

*Mesa de discusión: comentarios al Programa  
Sectorial de Educación 2007-2012*



# *Mesa de discusión: comentarios al Programa Sectorial de Educación 2007-2012*

Carlos Muñoz Izquierdo  
Sylvia Schmelkes  
Francisco Alvarado García  
Javier Loredó Enríquez  
Marco Antonio Delgado Fuentes  
Jorge Martínez Sánchez  
Enrique Pieck Gochicoa  
Pedro Flores-Crespo  
Lorenza Villa Lever  
Marisol Silva Laya  
Mercedes de Agüero  
Mercedes Ruiz



UNIVERSIDAD  
IBEROAMERICANA  
CIUDAD DE MÉXICO

1a edición, 2008  
D.R. © Universidad Iberoamericana, A.C.  
Prol. Paseo de la Reforma 880  
Col. Lomas de Santa Fe  
01219 México, D.F.

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra sin la  
autorización expresa de la Universidad Iberoamericana.

## ÍNDICE

Comentarios generales	7
Comentarios que refieren a la calidad de la educación básica <i>Carlos Muñoz Izquierdo</i>	8
Comentarios que refieren a la equidad y a la interculturalidad <i>Sylvia Schmelkes</i>	11
Comentarios que refieren al uso educativo de las tecnologías de la información y la comunicación <i>Francisco Alvarado García, Javier Loredó Enríquez</i>	13
Comentarios que refieren a la educación integral <i>Marco Antonio Delgado Fuentes, Jorge Martínez Sánchez</i>	16
Comentarios que refieren a la educación y al trabajo <i>Enrique Pieck Gochicoa</i>	18
Comentarios que refieren a la gestión escolar <i>Pedro Flores-Crespo</i>	21
Comentarios que refieren a la educación media superior <i>Lorenza Villa Lever</i>	25
Comentarios que refieren a la educación superior <i>Marisol Silva Laya</i>	29
Comentarios que refieren a la educación de adultos <i>Mercedes de Agüero, Mercedes Ruiz</i>	33



# *Mesa de discusión: comentarios al Programa Sectorial de Educación 2007-2012*

## COMENTARIOS GENERALES<sup>1</sup>

Como actividad central de inicio de cursos de primavera 2008, el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación y el Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana (UIA), Ciudad de México, decidieron organizar una mesa de discusión que propiciara entre nuestros alumnos, y también entre la sociedad en general, la reflexión y el diálogo en torno al asunto de la educación, tal y como aparece en el Programa Sectorial 2007-2012, el cual se dio a conocer en noviembre pasado.

El propósito de la UIA al convocar a esta mesa es ofrecer una crítica constructiva y un aporte, esperamos sustantivo, a los actores principales que darán rumbo al futuro de la educación en nuestro país.

Los académicos de las dos dependencias convocantes hacemos comentarios a cada una de las partes del Programa Sectorial 2007-2012, de acuerdo con el área de trabajo y especialidad de cada uno. A continuación se destacan algunas observaciones generales:

1. A diferencia de ejercicios anteriores, lo que se presenta en el Programa Sectorial es, como su nombre lo indica, un programa, no un plan.

Por ser un programa y no un plan, el documento carece de un diagnóstico de la situación educativa nacional y de un capítulo filosófico orientador del rumbo que habrá de seguirse en este sector educativo durante el sexenio. Ante la *falta de diagnóstico*, no se sabe a qué responden los ob-

jetivos y las metas. Ante la falta de un capítulo orientador, no se sabe por qué se persiguen dichos objetivos y metas. El lector que no es versado en asuntos educativos no comprende en qué se continúan los esfuerzos anteriores ni sabe cuáles de las propuestas representan innovaciones. No se entiende por qué las muchas cosas que debieran estar presentes están ausentes, como por ejemplo la atención del rezago educativo y la forma de impedir que éste siga creciendo; el mejoramiento de la formación inicial de docentes, de lo que no se dice prácticamente nada; el financiamiento de lo que aquí se propone –el programa carece de una referencia al financiamiento más allá de decir que éste dependerá de lo que los diputados aprueben–, entre muchos otros.

A pesar de dicha orientación en exceso pragmática, uno se pregunta cómo se logrará lo que sí queda explícito. **El modelo de planeación seguido conduce a que las estrategias y las líneas de acción, incluso los objetivos, sean bastante más ambiciosas que las metas**, todas ellas expresadas en términos cuantitativos y con un énfasis desmedido en el producto final. Los conceptos centrales no se definen y resultan vacíos de contenido, véase por ejemplo, los términos de calidad, pertinencia, flexibilidad, y educación integral.

2. Sorprende que las metas propuestas son todas ellas al 2012. No será hasta entonces que sepamos si se lograron o no. **No hay una concepción de gradualidad en el logro de objetivos educativos**, ni manera en que la ciudadanía pueda conocer si los avances efectivamente reflejan el logro de metas intermedias.

3. La manera como se elaboró el programa no permitió su adecuada **articulación**. Así, aspectos que debieran haber sido transversales a todo el programa son abordados por algunos niveles

<sup>1</sup> Documento introductorio a la Mesa de Discusión sobre el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, organizado por el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación y el Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, el 22 de enero de 2007.

y otros no, o de manera distinta por cada uno de ellos. Es el caso del financiamiento, la equidad y la interculturalidad, esta última muy bien desarrollada en media superior y prácticamente ausente en los otros niveles. En otras ocasiones, esta división del trabajo genera incluso contradicciones.

**4. El programa asume acríticamente las propuestas del IV Congreso Nacional de Educación del SNTE y con ello se contradice.** Por un lado, hace eco de la necesidad de establecer un segundo nivel en la carrera magisterial –cuando se sabe que el primero tiene serios problemas que han sido ya evaluados– y, por otro, recoge la necesidad de elaborar una Norma Mexicana de Calidad Educativa, que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) propone para alejarnos del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes como referente unilateral y parcial de evaluación. Lo curioso es que el programa a la vez propone elevar los resultados de PISA como una de las metas fundamentales de calidad educativa.

**5. El programa parece desconocer los resultados de la investigación educativa** y comete errores, como considerar a la equidad como distribución de oportunidades educativas, cuando lo que verdaderamente importa es la equidad en el aprovechamiento educativo. El programa todavía reduce la equidad a la igualdad de oportunidades.

Esta mesa plantea para la discusión éstos y otros muchos comentarios más específicos sobre cada objetivo y sobre los tres niveles educativos y la educación de los adultos. La participación de la academia, sociedad civil organizada, del magisterio auténticamente preocupado por su quehacer profesional, y de todos los que creemos firmemente que el país, se merece una educación que distribuya bien resultados de calidad, junto con los responsables en los tres niveles de gobierno y tanto con el poder ejecutivo como con el legislativo, resulta ahora, quizás más que nunca, indispensable.

#### **COMENTARIOS QUE REFIEREN A LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA**

Carlos Muñoz Izquierdo<sup>2</sup>

En este capítulo se comentarán los siguientes aspectos del tema que le corresponde: objetivos específicos y metas que se deberán alcanzar al finalizar el sexenio; punto de partida; estrategias y

líneas de acción, e investigación y evaluación. Al final agregaré algunos comentarios generales.

#### **Objetivos y metas que se deberán alcanzar al finalizar el sexenio**

Entre los objetivos que deberán perseguir las políticas educativas que se aplicarán durante el sexenio, se encuentran también los indicadores del avance que deberán obtener algunos programas que serán implementados para alcanzar los primeros. Por esta razón, al comentar estos aspectos del Programa Sectorial de Educación (PSE), pareció conveniente agrupar tanto los indicadores como las metas que aparecen después, independientemente de que algunos sean de naturaleza propiamente educativa, y otros de naturaleza instrumental.

En algunos casos se consideró conveniente insertar algunos comentarios puntuales. Por esta razón se decidió elaborar el cuadro que aparece a continuación. Como ahí se puede observar, las metas que han sido fijadas para el sexenio son ambiciosas, en especial las que se refieren a la enseñanza secundaria; por lo que el cumplimiento de las mismas requerirá mucha creatividad y una capacidad organizativa de una gran envergadura; mismas que, por cierto, no parecen haber estado al alcance de la SEP durante los sexenios anteriores.

#### **Punto de partida del programa**

En lo que se refiere a la situación en que se encuentra el sistema educativo, y más concretamente a los problemas que el PSE se propone mejorar, dicho documento sólo menciona algunas estadísticas que reflejan (sin que los autores del mismo lo reconozcan explícitamente) el fracaso de las políticas educativas que se han aplicado en México durante las últimas décadas. Ellas se refieren a la dimensión del rezago educativo que está representada por más de 30 millones de adultos que no han logrado terminar su educación básica.

Sin embargo, el documento no hace ninguna alusión a las demás dimensiones del rezago escolar (como la que se refiere a los alumnos que están inscritos en grados escolares inferiores a los que –en un sistema escolar normalizado– corresponderían a sus edades; o la que está representada por

<sup>2</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.



Indicadores y metas del programa	Comentarios puntuales
Alcanzar una calificación promedio de 435 puntos en las pruebas de matemáticas y comprensión de la lectura (del PISA) <sup>3</sup>	Esta meta exigirá aumentar un 11% –durante el sexenio– la calificación obtenida en 2003; y es semejante a la que en ese año alcanzaron los países mediterráneos
% de alumnos con un logro académico al menos elemental en la prueba ENLACE Español = 82%; Matemáticas= 83%	Primaria: Esta meta exigirá aumentar en 2.7 y 4 puntos porcentuales los promedios obtenidos en 2006 en español y matemáticas, respectivamente
Secundaria:	Secundaria:
Español = 70% Matemáticas = 53%	Será necesario aumentar en 10.7 y 14.1 puntos los promedios obtenidos en ese año, respectivamente, en las asignaturas mencionadas
Eficiencia terminal en la educación básica (86.7%)	Esta meta exige aumentar en 11.2 puntos porcentuales la tasa observada en 2006
% de niños y niñas que concluyen su primaria en escuelas con clave de educación indígena	La Secretaría de Educación Pública (SEP) sólo se propone incrementar en 3 puntos porcentuales la tasa observada en 2006
Revisión de programas de asignatura por nivel y grado de educación básica	Esta meta exigirá multiplicar por 6.7 lo que se había hecho hasta el año 2006
% de docentes capacitados para la reforma educativa	Esta meta exigirá quintuplicar el porcentaje de docentes que fueron capacitados para la reforma de la educación básica durante el sexenio pasado
% de capacitados para la enseñanza de las matemáticas	Esta meta exigirá multiplicar por un factor de 16, el porcentaje de docentes de educación básica que habían sido capacitados para la enseñanza de las matemáticas hasta el año 2006

los alumnos que –desde el punto de vista de sus aprendizajes– van a la zaga de los demás que están inscritos en el mismo grupo escolar). Como se sabe, estos dos fenómenos predicen la deserción escolar y, por tanto, son los precursores del que se refleja en la población adulta que no ha terminado su educación básica. Así pues, para evitar que siga creciendo ese problema es indispensable reconocer (y, por supuesto combatir) los otros dos que hemos mencionado, puesto que, como lo acabamos de señalar, ellos intervienen en el proceso a través del cual se genera el rezago reflejado en la población adulta que se encuentra en la situación mencionada.

<sup>3</sup> Éstas son las siglas de la denominación, en lengua inglesa, del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes.

Además, es muy importante mencionar que el PSE tampoco hace referencia alguna a los demás factores (pedagógicos, sociales, económicos, culturales, etcétera) que determinaron el rezago aludido, y –lo que es más importante– tampoco analiza el funcionamiento –ni revisa los resultados– de las políticas que durante los últimos sexenios se han implementado con el fin de resolverlo.

Es obvio que, al no haber llevado a cabo estos análisis, los autores del PSE no pudieron identificar los cambios que son necesarios en el diseño y funcionamiento de las políticas señaladas; y que, al no haber analizado las demás causas de la situación en que se encuentra el sistema educativo, quienes elaboraron dicho documento tampoco estuvieron en condiciones de indicar las conductas de los docentes (ni las de otros actores educativos) que deben ser corregidas, por ejemplo, para

lograr los objetivos de los programas de capacitación propuestos en el mismo PSE.

Otra consecuencia de estas omisiones consiste en que el documento tampoco haya señalado los cambios que deben experimentar las políticas de asignación y uso de los recursos que el Estado dedica al funcionamiento de nuestro sistema escolar, para lograr los objetivos propuestos en el propio PSE.

### **Estrategias y líneas de acción**

Para lograr los objetivos formulados, el PSE propone:

- Reformar integralmente la educación básica, con el fin de adoptar un modelo educativo basado en competencias. Esto se vincula con: revisar el perfil de egreso de la educación básica; establecer estándares y metas de desempeño; estimular nuevas prácticas pedagógicas; experimentar e interactuar con los contenidos educativos incorporados a las tecnologías de información y comunicación (TIC).

- Revisar y fortalecer los sistemas de formación continua y superación profesional de los docentes en servicio.

- Dirigir (preferencialmente) la oferta de capacitación hacia escuelas que atienden a poblaciones vulnerables; lo que a su vez supone: abrir una nueva fase de la carrera magisterial; adecuar los programas a las necesidades específicas de los profesores y escuelas; ofrecer una formación continua a los equipos técnicos estatales, y desarrollar acciones preventivas para evitar los aprendizajes deficientes.

### **Investigación y evaluación**

Sobre estos temas, el PSE propone:

- Fortalecer las capacidades de planeación y toma de decisiones de las escuelas.

- Crear una Norma Oficial Mexicana que defina los parámetros de la calidad educativa.

- Generalizar el uso de información “para determinar la relación causal entre las prácticas pedagógicas y los aprendizajes de los alumnos”.

- Establecer criterios de evaluación de los programas federales existentes (como el PEC).

### **Comentarios**

i) Al proponer una mayor participación de los centros escolares en la planeación de sus actividades, el PSE no reconoce que la Ley General de Educación –al reservar al gobierno federal la facultad de diseñar los planes, programas y libros

de texto– impide a las escuelas adaptar los contenidos y métodos a sus condiciones específicas.

ii) La propuesta de crear una Norma Oficial Mexicana que defina los parámetros de la calidad educativa se opone al propósito (expresado en el mismo PSE) de que la valoración de la calidad de la educación se base en parámetros establecidos por el PISA.

iii) Al proponer una utilización más intensiva de la información para determinar la relación causal entre las prácticas pedagógicas y los aprendizajes de los alumnos, el PSE, además de pasar por alto que esta relación es obvia para cualquier actor involucrado en el sistema escolar, omite señalar (al menos explícitamente) la necesidad de identificar las prácticas exitosas.

iv) Al proponer que se establezcan criterios de evaluación de los programas federales existentes (como el PEC), el PSE pasa por alto que en el diseño de cada programa se encuentran los objetivos que deben ser alcanzados y las reglas de operación que deben ser observadas.

v) La reforma educativa propuesta, en lugar de ser incubada en las instituciones formadoras de maestros (para ser difundida gradualmente), será implantada en los establecimientos escolares. Los docentes en ejercicio se involucrarán en la revisión y adecuación de los programas, pero no seleccionarán los cambios que deban ser adoptados. Cabe señalar que las reformas implantadas “desde arriba” penetran con diferentes grados de profundidad en los distintos tipos de escuelas.

Asimismo, también cabe recordar que, con frecuencia, esas reformas generan un “sincretismo pedagógico”, como resultado de que algunos docentes siguen aplicando procedimientos propios del pasado, al mismo tiempo que intentan utilizar las prácticas innovadoras, o impartir los nuevos contenidos. Invariablemente, los problemas causados por esta estrategia se concentran en escuelas ubicadas en localidades de alta marginación.

vi) El programa alude a algunas innovaciones curriculares. Se puede inferir que éstas serán diseñadas por el gobierno federal, pero el documento no menciona las instancias que tendrán la responsabilidad de diseñarlas, experimentarlas y seleccionar, en consecuencia, a las que sean pertinentes. Tampoco señala los plazos que serán necesarios para implantarlas.

vii) Es evidente la influencia del SNTE en el diseño del programa. (Entre otras cosas, el mo-

delo educativo propuesto en el mismo; el establecimiento de una Norma Oficial Mexicana, y la creación de una nueva carrera magisterial, fueron sugeridos por ese sindicato).

Esto puede explicar el silencio que se advierte en el documento acerca de los cambios que se deberían observar en las conductas de los docentes y en las políticas relacionadas con la administración de los mismos. (Admisión, promoción, etcétera).

viii) Es lamentable, finalmente, que el programa no haya aprovechado todas las aportaciones que hicieron diversos actores a la SEP, con el fin de apoyar la elaboración de un programa sustentado en el conocimiento disponible sobre los diversos temas tratados en el mismo.

## COMENTARIOS QUE REFIEREN A LA EQUIDAD Y A LA INTERCULTURALIDAD

Sylvia Schmelkes<sup>4</sup>

### El objetivo de equidad

El Programa Sectorial de Educación (PSE) carece tanto de diagnóstico como de un capítulo de las grandes orientaciones de la política educativa durante el sexenio en curso. Por lo mismo, es difícil entender las razones detrás de lo que se plantea en torno a este objetivo, así como las ausencias que parecerían necesarias.

Aunque se advierte que la equidad y la calidad en educación son propósitos indisociables, el programa los separa y no los vuelve a unir. Esta separación entre equidad y calidad ha sido un error antiguo en la política educativa mexicana que, desgraciadamente, no se subsana en este programa. Si no se ofrece calidad, entendiendo que este concepto supone la pertinencia, es difícil asegurar cobertura y permanencia de los alumnos más desfavorecidos en los diversos niveles del sistema educativo. La equidad es un componente indisociable de la calidad. No es posible calificar a un sistema educativo como de calidad si dicho sistema es inequitativo.

El objetivo de equidad que se plantea en el PSE es ampliar las oportunidades educativas para reducir las desigualdades entre grupos sociales y cerrar brechas. Todavía prevalece la noción de equidad como una de igualdad de oportunidades.

Aunque se habla también de igualdad de permanencia, de combate al rezago y de mejoras sustantivas en la calidad, esto no se operacionaliza. Y nunca se llega a comprender la equidad como igualdad de resultados.

Difícilmente podrá reducirse la desigualdad si no se ofrece una educación de calidad, concibiendo que la calidad no puede entenderse como lo mismo para todos, aunque los propósitos sí deben ser similares. Esto no se aborda en el PSE que comentamos.

El programa tampoco maneja un concepto de acción afirmativa, que en todo caso es lo que permitiría cerrar las brechas entre grupos sociales. Ello implica beneficiar privilegiadamente a quienes se han mantenido excluidos del servicio o a quienes no obtienen de él los resultados esperados. El PSE, sin embargo, presenta varias metas de equidad que no plantean la atención al 100% de la población. Es obligado, en estos casos, si lo que se persigue es la equidad, precisar a quiénes se beneficiará con la expansión parcial del servicio. De otra manera, como sabemos por experiencia, la inercia del sistema se ocupará de seguir beneficiando a los que menos lo necesitan. Hay otra serie de metas expresadas en términos de promedios (como el de escolaridad de la población). Éstas, a todas luces, no son metas de equidad. La precisión sobre el beneficio a los que más lo necesitan sólo se hace respecto de los estados con mayor rezago, pero no respecto de otras categorías poblacionales que tienen acceso inequitativo a la educación.

Hay que indicar, sin embargo, una excepción importante a lo anterior. En el apartado correspondiente a la educación básica se maneja el concepto de acción afirmativa, al proponerse orientar los recursos para atender a los marginados, y acordar agendas estatales con las entidades y con Conafe a fin de lograr que *todos* accedan y permanezcan en la escuela. Señala la necesidad de aplicar los recursos de manera diferenciada para lograrlo. Nuevamente, sin embargo, este propósito, que estaría reflejando lo que desde nuestro parecer debe entenderse por acciones de política educativa tendientes a la equidad, no se operacionaliza en las metas.

Por el contrario, se plantea la educación a distancia como forma de extender la cobertura de la educación media superior y superior. Si bien la educación a distancia puede funcionar en ciertos contextos, en donde demostradamente tiene

<sup>4</sup> Directora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación.

mayores problemas es en aquellas de mayor desventaja, en las se han arraigado menos los hábitos de autoestudio, la comprensión lectora debe afianzarse, y existen pocos recursos adicionales a la computadora para aprender. En estos casos es en donde se debería estimular la educación presencial, pudiendo plantearse la educación a distancia en contextos urbanos y más desarrollados.

México todavía tiene serios problemas de cobertura en educación básica, que debería ya plantearse resolver en 100%, pues se trata de un derecho constitucional. No es así. Por ejemplo, tiene como propósito la meta de elevar la eficiencia terminal de las primarias indígenas de 85% a 88%. El PSE se propone elevar la cobertura de preescolar y primaria indígena de 40% a 60%. Nos preguntamos si no tendríamos que proponernos ya una eficiencia terminal de las primarias indígenas mucho más cercana a 100%, y una cobertura también mucho más cercana a 100%. Ésos serían verdaderos objetivos de equidad. Implicarían atender prioritariamente a los más perjudicados por un sistema desigual. Algo similar sucede con la población rural dispersa y con jornaleros agrícolas migrantes. No negamos que el esfuerzo requerido para alcanzar estas metas es extraordinario, pero consideramos que los derechos constitucionales debieran ser prioritarios.

Pero, además de estos problemas de cobertura en nichos específicos y bien identificados de la población mexicana, podemos decir que uno de los problemas fundamentales del sistema educativo mexicano es la falta de equidad en calidad de la oferta y de sus resultados. No es que no estemos logrando resultados de calidad. El problema es que se trata de un fenómeno que se concentra en cierto tipo de escuelas y determinadas regiones del país. El asunto es cómo asegurar llegar, con estos niveles de calidad, a todos. La base de la calidad del resto del sistema se encuentra en la calidad de la educación básica. También ahí reside la base de la calidad de vida.

Todo conspira contra la equidad: la manera como se distribuyen los recursos, la forma en que se destina a los maestros a diferentes sectores poblacionales, el apoyo desigual en formación continua y supervisión efectiva, la manera como dotamos de infraestructura y equipo a las escuelas. Si no se modifican estas formas de proceder —y poco de eso aparece en el PSE—, seguiremos logrando resultados similares, desiguales.

El programa reconoce lo anterior al señalar que hay que ser más radicales en la enseñanza de calidad en los sectores más desprotegidos y vulnerables. Desgraciadamente, esta buena intención no se refleja en las metas.

### **La interculturalidad**

El objetivo 4 del PSE, relativo al fomento la educación integral, es el que incorpora en su enunciado el tema de la interculturalidad, al hablar de fortalecer la convivencia democrática e intercultural.

Desgraciadamente, este objetivo incluye muchas cosas. La interculturalidad se diluye en la formación ciudadana y la formación en valores. No se desarrollan las implicaciones educativas y pedagógicas de la opción por la educación intercultural.

En el programa de educación básica no se menciona la necesidad de educar para el respeto a la diversidad cultural y para mantenerla, que son los dos propósitos de la educación intercultural. La interculturalidad no se concibe, en el programa de este nivel educativo, como componente indispensable de la calidad educativa, excepción hecha de la población jornalera agrícola migrante, acerca de la cual se dice que será educada con enfoque intercultural. Aunque nos parece excelente que a este sector se le eduque con este enfoque, no se entiende por qué sólo a él.

La educación intercultural para todos no se menciona en educación básica, siendo que su incorporación a la política educativa mexicana constituye, desde nuestro punto de vista, un gran avance que ha sido ya retomado por varios países de América Latina, y que forma parte de las recomendaciones de todos los organismos internacionales.

En este programa de educación básica, lo prioritario respecto a la población indígena es mejorar las oportunidades de educarse, junto con los migrantes, las mujeres y las personas con discapacidad. Pero no se ve detrás de este enfoque el aprecio y aprovechamiento de la diversidad lo que impulsa la acción educativa. Parece partir más de la teoría del déficit: la necesidad de darle a estos pobres lo que no tienen, en lugar de la conveniencia de fortalecer aquello en lo que son ricos y que nos fortalece a todos. Se hará, en relación al subsistema indígena, más de lo mismo, a pesar de que se trata del sector menos favorecido por el sistema educativo actual.

No deja de sorprender, aun de alarmar, que en el programa de educación básica se señala que la lengua indígena se utilizará como *herramienta didáctica* y el español como lengua nacional. Parece desconocer la historia de la lucha indígena por el derecho a una educación bilingüe, consagrada ahora legalmente en la Ley General de Derechos Indígenas. En México se dejó atrás, al menos en la legislación y en el discurso de las políticas, el uso instrumental de la lengua indígena. Es verdaderamente increíble que ahora se retome.

Esto, además, ocurre en flagrante contradicción con un apartado separado del programa, que desgraciadamente aparece como parche, que no forma parte de ningún nivel educativo, y que aparece respecto del objetivo 2 relativo a la equidad, que claramente fue incorporado por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). Ahí se dice, con todas sus letras, que habrá que incidir desde este instituto en el fortalecimiento de la educación indígena impartida en la lengua de la población indígena y en español. Adopta un enfoque intercultural y multilingüe en el quehacer educativo. Propone enseñar las lenguas indígenas a la población hispano-hablante. Se compromete a impulsar una política que propicie el ejercicio de los derechos lingüísticos, dentro de los cuales está el de ser educado en la lengua propia.

El sitio en el que de mejor manera se comprende la educación intercultural y el enfoque, es en educación media superior. Ahí se explicita el propósito de extender la cobertura a comunidades indígenas con modalidades pertinentes –lo que hace suponer que se fortalecerán y aumentarán en número los bachilleratos interculturales–. También señala que se promoverá el conocimiento, reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y lingüística en todas las modalidades del bachillerato. Se propone capacitar a docentes y directivos en el enfoque intercultural bilingüe y en el manejo pedagógico que permita atender la diversidad. Se plantea asimismo elaborar materiales de apoyo para el aprendizaje y la valoración de la diversidad intercultural y lingüística, así como materiales para la no discriminación. Esta cabal asunción de los propósitos y objetivos de la educación intercultural no debe reducirse a la educación intercultural, sino que debería verse reflejado, de manera transversal, en todos los niveles educativos.

En educación superior se plantea continuar consolidando e impulsando a las universidades in-

terculturales, así como a los programas de apoyo a estudiantes indígenas en universidades convencionales. Esto es excelente. Tampoco aquí, sin embargo, al igual que en el nivel básico, se habla de una educación intercultural para todos.

Porque el programa deja muchas cosas sin decir, uno se pregunta, después de su lectura, qué sucederá con procesos que ya están en marcha como la interculturalización del currículo de educación primaria (ya se avanzó en preescolar y secundaria), la asignatura de lengua y cultura indígena en secundaria, la atención de niños indígenas en primarias generales y en las ciudades, la formación profesional inicial de los docentes indígenas, entre otros.

Es lamentable que cada nivel educativo haya entendido de manera diferente este propósito de naturaleza transversal en el sistema educativo. Ojalá que lo que se plantea en el nivel medio superior pueda ser retomado por los otros dos niveles educativos, y que no se pierda lo avanzado en materia de educación intercultural.

#### **COMENTARIOS QUE REFIEREN AL USO EDUCATIVO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN**

Francisco Alvarado García  
Javier Loredó Enríquez<sup>5</sup>

El tópico de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) no es nuevo. En México, las aspiraciones que se tenían para utilizar las computadoras en el ámbito educativo se tornaron más reales a partir de 1984, cuando fue posible adquirir computadoras personales a precios razonables.

En 1986 se inició el proyecto COEBA-SEP (Computación Electrónica para la Educación Básica) Más tarde, en 1994, la SEP introdujo en los programas de secundaria la asignatura Educación Tecnológica en Computación. Por su parte, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) incorporó para el primer año de preparatoria la materia de Informática.

A partir de 1996, el gobierno federal apoyó el establecimiento de aulas con infraestructura de cómputo y telecomunicaciones y, así, en 1997

<sup>5</sup> Académicos del Departamento de Educación, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México

inició el Proyecto Red Escolar, como parte del Programa de Educación a Distancia de México. En 1997 comenzó el programa de Enseñanza de la Física y las Matemáticas con Tecnología en la Escuela Secundaria (EFIT-EMAT), y en 1999 el Proyecto Secundarias para el Siglo XXI (Sec 21).

Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el uso de las TIC en educación aparece de manera más sistemática y con funciones definidas para los distintos niveles del Sistema Educativo, asignando a los profesores la capacidad para trabajar en ambientes de tecnologías de información y comunicación.

Como se observa, la evolución del proceso de incorporación de las TIC a la educación ha recorrido un camino importante en los últimos veinte años en nuestro país; no obstante, a la fecha no se cuenta con una respuesta contundente sobre cómo usar las TIC para mejorar el aprendizaje de los estudiantes.

En el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, se propone como tercer objetivo “Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.” Reconociendo con ello que la aparición de las TIC en el ámbito educativo es una consecuencia de la instrumentación de estas tecnologías para revolucionar procesos productivos y promover el desarrollo del país, como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo de este mismo periodo.

Desde esta perspectiva, se esperaría que la escuela y las TIC tuvieran una doble relación de beneficio. Por un lado, la educación y los sistemas educativos se convierten en un mecanismo para la “alfabetización digital” y una manera “segura” de invertir en el desarrollo de la sociedad de la información; por otro, la educación en sí misma podría beneficiarse al introducir las TIC como “apoyo” para el aprendizaje.

Las TIC en este programa, elevadas al rango de objetivo, adquieren una connotación de suma importancia, lo que refleja el interés de la SEP por impulsar el uso de estos recursos en educación, hecho que se refleja en que, de seis objetivos centrales, uno está dedicado a las TIC. Vale la pena hacer un alto para reconocer que la SEP tenga bien identificada la necesidad de impulsar su uso en la educación. A pesar de ello, plantear a las TIC como objetivo

central resulta contraproducente, ya que las encasilla y convierte en un objetivo en sí mismo; es decir, las TIC como un fin y no como un medio.

Al conceptualizar a las TIC como un fin, se corre el riesgo de convertirlas en un eje rector y dejar de ser un elemento de apoyo en la educación, sea cual fuese el nivel educativo en el que se aplique.

Si por el contrario ubicamos a las TIC como un tema transversal, podríamos verlas presentes en todos los niveles educativos, en todas las áreas importantes, sectores y modalidades. En este sentido, podría leerse el uso de las TIC como apoyo sustancial para el logro de los objetivos del programa sectorial mencionado, por ejemplo, su aplicación para elevar la calidad de la educación o ampliar las oportunidades educativas.

Las TIC como tema transversal servirían de apoyo sustancial para el logro de los objetivos planteados en áreas como educación indígena e intercultural, donde no se les menciona, o en la educación preescolar, que tampoco se les considera. De esta forma, pasarían de ser una simple herramienta didáctica a un recurso que los educandos pueden aplicar para mejorar el aprendizaje, la socialización o la aplicación en su vida cotidiana dentro y fuera de la escuela.

Para lograr este uso educativo de las TIC, el programa anticipa que, para que México participe con éxito en la sociedad del conocimiento, “Se promoverán ampliamente la investigación, el desarrollo científico y tecnológico y la incorporación de las tecnologías en el aula. Se fortalecerá la formación científica y tecnológica desde la educación básica, contribuyendo así a que México desarrolle actividades de investigación y producción en estos campos”. En este punto valdría la pena señalar que la incorporación educativa de las TIC no necesariamente conlleva el cumplimiento de las intencionalidades planteadas anteriormente.

En los indicadores, metas, estrategias y líneas de acción aparecen algunas opciones para la integración de las TIC a la educación. Sin embargo, no parece haber congruencia entre el objetivo, las estrategias, los indicadores, las metas y líneas de acción, ya que hay aspectos que no se mencionan en el objetivo y sí se plantean en las otras acciones, como se puede apreciar a continuación:

En el siguiente cuadro, falta claridad de cómo se pasará del estado actual a la meta planteada, y tampoco se vislumbra el por qué de esas metas para

cada nivel educativo. Además, el cumplimiento de ellas de ninguna manera lleva al logro del objetivo.

Es de llamar la atención lo ambicioso de las metas para 2012 y su falta de conexión con las estrategias que a continuación se enuncian por nivel educativo:

Para educación básica

- Diseño de modelo de uso
- Diseño de aplicaciones para la gestión y el control escolar

Para educación media superior

- Capacitar al profesorado
- Promover el uso de espacios virtuales

Para educación superior

- Mejorar los ambientes y procesos de aprendizaje y la operación de redes de conocimiento

Impulsar la educación abierta y a distancia

Adicionalmente a la falta de congruencia entre el objetivo, los indicadores, las metas y estrategias, estas últimas muestran una absoluta carencia de integración, además de que no queda claro por qué se eligieron solamente para un nivel educativo y no para otro.

Por otro lado, a lo largo del texto correspondiente a este tercer objetivo no se señala explíci-

tamente el concepto de tecnología que en la SEP se tiene y parece sólo referirse a artefactos, olvidando que la tecnología en un sentido amplio está constituida por artefactos; es decir, objetos físicos, más los conocimientos y las habilidades necesarias para usar dichos objetos así como las finalidades de su uso.

Es importante señalar que las TIC, al interactuar con los componentes necesarios para su utilización, funcionan como un sistema, mismo que se encuentra acotado por las condiciones sociales, simbólicas y materiales del entorno en el que se insertan; razón por la cual es de suma importancia conocer la concepción que autoridades, profesores y estudiantes tienen sobre esta tecnología, ya que la perspectiva que se tenga sobre ésta influirá de manera importante sobre el uso que se le dé y la capacitación requerida.

Si concebimos a la tecnología como una herramienta y la separamos de los fines, la pregunta fundamental es: ¿cómo usarla?

Si por el contrario, concebimos a las TIC como un vehículo del pensamiento, la pregunta cambia y ahora es: ¿para qué usarla?

En el primer caso, generalmente, a la computadora y al *software*, o a la internet en su caso, se le asigna la función de obtención y almacenamiento de grandes cantidades de información

Nombre del indicador	Unidad de medida	Situación en 2006	Meta 2012
Aulas de medios equipadas con telemática educativa para primarias y secundarias generales y técnicas	Aulas de medios	156,596 aulas (51.9%)	301,593 aulas (100%)
Alumnos por computadora con acceso a internet para uso educativo en planteles federales de educación media superior	Número de alumnos de educación media superior por computadora	18.2 alumnos por computadora	10 alumnos por computadora
Porcentaje de instituciones públicas de educación superior con conectividad a internet en bibliotecas	Instituciones públicas de educación superior con conectividad a internet en bibliotecas	85%	100%
Porcentaje de docentes de primaria y secundaria capacitados en el uso educativo de tecnologías de la información y la comunicación en el aula	Porcentaje de docentes capacitados	220,000 (24.2%) docentes capacitados	682,125 (75%) de docentes capacitados

en poco tiempo, creyendo que a mayor información, mayor conocimiento.

En el segundo caso, la tecnología se convierte en un socio cognitivo que participa en la producción y construcción de conocimiento.

Si quienes diseñan un modelo del uso de las TIC –que además deberían de ser distintos modelos de uso pedagógico– no consideran las condiciones sociales y perspectivas que de la tecnología tienen directivos, profesores, alumnos y la comunidad en su conjunto, podrían estar elaborando una bella pieza de ingeniería que, sin embargo, no dé respuesta a las necesidades de los usuarios.

Estos modelos pedagógicos deberían considerar, además del nivel educativo (educación básica, media superior y superior), distintas modalidades (presencial, semipresencial y a distancia), así como diferentes posibilidades de equipamiento (una sola computadora para todo el grupo, una computadora para cada participante y las intermedias) y el tipo de trabajo recomendado (trabajo individual, cooperativo o trabajo colaborativo).

En el diseño de los modelos, las actividades y los materiales didácticos, además de lo anterior, se habría de considerar que una situación fundamental para la motivación de estudiantes y profesores es que con la computadora se realicen tareas y operaciones imposibles de realizar sin ella.

Otro aspecto que debería quedar claro en un documento orientador como el Programa Sectorial es: ¿cuándo se debe aprender **sobre, de y con** las TIC a lo largo del sistema educativo?

Como es evidente, la incorporación de las TIC al proceso educativo es un asunto que requiere un proceso de reflexión compartido por funcionarios, directivos, especialistas en educación, profesores, estudiantes y la comunidad en general.

#### **COMENTARIOS QUE REFIEREN A LA EDUCACIÓN INTEGRAL**

Marco Antonio Delgado Fuentes  
Jorge Martínez Sánchez<sup>6</sup>

El objetivo 4 del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 plantea “ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciuda-

danos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural”.

La revisión del objetivo y su desarrollo programático suscita los siguientes comentarios: falta de definición sobre el término “educación integral”; incongruencia pedagógica y aun lógica entre el objetivo y sus respectivos indicadores y metas, así como debilidad en la posible eficacia de las estrategias y líneas de acción para lograr el objetivo. A continuación se detalla cada uno de estos puntos:

#### **La noción de educación integral**

El concepto de “educación integral” puede tener varias acepciones de acuerdo a los enfoques teóricos que se hagan referencia, así como a los contextos éticos y políticos en que se apoyan.

El PSE no aporta una definición sobre lo que entiende por “integral”, pero lo que puede verse es que la concepción detrás de su enunciación es limitada.

Por la naturaleza de las etapas de desarrollo que atienden, podría afirmarse que los enfoques más desarrollados de educación integral se encuentran en los niveles de educación inicial y preescolar. Esto es así porque, mientras más pequeños sean los niños y niñas atendidos –en particular antes de la adquisición del lenguaje–, los objetivos de desarrollo cognitivo se entremezclan profundamente con los de desarrollo motor, emocional y social. Es por ello que estas dimensiones aparecen, con distintos nombres, en la mayor parte de la currícula contemporánea de ambos niveles en varios países. El desarrollo armónico de los estudiantes no se logra solamente con destinar horas específicas para diferentes actividades. Se requiere de un currículum complejo y a la vez flexible que entrelace las actividades e incida simultáneamente en diferentes dimensiones.

Como “educación integral” también se conoce, en un segundo sentido, la atención a los infantes en centros escolares, complementado con el trabajo conjunto con padres, atención a las necesidades de desarrollo de las familias e incluso comunidades donde se ubica la escuela; es decir, las metas educativas y de desarrollo no se limitan a los alumnos dentro de las aulas, sino que se incluye a las familias y comunidades.

De aquí podríamos entresacar dos posibilidades para dar más sustancia al objetivo del PSE:

<sup>6</sup> Académicos del Departamento de Educación, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.



trabajo para lograr coherencia y continuidad curricular en todos los niveles educativos, y el trabajo conjunto con varias oficinas del sector educativo y los sectores sociales. Es justo decir que el PSE considera trabajo en coordinación (no necesariamente de forma integral) con el CNCA y la CONADE. No hay lugar, sin embargo, para el trabajo conjunto de áreas de la misma SEP (educación indígena, educación para el trabajo) y menos aún con otros ministerios gubernamentales como los de salud y desarrollo social, pensando en la oferta de servicios conjuntos que favorezcan la sinergia de las acciones gubernamentales.

**Incongruencia entre objetivo e indicadores y metas**

A continuación se transcribe la tabla donde el PSE establece sus objetivos, indicadores y metas:

Observamos que los indicadores y metas, en general, no corresponden a los ambiciosos objetivos planteados, ya que sólo contabiliza número de escuelas incluidas en programas y número de materiales producidos (ni siquiera de su distribución). No se incluye así una medida de los cambios actitudinales al que el documento hace alusión, por ejemplo, “la formación de ciudadanos libres, responsables, creativos, y respetuosos de la diversidad cultural”.

De los cuatro conjuntos de indicadores y metas, sólo el primero, referido a las escuelas primarias de tiempo completo, presenta la posibilidad de convertirse en integral al combinar servicios de educación y cuidado diario, aunque el indicador no hace referencia a que funcionen con calidad o que se enriquezca el currículum. No se mencionan aquí los niveles de inicial y preescolar, donde el servicio sería aún más significativo. Cabe mencionar, igualmente, que las escuelas de tiempo completo han existido, al menos, desde hace diez años. El PSE no hace mención a ello y obvia las posibilidades de aprovechar la experiencia acumulada. (En 2003 existían tan sólo en el DF 132 jardines de niños, 107 primarias y 15 secundarias de tiempo completo).<sup>7</sup>

No existen indicadores y metas que den cuenta de los avances de la institución en su propia transformación para “ser respetuosos de la diversidad”, como por ejemplo atender a las 364 lenguas nacionales reconocidas recientemente por el gobierno federal a través del INALI, diseñar un programa integral de fortalecimiento de educación indígena, etcétera.

En cuanto a la educación superior, el PSE establece:

4.9 Promover que los estudiantes de las instituciones de educación superior desarrollen

Nombre del indicador	Unidad de medida	Situación en 2006	Meta 2012
Escuelas primarias públicas incorporadas al Programa Escuelas de Tiempo Completo	Escuelas primarias	Nuevo programa	5 mil escuelas de tiempo completo
Materiales educativos para la formación cívica y la convivencia democrática e intercultural para primaria y secundaria	Material educativo	37 materiales	58 materiales
Escuelas que realizan actividades para el desarrollo de competencias ciudadanas y prevención de conductas de riesgo en educación media superior	Escuela federal	20% de las escuelas federales	90% de las escuelas federales
Porcentaje de programas educativos orientados al desarrollo de competencias profesionales en los institutos tecnológicos, universidades tecnológicas y universidades politécnicas	Programas educativos con enfoque por competencias	6%	40%

<sup>7</sup> SEP (en línea) *Factible extender escuelas de tiempo completo con la participación social*: Sylvia Ortega, [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_Bol3741103](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Bol3741103), accesado el 5 de febrero de 2008.

capacidades y competencias que contribuyan a facilitar su desempeño en los diferentes ámbitos de sus vidas.

Mencionar “los diferentes ámbitos” parece referirse, en efecto, al propósito de una educación integral. No se encuentra, sin embargo, un conjunto de acciones que claramente promuevan el desarrollo de tales capacidades y competencias, ni indicadores y metas que se orienten a constatar que se va caminando en ese sentido. Tal vez subsiguientes refinamientos de ese objetivo pudieran determinar cuáles son esas capacidades y cómo van a promoverse.

### **Debilidad de las estrategias**

Un aspecto que el programa destaca en su noción de integralidad es el de educación para la democracia. “Contribuir a la construcción de una cultura de convivencia y participación” queda como una de muchas estrategias para la educación primaria. De hecho, el término “participación” aparece seis veces conectado a este cuarto objetivo. En ellas se habla de participar en organismos existentes, y la participación en la toma de decisiones parece obliterarse o darse por entendida. Lo mismo vale para las habilidades de participación.

La convivencia democrática, sin embargo, fluye precisamente a través de la participación en las decisiones que nos afectan.

La disposición a participar en la toma de decisiones y las habilidades para lograrlo sólo se desarrollan a través de una práctica. No queda claro cómo podrá lograrse esto aun cumpliendo cabalmente con las actividades planteadas en el programa, ni se ve reflejada la evaluación de este logro posible en los indicadores y sus metas. Ninguna actividad o indicador apunta al ejercicio de participación de los alumnos en las decisiones que los afectan.

Puede encontrarse un resultado semejante al analizar otros aspectos del objetivo dirigidos a abordar la complejidad inherente a la preparación para la convivencia democrática e intercultural.

## **COMENTARIOS QUE REFIEREN A LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO**

Enrique Pieck Gochicoa<sup>8</sup>

Los siguientes comentarios tienen por objeto analizar el componente de educación para el trabajo dentro del Programa Sectorial de Educación 2007-2012. Este componente se encuentra ubicado mayormente en el objetivo núm. 5, que refiere a la necesidad de “ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral”.

Para efectos del análisis, se destacan algunos de los temas o ámbitos que consideramos de particular relevancia en el documento. Aquí se comentan diversos aspectos que estimamos rescatables, así como también se señalan algunos cuestionamientos.

### **La formación para el trabajo en la media básica**

De inicio, llama la atención que los señalamientos que hace el PSE a la educación para el trabajo se ubiquen en su gran mayoría en el ámbito de la educación media superior, como el nivel al que tradicionalmente se le adjudica la especialización en la formación técnica. Ello lleva a desconocer la importancia de la formación para el trabajo en otros niveles, tales como la media básica, la educación de jóvenes y adultos, y el amplio campo del sector informal. La formación para el trabajo constituye un área que recorre transversalmente las distintas modalidades y niveles educativos; no puede, por tanto, estar concentrada en el nivel de media superior.

Resulta lamentable que no se haga referencia a su importancia en el nivel de media básica, particularmente en momentos en que se busca incorporar la asignatura de tecnología como parte de la reforma de la secundaria; esto lleva a la necesidad de analizar qué componentes de educación para el trabajo cabe incluir en esta asignatura. Sin embargo, la importancia que tiene la formación para el trabajo en este nivel radica fundamentalmente en la situación que enfrenta un gran porcentaje de jóvenes que no accede al nivel de media superior,

---

<sup>8</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

por lo que después de sus estudios de secundaria se ven forzados a incorporarse al mercado de trabajo sin contar con las herramientas ni competencias necesarias.<sup>9</sup> Es preciso, por tanto, una revisión de la modalidad de secundarias técnicas como una opción para el desarrollo de competencias técnicas y laborales en contextos rurales y urbano marginales. Es en estos contextos donde se presentan los mayores índices de deserción y donde la secundaria puede contribuir a facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral.

### **Correspondencia entre la educación y el trabajo**

En el documento se señalan una serie de medidas que buscan establecer una mayor correspondencia entre los contenidos de la formación en la escuela y el mundo del trabajo. Entre ellas destacan el otorgamiento de becas de pasantía a estudiantes,<sup>10</sup> que para su operación busca combinarse con la suscripción de convenios con instituciones y empresas. Todo ello resulta relevante frente a la necesidad de facilitar la vinculación de los estudiantes con el espacio laboral, amén de la importancia de lograr una mayor correspondencia entre los contenidos que se establecen en la currícula de los programas y el campo de la práctica.

Asimismo, frente al escaso conocimiento sobre los destinos laborales de los jóvenes, y sobre la medida en que los programas responden a las necesidades regionales, es importante que el documento haga mención a la necesidad de obtener información sobre el desempeño de los egresados y su situación en el mercado laboral.

En el interés de lograr una mayor correspondencia de los contenidos, el PSE señala la necesidad de transformar los programas de estudio de los cursos de los centros de capacitación para el trabajo, así como la importancia de desarrollar, en el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), nuevas carreras pertinentes a la demanda del sector productivo. El señalamiento es importante debido a la importancia de actualizar

<sup>9</sup> Se afirma que la matrícula en educación media superior es sólo del 60% (señalamiento de Miguel Székely, subsecretario de Educación Media Superior (Laura Poy Solano, *La Jornada*, 6 de febrero de 2008).

<sup>10</sup> Este programa ya ha dado inicio con el otorgamiento de 120 becas (que se prevé sean 5 mil) en cuyo financiamiento participan por partes iguales la iniciativa privada y la SEP.

los programas y que éstos respondan a las necesidades que enfrenta el país. Sin embargo, no queda claro si la primera referencia es a los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (Cecati), a los Institutos de Capacitación y Áreas Tecnológicas (ICAT), a los centros estatales de capacitación, a cuáles cursos y en qué nivel. Cabe preguntar, también, en qué medida esta transformación de los programas de estudio busca responder y adecuarse a las necesidades y realidades locales, más en el ámbito de la informalidad. En este sentido, se menciona a su vez la importancia de que los programas de formación para el trabajo consideren las áreas prioritarias; sin embargo, ¿cuáles se consideran como prioritarias? No hay una mención específica sobre programas de capacitación en sectores, como el informal, el rural, ni alguna referencia a la importancia de contar con estrategias pertinentes y eficaces. De nuevo, ¿en qué medida se está considerando la problemática de formación para el trabajo que enfrentan los sectores de bajos recursos?

### **Vinculación escuela y centros de trabajo**

El PSE subraya, en diferentes momentos, la necesidad de promover y fortalecer áreas de vinculación, con el objeto de contar con relaciones más estrechas entre la escuela y los centros de trabajo. Ello busca atender a la tradicional e inercial desvinculación entre la escuela y los posibles espacios laborales, y buscar así que los estudiantes logren una inserción más efectiva en el mercado de trabajo. En el mismo sentido, se apuesta a la participación de los organismos empresariales en los consejos estatales de educación, lo mismo para la suscripción de convenios de colaboración como para la apertura de espacios para el desarrollo de prácticas profesionales.<sup>11</sup> Para contribuir a esta misma vinculación, se busca reunir esfuerzos de los sectores productivos, autoridades locales y diversos actores sociales para el establecimiento de proyectos. Todas estas medidas resultan de particular relevancia, en aras de comprometer la participación de todos los sectores y lograr con ello una estrecha comunicación y vinculación que permita acercar estos dos espacios.

<sup>11</sup> Ya en el otorgamiento de las becas de pasantía se menciona la participación de la iniciativa privada con 50% de los fondos (Nota de Laura Poy Solano, *La Jornada*, 6 de febrero de 2008).

### **La importancia de fortalecer la educación para el trabajo y las salidas laterales para los estudiantes de educación media superior (establecimiento de 'pasarelas')**

Este punto resulta de relevancia, ya que recoge inquietudes y señalamientos de hace tiempo, que hablan de la necesidad de contar con 'pasarelas' que permitan dar respuesta a las trayectorias complejas y variadas que caracterizan a los estudiantes de este nivel, donde las entradas y salidas, tanto del ámbito educativo como del espacio del trabajo, tienden a ser frecuentes, en particular entre la población de bajos recursos. De ahí la importancia, a su vez, de establecer en todos los subsistemas estructuras curriculares modulares y flexibles que hagan posible las salidas laterales para que los alumnos se incorporen al mercado laboral y/o ingresen a la escuela. Estas medidas hablan de la toma de conciencia sobre la importancia de contar con un sistema curricular flexible que pueda adaptarse a la naturaleza de las condiciones de los estudiantes.

### **Mejora de la calidad de la formación para el trabajo**

Si bien el tema de la calidad ha sido recurrente en el ámbito de la educación básica, no se encuentra una mención específica a la calidad de la formación para el trabajo. No obstante, es posible mencionar algunos señalamientos en el documento que pueden contribuir a la mejora de la oferta de cursos y programas; entre éstos cabe señalar la necesidad de equipar los talleres y laboratorios, una mención históricamente necesaria por la situación precaria y de obsolescencia que muestran algunos de estos espacios. Lo mismo cabe apuntar respecto al señalamiento de fortalecer programas para la profesionalización del personal docente. Son, pues, bienvenidas estas dos menciones, que hubiera extrañado no encontrar dentro de este campo de la educación; se deben a su vez a la necesidad de ofrecer una formación de calidad que responda a los retos implícitos en el proceso de desarrollo tecnológico. Quedan por verse las estrategias, los enfoques y recursos que permitan atender estos dos objetivos.

Se señala también la necesidad de establecer competencias para la vida y el trabajo que todos los estudiantes de bachillerato deben desarrollar; objetivo de particular importancia si se atiende a la edad de los sujetos y a que constituye un

nivel donde se mezclan trayectorias educativas y laborales. Si bien el PSE nunca indica cuáles son estas competencias y en qué consisten, semanas después se dieron a conocer.<sup>12</sup> Ante el perfil señalado, cabe cuestionar de inicio si no se trata más bien de un perfil ideal del ciudadano educado, o ya bien un conjunto de competencias deseables a nivel sociedad, lo que nos hace recordar algunos señalamientos de Platón, Edgar Morin o Fernando Savater. Además, ¿por qué se responsabiliza al nivel media superior de esta gran empresa? ¿Cuáles son el potencial y los retos del sistema educativo para garantizar este perfil deseado? ¿Qué tipo de evaluaciones se tienen consideradas para garantizar este perfil de egresado? Más aún, ¿exis-te un sistema de evaluación que permita 'medir' este tipo de competencias? Todo ello se presta a la vaguedad e imprecisión, y a que la propuesta corra el riesgo inminente de quedar sólo en el discurso y en el terreno de las buenas intenciones.<sup>13</sup>

En el tema de la calidad, cabe también incluir la mención sobre la importancia de aprovechar las TIC para la capacitación de calidad a distancia, y la posibilidad que ofrecen para acceder a otros sectores de la población. De nuevo, sería deseable haber encontrado una referencia más precisa a la forma en que se piensan implementar este tipo de estrategias.

### **Sobre la formación para el trabajo en el sector social**

Sobre la medida en que los objetivos del PSE atienden la problemática específica del sector social, cabe hacer los siguientes señalamientos:

- De inicio, es importante decir que en el documento sólo se realizan menciones marginales al sector social, conformado por los grupos de población de bajos recursos que habitan en

<sup>12</sup> Algunas de las competencias señaladas que definen el perfil del egresado de bachillerato son: a) elige y practica estilos de vida saludables; b) propone soluciones a problemas a partir de métodos establecidos; c) sustenta una postura personal sobre temas de interés y relevancia general, considerando otros puntos de vista de manera crítica y reflexiva; d) aprende por iniciativa e interés propio a lo largo de la vida; e) mantiene una actitud respetuosa hacia la interculturalidad y la diversidad de creencias, valores y prácticas sociales (Nota de Sonia del Valle, *Reforma*, 22 enero, 2008).

<sup>13</sup> Se señalaba de parte del subsecretario de Educación Media Superior que "[...] no importa cuándo y dónde lo estudies,

los sectores rural y urbano marginal. Las únicas menciones son aquellas referidas a la necesidad de impulsar la capacitación de los habitantes en el medio rural, en el entorno de las unidades educativas para fortalecer el desarrollo de sus capacidades en el desempeño de las actividades productivas que realizan. Cabe preguntar aquí a cuáles unidades educativas se refiere: ¿a los bachilleratos tecnológicos?, y ¿qué estrategias de formación para el trabajo se tienen contempladas para el amplio segmento del sector informal? Por ejemplo, se habla de la instrumentación de programas de formación para el trabajo con la participación de la iniciativa privada, las autoridades locales y federales, dirigidos a sectores productivos específicos considerados como prioritarios para el desarrollo regional y nacional. Sin embargo, no se aclara cuáles son estos sectores específicos y si corresponden o no a los sectores tradicionalmente relegados en el campo de la formación para el trabajo (sector rural, marginal urbano e informal). Si no están contemplados, entonces el PSE posterga de nueva cuenta la atención a estos grupos de la población. Es importante tener en cuenta que, más allá de la población incorporada a la escuela regular, hay un sector que ya no asiste a la escuela y enfrenta retos importantes para su incorporación al mercado de trabajo. Las cifras hablan de cerca de 32 millones de personas que forman parte del rezago educativo, que participan de diversas formas en el mercado de trabajo (formal o informal) y precisan de competencias laborales para su inserción productiva. El PSE no contempla a este sector y, por ende, no visualiza estrategias para su atención en materia de formación para el trabajo.

- En el interés de no dejar a la población de bajos recursos fuera del sistema de becas y del acceso al nivel de media superior, resulta muy rescatable en el documento el objetivo 5.8 de ampliar y fortalecer los programas de becas para los servicios de formación para y en el trabajo. Se señala que esto se logrará a través de incorporar a los jóvenes inscritos en los centros de formación para el trabajo que se ubiquen por debajo de la línea de pobreza, a los programas de becas de educación media superior. Sin embargo, no queda claro si

---

tienes que cumplir con este perfil de egresado, si no lo cumples, no perteneces al Sistema Nacional de Bachillerato?. ¿Es esto viable?

habría becas para que los estudiantes inscritos en centros de formación para el trabajo continúen su capacitación (ofrecer becas para capacitación); o si las becas se refieren exclusivamente a la vinculación de los jóvenes con la educación media superior. Tampoco queda claro a qué se refiere el otorgamiento de recursos para facilitar la inserción de los egresados en el mercado laboral, de qué forma se van a canalizar estos apoyos, de qué tipo serían (¿becas de pasantía?), cuál sería el mecanismo

- Consideramos importante recuperar el sentido de solidaridad comunitaria y de retribución a la sociedad que dieron origen al servicio social. De esta forma, se hace hincapié en la necesidad de elevar la pertinencia del servicio social y promover el establecimiento de vínculos efectivos con proyectos de interés público y de desarrollo comunitario.

- Finalmente, en el campo de la educación de jóvenes y adultos, sólo se hace mención a la necesidad de establecer servicios educativos con el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), sin especificar cómo se va a traducir el componente del trabajo en las actividades desarrolladas. Esta ausencia corre el riesgo de postergar de nueva cuenta las necesidades de formación para el trabajo que enfrenta este amplio sector de la población.

## COMENTARIOS QUE REFIEREN A LA GESTIÓN ESCOLAR

Pedro Flores-Crespo<sup>14</sup>

Antes de empezar a comentar el Objetivo 6 del PSE, quisiera enfatizar lo que se ha dicho con antelación. La crítica a las acciones de un gobierno es relevante, pues con ella se manifiesta el carácter independiente de los ciudadanos, se promueve la reflexión y se incentiva el diálogo. La crítica hecha desde la universidad representa para cualquier gobierno una aportación sustancial a sus acciones, más que un denuesto; y es precisamente bajo esta idea que a continuación comparto con ustedes algunas reflexiones sobre el PSE de este sexenio.

---

<sup>14</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

### **La gestión escolar e institucional y su contexto**

El tema de gestión toma una importancia más clara a raíz de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992. De ahí que se explica por qué el Programa de Desarrollo Educativo de Zedillo y el Programa Nacional de Educación de Fox pusieron énfasis en la forma en que el Sistema Educativo Nacional estaba organizado y el modo en que funcionaba. El PSE de Felipe Calderón retoma el tema y lo coloca como uno de sus puntos centrales.

Esta continuidad responde a un momento histórico diferente del que vivían los gobiernos posrevolucionarios. Al contrario de lo ocurrido en la década de los setenta, ahora hay gobiernos de algunos estados cada vez más activos, el poder legislativo ya no está a merced del Ejecutivo, las organizaciones de la sociedad civil buscan una mayor visibilidad, y la comunidad de investigadores de la educación se ha ampliado y fortalecido. En este tiempo tampoco sería correcto hablar de un sindicato como una estructura monolítica, ni de jefes de familia absolutamente pasivos frente a lo que ocurre en las escuelas; mucho menos preciso sería asumir que el financiamiento a la educación podrá venir de la venta de los recursos naturales no renovables como el petróleo. Hasta los medios electrónicos de comunicación masiva se encuentran en una tensión entre el hecho de seguir operando como “soldados” del poder y modernizarse.

¿Qué implicaciones tienen estos cambios en la gestión educativa? Un sistema de educación como el mexicano, con esa magnitud y complejidad derivada de los cambios políticos, sociales y económicos, ya no puede ser manejable con los recursos, actores, leyes y formas de financiamiento de hace treinta años. Se necesita un nuevo esquema de gobernabilidad, es decir, nuevas formas y medios de negociación entre los diversos actores. Para que las políticas educativas logren un significado de mejora y desarrollo educativo, hay que modernizar la gestión, lo que significa reconocer la aparición de nuevos actores, modificar las reglas del juego y buscar el interés público –y no de grupo– como preocupación central. Bajo este entendido, pienso que incluir el tema de la gestión en la agenda educativa de la actual administración es un acierto, aunque es otro asunto el cómo logrará tal propósito el actual gobierno. A continuación presento mis comentarios sobre las propuestas

que sustentan las políticas y acciones de este objetivo del PSE 2007-2012.

### **Las metas en gestión: claroscuros**

Junto a los cinco objetivos comentados anteriormente por mis colegas, la mejora de la gestión escolar e institucional forma la parte sustancial de la propuesta educativa de este sexenio. El objetivo 6 y último del PSE enuncia, “fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas”. Se habla de alcanzar una “*democratización plena* del sistema educativo que abra espacios institucionales de participación a los padres de familia y a nuevos actores como las organizaciones de la sociedad civil con el fin de fortalecer a las comunidades de cada centro escolar” (PSE 2007:12, *itálicas mías*).

Según el PSE, alcanzar este objetivo se sustenta en el cumplimiento de cinco metas. Sólo cinco, lo cual contrasta fuertemente con el número de metas propuestas para la reforma de la gestión del sistema educativo en el programa educativo de Fox, que era de 24. Pero no es el número de metas lo que sustenta una propuesta educativa consistente y original, sino su contenido y los elementos que pueden desatar cambios estructurales en el sistema educativo. De las cinco metas que el objetivo 6 menciona, sólo veo una con características de avanzada, y que tiene que ver con el aumento en el porcentaje de directores de planteles federales de educación media superior contratados mediante concurso de oposición. Acción que ya está en marcha y que ha dejado fríos y enojados a los representantes de la burocracia del SNTE, lo que demuestra que aun con actores extralimitados en sus funciones como el SNTE, hay posibilidades de cambio real. Esta nueva forma de selección de personal en los bachilleratos es un acierto en la parte de gestión del PSE, y hay que apoyar a la SEP para que continúe por este camino y sugerirle que provea información abierta sobre sus avances.

Aunque las cuatro metas restantes también se expresan en términos cuantitativos, son mucho más simples y desarticuladas. Una se refiere a ingresar a un mayor número de escuelas al Programa Escuela Segura; la segunda propone aumentar el número de consejos escolares; la tercera busca profesionalizar a

más directores de primaria y secundaria, aunque no hace explícito si en esta meta algo tendrá que ver el punto de “implantar concursos de oposición para el ingreso a todas las posiciones docentes y directivas” —algo que desde 2002 ya se había prometido y no se cumplió de manera generalizada y equitativa; la cuarta meta, que ha recibido la crítica de otros colegas por carecer de una base de estimación real, es la de casi duplicar el porcentaje de instituciones de educación superior cuyas comunidades participan en la elaboración del Programa de Fortalecimiento Institucional (antes PIFI).

Como vemos, en cuestión de metas no parece que hubiera mucha imaginación en los círculos de hechura de políticas, ni tampoco un juicio balanceado de lo que investigadores independientes y organizaciones de la sociedad civil han dicho. Me refiero específicamente a: 1) la falta de información sobre la efectividad de los consejos de participación, independiente del número de éstos; 2) los privilegios del SNTE, que resultan regresivos para el bien público, y 3) la improvisación en la fijación de metas. Todo esto resalta lo que ya se ha dicho aquí y en otros espacios: la falta de diagnóstico nutre la debilidad, la desarticulación y simpleza de las propuestas.

En este caso también está el propósito de “reactivar” la participación social y “reestructurar” las instancias formales como el Consejo Nacional de Participación de la Sociedad en la Educación (Conapase). ¿Reestructurar y reactivar? ¿Con base en qué diagnóstico?, me pregunto. Las “instancias formales” de participación son inoperantes por su concepción oficialista —dijera Pablo Latapí Sarre— y su compleja estructura. El reto sería pasar de un esquema burocrático de participación social a otro en que se reconozcan las diferentes formas de participar, los diversos actores, y que éstos cuenten con una institucionalidad más acorde a nuestro tiempos. Este punto, como tal, no aparece ni se intuye en el PSE.

### **Omisión de niveles de gobierno, temas y actores**

Algo que también sorprende es que en este programa no se hace alusión a los consejos de participación municipales que, según estimaciones recientes, han disminuido. En el cuaderno para la construcción de la Plataforma Educativa Ciudadana, Observatorio reportó que en 2002 hubo 1,313 consejos instalados, mientras en 2005 esta cifra cayó a 1,077 (la meta en 2006 era de 2,200).

¿Por qué omitir un nivel de gobierno como el municipal si el programa educativo de Calderón habla de alcanzar una democratización plena, que a su vez debería fortalecer el federalismo educativo?

Sobre el federalismo diría que, así como aparecen las propuestas en el PSE, pareciera que cada subsecretaría tiene su propia visión de lo que esto significa. Mientras que la Subsecretaría de Educación Básica desea generar nuevos mecanismos de coordinación para las políticas entre la federación y las entidades federativas y, curiosamente, para ello no menciona al Consejo Nacional de Autoridades Educativas (Conaedu), la Subsecretaría de Media Superior habla de mejorar la comunicación y ampliar las relaciones entre estos niveles de gobierno, respetando las identidades de los subsistemas y, en cambio, la Subsecretaría de Educación Superior sugiere un esquema contradictorio. Por un lado, fortalecer las comisiones de estatales de planeación y, por otro, crear un consejo nacional para la coordinación y planeación con respeto a la autonomía universitaria. Para lograr la articulación en esta propuesta que apuntara a avances significativos, ¿no se debió tener una visión de conjunto sobre lo que significa la descentralización en nuestro país y quiénes son los actores y entidades que pueden empujar esta propuesta de acuerdo con sus capacidades internamente construidas? ¿No hubiera sido más realista plantear un programa de cambios en materia de federalización, siguiendo los avances registrados por cada entidad?

Otro punto que preocupa es la ligereza con la que el nuevo programa sectorial de educación trata la investigación educativa. Se dice que se impulsarán procesos de investigación e innovación para la mejora de los servicios educativos y la práctica educativa, aunque este punto sólo se refiere al nivel básico. En el nivel de educación media superior se tiene otra fórmula: crear grupos de expertos para discutir una serie de temas, y en educación superior, la relación investigación-hechura de política no aparece. La pregunta que surge es: ¿cómo se insertan en estas iniciativas el Consejo de Especialistas (COES), creado en el sexenio anterior y el Consejo Consultivo de Educación Básica, echado a andar en febrero de 2007? La confusión crece aún más cuando, en el apartado de temas transversales, se propone: “Crear un mecanismo de acopio de difusión de resultados de investigación, así como de diálogo entre investigadores, tomadores

de decisión y docentes, para que la investigación sea la base del mejoramiento de la calidad” (PSE 2007:57). Esta propuesta deja entrever tres cosas: 1) parece que a la nueva secretaria de Educación Pública no le interesa mantener el COES; 2) no se menciona –no sabemos si por desconocimiento– al Consejo Mexicano de Investigación Educativa, que ha hecho en sus Estados del Conocimiento un acopio de resultados de investigación, y 3) ya pasó al olvido la propuesta hecha en 2004 por el CERI de la OCDE, de realizar un foro nacional de investigación para tratar de estrechar la investigación educativa con la toma de decisiones y la práctica docente. Ojalá estos comentarios sirvan para que los hacedores de política expliquen tales omisiones y nuestros puntos de vista no queden en mera especulación.

Por último, dicen que las comparaciones son odiosas, pero recurriré a este recurso para resaltar una grave omisión en el apartado de gestión del actual plan sectorial de educación. El programa de educación de Zedillo tenía como una de sus cuatro partes principales al financiamiento. Ahí se señalaban aspectos tan vigentes como la eficiencia en el uso de los recursos y la concurrencia de esfuerzos. En la administración pasada se tenía como meta “[a]lcanzar, en 2006, una proporción del 8% del PIB destinada a educación”. Esta proporción se refería al total de la inversión que incluye el gasto público y el privado, no obstante, el Congreso –adverso al presidente de ese entonces– resolvió modificar la ley y estipuló que se alcanzaría 8%, pero sólo en el gasto público, con lo que metía en una presión financiera al Ejecutivo. Hasta este año, la meta del Programa Nacional de Educación (Pronae) no se ha cumplido, y mucho menos la propuesta de los legisladores de ese entonces. Se calcula que el gasto total en educación como proporción del producto interno bruto (PIB) es de 6.9%, y el del público es de 5.3%.

¿Cómo reaccionó el gobierno de Calderón ante este incumplimiento de la ley? ¿Qué propuso su Programa Sectorial de Educación al respecto? No dando meta específica de financiamiento en la parte de gestión y, en segundo, ofreciendo una vez más una idea desarticulada del tema. En el apartado de educación básica se habla de distribuir con eficiencia recursos en las entidades federativas; en el de educación media superior no se habla de financiamiento y, en cambio, en el de educación superior se sugieren 11 acciones, que

van desde incrementar el financiamiento federal a las instituciones de educación superior públicas, diversificar las fuentes de obtención de recursos, hacer reformas para tener presupuestos multianuales, y avanzar hacia una política de Estado en materia de financiamiento. Como vemos, cada subsecretaría parece tener su particular visión de cómo allegarse de recursos y manejarlos, lo cual es entendible. Lo más grave es que no exista una posición clara y decidida en términos de financiamiento por parte de la SEP, y pareciera que esta responsabilidad se la dejara de lleno al Legislativo. Esto podría acarrear inequidades mayores para algunos tipos y modalidades educativas que no tienen fuerza política para negociar recursos ante el Congreso; me refiero en específico a la educación de adultos.

### **Reflexión final**

Hasta aquí he señalado algunos de lo que a mi juicio son fallas en el diseño de política educativa en el tema de la gestión. La falta de diagnóstico, de visión de conjunto, la desarticulación entre las instancias de poder, la omisión de actores y el desprecio por el pensamiento y las ideas en que debe sustentarse una política, son características del PSE de la administración del presidente Calderón.

La gestión escolar e institucional es clave para México porque es una de las rutas para avanzar en el debilitamiento de prácticas tan regresivas como el autoritarismo, el centralismo y el corporativismo. Si en este caso, como dije, el diseño de la política es débil, ¿qué salida nos queda? Siendo igual de pragmático, habría que apostarle a tener buenos planes de implementación de política para tratar de modificar las formas de intermediación anacrónicas que aún prevalecen entre gobierno y la sociedad. Un gobierno que no reflexiona sus políticas y, al final de su periodo, entrega malos resultados, es un gobierno que a la postre será recordado como “aquel que pudo pero no quiso”.



## COMENTARIOS QUE REFIEREN A LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Lorenza Villa Lever<sup>15</sup>

El Programa Sectorial de Educación (PSE) se plantea una serie de objetivos, indicadores y metas orientadas a la educación media superior (EMS), las cuales están enmarcadas en los seis objetivos generales en los que está dividido, así como en sus dimensiones transversales. En la medida en la que ellos dan cuenta de las acciones y orientaciones que el gobierno actual se propone emprender en el ámbito de la EMS, en este ejercicio se destacan las más importantes por su capacidad de permear a todo o buena parte del subsistema, así como las ausencias que pueden redundar en un impacto negativo sobre el mismo.

La exposición estará dividida en dos partes, en las que expondré en primer lugar el diagnóstico de la EMS, seguido por las principales propuestas del PSE.

### El diagnóstico

El PSE 2007-2012 carece de un diagnóstico. Su ausencia es importante pues no permite identificar los problemas del nivel e impide tener la certeza de que con las acciones propuestas se lograrán resolver los problemas que adolece. A continuación destaco brevemente los principales problemas de la EMS al terminar el sexenio anterior:

**El primero tiene que ver con la complejidad del subsistema de EMS y la coordinación entre sus diferentes modalidades, tipos de sostenimiento y programas existentes.**

Como se puede ver en el cuadro 1:

- La EMS cuenta con tres modalidades: bachillerato general o propedéutico, bachillerato tecnológico o bivalente, y educación profesional técnica

- La EMS es proporcionada por 26 instancias diferentes

- Además, como se aprecia en el cuadro 2, la EMS opera bajo cuatro diferentes tipos de control o regímenes.

**El segundo problema se refiere a la atención a la demanda de la EMS, cuyos principales indicadores de rendimiento nos indican que es insuficiente.**

Como se puede observar en los cuadros 3 y 4, aunque la cobertura se ha incrementado, cuatro de cada diez jóvenes entre 16 y 18 años no asiste al nivel medio superior y, de los que ingresan, sólo poco más de la mitad lo termina en el tiempo reglamentario.

**El tercer problema está relacionado con la igualdad de oportunidades, las cuales son inequitativas en el caso que analizamos.**

Las modalidades de EMS y la ubicación geográfica de las instituciones reproducen las desigualdades socioeconómicas de sus estudiantes:

- Las modalidades de la EMS se tensan entre dos tendencias: por un lado, la que orienta hacia la universidad, y por otro, la selección y diversificación de los estudiantes hacia diferentes destinos ocupacionales. Hay estudios que muestran que dichas modalidades ofrecen programas educativos que segmentan a los diferentes grupos de población y ofrecen cursos de calidades diversas.

- Se ha probado también que, cuanto menor es el ingreso familiar, más bajos son los resultados académicos obtenidos, lo cual redundará en altos niveles de reprobación y deserción, en particular entre los jóvenes pertenecientes a los grupos más desfavorecidos: urbano marginales, rurales e indígenas.

- Dos elementos más ahondan la inequidad en las oportunidades: la educación a distancia atiende a los alumnos más pobres, que a su vez son quienes obtienen los resultados académicos más bajos; la ausencia de salidas laterales con certificación de conocimientos, así como la falta de segundas oportunidades para volver a ingresar al nivel cuando se han abandonado los estudios.

**El cuarto problema tiene que ver con la pertinencia de sus planes y programas.**

- Por un lado, el contenido curricular del subsistema de educación media superior no permite una diversidad real en los planes y programas de estudios, debido a que su eje son las disciplinas científicas.

- Por otro, dichos contenidos no parecen responder a los intereses de los jóvenes. Cerca de la mitad de los que no estudian argumentan falta de interés de asistir a la escuela.

<sup>15</sup> Directora del Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

**Cuadro 1. Instituciones que imparten la educación media superior por modalidad<sup>16</sup>**

<b>Bachillerato</b>		<b>Educación profesional técnica</b>
<b>General o propedéutico</b>	<b>Tecnológico o bivalente</b>	
Bachilleratos de las Universidades Autónomas por Ley <sup>1</sup>	Centro de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) <sup>16</sup>
Colegios de Bachilleres Estatales y Federales <sup>2</sup>	Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario	
Bachilleratos Estatales <sup>3</sup>	Centros de Estudios Tecnológicos del Mar	
Preparatorias Federales por Cooperación <sup>4</sup>	Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos de los Estados (CE-CyTE's)	
Centro de Estudios de Bachillerato <sup>5</sup>	Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos del Instituto Politécnico Nacional	
Bachilleratos de Arte <sup>6</sup>	Centros de Enseñanza Técnica Industrial	
Bachilleratos Militares <sup>7</sup>	Escuelas de Bachillerato Técnico <sup>14</sup>	
Preparatoria Abierta <sup>8</sup>	Conalep <sup>15</sup>	
Preparatoria del Distrito Federal <sup>9</sup>	Centros de Bachillerato Tecnológico y de Servicios	
Bachilleratos Federalizados <sup>10</sup>	Centro de Estudios Tecnológicos de Aguas Continentales	
Bachilleratos Particulares <sup>11</sup>	Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal	
Tele Bachillerato <sup>12</sup>	Bachillerato Tecnológico de Arte	
Video-Bachillerato <sup>13</sup>		

1. Cada una de las instituciones a las que pertenecen aprueban sus propios planes de estudio y aplican sus normas y formas de operación específicas.
2. Los hay federales y estatales.
3. Forman un conjunto heterogéneo de propuestas curriculares y formas de operación, y fueron creados por los gobiernos de los estados.
4. Dirigidas por una asociación civil creada ex profeso para su organización y administración; operan de acuerdo a las normas que establece la SEP.
5. Iniciaron en 1990 como resultado de la reestructuración de los Centros de Bachillerato Pedagógico federales.
6. Dependen del Instituto Nacional de Bellas Artes y son de carácter federal.
7. Dependen de las Escuelas Militares de Transmisiones y Militar de Materiales de Guerra.
8. Modalidad no escolarizada que inicia la transferencia de la operación en 1995.

<sup>16</sup> Fuente: SEP, Programa Nacional de educación 2001-2006.  
Elaboración propia

9. Inició en 1997 y depende del Instituto de Educación Media del Distrito Federal, financiado por el gobierno de la ciudad.
10. Aplican el mismo plan de estudios que las preparatorias federales por cooperación, pero son de carácter privado.
11. Ofrecen programas propedéuticos mediante el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE), que puede ser otorgado por el gobierno federal, los gobiernos de los estados o por alguna institución de educación superior autónoma y pública facultada por ley para otorgar reconocimiento a instituciones particulares.
12. Opera en numerosas entidades federativas.
13. Impulsado particularmente en Guanajuato.
14. Agrupan las formas de educación media superior bivalente con opciones terminales de naturaleza técnica, impartida por diferentes organismos.
15. Se caracteriza por impartir una formación orientada a la inserción en el mundo del trabajo a través de módulos de educación basada en normas de competencia laboral, y da la alternativa de una formación propedéutica para aquellos estudiantes interesados en cursar el nivel superior.
16. Se caracteriza por impartir una formación orientada a la inserción en el mundo del trabajo a través de módulos de educación basada en normas de competencia laboral. Es terminal.

**Cuadro 2. Porcentaje de la matrícula, maestros y escuelas de EMS por control, 2006-2007e/**

Tipo de control %	Matrícula	Maestros	Escuelas
Federal	26.4	21.2	10.4
Estatad	40.3	31.3	43.9
Particular	19.9	33.2	40.8
Autónomo	13.4	14.3	4.9

e/ Cifras estimadas. Fuente: SEP. VI Informe de Gobierno, 2006

**Cuadro 3. Cobertura bruta en el subsistema de educación básica, 2000-2006.**

Año	% Cobertura
2000	48.3
2006	61.5

Fuente: estimados a partir de INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2000, II Conteo Nacional de Población y Vivienda 2005; Presidencia de la República (2006), Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno.

**Cuadro 4. Principales indicadores de la educación media superior, 2006-2007.**

Reprobación	Deserción	Eficiencia Terminal
37.7	15.2	61.9

Fuente: Presidencia de la República (2006), Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno.

### **El quinto problema es el relacionado al financiamiento.**

Es necesario un apoyo decidido del gobierno, expresado en un financiamiento acorde con las necesidades y los problemas del nivel, sobre todo para ampliar las posibilidades de acceso, permanencia y egreso de grupos de población con niveles socioeconómicos bajos.

### **Las propuestas sobre EMS en el PSE**

Cabe señalar que todas las metas propuestas para la EMS están orientadas a satisfacer las necesidades de los planteles federales, los cuales, como vimos, sólo concentran 26.4% de la matrícula total del subsistema a 21.2% de los maestros que enseñan en el nivel y a 10.4% de las escuelas. Habría que preguntar a las autoridades educativas ¿por qué las orientaciones de política dejan fuera a la mayoría de los planteles, es decir, los financiados por las entidades federativas, las universidades y los particulares?

1. La propuesta más importante, porque impacta a todo el subsistema de EMS, está relacionada al objetivo de la calidad, y se refiere –en los términos del propio Programa Sectorial– a “la integración de un sistema nacional de bachillerato en un marco de respeto a la diversidad de modelos, que permita dar pertinencia y relevancia a estos estudios, así como lograr el libre tránsito de los estudiantes entre subsistemas y contar con una certificación nacional de educación media superior [...] que garantice que los alumnos cuenten con las competencias básicas requeridas en este nivel”. Para lograr este objetivo el PSE se propone tres metas:

- Actualizar a 87.9% de los docentes de escuelas públicas federales a través de cursos de actualización y/o capacitación, relacionados a la reforma de la EMS

- Aumentar la eficiencia terminal a 65.7% en el nivel.

- Dar “orientación educativa” a 100% de los alumnos que cursan el nivel.

Me parecen muy poco afortunadas las metas propuestas para alcanzar el objetivo enunciado. La descoordinación del subsistema ha sido históricamente un obstáculo importante e insalvable hasta ahora para la definición de las características esenciales del nivel, del estudiante y del egresado, de los maestros y los contenidos. Las metas propues-

tas son demasiado puntuales y no hacen referencia al problema de la desintegración. Tomarlo en serio supone la coordinación entre las diversas modalidades, instancias administrativas, tipos de control e instituciones.

- ¿Cómo se pretenden resolver los problemas derivados de los múltiples objetivos e intereses de las instituciones e instancias administrativas que la imparten, de la diversidad de mecanismos de selección e ingreso, permanencia y egreso, y de las calidades muy diversas en la prestación del servicio y en los aprendizajes adquiridos por los estudiantes?

- ¿De qué manera se propone mejorar y ampliar las relaciones y la comunicación entre los subsistemas, las modalidades, las entidades federativas y las instituciones, respetando la identidad de los sistemas?

Por otro lado, este objetivo está referido a la calidad de la educación impartida. Una de las acciones para lograrla es la organización del currículo por competencias. Cabe preguntarse:

- ¿Cómo se va a garantizar que los alumnos cuenten con las competencias básicas requeridas para ese nivel, si los planes y programas no están diseñados a partir de ese concepto, y los maestros no están formados para enseñar por competencias?

- No se puede pasar por alto que son muy pocos los jóvenes de 15 a 18 años de edad, quienes están en posibilidades de dedicarse de tiempo completo a los estudios. ¿La propuesta de trabajar por competencias mejora las posibilidades de que los certificados de los diferentes tipos de modalidad sean mejor valorados en el mercado de trabajo?; ¿cuáles son los beneficios concretos que este cambio traería a los egresados de la EMS?; ¿cómo se va a atender el problema de la actualización de los profesores?; ¿es suficiente el curso propuesto, o qué otras acciones se llevarán a cabo a este respecto?

- Por último, sería bueno que la autoridad correspondiente explicara a través de qué estrategias pedagógicas se pretende aumentar la eficiencia terminal en 3.8% programado –de 61.9% a 65.7%–, cómo se calculó y bajo qué criterios.

2. Otro objetivo, tan importante como el anterior, es el relacionado con la equidad educativa. En razón de ella el PSE se plantea otorgar durante el sexenio 250 mil becas a alumnos que provienen

de hogares con ingreso familiar igual o menor al establecido como línea de pobreza patrimonial y que no reciben beca del programa de Oportunidades, con objeto de lograr una cobertura de 68%, es decir, incorporar a 6.5% más jóvenes en edad de cursarla en los seis años del sexenio.

No cabe duda que es indispensable apoyar con ayudas financieras a los jóvenes que lo necesitan, de manera que la igualdad de oportunidades educativas sea una realidad. En ese sentido, las becas propuestas son un acierto y suponen un esfuerzo financiero importante. Sin embargo, el número planeado, frente a las dimensiones de la demanda por ese tipo de educación, es muy pequeño, si se toma en cuenta que en el ciclo escolar 2006-2007 había en EMS un total de 3.7 millones de alumnos, los cuales representaban 61.5% de la demanda. ¿Acaso la subsecretaría no cuenta con los medios financieros suficientes para que el número de becas sea realmente significativo? o, más bien, ¿es que no existe en el gobierno actual el compromiso político de financiar adecuadamente a este nivel educativo?

3. Con relación al objetivo de fomentar una gestión escolar e institucional, el PSE plantea que al terminar el sexenio, 100% de los directores de los planteles federales hayan sido contratados mediante concurso de oposición.

Además de establecer criterios transparentes y equitativos de contratación de directores, esta acción supone un importante esfuerzo por profesionalizar la carrera de director, en la medida en la que serán los conocimientos y capacidades las que permitan que alguien ocupe un puesto directivo, lo cual es a todas vistas un acierto.

### **Temas transversales**

- Ya se decidió aplicar la prueba Enlace a los alumnos de este nivel. Ojalá los resultados de esta evaluación se utilicen para mejorar los aprendizajes de los jóvenes y no para hacer una jerarquía arbitraria de las escuelas.

- Es muy importante que el subsistema cuente con una infraestructura adecuada y suficiente. Corresponde al sistema educativo asegurar un lugar en la escuela para todo aquel que lo desee y cumpla con los requisitos académicos. No es admisible que haya jóvenes que queden fuera por falta de cupo.

En síntesis, el ejercicio realizado con el propósito de orientar las políticas hacia la educación

tiene aciertos, pero también debió haber sido más incisivo de manera que el logro de sus metas garantice una mejora real en la calidad y la equidad.

## **COMENTARIOS QUE REFIEREN A LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Marisol Silva Laya<sup>17</sup>

### **Introducción**

El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 está organizado en torno a seis grandes objetivos: calidad, ampliación de oportunidades/equidad, aprovechamiento de las TIC, educación integral, participación productiva y competitiva, y gestión escolar. A diferencia de programas anteriores, no está estructurado de acuerdo con los diferentes niveles y modalidades educativas. Por ejemplo, el programa anterior contenía subprogramas sectoriales para cada nivel, los cuales partían de un diagnóstico de la situación donde se reconocían los principales problemas y retos, para desembocar en el establecimiento de objetivos estratégicos, líneas de acción y metas, y con ello se mostraba el rumbo que se le imprimiría a la educación<sup>18</sup>. El PSE 2007-2012 carece de un diagnóstico y de una orientación general que nos permita comprender hacia dónde irá el sistema de educación superior y cuáles son sus principales desafíos y prioridades. Dadas las características del actual programa, las propuestas para cada uno de los niveles –y en este caso para el superior– deben rastrearse en los planteamientos de los seis grandes objetivos. Así tenemos que el PSE, para educación superior, propone 20 estrategias, 109 líneas de acción y 11 metas, tal como se muestra en el cuadro 1.

En los apartados sucesivos comentaremos brevemente los asuntos más importantes que se desprenden de estas propuestas.

### **El modelo de planeación y sus implicaciones**

Lo primero que salta a la vista es una falta de correlación numérica entre las estrategias, líneas de acción y metas. Parece difícil que a través del establecimiento de sólo 11 metas se pueda dar cauce

<sup>17</sup> Investigadora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

<sup>18</sup> Poder Ejecutivo Federal (2001). Programa Nacional de Educación 2001-2006.

a las 109 líneas de acción propuestas. De esto se desprende que probablemente muchas de esas líneas no contarán con una operacionalización que asegure su puesta en marcha y sus logros. En tal sentido, el PSE corre el riesgo de convertirse en una lista de buenas intenciones que carece de prioridades, procedimientos para su ejecución, responsables, plazos y resultados esperados. Por otra parte, encontramos que la determinación de algunas metas se sustenta en cálculos confusos –si no erróneos–. El cuadro 2 ofrece dos ejemplos.

En el primer caso, parte de una cobertura educativa –matrícula escolarizada– de 24.3%, pero no especifica si se incluye al posgrado o se trata sólo de licenciatura, en cuyo caso la línea base sería de 25.2%<sup>19</sup> y no 24.3%. Cabría entonces la pregunta acerca de ¿por qué establece una línea de base inferior? Al mismo tiempo, no precisa cómo se pretende llegar a 30% de cobertura ni por qué ese es el escenario deseable. Por otra parte, lo relativo a la tasa de atención o cobertura de las diferentes entidades federativas es sumamente confuso. El PSE refiere que actualmente hay 15 entidades con una cobertura de al menos 25% y pretende llegar a 18%. Pareciera que son 15 las entidades que tienen un mejor promedio y la meta es impulsar a 3 entidades más a lograr tal situación; sin embargo, no se establece cuál es la media nacional y cuál es el estándar deseable y, peor aún, no se especifica cuáles son las entidades que presentan mayores rezagos y qué tratamiento recibirán para lograr mejores rendimientos.

Este examen, que nos remite a la parte más bien técnica de la planeación, revela importantes implicaciones en materia de política educativa. Entre ellas cabe la pregunta acerca de la estrategia que se abordará para ampliar la cobertura en la magnitud prevista. Entre las líneas de acción se anuncia la diversificación de la oferta y la creación de nuevas instituciones; sin embargo, estas mismas estrategias han sido ensayadas en el pasado sin los resultados deseados. Vale la pena recordar que durante el sexenio pasado se crearon 85 nuevas instituciones, pero que éstas tuvieron una contribución magra al aumento de la cobertura,<sup>20</sup> y algo

similar está sucediendo con algunas iniciativas de diversificación educativa. Tal situación amerita una revisión profunda del papel que han jugado estas estrategias en el escenario de la educación superior en términos de la relevancia de la oferta educativa, ya que corre el riesgo de apostar a la expansión de opciones que no siempre satisfacen las necesidades e intereses de un grupo poblacional muy heterogéneo. Por otra parte, se advierte que en este objetivo de ampliación de oportunidades educativas queda desdibujada una tarea urgente del sistema de educación superior, que es el cierre de las brechas existentes entre las entidades con diferentes niveles de desarrollo.

### **Conceptos fundamentales: un enfoque limitado**

El PSE 2007-2012 retoma los temas y problemas que han sido identificados como prioritarios en el ámbito de la política educativa, muestra de ello son la calidad y la equidad que dan sustento a los dos primeros objetivos del PSE. Sin embargo, se aprecia una concepción limitada de los mismos, lo que se traduce en líneas de acción y metas que no otorgan una atención integral a los problemas sino que se concentran en algunos de sus factores, con lo que podemos vislumbrar alcances limitados en la solución de los mismos.

En lo que a la calidad se refiere, a pesar de que las líneas de acción contemplan tareas medulares como el mejoramiento del personal académico, la atención diferenciada a los estudiantes, la evaluación y la innovación pedagógica; las metas establecidas dan cuenta de un concepto centrado en los insumos –profesores con posgrados– y, tal vez, en resultados –evaluaciones de CIEES–; pero deja claramente de lado la atención a los procesos de enseñanza y aprendizaje, que son los que pueden detonar una transformación radical de la calidad educativa. El PSE 2007-2012 repite el error, ya señalado tantas veces, de tomar los estudios de posgrado como un seguro automático para mejorar la práctica docente, y deja de lado la promoción de otras alternativas para impulsar un mejor desempeño docente. Al mismo tiempo, se extraña la visibilidad que cobraron en el sexenio pasado

<sup>19</sup> Véase Poder Ejecutivo Federal (2006). VI Informe de Gobierno.

<sup>20</sup> Estas IES atendieron a 39,013 alumnos para el ciclo 2005-2006; que representaba apenas 1.6% de la matrícula total del sistema de educación superior. Véase Silva, Marisol (2006).

*Valoración del cumplimiento de metas Subprograma Sectorial de Educación Superior del PNE periodo 2001-2006. Reporte técnico elaborado para la Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).*

### Cuadro 1 Propuestas para educación superior

Objetivos	Estrategias	Líneas de acción	Metas
1. Calidad de la educación	5	33	3
2. Oportunidades educativas/ Equidad	3	16	3
3. Tecnologías de la información	2	7	1
4. Educación integral	3	14	1
5. Educación para la competitividad	3	19	2
6. Gestión	4	20	1
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>109</b>	<b>11</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Poder Ejecutivo Federal (2007). Programa Nacional de Educación 2007-2012.

### Cuadro 2 Algunas metas establecidas para educación superior

Objetivo	Indicador	Situación 2006	Meta 2012
2. Oportunidades educativas (equidad)	Cobertura educativa	24.3%	30%
	Núm. de entidades federativas (e.f.) con cobertura de al menos 25%	15 e.f. con una cobertura de al menos 25%	18 e.f. con una cobertura de al menos 25%

las políticas de mejoramiento de la calidad dirigidas a transformar los procesos de enseñanza y de aprendizaje para otorgar una mayor centralidad al aprendizaje de los estudiantes; a pesar de que éstas se mencionan brevemente, no se presenta un balance de los logros ni las prioridades actuales.

Lo relativo a la equidad, contenida en el objetivo sobre ampliación de las oportunidades educativas, se operacionaliza mediante el otorgamiento de becas y la ampliación de la cobertura en los términos que señalamos en el apartado anterior. Sin embargo, de esta manera la equidad se entiende sólo como oportunidades de acceso a la educación superior, pero no se complementa con las oportunidades necesarias para asegurar que los jóvenes obtengan los resultados de aprendizaje necesarios para un desempeño adecuado en las diferentes esferas de la vida. Éste es un requisito indispensable, suficientemente demostrado por la investigación

educativa, pero no ha logrado permear el ámbito del diseño de la política pública.

Otro concepto que se advierte como limitado en las metas de educación superior es el de educación integral. Aunque alude a la “formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos [...] para fortalecer la convivencia democrática e intercultural”;<sup>21</sup> se traduce en una meta que sólo toma en cuenta la formación de competencias profesionales, y únicamente en los institutos tecnológicos, universidades tecnológicas y universidades politécnicas. Con ello se desdibuja la idea de educación integral y se prioriza la formación profesional, que de suyo es privilegiada en este nivel educativo, además se

<sup>21</sup> Secretaría de Educación Pública (2007). Programa Sectorial de Educación 2007-2012, p. 20.

fija sólo para un sector del sistema de educación superior, quedando el otro al margen de este propósito formativo.

Por último, en el PSE 2007-2012 se percibe la decisión gubernamental de mantener e impulsar la política de evaluación y acreditación de la educación superior, la cual sin duda es necesaria para asegurar mejores niveles de calidad; sin embargo, se echa de menos una revisión crítica del desempeño de esta política hasta el día de hoy y una redefinición para la nueva administración. Es de hacer notar que aún la educación superior no cuenta con un sistema de evaluación aplicable a todo el conjunto de IES, que permita asegurar la calidad educativa y que en ocasiones las distintas instancias evaluadoras pueden tener contradicciones. Las principales iniciativas del gobierno han asociado las prácticas evaluativas con el otorgamiento de recursos extraordinarios, con lo que resulta reducido el número de instituciones que entran en esta dinámica; mientras que un amplio segmento se mantiene al margen. Así, el impacto de la evaluación y las prácticas de aseguramiento de la calidad todavía no alcanzan el nivel de logro deseado. Por otra parte, conviene señalar que los procesos educativos no son suficientemente tomados en cuenta en las evaluaciones actuales, por lo que resulta necesario implementar estrategias que permitan un acercamiento cualitativo al fenómeno de la educación superior, más allá de los indicadores cuantitativos de insumos y resultados.

#### **Ausencias que denotan prioridades**

Las 11 metas establecidas para la educación superior se podrían leer como una definición de las tareas prioritarias que serán emprendidas; en contraparte, ¿qué pasará con las líneas de acción desprovistas de éstas? En este escenario, resulta preo-

cupante la ausencia de metas en algunos temas medulares: el financiamiento es uno de ellos. Si bien el PSE planea incrementar el financiamiento, definir una política de Estado al respecto y diseñar un nuevo modelo de asignación presupuestal, no materializa estas intenciones en metas concretas sobre magnitudes y criterios de financiamiento que establezcan claramente el compromiso real de la nueva administración con este nivel educativo. Habría que recordar que en el sexenio pasado se propuso llegar a 1% del PIB, lo cual no se logró. ¿Qué podemos esperar en el sexenio que inicia?

Otras ausencias encienden focos rojos, tales son: las estrategias para lograr la coordinación y regulación del sistema de educación superior, entre ellas una ley específica; las políticas de posgrado; las orientaciones para impulsar la innovación de la gestión, los modelos y procesos educativos; las políticas de calidad centradas en los procesos educativos y en el aprendizaje de los estudiantes, entre otros. Éstos son temas cruciales, que al no ser abordados con la contundencia necesaria, generan preocupación sobre la posibilidad que tendremos en este sexenio de avanzar en la construcción del sistema de educación superior que demanda la sociedad mexicana.

#### **4. Consideración final**

El PSE 2007-2012 resulta poco innovador; retoma algunos elementos identificados como imposterables, pero no valora los alcances y limitaciones experimentados en el pasado y carece de un análisis crítico y prospectivo de las estrategias. No puede dejar de señalarse que este proceso de planeación no tomó en cuenta las valiosas propuestas de diferentes instancias de la sociedad, entre ellas la ANUIES, el Consejo de Especialistas y el Observatorio Ciudadano de la Educación; con

**Cuadro 3. Conceptos implicados en las metas de educación superior**

<b>Objetivo</b>	<b>Indicador/Meta 2012</b>	<b>Implicaciones</b>
1. Calidad	72% profesores con posgrado 60% de alumnos en programas con nivel 1 de CIEES	Prevalece un enfoque de insumos y resultados. Ausencia de procesos
2. Oportunidades educativas (equidad)	400 mil Becas Cobertura educativa 30% 18 entidades con al menos 25%	Oportunidades de acceso, pero no de obtener resultados satisfactorios



ello se perdió la oportunidad de ofrecer un programa más relevante y con mayor fundamento conceptual y técnico. En suma, el PSE no ofrece elementos suficientes para comprender y enfrentar los principales desafíos de la educación superior: sentido de la educación y pertinencia social, calidad y equidad; articulación y flexibilidad del SES, ampliación y diversificación de la oferta y financiamiento. Por ello queda abierta la pregunta: ¿qué rumbo tomará la educación superior durante el presente sexenio?

## COMENTARIOS QUE REFIEREN A LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

Mercedes de Agüero<sup>22</sup>  
Mercedes Ruiz<sup>23</sup>

Los comentarios al Programa Sectorial de Educación están organizados en tres apartados: el primero presenta sucintamente la situación de la educación de jóvenes y adultos en México<sup>24</sup> (EDJA); el segundo expone un análisis global del PSE, y en el tercero se analiza con detalle la propuesta educativa en materia de educación de adultos.

### I. Punto de partida

La educación de adultos en México se ha caracterizado por ser una política de carácter remedial y compensatorio dirigida a la población con escaso contacto escolar, etiquetados como analfabetas y/o rezagados educativos. A lo largo de la historia de la educación en México, la castellanización, la desanalfabetización y las actividades vinculadas al mundo social y del trabajo han hegemonizado la visión de la educación de adultos; basta mencionar las casas del pueblo, las escuelas rurales, las misiones culturales, la gran campaña de alfabetización (1944) y otras más, hasta la institucionalización de la educación de adultos, con

<sup>22</sup> Investigadora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

<sup>23</sup> Académica del Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

<sup>24</sup> UIA (2006). Seminario de las Perspectivas de la Educación en México. México, UIA, 77p. (Documento) Examina la situación reciente de la educación en México, los principales problemas y las recomendaciones necesarias. Se dirigió al equipo de trabajo de la SEP, Josefina Vázquez Mota en diciembre de 2006.

la creación del Instituto Nacional para la Educación de Adultos (1981).

Si bien la educación de adultos ha sido parte de las políticas educativas en México, se ha caracterizado por su carácter marginal que se expresa en los bajos presupuestos, la falta de profesionalización de los educadores de adultos y la visión, en mucho de los casos, de que no es necesario atender a esta población. En este marco, cabe señalar las palabras de Moisés Sáenz,<sup>25</sup> maestro normalista y funcionario de la naciente Secretaría de Educación (1921), que planteaba lo siguiente:

[...] hablando del factor tiempo, me viene a la mente nuestra situación con relación al analfabetismo. Ustedes saben que tenemos un alto índice de analfabetismo. Son tantos los adultos que no saben leer y escribir que hemos llegado a la conclusión de que la única manera de hacer que desaparezca el analfabetismo es esperar pacientemente que los analfabetas se mueran [el subrayado es nuestro], es decir, en veinticinco o treinta años, cuando la presente generación de gente pase a mejor vida. Habremos resuelto el problema, a condición, por supuesto, que entretanto no hayamos estado dejando a los niños crecer analfabetas. (Loyo, 1985:30)

En este sentido, planteamos, la hipótesis, que si bien la EDJA ha estado presente en las políticas educativas, la herencia de la escuela rural mexicana sedimentó la visión de la educación de adultos en su carácter escolarizado, voluntario (misionero) y con escaso valor para los tomadores de decisiones. Una educación compensatoria, marginal y para pobres.

De acuerdo con las cifras oficiales, en México existen poco más de 30 millones de personas en rezago educativo, de los cuales 8.4% son analfabetos, 14.3% sin primaria completa y 21.2% sin secundaria terminada. Se atiende a poco menos de 10% (un millón de personas por año) y recibe 0.92% del presupuesto total de la SEP (UIA: 2006).

<sup>25</sup> Representa uno de los grandes pensadores del proyecto de la escuela rural mexicana. Loyo, A. (1985). *La escuela rural mexicana*. México: Ediciones El Caballito-SEP. (Biblioteca Pedagógica)

## **II. Una mirada global del PSE**

### **1. Escasa presencia de la educación de adultos**

A lo largo del documento conformado por 63 páginas, y poco más de 20 mil caracteres, la problemática de la educación de adultos o problemas asociados al campo, aparecen escasamente en el PSE 2007-2012. Pero lo más importante no es el número de veces que se menciona, eso sería irrelevante si cuando se alude al tema se reconociera, aunque fuera en una sola ocasión, la gravedad del problema, se ofreciera un diagnóstico certero, una visión amplia y se plantearan iniciativas novedosas y pertinentes. Desafortunadamente tampoco es el caso.

### **2. Visión restringida de la educación de adultos, con un mayor énfasis en el nivel de la secundaria y grupo de edad**

En el escueto documento, y particularmente en el apartado correspondiente (“Estrategias y líneas de acción”, objetivo 2, inciso 2.15 y 2.16), prevalece una visión restringida de la educación de adultos. La noción de rezago educativo parece ser el límite y el sentido que articula la visión de la educación de adultos. Igualmente, llama la atención que la referencia al rezago educativo se remita en especial a la población de 15 a 39 años que no ha concluido su educación básica. ¿Qué significa esta visión? ¿Únicamente se atenderá a este grupo de edad? ¿Qué pasa con quienes están fuera de ese rango?

### **3. La alfabetización ausente: ¿dónde está la población analfabeta?**

A lo largo del documento, no se menciona el problema del analfabetismo. No es que ya lo hayamos solucionado. Actualmente, según las estimaciones del II Censo de Población y Vivienda, son 5.7 millones de personas que están en esa condición, principalmente se trata de mujeres del medio rural e indígenas. Además, en buena medida el problema está geográficamente localizado. El programa, sin embargo, nada dice al respecto; tal parece que ni por la localización de la población analfabeta ni por su dimensión resultó de interés para quienes diseñaron el programa, quienes están hablando de una política de equidad o exclusión.

### **4. En una política de becas en apoyo a la educación, no se beneficia a los jóvenes y adultos**

En el programa sectorial, la política de becas educativas ocupa un lugar relevante. Prácticamente

en todos los niveles educativos, desde la educación básica hasta el posgrado, están considerados apoyos a los niños y jóvenes o a sus familias. La excepción es la educación de adultos. Para esa modalidad educativa no solamente no se consideran apoyos especiales para la población demandante del servicio, ni siquiera se preocupa por una elemental profesionalización de los educadores para mejorar la atención del servicio.

### **5. Más que una estrecha colaboración del INEA y el CONEVyT, se requiere una verdadera transformación de la institución responsable de la educación de adultos.**

En el apartado correspondiente se plantea, como una de las acciones a poner en marcha, la importancia de adecuar y fortalecer el marco de acción institucional entre el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y CONEVyT para puntualizar responsabilidades y establecer compromisos en el combate al rezago educativo. Desafortunadamente, desde la creación misma del CONEVyT en la administración anterior, se dijo que se buscaría la colaboración entre ambas instituciones y se atendería más eficaz y eficientemente la educación para adultos, pero lo cierto es que ni una cosa ni la otra. Solamente se incrementó el aparato administrativo, y en la práctica ha persistido una ambigüedad de cuál es la entidad responsable de atender el problema y cuáles los mecanismos de exigibilidad en ambos casos. Actualmente, con el argumento de falta de atribuciones o presupuesto, nadie parece hacerse cargo del problema. En estos términos, hace falta una verdadera reorganización de la entidad responsable de la educación de adultos.

## **III. Una mirada desde lo particular.**

### **Los problemas de la educación de adultos**

Sintéticamente, los principales problemas en la actualidad son:

- Como una tarea pendiente, falta claridad en los fines educativos.
- La ausencia de liderazgo político y pedagógico.
- La insuficiente oferta de educación básica en las zonas donde se focaliza el problema del analfabetismo y el rezago educativo.
- El rezago es de 30 146 664 personas mayores de 15 años sin educación básica para adultos.
- La ambigüedad estructural: interinstitucional e intersectorial.

- El modelo de educadores voluntarios solidarios: pago por productividad (falta de derechos laborales), rotación de personal y falta de profesionalización.

- Los escasos recursos financieros para esta modalidad educativa.

- Otras tareas pendientes: 1) programas específicos a indígenas, mujeres, adultos mayores de 40 años y viejos, y 2) programas regionales para atender la diversidad cultural y lingüística.

- No hay claridad respecto a una estrategia operativa efectiva para atender a la población invisible, mediante un currículo relevante y pertinente a las necesidades actuales: sociedad del conocimiento y globalización, salud, desarrollo y ambiente sustentables, entre otros temas fundamentales.

- La falta de vinculación real de capacitación para el trabajo y la educación básica de adultos y el Modelo de Educación para la Vida (MEV).

### Comentarios al PSE 2007-2012

Ante esta rápida mirada a la educación de adultos, se hacen los siguientes comentarios al PSE 2007-2012.

1. El PSE desconsidera la mayoría de dichas problemáticas.

2. Llama la atención que la educación de adultos sólo se mencione en el *segundo objetivo* relativo a la ampliación de las oportunidades educativas: “Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad” (p.14).

3. Acerca de este objetivo se agrega lo siguiente:

- Se apuesta a la educación para el cambio social, pero sin una política y estrategia para atender el rezago educativo esto es imposible; además, pareciera que se desconocen los límites de la escuela para la transformación social.

- No se entiende si con “cerrar brechas” se refiere a los grandes abismos sociales o los educativos, o ambos; ésta es una fuerte ambigüedad.

- ¿Qué se entiende por impulsar la equidad? ¿Esto se pretende con más becas? Con becas que no se piensa asignar a los jóvenes y adultos mayores de 15 que están en rezago educativo. Respecto a las metas, cuatro se refieren al otorgamiento de becas para los tres niveles educativos cuyo énfasis está puesto en la educación media superior y la educación superior. Las siete metas que se plantean para atender la cobertura son poco

ambiciosas; por ejemplo, se propone un máximo de nueve puntos porcentuales en la educación media superior. En cifras, la apuesta está en las telesecundarias, pues de una cobertura –entendida como número de aulas– se plantea que en la actualidad se tiene 3.7% y se pretende llegar a 100% de aulas. Asimismo, no se hace mención al problema del rezago, falta de cobertura y calidad de la educación básica indígena (de 40.89% subir sólo a 60%). Pp. 17-18.

- No se dice cómo lograr las metas. ¿Cómo se garantiza la viabilidad del cumplimiento de las metas?

- Se identifica una fortaleza referida al apoyo que se pretende para mujeres madres jóvenes y embarazadas. Sin embargo, surgen preguntas: ¿Se fomentará la tasa de reproducción en este sector de la población? ¿Se busca, sin intención de hacerlo, invertir las tendencias demográficas actuales que se dirigen hacia una pirámide poblacional angosta en su base y ancha en su cúspide?

4. De once *metas e indicadores*, sólo las dos últimas se refieren a los “aproximadamente 30 millones de jóvenes y adultos en rezago”. Cabe señalar que todas las metas están en función de indicadores aritméticos: porcentuales o de números absolutos. Interesan los cuánto hacer y no el cómo lograrlo ni la calidad de dicha meta: eficiencia, relevancia, pertinencia, eficacia y equidad (cuadro 1).

Comentarios al cuadro 1:

- Las cifras que se manejan para el año 2006 (11 millones sin secundaria concluida) respecto a la meta 2012 (3 millones con secundaria concluida) pueden interpretarse como una trampa. En realidad la meta implica dejar a 8 millones sin secundaria. Es una meta perversa que desconsidera, además, las tendencias del sistema de educación básica regular, para niños, es decir, a los jóvenes que egresan cada año de la primaria y no ingresan a secundaria, más el rezago acumulable –por año– de los jóvenes con secundaria incompleta.

- Así planteadas las metas e indicadores, los adultos y jóvenes en rezago no tendrán cabida en las telesecundarias.

- La trampa se refiere a que, si se cumple la primera meta, por ende se resuelve la segunda: si se atienden a los jóvenes entre 15 y 39 años, necesariamente se atiende a la población joven de mayor rezago en secundaria que va de los 20 a los 39 años; justo cuando se tienen los 40 años

**Cuadro 1.**

Nombre del indicador	Unidad de medida	Situación 2006	Meta 2012
Porcentaje entre 15 y 39 años que concluyen secundaria	Personas que concluyen secundaria del grupo de edad de 15 a 39 años	11 millones de personas entre 15 y 39 años de edad <i>sin</i> secundaria concluida	3 millones de personas entre 15 y 39 años de edad <i>con</i> secundaria concluida
Años de escolaridad, población 25 a 64 años	Años de escolaridad	8.4 años	9.7 años

es que comienza a descender la demanda, porque está puesta en la primaria y la alfabetización para adultos. De tal manera:



No se busca atender a personas de 40 y más años.

- Se identifica una visión inmediata al problema, no se explica cómo se incorpora la visión 2030 –con base en la que se dice se construyó el PSE–.

5. Respecto a las líneas y estrategias de acción, se plantean cuatro líneas de acción, de las que sólo comentaré las dos primeras, pues la tercera es una acción para fortalecer la participación estatal y municipal, y la cuarta es una acción concreta para ordenar el flujo de información; ambas son una necesidad administrativa, un requisito para la toma de decisiones, son un paso para plantear metas que sí atiendan la problemática de la educación básica de adultos.

La primera línea se refiere a la oferta de servicios de acuerdo a una educación integral (véase objetivo 4), y la segunda a adecuar y fortalecer el marco de acción institucional. Se comentan las fortalezas y debilidades de ambas líneas de acción.

*Fortalezas:*

a. La propuesta de realizar evaluaciones sistemáticas de aprendizajes, con pertinencia y relevancia al modelo educativo, pero no se precisa si *también se evaluará el currículo*. Asimismo, se evaluará la eficacia de sus esquemas de atención, y de los resultados para disminuir el rezago, no obstante, *¿dónde incluyen al educador solidario en el modelo y en los esquemas de acción?*

b. Se propone recuperar la Secundaria a Distancia (SEA) diseñada en la Subsecretaría de Educación Básica. Al respecto, *no es claro si se piensa recuperar sólo los materiales y el plan curricular o atender el problema estructural de fondo en la educación para adultos relativo a la falta de claridad en sus fines y organización sectorial e institucional.*

c. Destaca la pretensión de revisar y reformular los esquemas de incorporación, inducción, actualización, permanencia y estímulos. *Sin embargo, sólo se hace referencia a “otros beneficios”. ¿Por qué no se dijo con todas sus palabras que los educadores solidarios serán asalariados? ¿No se piensa hacerlo? ¿Estarán pensando en un esquema de outsourcing?*

d. El promover la interacción intersectorial y con la sociedad civil (p. 36) de manera integral, dinámica y eficiente –con acuerdos específicos– de los diferentes programas y servicios. *Parece que no se pretende reflexionar sobre las soluciones a los problemas estructurales.*

*Debilidades:*

a. Pretender impulsar el desarrollo curricular y la innovación pedagógica pareciera ser reiterativo, como en programas y planes sectoriales de sexenios anteriores. En el INEA hay mucha experiencia en desarrollo curricular, con sus respectivos programas editoriales que culminan en una propuesta bastante bien lograda con el MEV –aunque aún está pendiente su evaluación–. Se reconoce la necesidad de desarrollo curricular e innovación en programas para grupos específicos: mujeres, indígenas y 15-39, pero falta precisar algunos aspectos: *¿Entre quiénes se impulsará la innovación: en el equipo técnico central, ajeno a las necesidades de los centros de atención, en los educadores voluntarios solidarios, o entre los jó-*

venes y adultos que solicitan el servicio? ¿Por qué más desarrollo curricular y no adecuaciones, ajustes, ampliaciones al MEV? ¿Qué le falta al MEV como modelo educativo? ¿Hay evaluaciones del MEV, qué arrojan, qué se puede decir con base en sus resultados?

*b.* Si bien es necesario, más no suficiente, estrechar la relación del INEA con programas estatales y nacionales de desarrollo y participación social, considero necesario precisar cuáles programas son prioritarios –condición necesaria–; ya deberían saberlo, por qué no se especifica.

*c.* Proyectos que involucren las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). ¿A qué se refieren por proyectos y por qué no referirse al modelo MEV? Esta acción reafirma la hipótesis de que se prioriza la atención de menores de 40 años, y en condiciones menos desfavorables socioeconómicamente.

*d.* Respecto a los acuerdos o convenios con la sociedad civil, habría que especificar con quiénes, y por qué hablar de acciones colaterales cuando muchas de estas organizaciones son las únicas que atienden a la población analfabeta, más pobre, indígena y/o excluida, en varias bien ubicadas regiones del país. Al menos ya se les considera como “colaterales”.

Por tanto, nada nuevo ni mejor hay en el PSE: la visión es inmediata, pragmática, muy corta y poco ambiciosa, la cual no alcanzará para resolver los principales problemas de la educación de adultos o el rezago escolar. Las acciones carecen de relación entre sí como para garantizar la eficacia en la disminución del rezago. La razón, ¿poca claridad, información y/o voluntad?, ¿son cautelosos? De nuevo, la educación de adultos no es prioridad en México.