

Diagnóstico de la educación

Lourdes M. Chehaibar Náder, Armando Alcántara Santuario,
Ma. José Athié Martínez, Alejandro Canales Sánchez,
Ángel Díaz Barriga, Patricia Ducoing Watty,
Catalina Inclán Espinosa, Alejandro Márquez Jiménez,
Claudia Pontón Ramos, Ángeles Valle Flores,
Estela Ruiz Larraguível y Juan Fidel Zorrilla Alcalá*

Antecedentes

La construcción de un sistema de educación pública, desde la fundación del Estado nacional de México en 1821, ha seguido uno de los trayectos más difíciles, arduos y nobles para contribuir al desarrollo de nuestra nación. Durante los primeros 100 años se multiplicaron las iniciativas tendentes, sobre todo, a lograr que los niños aprendan a leer en la educación elemental, que se concretaron en cada uno de los ámbitos que nuestra evolución política y social fue identificando

desde el gobierno federal, en los estados, en los municipios y para los particulares. La concurrencia que se logra entre todos estos elementos con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en 1921, establece un nuevo patrón de construcción institucional que logra, tras cerca de 200 años de vida independiente, alcanzar una alfabetización prácticamente universal para niños y jóvenes, y niveles de participación en todos los tipos educativos inimaginables hace 50 años. Permanecen, no obstante, rezagos muy importantes y muy serios problemas de equidad en el

* Lourdes M. Chehaibar Náder, directora del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM; Armando Alcántara Santuario, investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM; Ma. José Athié Martínez, becaria de doctorado del posgrado de pedagogía de la UNAM; Alejandro Canales Sánchez, investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM; Ángel Díaz Barriga, investigador emérito del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM; Patricia Ducoing Watty, profesora del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM; Catalina Inclán Espinosa, secretaria académica e investigadora del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM; Alejandro Márquez Jiménez, investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM; Claudia Pontón Ramos, investigadora del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM; Ángeles Valle Flores, investigadora del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM; Estela Ruiz Larraguível, investigadora del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM y Juan Fidel Zorrilla Alcalá, investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM.

acceso y permanencia en el sistema educativo para diversas entidades, regiones, zonas rurales, familias indígenas, trabajadores migrantes, discapacitados y otros grupos vulnerables en la actualidad, en la denominada sociedad del conocimiento.

La Constitución de 1917 enriqueció las normas jurídicas contenidas en la Constitución de 1857 y marcó una nueva vía para el desarrollo nacional que nos ha guiado hasta hoy. Este magno ordenamiento regula así la organización de los poderes públicos y sus competencias, los fundamentos de la vida económica y social, y establece los derechos sociales y las garantías individuales que deberán cubrirse con la participación y el resguardo del Estado.

Uno de los derechos sociales relevantes es el de la educación, que constituye una garantía social cuyos fines y características están plasmados en el artículo tercero constitucional. Se establece obligatoria, gratuita, laica, orientada a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y al fomento del amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia, entre otros principios. Es decir, en el artículo tercero se establece el ideal de ciudadano y nación que se desea alcanzar por medio de la educación, así como la responsabilidad y la rectoría del Estado para proveerla a todos los mexicanos.

Las modificaciones que se han realizado al artículo tercero a través del tiempo, así como su reglamentación —Ley Federal de Educación (1973) y la vigente Ley General de Educación (1993)— no han transformado en esencia los grandes ideales revolucionarios que se tenían con respecto a la educación. Estos cambios han procurado concordar con la esencia del artículo tercero y, en todo caso, tratan

de responder a las transformaciones que caracterizan a la sociedad.

Actualmente los problemas que presenta el sistema educativo mexicano son múltiples y muchas de las políticas que se han aplicado en el transcurso de las tres últimas décadas no han logrado acercarnos a los grandes ideales referidos sobre el ser, el hacer y la finalidad del sistema educativo. La persistencia de la pobreza y las grandes desigualdades sociales se encuentran ampliamente relacionadas con las desigualdades educativas, que mantienen a amplios sectores de la población atrapados en el círculo de la pobreza. Por ello se considera necesario avanzar hacia el establecimiento de un nuevo ciclo de políticas para la educación en nuestro país, que permitan cubrir los ideales que nos hemos fijado como nación, cuyos compromisos están plasmados en el artículo tercero de nuestra Constitución y refrendados en la Ley General de Educación. Un nuevo ciclo de políticas que comprenda la responsabilidad y participación de los principales actores vinculados con esta actividad (Estado, instituciones educativas, maestros, padres de familia y agrupaciones de la sociedad civil), para así afrontar los múltiples problemas que aquejan al sistema educativo en nuestro país.

Estas políticas deberán estar soportadas por una reflexión filosófica seria sobre los principios de la educación y sobre los sujetos que se quiere formar. Esto es necesario, puesto que la solución de los problemas es más compleja de lo que usualmente se piensa. La visión sobre la forma en que hasta la fecha se han querido solucionar sus problemas ya está agotada y, en muchos casos, no pasan de ser reformas parciales, desarticuladas o bien con fallas graves en sus procesos

de implementación, además de que no se realizan procesos de seguimiento riguroso de sus alcances y límites.

En este sentido, el presente documento no está orientado a ofrecer soluciones que resulten apresuradas o fáciles para los problemas educativos, que son múltiples y complejos, más bien está orientado a llamar la atención sobre los problemas más trascendentales que afectan al sistema educativo y que deben ser atendidos de manera urgente por este nuevo ciclo de políticas, en el que se comprenda la necesaria participación de todos los sectores vinculados al quehacer educativo para llegar a soluciones que resulten más integrales y definitivas, para hacer que la educación contribuya más eficazmente a constituir una nación más equitativa y soberana, así como para impulsar su desarrollo social y económico.

Rasgos generales de la situación actual

Hoy día los retos son enormes: incrementar sustancialmente la educación preescolar, acrecentar el logro de una secundaria completa para todos, hacer realidad la educación media superior obligatoria y mejorar la cobertura, la equidad, la calidad y la pertinencia de todos los tipos educativos incluyendo, de manera significativa, la educación superior y la correspondiente a la población en rezago educativo.

La importancia discursiva sobre el papel central de la educación como motor que impulsa los cambios que el país requiere no encuentra eco suficiente en las acciones, los resultados y los recursos en esta materia, desde el punto de vista político, social, académico y

financiero. No se ha logrado diseñar ni operar un proyecto consistente y coordinado en materia educativa para anclar y proyectar al país en materia de prosperidad, calidad de vida y participación ciudadana en lo individual y en lo colectivo. En general, el desarrollo educativo ha estado condicionado a las políticas sexenales, lo que dificulta la continuidad de las acciones y propuestas de planeación y gestión institucional, particularmente en los niveles de educación básica y media superior.

Se trata de un sistema educativo enorme, regulado por un gran aparato federal, al que se suman instancias estatales, instituciones autónomas y entidades privadas. Según datos del VI Informe de Gobierno, en el ciclo escolar 2011-2012, el Sistema Educativo Nacional (SEN) alcanzó una matrícula en la modalidad escolarizada de 34.8 millones de estudiantes distribuidos en los distintos tipos, niveles y servicios educativos.¹

En lo que corresponde a la educación básica, se atendió en dicho periodo a 25.8 millones de alumnos, que corresponden a 74% del sistema educativo. En el nivel preescolar se atendió a 83% de la población entre tres y cinco años de edad. En primaria, la cobertura de niños entre los seis y 12 años se considera universal, y en secundaria se alcanzó 96.8%.

La atención en el nivel medio superior en el ciclo escolar 2011-2012 ascendió a 4.3 millones de estudiantes en la modalidad escolarizada. De ellos, 60.4% de la matrícula cursó estudios de bachillerato general, 30.7% el bachillerato tecnológico y 8.9% lo hizo en escuelas de profesionales técnicos. Los estudiantes de este nivel representaron 12.4% del total del

¹ Hay que señalar que la confiabilidad de las fuentes estadísticas y de información es un problema no resuelto en el país, y se agudiza para el ámbito de la investigación educativa.

SEN. La reforma a los artículos tercero y 31 de la Constitución que señala la obligatoriedad de la educación media superior establece que, a partir del ciclo escolar 2012-2013, y de manera gradual y creciente hacia el ciclo 2021-2022, se deberá lograr la cobertura universal de este tipo educativo.

La matrícula de la educación superior en la modalidad escolarizada (técnico superior universitario, educación normal y licenciatura universitaria y tecnológica) alcanzó casi tres millones de estudiantes (2 932 000). Si a ello se añade la población de posgrado (228 900), la matrícula total alcanza 3 161 200 alumnos. Durante el ciclo en cuestión, la población total en el nivel superior (escolarizada y no escolarizada) representa 32.8% de la población con edades de 19 a 23 años, muy por debajo de nuestros socios comerciales y de algunos países latinoamericanos; pero también se encuentra desigualmente distribuida, presenta una distribución por áreas de conocimiento poco consistente con las necesidades del país y registra muy baja cantidad de posgraduados.

De acuerdo con el último informe de gobierno, el gasto en educación en 2012 fue de 975 723.3 millones de pesos, 62.3% de los cuales fueron aportados por la federación, 16% por los gobiernos estatales y municipales y 21.7% por el sector privado, lo que no representa 8% del PIB señalado en la Ley General de Educación.

La política educativa del actual gobierno ha sido de continuidad con las de los dos sexenios anteriores, con tendencias gradualistas y avances poco significativos, centrada en la evaluación como principal instrumento, acotada por los intereses gremiales y electorales en manos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), alineada a estrategias in-

ternacionales que han soslayado el contexto local, con escasa regulación y supervisión del funcionamiento de las instituciones privadas y los proveedores extranjeros. La mirada centralista del Poder Ejecutivo federal y de la SEP demuestra poca sensibilidad con las circunstancias nacionales y los rasgos de diversidad geopolítica, socioeconómica, cultural e ideológica que caracterizan al país y a los componentes del sistema educativo.

Los datos educativos deben ser vistos a la luz de un rasgo estructural, el de la desigualdad, sea entre modalidades y tipos educativos, grupos sociales o bien regiones del país, que potencia la exclusión y el rezago educativos, que obstaculiza el ejercicio ciudadano de la libertad y la democracia. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la desigualdad y la pobreza en México² es 1.5 veces superior a la de un país promedio de esa organización y dos veces mayor a la de naciones con baja desigualdad como Dinamarca (OCDE, 2008). Los indicadores educativos mencionados se disparan si comparamos, por ejemplo, el Distrito Federal o Nuevo León con Guerrero, Oaxaca o Chiapas,³ o si revisamos rangos de edad y sexo,⁴ o si nos detenemos en la situación de la población indígena,⁵ o en las condiciones

² Cincuenta millones de mexicanos viven en pobreza, 18.2% en pobreza extrema (estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2009). México ocupa el lugar 52, de un total de 177 países, por su índice de desarrollo humano (PNUD, 2009).

³ Es decir, 10.5 y 9.8 años de escolaridad en el Distrito Federal y Nuevo León, frente a 7.3, 6.9 y 6.7 en Guerrero, Oaxaca y Chiapas, respectivamente; o 2.1 y 2.2% de analfabetos, frente a 16.7, 16.3 y 17.8% de analfabetos (INEGI, Censo 2010).

⁴ En promedio 21.2% de analfabetos de entre 60 y 74 años de edad, pero 25.1% de las mujeres en esa edad; o 4.2% de analfabetos de entre 30 y 44 años, pero 4.7% de las mujeres (INEGI, Censo 2010).

⁵ Según la UNICEF 40% de la población indígena de 15 años y más no ha terminado la escuela primaria, y menos de 10% de los hijos de jornaleros migrantes asiste a la escuela, <http://>

de infraestructura, equipamiento y personal docente de las escuelas urbanas o las multigrado.

A continuación se presentan las principales características por tipos y niveles educativos, se detallan rasgos de la denominada educación para la integración, que está referida a la educación especial y la indígena. Se finaliza con un diagnóstico sobre los principales problemas de gestión y conducción del sistema educativo nacional.

Estado actual de la educación básica

La educación básica es el tramo formativo que comprende el mayor número de años de escolaridad, está compuesta de preescolar (general, indígena e inicial), primaria (general e indígena) y secundaria (general, técnica, telesecundaria, para trabajadores, migrante e indígena).

Equidad y justicia

- Se reconocen, para nuestro país, tres grandes grupos de problemáticas que se vinculan entre sí: conservar y ampliar la matrícula escolar, asegurar las mismas posibilidades de aprendizaje y atender prioritariamente el ingreso, formación y acompañamiento de los docentes; cada uno de estos aspectos se desagrega en otros más específicos.

centrodecapacitaciontecnologica.net/criticaeducacionmexico.html, consulta: 21 de septiembre de 2012. La desigualdad social de los indígenas es 11 veces más profunda que cualquier otro grupo social; tienen ingresos 17 veces menores al promedio de los capitalinos y casi 50% de los niños indígenas padece desnutrición y no completa la primaria (PNUD, 2009).

- Es el piso mínimo que debe mantenerse como responsabilidad del Estado; corresponde al promedio de escolaridad de la población, 8.6, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2012, el cual tiene diferentes variaciones según la entidad federativa, más de 10 años para el Distrito Federal, pero 6.7 años para Chiapas. La mayor tarea pendiente es en preescolar; en el ciclo escolar 2011-2012 apenas alcanza 82.2% de la cohorte de edad, de tres a cinco años. Aunque la ley estableció su universalización escalonada desde el ciclo escolar 2008-2009, es el nivel con mayor rezago en atención a niños de tres años, donde la cobertura solamente alcanza 46.5%.
- La cobertura de preescolar presenta además un sesgo a favor de la población infantil urbana perteneciente a sectores económicamente superiores que cuentan con opciones públicas y privadas porque viven en zonas urbanas. Mientras que en comunidades rurales, de pocos habitantes y alejadas de los centros de desarrollo, no existen alternativas, lo cual deja en deuda la responsabilidad social de justicia para estos niños y niñas.
- La obligatoriedad de la educación preescolar fue una decisión tomada sin haber hecho previamente un diagnóstico preciso sobre las condiciones en que se ofrecían los servicios educativos y las implicaciones que suponía esta decisión; además, su implementación no estuvo orientada por un criterio de equidad, ni por la sensibilidad de reconocer las diferencias nacionales.
- Las tasas de cobertura nacionales son totales para primaria, de seis a 12 años, con algunas variaciones por entidad.

- La expansión de la cobertura en secundaria se ha dado por medio del crecimiento de la telesecundaria; en algunas entidades esta situación ha permitido modificar los índices de alto rezago. Si bien los costos de esta modalidad son menores y son la única opción para poblaciones dispersas y lejanas, su expansión ha sido a costa de la calidad del servicio, la atención de los grupos y la contratación y formación de profesores para trabajar con este modelo.
- Las secundarias técnicas se distribuyen en la República mexicana de forma semejante a las secundarias generales. Atienden principalmente a la población de zonas urbanas y en menor medida a las rurales y a los grupos de menor nivel socioeconómico.
- A pesar de los avances en materia de cobertura, no existen oportunidades de acceso iguales para todas las entidades ni para hombres y mujeres, permeados por patrones culturales, grupos sociales y contextos geográficos.
- Los índices de rezago, extraedad y abandono también tienen fuertes componentes culturales y geográficos; estos indicadores son mayores en telesecundarias y técnicas durante el primer y último años. Sin menospreciar las variables de contexto, la deserción en secundaria también está asociada al poco significado que tienen los contenidos curriculares para los estudiantes en esa etapa de vida.
- A las cifras anteriores se suman otros datos importantes, como la eficiencia terminal: 95.6 para primaria y 84.6 para secundaria; índices de deserción de 0.6 y 5.1, respectivamente; e índices de reprobación de 3 y 14.5, en cada uno de estos

niveles. La situación anterior es más grave en el medio rural e indígena, aun con el apoyo que ofrecen los programas destinados a compensar el costo de oportunidad de la educación para estos grupos.

Calidad y pertinencia

- Tanto los niños y jóvenes que se mantienen en la escuela, como aquellos que la abandonan reciben desiguales oportunidades de aprendizaje escolar; los que se van carecen de los aspectos básicos necesarios para el ejercicio ciudadano y para el trabajo; la evidencia muestra que los que se quedan presentan resultados de aprendizaje insuficientes.
- Si bien la reforma iniciada en el nivel de preescolar buscó transformar las prácticas educativas, así como la organización y funcionamiento de los planteles para mejorar las experiencias formativas de los niños, esta aspiración requiere condiciones adecuadas y ambientes favorables, sin lo cual puede tener efectos negativos.
- El nivel preescolar, en nuestro país, se caracteriza por una desigual provisión de condiciones, sobre todo para la población de menores recursos que acuden a las opciones indígena y de cursos comunitarios, espacios improvisados y que carecen de infraestructura básica, materiales didácticos y docentes preparados.
- Los resultados de aprendizaje en este nivel, medidos mediante una prueba (INEE-Excale, 2009), muestran las mismas grandes brechas de aprendizaje que existen en el sistema educativo y se evidencian ya desde el nivel preescolar y corresponden

a las diferencias existentes entre los niños que estudian en las escuelas urbanas públicas y privadas, en relación con quienes estudian en las escuelas rurales y comunitarias. Se trata de diferencias que el resto del ciclo básico no podrá equilibrar y que mantendrá hasta expulsarlos, deuda pendiente que ni los programas compensatorios podrán rectificar en su totalidad.

- Para la educación primaria las pruebas masivas de evaluación de los aprendizajes han mostrado que matemáticas es la asignatura en la cual los resultados nacionales indican menor logro, más de la mitad en los niveles inferiores en cualquiera de los instrumentos aplicados en los últimos años. Cifras similares suceden en español y el área de ciencias. Algunas de estas pruebas muestran que tampoco la escuela logra formar capacidad ciudadana.
- La aplicación de diversos programas que proponen mejorar el aprovechamiento escolar no han revelado sus efectos en el aprendizaje de los alumnos y no funcionaron con la eficacia necesaria para reducir el “aprovechamiento insuficiente” o “básico” que han determinado las evaluaciones aplicadas.
- La valoración sobre la eficacia de la educación secundaria frente a la igualdad de oportunidades de aprendizaje puede ser parcialmente identificada mediante el resultado de diferentes pruebas masivas: PISA, ENLACE, Exani-I.⁶ La primera está

diseñada para identificar competencias para la vida; la segunda alineada al currículo y la tercera es utilizada para distribuir a los estudiantes en las diferentes opciones de educación media superior en el Distrito Federal y área conurbada, aunque existen pruebas similares en las diferentes entidades del país.

- Los resultados de logro académico que obtienen los estudiantes de las secundarias técnicas en el Exani I, tienden a ser muy semejantes a los que obtienen los estudiantes de las secundarias generales, que logran los puntajes más altos. En los resultados 2011, los estudiantes de las secundarias generales obtuvieron 999 puntos en el índice del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (Ceneval) global y los de las técnicas, 988.
- Debe revisarse en forma local la pertinencia de las secundarias técnicas con salida hacia el mercado de trabajo ante los cambios ocurridos en el país, el incremento generalizado del nivel de escolaridad de la población, la ampliación de la edad a la que los jóvenes se integran al mercado de trabajo y la obligatoriedad de la educación media superior (EMS).
- Los resultados que arrojan estos instrumentos muestran que los egresados de la educación básica carecen de habilidades de pensamiento complejas en español y matemáticas, tienen serios errores para responder a preguntas de contexto, aun cuando éstas sean de opción múltiple y se refieran a contenidos de tipo memorístico. Además, es evidente la diferencia de logros entre los egresados de escuelas públicas y privadas, así como de escuelas urbanas y rurales. En suma, utilizando estos

⁶ Las pruebas mencionadas no pueden ser comparables entre sí, ya que tienen objetivos y estructuras diversos; sus límites y posibilidades para evaluar los aprendizajes escolares son desarrollados en el apartado de evaluación de este diagnóstico. La razón de su referencia consiste en que han sido utilizadas como indicadores de calidad del aprendizaje.

referentes para valorar la calidad de los aprendizajes en este nivel, se puede afirmar que muchos estudiantes están aprendiendo poco y pocos estudiantes tienen aprendizajes medios.

- Se explica, entonces, la falta de preparación con la que egresan los jóvenes de este nivel, sus carencias formativas y de entusiasmo por seguir en la escuela, aspectos que se agregan a los factores contextuales, geográficos y culturales que actúan en contra de sus aspiraciones, de sus intereses y de su formación ciudadana. Los desafíos siguen pendientes.
- La reforma curricular de secundaria, generalizada para primer grado en 2006, concluyó su aplicación en 2009 para este nivel; su aspiración es mejorar las oportunidades de aprendizaje de todos los estudiantes, garantizando equidad y calidad en la educación que reciben con la modificación del plan y los programas de estudio. Esta reforma tiene apenas un ciclo de trabajo completo, ha sido evaluada internamente por la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP y por el Consejo Australiano para la Investigación Educativa en 2010; en ambos casos se identificaron complicaciones en su aplicación, relativas a las condiciones de apoyo necesarias para llevar a término los proyectos que cada asignatura demanda, falta de materiales para alumnos y docentes, además de una apresurada formación en sus contenidos y principios. No existe aún evidencia de su funcionamiento en las diferentes modalidades, ni de la trascendencia en los aprendizajes de los alumnos, así como de su desarrollo por entidades y en las escuelas privadas.

Valoración de las acciones y programas 2000-2012

Es posible agrupar los diferentes programas para la educación básica en los últimos 12 años según los aspectos que se consideraron centrales en cada uno:

1. Programas compensatorios para grupos vulnerables en términos educacionales:⁷ son los destinados a becas individuales o por sectores específicos.
 - Para el primer caso destacan: Oportunidades,⁸ Programa Nacional de Becas, Financiamiento Educativo Rural, Becas a Estudiantes de Educación Normal, Programa de Becas de Continuidad Educativa, Programa de Becas para Jóvenes Embarazadas.
 - Para el segundo, dirigidos a mejorar la infraestructura educativa,⁹ se ubican el

⁷ Los programas compensatorios en materia educativa son aquellos que buscan generar igualdad de oportunidades para grupos menos favorecidos o en riesgo, pueden identificarse dos tipos: los destinados a mejorar las condiciones materiales de escuelas, sobre todo rurales e indígenas, y los que buscan incidir en la pobreza extrema considerando un componente educativo.

⁸ Pronasol-Solidaridad-Oportunidades ha sido uno de los programas estelares de la política social en nuestro país desde 1988. Uno de sus componentes centrales se refiere al factor educativo —los otros son salud y alimentación—; las evaluaciones realizadas desde entonces sobre su influencia no son concluyentes ni definitivas; las valoraciones académicas lo consideran como un programa de alivio a la pobreza más que de lucha contra ella que ha tenido efectos modestos, mientras que los estudios oficiales tienden a sobreestimar sus efectos positivos. En relación con el componente educativo tampoco el resultado es concluyente, ya que no reconoce otros aspectos significativos en el rendimiento escolar como las condiciones socioculturales de la familia o las expectativas de los docentes hacia el logro de sus estudiantes.

⁹ Existe evidencia de que las condiciones de infraestructura educativa y el acceso a los servicios básicos (electricidad, agua, alcantarillado y teléfono) de las escuelas tiene una relación directa con los logros de aprendizaje; para nuestro país, la Secretaría de Educación Pública en 2007 identificó que más de 20% de las escuelas se encontraba en mal, muy mal o pésimas condiciones físicas, sobre todo para el caso de escuelas

Programa General de Obra del Consejo de Fomento Educativo, el Programa de Estructura Elemental de Educación Básica, el Programa Mejores Escuelas y el Programa Mejores Espacios Educativos.

2. Acciones encaminadas a fortalecer la formación docente; se pueden agrupar como:

- Destinadas a la formación y actualización general y específica, coordinadas por el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de los Maestros de Educación Básica en Servicio: Programa de Fortalecimiento Académico de los Docentes de Educación Primaria (Pronap), Talleres Generales de Actualización.
- Dirigidas a fortalecer ciertas asignaturas: Programa de Formación en Matemáticas, Programa de Formación de Profesores de Inglés de Educación Secundaria, Programa Nacional de Pensamiento Lógico Matemático y Aplicación a la Ciencia de la Vida Diaria.
- Destinadas a la evaluación docente, asignación de plazas e ingreso al ejercicio: Consejo Nacional para el Otorgamiento de Plazas, Exámenes Nacionales, Estándares de Calidad Docente, Reforma a Carrera Magisterial, Estímulos a la Calidad Docente.

3. Programas destinados a fortalecer la calidad de los aprendizajes. Aquí se pueden agrupar en:

- Los que incorporan las tecnologías a la escuela: Enciclomedia, Habilidades Digitales, Red Escolar, EDUSAT.

- Los específicos en un nivel o tema educativo: Nuevo Modelo Pedagógico de Telesecundaria, Fortalecimiento al Servicio de Telesecundaria, Secundaria para el siglo XXI, Programa de Formación Ciudadana hacia una cultura de la legalidad.
 - Los que valoran la calidad de los aprendizajes mediante pruebas a gran escala: ENLACE, PISA, Excale, que se tratarán específicamente en el apartado de evaluación.
 - Los que proponen fortalecer un área identificada como débil: Programa Nacional de Lectura, Libros del Rincón, Biblioteca para la Actualización del Magisterio, Programa Nacional Hacia un País de Lectores.
4. Programas dirigidos a la organización y gestión del sistema:
- Programa de Escuelas de Calidad y los Consejos de Participación Social, Programa de Apoyo a la Gestión Escolar, Programa Escuela Segura, Programa Escuela Siempre Abierta, Apoyo a la Supervisión Escolar, Escuelas de Jornada Ampliada.

La valoración de la repercusión de cada uno de estos programas es muy desigual; en pocos casos existe seguimiento de las acciones emprendidas que permitan evaluar su impacto y reorientar acciones; sobresale el caso de Escuelas de Calidad y el de los programas compensatorios. Generan discusión —en la comunidad académica y en el gremio magisterial— los que corresponden a la evaluación docente. En otros casos, como Enciclomedia, las valoraciones internas y de investigación no son concluyentes, pues ha sido un programa en el que se involucraron diferentes intereses: los que correspondieron a los creadores que ofrecen alternativas de aprendizaje, frente a las condi-

públicas rurales. En 2008 se aprobó la Ley General de Infraestructura Física Educativa y la creación del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa.

ciones diversas de las escuelas del país, que no permiten la incorporación de opciones tecnológicas, además de la sensibilización de los docentes para usar y valorar esta herramienta, y de las condiciones de contratación de los responsables de la infraestructura.

Planta docente

- La formación de docentes está determinada constitucionalmente por un plan de estudios nacional que desconoce los diversos contextos socioeconómicos y culturales del país, lo cual limita la posibilidad de realizar adecuaciones curriculares y organizativas para responder a las condiciones educativas de cada región. Las escuelas normales difieren en infraestructura y capacidad académica; no existe hasta el momento un estudio nacional comparado sobre los resultados formativos de esta diversidad de centros para la formación inicial de docentes.
- La obligatoriedad del nivel de preescolar en 2004 exigió la certificación de sus conocimientos en el supuesto de considerar la habilidad para interactuar con los niños y niñas y facilitar su aprendizaje. No existe evidencia que muestre una correlación entre la certificación de las educadoras y los indicadores utilizados para el logro educativo.
- Para el caso del nivel de secundaria, la situación docente se diversifica, ya que no todos son egresados de las escuelas normales; una buena parte proviene de diferentes campos disciplinarios y adquiere las competencias pedagógicas una vez que ya se encuentra en ejercicio. No cuenta con formación en posgrado para reforzar su formación disciplinaria ni pedagógica. Particularmente los docentes de telesecundaria no tienen el nivel de licenciatura.
- En 2007 se crea el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio, considerado como un paso para definir una política de formación para los docentes que contempla la organización de sistemas estatales, regidos por lineamientos de una dirección general, pero con amplia autonomía en la toma de decisiones. Una de las acciones estratégicas de este sistema consiste en la conformación de un catálogo nacional que concentra la oferta académica de instituciones públicas y privadas para la formación de docentes. Los programas incluidos identifican tres necesidades: formación para la nivelación, formación focalizada por regiones y superación profesional; las opciones pueden ser cursos de 40 horas, diplomados de 120 a 180 horas y posgrados.
- La formación ofrecida está destinada a más de un millón de docentes en servicio frente a grupo y directores; asimismo, se brindan apoyos técnicos pedagógicos y equipos locales de actualización de las Coordinaciones Estatales de Asesoría y Seguimiento (CEAS). Todas estas figuras reciben un curso básico en la semana previa al ciclo escolar, con una duración de 20 horas; en esta experiencia de formación se difunden las prioridades de la política nacional a la totalidad de los docentes del sistema educativo básico. Tanto ésta, como las demás opciones, están vinculadas a un sistema de valoración que permite aspirar a mejores condiciones salariales.

Rezago educativo y analfabetismo

- En la literatura sobre el rezago escolar es práctica común que se ofrezcan dos acepciones del término: a) la que considera el rezago escolar como el porcentaje de la población de 15 años y más que no ha concluido su educación básica y b) la que se refiere a la población escolar que presenta un atraso en términos de las edades normativas en que debería encontrarse en los diferentes grados o niveles educativos.

En el primer caso, los datos de 2011 reportados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) indican que 31.3 millones de personas de 15 años y más (39.3% de la población de este grupo de edad) no habían concluido la educación básica.

En la segunda situación, la misma institución ha estimado el rezago escolar en educación básica tomando en cuenta las edades normativas típicas. Considerando la educación primaria y secundaria, se estima que sólo 69.6% de quienes egresan oportunamente cuenta con la edad normativa en la que idealmente debería concluir la educación secundaria. En contraste, 30.4% egresó a una edad por encima de la esperada, lo que supone que se rezagó en su avance regular dentro del sistema escolar.

- En los niveles educativos posbásicos no existen, hasta la fecha, indicadores adecuados que permitan medir el egreso oportuno, y la forma tradicional de registro presenta sesgos, puesto que las diferentes modalidades educativas existentes en es-

tos niveles tienen diferentes tiempos de duración de los estudios y generalmente las estimaciones que se han realizado no se controlan por cohortes. En consecuencia, no se cuenta con datos confiables para conocer con precisión el rezago en dichos niveles, que serán necesarios para establecer estrategias de atención.

- El VI Informe de Gobierno reporta que el índice nacional de analfabetismo de la población de 15 años y más, en 2012, se ubicó en 6.2%. Dado este porcentaje, no se considera posible que se llegue a la meta acordada en la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), de tener un máximo de 5% de analfabetismo para 2015 (INEE, 2012). Asimismo, la tradicional brecha de género en la escolarización, desfavorable a las mujeres, se está invirtiendo en las generaciones jóvenes; ahora la tendencia es desfavorable a los hombres, salvo entre las comunidades indígenas; el sistema educativo debe atender este fenómeno para estar en condiciones de realizar acciones eficaces de equidad. Se observa que tres cuartas partes del rezago educativo se concentra en el grupo de edad de 30 años y más.

Analfabetismo y rezago educativo son problemas aún no resueltos, influyen en la vida de quienes se encuentran en esta situación, los limita en sus posibilidades como ciudadanos, les impide acceder a mejores condiciones laborales y de vida, los margina de decisiones importantes, dificulta el pleno ejercicio de sus derechos y, por ende, afecta la construcción de posibles horizontes de mejoría para el país.

Estado actual de la integración educativa

Educación especial —capacidades diferentes y talentos— y educación indígena

Se han realizado distintos esfuerzos para mejorar la educación de poblaciones habitualmente marginadas: los niños y jóvenes con capacidades diferentes, los indígenas y los adultos; sin embargo, los esfuerzos han sido insuficientes y se precisan mayores y mejores programas para que en estas poblaciones se logre una cobertura total con calidad y equidad. Es precisamente en estos sectores, social y económicamente más desfavorecidos, donde se concentra el mayor rezago educativo del país y algunos de los mayores desafíos en materia educativa.

Este apartado se refiere a poblaciones que han sido relegadas y pobremente atendidas por el Sistema Educativo Nacional. En particular la de educación especial —de personas tanto con capacidades diferentes como con talentos especiales— resulta ser el grupo del que menos información sistemática y confiable se tiene, y para el que existen menos recursos, programas de atención y políticas.

Equidad y justicia

- La educación especial ha pasado por distintos métodos de atención, desde las discapacidades por separado hasta una integración educativa. Durante la aplicación de los diferentes modelos de atención, estrategias y organismos (tanto federales como estatales) se han presentado diversas inconsistencias. Para empezar, existe imprecisión

y confusión en las estadísticas sobre la población total con discapacidades en el país y, por ello, el porcentaje de población atendida.¹⁰ Entre los datos que presenta el VI Informe de Gobierno, en 2011 se atendieron 501 387 alumnos con necesidades educativas especiales. Por otro lado, aunque se ha buscado atenderlos desde la integración aún falta mucho por hacer para cambiar la perspectiva hacia una en la cual todos los alumnos son diferentes y tienen necesidades particulares, sin discriminar. La OEI en las Metas Educativas 2021 espera que, en 2015, entre 30 y 50% de los alumnos con necesidades educativas especiales esté integrado en escuelas ordinarias.¹¹ Para que dicha meta se alcance en el país faltan muchas acciones tanto en infraestructura como en material didáctico y capacitación docente.

- En torno a la educación indígena, aún no existe equidad ya que, aunque han mejorado las cifras de asistencia, el nivel de instrucción,¹² eficiencia terminal, reprobación y deserción, todavía siguen estando por debajo de los promedios de la población no indígena. En el ciclo escolar 2011-2012, la deserción escolar de la población indígena en educación básica fue de 1.3%, disminuyendo 1.7 puntos porcentuales en este sexenio; la reprobación fue de 6.5% y la eficiencia terminal llegó a 89.7%. Sin embargo, en 2010-2011 las escuelas primarias indígenas presentaron una eficiencia terminal de 88.9¹³ mientras

¹⁰ M. Molina Álvarez, "De la educación especial a la inclusión. La situación de México", tesis, UNAM, México, 2009.

¹¹ OEI, Metas educativas 2021, 2012.

¹² http://www.cdi.gob.mx/cedulas/sintesis_resultados_2005.pdf, consulta: el 21 de septiembre de 2012.

¹³ Anexo estadístico del VI Informe de Gobierno, 2012.

que en la población general fue de 94.9,¹⁴ lo que demuestra la inequidad existente respecto a la población no indígena.

- En cuanto a la educación de adultos, es necesario considerar que en el censo de población 2010, el INEGI presenta 5.4 millones de habitantes analfabetas. Dentro de esos analfabetas, 1.4 millones son indígenas. En este ámbito también se ha mejorado, pero el número aún es elevado.

Calidad y pertinencia

- La calidad y la pertinencia tanto en la educación especial como en la indígena presentan muchas deficiencias. No existen recursos económicos ni humanos suficientes para poder atender a dichas poblaciones con la calidad necesaria.
- La pertinencia cultural de la educación es clave para la educación indígena. Si la educación no considera la cultura y la incluye en la currícula no será de calidad. Es necesario desarrollar los elementos que se requieren para proporcionar una educación que respete la diversidad, que considere sus lenguas y su perspectiva comunitaria (OEI, 2012). Sin embargo, hacer realidad lo anterior es un reto complejo en un país con alrededor de 10% de población indígena distribuida por toda la República mexicana, la cual, además, habla distintas lenguas y tiene cosmovisiones diversas. Uno de los indicadores de la OEI en las metas hacia 2021 es que

los pueblos indígenas cuenten con material didáctico en su lengua.¹⁵ En México se han desarrollado materiales en lenguas indígenas; se han publicado libros de texto en 127 lenguas y distribuido 2 181 303 ejemplares;¹⁶ sin embargo, hay mucho por desarrollar, y aunque la publicación y distribución de dichos materiales sea vista como un logro, es difícil saber cómo son recibidos por la comunidad que habla específicamente esa vertiente dialectal.

Planta docente

- En México 3% del personal administrativo y docente de educación básica e inicial está asignado a la educación especial. Además, son imprecisos los datos que la SEP proporciona sobre la formación profesional con la que cuenta.¹⁷ Incluso en “muchos casos, el personal de Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER) desconoce estrategias didácticas específicas para responder a las necesidades de los alumnos y alumnas que presentan discapacidad...”¹⁸
- En cuanto a la educación de docentes de educación indígena, se ubican problemas con el manejo de la lengua; aunque se ha trabajado sobre la pertinencia de su formación, en muchos casos los docentes, aun cuando hablan lengua indígena, están ubicados en comunidades donde se habla una lengua distinta, por lo que su

¹⁴ INDISEP, en línea: <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/Sisteseportal/sisteseportal.html>, consulta: el 12 de septiembre de 2012.

¹⁵ OEI, Metas educativas 2021, 2012.

¹⁶ Anexo estadístico del VI Informe de Gobierno, 2012.

¹⁷ SEP, 2002.

¹⁸ SEP, 2006.

formación y conocimientos no favorecen la escuela en la que se encuentran.

- Finalmente, en educación para adultos, como en el caso de educación especial e indígena, son áreas marginales en la política pública. Lo anterior se muestra en la poca profesionalización que tienen los educadores de adultos, la reducida atención a la demanda y el bajo presupuesto.¹⁹

Estado actual de la educación media superior

De acuerdo con la Ley General de la Educación, la educación media superior incluye el nivel de bachillerato, los niveles equivalentes a éste y la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes (artículo 37). Esto es, el nivel educativo posterior a la educación básica y previo a la licenciatura, dirigido a los jóvenes de entre 15 y 18 años de edad. Se parte de reconocer que el grueso del esfuerzo educativo nacional, hasta la fecha, ha estado puesto de manera prioritaria en aumentar continuamente la oferta educativa para atender la demanda social por acceso a las escuelas de este tipo, de manera especialmente dramática durante los últimos 40 años, en los que la EMS se incrementó 13 veces. El esfuerzo persiste, dado que se decretó su obligatoriedad en 2012, la cual deberá cumplirse plenamente en el ciclo escolar 2021-2022.

En la educación media superior se atendió, durante el ciclo escolar 2011-2012, a 4.3 millones de estudiantes en la modalidad esco-

larizada.²⁰ Así 60.4% (2.619 millones) de la matrícula cursó estudios de bachillerato general, 30.7% (1.331 millones) bachillerato tecnológico y 8.9% (383.5 miles) en escuelas de profesionales técnicos. La matrícula atendida en educación media superior representa 12.4% del total del Sistema Educativo Nacional.

En la educación media superior tecnológica se identifican las escuelas formadoras de profesionales técnicos en distintas ocupaciones y el bachillerato tecnológico de carácter bivalente que, a su vez agrupa diferentes centros escolares y brinda cursos y modalidades de capacitación tecnológica en actividades industriales, agropecuarias, comerciales y de servicios, con su correspondiente certificación.

Equidad y justicia

- Las modalidades educativas de técnicos y profesionales técnicos medios dentro de la educación media superior fueron creadas para atender a grupos de población de escasos recursos que requerían una pronta incorporación al mercado de trabajo; estas modalidades educativas presentan un claro sesgo social.
- Los bachilleratos tecnológicos y las escuelas formadoras de profesionales técnicos tienen las tasas más bajas de eficiencia terminal (46.1) en el nivel medio superior.
- Un incremento sustancial de la matrícula en la EMS para dar cumplimiento al nuevo mandato de una EMS obligatoria depende de un aumento considerable en la eficiencia terminal de la escuela secunda-

¹⁹ Hernández et al., 2008.

²⁰ Lo que representa 146.1 miles de jóvenes más que en el periodo anterior y 15.8% más que al inicio de la presente administración.

ria, ya que la tasa de absorción fue de 96.4% en 2009-2010.

- Debe hacerse un esfuerzo por aumentar la atención educativa, considerando que el problema se manifiesta de manera diversa entre planteles, instituciones, campo, ciudad y sobre todo entre los estados con mayor demanda potencial sin atender, cerca de 20% en Oaxaca y aquellos otros con mayor demanda potencial atendida (más de 93% en Sonora).²¹
- Tales diferencias deben distinguirse del gran problema que representa, adicionalmente a la baja eficiencia terminal de este tipo educativo, que se ha mantenido en torno a 60% desde hace más de 30 años. El fracaso escolar que impide que los alumnos que ingresan a la EMS la concluyan exitosamente, incide directamente en la equidad de la sociedad ya que, como lo señala la Cepal, en toda América Latina la obtención de una EMS completa es el pasaporte para escapar de la pobreza. Esta última consideración debe tenerse presente para no olvidar a todos aquellos que han sobrepasado la edad típica para estudiar la EMS y quieren concluir, asunto que también amerita atención de una manera efectiva.

Calidad y pertinencia

- Los retos actuales en materia de aumento de la cobertura y de la eficiencia terminal son relevantes pues inciden directamente en la calidad, la pertinencia y la equidad de este tipo educativo. En buena

parte las deficiencias en materia de calidad, tal como se perciben en los resultados de PISA, de Excale y de ENLACE, están relacionadas con las condiciones bajo las cuales se logró multiplicar la matrícula.²²

El logro de estos aumentos vertiginosos implicó que se desestimaran las condiciones bajo las cuales se debió y se debe operar y atender la oferta educativa de la EMS. Con tal afán se echó mano de los recursos disponibles en términos de personal, formas de organización, de contratación, de enseñanza y de configuración académica de los tipos educativos; de los programas de las materias y de orientación de los mismos. El sistema creció y tiene hoy en día otro perfil y otras características en términos numéricos en cuanto a planteles, profesores y, sobre todo, alumnos, pero no se modificaron las premisas formativas de los diferentes planes de estudio, aunque se hayan llevado a cabo numerosos cambios y adecuaciones curriculares.

- Los alumnos de profesional medio consistentemente obtienen los resultados más bajos en lectura y matemáticas en la prueba ENLACE, al comparar los resultados por modalidad educativa, lo cual los pone en desventaja si desean ingresar a las instituciones de educación superior para continuar sus estudios.
- Existe carencia de información sobre la calidad de la infraestructura con que cuentan las escuelas de profesionales medios.
- En las opciones de formación de profesionales medios se detecta una diversidad

²¹ INEE, 2011: 69.

²² Es importante señalar que las diferentes pruebas no pueden ser comparadas entre sí. Véase el apartado de evaluación de este mismo documento.

de programas de formación técnica y certificaciones diferenciadas, con contenidos y propósitos muy variados y específicos.

- La demanda hacia las escuelas dedicadas a la formación de profesionales de nivel medio ha tendido a descender desde la segunda mitad de la década de los noventa, producto de la falta de interés de los jóvenes por esta opción educativa.
- Se mantuvieron muchas de las formas de trabajar de los alumnos y sus profesores, en sus aulas y en sus planteles. La mayoría de los procesos formativos de los alumnos se sigue desplegando en condiciones muy parecidas a las que han prevalecido en las generaciones precedentes: clases expositivas, exámenes que privilegian la memoria y la algoritmia, cursos en los que se aprende viendo, oyendo y reproduciendo lo que dice el profesor, y no leyendo, escribiendo, indagando y argumentando. La docencia, por su parte, exhibe una fragmentación apabullante y cada asignatura aparece ante los ojos de los alumnos como si fuera la primera, la única y la última vez que se atiende ese asunto, con un enorme énfasis en el dominio de contenidos y en la memorización de conceptos, procedimientos y datos básicos.
- En tal perspectiva, la brecha entre lo que se obtiene en calidad y pertinencia de las formaciones y lo que requieren los alumnos hoy en día, en el mundo y en el país, es cada vez más grande. El rezago de las instituciones en materia de actualización es creciente y vulnera el centro mismo de la actividad educativa.
- Atención prioritaria deben tener las implicaciones del desarrollo tecnológico y

comunicativo, así como sus usos en este tipo educativo (información digitalizada, bancos y sistemas de información, procesamiento de datos, entre otros).

- Asimismo es imperativo que las formaciones escolares logren que los alumnos lean y escriban inteligentemente para conducir y obtener conocimientos, para comunicar lo que se sabe y lo que aún se necesita saber, así como plantear diferentes alternativas ante preguntas, necesidades e intereses. Se trata de lograr que los alumnos representen de manera original, argumentando convincentemente un punto de vista novedoso y, de ser posible, sorprendente, o simplemente plausible. Tales capacidades implican un dominio alto de la escritura académica, de las matemáticas generales y de la capacidad de aplicar conocimientos para la resolución de problemas.

Planta docente

- En el ciclo 2009-2010 el SEN contaba con poco más de 269 000 profesores de la EMS trabajando en más de 14 000 escuelas y atendiendo a cerca de 4.4 millones de estudiantes; de ellos, 84.1% contaba con estudios de licenciatura y 8.3% con estudios de posgrado.²³ Sin embargo, esos estudios corresponden a formaciones profesionales que no comprenden la preparación para desempeñarse como profesores de la EMS. La formación para la docencia es, por lo tanto, un asunto de la mayor relevancia. El perfil deseable del

²³ INEE, 2012: 59.

nuevo docente estará definido por el dominio de capacidades de índole profesional, tanto en lo que respecta a su disciplina, como en lo que atañe al aprendizaje de su disciplina por parte de los alumnos. Por esta razón, se ha señalado repetidamente la necesidad de instaurar mecanismos y lineamientos sistemáticos con base en criterios claros para la certificación de competencias docentes que contribuyan a conformar una planta académica de calidad (INEE, 2012:102).

- También se impone contemplar la modificación de las relaciones educativas entre este nuevo tipo de docente y sus alumnos, de los alumnos entre sí, de los docentes entre ellos, además de las que corresponden a todos estos actores con el conocimiento.
- Ese perfil no se obtiene como resultado de los programas de licenciatura actualmente disponibles en nuestro país. Debe reconocerse que no se obtendrá el perfil deseado a menos que se enriquezcan los programas de licenciatura y se creen programas de posgrado para formar verdaderos líderes académicos con la finalidad de modernizar la educación media que demanda el México del siglo XXI.
- Otro aspecto relevante es el tipo de contratación con que cuentan los profesores de la EMS. Sólo 18.4% del total es de base, 29% está contratado por honorarios, 29% es interino y 22.9%, temporal. Sólo 35% del total está contratado por más horas de las que atiende frente a grupo, lo que elimina cualquier posibilidad de trabajo colegiado sistemático, consistente y confiable. Es indispensable tener docentes altamente capacitados que fun-

jan como líderes académicos, que impulsen y animen de manera concreta las metas formativas a este particular.

Estado actual de la educación superior

El conjunto de instituciones que integran el sistema de educación superior en México tiene como rasgo principal la heterogeneidad y la diversidad. Incluye instituciones de diferente tipo, con distintos regímenes y formas de sostenimiento, como las autónomas y no autónomas, públicas y particulares, estatales, federales, universitarias, tecnológicas, normales e interculturales; incluye el nivel de licenciatura y el de posgrado (especialidad, maestría y doctorado). Actualmente, el sistema está integrado por 6 878 planteles escolares, 342 269 plazas académicas y una matrícula de poco más de tres millones (incluyendo todos los tipos y regímenes institucionales).

A continuación se señalan los principales rasgos de la educación superior universitaria, la tecnológica, la normal y la intercultural y, finalmente, el posgrado.

Educación superior universitaria Equidad y cobertura

- La educación superior en México, pese a los esfuerzos y avances de las últimas dos décadas, debe persistir en la búsqueda de una mayor equidad y calidad educativas. Ambos aspectos concentran las mayores dificultades y representan el mayor reto del sistema en el nivel superior. Las

principales iniciativas deben concentrarse en ampliar las oportunidades educativas para un mayor número de jóvenes, principalmente en las regiones y grupos sociales más desfavorecidos, así como en mejorar de forma significativa su oferta educativa.

- Los datos más recientes señalan que, en cifras redondas, en el ciclo 2011-2012 la matrícula en el nivel superior fue de 2 932 000 alumnos (sin incluir estudios de posgrado). El VI Informe de Gobierno de la administración 2006-2012 expresa que “la cobertura total de la educación superior fue equivalente a 32.8% de la población en edad de asistir a este nivel educativo (19 a 23 años de edad)”.²⁴ Además, el mismo informe estima que para el actual ciclo escolar (2012-2013) la cobertura se incrementará a aproximadamente 35% y hace notar que se ha logrado alcanzar, de forma anticipada, la meta de cobertura establecida en el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa sectorial que se había planteado una cobertura de 30% para 2012.
- A pesar de que el avance en materia de cobertura ha sido notable en la última década (pasó de 18% en 1999 a 33% en 2012), el hecho de que solamente tres de cada 10 jóvenes en edad de cursar estudios superiores estén en las aulas universitarias nos ubica muy por debajo de nuestros socios comerciales y de algunos países latinoamericanos (como Costa Rica, Chile, Argentina, Brasil, Colombia y Cuba).
- El desafío para alcanzar una mayor cobertura podría ser mayor si se considera la diferencia entre tasa bruta de cobertura (TBC) y tasa neta de cobertura (TNC). La primera (que representa la proporción entre matrícula total y población en edad escolar típica) es de uso más generalizado y es a la que se refieren las metas y los datos de la autoridad educativa. La segunda solamente registra la participación efectiva del grupo de edad en la matrícula (exclusivamente la proporción del grupo de edad en la matrícula) y, por lo tanto, aunque es más difícil de registrar, su medida es más precisa. A pesar de que los cálculos sobre la TNC difieren, si se utilizara tal indicador, todavía no se alcanza 30% de cobertura y en tal circunstancia el reto para avanzar es mayor.
- Además, los contrastes sociales y la desigualdad también se expresan en el acceso, así como en la distribución y permanencia en la educación superior. En lo que concierne al acceso, solamente 12% de los jóvenes pertenecientes al quintil de menor ingreso logra acceder a la educación superior; en contraste, en el quintil de mayor ingreso la proporción es de 50%.²⁵
- También son notorias las disparidades en la distribución de la matrícula en las entidades federativas. La diferencia entre la entidad con mayor cobertura en el país (Distrito Federal) y la de menor cobertura (Quintana Roo) es de 53 puntos porcentuales.²⁶ En las mismas estadísticas oficiales se reconoce que en seis estados

²⁴ VI Informe de Gobierno, 2012: 482.

²⁵ CINDA, 2007.

²⁶ Cfr. Anexo estadístico del VI Informe de Gobierno: 630.

- todavía no se alcanza la cobertura de 25% en educación superior.²⁷
- Destaca también la cifra de 7.25% jóvenes entre 15 y 29 años que no estudian ni trabajan, cifra por debajo sólo de Turquía e Israel según la OCDE.
 - Las opciones educativas en el nivel superior se han concentrado, principalmente, en dos estrategias públicas —la creación de universidades tecnológicas y politécnicas y las opciones a distancia y virtuales, particularmente la Universidad Abierta y a Distancia de México—²⁸ y la continuación del crecimiento de instituciones privadas, de muy diversa capacidad y calidad, con muy baja regulación por parte del gobierno.

Calidad y pertinencia

- En las últimas dos décadas, las principales iniciativas para mejorar la calidad de la educación superior se han centrado en la asociación entre evaluación y recursos financieros como principal estrategia para alcanzar los fines propuestos, y tal estrategia se ha puesto en marcha por medio de múltiples y muy variados programas.²⁹

- Si bien la evaluación ha logrado instaurar una necesaria rendición de cuentas de las instituciones educativas de nivel superior, desafortunadamente no ha logrado establecer claramente una mejoría en la calidad de la educación. Los indicadores que se han utilizado para valorar la calidad educativa, aunque importantes institucionalmente (como incrementar el nivel de escolaridad del personal académico, mejorar el tiempo de dedicación, consolidar la infraestructura, etc.), solamente se aproximan, pero no miden la calidad en sí.
- La valoración de la calidad educativa se ha ceñido a modelos únicos y no ha reconocido sus múltiples sentidos y circunstancias institucionales. Las diferencias de calidad en el conjunto de instituciones de nivel superior son apreciables y al interior de las propias instituciones, también.
- Los índices de abandono escolar, el rezago o la eficiencia terminal no han mejorado de forma significativa y persisten las dificultades en este terreno. La oferta de contenidos escolares y la organización curricular tampoco han ido a la par de las transformaciones de la sociedad y de las expectativas de los jóvenes.
- Las universidades interculturales enfrentan serias dificultades financieras —de mayor envergadura que el resto de las instituciones de educación superior— y un alto porcentaje de abandono de los estudios en el primer año (entre 10 y poco más de 20%).

²⁷ Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo.

²⁸ Creada como órgano administrativo desconcentrado de la SEP, con la atribución de impartir estudios de tipo superior, en la modalidad escolarizada, abierta y a distancia, entre otras, Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 2012.

²⁹ Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior, Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior, Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las Universidades Públicas Estatales por debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno, Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI) de Universidades

Públicas Estatales, Politécnicas y Tecnológicas, Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas.

Planta docente

- De acuerdo con las cifras más recientes, el total de profesores en el nivel superior, tanto de instituciones públicas como privadas, es de 342 269,³⁰ lo que significa que en las últimas dos décadas la planta de maestros casi se triplicó (en 1990 la cifra era de 134 424).
- Del total de plazas, alrededor de una cuarta parte son de profesores de tiempo completo y el promedio de edad de este tipo de profesores en las universidades públicas es de 48 años.³¹
- El número de profesores con estudios de posgrado se ha incrementado de forma sustantiva en la última década.³² Sin embargo, se ha generalizado un modelo de trabajo académico que se ha orientado por la acumulación de grados escolares y actividades de investigación, pero no en todos los casos se cuenta con las condiciones para desarrollar esta última y, en algunos casos, se ha desalentado el trabajo docente.
- La mayoría de las instituciones del subsistema, tanto públicas como privadas y tanto universitarias como tecnológicas, no cuenta con mecanismos adecuados para la renovación del profesorado. Tampoco con planes de retiro y jubilación dignos. En otros casos (jubilaciones dinámicas) se han producido quebrantos financieros.
- Si el subsistema de educación superior ampliara la posibilidad de que un mayor número

de jóvenes asista y permanezca en las aulas universitarias hasta la conclusión de sus estudios, debe garantizar las capacidades, la superación y el reconocimiento de la planta de profesores.

Educación superior tecnológica

En el nivel de la educación superior tecnológica coexisten los institutos tecnológicos en sus dos vertientes: federales y estatales, con las universidades tecnológicas y politécnicas. Estas dos últimas forman técnicos superiores universitarios (TSU) en carreras de dos años pertenecientes a diversas áreas, como las económico-administrativas, tecnológico-industriales y las relacionadas con los servicios. En las universidades politécnicas, las carreras de ciclos cortos se establecen como salida lateral, dentro de las mismas licenciaturas o ingenierías con una duración de tres años y medio y, en el caso de las universidades tecnológicas, recientemente se incorporó la opción de continuar estudios de ingeniería en cuatro cuatrimestres adicionales.

Los institutos tecnológicos principalmente ofrecen carreras en el campo de la ingeniería y la tecnología, además de las áreas económico-administrativas, con el esquema tradicional de ocho semestres.

Equidad y justicia

- En el ciclo escolar 2010-2011 la educación superior tecnológica contaba con 410 520 estudiantes de licenciatura y 3 401 de posgrado en los institutos tecnológicos, federales y descentralizados; con 92 190 estudiantes de TSU y 15 430 de licenciatura

³⁰ Anexos estadísticos del VI Informe de Gobierno.

³¹ Bensusan e Ívico, 2006.

³² Actualmente representan seis de cada 10 profesores de los que tienen un nombramiento de tiempo completo en el sistema de educación superior; hace poco más de una década eran tres de cada 10.

de las universidades tecnológicas; y con 31 600 estudiantes de licenciatura de las universidades politécnicas.

- Aunque el número de instituciones creció en la última década, hasta sumar más de 400 actualmente, su matrícula representa, respectivamente, 11.1, 2.8 y 1.6% del tipo educativo superior, esto es, una población marginal de una oferta educativa con insuficiente valoración social.

Calidad y pertinencia

- La formación de técnicos superiores universitarios (dos años) en las universidades tecnológicas y politécnicas no se ha traducido en el logro de una identidad ocupacional definida para que los egresados puedan incorporarse al mercado de trabajo. Si bien algunos estudios demuestran que aunque los egresados logran incorporarse en ocupaciones afines a su carrera, ellos perciben sueldos más bajos que los licenciados recién egresados, además de recibir pocas oportunidades de ascenso laboral e ingreso salarial por no contar con el título de licenciado o ingeniero. En este sentido, los empleadores no se quejan tanto de la formación de los técnicos superiores, sino de su título y procedencia institucional.
- Acorde con el diseño de creación de las UT, sus egresados tienden a ocupar puestos de nivel medio en las jerarquías de las empresas; su desempeño en estas ocupaciones representa un techo que difícilmente les posibilita ascender en la estructura laboral de las empresas, con sus implicaciones salariales y de proyección social y laboral.

- La apertura de estudios adicionales posteriores al de TSU, conducentes a la obtención de títulos de ingeniería, dentro de las universidades tecnológicas, está propiciando que los jóvenes, en su mayoría, prefieran continuar sus estudios para obtener el grado superior, sin aprovechar la calificación ocupacional del TSU para desempeñarse laboralmente en el mercado de trabajo.

El énfasis puesto en las opciones de formación tecnológica de nivel superior en los últimos años provoca que exista una mayor oferta de ingenieros y técnicos en el mercado de trabajo; sin embargo, debido a los problemas del sector productivo para generar fuentes de trabajo en el sector formal de la economía, los egresados cada vez enfrentan más problemas para insertarse al trabajo en condiciones favorables.

Planta docente

- Sin duda, uno de los principales problemas que caracterizan a la planta docente en los tres niveles de la educación tecnológica es su reducida experiencia laboral, particularmente en las áreas industriales y los servicios, la obsolescencia de su formación profesional y su poca familiaridad con el manejo de estrategias didácticas.
- De igual manera, considerando la elevada antigüedad que caracteriza a un buen número de docentes de este sector, tanto los contenidos como los procesos de enseñanza que se despliegan en la mayoría de las instituciones no corresponden a las actuales necesidades de las

ocupaciones que se configuran en las empresas.

Educación superior. Normales

La formación de docentes en nuestro país es una obligación del Estado, con atribuciones divididas entre el gobierno federal y las entidades federativas, según lo establece la Ley General de Educación; por esta razón hay un vínculo entre este nivel educativo y la educación básica. Aspecto que le otorga un sentido único frente a otras instituciones de educación superior.

La educación normal se incorporó a la educación superior hace más de dos décadas. Con el establecimiento del nivel universitario, las escuelas normales enfrentaron el mandato de modificar su organización académica y sus funciones; esta situación presionó a las escuelas normales para realizar tareas del mismo nivel y amplitud que las desarrolladas en las instituciones de educación superior, todo ello en un corto tiempo a pesar de no contar con formación, experiencia ni condiciones equivalentes.

De esta forma, en las normales se gestó un sistema complejo, derivado de la confrontación entre sus raíces históricas vinculadas con su papel nacional en el desarrollo de la educación del país y la exigencia de integrarse a la educación superior universitaria. Este rasgo le otorga particularidad y explica algunos de sus principales problemas actuales.

En la actualidad existen 484 escuelas normales, 206 de ellas privadas. Se ofrecen ocho opciones de formación: licenciatura en educación preescolar y primaria que cuentan además con la modalidad de intercultural bilingüe, licenciatura en educación secundaria,

educación física, educación artística y educación especial.

Las estructuras de las escuelas normales son muy heterogéneas: existen escuelas normales beneméritas, centenarias, estatales, oficiales, experimentales, regionales, urbanas, rurales, indígenas, incorporadas, privadas, además de institutos de estudios superiores de educación normal y centros regionales de educación normal. Esta amplia variedad muestra su diversidad y el complejo entramado de sus especificidades formativas.

Equidad y cobertura

- La matrícula para 2012 es de 102 836 estudiantes, lo que representa 2.9% de la cobertura en educación superior del país, aunque es posible mostrar un paulatino descenso de los estudiantes que cursan esta opción profesional desde el año 2000. Las razones de este fenómeno son diversas y demandan ser analizadas y no atribuidas a un solo aspecto, pero es un hecho que la carrera docente es en la actualidad poco atractiva como opción profesional para muchos jóvenes.
- Sin embargo, es importante indicar que a nivel nacional existen diversos municipios distribuidos en diferentes entidades en donde la única de opción de estudios a nivel superior es la que ofrece la escuela normal, situación que demanda un análisis más profundo.
- No existen estudios nacionales que den cuenta del perfil de ingreso de los estudiantes a este nivel; las referencias comparativas para diversos países han enfatizado que quienes ingresan a esta opción

profesional provienen de las cohortes menos favorecidas económica, social y culturalmente, situación que obliga a estas escuelas a compensar las carencias formativas de sus alumnos permanentemente.

Calidad y pertinencia

- Desde finales de los noventa se identifica en todos los programas sectoriales la necesidad de desarrollar un proceso de cambio en este nivel educativo; pueden mencionarse el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (1996), el Programa Nacional para la Actualización Permanente (Pronap) (1995) y la Política Nacional para la Formación y Desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica (2004). A pesar de estos esfuerzos más o menos continuos, aún persisten dificultades de coordinación del sistema, de vinculación con la educación superior, de tensión entre las atribuciones federales y estatales y de reconocimiento de la diversidad de experiencias, trayectorias y modalidades que componen este sistema.
- Un ejemplo de ello es el desfase entre la reforma de sus planes de estudio y las reformas emprendidas para la educación básica en sus diferentes niveles; ambas modificaciones no han coincidido en tiempo y forma, provocando un conflicto entre ambos ciclos y desconcierto entre los futuros maestros.
- Por otro lado, el resultado de los aprendizajes de los alumnos se ha considerado como un indicador de la calidad de la

formación recibida.³³ Es un hecho que la formación docente demanda el diseño de evaluaciones que superen la estrechez de los exámenes y que permitan identificar las áreas pedagógicas que requieren apoyo. Con esta consideración puede enunciarse que los resultados de los exámenes de ingreso y los aplicados para el quinto, séptimo y octavo semestres, indican que un bajo porcentaje de los estudiantes obtiene un nivel sobresaliente de los tres posibles, además de que las escuelas públicas obtienen mejores resultados que las opciones privadas.

- A pesar de existir una amplia heterogeneidad de escuelas y de opciones formativas, prevalece un solo plan de estudios nacional, como lo establece la norma constitucional, aun cuando es evidente la necesidad de conformar proyectos curriculares diferenciados más adecuados a las condiciones del entorno de cada institución, a las necesidades de la región y de la entidad.

Planta docente

- De la misma forma que sucede con la información estadística en el ámbito nacional, la información pública sobre el número total de docentes de este nivel es poco coincidente, aun desde una misma fuente. Para el ciclo 2011-2012 se registran más de 13 000 docentes, más de 75% con formación de licenciatura. Llama la

³³ Es importante remitirse el apartado sobre evaluación en este mismo texto y considerar la discusión que puede abrirse ante la limitada mirada sobre los aprendizajes que permite esta relación.

atención la existencia de una proporción de docentes con un grado menor a la licenciatura y sin normal básica, seguramente con estudios incompletos. La mayor parte se desempeña por horas; sólo en nueve entidades federativas la proporción de docentes de tiempo completo supera a los contratados por horas. Estos datos evidencian perfiles docentes diferentes de los que se promueven para la educación superior nacional y permiten suponer dificultades para concretar proyectos académicos sólidos.

- En 1984 se le confirió el nivel de licenciatura, lo que originó que en la actualidad convivan en una misma escuela diferentes generaciones de docentes, con formación, experiencia y propuestas pedagógicas no necesariamente coincidentes, sin que sea posible dar cuenta de la relación entre estos factores y los resultados de los aprendizajes logrados por sus alumnos.
- Hay un déficit importante desde el punto de vista académico en cuanto a la conformación de la planta de profesores en las escuelas normales, si comparamos sus perfiles con los de los académicos universitarios. Esto se debe a que, a diferencia de las universidades, el reclutamiento de profesores normalistas no ha cuidado sus procedimientos relativos al ingreso, promoción y permanencia (ausencia de concursos de oposición, convocatorias abiertas, etcétera).
- A partir de que la educación normal fue incorporada a la educación superior, comenzó a ser tratada de la misma forma que otras instituciones de este nivel, con la presión que significa responder a los pro-

gramas de calidad fundamentados en el modelo de evaluación-financiamiento; es evidente que no pueden disputar estos recursos en las mismas condiciones que otras instituciones de educación superior, situación que debe valorarse seriamente; de lo contrario pueden predecirse efectos muy adversos para su desarrollo interno, y dado el vínculo con la educación básica, con un fuerte impacto en todo el sistema educativo.

- En noviembre de 2009, 23 escuelas normales fueron reconocidas por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES).

Educación superior Universidades interculturales

Las universidades interculturales (UI) inician su funcionamiento a partir de 2004. Tienen como fines ofrecer alternativas de formación profesional en zonas con alta población indígena y revalorar los conocimientos de los pueblos indígenas. Imparten programas en los niveles de profesional asociado, licenciatura, especialización, maestría e incluso doctorado.

Equidad y cobertura

- Con el fin de superar las limitaciones de la participación de los pueblos indígenas en la educación superior, se han puesto en marcha diversos programas en distintos países en forma de becas, cupos o cuotas (porcentajes de la matrícula destinados a determinados grupos o sectores sociales); modalidades de admisión especiales, se-

gún acuerdos entre las universidades y las comunidades, programas no formales a cargo de las propias comunidades, ONG o universidades realizados in situ; cursos de nivelación o de preparación para los exámenes de admisión; acceso a modalidades virtuales y el establecimiento de instituciones de educación superior indígenas o interculturales.

- En México se creó en 2004 la primera universidad intercultural en la zona mazahua de San Felipe del Progreso, Estado de México. Actualmente existen 11 de estas instituciones de carácter público y dos privadas (gratuitas). Por sus propósitos iniciales, las universidades interculturales son una respuesta en términos de equidad social, con pertinencia cultural, lingüística y regional, para los habitantes de las zonas en las que se concentran las poblaciones indígenas que nunca antes habían contado con oportunidades locales de educación superior. Sin embargo, todavía son marginales, ya que sólo atienden a 10 300 estudiantes; una cifra importante, pero relativamente pequeña en comparación con el volumen de los hablantes de lengua indígena (alrededor de 10 millones) y del tamaño de la matrícula total en este tipo educativo.

Calidad y pertinencia

- Los principios básicos de las universidades interculturales fueron los siguientes: a) las universidades son interculturales, no indígenas; b) se orientan al desarrollo regional (económico, lingüístico, social y cultural), por lo que su oferta educativa

se fundamenta en las necesidades y potencialidades de la región en la que se encuentran; c) propician el diálogo epistemológico a partir de procesos de investigación y sistematización sobre lengua, cultura y problemática económica, ecológica y social, entendiendo que los saberes propios de los pueblos indígenas, para ingresar al diálogo global, deben ser debidamente sistematizados; d) favorecen la participación comunitaria en los órganos de gobierno a través de los consejos directivos y de vinculación social, por lo menos; e) el aprendizaje es consecuencia de tres procesos interrelacionados: la docencia, la investigación y la vinculación comunitaria³⁴ y f) una fuerte apuesta por la calidad académica de nivel internacional, mediante su presentación al mundo a partir de su propia identidad, pero en estrecha relación con instancias externas de formación e investigación nacionales e internacionales.

- Frente a una serie de enormes dificultades en el terreno académico, institucional, jurídico y financiero, las universidades interculturales enfrentan un conjunto de retos: realizar investigaciones sobre la lengua, la cultura, la problemática y las potencialidades regionales; comprometerse con el desarrollo regional mediante el diálogo y la vinculación con diversas instancias gubernamentales y actores sociales; diseñar y crear nuevas carreras de manera dinámica y evitando saturar los mercados laborales locales; trabajar para mejorar la

³⁴ Este eje se entiende como un proceso vivo de relación con la comunidad mediante procesos de transformación comunitaria acordados entre la universidad y la comunidad. Los tres ejes son formativos.

calidad de los niveles educativos anteriores (a través de la formación de docentes y futuros maestros de los diversos niveles educativos con un enfoque intercultural y conocimiento de la lengua y la cultura respectivas); mejorar significativamente las condiciones de trabajo y la formación docente y académica de su personal, y lograr claridad respecto de quién define y cómo se define el rumbo de las universidades interculturales.

Planta docente

- Además de las condiciones de trabajo, la formación docente y académica del personal de las UI es deficiente. En algunas de ellas, el sueldo de un docente universitario es apenas poco más que el de un maestro de primaria.
- La inducción al modelo educativo intercultural de los nuevos docentes y el trabajo colegiado no han recibido atención suficiente en estas instituciones.

Estado actual del posgrado

- La tendencia de crecimiento de los estudios del posgrado ha sido acelerada en las últimas décadas, pero la base de la que partió era relativamente reducida. En los años setenta apenas sobrepasaba los 5 000 alumnos, en el ciclo escolar 1990-1991 alcanzó 46 000 y actualmente, en el ciclo escolar 2011-2012, suman 229 000 alumnos en cifras redondas. Esto es, en las últimas dos décadas la matrícula de este nivel casi se quintuplicó. Sin embargo, su vo-

lumen sigue siendo reducido en comparación con la matrícula de licenciatura (casi tres millones) y también en comparación con la formación de recursos de alto nivel en países de un desarrollo similar a México.

- De los 229 000 alumnos de posgrado para el ciclo escolar 2011-2012, 160 000 son de maestría, 26 000 de doctorado y el resto de especializaciones (60, 11 y 19%, respectivamente). Es decir, por nivel, la formación de estudiantes en el nivel de doctorado sigue siendo sumamente reducida. De hecho, comparativamente, Brasil casi quintuplica el número de graduados de doctorado.
- En los estudios de posgrado, la oferta y el avance de instituciones particulares ha crecido de forma significativa, más que en cualquier otro nivel. En 1980, dos de cada 10 estudiantes de posgrado estaban inscritos en instituciones particulares, al inicio del año 2000 eran cuatro de cada 10 y, actualmente, son poco más de cinco de cada 10.
- Particularmente en la última década se ha intentado controlar el crecimiento y la oferta de estudios de posgrado a través del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad. Actualmente tiene inscritos 1 359 programas de posgrado, los cuales representan alrededor de 18% del total de programas existentes.

Gestión y coordinación del SEN

Sobre el federalismo en educación

En las últimas décadas, el federalismo como forma de organización política ha adquirido un fuerte impulso en el ámbito internacional,

pues se concibe como alternativa a los regímenes centralistas y autoritarios. No obstante, se trata de un “nuevo federalismo” que no aboga sólo por la mayor soberanía y la autonomía de las partes en el federalismo clásico, sino como un movimiento descentralizador y democratizador en el que adquieren un peso relevante ideas como interdependencia, cooperación, transferencia y relaciones horizontales de colaboración. Bajo este marco, el nuevo federalismo se finca en procesos sustentados en la descentralización de programas, reducción del papel regulatorio del gobierno central y la disminución de la burocracia federal (Ornelas, 2003). Aspectos que, se asume, promueven una mayor eficiencia y eficacia gubernamentales, así como una mejor adecuación de las políticas y acciones gubernamentales a los requerimientos y necesidades locales.

En México, específicamente en el ámbito educativo, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), establecido en mayo de 1992, se considera como el esfuerzo más importante encaminado a establecer el federalismo en la educación básica. Por su parte, en los niveles medio superior y superior también se han llevado a cabo acciones para establecer el federalismo, aunque con características y particularidades muy distintas. En todo caso, establecer el federalismo educativo es un objetivo planteado por el Estado mexicano y el fundamento que ha orientado los procesos de descentralización realizados en el sistema educativo durante las últimas décadas.

No obstante, los procesos y acciones llevados a cabo para lograr este cometido son cuestionables por diversos aspectos. En primer término, debido a que las medidas orientadas por el Estado mexicano no son resultado de

un pacto federalista, sino una transferencia incompleta de responsabilidades y recursos que ha sido delegada desde el gobierno central a las entidades del país (Ornelas, 2003). En este sentido, estos procesos se han caracterizado como una descentralización lineal, puesto que la autoridad central tiende a preservar el control sobre los elementos decisivos del sistema educativo, tales como la responsabilidad sobre los planes y programas educativos, las negociaciones salariales, los aspectos sustantivos de la carrera docente y el control de la mayor parte de los recursos fiscales; mientras que a los gobiernos locales sólo se les delega autoridad para resolver los aspectos operativos del sistema y cierta capacidad para agregar algunos contenidos propios en los planes curriculares (Messina, 2008 citado en Fierro et al., 2009). En segundo término, las amplias desigualdades que existen entre las entidades federativas, en cuanto a recursos y capacidad desarrollada, también constituyen un pesado lastre para avanzar hacia un verdadero federalismo en educación.

En razón de ello, se considera que no se ha avanzado sustancialmente hacia el establecimiento de un verdadero federalismo en educación, que responda a la caracterización moderna del concepto y que implica una relación más paritaria que contribuya a mejorar el funcionamiento y la pertinencia de la educación que brinda el sistema. No obstante, para avanzar en este sentido se debe reconocer la necesidad de establecer procesos graduales acordes con los recursos y las capacidades de los actores involucrados en estos procesos, así como brindar los apoyos requeridos para nivelar la situación de las entidades y los subsistemas educativos que presentan mayor rezago al respecto.

En el marco del federalismo, por lo tanto, el gobierno federal debe delegar el control ha-

cia las entidades federativas y asumir un nuevo papel que esté principalmente orientado a tutelar el cumplimiento de los objetivos generales del sistema educativo y el de coordinar las acciones de las diversas partes y subsistemas del sector educativo que doten al sistema de mayor integración entre sus partes. Esto, al mismo tiempo que las entidades vayan asumiendo mayor control y responsabilidad en la conducción de sus correspondientes sistemas educativos para asegurar que respondan de mejor forma a sus requerimientos y necesidades locales.

Por otra parte, en los últimos años se ha abierto un intenso debate en la sociedad mexicana respecto a la conducción del sistema educativo nacional. El informe que el relator especial sobre derechos humanos rindió a las Naciones Unidas en 2008 señala “una simbiosis atípica del SNTE con la SEP [...] que revela una subordinación recíproca de funciones atípicas en cada una de las partes, [lo que] agrega una gran complejidad al panorama educativo” (Muñoz, 2010: 14).

Problemas de coordinación del SEN y de gestión curricular en la educación básica

Como resultado de su desarrollo histórico, el sistema educativo tiene un gran problema que ha llevado a cuestionar, incluso, si puede considerarse como un sistema. Esto es, la falta de integración y comunicación que existe entre niveles y tipos educativos, que en algunos casos funcionan como entes aislados. Esto provoca que algunos tipos educativos carezcan de identidad y objetivo definidos, lo que lleva a que algunos de los contenidos de la educación pri-

maria, por ejemplo, se repitan en secundaria; o en educación media superior, algunos de los correspondientes a la educación básica.

En educación media superior y superior, los distintos tipos educativos que existen en cada nivel operan de forma independiente, sin ningún tipo de vínculo o coordinación entre ellos, lo que impide la revalidación de estudios y la movilidad de estudiantes y docentes entre los mismos.

La diversidad en el sistema educativo es necesaria para ajustar los procesos de formación a distintos objetivos sociales; sin embargo, también resulta fundamental que exista coordinación entre los diferentes niveles y tipos educativos para evitar la repetición de contenidos y posibilitar el tránsito entre los diferentes componentes del sistema educativo.

El actual currículum de educación básica es nacional, centralizado y único, sin que exista la posibilidad de diversificación para atender los requerimientos de equidad y calidad que demandan las diversas comunidades, localidades, regiones y estados.

Además del maestro, dos figuras son relevantes en materia de gestión curricular: por un lado, los directivos de la escuela y, por otro, los asesores técnico-pedagógicos (ATP) en primaria y supervisores en secundaria; sin embargo ninguno de éstos participa en esta función con la que se pretende, en principio, fortalecer la labor docente.

El asunto curricular, que debería ser una responsabilidad compartida entre directivos y profesores, para atender las necesidades específicas de la población de cada institución, se encuentra bajo la total responsabilidad del maestro de grupo en preescolar y primaria, y de los profesores de las diferentes asignaturas en secundaria; es decir, en el desarrollo curricular,

la centralidad se ubica en el trabajo que en solitario despliega cada maestro.

La gestión curricular, que se inscribe en el marco institucional, no ha sido objeto de atención por parte de las autoridades escolares locales, estatales ni federales, aunque en principio se cuente, desde el punto de vista formal, con la presencia de los ATP, quienes, a pesar de tener a su cargo una función de asesoría y acompañamiento, no sólo en el ámbito organizativo de las escuelas sino también en el didáctico-áulico, ésta no se desarrolla.

En síntesis, no hay gestión curricular en educación básica.

Problemas de conducción y gestión del sistema de educación media superior (SEMS)

La coordinación y la gestión del SEMS actual implica conducir un conjunto de escuelas, de profesores y de alumnos que ha crecido 13 veces entre 1970 y el día de hoy. Este aumento se realizó privilegiando la atención a la demanda social por educación en perjuicio de cualquier otra consideración, incluyendo las de índole educativa. Por esta razón resulta paradójico que, concomitante a este crecimiento vertiginoso, se haya producido un reforzamiento de las formas prevalecientes de organización académica, de contratación, de enseñanza, de aprendizaje y de evaluación, por mencionar los aspectos más relevantes del empeño escolar. El sistema creció y tiene hoy en día otro perfil y otras características, pero no se modificaron sus premisas formativas.

Este enorme sistema de construcción institucional reciente y de rasgos tan heterogéneos cuenta hoy en día con la Reforma Integral para

la Educación Media Superior (RIEMS), que le ofrece un horizonte de convergencia paulatina que le permitirá al conjunto avanzar en la disminución de las grandes diferencias de su planta docente. Sin embargo, quedan retos formidables para poder coordinar, financiar, impulsar y apoyar en lo general y en lo específico los retos, tareas y necesidades de las instituciones, de las regiones, de los estados y de los sectores sociales más desfavorecidos actualmente, ya que los datos de cobertura por estado, región y grupos socialmente en desventaja son una asignatura pendiente.

Educación media superior tecnológica

Hasta 2005, año en que la SEP experimentó una profunda reestructuración, la entonces Secretaría de Enseñanza e Investigación Tecnológica (SEIT) se encargaba de la educación media superior tecnológica y bajo su control se fundó una variedad de escuelas de educación media superior tanto federales como estatales, conocidas genéricamente como bachilleratos tecnológicos bivalentes, en virtud de que ofrecían una formación de bachillerato general necesario para la continuación de estudios superiores y una carrera técnica en algunos oficios u ocupaciones técnicas con su respectiva certificación, que permitiría al estudiante incorporarse al empleo.

Con la iniciativa de la SEIT, se crearon los Centros de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS) de control federal, los Centros Bachilleratos Tecnológicos Industriales y de Servicios (CBTIS) también en su vertiente agropecuaria (CBTA), y en ciencias y tecnología del mar (Cetmar), estos tres últimos de control federal, aunque se tiene información de que existen CBTIS estatales y los Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos (Cecyte) de control fundamentalmente estatal. Por otra

parte, se encuentran los Colegios Nacionales de Educación Profesional Técnica (Conalep), un subsistema de educación tecnológica postsecundaria y anteriormente de carácter terminal y que en la actualidad su plan de estudios integra asignaturas de bachillerato propedéutico, con el propósito de facilitar al estudiante la continuación de estudios. Cabe mencionar que los CETIS y los CBTIS son organismos centralizados mientras que los Cecyte y los Conalep son de carácter descentralizado.

Con la desaparición de la SEIT y la creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior, se agrupan las distintas escuelas técnicas del nivel medio superior existentes, y su combinación con el régimen de control, federal o estatal, ha dado lugar a una dispersión un tanto desordenada de escuelas, modalidades educativas, planes de estudios, duplicidad de carreras técnicas y, sobre todo, diplomas y certificaciones que ciertamente no facilitan su reconocimiento ocupacional en el mercado de trabajo, además de generar enormes dificultades para la movilidad estudiantil y la revalidación de estudios entre los distintos subsistemas.

Problemas de conducción y gestión del sistema de educación superior

El propósito de articular las instituciones de educación superior (IES) ha sido perseguido durante varias décadas. Los esfuerzos más importantes en este afán han sido encabezados por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). De acuerdo con esta asociación, las políticas públicas aplicadas en el ámbito de la educación superior desde principios de los años noventa han incidido en la consolidación y el fortaleci-

miento de las IES, pero a la vez han generado diversas situaciones problemáticas en la gestión del trabajo académico en las instituciones. En ese sentido, se subraya que las políticas y los instrumentos aplicados han llegado a su límite, corriendo el riesgo de provocar rendimientos marginales decrecientes. Por lo tanto, la ANUIES considera que es preciso que el Estado —en sus tres órdenes de gobierno—, la sociedad y las IES asuman plenamente su responsabilidad de impulsar de manera prioritaria la educación superior, la ciencia y la tecnología para el desarrollo sustentable del país y la inclusión social de la población.

Actualmente se presenta una atomización del sistema, así como importantes obstáculos para su coordinación y financiamiento eficiente, derivados, entre otros motivos, de la existencia de lógicas de naturaleza distinta en el desarrollo y conducción de los diferentes niveles y subsistemas del Sistema Educativo Nacional (SEN). Así, en los ámbitos federal, estatal y municipal, los procesos de coordinación, planeación, programación y presupuesto compiten con racionalidades que sería conveniente delimitar para mejorar su atención.

Los actuales medios para regular el funcionamiento del conjunto de IES, en sus diferentes sectores y regímenes, son insuficientes, desequilibrados y orientados fundamentalmente al cumplimiento de normas administrativas, más que académicas. Esta circunstancia ha provocado una sobrerregulación de unos sectores —como el de algunas instituciones públicas— y la subestimación de otros —como algunos segmentos del sector privado, las opciones no presenciales y la participación de proveedores internacionales—. Al mismo tiempo, se advierte la necesidad de atender el desequilibrio de los sistemas estatales de educación superior,

tanto en lo que corresponde a su oferta educativa como a la coordinación y articulación de sus instituciones. Los instrumentos de planeación que se han impulsado, como la creación de instancias de planeación inveteradas y su reactivación, precisan ser reforzadas, alcanzar mayor efectividad y una composición y un funcionamiento homogéneos.

Subsistema superior tecnológico

La creación de múltiples instituciones de educación superior tecnológica en los últimos 20 años ha dado origen a la conformación y consolidación de tres grandes subsistemas: las universidades tecnológicas (UT), las universidades politécnicas (UP) y los institutos tecnológicos (IT) federales y estatales; las dos primeras, en su carácter de órganos descentralizados, se encuentran adscritas a la Dirección de Educación Superior Universitaria, mientras que las últimas pertenecen a la Dirección de Educación Superior Tecnológica. Son tres subsistemas independientes que no guardan ninguna relación entre sí. Cada uno con sus correspondientes programas educativos, formas de organización académica y administrativa, criterios de evaluación y acreditación que no facilitan la movilidad estudiantil, el reconocimiento y validación de estudios y la colaboración académica, además de generar la duplicidad de programas y la dispersión de formaciones, títulos y diplomas.

Por otra parte, la selección de las carreras, la definición de los contenidos y, en general, el diseño curricular que constituye la oferta educativa de cada subsistema, es determinado, regulado y coordinado en el nivel federal por las respectivas coordinaciones generales de las universidades tecnológicas y politécnicas y por la Dirección General de Educación Superior Tecnológica para el caso de los institutos tecnoló-

gicos tanto federales como estatales. Si se considera que los dos subsistemas universitarios más los IT estatales son instituciones descentralizadas de los gobiernos federales y estatales, con personalidad jurídica propia, resulta contradictorio que las instituciones locales sólo tengan limitadas posibilidades, pues únicamente proponen carreras a reserva de ser aceptadas por la SEP, sin la prerrogativa de decidir su propia oferta educativa.

Universidades interculturales

Existe una indefinición estructural en la ubicación operativa de las universidades interculturales (UI) dentro de la Secretaría de Educación Pública, lo cual implica enormes problemas de interlocución con las autoridades educativas. Dichas universidades fueron creadas por medio de decretos de los respectivos gobiernos estatales como organismos descentralizados y fueron sectorizados a las secretarías de educación de las entidades federativas. La Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB), una de las instancias promotoras de la creación de las UI, no cuenta con facultades operativas en su decreto de creación, y aunque ha asumido la función de conducción académica y normativa interna, no tiene sobre ellas ninguna línea vinculatoria ni funciones (Schmelkes, 2012). Esto se consigue, por lo pronto, en la Dirección General de Universidades de la Subsecretaría de Educación Superior, que ha manifestado que no considera su función atenderlas. Se ha mencionado el propósito de encargárselas a la Dirección General de Universidades Tecnológicas, con las cuales no guarda ninguna afinidad. También se habla de crear un órgano desconcentrado para manejar tanto las UI como los bachilleratos interculturales, pero hasta ahora no se han dado pasos concre-

tos en esta dirección. Se requiere precisar la función de la DGEIB frente a estas universidades para asegurar la continuidad de las funciones antes mencionadas.

Si bien las UI se han asociado en la Red de Universidades Interculturales (Redui) su identidad común es muy débil, pues la agrupación no ha cumplido de manera satisfactoria su papel en la formación de profesores, el desarrollo curricular de las carreras y la negociación de condiciones de desarrollo académico, entre otras.

La evaluación

La evaluación, junto con la acreditación, ha jugado un papel central en las políticas públicas de la educación, al menos desde finales de los años setenta hasta la fecha. Su relevancia se ha ido traduciendo en la creación de instancias, mecanismos y procesos, primero para la planeación y luego para la evaluación de la educación.

La evaluación se ha convertido en una actividad central y compleja en las políticas educativas. Es una actividad central porque prácticamente todos los actores del sistema educativo son objeto de evaluación; una parte importante de los resultados de la evaluación está asociada a alguna forma de obtención de recursos económicos —en detrimento de su sentido educativo de retroalimentar lo evaluado— y al mismo tiempo se han generado prácticas de evaluación de alumnos, profesores, investigadores, programas e instituciones.

Evaluación de alumnos

La evaluación de estudiantes en México se realiza a partir de pruebas a gran escala, que son

elaboradas con diversos criterios técnicos, concepciones de aprendizaje y de contenido por dos instituciones para educación básica: el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, que elabora la prueba Excale, de carácter muestral, y por la Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas que elabora la prueba ENLACE, que es censal. Para educación media superior y superior las pruebas a gran escala son elaboradas por el Centro Nacional de Evaluación (Ceneval), asociación civil que elabora exámenes de ingreso al bachillerato, licenciatura y posgrado (Exani I, II y III), examen de certificación de conocimientos (para bachillerato y algunas licenciaturas), examen de media carrera en algunos planes de licenciatura, examen de séptimo semestre para estudiantes de educación normal, así como el examen de egreso de la licenciatura (Egel). Y, recientemente, ha elaborado un examen de egreso de la secundaria y del bachillerato, más el examen que se aplica en la evaluación universal de maestros.

Los exámenes de educación básica, en particular la prueba ENLACE, han generado algunas prácticas que distorsionan el sistema educativo, como propiciar que los profesores dediquen tiempo de actividades docentes a ejercitar a los alumnos para que resuelvan este tipo de preguntas; la prueba no necesariamente está alineada al plan de estudios por competencias; entra en contradicción con el acuerdo 687 de evaluación que reemplaza la boleta de calificaciones por una cartilla para evaluar el desarrollo del aprendizaje del alumno; sus resultados no son empleados para trabajar talleres de retroalimentación con los docentes y ha establecido un bono económico para aquellos docentes cuyos alumnos obtengan un resultado por encima de la media.

Los exámenes que aplica el Ceneval no tienen efectos de retroalimentación del sistema.

Éstos funcionan mediante un contrato que obliga a la confidencialidad de sus resultados, con lo cual no se puede realizar ningún estudio comparativo, ni mucho menos generar acciones que permitan retroalimentar el sistema educativo. El centro ha generado conceptos y técnicas propias que en ocasiones son comunicadas sólo como “el modelo Ceneval” o “el acuerdo del Consejo Técnico”. Los exámenes tienen costo, con lo cual el centro ha incrementado sustancialmente sus ingresos; se puede calcular que, si se considera de manera conservadora, cada examen tiene un costo de 200 pesos y puesto que en 2010 aplicó 1 600 000 exámenes, los ingresos que recibió en ese año, sólo por este concepto, fueron de 320 millones de pesos.

Evaluación de profesores

En los casos de educación básica y educación normal, los profesores son evaluados mediante el programa de carrera magisterial, creado en 1993 y recientemente modificado. Los criterios actuales de funcionamiento son: 50% del puntaje por los resultados que los alumnos obtienen en la prueba ENLACE, 20% por formación continua, 20% por actividades curriculares (participación social), 5% por examen a docentes y 5% por antigüedad. El tema de la evaluación universal (restringido en este momento a un examen a gran escala) causó un enorme revuelo recientemente, cuando desde 1994 los profesores que participan en el programa lo han resuelto. El SNTE presionó para que el Ceneval, saliéndose de los criterios técnicos de elaboración del mismo, aceptara que el número de reactivos que lo integran fuese de 84, en vez de los 125 inicialmente estable-

cidos. Lo que obtienen los profesores como nivel en el programa se integra a su salario de manera permanente.

Para la educación superior funcionan varios programas de evaluación: la carrera docente, de acuerdo con las normas y estatutos de cada institución, el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y el Programa de Estímulos al Desempeño al Personal Docente (Esdedep). Estos dos programas suplen el otorgamiento de un salario profesional para el personal de la educación superior acorde con la formación y las exigencias que se demandan. EL SNI, creado en 1984, impulsa un trabajo académico individual, con publicaciones en revistas arbitradas, preferentemente indexadas, lo que en general se entiende por publicar en el extranjero. La evaluación que realiza el sistema no respeta las líneas de trabajo institucional. Por su parte el Esdedep opera con un reglamento que es aprobado por la Subsecretaría de Educación Superior y está diseñado para 30% del personal de tiempo completo. Sólo la UNAM y la UAM han podido ampliar este número de destinatarios. El criterio de evaluación tiende a ser productivista, buscando cumplimentar una serie de puntos para la obtención del estímulo económico. Estos dos programas obligan al académico a estar permanentemente concursando por los ingresos que se obtienen a través de ellos, que llegan a representar las dos terceras partes de su ingreso económico.

Evaluación de programas

En 1978 se crea la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes) con la finalidad de orientar y coordinar, por un lado, la planeación y, por otro,

para el establecimiento de políticas generales de educación superior.

Para promover la evaluación de la educación superior en 1989 se creó la Comisión Nacional de Evaluación (Conaeva) y derivado de un acuerdo entre rectores de universidades y directores de institutos tecnológicos, en 1990 se estableció un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior basado en tres procesos: una “autoevaluación” institucional, una evaluación interinstitucional realizada por pares, de sus programas y funciones, y una evaluación por parte de diversas instancias entre las que están la SEP (a través de su Subsecretaría de Educación Superior) y la ANUIES, entre otras.

La Conpes aprobó en 1991 la creación de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), que inicialmente funcionaron como organismos de retroalimentación y, a partir de 2001, operan como organismos de preacreditación, como órganos encargados de la evaluación de programas de estudio. Éstos se apoyan en comités por carrera o área de conocimiento. Clasifican los programas en tres niveles: uno para los que tienen posibilidades de lograr la acreditación, dos para los que lo lograrán en el mediano plazo y tres para los que lo conseguirán en el largo plazo.

Originalmente los CIEES realizarían no sólo la evaluación de programas de estudio sino también la acreditación de los mismos, pero en el año 2000 se creó el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C. (Copaes) (Márquez et al., 2009).

El Copaes es una asociación civil en el que participan representantes de la Secretaría de Educación Pública (SEP), de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Edu-

cación Superior (ANUIES), de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) y diversos colegios y asociaciones profesionales, organismos acreditadores autónomos en diferentes disciplinas (Acceciso, 2012).

Este consejo cuenta entre sus funciones, por un lado, la de establecer un conjunto de normas y estándares mínimos de acreditación para evaluar la calidad de un programa así como el establecimiento de los criterios y procedimientos para la acreditación y la emisión de dictámenes finales sobre la calidad de los programas educativos (Rubio, 2007). Por otro lado, la autorización oficial de agencias o consejos de acreditación de programas de estudio por carrera o área de conocimiento, las cuales para 2012 alcanzan el número de 27, que realizarán los procesos de acreditación y su autorización tiene una vigencia de cinco años susceptible de renovación.

Para los organismos acreditadores no es requisito contar con la evaluación de los CIEES para acceder a la acreditación. El Copaes da fe pública de la calidad de los programas acreditados (Márquez et al., 2009).

El proceso de evaluación y el de acreditación son voluntarios y realizados a solicitud expresa de las autoridades del programa de estudios de una institución, pública o privada, cuya acreditación tendrá una validez temporal de cinco años susceptible de renovación si se comprueba que se satisfacen los estándares establecidos (Acceciso, 2012).

En ambos casos, falta una profesionalización de quienes realizan esta tarea; en varias ocasiones su actividad se reduce a una lista de chequeo y los costos de la acreditación tienden a elevarse entre costos directos e indirectos (pago de honorarios, viáticos y costos de talleres).

Por su parte el Conacyt ha establecido una acreditación de programas de posgrado, el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad; la aceptación de un programa en este padrón, además de conceder estatus académico al mismo, posibilita que los estudiantes tengan acceso a una beca.

En general, los criterios que establecen los organismos acreditadores, CIEES, Copaes y el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), tienden a reconfigurar el trabajo académico de las instituciones, a desconocer su pertinencia social y a buscar homologar los criterios de trabajo a nivel nacional.

Evaluación de instituciones

La evaluación institucional en el caso de la educación básica se realiza a través del Programa Escuelas de Calidad. La institución escolar debe elaborar un plan de trabajo que, si es evaluado favorablemente, le concede un financiamiento para su desarrollo.

Por su parte en la educación superior se ha establecido el Programa Integral para el Fortalecimiento Institucional (PIFI), que cuenta con más de 3 000 indicadores. Las instituciones formulan su plan de desarrollo institucional y señalan la manera en que cumplen con diversos indicadores. En la evaluación de esta actividad se toman en cuenta otros elementos, como el número de académicos que pertenecen al SNI, que tienen doctorado, el número de programas acreditados o que participan en el PNPC. A partir de esta evaluación se concede un financiamiento a las instituciones, el cual se otorga de manera etiquetada para ser ejercido en aquello que fue autorizado. Una variante de este programa es la que se aplica en el sistema de edu-

cación normal en el programa denominado Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN). Sin embargo, las instituciones de educación superior en los últimos años se preocupan más en cómo mostrar que cumplen estos indicadores que en definir cuál es el sentido y finalidad que tienen que cumplir como institución de educación superior.

La relación evaluación-financiamiento ha desvirtuado el sentido de la evaluación en el país. Por ejemplo, en tanto que el Copaes da fe pública de la calidad de los programas acreditados, para las IES privadas el interés por la acreditación tiene que ver con las ventajas que le representa en el mercado universitario para atraer potenciales consumidores. Mientras la SEP otorga recursos para la acreditación de IES públicas (PIFIS), para éstas la cantidad de programas acreditados, en los hechos, se ha vuelto un elemento de negociación presupuestal (Márquez et al., 2009).

En 2005 se creó una nueva figura para la educación superior, el Consorcio de Universidades Mexicanas (Cumex), que incorpora solamente a IES públicas reconocidas por la ANUIES y que cuentan con programas académicos considerados de calidad por haber sido evaluados y acreditados por las instancias correspondientes.³⁵ Este consorcio cuenta, entre sus objetivos, constituirse en un referente de calidad en el país y participar en la definición de perfiles de formación y en el establecimiento de siste-

³⁵ Las instituciones miembros del consorcio son: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec, universidades autónomas de: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Ciudad Juárez, Coahuila, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas, del Carmen, del Estado de Hidalgo, del Estado de México; universidades de Colima, Guadalajara, Occidente, Quintana Roo, Sonora; Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Universidad Juárez del Estado de Durango y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

mas de reconocimiento de créditos para la movilidad estudiantil.

Asimismo, encontramos que se manifiesta en general una falta de claridad en los criterios con que se realiza la evaluación, opacidad en los procesos de ponderación de indicadores de evaluación, una orientación eminentemente cuantitativa, así como equipos de evaluación y acreditación improvisados.

Los sistema de información del SEN

Uno de los componentes más importantes para la planeación, la programación y la definición de políticas es disponer de un sistema de información que ofrezca un registro único, confiable y organizado de información fundamental del sistema educativo.

Ésta ha sido una debilidad evidente en el país; existe falta de consistencia entre las diferentes fuentes que proporcionan información estadística sobre el sistema, diversos criterios en la construcción de indicadores y opacidad en algunas de las metodologías para hacerlos, además de desarticulación entre la información estatal y federal; por ello, es necesario establecer un sistema único que brinde una estructura clara de los indicadores principales del sistema educativo, que permita contar con mejores elementos para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la construcción de indicadores clave para identificar el avance y los principales problemas del sistema educativo.

Entre los esfuerzos centrales más recientes se encuentran el Sistema Nacional de Indicadores Educativos (Sininde), coordinado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación con un plan de acción hacia 2014, cuya información cubrirá todos los niveles del

sistema escolarizado (preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior, así como algunas de sus principales opciones no escolarizadas), el Sistema Nacional de Información Educativa de la Unidad de Planeación y Políticas Educativas (Upepe-SEP) que conforma datos de matrícula y escuelas, y el más reciente, aprobado el 9 de agosto de 2012, el Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas (Rename), destinado a concentrar datos de estudiantes que permita el seguimiento de su trayectoria escolar (identidad, promedio, logro académico e inscripción) y de docentes (perfil profesional, desempeño y situación laboral).

Bibliografía

- Acceciso, en línea: www.acceciso.org.mx/esp/index.php, consulta: 24 de septiembre de 2012.
- ALCUE, en línea: <www.pcti.gob.mx/es-es/OCMEXUE/Paginas/ALCUE.aspx>, consulta: 25 de septiembre de 2012.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Inclusión con responsabilidad social. Una nueva generación de políticas de educación superior, ANUIES, México, 2012.
- Bensusan, Graciela e Ívico Ahumada, "Sistema de Jubilación y pensión en las universidades públicas e instituciones afines y composición por edad del personal académico", ANUIES/ CUPIA, México, 2006.
- CINDA, Educación superior en Iberoamérica. Informe, Chile, 2007.
- Ecoes, en línea: <www.ecoes.unam.mx>, consulta: 25 de septiembre de 2012.
- Fierro Evans, Cecilia, Guillermo Tapia García y Flavio Rojo Pons, Implementación de políticas educativas: México. Descentralización educativa en

- México: un recuento analítico, OCDE, México, 2009.
- Hernández, G. E. et al., "Reporte sobre el estado actual de la educación de personas jóvenes y adultas en México, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Panamá", Revista Interamericana de Educación de Adultos, Crefal, 2008.
- lesalc-UNESCO, Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005, Caracas, lesalc-UNESCO, 2006.
- INEE, Panorama educativo de México 2011. Educación básica y media superior, INEE, México, 2012.
- _____, Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2010. Educación básica y media superior, INEE, México, 2011.
- Márquez Jiménez, Alejandro et al., Estudio comparativo de universidades mexicanas. Segundo reporte: desempeño en investigación y docencia, UNAM-Coordinación de Planeación-Dirección General de Evaluación Institucional (Cuaderno de Trabajo, 5), año 1, noviembre, 2009.
- Mendoza Rojas, Javier, "Evaluación, acreditación, certificación: instituciones y mecanismos de operación", en Valenti Negrini, Giovanna y Alejandro Mungaray Lagarda (coords.), Políticas públicas y educación superior, ANUIES, México, 1997.
- Miguel Díaz, Mario de, Adaptación de la homologación de los planes de estudio a la convergencia europea. Programa de estudios y análisis, Dirección General de Universidades-Ministerio de Educación, Cultura y Deporte/Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, octubre de 2004, en línea: <www.ulpgc.es/.../adaptacion_de_la_homologacion_de_los_planes_de_estudio_a_la_convergencia_europea.pdf>, consulta: 25 de septiembre de 2012.
- Munive Villanueva, Miguel Ángel, "La acreditación: ¿mejora de la educación superior o atractivo artificio estético?", Enseñanza e Investigación en Psicología, vol. 12, núm. 2: 397-408, julio-diciembre, 2007.
- Muñoz, Vernor, "Informe del relator especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz", ONU, 2 de junio de 2012, en línea: <<http://www.slideshare.net/delegacionisceem/informe-vernor-muoz>>, consulta: 21 de septiembre de 2012.
- OCDE, Exámenes de las políticas nacionales de educación. México educación superior, OCDE, París, 1997.
- _____, ¿Crecimiento desigual? Distribución del ingreso y pobreza en los países de la OCDE, octubre, París, 2008.
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Miradas sobre la educación en Iberoamérica, Madrid, 2011.
- _____, Mirada sobre la educación en Iberoamérica, Madrid, 2012.
- Ornelas, Carlos, "Las bases del federalismo y la descentralización en educación", Revista Electrónica de Investigación Educativa, vol. 5, núm. 1, 2003.
- Pallán, Figueroa, Carlos, "Calidad, evaluación y acreditación en México", Universidades, vol. 20, julio-diciembre, 2000, pp. 3-10.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre desarrollo humano 2007-2008, PNUD, 2009.
- Rubio Oca, Julio, "La evaluación y acreditación de la educación superior en México: un largo camino aún por recorrer", Reencuentro, diciembre, núm. 50, 2007, pp. 35-44.
- Secretaría de Educación Pública (SEP), Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, en R. Méndez Álvarez y M.E. Faviel Rodríguez, "Retrospectiva de la reorganización de los servicios de educación especial en México",

Revista de Educación y Desarrollo, núm. 9, SEP, México, octubre-diciembre de 2008.

Secretaría de Educación Pública (SEP), "Orientaciones generales para el funcionamiento de los servicios de educación especial", en R. Méndez Álvarez y M.E. Faviel Rodríguez, "Retrospectiva de la reorganización de los servicios de educación especial en México", Revista de Educación y Desarrollo, núm. 9, SEP, México, octubre-diciembre de 2008.

_____, 2009, en línea: <www.ittux.edu.mx/module-Descargas-prep_hand_out-lid-

121.htm>, consulta: 26 de septiembre de 2012.

Schmelkes, Sylvia, Las universidades interculturales en México: antecedentes y una visión de sus retos actuales, ponencia presentada en el Encuentro sobre Equidad en la Educación Superior, UNAM-IISUE, 24 de septiembre de 2012.

Universidad de Guadalajara, Gaceta Universitaria, año 4, núm. 346, 2004, en línea: <www.gaceta.udg.mx/Hemeroteca/paginas/346/G346-1.pdf>, consulta: 24 de septiembre de 2012.