



Agenda Ciudadana
en **Iberoamérica**
Ciencia, Tecnología e Innovación

México

EDUCACIÓN

DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE LA SITUACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

Coordinación:

Dra. Sylvie A. Didou Aupetit, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, CINVESTAV

Dra. María de Ibarrola, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, CINVESTAV

Dra. Inés Dussel, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, CINVESTAV

Dr. Antonio Ibarra Romero, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, UDUAL

Dr. Christopher Martín Lemarchand, Universidad de Guadalajara

Lic. Ma. Cecilia Oviedo Mendiola, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, CINVESTAV

Dra. Laura Padilla González, Universidad de Aguascalientes

Dra. Rosalba Ramírez García, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, CINVESTAV

Mtra. Alejandra Margarita Romo López, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES

Dra. Judith Zubieta García, Instituto de Investigaciones Sociales, IIS, (UNAM)

Dos retos inexcusables enfrentan los gestores de las políticas públicas. El primero, cumplir los objetivos pendientes del siglo XX, con los mismos esquemas utilizados en el pasado; el segundo, considerar que los nuevos retos de la sociedad de la información y del conocimiento pueden abordarse como si no hubiera diferencias en la región con los países más avanzados. La traslación directa de los modelos de cambio educativo de naciones desarrolladas para resolver la situación en Latinoamérica no sería una opción acertada (OEI, 2010: 16).

Las políticas educativas 2000-2015: expansión de los servicios educativos y efectividad de los aprendizajes

En el siglo XXI, los países de Iberoamérica se comprometieron con el desafío “Educación para Todos” (EPT), impulsado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) desde el año 2000, con el fin de procurar los derechos a “la escolaridad (acceso, promoción y egreso de los ciclos escolares considerados fundamentales), [...] al aprendizaje (socialmente relevante y según las capacidades de cada uno), y [...] a un trato digno y a condiciones de igualdad de oportunidades.” (OREALC, 2013: 19). Regionalmente, enmarcaron su quehacer en las “Metas 2021”, de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI, 2010), aprovechando una coyuntura propicia y caracterizada por un abatimiento de la presión para ingresar al sistema educativo debido a la reducción de la natalidad, a cierto crecimiento económico y a una estrecha cooperación educativa entre España, América Latina y el Caribe, por lo menos hasta la crisis de 2008. En paralelo, procuraron reducir los efectos negativos del desempleo, la inestabilidad política, la pobreza, la corrupción, el crimen organizado, el deterioro ambiental y el hostigamiento a grupos vulnerables.

Con esos propósitos, las autoridades educativas emprendieron reformas curriculares para que la población logre lo que UNESCO considera como una de las 10 metas de desarrollo sustentable para 2030: acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento (UNESCO, 2015a); buscaron que la escuela enseñe competencias en materia de salud, sexualidad, deporte, civismo, desarrollo sustentable y convivencia en sociedades plurales, y convocaron a actores empresariales y civiles para que la niñez pueda adquirir conocimientos, valores y actitudes para el ejercicio de los derechos humanos y una cultura de paz y no-violencia, conforme con la idea de que educar no es tarea exclusiva de las instituciones educativas (Romo, 2016).

Aunque cada país definió sus prioridades, según sus contextos de prosperidad, grados de estabilidad política y capacidades educativas y científicas, los dos ejes comunes de la acción pública en Iberoamérica fueron: propiciar una mayor equidad en el acceso y el egreso, para revertir la transmisión intergeneracional de la desigualdad (CEPAL, 2010) y mejorar la calidad de los servicios educativos.

En relación con el objetivo de equidad, según indicadores en su mayoría de 2013, la tasa neta de matrícula de niños de tres años alcanzó 64% con variaciones por país, colocada debajo de la observada en los países desarrollados. Cuba, España, Portugal y Uruguay presentaron una tasa superior a 90%, pero Brasil, Bolivia,



Guatemala, Panamá, Paraguay y República Dominicana reportaron una inferior a 50% (OEI, 2014: 112).

Si bien la mayoría de los países de Iberoamérica universalizaron su educación primaria y otros están cerca de lograrlo, en la secundaria básica, las tasas de matrícula son menores y disímiles: superiores a 93% en Cuba y España, e inferiores a 52% en Guatemala, Honduras y República Dominicana. En la secundaria superior, mientras Cuba, España y Portugal alcanzan tasas de 72 a 80%, otros registran tasas de 25% (UIS-UNESCO).

La población de 25 años y más que sólo cuenta con educación básica representa en promedio 66% (OEI, 2014), pero las proporciones en El Salvador, Honduras y Nicaragua oscilan entre 73 y 87%; mientras que Belice, Cuba y Puerto Rico reportan más de 10 años de escolaridad promedio en su población (UIS-UNESCO).

Asegurar una permanencia efectiva de niños y jóvenes en la escuela implica: mejorar las tasas de finalización en los diferentes ciclos, el promedio fue de 94% en primaria, 85% en secundaria baja y 57% en secundaria superior (OEI, 2014); disminuir las tasas acumulativas de abandono en los últimos grados de primaria y secundaria básica, 11.6% y 17.01%, respectivamente (UIS-UNESCO)—; atender las causas del abandono temprano de la escuela y de la repetición de ciclos escolares; abatir la proporción de alumnos por maestro, aunque se prevé que esa se elevará en los próximos años dado que las proyecciones de crecimiento de la matrícula rebasa las de las plazas docentes (Padilla y Ramírez, 2016).

En ese contexto, para mejorar la calidad, los gobiernos implementaron políticas de inclusión digital. América Latina agrupa regiones cercanas a los mundos desarrollados y en desarrollo, donde 78% y 32%, respectivamente, de la población tiene acceso a Internet. Sudamérica es la más conectada de América Latina con 61.0%, seguida por América central, 46.8%, y el Caribe 41.9% (International Telecommunications Union, 2015; Internet World Stats, 2015). Programas como el Plan Ceibal en Uruguay pretendieron reducir la proporción de estudiantes por equipo, integrar las TIC curricularmente y evaluar su impacto; capacitar a los profesores y difundir las prácticas innovadoras a nuevas audiencias (Dussel, 2016).

Los países de Iberoamérica que adoptaron políticas innovadoras en Educación y Formación Técnica y Profesional para el trabajo (EFTP) detonaron cambios importantes en los subsistemas de escolaridad técnica y formación profesional. La promoción de este tipo de formación al nivel terciario, el fortalecimiento de las instituciones tecnológicas de nivel superior y la incorporación del posgrado y la investigación tecnológicas en estas últimas o, en ocasiones, la creación de instituciones estrictamente de posgrado para la innovación y el desarrollo tecnológicos mejoraron los mecanismos y niveles de articulación con el mundo del trabajo. No obstante, escasea la información sobre los recursos institucionales, materiales y humanos disponibles, su distribución al interior de los países y entre ellos, la eficiencia y calidad en el aprendizaje y el destino de los egresados. Las instituciones especializadas en la formación y capacitación continúan siendo segunda prioridad en las demandas escolares de las nuevas generaciones estudiantiles, a la vez que las instituciones más académicas se rehúsan a explicitar y proponer de manera sistemática una formación laboral (De Ibarrola, 2016).



En la cúspide del sistema educativo, particularmente en post-licenciatura e investigación, las autoridades procuraron elevar la pertinencia local, regional y global de los estudios y su sostenibilidad en una agenda de desarrollo; implementaron nuevos esquemas para su organización académica, en un contexto de creciente mercantilización y depreciación de la formación científica y tecnológica (Ibarra, 2016).

No obstante, en 2014 al realizar el seguimiento a las metas 2021, la OEI advirtió que pese a los resultados en la escolarización obligatoria y en las tasas de paridad de género, queda por mejorar la inclusión. Para ello es indispensable reducir el analfabetismo, pues la población en esa condición supera los 34 millones, 33 en Latinoamérica y el Caribe y poco menos de un millón en España, cifra que equivale a 4.6% (UNESCO, 2010). Por la estructura demográfica de los países de América Latina y el Caribe, las tasas de analfabetismo juvenil (grupo de edad de 15 a 24 años) son menores que las de los adultos; las primeras giran en torno a 3%, aunque el Caribe (Haití, por ejemplo) mantiene tasas superiores a 15% (Zubieta, 2016).

En forma general es importante mejorar el acceso a todos los niveles educativos de los grupos marginados, entre ellos indígenas, migrantes y discapacitados. De manera específica, urge reducir la selectividad del sistema universitario, ya que por cada 27 jóvenes de estratos de altos ingresos (quintil 5), sólo uno de bajos ingresos logra concluir cinco años de estudios postsecundarios (OEI, 2010: 23) y revertir una estratificación social agravada en el acceso al posgrado.

Optimizar resultados y transitar hacia un nuevo modelo de políticas

En Iberoamérica, en todos los niveles educativos, se incrementó la matrícula; no obstante, los estudiantes no aprenden lo que deberían, sólo dos tercios de los egresados de primaria y la mitad de los de secundaria dominan las competencias básicas en lectura, sus resultados son todavía más insuficientes en matemáticas. En algunos países, más de la mitad de los jóvenes latinoamericanos no cuenta siquiera con conocimientos cívicos fundamentales (Martin y Guzmán, 2016). Las escuelas no transmiten en forma pertinente los conocimientos exigibles ni aprovechan a su máxima capacidad los recursos instalados. Pese a programas para reclutar a maestros, evaluarlos y revalorizar la profesión docente, esa no es de alto estatus (OEI, 2013): los salarios y las condiciones laborales son deficientes, la formación inicial es de baja calidad y las oportunidades de desarrollo profesional son limitadas (OREALC, 2013: 25). Aunque haya habido reformas de la escuela, profesores, directivos y administrativos no intervienen activamente en una reconfiguración de la misión educativa. Los anhelos de los alumnos y sus familias, pero también de otros sectores, son escasamente escuchados por las autoridades.

Entre los problemas crónicos por atender a escala regional, destacan entonces:

1. La inadecuación de modelos de gobernabilidad y administración escolar de los planteles educativos: en la mayoría de los países latinoamericanos donde el Estado asume un papel protagónico, la escuela ha sido dirigida desde arriba



por una burocracia cada vez más compleja. Las experiencias de las escuelas independientes (Colombia y México), pero también de descentralización, arrojaron evidencias de que los niños de padres involucrados en el proceso educativo obtienen mejores resultados, y de que las escuelas que incitan mayor participación de la comunidad tienen alumnos con mejor desempeño.

2. La falta de coordinación entre los programas manejados por distintas dependencias gubernamentales y organizaciones mundiales (UNICEF, 2012).
3. El debilitamiento del vínculo de la investigación con el posgrado, la fragmentación nacional, institucional y social de la investigación para el desarrollo y la captura privada de la innovación.
4. Las “claras diferencias y desigualdades entre unos países” (OEI, 2014: 8), en consonancia con su situación socio-económica. Para avanzar en el acceso con equidad a una educación de calidad, se requiere evaluar las necesidades de inversión vinculadas con la puesta en práctica de las diferentes metas educativas. Mientras Bolivia, Belice, Costa Rica, Cuba y Puerto Rico invierten más de 6% del Producto Interno Bruto (PIB) en educación, Guatemala y Portugal lo hacen con menos de 3.3% (UIS-UNESCO).

La región confronta, además, desafíos relevantes que no siempre fueron objeto de políticas de envergadura, aunque sí de programas. Consisten en la erradicación del trabajo infantil; la creación de entornos *ad hoc* de aprendizaje, principalmente para poblaciones en desventaja; el reforzamiento de las capacidades de producción científica y de vinculación con el entorno; la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (OEI, 2010) y de procesos de internacionalización *in situ*; un mayor protagonismo de las instituciones de educación superior en la resolución de los problemas educativos en todos sus niveles.

Los investigadores de la educación, pero también los padres de familia, los alumnos y los sectores interesados (asociativos, empresariales y sociales) deben estar asociados a las decisiones que conciernen a esos puntos de agenda. Sería conveniente que participen en mecanismos de toma de decisiones, en los niveles micro, meso y macro, para definir políticas socialmente arraigadas, concertadas y efectivas, ante los cuestionamientos a los mecanismos actuales de validación de la acción pública (OREALC, 2013).

Hispanoamérica frente al futuro

En ese contexto, un reto apremiante consiste en concertar planes de acción eficientes y de interés mutuo, en la educación formal, no formal e informal, con aliados representativos de la pluralidad existente en las sociedades hispanoamericanas. Es impostergable reanudar de manera vigorosa programas de alfabetización, inspirándose en prácticas exitosas en el mundo y entendiendo la alfabetización como un *continuum* entre el primer nivel educativo y niveles superiores, que garantice una inserción en el mercado laboral, posibilite nuevos aprendizajes en todas las etapas de la vida y favorezca la formación de una ciudadanía responsable.



En forma proactiva, y considerando recientes declaratorias de organismos internacionales, sería conveniente que los gobiernos de la región forjaran propuestas educativas propias en cuanto a:

1. Diseñar un modelo de “financiación innovador, acrecentado y bien invertido, y mejores modalidades de ejecución” (UNESCO, 2014: 10)
2. Brindar “posibilidades equitativas de acceder a una enseñanza y formación técnica y profesional formal y no formal, adaptada al mundo laboral, y de finalizar esos estudios, así como a posibilidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida” (UNESCO, 2014: 8), propiciando el desarrollo educativo integral de infantes, niños, jóvenes, adultos y mayores.
3. Monitorear sistemáticamente los avances en materia de adquisición de competencias técnicas, valorales y disciplinarias, definidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como “el principal motor e impulsor del bienestar individual y del éxito económico del siglo XXI.” (OECD; 2015:1). En Iberoamérica, sólo España y Chile participaron en la Encuesta sobre Competencias entre la población adulta coordinada por la OCDE.
4. Reorganizar la Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (EFTP) tomando en cuenta la diversidad de la población a atender. Para ello, es preciso considerar un marco reglamentario de funciones, obligaciones y rendición de cuentas; fomentar el diálogo social con el sector privado y todas las partes interesadas; diversificar las fuentes de financiamiento; establecer medidas para garantizar equidad, acceso, calidad y pertinencia en la relación con los mercados de trabajo y formar al personal docente y de gestión necesario, además de establecer marcos de cualificaciones bien articulados y basados en resultados de aprendizaje (UNESCO, 2016).
5. Flexibilizar los sistemas de aseguramiento de calidad y controles de gestión basados en indicadores, incorporándoles procesos, condiciones y expectativas de los actores involucrados.
6. Empujar la internacionalización del sistema educativo en una perspectiva más inclusiva en cuanto a los actores y a las escuelas, con visos de cooperación sur-sur, refiriéndola a las dimensiones del *currículum*, de la movilidad docente y científica entrante, además de estudiantil, y de los diplomas conjuntos.

Concertar una agenda incluyente para una educación de calidad implica identificar las aspiraciones sociales. Supone inaugurar un ciclo de políticas ancladas en una ética (la educación es un bien público y debe dar a todos posibilidades de incrementar su capital social y cultural) y en una aspiración (en la sociedad actual, los individuos aprenden en todos los lugares y a lo largo de toda su vida). Sugiere diseñar programas responsivos a entornos inciertos y a futuros cada vez menos predecibles en lo laboral, lo político y lo económico implica “apostar por la creatividad” (OEI, 2010: 9).



Educación en México

Los estudios comparativos producidos por los organismos internacionales o macro-regionales a los que se adhirió México¹ permiten ubicarlo en el marco geográfico-político de Hispanoamérica y en escenarios internacionales. A escala nacional, el gobierno, la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), los organismos de evaluación (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación-INEE), las asociaciones expertas (Consejo Mexicano de Investigación Educativa-COMIE), interinstitucionales (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior-ANUIES, Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior-FIMPES) o civiles (Educación a debate), las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las redes empresariales o ciudadanas interesadas en la educación, generan reportes sobre el estado de ésta y las políticas implementadas. Un repaso a esos documentos indica que en México tres problemáticas centrales atendidas por las políticas públicas y de interés ciudadano son: la equidad y la inclusión, la calidad de las escuelas y el logro de aprendizajes significativos.

Equidad e inclusión en un sistema educativo de grandes dimensiones

El sistema educativo nacional es masivo y heterogéneo. En el ciclo escolar 2015-2016 la matrícula alcanza más de 36 millones de alumnos, 84% en educación obligatoria, 10% en superior y el resto en capacitación para el trabajo. La plantilla de docentes está integrada por más de dos millones de maestros, tres cuartas partes en educación básica y media superior. Un total de 248,644 planteles imparten educación básica y media superior; 7,211 licenciaturas y posgrados, y 5,844 capacitación para el trabajo (Presidencia de la República, 2015b: 280 y ss). Domina la oferta pública, principalmente en educación obligatoria (preescolar, primaria, secundaria y educación media superior). El peso del subsector privado varía por nivel y entidad.

Mantener en buenas condiciones de funcionamiento un sistema de tal tamaño obliga a cuantiosas inversiones. El gasto en capital en primarias y secundarias públicas (programado por más de un año para construcción y conservación de edificios escolares) es bajo, por lo que muchas escuelas no proveen entornos amigables de aprendizaje (OCDE, 2015). En 2012, "la diferencia en el índice de calidad de los recursos educativos entre escuelas [era] la más alta de toda la OCDE... reflejando altos niveles de desigualdad en la distribución de los recursos educativos en el país" (OCDE, 2012). Esta desigualdad sectorial y geográfica requiere de atención.

El número de maestros les da un peso político importante, en una situación en la que sus condiciones de reclutamiento, formación inicial, capacitación y condiciones de trabajo o salariales son insatisfactorias: en primaria y secundaria públicas el

1. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos- OCDE, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura-OEI, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe-UDUAL



número de estudiantes a su cargo casi duplica el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (OCDE, 2015). En 2013, conforme con la Ley General del Servicio Profesional Docente, la SEP creó una Coordinación Nacional para organizar los concursos de reclutamiento y promoción de profesores y directivos. Especialistas y sindicatos criticaron sus procedimientos. ¿Cómo regular la profesión docente?, devino así un tema de debate político, su relevancia se acentuará en los próximos años; en efecto, antes de 2030 México tendrá que contratar a 368,200 profesores por jubilación y expansión de la matrícula en los niveles con baja cobertura, lo que lo sitúa en el décimo rango entre los 140 países considerados y en el primero en América Latina (UNESCO, s.f.),

En ese contexto de presiones múltiples, dado que “la inequidad surge cuando determinados grupos de población quedan al margen de los recursos disponibles para otros” (INEE, 2014: 12), la SEP destinó especial atención a grupos vulnerables o en desventaja. Operó el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) y procuró elevar los años de escolaridad de la población, mediante una mayor cobertura y mejor eficiencia terminal. Entre 1990-1991 y 2015-2016, la escolaridad promedio de la población de 15 años y más aumentó de 7.6 a 9.3 (INEE, 2016: 41-43), lo que equivale a haber alcanzado el ciclo de secundaria. Entre 2005 y 2012, la población de 25 a 34 años que alcanzó la educación media superior, pasó de 38% a 46% (promedio OCDE: 83%), pero el porcentaje de la población con educación superior en ese mismo grupo de edad sigue inferior al promedio de la zona OCDE (41%).

Por edad, las tasas de matriculación descienden de 97.3% a los 13 años, a 73.5% a los 15, y 8.1% a los 24 (INEE, 2016: 31). Es reducido el ingreso a los posgrados y a las carreras de técnico superior universitario (OCDE, 2015). La eficiencia terminal por niveles se reduce conforme se avanza en el sistema, pues para el ciclo escolar 2013-2014, en primaria fue de 96.3%, en secundaria 87.7% y en media superior 63.2% (INEE, 2016: 31-39). Disminuir el rezago, el abandono y elevar las tasas de transición de estudiantes entre un nivel y otro demanda una política educativa integral.

Por nivel educativo, entidad y grupo socio-económico, varían las tasas de cobertura. Para el inicio del ciclo escolar 2014-2015, en preescolar, la cobertura promedio fue de 71.9% (en la Ciudad de México fue de 77.9%); en primaria casi alcanzó 100%, en secundaria 87.6% y en educación media superior 57 por ciento. Chiapas, Guerrero, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Oaxaca y Quintana Roo muestran rezagos importantes en alguno de esos niveles. A partir de la educación media superior, las diferencias de acceso por condición de bienestar se ahondan (SEP, 2014). En 2014, cerca de cuatro de cada cinco niños y jóvenes entre 12 y 14 años en pobreza extrema asistían a la escuela y poco más de la mitad de los de 15 a 17 años, en contraste con porcentajes respectivos de 100% y 94% en sectores sociales favorecidos (INEE, 2016: 38).

Brechas de incorporación y mantenimiento en las escuelas afectan a los alumnos, principalmente a los de bajos recursos o indígenas: 40.3% de los inscritos en primaria procede de localidades de alta o muy alta marginación y, en su mayoría, está inscrito en modalidades de educación indígena o comunitaria (91.7%) (Ramírez y Padilla). Para aminorar esas desigualdades, la SEP y otras secretarías de Estado integraron un sistema nacional de becas, que contiene información sobre 217 pro-



gramas (Presidencia de la República, 2015a: 295) financiados por el gobierno federal y autoridades, por la sociedad civil, empresarios y organismos internacionales. En 2015-2016, un total de 6,200,000 alumnos y estudiantes recibieron becas de manutención, de inclusión social (PROSPERA) u otro tipo.

Eliminar la exclusión como característica intrínseca de un sistema que determina el presente y el futuro de quienes no acceden o permanecen en él supone erradicar el analfabetismo. Pese a que su índice disminuyó de 9.5% a 5.2% entre 2000 y 2015, de acuerdo con el Censo General de Población 2010, afecta todavía a 5.4 millones de personas (61% de ellas mujeres), residentes primordialmente en zonas rurales y marginadas (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) o urbanas pobres. Desde su creación en 1981, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) buscó abatir el analfabetismo pero tuvo resultados limitados por sus enfoques fundamentalmente remediales, disociados de las condiciones de pobreza y marginación prevalecientes en México. Actualmente, más allá de la lecto-escritura, el INEA promueve la educación como un proceso integral que comprende los niveles de alfabetización y educación básica (Zubieta).

Por otra parte, urge propiciar una mayor igualdad en la educación superior, debido a sus beneficios y al rendimiento de los grados universitarios en las oportunidades profesionales de los egresados de la educación media superior y superior, mayor en México que en promedio en la OCDE. Conviene procurar la superación de las brechas de inclusión por condición de género, pues si bien las mujeres participan equitativamente en la educación terciaria y representaron en 2013 casi la mitad de los nuevos graduados universitarios, la proporción de las que no trabajan ni estudian supera la de los hombres (OCDE, 2015). En cuanto a la cuestión étnica, pese a la apertura de universidades interculturales y programas de apoyo al ingreso y titulación de estudiantes indígenas y afrodescendientes, éstos siguen siendo sub-representados (Oviedo).

Así, en todos los niveles del sistema educativo, el mejoramiento de la equidad y la inclusión apremia, especialmente a la luz de los flujos generados en la educación primaria y secundaria y la obligatoriedad de la educación media superior.

La calidad educativa: La escuela en el corazón del sistema

En referencia a la Reforma Educativa 2013-2018, el Plan Sectorial de Educación (PSE) enuncia el derecho a una educación de calidad, formula estrategias específicas para cada nivel y otras transversales, con alcances generales.

La primera de las estrategias transversales consistió en una reforma curricular, para articular los programas con los contextos y características de los educandos. No obstante, cuestiones administrativas dificultan su aplicación, principalmente en educación obligatoria, ya que la determinación por ley de los tiempos de enseñanza impide operar planes de estudio flexibles e integrales (OCDE, 2015). En contraste, en educación superior la autonomía de las instituciones permitió desarrollar prácticas de tutorías o enseñanza de idiomas y en las universidades interculturales incorporar saberes autóctonos.



Una segunda estrategia transversal fue abocada a mejorar la gestión de los establecimientos. Más allá de la retórica, tuvo escasos resultados. Las inspecciones frecuentes están centradas en el cumplimiento de reglas (OCDE, 2015). El predominio de supervisiones basadas en mecanismos burocráticos de control dificulta que las escuelas sean más competitivas y sensibles a las necesidades de estudiantes y maestros; agrava la deficiente formación del personal directivo y administrativo, y limita las posibilidades de liderazgo efectivo y toma de decisiones en asuntos clave de la gestión escolar. La pesadez de los trámites de rendición de cuentas (misma que se produce desde la base del sistema hacia la cúspide y nunca en la dirección inversa) distrae a los docentes, académicos e investigadores de sus tareas de enseñanza.

Para sanear ese disfuncionamiento y abrir espacios de participación a los padres de familia, convendría reactivar los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) surgidos en 1993, pero que casi son letra muerta hasta el día de hoy; primero, porque son sólo una figura prescriptiva dentro de una estructura vertical; segundo, los maestros los ignoran o utilizan para reuniones protocolarias bajo su control; tercero, los padres no han sido informados sobre sus funciones; cuarto, nadie los monitorea. Si la exclusión de los padres de los estudiantes revela una mala gestión educativa, la falta de participación de los maestros en servicio para que actúen como gestores fundamentales de la enseñanza y aprendizaje de sus alumnos, es aún más perniciosa. Para que los maestros dejen de ser el último eslabón de una cadena jerárquica en el sistema educativo es necesario proveer la mejor educación superior posible a los aspirantes al magisterio, remunerarlos como los profesionales que son y apoyarlos frente a grupo mediante evaluaciones formativas y colaborativas que incluyan la retroalimentación de sus pares y especialistas, además de brindarles una capacitación inicial y en servicio de calidad (Martin y Guzmán).

Una tercera estrategia transversal consistió en mejorar la política nacional de informática educativa. Desde los noventa se sucedieron programas de equipamiento y formación docente (Red Escolar en 1996, Enciclomedia en 2003 y Habilidades Digitales para Todos en 2008), pero sus alcances, por debilidad o discontinuidad de los programas o por causas exteriores, fueron limitados. Un informe de la Connected Society (organismo de las empresas operadoras de tecnologías móviles) ubica a México por debajo de los países de América del Sur que implementaron programas similares; asocia el ritmo menor de expansión a que, por un lado, en el país aún no se incorporan contenidos de tecnologías digitales en los planes de estudio, a excepción del nivel secundario; por otro lado, a que el equipamiento de laboratorios de informática y la provisión de equipos a los alumnos no avanzan al ritmo requerido para cerrar las brechas de acceso.

En 2013, la Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CSIC) definió una Estrategia Digital Nacional; procuró proveer conectividad a todos los centros educativos, fortalecer las habilidades digitales de alumnos y personal docente y producir contenidos educativos digitales. Una Campaña de Inclusión Digital promovió la competitividad y la equidad en el acceso. En efecto, si bien 49.3% de la población tiene acceso a Internet (alrededor de 60 millones de usuarios) se concentra en la región metropolitana (53.4% en el Distrito Federal) y norte (53.4% en Baja



California) (INEGI, 2011). El Programa de Inclusión y Alfabetización Digital, programa estelar de la actual administración (Micompu.mx), entregó en los pasados tres años 240,000 laptops y 1,700,000 tabletas, alcanzando apenas a 15% de los alumnos de educación primaria. En este contexto, sería recomendable que las políticas educativas se concentren en:

- Garantizar el acceso a las nuevas tecnologías e inclusión digital, con provisión de equipamiento, ya sea por medio de laboratorios o dispositivos individuales y de conectividad a los establecimientos educativos.
- Promover la inclusión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) al curriculum de los distintos niveles educativos, así como el uso de soportes y contenidos digitales.
- Promover la inclusión de las TIC en la formación docente en los planes de la formación inicial y en las ofertas de formación continua.
- Establecer un sistema claro de evaluación de políticas de incorporación de las TIC con indicadores claros de avance, con una periodicidad anual y publicidad de los resultados. (Dussel)

Para fortalecer los avances en materia de calidad será preciso mantener una tendencia incremental en el porcentaje del PIB dedicado a la educación, el cual pasó de 4.4% en 2000 a 5.2% en 2012, alcanzando actualmente el promedio OCDE. Sin embargo, sería importante redistribuirlo para beneficio de los alumnos, principalmente en primaria y secundaria, ya que el gasto por estudiante en esos niveles es apenas de 11% contra 21% promedio en la OCDE (OCDE, 2015).

Será igualmente importante extender los beneficios de la internacionalización a la educación básica y media superior, pues aunque la cooperación internacional acompaña ciertos procesos de reforma (por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo en educación básica), no se ha traducido en programas piloto de internacionalización interinstitucional para resolver problemas concretos o intercambiar experiencias. Aún en educación superior, los logros son limitados en materia de movilidad internacional estudiantil (0.8% -OCDE, 2015), constitución de redes, reconocimiento de créditos e internacionalización in situ. La regulación de los proveedores transnacionales y de la educación en línea y a distancia es insuficiente para proteger a los usuarios de los servicios transnacionales de educación superior (Didou).

Logro educativo: Una cuestión sensible

Reconocer el derecho a una educación de calidad no bastó para garantizar la adquisición de aprendizajes significativos. La concreción de este derecho es un reto (INEE, 2014), tanto en lo que refiere a conocimientos como a competencias y valores.

En referencia a los conocimientos adquiridos, si bien la variedad de aprendizajes no puede ser “medida” vía pruebas estandarizadas, éstas ofrecen un panorama sobre los resultados por área. Las pruebas aplicadas desde 1995 (TIMSS, PISA, EXCALE, ENLACE, PLANEA) con propósitos, periodicidad y vigencias diferenciados, indicaron



que el manejo de competencias básicas por parte de los estudiantes sobre todo en las poblaciones vulnerables deja mucho que desear. El examen del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (Prueba PISA) aplicado en 2012, evidencia que 38% de los estudiantes mexicanos de 15 años no alcanzaba el nivel de comprensión lectora necesario para un desempeño adecuado en una economía y en una democracia avanzadas, ascendiendo este porcentaje a 49% en el área de ciencias y a 51% en matemáticas (OECD, 2014). El Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), examen a gran escala aplicado por el INEE, arroja igualmente resultados desalentadores: en 2015, 43.3% de los estudiantes de educación media superior presentaban deficiencias en español y 51.4% en matemáticas (Informe, Anexo estadístico: 248).

Respecto de las competencias, la formación para y en el trabajo atiende una problemática de características diferentes a la que se procuró resolver en el siglo XX, a causa de transformaciones en los contenidos del trabajo y en las relaciones laborales. A lo anterior hay que agregar que se prevé que la población enfrentará diversos periodos de transición hacia el desempleo, el subempleo o la transformación de su desempeño laboral a lo largo de la vida. Esos cambios afectan diferentes sectores económicos, espacios laborales, regiones geográficas y grupos de población; entre los que demandan formación para el trabajo, destacan los adultos mayores, quienes cuentan con una larga esperanza de vida posterior a la jubilación, no prevista ni para un trabajo satisfactorio ni para la obtención de ingresos.

En un país con 57% de la población laboral en la informalidad, habrá que procurar enseñar los procesos productivos integrales, los derechos y obligaciones y diferentes visiones sobre el trabajo, en la perspectiva del desarrollo sustentable y del respeto al medio ambiente, sin descuidar la satisfacción personal y humana en el desempeño laboral. Una nueva formación para el trabajo requiere plantearse como parte de la educación básica universal y como sustrato indispensable de las formaciones técnicas o tecnológicas relativamente especializadas que sucederán a partir de la juventud y la madurez de la población. Necesita de una nueva institucionalidad basada en innovaciones, coordinaciones y articulaciones de las diferentes instituciones a cargo, de sus estrategias pedagógicas, vínculos con el mundo del trabajo y profesorado. Habrá que incluir una información detallada y realizar una investigación sistemática para su seguimiento y evaluación (De Ibarrola).

En relación con los valores para una ciudadanía responsable y una vida más plena, el PSE, a fin de construir una sociedad justa, democrática, incluyente y tolerante propuso fomentar "...el respeto a los derechos humanos, la equidad de género, la tolerancia y... la observancia irrestricta del principio de interés superior de la niñez y la adolescencia". (SEP, 2013: 13). Pese a que el Programa Integral de Formación Cívica y Ética para educación primaria (SEP) "promueve el desarrollo gradual y sistemático de ocho competencias cívicas y éticas", la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática, 2011-2015, a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE), señaló que México pasa por un proceso de construcción de ciudadanía caracterizado por la desconfianza en los demás y en la autoridad, igual que por una "desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, los vecinos y



algunas asociaciones religiosas” (IFE/COLMEX, 2015: 11). El país requiere fortalecer la educación ciudadana, conjuntando esfuerzos institucionales y de otros actores, frente a la discriminación, falta de respeto a las leyes, creciente abstencionismo, escasa participación en asociaciones comunitarias, etcétera.

Con respecto a la educación ambiental para la sustentabilidad (EAS), faltaría elaborar un balance de avances y obstáculos para formular una prospectiva de mediano y largo plazos (SEMARNAT, 2016). Aunque el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018 pretenda estimular la actividad física y deportiva como medio para mejorar la calidad de vida y fomentar la salud, el país carece de una cultura deportiva integral, de programas de activación física y de hábitos de práctica deportiva, además de que el financiamiento público es insuficiente. Finalmente, en 2015 la CNDH advirtió que el bullying en educación básica representaba un problema preocupante (Romo).

Por ello, mejorar el logro educativo de los educandos, en términos de conocimientos, competencias y valores, es un proceso todavía en ciernes. Existen diagnósticos y estrategias pero los avances concretos requieren ser más fehacientes y rápidos.

Los tres principales retos educativos

Considerando el diagnóstico anterior, los tres principales retos en materia educativa consisten en:

1. Mejorar la equidad y la inclusión de toda la población (desde los infantes hasta los adultos mayores) en todos los niveles de los sistemas de educación y formación.
2. Desarrollar propuestas de educación y formación para que los ciudadanos, en función de sus necesidades, cuenten con herramientas para insertarse en un mundo del trabajo cambiante y logren una vida plena.
3. Fomentar la participación social responsable de los sectores interesados en la gestión de los establecimientos escolares, del preescolar a la universidad, para aumentar la pertinencia de los procesos educativos y la calidad de los aprendizajes entre los alumnos.

Referencias bibliográficas

1. ANUIES (2012). *Inclusión con responsabilidad social: Elementos de diagnóstico y propuestas para una nueva generación de políticas de educación superior*. México: ANUIES. 195 pp.
2. Connected Society/GSMA (2016). *Inclusión digital en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.gsmaintelligence.com/research/2016/02/digital-inclusion-in-latin-america-and-the-caribbean/542/>
3. IFE/COLMEX (2015). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. Resumen Ejecutivo*. México: IFE, 70 p. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf.



4. INEE (2016). *La educación obligatoria en México. Informe 2016*. México: INEE, 278 p. Disponible en <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/241/P1I241.pdf>
5. INEE (2014). *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*. México: INEE, 133 p. Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/239/P1D239.pdf>
6. INEE (2015). PLANEA: Resultados Nacionales 2015. Matemáticas. México: INEE
7. INEE (2015). PLANEA: Resultados Nacionales 2015. Lenguaje y Comunicación. México: INEE
8. INEGI (2011). *Encuesta en Hogares sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de Información*. México: INEGI Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/endutih/endutih2011/default.aspx>
9. Presidencia de la República (2015a). *Enrique Peña Nieto. Tercer Informe de Gobierno, 2014-2015*. México: Presidencia de la República, 821 p. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/tercerinforme/>
10. Presidencia de la República (2015b). *Enrique Peña Nieto. Tercer Informe de Gobierno, 2014-2015. Anexo estadístico*. México: Presidencia de la República, 821 p. Disponible en: http://cdn.presidencia.gob.mx/tercerinforme/3_IG_2015_ANEXO-ESTADISTICO.pdf
11. OCDE (2015). *Panorama de la Educación 2015. México. Nota país*. París: OCDE, 9 p. Disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/Education-at-a-glance-2015-Mexico-in-Spanish.pdf>
12. OCDE (2012). *Resultados de PISA 2012. México. Nota país*. París: OCDE, 12 p. Disponible EN: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-mexico-ESP.pdf>
13. OECD (2014). *PISA 2012 Results in Focus. What 15 year-olds know and what they can do with what they know*. París: OECD, 42 p. Disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>
14. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (varios años). *Education at a glance. OECD Indicators*. D.E.: <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>
15. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). *Plan Iberoamericano para la Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015*. Madrid, 2012. DE: <http://oei.es>
16. SEMARNAT (2016). *Balance general de la educación ambiental para la sustentabilidad en México, Período 2005-2014 (Síntesis de la primera versión)*. México: SEMARNAT, 58 p. Disponible en: http://www.pnuma.org/educamb/documentos/2016/reunion_rep_dominicana/Presentaciones_Reunion_Cerrada_RED/2-Mexico_Balance_EDS.pdf
17. SEP (2014). *Diagnóstico del Programa S244 Equidad e Inclusión Educativa*. México: SEP, 45 p. Disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5009/1/images/diagnostico_del_programa_s244.pdf



18. SEP (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México: SEP, 111 p. Disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf
19. UNESCO (s.f.). *eAtlas de la UNESCO sobre docentes*. Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO. Disponible en: <http://www.tellmaps.com/uis/teachers/?lang=es>
20. UNESCO (2011). *Creating and Sustaining Literacy Environments*, UNESCO. DE: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002146/214653e.pdf>





Agenda Ciudadana
en **Iberoamérica**
Ciencia, Tecnología e Innovación

México