadyuvar en la implementación de un nuevo modelo de formación y educación continua del magisterio y de profesionales de la educación que se requiere en este siglo XXI.

Hace 5 años un grupo importante de académicos y directores de las Unidades UPN del país se propuso la realización de un conjunto de tareas, tanto académicas como de gestión, para fortalecer a la UPN y sus Unidades. La estrategia que se siguió fue apoyar todas las acciones de fortalecimiento académico que se impulsaron por la autoridad y que son ampliamente reconocidas, siendo esto un claro ejemplo de la voluntad y madurez institucional alcanzada por los académicos y directivos de las Unidades. Otras lo son el Diseño del Programa del Doctorado Regional y el Rediseño de la Maestría en Educación Media Superior que se ofertan en la mayoría de las Unidades del país.

En julio de 2017, en el contexto del segundo Congreso Internacional de la Licenciatura en Intervención Educativa y de la Red Mexicana de Pedagogía Social, celebrado en Puebla, en reunión con los presidentes de los capítulos y académicos de diversas Unidades, se acordó una ruta de trabajo que empezó con la celebración, en Pachuca, Hidalgo, del Foro Nacional para la Refundación de la UPN, las Universidades estatales y sus 70 Unidades; se continuó

con la celebración de reuniones con los respectivos equipos de los candidatos presidenciales, con el propósito de hacer visible a la UPN en la campaña electoral. Finalmente se realizaron una reunión de trabajo en el CREFAL (5 y 6 de julio) y la IX reunión Interregional, en Monterrey, Nuevo León.

Con gran satisfacción podemos afirmar que, gracias al esfuerzo y la capacidad de gestión y organización que se ha logrado desplegar por el equipo impulsor de estas iniciativas, la UPN y sus Unidades están consideradas dentro de la propuesta del nuevo gobierno, ya que así lo establece el decálogo que presentó Andrés Manuel López Obrador durante su campaña, en San Pedro Guelatao, Oaxaca, el cual en el punto 5 establece: “Será prioritario fortalecer a las escuelas Normales y a la Universidad Pedagógica Nacional para actualizar métodos de enseñanza y aprendizaje y mejorar la calidad de la educación” (El Universal, 2018). Asimismo, en su Proyecto de Nación 2018-2024 se establece que “En el cambio del sistema educativo que se propone será indispensable un proceso de formación continua, la participación magisterial en una reforma a fondo de los planes y programas, así como el mejoramiento sustantivo de las condiciones de estudio y de trabajo en las escuelas Normales y las Universidades Pedagógicas” (Proyecto de Nación, 2017). Adicionalmente a este pronunciamiento, Esteban Moctezuma Barragán, manifestó recientemente en el estado de Tabasco que se tendrá que dar un “mejor presupuesto a las escuelas Normales y a la Universidad Pedagógica Nacional” (SDP noticias.com, 2018). Lo anterior presupone que se ha logrado colocar a la UPN y sus Unidades en la agenda educativa.

A los posicionamientos ya mencionados, hay que agregar que se ha logrado abordar con el hoy Secretario de Educación, un conjunto de temas que incluyen la reflexión sobre la necesidad de formar un nuevo ciudadano, una nueva formación inicial y continua de docentes, temas a los cuales se requiere darles seguimiento.

A saber:

- Reflexionar y elaborar, de manera conjunta (SEP, UPN, Normales), la definición del tipo de ciudadano(a) que queremos formar, en una estrategia de colaboración interinstitucional.
- Desarrollar una propuesta de formación de formadores y de profesores.
- Trabajar una propuesta para un programa sobre desarrollo infantil.
- Elaborar un proyecto de formación de profesores indígenas, asociado al desarrollo de las lenguas originarias.
- Reorientar la formación de profesionales de la educación en una vinculación más cercana a la sociedad.
- Reconocer el inglés y las lenguas originarias en una condición de igualdad.
- Instrumentar una propuesta para que los *dreamers* retornados, puedan ser formados como profesores(as) bilingües.
- Propuesta para la formación de directores, supervisores y asesores técnico-pedagógicos.

- Instrumentar dispositivos institucionales y sociales para favorecer la convivencia escolar y social.
- Proponer la participación en los procesos de evaluación del sistema educativo nacional, estatal y municipal.

Por otro lado, en la frontera norte es importante contar con un currículum bilingüe y binacional para la formación de profesores. En esta materia, por ejemplo, la UPN de Tijuana, las Normales, la Universidad de California en San Diego (UCSD) y la Universidad del Estado San Diego (SDSU) vienen trabajando conjuntamente para hacer realidad ese anhelo y atender a la población estudiantil migrante

repatriada, que en la actualidad suman más de 60 mil, solo en el estado de Baja California.

La política educativa del nuevo gobierno y las declaraciones hechas, tanto por el presidente de la república, como por el hoy secretario de Educación Pública, hacen ver menos incierto el futuro de la UPN y sus Unidades. Sin embargo, se requiere seguir desplegando acciones e iniciativas encaminadas a lograr los objetivos planteados en la refundación: contar con un nuevo modelo educativo, un nuevo proyecto académico y un nuevo decreto de creación que dé a la UPN sus Unidades y Universidades estatales estabilidad jurídica y autonomía académica, técnica y de gestión.

Referencias

- Boisier, S. (2004), Una revisión heterodoxa del desarrollo (territorial): Un imperativo categórico, en *Revista de Estudios Sociales*, CIAD, enero-junio, vol.12, Núm. 23, México, p. 36.
- El Universal (2018), Este es el decálogo de AMLO por la Educación y el Magisterio, México, 13/05/2018.
- Proyecto de Nación 2018-2024 (2017), *Educación, Ciencia y Valores: Educación para todos*, México, p. 386.
- Secretaría de Educación Pública (2017), *Modelo Educativo para las Escuelas Normales, Estrategia, fortalecimiento y transformación*, México.
- Secretaría de Educación Pública (2017), *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria, Educar para La libertad y la creatividad*, México, pp. 58-63.
- SDPnoticias (2018), Promete Moctezuma Presupuesto a Normales y UPN, México, 18/09.

El cambio de paradigmas en la enseñanza y el aprendizaje de las matemáticas

Alejandro Javier Díaz Barriga Casales

Investigador del Instituto de Matemáticas
de la Universidad Nacional Autónoma de México

Matemáticas, ¿para qué? Es una pregunta central que permanentemente hago a los docentes con los que tengo la oportunidad de trabajar. Cuando, por ejemplo, me responden que sirven para poder ir al mercado les respondo, como abogado del diablo, que la matemática necesaria para ir al mercado debería estar clara para un niño de diez años, pero el sistema educativo tiene matemáticas en todo el trayecto escolar. Debemos considerar para qué queremos que un joven estudie, por ejemplo, álgebra o geometría analítica.

El matemático Cassius J. Keyser dice “las matemáticas son la ciencia y el arte del pensamiento riguroso”; podemos decir que la aplicación de las matemáticas es la aplicación del pensamiento riguroso. Mi hijo, el filósofo, pregunta “¿Cuáles son los retos globales, humanos y de interdependencia en los que México, y, por lo tanto, los mexicanos pueden impactar desde el uso consciente del arte del pensamiento riguroso?” En las primeras entrevistas que me hacían cuando fui Presidente de la Sociedad Matemática Mexicana, afirmaba que el conocimiento de las matemáticas le permite al ser humano ser más feliz. La verdad es que he encontrado varios contraejemplos a esta afirmación, sin embargo, puedo asegurar que el conocimiento matemático proporciona una mejor calidad de vida. Las matemáticas en la formación del ser humano deben favorecer la adquisición y el desarrollo de formas del pensamiento. Nuestros jóvenes en el trayecto educativo, además de los contenidos propios de la materia a los que me referiré posteriormente, deben adquirir competencias como conjeturar, argumentar/demostrar, generalizar, modelar y desarrollar estrategias para la solución de problemas. Para abundar en qué consisten estas competencias daré algunos ejemplos.

Un hecho que significó un gran avance en la tecnología ocurrió en Reino Unido en el siglo XIX: el agua comienza a entrar a las minas de carbón debido a la profundidad a la que se está extrayendo, hay que sacar el agua y originalmente se hace manualmente. El ser humano, prácticamente desde que descubrió el fuego, hirvió agua; a alguien se le ocurre hacer una máquina que use la fuerza del vapor para sacar el agua. Posteriormente, alguien más hace una máquina de vapor que jale los vagones de pasajeros hasta entonces jalados por caballos.

Otro ejemplo más reciente: a alguien se le ocurrió poder bajar los cristales de los autos con un mecanismo de engranes y una manivela; tiempo después a alguien más se le ocurre poner un motorcito que haga las veces de la mano que da vuelta a la manivela.

Como estos ejemplos podemos citar muchos más que no son respuestas a preguntas directas, sino que se observa el entorno y se conjeturan propuestas que simplifican nuestra vida.

Otra manera de conjeturar y que al mismo tiempo me permite ejemplificar el desarrollo de estrategias para la solución del problema, es cuando la solución no se encuentra siguiendo un algoritmo. Por ejemplo, si un padre o madre de familia en cita con un psicólogo le comenta que su hijo de 6 años está volviendo a mojar la cama, el psicólogo para encontrar las causas de esta regresión conductual tiene que armar una estrategia (entrevistar al padre, a la madre, juntos, separados, jugar con el niño algunos juegos, etc.). Posteriormente tratará de validar sus respuestas al problema y, a lo mejor, simultáneamente irá encontrando formas de solucionarlo.

En mis cursos frecuentemente presento estas igualdades:

$$126^2 = 15876$$

$$116^3 = 1560896$$

$$716^1 = 716$$

$$16^6 = 16777216$$

La primera pregunta es: ¿qué observas? Y oriento para que se enuncien verbalmente las conjeturas; luego les solicito que enuncien la conjetura usando símbolos, es decir, haciendo uso del lenguaje algebraico. Les solicito el enunciado con cierto rigor, dependiendo del nivel educativo en el que estoy. Tienen una proposición que es una conjetura, les pido que digan cómo podemos validarla y solicito argumentaciones, en su caso, hasta la demostración formal usando inducción matemática. En consecuencia esa conjetura ahora ya es un teorema de nuestra teoría.

A continuación les pregunto si es posible generalizarla, es decir, qué pasa con potencias naturales de números naturales terminados en otro dígito; al observar que no se puede generalizar a todos los dígitos, pregunto para cuales dígitos es cierto. Y pregunto si puede encontrarse una conjetura y enunciarse para las potencias naturales de los números naturales terminados en siete. Para ayudar, en ocasiones pregunto en que dígito termina, por ejemplo, 7^{1345} .

El lector puede ver que hay que conjeturar, usar correctamente el lenguaje verbal, el algebraico, argumentar, generalizar e ir un poco más allá al responder sobre los naturales terminados en siete.

He tenido estudiantes en el bachillerato que dicen van a estudiar para abogados y no necesitan las matemáticas, que debería aprobarlos y

¡ya!. Les pregunto si saben lo que es un juicio. Un juicio es una argumentación con base en las leyes, reglamentos y casos que hayan causado jurisprudencia para hacer ver que a quien representa el abogado tiene la razón. Tendríamos que ver que la argumentación por excelencia es la deductiva, y en matemáticas hay posibilidades de presentar a nuestros estudiantes pequeñas argumentaciones deductivas y es bastante más fácil que argumentar en otros lugares, dado que las matemáticas están basadas en una lógica binaria “y no depende del cristal con que se mire”.

Adicionalmente, en nuestros cursos cada vez que resolvemos un problema deberíamos primero hacer reflexiones sobre la estrategia que utilizamos, y debemos observar si se nos ocurre qué generalizaciones puede tener el trabajo que hemos desarrollado. Es claro que para la gran mayoría de las actividades humanas que realizamos, tener una buena estrategia nos permite ahorrar tiempo, esfuerzo, dinero, etc., de la misma manera cuando tenemos una estrategia o solución a alguna de nuestras actividades debemos ver si es aplicable en otras actividades.

Teniendo en la mira la búsqueda por parte del docente de promover siempre que sea posible la adquisición de estas competencias en nuestros estudiantes, éstas no se pueden adquirir sin ningún contenido matemático, en consecuencia tenemos que elegir los contenidos. Es claro que los contenidos deben estar apegados a las necesidades cotidianas de los estudiantes, dependiendo de su edad.

En el vecino país del norte, en el año 2008, el gobierno pidió a diferentes instituciones de educación (como la Universidad de Princeton, el National Council of Teachers of Mathematics,

el MIT, entre otras), un estudio sobre el estado de la enseñanza-aprendizaje de las matemáticas. Este estudio está reportado en el documento *The Final Report of the National Mathematics Advisory Panel*. A continuación, en forma breve expongo conclusiones a las que se llegó en este estudio:

- En el estudio se encuentran correlacionados el dominio por parte del docente del contenido matemático con los resultados de aprendizaje de sus estudiantes. También se reporta que no se encontró evidencia de que la forma en que se enseñe (tradicional, constructivista, etc.) esté correlacionada con el aprendizaje, marca que es necesario hacer más estudios en esta dirección.

Es claro, pese a lo que algunos pedagogos o matemáticos educativos afirman, no se puede enseñar lo que no se sabe, la propuesta didáctica debe ser desde la matemática, si se le da el guión a una persona para impartir una sesión de matemáticas y ésta maneja muy bien la pedagogía pero no sabe matemáticas, no puede guiar a los estudiantes cuando ellos proponen rutas alternas; algunas de ellas son correctas y el conductor de la sesión debe saber que no hay error en los razonamientos; algunas no lo son, el facilitador debe proponer el contraejemplo para que el estudiante localice el error en su razonamiento.

- Se encuentra correlación entre el manejo de los contenidos de álgebra (el equivalente en nuestro país con el álgebra del nivel medio superior) por parte del estudiante, con el éxito para terminar una carrera profesional (cualquiera que sea ésta).

Yo tengo la hipótesis de que quien comprende el álgebra, su lenguaje, la teoría y resuelve problemas, ha realizado conexiones neuronales que le permiten acceder a conocimientos posteriores, no nada más de matemáticas. Aclaro que no se afirma el razonamiento inverso, es decir, es posible adquirir estas capacidades sin tener conocimientos adecuados de álgebra. Para comprender el lenguaje algebraico es necesario tener una buena comprensión del lenguaje materno y a este propósito aprovecho para sugerir el regresar en las escuelas a la lectura de comprensión apoyada en la lectura en voz alta que les ayuda en la entonación y el uso adecuado de los signos gramaticales. Países como Francia han considerado, por ejemplo, regresar a hacer dictado en los salones de clase. Adicionalmente, se pueden proponer lecturas de divulgación de la ciencia (se cuenta con una gran cantidad de material impreso y en páginas de internet), solicitar resúmenes y críticas y discusiones sobre estas lecturas.

- La mayoría de los comentarios en matemáticas y ciencia en los Estados Unidos se enfocan en la competitividad económica nacional y el bienestar económico de los ciudadanos y de las empresas. Hay suficientes razones para ocuparse de estos aspectos, pero es aun más fundamental reconocer que la seguridad de la nación y la calidad de vida (y no solo la prosperidad económica de la nación) están en juego.
- El estudio afirma que un aprendizaje con éxito se favorece cuando:
 - Se manejan las matemáticas desde temprana edad. Considero que es importante el trabajo que hacen nuestros maestros desde preescolar y en los primeros años de primaria, trabajando en el desarrollo del pensamiento matemático de los niños.
 - Se tiene claridad de los conceptos. Una manera (no la única) de favorecer esta claridad es solicitar que se escriban de manera clara y precisa los desarrollos matemáticos que nuestros estudiantes elaboren, además de favorecer que ellos expliquen estos desarrollos. Lo que escriben y la claridad con la que lo hacen, pone de manifiesto cómo han comprendido estos conceptos.
 - Se tiene dominio sobre los procedimientos. No es posible avanzar en el desarrollo de conceptos y aplicaciones si no se tiene este dominio; esto implica que hay que realizar varios ejercicios de algunos procedimientos para poder dominarlos. Cuando, por ejemplo, un futbolista quiere jugar bien, tiene que repetir ciertas rutinas de ejercicios para dominar técnicas, posiciones corporales, etc. La enseñanza de las matemáticas en algunas ocasiones se ha reducido a explicar el procedimiento y hacer uno o dos ejemplos, esta situación trae como consecuencia que el estudiante no pueda avanzar en el tema siguiente.
 - Se efectúan de manera automática las operaciones básicas. Si bien es necesario que el estudiante comprenda el significado de cada una de las operaciones,

también es indispensable que en cierto momento éstas ya las efectúe no nada más bien, sino en forma automática. Por ejemplo, si cuando uno está estudiando factorización de polinomios y se necesitan dos números enteros que multiplicados den doce y cuya suma sea siete, el estudiante debe manejar las tablas de multiplicar en forma automática y no solamente “de ida”, sino también “de vuelta”, (de ida quiero decir que se sabe las tablas de multiplicar, de vuelta quiero decir que en automático puede responder si el resultado es 12, ¿cuáles son las posibles parejas de naturales cuyo producto es este número?). Una de las recomendaciones que oí recientemente por parte de la Secretaría de Educación Pública, era que no había que aprender nada de memoria, lo considero un disparate; ya en una plática que le oí a Ángel Díaz Barriga comentar al respecto, dijo “sin memoria no podríamos ni siquiera regresar a nuestra casa cuando salimos de ella”. Si en clase de física es necesario despejar una incógnita en una ecuación y el estudiante no sabe en forma automática realizar estos despejes, él se perderá en este procedimiento y no podrá poner la atención en lo que el profesor esté explicando, o lo que está buscando en la solución de algún problema. En gran cantidad de ocasiones se pierde el estudiante en otras materias, como física, química, biología, ciencias sociales, etc. por no poder efectuar estas operaciones en forma automática.

- Finalmente, el estudio dice que el esfuerzo es fundamental para el aprendizaje. Aquí quiero hacer una consideración que me

parece fundamental: se ha insistido en los derechos de los niños y se tiene razón en hacerlo, pero también nuestra sociedad tiene que insistir en las obligaciones que tienen con respecto a la sociedad, por ejemplo, tienen derecho a que se les enseñe, pero tienen obligación de esforzarse para aprender; tienen derecho a que se les respete, desde luego, pero tienen obligación de respetar. Uno de los problemas que va *in crescendo* en la educación de nuestra niñez es la falta de claridad sobre los derechos y obligaciones que tienen ellos para poder convivir en la sociedad. A los docentes les digo, mientras un estudiante no está dispuesto a esforzarse, en general a tener una actitud y deseo de aprender, cualquiera que sea la teoría pedagógica que quiera emplear, es inútil. Desde luego que un gran reto que tenemos los docentes es lograr que nuestros estudiantes tengan el deseo de aprender y estudiar nuestra materia. Esto es de hecho el gran reto de nuestro sistema educativo, tiene que hacer grandes cambios para lograr esto y solicitar a los padres de familia y a la sociedad en general su colaboración para ello.

La evaluación

Sobre la evaluación y acreditación es necesario hacer algunas reflexiones: no encuentro literatura que hable sobre la diferencia entre la acreditación en el nivel básico y el nivel superior. En la formación obligatoria considero, por ejemplo, que los estudiantes deben conocer el cuerpo humano, pero que si un estudiante no sabe donde está el apéndice no decidiría eso solamente su acreditación, pero en un estudiante que va a ser pro-

fesional de la medicina considero grave este desconocimiento. Los estándares de calidad en las universidades se están abatiendo; en el caso particular de la enseñanza de las matemáticas, en muchos lugares se ha reducido al manejo de software sin haber comprensión del estudiante de lo que calcula este software. Esto ha traído como consecuencia que muchas veces no tienen lo que se llamaría “sano juicio” en decisiones que vemos en gran cantidad de actividades profesionales.

La acreditación muchas veces se decide como una suma de varias partes, por decir, n_1 puntos por trabajos entregados, n_2 puntos por asistencia, etc., se cree que el todo es la suma de sus partes; por ejemplo, si una persona quiere ser maestro de matemáticas y tiene diez en pedagogía, ocho en actitud, etc., pero cuatro en matemáticas, no debe aprobar, aunque la suma y/o el promedio dé un resultado aprobatorio. Algo parecido debe pasar en medicina, o en ingeniería.

Vida cotidiana y matemáticas

Desde mi punto de vista, saber matemáticas es participar del quehacer matemático, estos conocimientos y estas competencias en la formación le permiten al ser humano tener forma de analizar de una mejor manera los problemas a los que se enfrenta, ser consciente de su libertad y de la responsabilidad que conlleva, apreciar otros valores diferentes a los económicos que le permitan acceder a una forma de vida más plena y tomar decisiones personales desde una perspectiva más amplia. Desde luego que las matemáticas solas no pueden hacer un ser humano con gran valía, otra vez, no es la suma de las partes la que hace un ser humano, son todos los factores que se tienen que dar en el trayecto edu-

cativo; afirmo que las matemáticas favorecen enormemente esta formación si no se reducen solamente a la operatoria de las mismas.

Para ello necesitamos de docentes que hayan participado de este quehacer matemático. Ángel Díaz Barriga en una plática a la que asistí dijo: “el maestro no es el problema, el maestro es parte de la solución”. La gran mayoría de nuestros docentes está comprometida con su tarea, debemos apoyarnos en su experiencia; solamente necesitamos apoyarlo y a lo mejor proporcionarle la formación que no se le ofreció en su carrera, para lo cual es necesario tener programas de muy diversa índole y temáticas, donde libremente puedan acceder a las competencias y conocimiento que consideran les hacen falta para realizar de mejor manera su labor docente.

Vida académica

La vida académica al interior de las escuelas y por zonas escolares debe enriquecerse. Deben promoverse reuniones entre docentes de la misma materia y entre docentes del mismo grupo, no solamente para discutir temas académico-administrativos, sino sobre el contenido de las materias y su importancia para los estudiantes, y para compartir sus experiencias didácticas.

Detección y seguimiento de talentos

Por último, debo mencionar que nuestro sistema educativo debe tener formas de detección y seguimiento de talentos, esto en diferentes direcciones (ciencia, arte, humanidades). Por ejemplo, en matemáticas debemos tener claro lo que queremos que todo ser humano conozca

y sea competente, y debemos tener formas de detectar a niños y jóvenes que tienen un talento especial. Talento que no se cultiva es talento que se pierde (alguna doctora en ciencias sociales me decía que a veces es talento que aprovechan las fuerzas del mal, refiriéndose a narcotráfico y otras actividades delictivas). Y debemos tener formas para, una vez detectado ese talento, cultivarlo. En México hay gran talento matemático, en las olimpiadas internacionales de matemáticas para jóvenes de menos de dieciocho años estamos colocados, en los últimos años, en el primer tercio de la tabla de más de cien países participantes. En la gran cantidad de concursos internacionales en varias áreas del conocimiento (robótica, informática, física), nuestro país es altamente competitivo. Los científicos que tiene el país tienen reconocimiento internacional; es necesario aumentar su número para el desa-

rrollo de la nación. Si logramos un sistema de detección y seguimiento de talento, estaremos fortaleciendo el desarrollo nacional a la vez que estaremos logrando que una gran cantidad de jóvenes encuentren flujo y un sentido de vida muy rico para ellos.

A manera de conclusión

Finalmente, a manera de conclusión, debo decir que el objetivo de la educación es formar seres humanos; no es que nuestros jóvenes aprueben pruebas estandarizadas nacionales o internacionales. Países como Finlandia que ocupan los primeros lugares en este tipo de pruebas, no tienen como meta que esto suceda. La educación debe ser en la libertad para la libertad.

Referencias

- Csikszentmihalyi, M. (2011), *Fluir (Flow) Una Psicología de la Felicidad*, Barcelona, Kairós.
- Harari, Y. (2016), *Homo Deus: Breve historia del mañana*, Barcelona, Penguin Random House.
- Laval, C., & Dardot, P. (2012), *La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona, Gedisa.
- National Mathematics Advisory Panel. Foundations for Success (2008), *The Final Report of the National Mathematics Advisory Panel*, U.S. Department of Education, Washington, DC.
- Romero Sotelo, M. (2016), *Los orígenes del neoliberalismo en México. La escuela austriaca*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM/Facultad de Economía.
- Yalom, I. (1980), *Psicoterapia existencial*, Barcelona, Herder.

La enseñanza del cambio climático desde la ciencia

Wendy García Calderón

Coordinadora de Educación en cambio climático en el Centro Mario Molina

El cambio climático es uno de los retos actuales más importantes de la humanidad y México es particularmente vulnerable a este fenómeno. Una herramienta fundamental para enfrentarlo es la educación, pues permite adquirir una cabal comprensión de sus causas, de sus consecuencias y de las acciones necesarias para resolverlo. Asimismo, la enseñanza de la ciencia es un ingrediente fundamental para crear una ciudadanía que comprenda mejor y participe informadamente en la solución de los problemas del mundo en que vivimos.

Desde 2010 el Centro Mario Molina, con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, ha desarrollado materiales didácticos para docentes y estudiantes de secundaria y bachillerato (ecología, química y física), mismos que son gratuitos y de acceso libre (<http://centromariomolina.org/libro/>). Los materiales orientan los contenidos de las asignaturas de ecología, de química y de física hacia el tema del cambio climático, proporcionando al docente una alternativa para acercar a sus estudiantes a conocer los conceptos propios de su disciplina, al mismo tiempo que les ofrece las bases para construir el pensamiento crítico: la observación, el registro y el análisis de la evidencia.

Los materiales implican la aplicación del modelo pedagógico indagatorio, el uso de herramientas tecnológicas y una visión tridimensional de la enseñanza de la ciencia, por lo que se requiere de una mayor instrucción del docente. Por esta razón el Centro desarrolló un diplomado para la enseñanza del cambio climático, con una duración de 120 horas y que consta de tres módulos. Aun cuando la mayoría de las

actividades son en línea,¹ el proceso de inducción presencial es clave para garantizar que todos los participantes cuentan con los conocimientos básicos del manejo de las herramientas digitales; también se proporciona asesoría telefónica y por otros medios de comunicación, facilitando al docente la apropiación del conocimiento y reforzando su confianza en el uso de las herramientas digitales.

Desde 2013 el Centro ha trabajado con docentes de diferentes modalidades de secundarias públicas en Ciudad de México, estado de México, Nuevo León, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas, y desde 2016 con docentes de todo el país adscritos a la Unidad de Educación Media Superior Tecnológica, Industrial y de Servicios (UEMSTIS), antes Dirección General de Educación Tecnológica Industrial. A través de los procesos de acompañamiento permanente en la formación docente y de seguimiento en la intervención curricular con los estudiantes, se ha comprobado que se refuerzan y desarrollan habilidades y conocimientos para:

- Facilitar la comprensión básica de la ciencia del clima en su práctica educativa.
- Aplicar el modelo pedagógico indagatorio.
- Realizar experimentos que les permiten visualizar alternativas para abordar conceptos complejos con sus estudiantes.
- Ejecutar simulaciones interactivas para enriquecer los temas de las lecciones y su aplicación con los estudiantes.
- Reflexionar sobre las consecuencias que el cambio climático genera a la sociedad y a los ecosistemas.
- Promover acciones de mitigación y adaptación ante el cambio climático.
- Aplicar los conocimientos adquiridos sobre el cambio climático a su vida cotidiana.
- Colaborar con sus pares sobre las actividades de aprendizaje.

La modalidad en línea permite flexibilidad para los horarios de los docentes, el rápido acceso a la información de los temas a revisar, la ágil y permanente comunicación entre los participantes y facilitadores, la constante retroalimentación a los trabajos elaborados por los participantes, el permanente apoyo técnico para trabajar en la plataforma y el uso eficiente de diversas herramientas como el chat, el foro de discusión y las videoconferencias que, en conjunto, contribuyen a lograr espacios de reflexión grupal y trabajo colaborativo.

LOS ELEMENTOS DEL PROGRAMA EDUCATIVO

I.1 Modelo pedagógico indagatorio (enseñanza activa)

La importancia de la enseñanza de la ciencia es fundamental para que un país transite hacia el desarrollo económico y cultural de la sociedad del conocimiento (OECD, 1999). Es necesario que la educación científica sea efectiva y relevante para un mayor número de personas y para un sector más amplio y diverso de la población. En el prefacio del reporte *Taking Science to School: Learning and Teaching Science in Grades K-8*, Carl Wieman y Jean Moon señalan que la educación científica debe ser para “todos” desde niños. Existe un amplio consenso en que todos los niños deben aprender a leer y a escribir, pero es menor cuando se refiere a la “alfabetización científica”. Para lograrla se requiere transformar la manera de pensar de los estudiantes –de manera que puedan entender y usar la ciencia tal como lo hacen los científicos–, tomar en cuenta las aportaciones de las investigaciones sobre cómo aprenden las personas y, particularmente, sobre cómo aprenden ciencias (National Research Council, 2007).

Los hallazgos de la ciencia cognitiva indican que el cerebro humano puede retener como máximo alrededor de siete diferentes tópicos y puede procesar un máximo aproximado de cuatro ideas simultáneas en la memoria a corto plazo. Esta limitada capacidad no es tomada en cuenta en la educación tradicional, en la que se espera que los estudiantes retengan y procesen un número mucho mayor de ideas y conceptos. No hay congruencia entre los resultados de la investigación y los planes y programas educa-

tivos, lo que explica que los estudiantes solo asimilan una pequeña fracción de lo que se les presenta en clase (Everaert, 2013).

La enseñanza tradicional de la ciencia se concentra en los conocimientos factuales o conceptuales, con el supuesto implícito de que la forma de pensar de los expertos en alguna materia surge espontáneamente. Sin embargo, la ciencia cognitiva indica que los estudiantes necesitan desarrollar formas de pensar como expertos, por medio de esfuerzos mentales amplios y enfocados, de manera que logren tener un conocimiento conceptual y una organización mental para recuperar y aplicar de manera efectiva ese conocimiento, así como para autoevaluar su comprensión sobre un tema. Además, la ciencia señala que las nuevas formas de pensamiento siempre se construyen sobre pensamientos previos del individuo.

Gran parte de la investigación en ciencias educativas y cognitivas se puede reducir en el siguiente principio básico: *las personas aprenden creando su propia comprensión o entendimiento*. Sin embargo, esto no significa que deban o puedan hacerlo sin ayuda. La enseñanza activa facilita dicha creación al involucrar a los estudiantes en el pensamiento profundo sobre el tema a un nivel apropiado, y luego al monitorear ese pensamiento y guiarlo hacia el que desarrollan los expertos.

En resumen, la enseñanza activa implica interactuar con los estudiantes, no para buscar transmitir el conocimiento del docente, sino para dar respuesta a sus preguntas y necesidades en

torno al fenómeno de estudio. Los estudiantes invierten una cantidad importante del tiempo de clase en actividades que requieren que procesen y apliquen activamente la información discutiendo y resolviendo problemas con compañeros (Freeman, 2014). Esta es la razón por la que el proyecto de educación en cambio climático del Centro Mario Molina se desarrolló basado en el modelo pedagógico indagatorio, que brinda el enfoque metodológico y las estrategias necesarias para ofrecer a los estudiantes oportunidades de aprendizaje más efectivas. El diseño de las actividades del aprendizaje activo simula la resolución de problemas auténticos y, por lo tanto, la enseñanza con estos métodos suele requerir más instrucción del docente.

I.2 El papel de la tecnología

La experimentación de laboratorio es esencial para la enseñanza activa, además de ser un componente crítico de la educación científica. Varios estudios señalan que puede mejorar las destrezas del proceso científico y el conocimiento del contenido de los estudiantes. Existe un inconveniente con los laboratorios prácticos tradicionales y son los altos costos asociados con el equipo, el espacio y el mantenimiento, sin embargo, existen sitios virtuales públicos con cientos de laboratorios disponibles (Galan, 2017). La literatura muestra evidencia muy robusta de que las simulaciones enriquecen la instrucción en disciplinas como la física y la química, ya que promueven la exploración, facilitan el razonamiento (cualitativo y cuantitativo, así como hábitos del pensamiento computacional), además de fomentar el trabajo en equipo (Liu Chia-Yu *et al.*, 2017).

Los laboratorios basados en microcomputadoras (LBM) logran reducir el tiempo en la recolección y visualización de datos y ayudan a los estudiantes con el trazado gráfico y la resolución de problemas, lo que aproxima el trabajo de laboratorio a las experiencias de los científicos en el mundo real (Liu Chia-Yu *et al.*, 2017).

Diferentes estudios indican que la combinación de herramientas modernas de adquisición de datos y una herramienta de modelado, proporciona un enfoque alternativo y significativo para hacer laboratorios a nivel bachillerato. Adicionalmente, estos laboratorios utilizan nuevas tecnologías como smartphones, asistentes digitales personales, Bluetooth o sistemas de información geográfica en experimentos (Liu Chia-Yu *et al.*, 2017) y, de acuerdo con diferentes estudios, permiten a los estudiantes:

1. Experimentar un proceso realista de investigación científica.
2. Dedicar más tiempo y esfuerzos a analizar y explicar resultados experimentales, ahorrando mucho tiempo en la recopilación y el trazado de datos.
3. Fortalecer las habilidades matemáticas, al mostrar en varias representaciones los datos experimentales.
4. Trazar y analizar las variables seleccionadas casi instantáneamente, proporcionando una retroalimentación rápida.
5. Ajustar sus hipótesis y establecer vínculos entre un fenómeno físico y los datos asociados.

Con estas claves, los estudiantes son capaces de revisar y mejorar la comprensión de los conceptos reduciendo los errores conceptuales y ejerciendo así sus habilidades de modelado científico, al mismo tiempo que se aprovechan los avances tecnológicos.

I.3 La enseñanza tridimensional de la ciencia

En el reporte *Framework for K-12 Science Education: Practices, Crosscutting Concepts and Core Ideas* se describe lo que significa ser competente en ciencia, para lo cual se parte de una visión de la ciencia como un cuerpo de conocimientos y como la capacidad de construcción de modelos y teoría basada en la evidencia que continuamente extiende, refina y revisa el conocimiento. Para lograr la competencia en ciencia se destacan tres dimensiones: los conceptos centrales de las disciplinas, los conceptos transversales y las prácticas de ciencia e ingeniería (National Research Council, 2012).

Conceptos centrales. Con ellos se busca que los planes de estudio, la instrucción y las evaluaciones se enfoquen en los aspectos más importantes de la ciencia. Para ser considerados centrales, los conceptos deben cumplir al menos dos de los siguientes criterios (e idealmente los cuatro):

- a) Tener importancia en múltiples disciplinas científicas o de ingeniería, o ser un concepto organizador clave de una sola disciplina;
- b) Proporcionar una herramienta clave para comprender o investigar ideas más complejas y resolver problemas;

- c) Relacionarse con los intereses y las experiencias de vida de los estudiantes, o con inquietudes sociales o personales que requieren conocimiento científico o tecnológico;
- d) Tener la posibilidad de enseñarse y aprenderse en múltiples grados, a niveles crecientes de profundidad y sofisticación.

Estos conceptos centrales se agrupan en cuatro dominios: las ciencias físicas, las ciencias de la vida, las ciencias de la tierra y el espacio, y la ingeniería, la tecnología y las aplicaciones de la ciencia.

Conceptos transversales. Son aquellos que tienen aplicación en todos los dominios de la ciencia. Incluyen patrones; causa y efecto; escala, proporción y cantidad; sistemas y modelos de sistemas; energía y materia; estructura y función; y estabilidad y cambio. Deben hacerse explícitos para los estudiantes porque proporcionan un esquema organizativo para interrelacionar el conocimiento de diversos campos de la ciencia en una visión del mundo coherente y con base científica.

Prácticas de ciencia e ingeniería. Para investigar, diseñar y construir modelos y teorías sobre el mundo natural se requiere desarrollar las habilidades cognitivas, sociales y físicas que requiere la investigación científica. El fortalecimiento de los aspectos de ingeniería muestra a los estudiantes la relevancia que tienen la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas en la vida cotidiana.

Resultados

Los cursos de formación docente tienen una eficiencia terminal de 75% en promedio y los docentes que egresan presentan muy buenos resultados, por lo que se puede decir que adquieren las competencias esperadas, alcanzan los objetivos de aprendizaje del tema y adquieren las herramientas para su enseñanza. Posteriormente, cuando estos docentes aplican los contenidos con los estudiantes también se observan resultados muy favorables:

- El 81% de los estudiantes de secundaria logran los objetivos de aprendizaje propuestos para el curso de cambio climático dentro de la asignatura estatal optativa.²
- El 88% de los estudiantes de secundaria reconocen que la principal causa del cambio climático que observamos en nuestros días se debe a la transformación de la composición química de la atmósfera.
- Los docentes de secundaria reportan un cambio positivo en las actitudes de sus estudiantes respecto a la ciencia y al cuidado del ambiente.
- En el bachillerato se observó un incremento en asistencia y participación (12% mayor) de los estudiantes que realizaron el curso de la asignatura con cambio climático, respecto de los estudiantes que llevaron el curso tradicional.

- Los grupos de ecología y física de bachillerato que llevaron la temática de cambio climático presentaron una eficiencia terminal 26% mayor a la de aquellos que llevaron el curso tradicional de la asignatura.
- Los grupos de física y química obtuvieron calificaciones más altas (hasta 1.5 puntos por encima del promedio) que los estudiantes que cursaron la materia tradicional.

Todos los estudiantes participantes, tanto de secundaria como de bachillerato, reportaron que la forma de abordar los temas a través de actividades experimentales o de reflexión fue más agradable y divertida que la forma tradicional. Asimismo, indicaron que les gustó mucho poder expresar sus ideas libremente.

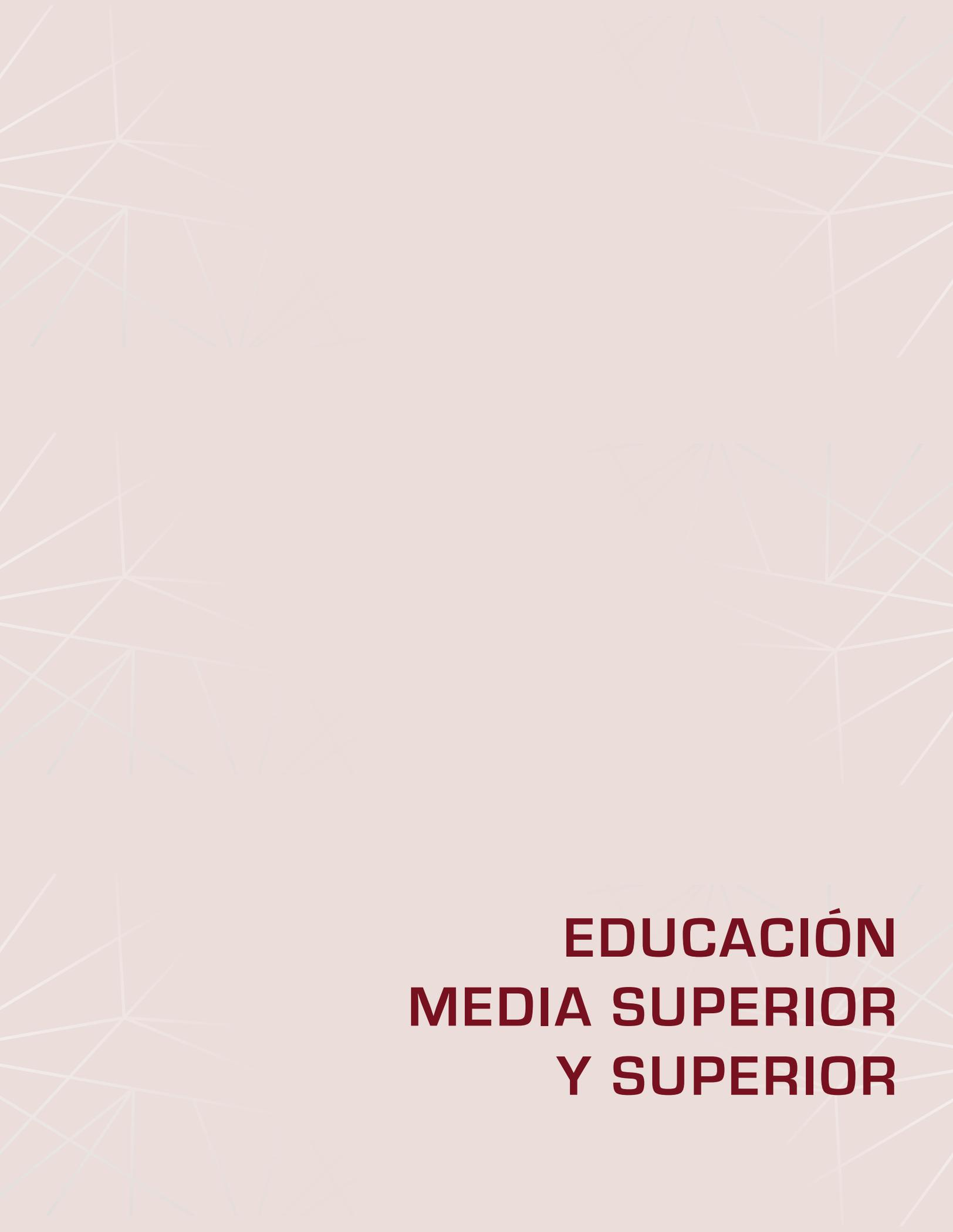
Conclusión

La enseñanza del cambio climático presenta una oportunidad para acercar a los niños y jóvenes mexicanos a la ciencia con los enfoques más modernos y efectivos; a su vez, la educación permite adquirir una cabal comprensión de las causas del fenómeno, de sus consecuencias y de las acciones necesarias para resolverlo. El lugar que ocupan los docentes en la evolución de la enseñanza de la ciencia es de máxima relevancia, por lo que los esfuerzos en la creación de capacidades deben ser prioritarios. Relacionar temas de relevancia para la sociedad con los conceptos científicos clave que los explican, proporciona un camino que interesa a los alumnos en su estudio y comprensión.

² Refiere a las pruebas 2013-2014 y 2016-2017. En el ciclo escolar 2018-2019 se utiliza el material en el espacio curricular denominado Autonomía curricular.

Referencias

- Everaert M. C. (2013), *El modelo pedagógico indagatorio para la enseñanza de la ciencia. Su aplicación en México a través del programa SEVIC*, Tesis de maestría, Universidad Iberoamericana, México.
- Galan, D. R. (2017), *The experiment editor: supporting inquiry-based learning with virtual labs*, *European Journal of Physics*, 38 (035702), 1-12.
- Liu Chia-Yu et al. (2017), *Scientific modeling with mobile devices in high school physics labs*, *Computers & Education*, 105, 44-56.
- National Research Council (2007), *Taking Science to School: Learning and Teaching Science in Grades K-8*, Washington, DC, The National Academies Press.
- National Research Council (2012), *A Framework for K-12 Science Education: Practices, Crosscutting Concepts, and Core Ideas*, Committee on a Conceptual Framework for New K-12 Science Education Standards. Board on Science Education, Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, D.C., The National Academies Press.
- Organization for Economic Cooperation and Development (1999), *Fostering scientific and technological progress, Policy Brief*, Paris, OECD.
- Scott Freeman, S. L. (2014), *Active learning increases student performance in science, engineering and mathematics*, *Proceedings of the National Academy of Science of the United States*, 111(23), 8410-8415.



**EDUCACIÓN
MEDIA SUPERIOR
Y SUPERIOR**

El abandono escolar en la educación media superior¹

Eduardo Weiss Horz

Investigador del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE)
del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV)
Colaboradores: Enrique Bernal, Juana María Mejía, Yuri Quesnel

En México la matrícula de la educación media superior ha crecido de manera continua, muy por encima del aumento poblacional de los últimos veinte años. Aun así, la población escolarizada de 17 años llega a 57.9%, muy por debajo de Chile donde asciende a 83.8%. Para alcanzar la cobertura de 80% no solo son necesarias mejoras en la educación media superior, es igualmente importante mejorar el acceso y la permanencia en la educación básica, ya que solo 60% de los que ingresan a primer grado de primaria logran egresar de la secundaria. También hay que mejorar la transición entre secundaria y media superior, a pesar de que la absorción de los egresados ya llega a más del 90% y las pérdidas se centran en ciertas localidades y sectores poblacionales.

También en la educación media superior egresan tan solo 60% de los que ingresan a primer semestre. La deserción es particularmente alta durante el primer año. La tasa de eficiencia terminal se ubicó en 61.3 % en 2011-2012. La deserción anual ha descendido de un 20% en 1996-1997 a 15% en 2011-2012, pero aún se ubica por encima del 17.5% en los estados de Yucatán, Coahuila, Morelos, Nuevo León y Chihuahua, y en el Distrito Federal llega al 20.5%.

¹ Este documento fue entregado por el Dr. Eduardo Weiss al Instituto Belisario Domínguez en noviembre de 2014, como parte de los productos de una estancia académica; el informe completo forma parte del libro *Desafíos de la educación media superior*, publicado por el IBD en 2015. Se incluye en este cuaderno de investigación debido a la vigencia de sus planteamientos y en reconocimiento a los aportes de Eduardo Weiss a la educación media superior.

Por tipo de sostenimiento y servicio educativo los mejores índices de deserción en 2011-2012 se registran con 10.5% en el Bachillerato Tecnológico Autónomo (principalmente del IPN) y los peores con 29.1% en el CONALEP federal –ubicado principalmente en el Distrito Federal y el Estado de México– y en Técnico Medio Particular con 36.7%. Las cifras de permanencia de los estudiantes en el telebachillerato son mejores de las que uno podría esperar y a nuestro ver, se explican en buena parte por su condición rural y las becas de Oportunidades. Las diferencias entre instituciones y planteles se relacionan fuertemente con la procedencia socio-económica y el desempeño escolar previo de los alumnos, así como con la jerarquía de prestigios y los mecanismos de selección de los estudiantes, si bien la calidad de la gestión y de la enseñanza también influyen.

El sistema educativo en lugar de compensar las desventajas educativas (culturales, sociales y económicas) las acentúa, al canalizar a los jóvenes en desventaja a instituciones con condiciones más desfavorables. Mientras que en el bachillerato general el promedio de alumnos por aula es 28.4, en CONALEP llega a 38.7 y en el Colegio de Bachilleres de 39.7 (aunque en muchas aulas de primer semestre hay alrededor de 50 alumnos).

Signo muy positivo, en cambio, es la equidad entre hombres y mujeres en la educación media superior, tanto en términos de número de inscritos como de deserción. Sorprende que la tasa de deserción (con 11.9%) es mejor en el ámbito rural que en el urbano con 15.2%, hecho que pensamos se relaciona con la beca de Oportunidades.

Los estudios cuantitativos coinciden en señalar tres tipos de causas principales del abandono del nivel medio superior: *económica o social, académica o educativa y familiar o personal*. También coinciden en las mediciones del grado de influencia de estas causas en la deserción: más de 30% por razones económicas, cerca de 30% por causas académicas y de 15% a 20% por las familiares o personales. “La falta de dinero en el hogar para útiles, pasajes o inscripción” es la principal causa de deserción para 36% de los encuestados por la ENDEMS y para los de menores ingresos llega al 46%. En segundo lugar destacan razones educativas como “le disgustaba estudiar”, “reprobar materias”, “problemas para entenderle a los maestros”, “turno distinto al que quería” o “había compañeros que lo molestaban”. Las mujeres señalan, después de las razones económicas, el hecho de que “se embarazó o tuvo un hijo” (24%) como la razón más importante.

A las razones educativas arriba mencionadas otras investigaciones agregan: la lejanía de los planes y programas de estudios de los intereses y experiencias de los jóvenes, la rigidez de la normatividad de las escuelas, problemas en el ambiente y la gestión escolar que propician el abandono: escasa introducción de mejoras didácticas y pedagógicas, docentes insuficientemente formados, poco preparados y mal pagados, funcionamiento burocratizado de los planteles, así como poco o nulo conocimiento por parte de escuelas y maestros de las características socio-culturales, intereses y niveles de conocimiento de sus estudiantes.

La reprobación es reconocida como una de las causas principales del abandono escolar. Ésta, a su vez, se relaciona no solo, pero fuertemente, con la insuficiencia de competencias académi-

cas de los que ingresan al nivel medio superior. La vida juvenil –encontrarse con compañeros, amigos o novios– es uno de los principales alicientes para asistir a la escuela, a la vez que las “malas compañías” son de las razones principales de distracción y abandono.

El abandono no es siempre un acto deseado, 58% de los encuestados en la ENDEMS quería seguir estudiando en el momento de desertar. Los estudios biográficos muestran que las trayectorias de muchos jóvenes de sectores populares son fragmentadas y reiterativas. No pocos después de dejar la escuela buscan regresar para terminar sus estudios.

Una de las políticas más importantes para fomentar el acceso a la educación media superior y prevenir el abandono son las becas. Hay dos programas federales que otorgan la mayoría de becas a estudiantes de nivel medio superior a nivel nacional: la Subsecretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) otorga las becas de *Oportunidades* (ahora *Prospera*) y el Programa de Becas de Educación Media Superior de la SEP (PROBEMS). Ambos programas se dirigen a estudiantes provenientes de familias de bajos ingresos y los de la SEMS se otorgan solo a alumnos de instituciones públicas. Ambos programas otorgan montos mayores a las mujeres. Una novedad interesante es la beca *Contra el abandono escolar* que se dirige a los alumnos en riesgo de desertar detectados por los directores y no tiene la limitante de tener que solicitarse en un periodo determinado. El número de beneficiarios de becas SEMS se ha más que duplicado entre 2010 y 2013. Para el ciclo escolar 2014-2015, el PROBEMS se fijó la meta de entregar 850 mil becas con el fin de alcanzar –junto con las becas de *Prospera* (alrededor de 1.1 millones) – la cobertura universal de los jóvenes

provenientes de las familias con menores recursos (cuatro deciles). Adicionalmente están las becas de las entidades federativas; el Distrito Federal y Morelos otorgan becas independientemente del ingreso familiar, en el estado de México hay, por ejemplo, becas para estudiantes y becas para mujeres embarazadas –por cierto, en el contexto de la nueva Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, será necesario que cada escuela establezca su intervención para apoyar a las alumnas embarazadas.

En el sexenio anterior se comenzó a poner énfasis en la prevención de la deserción escolar en la educación media superior a través del programa *Síguelo*. En el actual sexenio se continuó con el objetivo trazado con el nombre de *Movimiento contra el Abandono Escolar*. Continúa de manera modificada, pero fuerte, el programa *ConstruyeT*, gestionado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo que se propone mejorar las habilidades socio-emocionales y la gestión participativa de un ambiente escolar sano. La meta es cubrir la gran mayoría de los planteles públicos. La tutoría sigue existiendo de manera desigual en las escuelas. A nuestro ver debería de seguir recibiendo apoyo técnico, especialmente la tutoría académica. También sería importante continuar con un programa de desarrollo de las habilidades de lectura, que es uno de los grandes déficits de muchos alumnos que ingresan a la media superior.

La subsecretaría, junto con las autoridades educativas de las entidades federativas reunidas en el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), ha fijado la meta de reducir la tasa de deserción de 15% en 2012 a 9% en 2018 y en particular, reducir la deserción en los primeros semestres a la mitad.

El *Movimiento contra el Abandono Escolar* se basa –de manera acertada a nuestro ver– en la premisa de que las medidas más pertinentes para disminuir el abandono escolar se tienen que tomar en los planteles. Las baterías de la Subsecretaría están actualmente enfocadas hacia la relación directa, sin intermediación, con los directores de escuela, vía reuniones, conferencias y cursos de actualización. Una de las primeras consignas fue recomendar la flexibilización de las reglamentaciones escolares de manera que no limiten las oportunidades de los estudiantes para regularizarse. Actualmente los directores deben elaborar su plan de mejora de la gestión, que incluya la mejora de los indicadores de permanencia de los estudiantes y las acciones correspondientes, entre ellas, el apoyo de los padres de familia. Los directores y escuelas cuentan además con la *Caja de Herramientas*, doce manuales, cuatro de gestión general del movimiento, cuatro para guiar el trabajo de orientación y tutoría, y cuatro para desarrollar hábitos y habilidades en los alumnos. Será importante que en fechas próximas se capacite personal de las escuelas en temas no cubiertos por *ConstruyeT* ya que, según nuestra experiencia, los materiales proporcionados solo se usan si han sido introducidos mediante cursos.

A nuestro ver, efectivamente son los directores los que pueden promover acciones pertinentes en sus planteles para mejorar la permanencia de los estudiantes. Sabemos por otras investigaciones que los programas nunca se implementan como planean sus diseñadores sino que siempre son apropiados selectivamente por las escuelas; se adecuan a las necesidades más sentidas y a las acciones más factibles. Sin embargo, se corre también el peligro que las acciones se limiten a lo más fácil, en este caso, mejorar los indi-

ces de permanencia disminuyendo el número de reprobados y aprobar a los estudiantes sin garantizar su aprendizaje.

Por ello son de gran importancia programas que en paralelo fomenten una mejor calidad de los servicios educativos en general. Resulta positivo que se planea volver menos enciclopédicos los planes y programas de estudio y una actualización docente más cercana al trabajo de enseñanza en aula, pero estos programas apenas se están diseñando. Sería deseable que innovaciones curriculares que se han introducido en nuevas modalidades, como un plan de estudios por áreas y módulos como en la Prepa en Línea, docentes por área como en los telebachilleratos y alternancias de tiempos de aprendizaje entre escuelas y organizaciones fuera de la escuela, en como en el Modelo Mexicano del Sistema Dual, se generalicen también en los sistemas tradicionales.

Si bien las modalidades abiertas y en línea son usadas también por estudiantes que han abandonado los estudios y ahora quieren terminarlos, sería importante contar con programas de reinserción para estudiantes que requieren de un ambiente de sociabilidad para el aprendizaje.

Para reducir la reprobación en el primer semestre son insuficientes los programas de inducción de dos semanas, en ese lapso no se puede aprender lo que no se aprendió en nueve años de educación básica. En algunos programas de Estados Unidos están centrando los esfuerzos en mejorar los aprendizajes en la educación secundaria y en todo el primer año de la educación media superior con cursos adicionales en habilidades de estudio, lecto-escritura y matemáticas. En México, sería necesario comenzar con una reducción del número de alumnos por aula,

sobre todo en los primeros semestres en las instituciones con más abandono. Asimismo, sería necesario tener más docentes con plaza, con el fin de permitir acciones de colegialidad. Subrayamos que: “Las condiciones sociales, el creci-

miento de la violencia y de los hechos delictivos en nuestro país, hace especialmente importante la extensión de una oferta educativa relevante y significativa para los jóvenes” (Ramírez y Torres, 2014).

Referencias

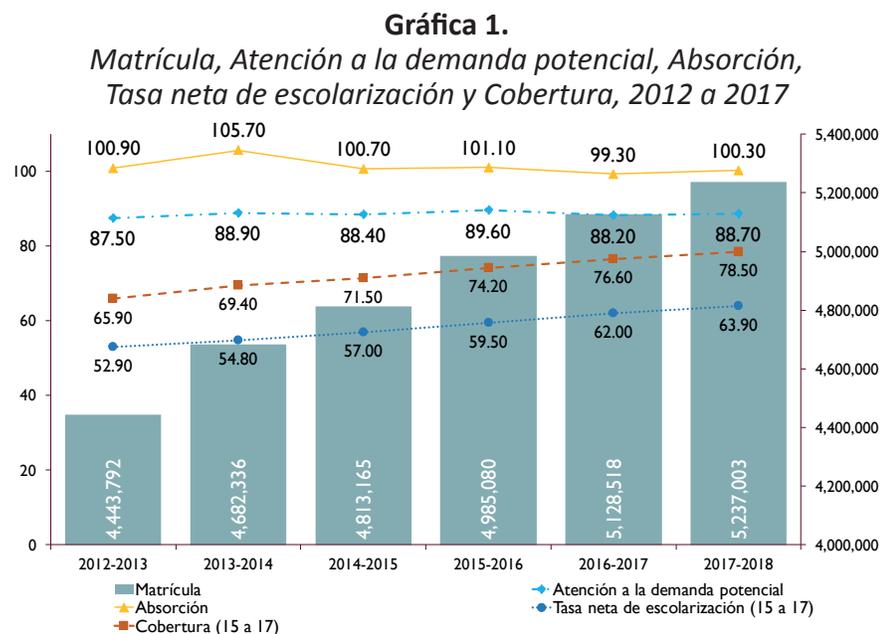
- Colegio de Bachilleres (2014), *Presentación de Información sobre abandono escolar del Colegio de Bachilleres*, México, ColBach.
- Cuéllar, D. (2011), La deserción de la educación media superior. El caso del CONALEP y el proceso de ingreso en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en XI Congreso Nacional de Investigación Educativa, México, COMIE-UNAM.
- Ramírez, Rodolfo y Concepción Torres (2014), La reforma de la educación media superior, *Temas estratégicos 12*, México, IBD.
- EEBUNAM (2014), *Encuesta de Estudiantes de Bachillerato de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, SIJ-UNAM [en prensa].
- ENDEMS (2012), *Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior*, consultado el 19 de septiembre de 2014 en http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10787/1/images/Anexo_6Reporte_de_la_ENDEMS.pdf, México, SEP-SEMS-Copeems.
- Huerta, R. (sf), *La deserción escolar en el nivel medio superior (caso IPN)*, consultado el 10 de noviembre de 2014 en http://www.ciecas.ipn.mx/00_wsrecur/03_tempo/0_21aniv_08/211008/actividad/2_Huerta_Cuervo.pdf
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2011), *La Educación Media Superior en México. Informe 2010-2011*, México, INEE.
- _____ (2013), *Panorama Educativo de México 2012. Indicadores del Sistema Educativo Nacional Educación Básica y Media Superior*, México, INEE.
- SEP-SEMS (2011), *Programa Síguete. Caminemos juntos. Acompañamiento Integral para jóvenes de la Educación Media Superior*, consultado 6 de noviembre de 2014 en http://portal2.edomex.gob.mx/cobaem/apoyo_docente/cobaem/groups/public/documents/edomex_archivo/cobaem_pdf_programa_siguele.pdf, México, SEP.
- Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina [SITEAL] (2014), *La expansión educativa en el nivel medio América Latina 2000-2010*, Buenos Aires, SITEAL-IIPE-OEI-UNESCO.
- Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa (2014), *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional*, consultado el 18 de julio en <http://planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/> () México, SEP.
- Weiss, E. (2006), *Diagnóstico de las prácticas y procesos curriculares en los bachilleratos integrales comunitarios*, reporte entregado a la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe.
- _____ (2014), La educación media superior ante el reto de la obligatoriedad, en *Jornadas de Debate ¿Funcionará la Reforma Educativa?*, 28 de febrero, México, COMIE.
- _____ (coord.) (2012), *Introducción*, en *Jóvenes y bachillerato*, México, ANUIES.

Educación media superior para poblaciones pobres

Concepción Torres Ramírez

Investigadora del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

La matrícula escolarizada de educación media superior se incrementó 17.84% entre los ciclos 2012-2013 y 2017-2018, al pasar de 4.4 a 5.2 millones de estudiantes. En este periodo también aumentaron la cobertura y la tasa neta de escolarización en el grupo de edad de 15 a 17 años, mientras que la atención a la demanda potencial tuvo un incremento de apenas un punto porcentual; la absorción se mantuvo arriba de 100% (gráfica 1).¹



Fuente: elaboración propia con base en SEP, Reporte de indicadores educativos, en <http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores.html>

¹ Este indicador es inexacto porque en media superior pueden inscribirse egresados de secundaria de distintas generaciones.

Aunque se trata de un incremento importante en la matrícula de las modalidades escolarizadas,² es menor al registrado en periodos anteriores: entre 1994-1995 y 1999-2000 el incremento fue de 23.44%, y entre 2000-2001 y 2005-2006 de 23.78%. La meta de universalización establecida en la Constitución para el ciclo 2021-2022 está lejos de alcanzarse.

El crecimiento desigual de los tipos de servicio

Pese al crecimiento de la matrícula en casi todos los servicios, el incremento ha sido desigual.

Los tipos de servicio que incrementaron su peso relativo en la matrícula total son el Bachillerato estatal (BE) y la Educación media superior a distancia (EMSAD), además del Telebachillerato comunitario (TBC) -mediante el que se llegó a atender 2.34% de la matrícula total en solo cuatro ciclos escolares de operación (tabla 1).

En números absolutos, el incremento agregado en la matrícula de las siete modalidades de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) entre 2012-2013 y 2016-2017, fue 20% menor que el del TBC entre 2013-2014 y 2016-2017.

Tabla 1.
Peso relativo de la matrícula en los principales servicios respecto a la matrícula total, 2012-2013 y 2016-2017

	2012-2013		2016-2017	
Matrícula total	4,443,792		5,128,518	
Matrícula en los principales servicios	Abs.	% mat. total	Abs.	% mat. total
SEMS (CETIS, CBETIS, CBTF, CBTA, CETMar, CETAC, CEB)	784,736	17.66	881,830	17.19
Conalep D.F. y Oax.	50,616	1.14	50,911	0.99
Conalep	254,694	5.73	256,941	5.01
COLBACH (CdMx)	85,733	1.93	93,026	1.81
COBACH	665,088	14.97	712,846	13.90
BE	486,111	10.94	609,433	11.88
Telebachillerato	188,998	4.25	187,035	3.65
TBC	n/a	n/a	120,002	2.34
CEMSAD	118,709	2.67	149,591	2.92
Particular	766,347	17.25	685,067	13.36

Fuente: elaboración propia con base en INEE (2013 y 2017).

² En la modalidad no escolarizada la SEP reporta una matrícula de 403,838 estudiantes en el ciclo 2017-2018, 271,381 menos que en 2012 (SEP, 2013 y 2018).

Respecto a los servicios de sostenimiento estatal, en 2012 había 1,973 planteles de Bachillerato estatal y en 2016 se reportaron 58 menos, mientras que los centros de EMSAD (CEMSAD) pasaron de 955 a 1,244. La relación alumnos/plantel y alumnos/docente de estos dos servicios se muestra en la tabla 2.

Los datos indican que, con el propósito de aumentar la matrícula de educación media superior, se han saturado los BE existentes y se han ampliado los servicios de EMSAD. Destaca que estos últimos tienen un promedio de alumnos por maestro 30% mayor que en los bachilleratos estatales.

El TBC y los CEMSAD –junto con el Telebachillerato (TB), que funciona desde 1980– son los servicios creados con la finalidad de atender a los jóvenes egresados de secundaria que viven en pequeñas localidades rurales en las que no

existen planteles de educación media superior y que, por diversas razones, no pueden trasladarse a otro sitio para cursar ese nivel.

Características del TB, la EMSAD y el TBC

Eduardo Weiss (2017) y Carlota Guzmán (2018) realizaron estudios de corte cualitativo sobre estos tres tipos de servicio, con base en entrevistas a responsables, docentes y alumnos de un total de nueve entidades federativas.³ También en 2018, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) publicó los resultados de la evaluación de las condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje en educación media superior.⁴ A continuación se presenta una caracterización general del Telebachillerato, los CEMSAD y el TBC, recuperando las principales aportaciones de estos estudios.

Tabla 2.
Relación alumnos/maestro y alumnos/escuela en bachilleratos estatales y CEMSAD, 2012 y 2016

	2012		2016	
	BE	CEMSAD	BE	CEMSAD
Relación alumnos/maestro	15.01	21.60	15.63	21.99
Relación alumnos/escuela	246.38	124.30	318.24	120.25

Fuente: elaboración propia con base en INEE (2013 y 2017)

³ Eduardo Weiss realizó el trabajo de campo en Veracruz, Chihuahua, México, Aguascalientes y Guanajuato; Carlota Guzmán lo hizo en Morelos, Puebla, Sonora, Veracruz y Yucatán.

⁴ La información se obtuvo mediante la aplicación de encuestas.

	TB	CEMSAD	TBC
SopORTE institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Forman parte de los sistemas educativos estatales. • Los padres de familia y los docentes gestionan el terreno, la construcción y el mobiliario; la entidad paga la nómina. Los gastos de operación se cubren con las cuotas de los alumnos y los recursos gestionados por el Patronato escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estos servicios forman parte del Colegio de Bachilleres (CoBach) o del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del estado (CECyTE), instancias que apoyan o financian totalmente la creación de los planteles. Si se alcanza una matrícula mayor, un CEMSAD puede convertirse en COBACH o CECyTE. • La Dirección General de Bachillerato (DGB) de la SEP aporta la mitad de los costos de operación, el resto se cubre con las inscripciones y cuotas que se cobran a los alumnos (entre \$250 y \$870 por semestre en los estados estudiados, salvo Sonora en donde la cuota es de \$1,670 semestrales, igual que en CECyTE). En algunos estados se cobra el examen de admisión y los libros. El Comité de padres de familia se encarga de recaudar fondos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Como programa federal, en los estados se ubica en distintas instancias (coordinación o departamento de la secretaría de educación, CECyTE, etcétera). A nivel federal, la Dirección Operativa del TBC coordina los asuntos administrativos y la Coordinación Sectorial de Apoyo Académico (COSDAC) las cuestiones académicas, lo que implica dos instancias por atender. • En el primer año el gobierno federal proporciona una computadora, un cañón y una impresora, y cubre el pago de los tres docentes; a partir del segundo año el gobierno estatal debe asumir el 50% de la nómina. Docentes y estudiantes realizan el aseo y mantenimiento del plantel. • Con excepción de Yucatán, los comités de padres de familia cobran cuotas de entre \$200 y \$400 para el sostenimiento del plantel (salvo Sonora en donde la cuota es de \$1,670 semestrales). En algunos estados se cobra el examen de admisión.
Infraestructura escolar	<ul style="list-style-type: none"> • El 86% de los planteles fueron diseñados para ser una escuela de educación media superior, 8% para ser una escuela de otro nivel educativo, y 6% funcionan en un espacio adaptado. • El 58% de los planteles cuenta con agua potable todos los días de la semana, 24% tres o cuatro días y 18% uno o dos días a la semana. • El suministro de energía eléctrica es suficiente en el 84% de los planteles, mientras que en el 2% carecen de este servicio. • En el 57% de los planteles existen aulas suficientes para el número de estudiantes, en el 41% no son suficientes y en el 2% no existen (funcionan en instalaciones prestadas). • En el 64% de las escuelas las aulas tienen espacio para el número de estudiantes; solo en el 24% todas las aulas cuentan con muebles en buen estado para que los estudiantes se sienten y escriban. • Apenas el 16% de los planteles cuenta con laboratorio de ciencias experimentales. • En el 71% de las escuelas los equipos de cómputo son insuficientes y en el 27% no existen; solo en el 5% de los centros hay internet suficiente para todos. 	<ul style="list-style-type: none"> • El 56% de los planteles fueron diseñados para ser una escuela de educación media superior, 23% para ser una escuela de otro nivel educativo, y 21% funcionan en un espacio adaptado. • El 58% de los planteles cuenta con agua potable todos los días de la semana, 24% tres o cuatro días y 18% uno o dos días a la semana. • El suministro de energía eléctrica es suficiente en el 81% de los planteles, mientras que en el 2% carecen de este servicio. • En el 52% de los planteles existen aulas suficientes para el número de estudiantes, en el 47% no son suficientes y en el 1% no existen (funcionan en instalaciones prestadas). • En el 51% de las escuelas las aulas tienen espacio para el número de estudiantes; solo en el 23% todas las aulas cuentan con muebles en buen estado para que los estudiantes se sienten y escriban. • Apenas el 17% de los planteles cuenta con laboratorio de ciencias experimentales. • En el 80% de los planteles los equipos de cómputo son insuficientes y en el 12% no existen; solo en el 14% de los centros hay internet suficiente para todos. 	<ul style="list-style-type: none"> • El 11% de los planteles fueron diseñados para ser una escuela de educación media superior, 69% para ser una escuela de otro nivel educativo (generalmente una telesecundaria), y 20% funcionan en un espacio adaptado. • El 49% de los planteles cuenta con agua potable todos los días de la semana, 27% tres o cuatro días y 24% uno o dos días a la semana. • El suministro de energía eléctrica es suficiente en el 77% de los planteles, mientras que en el 5% carecen de este servicio. • En el 55% de los planteles existen aulas suficientes para el número de estudiantes, en el 37% no son suficientes y en el 8% no existen (funcionan en instalaciones prestadas). • En el 65% de las escuelas las aulas tienen espacio para el número de estudiantes; solo en el 30% todas las aulas cuentan con muebles en buen estado para que los estudiantes se sienten y escriban. • Apenas el 1% de los planteles cuenta con laboratorio de ciencias experimentales. • En el 72% los equipos de cómputo son insuficientes y en el 26% no existen; solo en el 2% de los centros hay internet suficiente para todos.

	TB	CEMSAD	TBC
Los docentes	<ul style="list-style-type: none"> • La plantilla de personal incluye un coordinador de centro, docentes, un auxiliar administrativo y personal de intendencia, pero esto solo se cumple en algunos planteles. En la mayoría, el coordinador realiza las tareas administrativas y se cuenta con tres docentes quienes, junto con los estudiantes, realizan el aseo de las instalaciones. Existen planteles que cuentan con un solo docente. • Todos los docentes cuentan con base de $\frac{3}{4}$ de tiempo (30 hrs.) y con prestaciones sociales. Es frecuente que su formación no coincida con las asignaturas que imparten, especialmente porque hay muchos casos en que un solo maestro imparte todas las asignaturas a un grupo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formalmente la plantilla de personal se conforma con un responsable de centro, un asesor para cada una de las cinco áreas de estudio, el encargado de cómputo, auxiliar administrativo y personal de intendencia, pero esto solo se cumple en los planteles más grandes; en el resto los estudiantes realizan el aseo de las instalaciones. En ocasiones los padres pagan un intendente, un vigilante o un profesor para actividades deportivas. • Todos los asesores tienen contrato, ya sea por medio tiempo, $\frac{3}{4}$ de tiempo o tiempo completo. Cuentan con prestaciones sociales. Mayoritariamente su formación corresponde con el área que imparten. 	<ul style="list-style-type: none"> • La plantilla está conformada por tres docentes, uno de los cuales funge como responsable y cuya primera tarea es abrir el plantel, gestionando el espacio y consiguiendo un mínimo de 12 alumnos. • Todos los docentes tienen contrato por honorarios: dos por 20 horas semanales y el responsable por 30 horas. Los contratos se renuevan cada semestre y en cada ocasión hay retraso de hasta tres meses para el pago. En algunos estados tienen acceso a los sistemas de salud, pero en general carecen de prestaciones. • Algunos docentes tienen experiencia previa en la enseñanza –en media superior o en secundaria– pero la mayoría son jóvenes recién egresados de la licenciatura; es frecuente que su formación no coincida con las asignaturas que imparten debido a que se contratan por área, pero deben cubrir todas las asignaturas. La capacitación ha sido secundaria e insuficiente.
Las clases	<ul style="list-style-type: none"> • La jornada diaria es de 6 horas. Un solo docente imparte todas las asignaturas a un grupo (son 7 materias de primer a cuarto semestres, y 8 en quinto y sexto). Las clases se basan fundamentalmente en los libros de texto, la guía didáctica del alumno y materiales audiovisuales. • Los docentes realizan la tutoría de manera informal, fuera o dentro de la clase; en ocasiones buscan a los padres de familia. En algunas escuelas funcionan programas como Tutoría de pares (los estudiantes más destacados apoyan a sus compañeros). 	<ul style="list-style-type: none"> • La jornada diaria es de 6 horas. Este servicio formalmente es considerado mixto, pero funciona como presencial; un asesor imparte todas las asignaturas de un área. Las clases se basan fundamentalmente en las guías didácticas del COBACH que están disponibles solo en forma electrónica; son 7 materias en primero y segundo semestres, 8 en tercero y cuarto, y 9 en quinto y sexto. • Se asigna un tutor por grupo, quien constituye el enlace entre los alumnos y la dirección, realiza el seguimiento académico y toma medidas para evitar el rezago y el abandono de los estudiantes. • Se han aplicado programas como Yo no abandono y Construye T, e incluso estatales como el Programa para padres proactivos, en Sonora. 	<ul style="list-style-type: none"> • Normativamente la jornada diaria es de cinco horas, aunque por diversas razones en gran parte de los planteles se trabaja tres horas y media. Los contenidos de los programas de estudio son los del bachillerato propedéutico; las clases se desarrollan como un sistema presencial, los docentes exponen los temas y organizan actividades con base fundamentalmente en los libros de texto –que se distribuyen gratuitamente a los alumnos– y algunos videos. Hay rotación constante de maestros. • Cuando surge algún problema los docentes realizan la tutoría de manera informal, fuera o dentro de la clase. Tanto responsables como docentes reconocen que no cuentan con las herramientas necesarias para enfrentar los problemas que se les presentan con los estudiantes.
Formación para el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • La formación para el trabajo consiste en la asignatura de Informática; la imparten los mismos profesores, quienes carecen de formación específica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Como formación para el trabajo se imparte informática. Generalmente los asesores no tienen formación específica. 	<ul style="list-style-type: none"> • La formación para el trabajo consiste en el desarrollo de proyectos de desarrollo comunitario, lo cual es incipiente o inexistente. En algunos casos se traduce en pequeñas actividades mediante las que los alumnos obtienen dinero.

	TB	CEMSAD	TBC
Apoyo a estudiantes	<ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de los estudiantes cuenta con la beca del programa PROSPERA, que frecuentemente se utiliza para pagar las cuotas semestrales. Quienes no cuentan con ella casi siempre tienen otro apoyo, como la beca Yo no abandono o la Beca salario. 	<ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de los estudiantes cuenta con la beca del programa PROSPERA, que frecuentemente se utiliza para pagar las cuotas semestrales. Quienes no cuentan con ella generalmente tienen otro apoyo, como la beca Yo no abandono o Beca salario. 	<ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de los estudiantes cuenta con la beca del programa PROSPERA; quienes no cuentan con ella generalmente tienen otro apoyo, como la beca Yo no abandono o Beca salario.

Reflexiones finales

La obligatoriedad de la educación media superior y la meta de universalización establecida en la Constitución en 2012 impuso una acelerada dinámica para la atención del gran número de adolescentes y jóvenes que logran concluir la educación secundaria. En esta dinámica ha prevalecido el interés por cumplir la meta por encima del de brindar opciones formativas de calidad a la población joven de nuestro país.

De acuerdo con el comportamiento de la matrícula en los últimos años, la universalización implicaría que entre 2018-2019 y 2021-2022 ingresen a primer grado entre 90 y 104 mil estudiantes adicionales a los 2.15 millones que se incorporan actualmente cada ciclo, lo cual –aun aprovechando al máximo los espacios disponibles, como se ha intentado con las telesecundarias– implicaría la creación de suficientes planteles para albergar a 803 grupos de 40 estudiantes (Hernández y Ávila, 2018).⁵ La meta se antoja difícil, a menos que se destinen recursos extraordinarios o bien se opte, como hasta ahora, por seguir extendiendo servicios como los TB, CEMSAD y TBC, que resultan baratos para el Estado en comparación con los escolarizados porque no implican creación de infraestructura,⁶ pero cuyos estudiantes se ubican en los niveles más bajos de aprendizaje.

De acuerdo con los resultados del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea) en 2017, el 60.8% de los alumnos de TBC y

el 54.4% de los de TB tienen dificultad para comprender textos extensos y complejos y para explicar su contenido con palabras diferentes a las utilizadas en la lectura. En matemáticas, el 81.6% de los jóvenes que estudian en TBC y el 77.6% de los de TB tienen dificultad para resolver problemas que involucren operaciones con fracciones o variables, o para establecer relaciones entre dos variables.⁷

Es indudable la importancia de los servicios destinados a atender población que anteriormente no tenía acceso a la educación media. Es alta la valoración que los padres y los mismos alumnos le asignan a los servicios de TB, CEMSAD y TBC, pues es muy importante que no tengan que desplazarse a otras localidades. No obstante, como muestran los estudios de Weiss (2017) y Guzmán (2018), estos servicios no son realmente gratuitos, pues en la mayoría debe pagarse inscripción y cuotas mensuales o semestrales, además de hacer gasto para libros (salvo en TBC), cuadernos o fotocopias.

Como se ha visto, aun entre estos servicios se aprecian diferencias. En general, los CEMSAD parecen contar con mejores condiciones institucionales, mientras que los TBC funcionan en circunstancias más precarias. Weiss señala un problema de diseño de los TBC que no es menor: las horas contratadas de los tres docentes suman 70 a la semana, mientras que el plan de estudios establece un total de 74 horas con 10 minutos de clase.

⁵ La demanda no atendida tiene dimensiones distintas por entidad y se ubica principalmente en localidades pequeñas.

⁶ Weiss señala que el costo mensual del salario neto de los docentes por alumno en un TBC es más alto que el de un CEMSAD, pese a que este último tenga una plantilla mayor.

⁷ Planea no evalúa CEMSAD.

Pese a ser un servicio que fue creado para atender poblaciones rurales, Weiss documenta la existencia de TBC en las orillas de localidades urbanas, que se crearon por cumplir los criterios de no contar con servicios a menos de 5 km de distancia y tener población que no ha logrado ingresar a otros servicios.

Es necesario reconocer que la meta de universalizar la atención no es una carrera contra el tiempo y que carece de sentido cumplirla formalmente, a costa de la calidad de la atención a los jóvenes. Es indispensable avanzar en la cobertura con opciones de mayor calidad, aunque sea a un ritmo más lento.

Referencias

- Guzmán G., C. (2018), *Avances y dificultades en la implementación del Marco Curricular Común. Telebachillerato estatal, Educación media superior a distancia y Telebachillerato comunitario*, México, INEE.
- Hernández, Daniel y Ávila, Lucía (2018), Consideraciones sobre la universalización de la educación media superior, en *Nexos. Distancia por tiempos. Blog de educación*, recuperado el 12 de diciembre de 2018 de <https://educacion.nexos.com.mx/?p=1602>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2014), *Panorama Educativo de México 2013. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*, México, INEE.
- _____ (2017), *Plan nacional para la evaluación de los aprendizajes (Planea). Resultados nacionales 2017. Educación media superior. Lenguaje y comunicación. Matemáticas*, México, INEE.
- _____ (2018), *Condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje en los planteles de educación media superior en México. Resultados generales*, México, INEE.
- _____ (2018), *Panorama Educativo de México 2017. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*, México, INEE.
- Secretaría de Educación Pública (2013), *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2012-2013*, México, SEP.
- _____ (2018), *Principales cifras del sistema educativo nacional 2017-2018*, México, SEP.
- Weiss H., E. (2017), *Estudio exploratorio del Modelo de Telebachillerato Comunitario y su operación en los estados*, México, INEE.

Portales web

- Sistema Nacional de Información Estadística, SEP, *Reporte de indicadores educativos*, en <http://www.sniesep.gob.mx/indicadores.html>

Los retos en materia de educación media superior

Juan Pablo Arroyo Ortiz

Subsecretario de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación Pública

La educación media superior debe proponerse transformar a un niño en un ciudadano, con amor hacia su patria, con deseos y elementos para integrar un proyecto futuro –tanto a nivel individual como con el conjunto de la sociedad– y poseedor de una formación integral que, si así lo decide, le posibilite incluso incorporarse al mercado de trabajo.

La actual administración (2018-2024) parte del reconocimiento de las necesidades y condiciones de los estudiantes como base para definir al ciudadano que se quiere formar. A partir de esta definición es que podrán trazarse las diferentes rutas que permitan nivelar las desigualdades y cerrar las brechas.

Desde hace algunos años se ha señalado que los grandes retos de la educación media superior son aumentar la matrícula, mejorar la calidad y disminuir la deserción escolar. Desde mi punto de vista, para atender esta problemática deben considerarse los siguientes ejes:

1. Calidad y equidad

- **La educación formará ciudadanos responsables**, comprometidos con el bienestar y desarrollo de sus comunidades y la nación, con un alto sentido cívico y ético; con sólidas bases científicas, históricas, culturales, tecnológicas, deportivas y sociales que les faciliten el tránsito a la educación superior o su inserción exitosa en el ámbito laboral. Debemos buscar la formación

de personas satisfechas y felices por tener una vida digna y por estar integrados a la sociedad, desarrollando una función clara.

- **La educación atenderá las brechas y desigualdades existentes entre la población**, a través del mejoramiento de la calidad y del incremento de la oferta educativa, para cumplir con la obligación constitucional de garantizar un espacio a toda la población que demande los servicios educativos, con planteles mejor equipados y docentes capacitados y comprometidos con la formación de sus estudiantes.
 - También **se reforzarán las oportunidades de acceso a los servicios educativos**, prioritariamente a poblaciones vulnerables. **Para lo cual se mejorará la infraestructura, el equipamiento y la conectividad de los planteles**, de manera que se garanticen condiciones para la prestación del servicio educativo en todos los subsistemas públicos.
- 2. Formación integral de las niñas, niños y jóvenes**
- **Se fortalecerán los contenidos curriculares** recuperando la formación en capacidades básicas de lectura, escritura y matemáticas, propiciando la reflexión mediante preguntas pertinentes, y fomentando las capacidades para la aplicación práctica del conocimiento. Se

enfatizará la integración del individuo como ser social –parte de la nación– con el civismo, la ética, la historia, la ciencias y tecnología.

- **Se dará un renovado impulso a la formación y capacitación para el trabajo**, en coordinación con la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Economía, así como con el sector social y privado, desarrollando proyectos académico-productivos que ofrezca a los jóvenes, inscritos o no dentro de la educación media superior, la oportunidad de adquirir las herramientas teóricas, metodológicas y prácticas para el emprendimiento o para insertarse en el mercado laboral,¹ con un alto sentido del desarrollo comunitario, regional y nacional. La formación y capacitación para el trabajo facilitará la reincorporación al sistema educativo de los jóvenes que hayan truncado sus estudios. Desde la formación básica se buscará la apreciación del trabajo técnico y aplicado como una opción digna de vida.
- **Se impulsarán actividades deportivas, artísticas y culturales** como parte de la formación integral de los jóvenes, con énfasis en el fortalecimiento de las capacidades socioemocionales. Esto se debe lograr con la participación de las comunidades escolares: estudiantes, docentes, directivos, padres de familia y personal administrativo.

¹ Los retos de la educación media superior, incluso en la superior, pasan por empatar el modelo económico con el educativo, pues su atención implica la generación de empleos suficientes para los egresados.

3. Dignificación docente

- **Se buscará re-dignificar el papel del docente** dentro de la escuela y en la sociedad, reconociéndolo como un líder natural de la comunidad.
- **Se fortalecerán las habilidades pedagógicas y disciplinares específicas de los docentes** a través de una amplia oferta de formación docente y directiva. Asimismo, se impulsará el trabajo colaborativo y la tutoría entre pares, retomando las mejores prácticas, métodos y materiales educativos, para que los docentes se encuentren en posibilidad de ofrecer una atención adecuada a estudiantes provenientes de diversos contextos económicos, sociales y culturales, y que plantean distintos retos.
- En el artículo 3º de nuestra Constitución Política se destaca la relevancia de los docentes como agentes de mejora educativa, por ello es deseable poner **énfasis en el desarrollo profesional integral, lo que comprende revisar las condiciones laborales-contractuales** en las que se encuentran los profesores en todo el país.
- Se revisarán los criterios de la evaluación para el ingreso a carrera docente, pues deben estar encaminados al fortaleci-

miento de las capacidades para la docencia y la creación de incentivos, nunca ser punitivos.

4. Gobernanza en la escuela

- **Se reposicionará a los directores como líderes** de la comunidad escolar para garantizar una adecuada gobernanza al interior de los planteles. Se establecerán mecanismos para el trabajo colegiado entre directivos de los diferentes subsistemas.
- **Se buscarán y reforzarán los mecanismos de coordinación y colaboración entre las diferentes autoridades educativas** federales, estatales y autónomas, tanto públicas como privadas.
- Los planes de estudio deben atender la diversidad del país, pero debe procurarse contar con un marco referencial para que existan equivalencias y así cualquier alumno, por necesidad o decisión propia, pueda moverse de un subsistema a otro.

Un primer paso para la atención de los retos de la educación media superior consiste en estimar correctamente los requerimientos presupuestales, puesto que es necesario no reducir el presupuesto para salarios, gastos operativos y, sobre todo, infraestructura. Cabe señalar que entre 2015 y 2018 el presupuesto destinado a este nivel se redujo en 35%.

Seis problemas fundamentales de la educación superior en México

Germán Álvarez Mendiola

Investigador y Jefe del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE), del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV)

En este breve texto presentaré unas notas sobre seis problemas de la educación superior mexicana que merecen la atención del gobierno entrante. Solo acciones estratégicas de largo aliento pueden hacerles frente, a través de una política de Estado que trascienda las administraciones sexenales. Hablaré del crecimiento con equidad de la educación superior; de la necesidad de una reforma a la enseñanza; de la importancia de atender el posgrado; de la urgencia de contar con una política de financiamiento público equitativo, creciente y de largo plazo; de la sustitución del paradigma de evaluación como mecanismos de conducción del sistema; y, finalmente, de la importancia de reformar la gobernanza de la educación superior.

Crecimiento con equidad y opciones diversificadas de calidad

La educación superior en México está atravesada por la desigualdad en el acceso, en la calidad de las formaciones y los servicios educativos, en los financiamientos, en la infraestructura, en las condiciones de estudio y en el profesorado de las instituciones. La falta de equidad se origina desde los niveles de escolaridad inicial, básica y media. Por ello, las políticas de equidad educativa deben plantearse con un enfoque sistémico: lograr que la educación inicial se amplíe y que la educación básica y la media eleven su calidad de manera que los estudiantes tengan mejores aprendizajes, no interrumpan los estudios y progresen en los niveles educativos. Se requiere ampliar la demanda de educación superior con estudiantes mejor formados.

Así, una política de equidad debería ofrecer a los estudiantes, especialmente de sectores socioeconómicos bajos, oportunidades para estudiar en instituciones que estén a su alcance y a través de diversas ofertas, ya sea que físicamente estén cercanas a los lugares de residencia, que se desplieguen sistemas eficientes de transporte escolar o que se establezcan casas estudiantiles. Al mismo tiempo, se requiere mejorar las condiciones personales e institucionales de estudio: otorgar becas para apoyar la manutención y las buenas trayectorias académicas de los estudiantes de bajos recursos, y ofrecer apoyos materiales para el aprendizaje, como recursos diversificados de información, libros, ofertas culturales y extra-curriculares, asesorías, comedores, apoyos legales y de salud, acceso al deporte y al ejercicio.

La cobertura debe llegar mínimamente al 50% del grupo de edad respectivo en todas las entidades federativas. Las universidades autónomas de los estados están llamadas a atender la mayor parte de ese crecimiento por su experiencia, infraestructura y preferencia de la demanda, pero se debe también impulsar el crecimiento de otras instituciones, desarrollando esfuerzos para elevar su prestigio y mejorar la percepción pública sobre su importancia y calidad. Se debe evitar que se reproduzca el circuito de la segmentación, que condena a estudiantes de bajos recursos a cursar estudios en instituciones de menor prestigio y calidad. Estas instituciones deberán recibir apoyos adicionales, especialmente en lo que toca a la calidad de su personal docente y de los apoyos estudiantiles.

Dado que la equidad no se logrará sin una adecuada representación de los diversos sectores sociales en la educación superior, es necesario que los deciles de menores ingresos ocupen

la mayor parte de la matrícula, revirtiendo el efecto regresivo de los presupuestos públicos que tienden a beneficiar a los sectores más ricos de la población. Un primer paso será rediseñar los sistemas de ingreso para evitar la selección por origen socioeconómico.

Reforma a la enseñanza, los modelos educativos y los programas académicos

Dado que el acceso a la educación superior carece de sentido si no se ofrece una educación de calidad, es imprescindible impulsar la reforma de los procesos educativos y hacer cambios en las concepciones tradicionales de la enseñanza. En general, la educación enfatiza poco las habilidades de pensamiento crítico, como comprender, aplicar, analizar, contrastar, buscar y crear. Las formas de enseñanza son pertinaces: los currículos son rígidos, centrados en el profesor y en los contenidos disciplinares, con excesiva carga académica, sin lateralidad académica ni convergencia entre escuelas y facultades. La escuela tiende a ser autoritaria: exige la ejecución de órdenes y tareas, privilegia la memorización, evalúa mediante exámenes o con “la entrega” de trabajos, sin que haya retroalimentación pedagógica.

En general, las disciplinas y profesiones tradicionales tienden a la obsolescencia y es necesario insertarse en la sociedad digital que está cambiando el mundo de la información, del conocimiento, de las finanzas y de los empleos. En ese contexto, necesitamos programas interdisciplinarios y formas de trabajo centradas en equipos de estudiantes donde se enseñen unos a otros y el profesor sea propiciador de las interacciones. El conocimiento tiene que ser una experiencia compartida. Ello exige enfoques prácticos para

la aplicación de lo aprendido, currículos centrados en el binomio estudiante-aprendizaje, formaciones de carácter general más que formaciones especializadas desde el inicio de los estudios, flexibilidad de horarios y de ritmos. Al mismo tiempo, las instituciones de educación superior (IES) deben ofrecer opciones formativas diferenciadas para ajustarse a las heterogéneas necesidades, intereses y niveles académicos de los estudiantes.

También es preciso contar con salidas laterales, diplomas intermedios, portabilidad de créditos y un amplio abanico de opciones para acreditar cursos y obtener los títulos. Es urgente volver a discutir la pertinencia de habilidades prioritarias, como capacidad de comunicación, acceso y empleo de la información y las técnicas, lectura y redacción, inglés, usos básicos de las matemáticas, resolución de problemas, trabajo en equipo y sensibilidad ante los problemas de la sociedad y el medio ambiente. Todo esto debería traducirse en el desarrollo de la capacidad de argumentación, la inteligencia social, el pensamiento creativo y adaptativo, las competencias interculturales, la interdisciplinariedad, las aptitudes para el diseño, para la discriminación y filtrado de la información, y para el cambio social.

El posgrado

El posgrado se ha convertido en una importante opción para muchos estudiantes. Este nivel ha tenido un crecimiento acelerado en los últimos años, fundamentalmente en el sector privado y en áreas sociales y de educación. La ampliación de este mercado de títulos ha recibido impulso de las políticas públicas que estimulan a los docentes de todos los niveles a realizar estudios

de posgrado. Sin embargo, las políticas públicas hacia el posgrado están concentradas en el sector de ciencia y tecnología, a través del programa de posgrados de calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Pero no hay políticas para los posgrados profesionales, por lo tanto, este tipo de posgrado en las IES públicas ha tenido un crecimiento limitado, dejando la vía franca al sector privado, cuyos posgrados carecen de regulaciones y muchos se han convertido en fábricas de diplomas.

Se requiere una política pública para el posgrado en su conjunto. Eso implica diseñar un marco regulatorio, destinar recursos y confeccionar modelos para la formación profesional de posgrado en instituciones públicas, principalmente orientados hacia la solución de problemas como la desigualdad, los efectos del calentamiento global y la emergencia de la sociedad digital.

Problemas financieros

Durante la administración 2012-2018, la educación superior pública sufrió una pérdida sustancial de recursos. A partir de 2016 disminuyó el gasto en educación superior –visto como porcentaje del PIB–, lo mismo que el indicador subsidio por alumno. También los recursos de financiamiento extraordinario sufrieron reducciones severas en el sexenio, tras varios años en los que este tipo de financiamiento ganaba importancia para apoyar proyectos de desarrollo institucional, ampliación de matrícula, fortalecimiento del profesorado y saneamiento estructural de universidades. Los recortes presupuestarios agudizaron los problemas de inequidad financiera que se desprenden de la desigual distribución del gasto público entre las instituciones y reforzaron la regresivi-

dad del gasto, debido a que la mayor parte de los recursos públicos benefician principalmente a los estudiantes de los deciles de mayor ingreso económico.

La educación superior necesita mayor financiamiento público para atender el crecimiento, la equidad y la calidad educativa. Urgen esquemas de distribución equitativa para apoyar las zonas del sistema menos desarrolladas y disminuir las diferencias del subsidio entre las instituciones. El subsidio debería asignarse en ministraciones plurianuales, de acuerdo con estrategias de desarrollo del sistema sustentadas en la equidad financiera y en logros de calidad.

Cambiar el sistema de evaluación

Las políticas de evaluación no han producido la calidad que se deseaba. Los indicadores que se emplean, como profesores con posgrado y programas acreditados, no garantizan en sí mismos la mejora educativa. La evaluación de individuos se ha concentrado en una reducida proporción de profesores, los de tiempo completo, quienes pautan su actividad hacia la producción de textos. En algunos casos se ha desarrollado la capacidad científica, pero en muchos otros se ha reproducido un comportamiento de simulación. Los profesores beneficiados por los estímulos extrasalariales suelen carecer de interés para dedicarse a la docencia en licenciatura.

La evaluación de instituciones está diluida y sirve para el ingreso a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) o a la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), sin que eso represente en

sí mismo una mejoría en los niveles de calidad institucional. Los programas de financiamientos extraordinarios, como el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), luego Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE), basados en ejercicios de planeación estratégica y con la supuesta participación de los actores universitarios, han producido incentivos para mejorar indicadores, pero no procesos de mejora educativa y administrativa. La acreditación, en muchos casos, ha dado cierto orden a los programas académicos, pero al no estar centrada en los procesos educativos ni en los resultados académicos de los estudiantes, no ha contribuido a modificar las prácticas docentes ni los hábitos de estudio. Además, la evaluación ha implicado un crecimiento de la burocracia y una pérdida de tiempo en las plataformas, los formatos y la acumulación de “evidencias”.

Los esquemas de evaluación expresan una desconfianza hacia el personal académico, los programas y las instituciones. Han representado una vía para que los gobiernos puedan controlar la conducción del sistema de educación superior. Sin embargo, han llegado a un límite después del cual es imposible mejorar la calidad. Los subsidios extraordinarios deberían regularizarse, los estímulos extrasalariales tendrían que pasar a formar parte del salario y las becas del Sistema Nacional de Investigadores habrían de descentralizarse y ser administradas por consejos estatales de ciencia y tecnología.

Gobernanza

La forma como se gobierna el sistema de educación superior impide su integración nacional y

estatal. Es un sistema heterogéneo que produce poca sinergia para lograr un desarrollo armónico. No hay coordinación sistémica para determinar las necesidades, permitir la transferencia de créditos, compartir recursos y potenciar su uso, desarrollar programas interinstitucionales e intercambiar estudiantes y profesores. Las decisiones están excesivamente concentradas en la Subsecretaría de Educación Superior y la participación de las instituciones en el diseño de políticas públicas y programas específicos, así como de su puesta en práctica y evaluación, es muy limitada. Adicionalmente, la intervención de sectores sociales interesados en la educación

superior, como las comunidades, los empleadores y las organizaciones de la sociedad civil, es pobre, esporádica y poco relevante para la toma de decisiones.

Por tanto, se requiere un esquema participativo de gobernanza, que incluya a las diversas instituciones y a otros actores sociales, nacional y estatalmente. La propuesta de la ANUIES de constituir un Consejo Nacional de Educación Superior, Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior y los Consejos Sociales de Educación Superior deberá ser considerada por el gobierno entrante.

Para devolver la universidad a la Nación

Hugo Aboites

Profesor-investigador en el Departamento de Educación,
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

En 1917 se funda la primera universidad autónoma en México (la Michoacana), pero apenas dos años más tarde, porque el gobierno tenía otro proyecto de educación, se le suprimió su independencia. Comenzó así los que serían cien largos años de desencuentros pues, a pesar de la retórica, el Estado mexicano nunca ha reconocido y tratado como suya la educación superior y especialmente la que es independiente. Y eso se ha convertido en una importante limitación para toda la educación superior pública, autónoma o no. Cristina Barros, académica, hija del rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 1968, decía hace poco que “el gobierno sigue viendo a la Universidad como un espacio lejano, ajeno, a veces hostil, y no como parte importante de la vida nacional”. Este desencuentro y, particularmente, las razones que lo sustentan han limitado severamente los alcances y el horizonte de las universidades durante un siglo. La insistencia gubernamental en una educación superior que le sea subordinada hasta en detalles tales como definir quién debe el titular, y, por momentos, hasta qué orientación académica y qué expresiones políticas debe tener su comunidad, ya en el siglo veinte y ahora todavía más es completamente anacrónica.

Si no se resuelve de raíz este gravísimo desfase histórico con la universidad y la educación superior, y se aprende a convivir con una educación superior independiente, cualquier intento por transformar al país, no solo quedará acotado, sino que privará a la sociedad de lo que puede ser un importante baluarte de reflexión crítica que amplíe el horizonte de los cambios. La profundidad del cambio en

México tendrá uno de sus indicadores más importantes y profundos en la capacidad que demuestre para establecer una relación horizontal y de mutuo respeto con la educación superior.

Mientras esto no ocurra seguirá siendo parte del presente toda la historia del siglo pasado: la resistencia constante del Estado a las demandas de autonomía en los años veinte, los intentos por someterla (durante la administración cardenista se llegó a plantear como ruta dejarla sin subsidio y “dejar...que muriera”), la intervención presidencial directa (como en 1944-45 para cambiar la Ley Orgánica y en el 2000 para sustituir a un rector, ambos en la UNAM), la ocupación de las instalaciones universitarias por fuerzas federales (militares en 1968 y policía en el 2000), y la sangrienta represión para someter estudiantes en el 68. Y, finalmente, en los noventa se añade al tercero constitucional (fracción V) que, a diferencia de la responsabilidad que asume en otros niveles, en la educación superior, el Estado solo “promoverá y atenderá”.

Universidad intervenida

Coincidentemente, a partir de los noventa, en nombre de la calidad y eficiencia, los gobiernos deciden intervenir con fuerza en la educación superior y especialmente en la autónoma, con una serie de iniciativas de carácter restrictivo y privatizador. Siguen con esto, su adhesión a la agenda de cambio en la educación proveniente del Fondo Monetario Internacional en los ochenta, del Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en los noventa. La reducción de hasta la mitad en los presupuestos de las instituciones

hizo posible que los gobiernos neoliberales impulsaran programas en los que, a cambio de algún magro financiamiento, se aceptara realizar cambios institucionales.

Educación superior restringida

Junto con la caída de los presupuestos, el énfasis clasista de educar solo a los mejores privilegió el uso nacional y centralizado de exámenes de selección. Estos sirvieron, además, para contener la creciente demanda por educación superior. Esta política combinada pronto mostró sus resultados. Una educación superior que en los años setenta había crecido en un 200%, en los ochenta colapsó a 35% y en instituciones como la UNAM se redujo sustancialmente la matrícula, misma que luego tardó veintisiete años en recuperar el nivel de 1979. No sorprende entonces que México haya llegado a tener una baja proporción de jóvenes en la educación superior, inferior a Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Venezuela y Cuba. Argentina tiene cerca del 80% de cobertura, México, 37%.

Paradójicamente, la calidad de la educación superior también sufrió un profundo deterioro, pues al optar los gobiernos neoliberales por un modelo de país maquilador, el Estado se concentró en el impulso a una educación técnica de cuestionable calidad: se crearon cien “universidades tecnológicas” (y ni una sola autónoma federal) con carreras de dos años, incomparables con la profundidad y visión de la formación superior en instituciones como la UNAM, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la misma Universidad Autónoma de la Ciudad de México, solo en la capital del país. Con esto,

la educación superior se hizo ajena a las y los jóvenes que buscaban altos niveles de preparación para su crecimiento y bienestar futuro. Y, hoy, quienes no consiguen lugar en las mejores instituciones públicas solo tienen la opción de ir a una privada de discutible calidad y alto costo o una institución tipo universidad tecnológica. En ambos casos, la educación que pueden construirse es muy limitada. La mejor educación queda entonces disponible solo en una delgada franja de instituciones privadas de alto nivel y costo y en las universidades autónomas más grandes y reconocidas en el país. En consecuencia, estas instituciones se van elitizando y cada vez más quedan fuera de ellas las y los hijos de empleados, trabajadores, maestros, técnicos, campesinos, obreros. Si en 1991 la UNAM admitía a 21.1% de los aspirantes provenientes del Colegio de Bachilleres, en 2017 ya solo admite al 16.3%. Y en la UAM, en el 2008 se admitía al 12% pero en el 2016 al 10.5%.

Educación superior privatizada

Además de restringir el crecimiento de la matrícula, queda claro que en estas tres décadas se ha dado un proceso de fuerte privatización de la educación superior. Esta consiste en el sustancial crecimiento de la matrícula en las escuelas particulares, pero también en la privatización de la orientación y el sentido mismo de la educación pública. Las instituciones asumen cada vez más rasgos de educación privada, como altas colegiaturas, exámenes de selección clasistas y machistas, creciente prevalencia de visiones empresariales de la sociedad, educación por competencias, además de procesos de admisión de estudiantes y acreditación de programas de estudio a cargo de agencias privadas, pagos por pro-

ductividad al personal académico, búsqueda de comercialización intensiva en investigaciones, asesorías y otros servicios a disposición de empresas. Finalmente, ejercicio gerencial del poder y privilegios económicos a los mandos medios y superiores. En las universidades tecnológicas, empresarios participan ya formalmente en los órganos de conducción institucionales.

Propuestas

Es impostergable que desde el Congreso de la Unión se promueva una discusión a fondo sobre cómo recuperar la universidad para el bien de la nación y de los jóvenes y las mayorías del país. Nada cambiará para los jóvenes y las necesidades de conocimiento de las regiones del país y sus numerosos y distintos pueblos, culturas y economías, si el Congreso y el gobierno federal no hacen lo que corresponde para borrar estos treinta años de rumbo equivocado. Permitir un mayor acceso de los jóvenes a la educación superior, hacer crecer a la educación superior, eliminar los dispositivos de restricción como colegiaturas y exámenes anacrónicos y clasistas, son ejemplos de tareas de urgencia inmediata. Si se posponen, desde las esperanzas de cambio de los jóvenes no habrá para ellos un mensaje de que viene una importante transformación.

Para ese efecto, pueden considerarse puntos de acuerdo como los siguientes, mediante los cuales se solicita al gobierno federal y a los de las entidades federativas:

1. Que en las instituciones en las que tienen competencia directa, establezcan la gratuidad total de los servicios educativos. Asimismo se exhorta a las univer-

- sidades autónomas a cancelar o reducir a un nivel simbólico los pagos por todos los servicios educativos a estudiantes.
2. La ampliación de los espacios disponibles para los jóvenes que quieran cursar los estudios de educación superior, mediante el reforzamiento y ampliación sustancial de las instituciones actuales o la creación de nuevas, incluyendo autónomas. Asimismo, que para esos propósitos se contemple la contratación de personal de tiempo completo dando preferencia a quienes han venido realizando esas funciones. En los mismos sentidos se exhorta a las instituciones autónomas por ley.
 3. Que en las dependencias e instituciones a su cargo, no utilicen los servicios de las agencias privadas que realizan evaluaciones de aspirantes mediante exámenes de selección y que acreditan carreras e instituciones en la educación pública y privada. Asimismo que, en comunicación con especialistas diseñen métodos alternativos de ingreso a las instituciones y de acreditación de programas. En el mismo sentido se exhorta a las instituciones autónomas por ley.
 4. Que en las instituciones a su cargo, y para ampliar los recursos disponibles para la extensión de la cobertura, establezcan un régimen de austeridad que elimine o reduzca sustancialmente los gastos no esenciales para las funciones sustantivas de las instituciones, incluyendo las retribuciones altas a mandos medios y superiores y a segmentos de profesores-investigadores, sin afectar las prestaciones y salarios objeto del pacto bilateral. En el mismo sentido se exhorta a las instituciones autónomas por ley.
 5. Que sus dependencias e instituciones establezcan vínculos especiales con las instituciones de educación media superior, particularmente las que no se encuentran orgánicamente vinculadas a una institución de educación superior, a fin de que sea posible que sus egresados accedan de manera directa a la educación superior. En el mismo sentido se exhorta a las instituciones autónomas por ley respecto de las escuelas públicas de nivel medio superior de donde provengan la mayoría de sus aspirantes.
 6. Destinar recursos para mantener y ampliar los programas de becas de manutención sobre todo para los estudiantes que provengan de los más bajos estratos socioeconómicos.

La crisis en el financiamiento de las universidades públicas estatales y la creación de 100 nuevas universidades en el país

Miguel Ángel Estrada García

Académico en la Universidad Pedagógica Veracruzana

La principal estrategia del presidente Andrés Manuel López Obrador para ampliar la cobertura de los servicios de educación superior en México, consiste en crear 100 nuevas universidades públicas en todo el país (Poy, 2018); ante esa decisión, como ciudadanos cabe preguntarnos ¿Es esta acción eficaz, cuando existe una quiebra financiera en diez Universidades Públicas Estatales (UPES)?

En ese sentido, es necesario destacar que el artículo 3° de la Constitución mandata al Estado Mexicano para promover y atender todos los tipos y modalidades educativas –incluyendo a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la Nación. Asimismo, se establece que debe alentar el fortalecimiento y la difusión de nuestra cultura, así como apoyar la investigación científica y tecnológica, que son tareas sustantivas de las Instituciones de Educación Superior (IES).

En las últimas décadas se han impulsado políticas públicas dirigidas a ampliar la oferta educativa, promoviendo la creación de nuevas opciones a la vanguardia del conocimiento científico y tecnológico (Muñoz, 2014: 64). Las UPES requieren de los recursos públicos que se les asignan para cumplir con su responsabilidad social, pero necesitan, a su vez, construir claras fronteras para legitimarse como instituciones autónomas y consolidar su desarrollo con sentido de futuro (Muñoz, 2014: 339).

La Subsecretaría de Educación Superior identifica 34 UPES autónomas (SEP, 2018). Durante las últimas dos décadas varias de estas instituciones han presentado serios problemas de financiamiento; en octubre de 2017 se hizo evidente la crisis en siete de ellas, pues no contaban con recursos para cubrir sus nóminas (Valadez y Valadez, 2017). En agosto de 2018 se sumaron tres instituciones más, haciendo un total de diez universidades públicas autónomas en quiebra financiera (Blancas Madrigal, 2018): Morelos, Zacatecas, estado de México, Nayarit, Juárez de Tabasco, Benito Juárez de Oaxaca, Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, así como las de Chiapas, Sinaloa y la Veracruzana. Estas UPES, en conjunto, atienden a más de 380 mil estudiantes del país, a través de 1,671 programas académicos.

La crisis tiene origen en insuficiencias presupuestales y radicaciones deficitarias de la Federación, pero también en otras causas que han intrincado la situación, tales como la autorización de prestaciones económicas y sociales —ejemplo de ello es que 18 universidades tienen sistema pensionario propio o doble sistema de jubilación (ASF, 2013: 105)—, así como aumentos salariales por arriba de los valores o criterios determinados por la Federación en distintos ejercicios fiscales. A ello se suman deficiencias u opacidades administrativas o insuficientes gestiones institucionales. Esta situación, junto con otros problemas estructurales, ponen en riesgo la viabilidad futura de estas instituciones. Más aún, de continuar esta tendencia la actual crisis financiera se extenderá a un mayor número de UPES.

A continuación se presenta un análisis de la evolución del financiamiento público de las 34 UPES entre 2013 y 2018. La información se

obtuvo mediante dos requerimientos formulados a través de la Plataforma Nacional de Transparencia del gobierno federal.

En el periodo de referencia, el presupuesto total creció 15.9% en términos reales, al pasar de \$75,390.9 millones en 2013 a \$87,359.9 millones en 2018. Destaca lo siguiente:

- Ocho universidades tuvieron un incremento del 20% o más.
- La Universidad de Guanajuato tuvo el mayor crecimiento con 28.1%, seguida de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco con 27.8%.
- En términos absolutos, la Universidad de Guadalajara refleja el mayor incremento —\$1,514.9 millones—, aunque su variación porcentual fue del 15.8%.
- En contraste, seis universidades tuvieron incrementos porcentuales bajos, que varían del 9.2% al 5.1% (tabla 1).

A partir de ese comportamiento presupuestal, se presenta la correlación entre el financiamiento público y la matrícula 2017-2018 de las 34 UPES (tabla 2), a efectos de derivar el costo promedio anual por alumno en cada una de ellas. Destaca lo siguiente:

- A nivel nacional el costo por alumno ascendió a \$73,542.
- Los mayores costos por alumno al año se registraron en las universidades de Colima, Yucatán y Tamaulipas, que oscilan entre \$137,785 y \$109,910.

- Los costos por alumno menores los tuvieron las universidades de Tlaxcala, Ciudad Juárez y Baja California (entre \$44,158 y \$48,473).

Los datos reflejan las inequidades en la asignación de los recursos públicos y las diferencias en el costo por alumno a nivel nacional, independientemente de que los programas académicos de varias UPES estén certificados por su calidad.

El anuncio de creación de diez universidades exige pensar en las UPES declaradas en quiebra. Es necesario analizar primero la inequidad que existe en el sistema, pues si bien es cierto que con las nuevas universidades se diversificaría el servicio, también lo es que se incrementarían los costos.

Asimismo, se debe incorporar en forma integral al debate nacional y a las correspondientes agendas de los poderes ejecutivo y legislativo,

la problemática de la distribución presupuestal y la urgente atención de la crisis financiera de las UPES, en la búsqueda de soluciones con equidad y justicia, considerando las recomendaciones internacionales y nacionales para darle viabilidad y sentido de futuro a la responsabilidad social de estas universidades públicas.

Al no realizar acción correctiva alguna, el Estado mexicano incumpliría con el mandato constitucional de atender a todas las modalidades educativas; pero, indiscutiblemente las principales afectaciones serán en el orden social, ya que, un importante número de UPES están en la posibilidad de cerrar sus puertas y dejar de formar profesionales.

En ese contexto, uno de los principales desafíos y tareas que se derivan, es establecer por Ley un completo y sistémico seguimiento de evaluación de la política de financiamiento de las UPES, con el objetivo de fortalecer y potenciar los servicios de este tipo de educación.

Tabla 1.

*Variación de 2013 a 2018 del financiamiento público de las UPES
Montos en pesos reales (julio de 2018=100). Orden descendente con base a la variación porcentual*

No.	UPES	Total / público		Variación real	
		2013	2018	Absoluta	Porcentual
1	Universidad de Guanajuato	1,988,008,053	2,547,568,832	559,560,779	28.1%
2	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	1,561,043,387	1,995,187,172	434,143,785	27.8%
3	Universidad Autónoma de Guerrero	2,021,153,388	2,570,660,313	549,506,925	27.2%
4	Universidad Autónoma de Zacatecas	1,494,152,768	1,844,805,840	350,653,072	23.5%
5	Universidad Autónoma de Tamaulipas	3,110,170,547	3,813,005,261	702,834,714	22.6%
6	Universidad de Quintana Roo	355,126,986	434,721,472	79,594,486	22.4%
7	Universidad Autónoma de Coahuila	2,232,748,457	2,710,031,676	477,283,219	21.4%
8	Universidad Autónoma de Baja California	2,634,358,263	3,161,105,167	526,746,904	20.0%
9	Universidad Autónoma de Chiapas	1,177,360,471	1,411,727,920	234,367,449	19.9%
10	Instituto Tecnológico de Sonora	795,377,300	943,651,476	148,274,176	18.6%
11	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	5,055,173,500	5,993,394,012	938,220,512	18.6%
12	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	2,305,734,106	2,726,310,443	420,576,337	18.2%
13	Universidad Autónoma de Aguascalientes	930,526,910	1,099,047,441	168,520,531	18.1%
14	Universidad Autónoma del Estado de México	3,242,216,867	3,807,291,633	565,074,766	17.4%
15	Universidad Autónoma del Carmen	432,117,354	502,948,022	70,830,668	16.4%
16	Universidad de Guadalajara	9,563,307,789	11,078,227,040	1,514,919,251	15.8%
17	Universidad de Colima	1,594,735,021	1,847,280,595	252,545,574	15.8%
18	Universidad Autónoma de Querétaro	1,445,983,596	1,672,733,492	226,749,896	15.7%
19	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	1,522,559,040	1,752,456,313	229,897,273	15.1%
20	Universidad Juárez del Estado de Durango	1,329,447,215	1,528,776,022	199,328,807	15.0%
21	Universidad Autónoma de Yucatán	1,872,589,136	2,147,414,587	274,825,451	14.7%
22	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	1,284,104,430	1,470,647,270	186,542,840	14.5%
23	Universidad Autónoma de Baja California Sur	488,811,020	557,395,514	68,584,494	14.0%
24	Universidad Autónoma de Nayarit	1,429,727,370	1,630,010,249	200,282,879	14.0%
25	Universidad de Sonora	1,972,779,927	2,240,599,280	267,819,353	13.6%
26	Universidad Autónoma de Sinaloa	5,145,348,683	5,824,215,607	678,866,924	13.2%
27	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	1,882,214,802	2,102,776,904	220,562,102	11.7%
28	Universidad Autónoma de Nuevo León	6,377,998,592	7,047,467,438	669,468,846	10.5%
29	Universidad Autónoma de Tlaxcala	663,409,137	724,638,921	61,229,783	9.2%
30	Universidad Veracruzana	4,764,370,213	5,145,044,762	380,674,549	8.0%
31	Universidad Autónoma de Chihuahua	1,329,325,883	1,435,439,798	106,113,915	8.0%
32	Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca	963,446,918	1,039,082,258	75,635,340	7.9%
33	Universidad Autónoma de Campeche	763,011,180	807,397,251	44,386,071	5.8%
34	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	1,662,517,729	1,746,843,636	84,325,907	5.1%
Total de las 34 UPES		75,390,956,040	87,359,903,616	11,968,947,577	15.9%
Promedio		2,217,381,060	2,569,408,930	352,027,870	16.1%

Notas: Los recursos 2015 de la Universidad Autónoma de Tamaulipas son iguales a los de 2014 toda vez que la SEP proporcionó el Convenio de Apoyo Financiero de 2014 para 2015.

Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo aplicado.

Siete Universidades señaladas en quiebra en octubre de 2017 por ANUIES-SEP. Consultado en: <http://lajornadasanluis.com.mx/nacional/quiebra-tecnica-siete-universidades-publicas-rectores/>

Tres universidades más se señalan en quiebra en agosto de 2018. <http://www.cronica.com.mx/notas/2018/1090632.html>
El financiamiento no incluye la inversión de recursos propios.

Fuentes: SEP, Convenios de Apoyo Financiero 2013 y anexo único obtenidos del INAI a través de la solicitud de información No. 0001100488418.

La crisis en el financiamiento de las universidades públicas estatales y la creación de 100 nuevas universidades en el país

Tabla 2.
Gasto público 2018 por alumno en las UPES
 Montos en pesos. Orden descendente con base en el gasto por alumno

No.	UPES	Financiamiento público 2018 ^{1/}	Matrícula 2017-2018 ^{2/}	Gasto por Alumno (pesos)
1	Universidad dwe Colima	1,847,280,595	13,407	137,785
2	Universidad Autónoma de Yucatán	2,147,414,587	16,888	127,156
3	Universidad Autónoma de Tamaulipas	3,813,005,261	34,692	109,910
4	Universidad Autónoma de Campeche	807,397,251	7,346	109,910
5	Universidad Autónoma de Coahuila	2,710,031,676	25,322	107,023
6	Universidad Juárez del Estado de Durango	1,528,776,022	15,261	100,175
7	Universidad de Guanajuato	2,547,568,832	26,034	97,855
8	Universidad Autónoma de Nayarit	1,630,010,249	17,998	90,566
9	Universidad de Guadalajara	11,078,227,040	123,932	89,390
10	Universidad Autónoma del Carmen	502,948,022	5,891	85,376
11	Universidad Veracruzana	5,145,044,762	63,069	81,578
12	Universidad Autónoma de Baja California Sur	557,395,514	6,993	79,708
13	Universidad de Quintana Roo	434,721,472	5,585	77,837
14	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	5,993,394,012	78,761	76,096
15	Universidad de Sonora	2,240,599,280	29,921	74,884
16	Universidad Autónoma de Querétaro	1,672,733,492	22,595	74,031
	Suma / promedio nacional	87,359,903,616	1,187,889	73,542
17	Universidad Autónoma de Guerrero	2,570,660,313	35,004	73,439
18	Universidad Autónoma de Sinaloa	5,824,215,607	81,473	71,486
19	Universidad Autónoma de Zacatecas	1,844,805,840	26,170	70,493
20	Universidad Autónoma de Aguascalientes	1,099,047,441	16,249	67,638
21	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	2,726,310,443	40,381	67,515
22	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	2,102,776,904	31,173	67,455
23	Universidad Autónoma de Nuevo León	7,047,467,438	111,474	63,221
24	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	1,995,187,172	31,632	63,075
25	Universidad Autónoma del Estado de México	3,807,291,633	61,752	61,655
26	Universidad Autónoma de Chiapas	1,411,727,920	22,961	61,484
27	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	1,746,843,636	28,493	61,308
28	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	1,752,456,313	30,696	57,091
29	Instituto Tecnológico de Sonora	943,651,476	16,569	56,953
30	Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca	1,039,082,258	19,261	53,947
31	Universidad Autónoma de Chihuahua	1,435,439,798	28,652	50,099
32	Universidad Autónoma de Baja California	3,161,105,167	65,214	48,473
33	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	1,470,647,270	30,630	48,013
34	Universidad Autónoma de Tlaxcala	724,638,921	16,410	44,158

Notas:

Siete Universidades señaladas en quiebra en octubre de 2017 por ANUIES-SEP.

<http://lajornadasanluis.com.mx/nacional/quiebra-tecnica-siete-universidades-publicas-rectores/>

Tres universidades más se señalan en quiebra en agosto de 2018. <http://www.cronica.com.mx/notas/2018/1090632.html>

El financiamiento no incluye la inversión de recursos propios.

Fuentes: 1/ SEP, Convenio Marco de Colaboración para el Apoyo Financiero 2016 y Anexos de Ejecución 2018 obtenidos del INAI

2/ ANUIES. Anuarios Estadísticos de Educación Superior del ciclo escolar 2017-2018. Dato al 31 de julio de 2018.

<http://www.anui.es.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>

Referencias:

- ASF (2013), Evaluación número 1203 "Evaluación de la política pública de pensiones y jubilaciones", obtenido de http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_1203_a.pdf
- Blancas Madrigal, D. (16 de agosto de 2018), *Diez universidades del país, en quiebra financiera*. Obtenido de Crónica: http://www.cronica.com.mx/nt.php?id_nota=1090632
- Convenios de Apoyo Financiero 2013 a 2015 del Fondo Ordinario Federal para el sostenimiento de los servicios educativos de cada una de las 34 Universidades Públicas Estatales. Obtenidos a través del INAI.
- Convenios Marco de Colaboración del 13 de enero 2016 y sus Anexos de Ejecución 2016, así como los derivados 2017-2018, para el apoyo financiero a cada una de las 34 Universidades Públicas Estatales. Obtenidos a través del INAI.
- Muñoz García, H. (2014), *La universidad pública en México. Análisis reflexiones y perspectivas*, México, MAPorrúa.
- Poy Solano, L. (27 de julio de 2018), El nuevo gobierno abrirá 100 universidades en municipios sin educación superior, obtenido de La Jornada: <https://www.jornada.com.mx/2018/07/27/sociedad/034n-1soc#>
- SEP (12 de 03 de 2018), *Subsecretaría de Educación Superior, Universidades públicas estatales*, obtenido de https://www.ses.sep.gob.mx/publicas_estatales.html
- Valadez, N. y Valadez, A. (22 de octubre de 2017), La SEP y la ANUIES, al rescate de universidades en quiebra técnica, *La Jornada en Línea*, obtenido de: <http://www.jornada.unam.mx/2017/10/22/sociedad/029n1soc>



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.

@IBDSenado 

IBDSenado 

www.ibd.senado.gob.mx 