

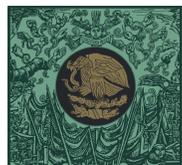
REPORTe

CESOP

EDUCACIÓN EN MÉXICO



Número 125 - Abril de 2019



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

Descarga digital

www.diputados.gob.mx/cesop

@cesopmx

f cesop01

CONTENIDO

CONTENIDO

Presentación

3

Evaluaciones internacionales en educación

Gabriel Fernández Espejel
Oswaldo Sánchez Carrera

5

Indicadores educar, ¿para qué?

Felipe de Alba Murrieta
Juana Martín Cerón

12

La medición de la calidad
en el proceso educativo en México

Natalia Hernández Guerrero

18

La reforma educativa para el sexenio
2018-2024

Salvador Moreno Pérez

31

La infraestructura física de la educación
básica en México: una mirada retrospectiva

Rafael López Vega

38

DIRECTORIO

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Encargado de la Dirección General

Ricardo Martínez Rojas Rustrián
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Roberto Candelas Ramírez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael Del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Giovanni Jiménez Bustos
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Investigadores

Luis Angel Bellota
Edith Carmona Quiroz
Omar Cortés Macías
Natalia Hernández Guerrero
María Guadalupe S. Morales Núñez
Ricardo Ruiz Flores
Francisco Téllez Girón Aguilar
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Staff administrativo

Ricardo Ruiz Flores
Diseño de portada
Alejandro López Morcillo
Diseño de interiores
José Olalde Montes de Oca
Formación y diagramación
Nora Iliana León Rebollo
Corrección de estilo
Guillermina Blas Damián
Gestión editorial

Alejandro López Morcillo
Responsable de edición

Reporte CESOP, núm. 125, abril de 2019. Publicación bimestral del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx

Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados. El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural.

La portada ha sido diseñada usando imágenes de Freepik.com
Vector de escuela creado por freepik - www.freepik.es

La educación es concebida como derecho humano vinculado al desarrollo pleno de las personas, por ende de la sociedad. Es prioridad de los gobiernos garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje que promueva oportunidades de bienestar para todos. Por lo anterior, en la presente edición del Reporte CESOP 125 se abordan temas con relación a las evaluaciones internacionales, indicadores y medición de la calidad en materia de educación, así como el marco jurídico normativo y la infraestructura física de la educación básica en México.

En primera instancia se realiza una aproximación a las evaluaciones internacionales en educación respecto a los esfuerzos que desarrollan de manera separada la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), instancias que piensan a la educación como el fuste del desarrollo y la antesala para el cumplimiento de otras metas. El artículo continúa con información que se da a conocer sobre las estadísticas de los indicadores del desarrollo a nivel macroeconómico del Banco Mundial (gasto en educación) en un intento de finalizar con la comparación gasto-calidad en el aprendizaje.

En siguiente documento trata sobre la finalidad de educar, *¿para qué?* Esta pregunta ha sido frecuente en las investigaciones académicas y los trabajos científicos que tratan de indagar, explorar o profundizar sobre el futuro en la materia. Cada vez que se inicia el acto educativo, está comenzando un acto de transformación, un acto que busca vinculación con la realidad, sobre todo un acto que comienza a dibujar el futuro. Es sobre este aspecto que queremos insistir en este documento: ¿en qué medida la educación actual en el país responde, atiende, visualiza un futuro según las tendencias pedagógicas contemporáneas o de vanguardia? Por ejemplo, ¿en qué medida la educación actual en el país dibuja el futuro tecnológico en los educandos? A partir de esta pregunta se aborda una comparación mínima de algunos elementos básicos de los sistemas educativos en otros países.

En “La medición de la calidad en el proceso educativo en México” se plantea de manera muy breve el contexto general de la consolidación educativa en nuestro país y sus principales cambios; enseguida se expone

una revisión a nivel nacional y por entidad federativa de las diferentes pruebas para medir la calidad de la educación; se da a conocer en qué consisten y cuál es el alcance de cada una de ellas; finalmente, se muestran los principales hallazgos junto con un balance general de los resultados de las distintas pruebas y cómo se deben interpretar sus resultados en el marco de la discusión y redacción de la pretendida reforma educativa.

El artículo “La reforma educativa para el sexenio 2018-2024” destaca los principales cambios propuestos en la iniciativa del presidente Andrés Manuel López Obrador con relación a la reforma educativa aprobada en 2013; en segundo lugar, se mencionan las principales modificaciones introducidas por las comisiones dictaminadoras (Comisión de Educación y Puntos Constitucionales) a la propuesta de reforma educativa presidencial. Enseguida se presentan los resultados de estudios de opinión en materia educativa. Para terminar, se bosquejan algunas reflexiones finales a modo de conclusión.

Por último, en “La infraestructura física de la educación básica en México: una mirada retrospectiva”, se presentan resultados del Censo de Maestros, Escuelas y Alumnos (CEMABE, 2013) en cuanto a la infraestructura educativa. El texto introduce un par de reflexiones respecto al marco jurídico normativo con relación al Sistema Educativo Nacional y con la atención a la infraestructura física educativa. Además, se presenta parte de los resultados del censo atendiendo la calidad de su información, uso institucional y académico. El trabajo concluye con el discurso actual en torno a la transformación de la educación a partir de los cambios en el Estado mexicano en vísperas del Plan Nacional de Desarrollo y de la programación sectorial correspondiente.

Gabriel Fernández Espejel*
Oswaldo Sánchez Carrera**

Esta aproximación a las evaluaciones internacionales en educación se centra en los esfuerzos que desarrollan de manera separada la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), instancias que piensan a la educación como el fuste del desarrollo y la antesala para el cumplimiento de otras metas. El artículo continúa con información que se extrae de las estadísticas de los indicadores del desarrollo a nivel macroeconómico del Banco Mundial (gasto en educación) en un intento de conclusión a partir de la comparación gasto-calidad en el aprendizaje.

La educación en las Metas de Desarrollo Sustentable del Milenio

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) precisa que la educación transforma vidas. Enfatiza que es el corazón de la misión de la organización para conseguir la paz, erradicar la pobreza y conducir hacia el desarrollo sustentable en el mundo.¹

La UNESCO señala que la educación es un derecho humano para todos a lo largo de la vida y su acceso debe estar garantizado al igual que la calidad. La Meta Número 4 del Desarrollo Sustentable garantiza una educación de calidad inclusiva y equitativa que promueva el aprendizaje a lo largo de la vida, ya que es esencial para el cumplimiento de las 17 metas definidas en la Agenda 2030.

El compromiso de la Agenda recae en la propia ONU, en instituciones afines y en los gobiernos, instancias que coordinan y asesoran en política educativa, en asistencia técnica, en desarrollo de capacidades y en el monitoreo del progreso en los niveles local, nacional y global. Este propósito se ramifica en cinco áreas de acción:²

- a) Abarca desde la edad temprana hasta la educación en jóvenes y adultos, así como la capacitación.
- b) Se centra en la incorporación de habilidades para el trabajo futuro.
- c) Subraya la educación ciudadana en un mundo plural e independiente.
- d) Se dirige a la inclusión, equidad e igualdad de género.
- e) Busca asegurar la calidad del aprendizaje para todos a lo largo de la vida.

El Instituto para las Estadísticas de la UNESCO (UIS, por sus siglas en inglés) da seguimiento a las MDS a través de sus indicadores por objetivo, por medio de la operación de la base de datos. De la Meta 4 del Desarrollo Sustentable: *Garantizar una educación de calidad, inclusiva y equitativa, así como promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida*, se desprende el objetivo 4.1.1 “Alcanzar al menos un nivel de competitividad en lectura y matemáticas al final de la educación secundaria, se muestra para un grupo de países seleccionados”, que aquí se revisa.

* Maestro en Economía por la UNAM. Investigador del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado, impuestos, energía y medio ambiente. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

** Egresado de la licenciatura en Sociología de la FCPys de la UNAM. Correo electrónico: waldosanchez36@gmail.com

¹ En <https://en.unesco.org/themes/education> (consulta: marzo de 2019).

² En <https://en.unesco.org/education2030-sdg4> (consulta: marzo de 2019).

De las naciones que se analizan,³ México es la del porcentaje más bajo. En matemáticas ha venido disminuyendo hasta llegar a una cifra de 35.4% en 2017, que no es ni la mitad de lo que España contabilizaba en 2015. En lo que toca a la lectura, muestra una recuperación significativa para 2017, luego de venir de un descenso; cifra que le podría valer no ubicarse en el peor lugar entre las economías que se muestran, siempre y cuando Turquía no reporte avances en estos últimos años (tablas 1 y 2).

La evaluación

La UNESCO, en el Marco de Acción de la Declaratoria de Incheon para la implementación de la Meta 4 del Desarrollo Sustentable que se citó en el apartado anterior, señala que para que este objetivo sea asequible se requiere de la implementación o mejora de sistemas y prácticas que permitan la evaluación de la calidad del aprendizaje, que incorpore la valoración de los insumos, el entorno, procesos y resultados, con objetivos cognoscitivos y no cognoscitivos bien definidos.⁴

La educación de calidad, apunta el organismo de la ONU, inclu-

³ Grupo de naciones pertenecientes a la OCDE, que incluye a algunas de las que más avance en calidad educativa han registrado (Finlandia y Corea del Sur), economías con alto nivel de desarrollo tecnológico como Alemania, Japón y Estados Unidos, así como otras con mayor similitud a nuestro país en términos de ingreso per cápita como Chile, Polonia y Turquía.

⁴ En UNESCO, "Education 2030: Incheon Declaration and framework for action for the implementation of the sustainable development goal 4", en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656> (consulta: abril de 2019).

Tabla 1. Proporción de estudiantes al final de la educación secundaria que ha alcanzado al menos un nivel de competitividad en lectura, en ambos sexos, UIS

<i>País/Año</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Chile</i>	66.98	60.8	47	71.61	..	..	..
<i>Corea del Sur</i>	..	..	..	..	..	..	..
<i>Finlandia</i>	88.65	..	..	88.90	..	..	..
<i>Francia</i>	81.08	..	..	78.51	..	..	..
<i>Alemania</i>	85.50	..	..	83.77	..	..	..
<i>Japón</i>	..	..	..	..	..	..	..
<i>México</i>	58.92	..	..	58.25	..	66.3	..
<i>Noruega</i>	83.77	..	..	85.08	..	..	..
<i>Polonia</i>	89.42	..	..	85.58	..	..	..
<i>España</i>	81.65	..	..	83.76	..	..	..
<i>Turquía</i>	78.36	..	..	60.02	..	..	..
<i>Estados Unidos</i>	83.39	..	..	81.00	..	..	..

Data extracted on 05 Apr 2019 00:29 UTC (GMT) from UIS. Stat

Fuente: Información obtenida en el sitio de la UNESCO y el UIS para el monitoreo y evaluación de las Metas del Desarrollo Sustentable, en <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=121#> (consulta: abril de 2019).

Tabla 2. Proporción de estudiantes al final de la educación secundaria que ha alcanzado al menos un nivel de competitividad en matemáticas, en ambos sexos, UIS

<i>País/Año</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Chile</i>	48.45	60.3	60.1	63.17	..	..	..
<i>Corea del Sur</i>	..	..	..	..	..	..	..
<i>Finlandia</i>	87.73	..	..	86.43	..	..	..
<i>Francia</i>	77.64	..	..	76.52	..	..	..
<i>Alemania</i>	82.26	..	..	82.80	..	..	..
<i>Japón</i>	..	..	..	..	..	..	..
<i>México</i>	45.28	..	..	43.35	..	35.4	..
<i>Noruega</i>	77.69	..	..	82.92	..	..	..
<i>Polonia</i>	85.61	..	..	82.80	..	..	..
<i>España</i>	76.39	..	..	77.80	..	..	..
<i>Turquía</i>	58.01	..	..	69.90	..	..	..
<i>Estados Unidos</i>	74.15	..	..	70.62	..	..	..

Data extracted on 05 Apr 2019 00:38 UTC (GMT) from UIS.Stat

Fuente: Información obtenida en el sitio de la UNESCO y el UIS para el monitoreo y evaluación de las Metas del Desarrollo Sustentable, en <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=121#> (consulta: abril de 2019).

ye el desarrollo de habilidades, valores, actitudes y conocimiento que permiten a los ciudadanos llevar una vida saludable y plena, que tomen decisiones informadas y que respondan a los retos locales y globales, lo que precisa de contar con asesoría para el cuerpo docente y en los procesos de aprendizaje. Esta asesoría dirigida a la calidad de la educación es posible gracias a los sistemas de evaluación.

Éstos se aplican en puntos críticos durante la primaria y a su término, así como en el comienzo y conclusión de la secundaria, e incorpora habilidades cognoscitivas y no cognoscitivas. Las áreas que establece para su aplicación son lectura, escritura, habilidades numéricas y destrezas no epistemológicas con base en el aprendizaje, lo que conlleva a contar con asesoría formativa en la enseñanza (y en pedagogía).⁵

Las pruebas PERCE, SERCE y TERCE (1997, 2006 y 2013, respectivamente) son evaluaciones que lleva a cabo en la región el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE).⁶ El objetivo es conocer el desempeño alcanzado por estudiantes en tercero y sexto año de primaria en lenguaje, matemáticas y ciencias. Incorpora factores escolares y de contexto, con el objetivo de coadyuvar en la toma de decisiones en política educativa, así como en la mejora de las prácticas docentes y escolares, promover una mayor equidad en la distribución del aprendizaje en los sistemas didácticos de la región, en concordancia con las directrices que aplica la UNESCO de manera global.

La obtención de los resultados de las pruebas SERCE y TERCE para los estudiantes en matemáticas, lectura y ciencias se lograron a partir de cuestionarios con preguntas abiertas y de opción múltiple. Ambos estudios implementaron una prueba de escritura a diferencia del primer estudio regional realizado en 1997 (PERCE), en el que se solicitó a los estudiantes que escribieran un texto, razón por la cual no se analiza esta primera prueba.

Las pruebas de las tablas 3 y 4 fueron realizadas mediante talleres que contaron con la presencia de asesores de los países participantes en la elaboración de cuestionarios de contexto dirigidos a estudiantes, familias, maestros y directores, lo que permite un análisis de los factores asociados con la calidad educativa. Los resultados de México dentro de Latinoamérica difieren significativamente frente a su desempeño dentro de la OCDE (que se muestran más adelante); aquí disputa la segunda posición con Brasil, Uruguay y Colombia, todos atrás de Chile.

Finalmente, la UNESCO apunta que los mecanismos nacionales de evaluación que garantizan la calidad deben sustentarse en conocimientos y experiencias previas, así como en los procesos sociales, culturales, en el idioma de aprendizaje, en las relaciones políticas y en la actividad

⁵ UNESCO, “Educación 2030...”, *op. cit.*, p. 38.

⁶ PERCE, SERCE y TERCE son las siglas con las que se conoce el Primer, Segundo y Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (correspondientemente), en <http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment-llece/second-regional-comparative-and-explanatory-study-serce/> y en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Primera-Entrega-TERCE-Final.pdf> (consulta: abril de 2019).

económica en donde se produce la enseñanza, a fin de que ésta sea de largo alcance. Bajo esta premisa llama a la participación de los sectores relacionados (gobierno, maestros, organismos que los representan, instituciones especializadas y sociedad civil) en la evaluación, monitoreo e instrumentación de la política educativa.⁷

OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos precisa que el trabajo en la educación ayuda a los individuos y a las naciones a identificar y desarrollar el conocimiento y las habilidades que llevan a mejores trabajos y a vidas más plenas, generando prosperidad y promoviendo la inclusión social.⁸

El Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés) es una prueba que se realiza cada tres años entre estudiantes de 15 años en todo el mundo, se concentra en la medición de la lectura,

⁷ UNESCO, “Educación 2030...”, *op. cit.*, pp. 48 y 55.

⁸ En <http://www.oecd.org/education/> (consulta: marzo de 2019).

matemáticas (tablas 5 y 6) y ciencias.⁹ La prueba está diseñada para conocer el dominio de los alumnos en determinadas materias a fin de estar preparado para enfrentar situaciones de la vida real en el mundo de los adultos.

La prueba, a consideración de los países participantes, aplica cuestionarios adicionales para conocer el contexto socioeconómico de los estudiantes y sobre la administración y condiciones físicas de las escuelas, con el objeto de saber cómo afecta el entorno en el desempeño de los evaluados. En las últimas versiones de PISA, ciertas naciones han realizado también exámenes para intuir la vocación profesional de los alumnos, al igual que el dominio en el uso de tecnologías en el aprendizaje, del trabajo en equipo en la solución de problemas y del manejo de información financiera.¹⁰

En ese sentido, con base en los resultados de las tablas 1 y 2, cabe apuntar que los alumnos mexicanos de 15 años son los menos preparados para hacer frente a los retos del futuro dentro y fuera de su país, por debajo del promedio de las economías pertenecientes a la OCDE, además de no disponer de las herramientas básicas para aspirar a un mejor desempeño en las áreas de trabajo en equipo, uso de tecnología y financiera o para ubicarse mejor en su vocación profesional.

PISA evalúa el conocimiento y habilidades en matemáticas, lec-

⁹ Quince años es la edad en la que los alumnos culminan la educación obligatoria en la mayoría de los países miembros del organismo, en <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/> (consulta: abril de 2019).

¹⁰ En <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/> (consulta: abril de 2019).

Tabla 3. Puntuaciones medias de SERCE y TERCE en lectura en el sexto grado de primaria

Países	SERCE	TERCE	Diferencia SERCE-TERCE
Argentina	506	508	2
Brasil	520	523	3
Chile	546	557	11
Colombia	514	525	11
Nicaragua	472	478	6
México	529	528	-1
Perú	476	505	29
Rep. Dominicana	421	455	34
Uruguay	542	531	-11

Fuente: Datos obtenidos a partir de información de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*, Santiago, UNESCO, 2014, pp. 23 y 29.

Tabla 4. Puntuaciones medias de SERCE y TERCE en matemáticas en el sexto grado de primaria

Países	SERCE	TERCE	Diferencia SERCE-TERCE
Argentina	513	530	17
Brasil	499	519	20
Chile	517	580	63
Colombia	492	514	22
Nicaragua	457	462	5
México	541	565	24
Perú	489	527	37
Rep. Dominicana	415	436	21
Uruguay	578	566	-12

Fuente: Datos obtenidos a partir de información de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*, Santiago, UNESCO, 2014, pp. 35 y 41.

Tabla 5. PISA: calificación promedio en matemáticas en todos los alumnos de 15 años

País/Año	2003	2006	2009	2012	2015
OCDE, promedio	499	494	495	494	490
Alemania	503	504	513	514	506
Corea del Sur	542	547	546	554	524
Chile	nd	411	421	423	423
España	485	480	483	484	486
Estados Unidos	483	474	487	481	470
Finlandia	544	548	541	519	511
Francia	511	496	497	495	493
Japón	534	523	529	536	532
México	385	406	419	413	408
Noruega	495	490	498	489	502
Polonia	490	495	495	518	504
Turquía	423	424	445	448	420

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida en "PISA International Data Explorer", en <http://piaacdataexplorer.oecd.org/ide/idepisa> (consulta: marzo de 2019).

Tabla 6. PISA: calificación promedio en lectura en todos los alumnos de 15 años

<i>País / año</i>	<i>2003</i>	<i>2006</i>	<i>2009</i>	<i>2012</i>	<i>2015</i>
<i>OCDE, promedio</i>	494	489	493	496	493
<i>Alemania</i>	491	495	497	508	509
<i>Corea del Sur</i>	534	556	539	536	517
<i>Chile</i>	nd	442	449	441	459
<i>España</i>	481	461	481	488	496
<i>Estados Unidos</i>	495	nd	500	498	497
<i>Finlandia</i>	543	547	536	524	526
<i>Francia</i>	496	488	496	505	499
<i>Japón</i>	498	498	520	538	516
<i>México</i>	400	410	425	424	423
<i>Noruega</i>	500	484	503	504	513
<i>Polonia</i>	497	508	500	518	506
<i>Turquía</i>	441	447	464	475	428

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida en “PISA International Data Explorer”, en <http://piaacdataexplorer.oecd.org/ide/idepisa> (consulta: marzo de 2019).

tura y ciencias por consideradas fundacionales en las siguientes etapas educativas por los expertos que participan en el programa. El perfil de los alumnos se nutre con sus motivaciones y actitudes en el contexto de la globalización. En su última edición publicada (2015) participaron 72 países en la prueba que centró sus esfuerzos en la evaluación del conocimiento científico y en las habilidades que se consideran las más importantes para el éxito futuro de los estudiantes en un mundo que cada vez se sustenta más en la ciencia¹¹ (Tabla 7).

El programa se aplica cada tres años, lo que permite tener datos y análisis en relación con las políticas educativas y los programas que los gobiernos implementan, a fin de conocer los avances y retrocesos que de ahí se derivan. La evaluación permite a los gobiernos establecer metas en el aprendizaje bajo un contexto socioeconómico, así como dar seguimiento a los procesos que siguen para llegar a éstas. PISA brinda a gobiernos, a diseñadores de políticas, maestros y alumnos la información para saber si las escuelas están preparando adecuadamente a los jóvenes para los retos de la vida adulta.

En las versiones de 2000, 2003 y 2006 México registró un ligero avance en las tres aptitudes; sin embargo, en las dos últimas (2012 y 2015) retrocede moderadamente o se estanca. Este comportamiento le imposibilita acercarse a otras economías en desarrollo (Chile y Turquía) que tienen un mejor desempeño; entre las emergentes, hay que destacar el caso de Polonia, que presenta notas sobresalientes que lo ubican por encima de ciertos países desarrollados.

¹¹ *Idem.*

En los indicadores del objetivo 4.1.1 de la Meta 4 del Desarrollo Sustentable se evidenció que en matemáticas se tiene el mayor rezago. En PISA resulta por igual el área con las notas más bajas; sin embargo, aquí la diferencia con lectura y ciencias no es tan amplia como en los resultados del indicador 4.1.1. En el programa de evaluación de la OCDE se tienen las calificaciones más bajas entre sus países miembros.

Otra coincidencia, al menos hasta 2015, es que no existían avances significativos ni en indicadores ni en la prueba; pero la mejora en lectura que reporta la UNESCO en 2017 podría replicarse en los resultados de la última PISA, que se tendrán a finales de este año y que corresponden a la evaluación de 2018.

A manera de cierre: los indicadores del desarrollo del Banco Mundial

La estadística seleccionada del Banco Mundial permite conocer la evolución del gasto en educación de los gobiernos como por ciento del producto interno bruto (PIB), como parte del total del gasto del gobierno y su porcentaje dentro del gasto en

educación por niveles (siguientes tablas 8, 9 y 10). En el pasado las recomendaciones de los organismos internacionales y de los “Think tanks” se dirigían a elevar el presupuesto en educación, encomienda que ya se atendió en nuestra soberanía.

De 2000 a la fecha (de los últimos resultados que se conocen de PISA) se encuentra que el gasto en México en estos rubros está por encima del de otros países en desarrollo e, inclusive, de algunos de ingresos altos. Sin embargo, el haber destinado más recursos a países (como Turquía o Polonia) no le ha valido siquiera disminuir la brecha que persiste en materia de calidad educativa de acuerdo con los resultados de la OCDE.

En las tablas antes mencionadas también se pueden apreciar casos como el de Japón y Alemania, que cuentan con una infraestructura sólida, lo que conlleva a que los porcentajes de su gasto en educación sean inferiores a los de algunas economías en desarrollo. Aparte están Finlandia y Corea del Sur, que marcan algunos de los mejores resultados en el PISA, para lo cual siguen destinando sumas importantes.

Tabla 7. PISA, calificación promedio en ciencias en todos los alumnos de 15 años

<i>País / año</i>	<i>2006</i>	<i>2009</i>	<i>2012</i>	<i>2015</i>
<i>OCDE, promedio</i>	498	501	501	493
<i>Alemania</i>	516	520	491	509
<i>Corea del Sur</i>	522	534	534	506
<i>Chile</i>	438	447	445	447
<i>España</i>	488	488	496	493
<i>Estados Unidos</i>	489	502	497	496
<i>Finlandia</i>	563	554	545	531
<i>Francia</i>	495	496	499	495
<i>Japón</i>	531	498	547	538
<i>México</i>	410	416	415	416
<i>Noruega</i>	487	500	495	498
<i>Polonia</i>	498	508	526	501
<i>Turquía</i>	424	454	463	425

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida en “PISA International Data Explorer”, en <http://piaacdataexplorer.oecd.org/ide/idepisa> (consulta: marzo de 2019).

Tabla 8. Banco Mundial, gasto del gobierno en educación como por ciento del PIB

<i>País / año</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>	<i>2006</i>	<i>2009</i>	<i>2012</i>	<i>2015</i>
<i>Alemania</i>	nd	nd	4.28	4.88	4.93	4.81
<i>Corea del Sur</i>	nd	4.13	3.97	4.67	5.10	5.25
<i>Chile</i>	3.78	3.96	3.02	4.23	nd	4.87
<i>España</i>	4.18	4.17	4.17	4.87	4.43	4.28
<i>Estados Unidos</i>	nd	nd	nd	nd	5.19	nd
<i>Finlandia</i>	5.72	6.17	5.94	6.49	7.19	7.09
<i>Francia</i>	nd	5.75	5.46	5.75	5.46	5.46
<i>Japón</i>	3.52	3.52	3.33	nd	3.69	nd
<i>México</i>	3.99	5.07	4.70	5.19	5.10	5.24
<i>Noruega</i>	6.46	7.42	6.39	7.10	7.36	7.55
<i>Polonia</i>	4.99	5.33	5.21	4.99	4.81	4.81
<i>Turquía</i>	2.53	2.88	2.75	nd	4.42	4.29

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida en Banco Mundial, “Data from database: Education Statistics - All Indicators”, en <https://databank.worldbank.org/data/source/education-statistics-%5e-all-indicators> (consulta: marzo de 2019).

La relación gasto y calidad de la educación no resulta concluyente. El que haya presupuestos elevados no significa necesariamente avances en el aprendizaje, sería indispensable conocer a detalle en qué se ejerce el dinero para entender por qué algunos países tienen resultados positivos con un gasto menor y otros (como el nuestro) con un ejercicio abultado no logra los objetivos que se fijan en las pruebas internacionales.

Tabla 9. Banco Mundial, gasto del gobierno en educación como por ciento del gasto total del gobierno

<i>País / año</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>	<i>2006</i>	<i>2009</i>	<i>2012</i>	<i>2015</i>
<i>Alemania</i>	nd	nd	14.74	13.55	12.81	12.93
<i>Corea del Sur</i>	nd	35.24	33.17	32.64	34.47	31.81
<i>Chile</i>	43.02	39.79	35.89	36.39	nd	25.61
<i>España</i>	25.83	25.72	25.71	25.30	25.95	26.64
<i>Estados Unidos</i>	nd	nd	nd	nd	30.96	nd
<i>Finlandia</i>	21.40	21.60	20.62	19.79	18.40	20.24
<i>Francia</i>	20.17	18.81	20.09	20.09	20.65	20.72
<i>Japón</i>	35.03	35.36	35.70	nd	33.48	nd
<i>México</i>	40.35	39.28	38.82	36.22	34.66	32.47
<i>Noruega</i>	nd	26.63	25.64	26.06	22.03	23.72
<i>Polonia</i>	nd	33.38	32.53	31.04	30.47	30.85
<i>Turquía</i>	nd	nd	nd	nd	22.51	22.88

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida en Banco Mundial, “Data from database: Education Statistics-All Indicators”, en <https://databank.worldbank.org/data/source/education-statistics-%5e-all-indicators> (consulta: marzo de 2019).

Tabla 10. Banco Mundial, gasto en primaria como por ciento del gasto total del gobierno en educación

<i>País / año</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>	<i>2006</i>	<i>2009</i>	<i>2012</i>	<i>2015</i>
<i>Alemania</i>	nd	nd	9.57	10.26	11.14	10.98
<i>Corea del Sur</i>	nd	nd	nd	nd	nd	nd
<i>Chile</i>	16.43	17.64	16.23	17.04	nd	19.59
<i>España</i>	10.66	10.89	10.89	10.63	9.21	9.77
<i>Estados Unidos</i>	nd	nd	nd	nd	13.39	nd
<i>Finlandia</i>	12.17	12.78	12.28	11.84	12.80	12.46
<i>Francia</i>	nd	10.84	10.37	10.11	9.61	9.66
<i>Japón</i>	9.72	9.67	9.62	nd	9.37	nd
<i>México</i>	19.78	22.44	20.75	18.47	18.09	19.02
<i>Noruega</i>	15.49	15.76	16.23	15.76	17.45	15.73
<i>Polonia</i>	11.87	11.64	12.67	11.08	11.23	11.58
<i>Turquía</i>	6.38	7.42	7.97	nd	12.83	12.84

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida en Banco Mundial, “Data from database: Education Statistics-All Indicators”, en <https://databank.worldbank.org/data/source/education-statistics-%5e-all-indicators> (consulta: marzo de 2019).

Sin embargo, malos resultados en educación (coinciden UNESCO, OCDE y Banco Mundial) implican rezagos en desarrollo sustentable y en crecimiento económico. El BM puntualiza que un incremento de un punto en la desviación estándar respecto a logros en lectura y matemáticas de una nación está asociado a un aumento de 2% en el PIB per cápita.

Indicadores educar, ¿para qué?

Felipe de Alba Murrieta*

Juana Martín Cerón**

Educar, ¿para qué? Esta pregunta ha sido frecuente en las investigaciones académicas y los trabajos científicos que tratan de indagar, explorar o profundizar sobre el futuro de la materia. Educar es un proceso, por tanto, está en constante transformación. Educar requiere competencias o habilidades que se adquieren tanto en las tesis científicas como en la praxis cotidiana. Educar también requiere estructura, un programa, o la apertura a las distintas variantes o tendencias pedagógicas de los programas contemporáneos. Educar, sobre todo, es un proceso de relación *quid pro quo* con la realidad.

Cada vez que se inicia el acto educativo está comenzándose un acto de transformación, un acto que busca vinculación con la realidad, sobre todo un acto que comienza a dibujar el futuro. Es sobre este aspecto que queremos insistir en este documento: ¿en qué medida, la educación actual en el país *responde, atiende, visualiza* un futuro según las tendencias pedagógicas contemporáneas o de vanguardia? Por ejemplo, ¿en qué medida la educación actual en el país dibuja el futuro tecnológico en los educandos?

Teniendo en mente esta pregunta hemos abordado una comparativa mínima de algunos elementos básicos de los sistemas educativos en otros países.

¿Qué es la educación? ¿Debate sobre un futuro?

El filósofo y educador brasileño Paulo Freire escribió en el año de 1970 su libro *La pedagogía del oprimido*, que quizá es la obra más estudiada sobre la educación popular en el mundo. Según sus postulados pedagógicos, el pueblo latinoamericano vive una opresión por fuerzas sociales superiores, lo que el autor llama “los grupos opresores”, que no permiten su liberación.

Siguiendo esta idea, la pedagogía tradicional, apropiada para las clases superiores, a la que Freire llama “educación bancaria” para privilegiados,

* Doctor en Planeación Urbana por la Universidad de Montreal (Canadá) y con dos posdoctorados, uno en el Massachusetts Institute of Technology (MIT) (2009-2011) y otro en la École Normale Supérieure (ENS-Lyon, Francia) (2011-2012).

** Licenciada en estudios socioterritoriales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), sede Cuajimalpa.

Ambos colaboran en un proyecto de análisis sobre las principales problemáticas sociales en entornos urbanos y metropolitanos del país.

debe cambiarse por una pedagogía para los oprimidos, con una visión crítica del mundo en donde viven.

Según el autor, en la visión “bancaria” de la educación, el único margen de acción que se ofrece a los educandos es el de recibir los depósitos, guardarlos y archivarlos, margen en donde el saber y/o “conocimiento” es una donación de aquellos que se juzgan sabios a los que juzgan ignorantes. En dicho libro se afirma que no puede haber conocimiento bajo esa visión “bancaria”, pues los educandos no son llamados a conocer sino a memorizar el contenido narrado por el educador.

Para el autor la relación entre educador y educandos es preponderantemente narrativa.

La narración, cuyo sujeto es el educador, conduce a los educandos a la memorización mecánica del contenido narrado. Más aún, la narración los transforma en “vasijas”, en recipientes que deben ser “llenados” por el educador. Cuando más vaya llenando los recipientes con sus “depósitos”, tanto mejor educador será. Cuanto más se dejen “llenar” dócilmente, tanto mejor educandos serán [...] De este modo, la educación se transforma en un acto

de depositar, en el cual los educandos son los depositarios y el educador quien deposita.¹

Puede cuestionarse la validez actual de dichas ideas, pero esta perspectiva pedagógica ha permeado en muchos sentidos el pensamiento educativo en algunos países de América Latina, en las instituciones de enseñanza nacionales o de formación para educadores populares. Igualmente, conviene dejar sentado aquí que desde 1970 hasta la actualidad las instituciones de enseñanza, la práctica educativa, sobre todo el pensamiento educativo, ha cambiado radicalmente.

Volvamos con el tratamiento del autor. Según las ideas de Freire, la “educación bancaria” desarrolla una relación, la cual cumple con las siguientes condiciones:

- a) el educador es siempre quien educa; el educando el que es educado.
- b) el educador es quien sabe; los educandos son quienes no saben.
- c) el educador es quien piensa, el sujeto del proceso; los educandos son los objetos pensados.
- d) el educador es quien habla; los educandos quienes escuchan dócilmente.
- e) el educador es quien disciplina; los educandos, los disciplinados.
- f) el educador es quien opta y prescribe su opción; los educandos quienes siguen la prescripción;
- g) el educador es quien actúa; los educandos son aquellos que tienen la ilusión de que actúan, en la actuación del educador.
- h) el educador es quien escoge el contenido programático; los educandos, a quienes jamás se escucha, se acomodan a él.
- i) el educador identifica la autoridad del saber con su autoridad funcional, la que opone antagónicamente a la libertad de los educandos. Son éstos quienes deben adaptarse a las determinaciones de aquél.
- j) finalmente, el educador es el sujeto del proceso; los educandos, meros objetos.

Para Paulo Freire la educación tradicional o “educación bancaria” de los opresores trata de dificultar al máximo el pensamiento auténtico. Estas condiciones, premisas de la práctica educativa, según el autor, tienen implicaciones en los procesos de construcción de un pensamiento pedagógico, en la práctica de los educadores sobre los educandos. Es decir, tienen implicación en los métodos de evaluación de los “conocimientos”, en el denominado “control de lectura”, en la distancia que existe entre educador y educando, en los criterios de promoción profesional, en la indicación bibliográfica, y así sucesivamente, para el autor, existe siempre la connotación “digestiva” y la prohibición de pensar. De

¹ Paulo Freire, *Pedagogía del oprimido*, Montevideo, Tierra Nueva; México, Siglo XXI Editores, 1970, p. 51.

manera un poco forzada, puede decirse que México se encuentra actualmente en este debate.

Otros autores han continuado con la reflexión sobre estos temas. Por ejemplo, Aníbal León sugiere que la educación es un agente constructor del perfeccionamiento de la sociedad. Según Aníbal León, la educación es una forma de ser libre, pero se enfrenta a una polémica: la educación busca asegurarle libertad al hombre, pero también demanda disciplina, sometimiento, conducción, y se guía bajo signos de obligatoriedad y a veces de autoritarismo, firmeza y direccionalidad. Es lo que el autor denomina *libertad limitada*.

La cultura establece los límites de la educación y el orden en el que el hombre vivirá. Ya no habrá lucha entre la cultura y la naturaleza. El hombre en su conjunto es psicológico, biológico y cultural. Ya no es sólo natural. Es también cultural. También la naturaleza es cultura. (...) No hay nada que se le haya escapado a la cultura. El hombre está estructurado de cultura. (...) La educación se encarga de la arquitectura cultural del hombre: los valores, la cognición, los afectos, las emociones, las ideas, las prácticas sociales, el sentido de la vida, el lenguaje, la significación, los símbolos, el conocimiento.²

Asimismo, autores como Armando Rugarcía estudiaron la relación entre educación y sociedad. Dicha relación parece ubicarse entre

² Aníbal León, “Qué es la educación”. *Educere*, vol. 11, núm. 39, 2007, p. 599. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35603903>

dos extremos: la educación causa los cambios sociales o los cambios sociales afectan a la educación, es decir, educar para la sociedad o educar desde la sociedad. La educación se enfrenta a esta polémica: perfeccionar al hombre o servir a la sociedad.³

Según Rugarcía el problema de fondo de esta complejidad socio-educativa es que la institución educativa actúa miméticamente y que ante el reclamo social se necesitan emprendedores, pues para hacer un programa emprendedor se necesita que los egresados sirvan a su sociedad, que sean honestos y responsables. Para todo ello se crean las llamadas tecnologías educativas, los cursos correspondientes como vías para la preparación de los educadores sociales.

Según dicho autor, lo que se ha perdido de vista es que el lenguaje social difiere del lenguaje educativo. Se necesita una traducción socio-educativa que aclare sin ambigüedades la tarea docente que se deriva de la necesidad social. Realizando un esfuerzo crítico-sintético, toda demanda social puede ser traducida en tres categorías educativas evaluables: conocimientos que deben ser aprendidos, habilidades para resolver problemas de cierto tipo y actitudes que se atan a ciertos valores.

Entonces, siguiendo el razonamiento del autor, la tarea educativa para satisfacer las demandas sociales encara dos problemas importantes:

- a) enseñar ciertos conocimientos que el egresado

³ Armando Rugarcía, *La sociedad y la educación: una cuestión filosófica*, Universidad Iberoamericana, Centro Golfo, 1998. En http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista110_S2A3ES.pdf

no necesitará en su práctica laboral o su práctica profesional y dejar de enseñar otros que eventualmente el futuro reclamará;

- b) desarrollar habilidades que no sean generalizables a un trabajo futuro y desconocido y reforzar ciertas actitudes derivadas de valores que no son aceptados “allá afuera” por la sociedad.

Esta situación parece “natural” o “irresoluble”, pero muestra aquí la relevancia de un debate actual sobre el futuro de la educación nacional. Según Carlos Muñoz, 70% de los egresados universitarios en la década de 1990 trabajan o trabajarán en algo diferente, inclusive de lo que estudiaron.

Según el autor, el otro problema que encara la educación es que la mayoría de las cosas que aprendemos se olvidan, sobre todo si no se requieren en un futuro.

Sería relevante que pensemos un momento en los conocimientos que en nuestra larga historia educativa aprendimos, cuáles recordamos y manejamos en nuestra acción social e inmediatamente reflexionemos qué cosa se nos quedó de manera permanente y valiosa a nuestro paso por los diferentes niveles escolares.

Entramos en un ámbito delicado de distinción e integración entre educar según los designios sociales y la huella permanente que queda en los educandos, que se llama *educación*.

Por ello la definición de educación que el autor considera más adecuada es “aquello que queda en el hombre cuando se le ha ol-

vidado lo que aprendió”. ¿Qué es aquello que queda en el hombre?

Cuando una persona toma tiempo en aprender algo, desarrolla su potencial humano para aprender; eso que aprendió se le puede olvidar, pero el potencial para aprender desarrollado no es sujeto de olvido. Análogamente, cuando resuelve algo empleando sus habilidades de pensamiento y habilidades emocionales, desarrolla su potencial para pensar y sentir, es decir, para resolver.

Por último, cuando toma una postura o decisión reflexionando sobre sus consecuencias personales y sociales, desarrolla su potencial humano para decidir. Se puede olvidar lo que se aprende, se resuelve o se decide, pero el potencial desarrollado en el camino, no.

Por consiguiente siempre, según el autor, lo mejor que puede hacer la institución educativa por un egresado es desarrollar las capacidades o potencialidades que son consecuencia de promover la comprensión de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el reforzamiento de actitudes: capacidad de aprender, capacidad de resolver (pensar, sentir) y capacidad de valorar y decidir.

Finalmente, para autores como Rugarcía lo verdaderamente importante de la tarea educativa no es aprender ciertas temáticas de física, literatura, historia, contabilidad o derecho, sino la consecuencia relevante y permanente que un aprendizaje deja en el hombre.

Entonces, podemos concluir con el autor que lo verdaderamente relevante de la educación depende más bien de cómo y no de qué se aprende, resuelve o decide. Es decir, en la importancia de enseñar

en general, de enseñar a hacer algo y de enseñar a apreciar algo que la sociedad demanda; lo más importante es la permanencia de la huella que esto deja en el alumno.

Así se distingue e integran las dos premisas: educar-educación, en la satisfacción de necesidades sociales con el desarrollo humano. De esta manera el egresado estará mejor equipado para seleccionar los valores individuales y sociales en función de los cuales quiere vivir y tomar las decisiones que de ellos se derivan, resolver los retos que la vida le depare y aprender los conceptos o conocimientos que sean necesarios, con lo que estará mejor preparado para criticar a su sociedad y para generar alternativas para renovarla.⁴

Lo que importa para un pueblo en el tema de la educación, después del alimento, es los que suceda con los niños y jóvenes en el futuro.

Para algunos la sociedad es fruto de la educación de la gente, mientras que para otros la educación se lee al revés: la educación será lo que la sociedad quiera. Es decir, si la educación es un proceso, entonces requiere de una transformación permanente. Este es el drama actual: un país en crisis cuya población decidió iniciar un proceso profundo de transformación y no puede olvidar como eje rector a la educación.

A continuación, como contribución a dicho debate, se presentan algunas lecturas sobre algunos principios de los sistemas educativos de otros países. El objetivo de este ejercicio es aprender, no trasponer. Se trata de abrirse al mundo en un proceso en donde requerimos de toda nuestra imaginación y capacidades creativas.

⁴ *Idem.*

Sistema educativo en Francia⁵

Educación obligatoria

La obligatoriedad escolar es impartida en el *École Élémentaire* (cinco cursos; desde los seis hasta los 11 años) y los *Collège* (desde los 11 hasta los 15 años). La educación primaria se divide en dos fases curriculares y organizativas: el primero es el ciclo de aprendizaje fundamental que comprende los dos primeros cursos y los tres restantes corresponden al ciclo de profundización. El control y mantenimiento de estas escuelas primarias depende de los ayuntamientos.

La enseñanza secundaria obligatoria (la secundaria inferior), según “le nouveau contrat pour l'école” (reforma Bayrou) (finalizado en el año 2000), se estructura en tres ciclos desde el curso de 1995-1996. El primero es un curso (clase 6^a), de carácter comprensivo y pensado para adaptar al alumno a su nueva etapa de aprendizaje. El segundo, de dos cursos (clases 5^a y 4^a): el primero se dedica a consolidar la formación comprensiva iniciada en el curso anterior y en el segundo comienza la diversificación en estudios generales o tecnológicos. El tercer ciclo es de orientación y en él se perfilan las opciones del alumno hacia estudios generales, tecnológicos o profesionales en función de las modalidades que se le ofrecerán al alumno en la siguiente etapa (esta oferta se realiza a través de cuatro itinerarios).

Con la información y orientación que se le proporciona al alumno en el último curso de escolarización obligatoria se pretende que éste conozca las posibles alternativas que se le ofrecen para una titulación orientada hacia la integración en el mundo laboral. Se debe tener en cuenta que los *Collèges* dependen administrativamente de los Departamentos.

Enseñanza secundaria superior

La enseñanza secundaria postobligatoria se ofrece en los *Lycées* durante tres cursos académicos (16-19 años). Estos centros, dependientes de las Regiones, son de tres tipos: los generales, que conducen a la obtención del Bachillerato General (superada la prueba nacional después de aprobar los tres cursos) ofrecen tres especialidades: literaria, económico-social y la de carácter científico. Los tecnológicos, que conducen a la obtención del Bachillerato Tecnológico (BTn) (aprobados los tres cursos y superada la prueba nacional), en las especialidades de ciencias y tecnologías en el sector terciario, en laboratorio, en el sector industrial o en el ámbito médico-social.

Los que preparan para la obtención del Bachillerato Profesional (BP) incluyendo un primer curso de técnico y dos posteriores de estudios profesionales que proporcionan cualificación técnica para el mercado laboral; la obtención de esta titulación requiere haber aprobado los cursos y supe-

⁵ Leoncio Vega, “Los sistemas educativos europeos y la formación de profesores: los casos de Francia, Reino Unido, España y Finlandia”, *Revista da FACED*, Universidade Federal da Bahia, núm. 9, 2005. En <https://portalseer.ufba.br/index.php/entreideias/article/viewFile/2685/1895>

rar la prueba nacional específica. La no superación de la prueba para la obtención de cualquier bachillerato, permite al alumno obtener un certificado que justifica el haber concluido los estudios secundarios.

Sistema educativo en Finlandia

Educación obligatoria

La escolarización obligatoria va de los siete hasta los 16 años y está regulada por una ley específica aprobada en 1998. No existe ninguna obligación de asistir a la escuela, ya que la educación obligatoria se puede adquirir por otros medios (como la educación en casa, encargándose el municipio de verificar los progresos de los niños y niñas; no obstante, es un porcentaje mínimo el que opta por esta alternativa liberal).

Las características generales de la escolarización obligatoria son: integradora (comprensiva), no selectiva, gratuita. La incorporación escolar del niño a los seis años (preescolar) es optativa, no hay exámenes ni repetición de curso al final del ciclo. Se imparte en centros polivalentes creados en 1983. El profesorado se clasifica en cuatro modalidades (de aula —para los primeros seis cursos—, de materia, de educación especial y los orientadores pedagógicos), todos ellos con formación universitaria.

Enseñanza secundaria superior

La educación secundaria superior se divide en dos ramas: la general y la profesional (desde los 16 hasta los 19 años). El 94% de los alumnos de educación obligatoria sigue estudios en la secundaria superior.

La primera modalidad está regulada por una ley específica aprobada en 1998; el alumnado elige su plan de estudios, ya que no hay clases, sino programas que duran un tiempo determinado, normalmente tres años. En estos programas existen materias obligatorias y optativas, de iniciación y complementarias. Al final, para obtener la certificación correspondiente, se debe realizar un examen de grado de carácter nacional. La rama profesional presenta las mismas características académicas y pedagógicas, con especial referencia a las profesiones, (tres años, programas, 120 créditos, etc.) según las medidas tomadas en 2001 que incluyen créditos prácticos en los centros de trabajo.

Sistemas educativos en países de América Latina⁶

Según Nassif, Rama y Tedesco, los sistemas educativos en países de América Latina han estado concebidos como sistemas de distribución social del conocimiento, según el cual la masa global de la población tenía acceso sólo a un mínimo de enseñanza básica que garantizaba la homogeneidad cultural, mientras que una élite accedía a las expresiones más elaboradas y al dominio de los instrumentos que permitían cierto nivel de creación del conocimiento.

Como la operación fundamental ha sido la reproducción del conocimiento y de los modelos para acercarse a él, la didáctica se basaba en la copia, la repetición y la observación; el maestro aparecía como la figura central del proceso de aprendizaje, por resumir tanto los conocimientos como la autoridad que los legitima, y la distribución se institucionalizaba en la escuela para garantizar el carácter homogéneo (no individualizado ni particularista, como el que podrían ofrecer otras instituciones socializadoras como la familia o la Iglesia).

La articulación entre sistema educativo y realidad social —si bien siempre ha sido un problema complejo y conflictivo— se establecía fundamentalmente a partir de un eje específico: el eje cultural. La educación tenía, en este sentido, una tarea social prioritaria: formar al ciudadano (ya sea como dirigente o como dirigido) en un marco definido por los parámetros de la democracia liberal. Desde este punto de vista, el derecho a la educación era otra expresión del derecho a la participación política y, como tal, producto más bien de una conquista que de una concesión.

Sistema educativo en Japón⁷

El sistema educativo japonés fue elogiado por haber sostenido el elevado crecimiento económico de este país. Se creó un sistema denominado la regla de las CC (control y competitividad) y las EE (eficiencia y equidad).

⁶ Ricardo Nassif, Germán Rama y Juan Carlos Tedesco, *El sistema educativo en América Latina*, Kapelusz, Buenos Aires, 1984.

⁷ E. Rodríguez, “Algunas características generales de la educación superior en Japón” *Revista Observatorio Iberoamericano de la Economía y la Sociedad del Japón*, enero 2012. En <http://www.eumed.net/rev/japon/>

- *Control:* El Ministerio de Educación de Japón planteó cómo debía ser la infraestructura, el número de educadores, la dimensión del aula y el currículo con el que deben operar las escuelas, además de controlar y supervisar a todas las instituciones educativas de cada región para que puedan alcanzar dichos objetivos. Gracias a esta política se pudo llevar a cabo una educación uniforme a nivel nacional, logrando elevar y mantener el nivel educativo en todo el país.
- *Competitividad:* La competitividad entre prefecturas contribuyó a subir el nivel y aumentar las instalaciones de las instituciones educativas. Los exámenes de ingreso a las escuelas están basados estrictamente en la capacidad, lo que incita la competencia en las personas e incrementa el número de postulantes y mantiene un elevado nivel académico.
- *Eficiencia:* El Ministerio de Educación de Japón distribuye su limitado presupuesto con inclinación a la formación de recursos humanos que sean importantes, para promover la modernización y la industrialización. Las carreras de más importancia han sido química, ingeniería, agronomía y medicina. Esta clase de política hizo posible la formación efectiva de recursos humanos que sostuvieron el elevado crecimiento económico de la posguerra.
- *Equidad:* Las personas sobresalientes de las diferen-

tes clases sociales pueden realizar sus estudios superiores, debido a que las instituciones educativas han venido realizando un proceso de selección basado estrictamente en la capacidad académica de las personas, sin importar las clases sociales ni el nivel de renta.

El sistema educativo nipón ha sido utilizado para hablar de correspondencia con el económico; sugiere a la educación como formadora de “capital humano” bien preparado, debido fundamentalmente a la educación superior y a la investigación en estos países.

Comentario final: ¿(Des) Educar para integrar las tecnologías?

En el debate por el futuro de la educación hay una pregunta que no puede ser soslayada y es aquella que se refiere a las “necesidades tecnológicas”. En la actualidad, la posesión de teléfonos celulares, por ejemplo, es casi universal. Al incorporar nuevas características y funciones, el celular ya se ha convertido en una computadora de mano. Éstas se han convertido en el eje de la educación en muchos sentidos. Sin embargo, hay otra crítica a la escuela tradicional que habla de la necesidad de una “deseducación”. Detengámonos un poco en este último aspecto. Esta idea de “deshacer” lo que ha sido hecho por los actuales sistemas de enseñanza es una idea radical que han sostenido autores como Noam Chomsky, como una crítica educativa profunda.⁸

El autor estadounidense, profesor del Massachusetts Institute of Technology (MIT), considera que en las escuelas modernas lo que realmente existe es un modelo colonial de enseñanza diseñado para formar profesores cuya dimensión intelectual “quede devaluada y sea sustituida por un complejo de procedimientos y técnicas”, lo que impide, según el autor, el pensamiento crítico e independiente, es decir, todo aquello que no permite razonar sobre lo que se oculta tras las explicaciones y que, por ello mismo, fija estas explicaciones como las únicas posibles. Encontramos aquí los rastros de un pensamiento pedagógico que critica la escuela tradicional, aquella que refiere a la educación como repetición y memorización.

Esta opinión puede ser dirigida hacia las necesidades futuras, específicamente en lo que se refiere a la concordancia con un mundo de transformación técnica permanente. La dificultad para la escuela moderna, como institución educativa, es encontrar usos educativos legítimos para las nuevas herramientas tecnológicas e integrarlas en las actividades de enseñanza y de aprendizaje; el reto está en saber manejar su uso constructivamente.⁹ La ironía actual es que, como reacción a esta ola de cambios tecnológicos y para evitar “distractores” en los estudiantes, generalmente su uso está prohibido en la escuela, en muchos casos no sin razón.

⁸ Noam Chomsky, *(Des) Educación*, Barcelona, Crítica, 2007, p. 240.

⁹ J. Morrissey, *El uso de TIC en la enseñanza y el aprendizaje. Cuestiones y desafíos*, 2008, en <http://helpdeskinld.com/images/downloads/Library/es/Articulo%20sobre%20tics%20en%20aula.pdf>

Introducción

En fechas recientes la agenda legislativa ha girado en torno a uno de los grandes temas con discusión a nivel nacional: la reforma educativa; recordemos que ésta se convirtió en uno de los compromisos más importantes desde los tiempos de campaña del actual presidente, Andrés Manuel López Obrador. En los últimos días han transcurrido mesas de diálogo y trabajo sin llegar a un acuerdo de facto por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y las Comisiones legislativas encargadas de la redacción y sustancia de la reforma en comento.

Los encabezados de los medios de comunicación con mayor presencia a nivel nacional se han mantenido atentos a la evolución de la relación entre los involucrados directos. Apenas el pasado 11 de abril se anunciaba que la Secretaría de Educación Pública (SEP), los diputados y la CNTE por fin debatían “temas sustantivos” de la reforma educativa después de siete reuniones. Así lo calificó el titular de la SEP, Esteban Moctezuma: el regreso del civismo, la educación física y el medio ambiente a las aulas.¹

Por su parte, el tema que más inquieta a los trabajadores de la educación y sobre el que parecen existir más dudas es el relacionado con el tema laboral y el respeto a todos sus derechos. La diferencia central es que, por un lado, los integrantes de la CNTE quieren que todos sus derechos laborales estén garantizados en la Ley y, por el otro, desde la SEP se vigila que no existan más abusos por parte del sindicato ni de las autoridades educativas contra los maestros.

Independiente de estas dos posturas que ya serán discutidas en otros apartados, el objetivo principal del presente reporte es abordar las distintas mediciones de la calidad en el proceso educativo, para ello abordaremos de manera muy breve el contexto general de la consolidación educativa en nuestro país y sus principales cambios; después haremos

una revisión a nivel nacional y por entidad federativa de las diferentes pruebas para medir la calidad educativa, conocer en qué consisten y cuál es el alcance de cada una de ellas; finalmente, se expondrán los principales hallazgos junto con un balance general de los resultados de las distintas pruebas y cómo se deben interpretar sus resultados en el marco de la discusión y redacción de la pretendida reforma educativa.

Antecedentes de la evaluación educativa en México

El tema educativo tiene varias aristas para analizar. Debemos comenzar reconociendo que en los últimos años en nuestro país ha habido avances muy importantes en términos de matriculación, los apoyos y becas económicas han aumentado en montos y cobertura, ha disminuido el analfabetismo y la deserción escolar; por el contrario, el año promedio de escolaridad de los mexicanos se ha incrementado, se ha ampliado la obligatoriedad en los niveles educativos y se ha avanzado en términos de infraestructura escolar. No obstante, el tema de la evaluación educativa se ha quedado rezagado en términos

* Licenciada en Geografía por la UNAM y maestrante por el CentroGeo. Líneas de interés: estudios urbanos y de la megalópolis, geografía electoral, análisis espacial de políticas públicas, pobreza y desigualdad. Correo: h.natalia11@gmail.com

¹ Teresa Moreno, “SEP, Diputados y la CNTE por fin debaten “temas sustantivos” de la reforma educativa”. El Universal, 11 de abril de 2019. Disponible en: [https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/sep-diputados-y-la-cnte-por-fin-debaten-temas-sustantivos-de-la-reforma-educativa], consulta: 12 de abril de 2019.

de resultados y de su uso como herramienta de planeación para el fortalecimiento del sector.

El estudio del proceso de la consolidación educativa en nuestro país conlleva a la referencia de una serie de sucesos históricos importantes; sin embargo, es a partir de la promulgación de independencia de México que el gobierno le arrebató a la iglesia la responsabilidad de la educación mexicana y, casi un siglo después, el Congreso Constituyente de 1917 eleva por primera vez a rango constitucional el precepto de la educación laica, obligatoria y gratuita. Desde entonces, una serie de cambios importantes han construido el modelo de educación actual; por ejemplo, hace apenas 85 años la profesión de los maestros recibió un nuevo grado de prestigio al incorporarlos en la Ley como trabajadores oficiales del país (1935). Otro ejemplo es la incorporación de la mujer mexicana a la educación, sobre todo a partir de 1970.²

² Marco Ibarra, *Historia de la educación en México: antecedentes y evolución*. En temas de Historia de lifeder.com. Disponible en: https://www.lifeder.com/historia-educacion-mexico/#Consolidacion_educativa_del_siglo_xix (consulta: 1 de abril de 2019).

En 1921, se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP). El papel de José Vasconcelos fue crucial en este hecho, no sólo por las múltiples labores que emprendió en beneficio de la educación en México, sino por el aspecto federativo de la educación que acarrearón sus acciones desde entonces; sus principales logros se centraron en un conjunto importante de acciones en todo el país con el objetivo de desvanecer las desigualdades que imperaban en aquel tiempo y promover un sentido de nacionalismo desde las aulas que integraran la herencia de nuestras culturas originales junto con las hispanas derivadas del largo proceso de colonización de los españoles. Desde combatir el analfabetismo, mejorar y ampliar las instalaciones e infraestructura, elaborar y distribuir libros gratuitos fueron los aportes en la educación en ese entonces. Al mismo tiempo, la educación superior tomó fuerza en cuento a recursos financieros como humanos para formar cada vez más profesionistas, entre ellos más profesores(as).

Durante el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) ocurrieron dos hechos relevantes: el primero fue que todas las escuelas privadas del país fueron obligadas a seguir los programas oficiales con base en una modificación hecha al artículo 3º constitucional, y el segundo fue que se impulsó la creación de escuelas orientadas a formar mano de obra especializada para los distintos centros de producción del país, es decir, la educación técnica entró en el escenario educativo a través de la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y otras escuelas vocacionales de nivel medio superior. En términos generales, las cifras del número total de alumnos matriculados en el nivel primaria, así como el número de escuelas en todo el país aumentaron sustancialmente entre 1920 y 1940.³

Algunos datos de la Dirección General de Programación de la SEP, publicados en el Informe de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), arrojan que entre 1940 y 1952 se redujo a la mitad el analfabetismo en las personas adultas. Las matrículas en todos los niveles (incluidos los niveles medio superior y superior), así como el número de maestros, aumentaron más del 50% en el mismo periodo; sin embargo, el número de escuelas no siguió el mismo ritmo de crecimiento. En el mismo periodo, en 1944, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) fue reconocido como el organismo que representaría a todo el magisterio nacional.

Como una especie de campana de Gauss,⁴ los datos relacionados con la matrícula en prácticamente todos los niveles ascendieron hasta llegar a un punto máximo. A partir de ahí, alrededor de 1982 probablemente, el impacto de la crisis económica hizo que el sistema educativo mexicano decreciera o al menos presentara una disminución paulatina pero

³ Germán Álvarez Mendiola *et al.*, Informe OEI-Secretaría de Educación Pública 1994, Sistema Educativo Nacional de México. Disponible en: <https://www.oei.es/historico/quipu/mexico/index.html#sis2> (consulta: 3 de abril de 2019).

⁴ Es una representación gráfica de la distribución normal de un grupo de datos cualesquiera que sean y que se encuentran clasificados —de manera muy general— en bajos, medios y altos. El gráfico tiene la forma de una campana simétrica con respecto a un eje de coordenadas de dos cuadrantes.

progresiva de los ritmos de crecimiento. Algunos datos de los Censos de Población y Vivienda, las estadísticas históricas de México y las estadísticas básicas del Sistema Educativo Nacional, publicados en el Informe OEI de 1994, señalan que

[...] en 1950 el sistema educativo atendió al 27.7% del conjunto de mexicanos en edad escolar y en 1980 al 62.3%. El número absoluto de población no atendida se incrementó, pero en términos proporcionales disminuyó notoriamente. Entre 1980 y 1990 el número total de la población potencial no atendida disminuyó en términos absolutos.⁵

A partir de 1980, señala el mismo Informe, estadísticamente ocurren los siguientes cambios en el nivel primaria y secundaria:

[...] la primaria inicia un periodo que va de la disminución de los ritmos de crecimiento al decrecimiento absoluto de la matrícula.

[...] En 1980 la eficiencia terminal fue de 49.7% y en 1990 de 57.9%.

La secundaria creció a una tasa

⁵ Germán Álvarez Mendiola *et al.*, Informe..., *op. cit.*

media anual de 3.3% en el decenio, adquiriendo un millón 156 mil alumnos más que en 1980. En los cuatro primeros años de la década el crecimiento de la matrícula tendió a estabilizarse, pero a partir de 1984 se inició una caída constante en las tasas anuales de crecimiento.⁶

La eficiencia terminal sigue siendo uno de los indicadores más alentadores, según el Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación (INEE). La tasa de eficiencia terminal se interpreta como la proporción de alumnos que terminan de manera regular, en el tiempo normativo, sus estudios; sin embargo, este indicador no toma en cuenta la aprobación, reprobación o deserción, es decir, no es un indicador longitudinal que siga a una generación escolar.

En el Cuadro 1 se muestran las tasas de abandono y eficiencia terminal por nivel o tipo educativo para ciertos periodos entre 2001 y 2016 presentados en el Informe 2018 del INEE, “La educación obligatoria en México”;⁷ en el caso del nivel medio superior éstas contemplan las modalidades de escolarizada y mixta, además de los nuevos ingresos de primer grado.

Por otro lado, la tasa de abandono sigue siendo un contraste importante, incluso pese a la tasa del 98.3 y 87.7 de eficiencia terminal en la primaria y secundaria, respectivamente.

⁶ *Idem.*

⁷ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, “La educación obligatoria en México. Informe 2018”. Disponible en: https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04_informe/capitulo_020204.html (consulta: 10 de abril de 2019).

Según el mismo informe del INEE, en la educación obligatoria en el ciclo escolar 2015-2016 alrededor de 770,000 alumnos abandonaron la escuela en el nivel medio superior, 300,000 en secundaria y poco más de 100,000 en primaria por múltiples causas.

Con relación a la expansión del sistema educativo en términos de infraestructura, incluida la multiplicación de escuelas del nivel básico, así como del nivel superior, tuvo un comportamiento similar al de la matriculación de alumnos: hubo un crecimiento acelerado al pasar de 25,413 escuelas de todos los niveles en 1950 a 156,165 en 1990, siendo la década de 1970 la etapa en la que se dio el mayor aumento de escuelas.⁸

Posteriormente, en los primeros años de la década de 1980, el crecimiento en el número de escuelas se mantuvo alto, principalmente por la expansión del nivel preescolar, que ganó 22,708 escuelas; no obstante, para finales de la misma década, el crecimiento disminuyó, inclusive el número de escuelas normales pasó de 858 en 1985 a 461 en 1990. Entre las causas que se atañen está la que tiene

⁸ Germán Álvarez Mendiola *et al.*, Informe..., *op. cit.*

Cuadro 1. Tasa de abandono y eficiencia terminal por nivel o tipo educativo (2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2015-2016)

Indicador	Nivel educativo	2001-2002	2007-2008	2013-2014	2015-2016
Tasa de abandono	Primaria	1.7	1.1	0.8	0.7
	Secundaria	7.3	7.1	4.1	4.4
	Media superior	16.9	16.3	15.3	15.5
Eficiencia terminal	Primaria	n.d.	92.4	96.8	98.3
	Secundaria	77.7	78.6	87.7	87.7
	Media superior	57.2	58.9	63.2	65.5

Fuente: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2000-2001 a 2016-2017), DGPPYEE-SEP.

que ver con el desestímulo de la demanda por el aumento de los requisitos de ingreso, de la elevación del grado académico y de las bajas remuneraciones salariales que afectaron al magisterio en esos años.⁹

En este apartado se han tomado algunos elementos generales para destacar que el sector educativo ha tenido una evolución multifacética. En primer lugar, a partir de los cambios más importantes en el México independiente, y sobre todo una vez establecida la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, la educación en México presenció considerables avances a partir de la puesta en marcha a nivel nacional de importantes acciones basadas —principalmente— en el aspecto federativo de la educación. En segundo lugar, con la paulatina pero constante disminución de desigualdades sociales que imperaban en el sector educativo y el sentido de nacionalismo, algunos indicadores como el número de alumnos matriculados, su continuación y conclusión de estudios, así como la formación de docentes fueron elementos favorables del sector. En este caso, el Estado hizo su parte al cumplir con la infraestructura escolar y con el reconocimiento al docente como trabajadores oficiales del país; sin embargo, como ocurre con muchos otros procesos temporales, llegando al punto máximo éstos tendieron a disminuir o por lo menos a estancarse y tender hacia la baja.

No obstante, los niveles en la calidad educativa no necesariamente reflejan estos importantes avances. Son muchos los indicadores que nos hablan acerca de cuáles pueden ser los puntos que se deben atender o fortalecer, sobre todo si éstos se basan en las calificaciones de las distintas pruebas que se llevan a cabo en nuestro país para conocer el nivel y la calidad educativa. Cabe adelantar que México no cuenta con los mejores niveles en ese aspecto, como se aborda a continuación.

La evaluación de la calidad educativa en México

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente en el Objetivo 4: Educación de calidad se establece la meta de garantizar una

educación inclusiva, equitativa y de calidad, así como promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida a todos. Pese a los avances que ya se han mencionado, es necesario seguir impulsando esfuerzos como becas, talleres de formación para docentes, más construcción de escuelas con sus respectivos servicios como agua, luz, drenaje, etcétera, para revertir la escasez de profesores capacitados y las malas condiciones de las escuelas, así como las cuestiones de equidad relacionadas con las oportunidades que tienen los niños de las zonas rurales o con menores recursos económicos.¹⁰

México participa a nivel mundial en distintas pruebas educativas, entre ellas la prueba PISA —que abordaremos más adelante— en la que se mantuvo en el último lugar de la OCDE con el peor nivel educativo, aunque supera a Colombia, Brasil, Perú y Costa Rica en matemáticas.¹¹ Sin embargo, este apartado se centrará en una revisión a

¹⁰ Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/> (consulta: 11 de abril de 2019).

¹¹ Elena Reina, “México reprueba todos los exámenes de PISA”, *El País*, 6 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2016/12/06/>

⁹ *Idem*.

nivel nacional y por entidad federativa.

Para entender algunos conceptos de manera breve, según Capelleti:

[...] la evaluación debe de contemplar un proceso comprensivo de análisis del desempeño del alumno, dinámico, crítico, creativo, cooperativo, que presupone el acompañamiento constante y que toma en cuenta las diversas dimensiones de la actuación del alumno. En este sentido, contribuye a la toma de decisiones y al mejoramiento de la calidad de la enseñanza, y enfatiza un aspecto de diagnóstico procesal, informando a los protagonistas de la acción para su perfeccionamiento constante.¹²

Con la creación del INEE en 2002, se contó con una entidad encargada de asumir la responsabilidad de las pruebas de lectura y mate-

máticas, antes desarrolladas por la Dirección General de Evaluación (DGE), cumpliendo con la evaluación del sistema nacional de educación básica y de las evaluaciones internacionales en que participa México; también se propuso iniciar el desarrollo de un sistema de indicadores a partir de estadísticas educativas de la SEP y de modelos para la evaluación de las escuelas; además, se encargaría de realizar estudios retrospectivos de las evaluaciones de estándares nacionales que la SEP había realizado de 1998 a 2002 junto con las evaluaciones internacionales.¹³

Prueba ENLACE

La Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) es una prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplica desde 2006 a planteles públicos y privados del país; su propósito es generar una sola escala a nivel nacional que permita la comparación de conocimientos y habilidades de los alumnos. Entre los objetivos de esta prueba está el de proporcionar elementos para la planeación de la enseñanza en el aula, atender requerimientos de capacitación a docentes y directivos, sustentar procesos efectivos y pertinentes de planeación educativa y de políticas públicas, así como atender criterios de transparencia y rendición de cuentas.

Esta prueba, que comprende los planes y programas de estudios oficiales en las asignaturas de español y matemáticas, se aplica a todos los niños y niñas en educación básica de tercero a sexto de primaria, a jóvenes en los tres grados de secundaria. En tanto que, en educación media superior, se aplica a los jóvenes que cursan el último grado de bachillerato para evaluar las competencias disciplinarias básicas de los campos de comunicación o comprensión de lectura y matemáticas.

En el Cuadro 2 se observa la evolución en el número de encuestas empleadas, el número de alumnos y asignaturas que se evaluaron.¹⁴

Después, a través de un conjunto de mapas, se puede observar la distribución geográfica de los principales resultados de la prueba ENLACE de 2013 en las pruebas de español, matemáticas y formación cívica.

En el caso de los resultados por entidad federativa de la prueba de matemáticas a nivel primaria se observa una región marcada en el norte-noroccidente del país, en donde entidades como Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Jalisco, entre otras, se encuentran por encima del porcentaje nacional.

Las tres entidades con los resultados más altos son: Campeche con 62.6, Sonora con 61.6 y Chiapas con 57.5.

Por el contrario, Oaxaca, Veracruz, Yucatán, Tamaulipas, entre otras, sus resultados se encuentran por debajo del porcentaje nacional (véase Mapa 1). Entre las tres entidades con los resultados más bajos en 2013

¹³ *Idem.*

¹⁴ Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares, ENLACE 2014, Educación Básica, Secretaría de Educación Pública. Disponible en: <http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/aplicacion/> (consulta: 12 de abril de 2019).

Cuadro 2. Histórico de la cobertura y aplicación de la prueba ENLACE

Año	Escuelas aplicadas	Alumnos evaluados	Asignaturas evaluadas
2013	122,608	14,098.879	Español, Matemáticas y Formación Cívica y Ética
2012	116,251	13,507.157	Español, Matemáticas y Ciencias
2011	123,725	14,064.814	Español, Matemáticas y Geografía
2010	121,833	13,772.359	Español, Matemáticas e Historia
2009	120,583	13,187.688	Español, Matemáticas y Formación Cívica y Ética
2008	131,668	9,930.309	Español, Matemáticas y Ciencias
2007	121,585	10,148.666	Español y Matemáticas
2005	112,912	9,529.490	Español y Matemáticas

Fuente: tomado de ENLACE 2014, SEP.

se encuentran: Oaxaca con 15.2, San Luis Potosí con 35.5 y Querétaro con 38.6.

La tendencia general en el número de escuelas en donde se aplicó la prueba fue al alza, excepto en 2012, pero se recuperó esta cifra en 2013, siendo la más alta desde 2006. Las asignaturas evaluadas de manera constante han sido español y matemáticas, las otras materias se han ido cambiando, de tal manera que el seguimiento para un análisis posterior es reservado.

En el Mapa 2 se presentan los resultados de la prueba ENLACE para la asignatura de español, de nuevo se desglosan por entidad federativa.

En este caso destacan varias similitudes; sin embargo, Jalisco y Puebla pasan de tener una calificación por encima de la media en matemáticas a estar por debajo de la media nacional en español. Ocurre lo contrario con Yucatán que, de estar por debajo de la media en matemáticas, se recupera en la prueba de español.

Ahora las entidades con los resultados más bajos respecto a la media nacional son: Oaxaca con 8.8, San Luis Potosí con 31.3 y Aguascalientes con 33.5. Por el contrario, Campeche con 56, Sonora con 55.8 y Guerrero con 48 son las tres entidades con resultados por encima de la media nacional.

En el nivel de secundaria (mapas 3 y 4) los resultados son más dispersos tanto en español como en matemáticas.

Además, el número de entidades que se encuentran por encima de la media nacional en los resultados que obtuvieron en ambas asignaturas son menos que aquellas con la misma condición en el nivel de primaria.

En el caso de primaria, en promedio son 17 entidades y en secundaria sólo 12. Esto significa que en el nivel secundaria hay mayores deficiencias que necesitan ser abordadas, estudiadas y analizadas para mejorar las estrategias de atención, tanto de los profesores y directores como de las familias.

Prueba PLANEA

En 2015 la Secretaría de Educación Pública (SEP), en coordinación con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y las autoridades educativas de las entidades federativas, recuperan algunas de las fortalezas de la prueba ENLACE y ponen en operación el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), una estrategia que busca conocer el estado actual de la educación en México en dos áreas de competencia: lenguaje y comunicación (comprensión lectora) y matemáticas dirigida a los alumnos de sexto de primaria, tercero de secundaria y del último grado de Educación Media Superior.

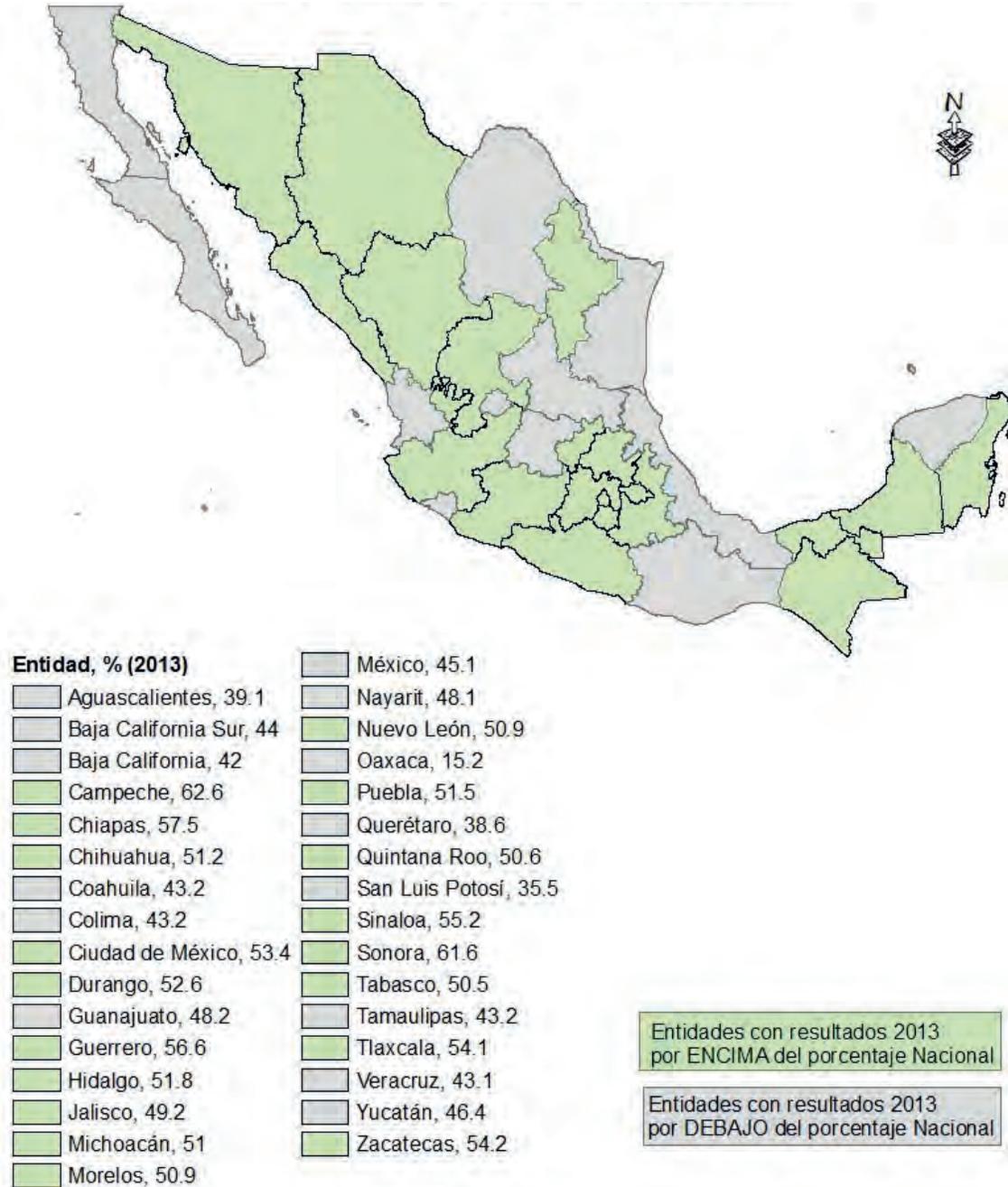
Entre sus objetivos centrales se encuentran:¹⁵

- Conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales al término de los distintos niveles de la educación obligatoria.

¹⁵ Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), Secretaría de Educación Pública. Disponible en: <http://www.planea.sep.gob.mx/> (consulta: 12 de abril de 2019).

Mapa 1. Prueba ENLACE de matemáticas en primaria.
Resultados 2013 por entidad federativa-bueno y excelente

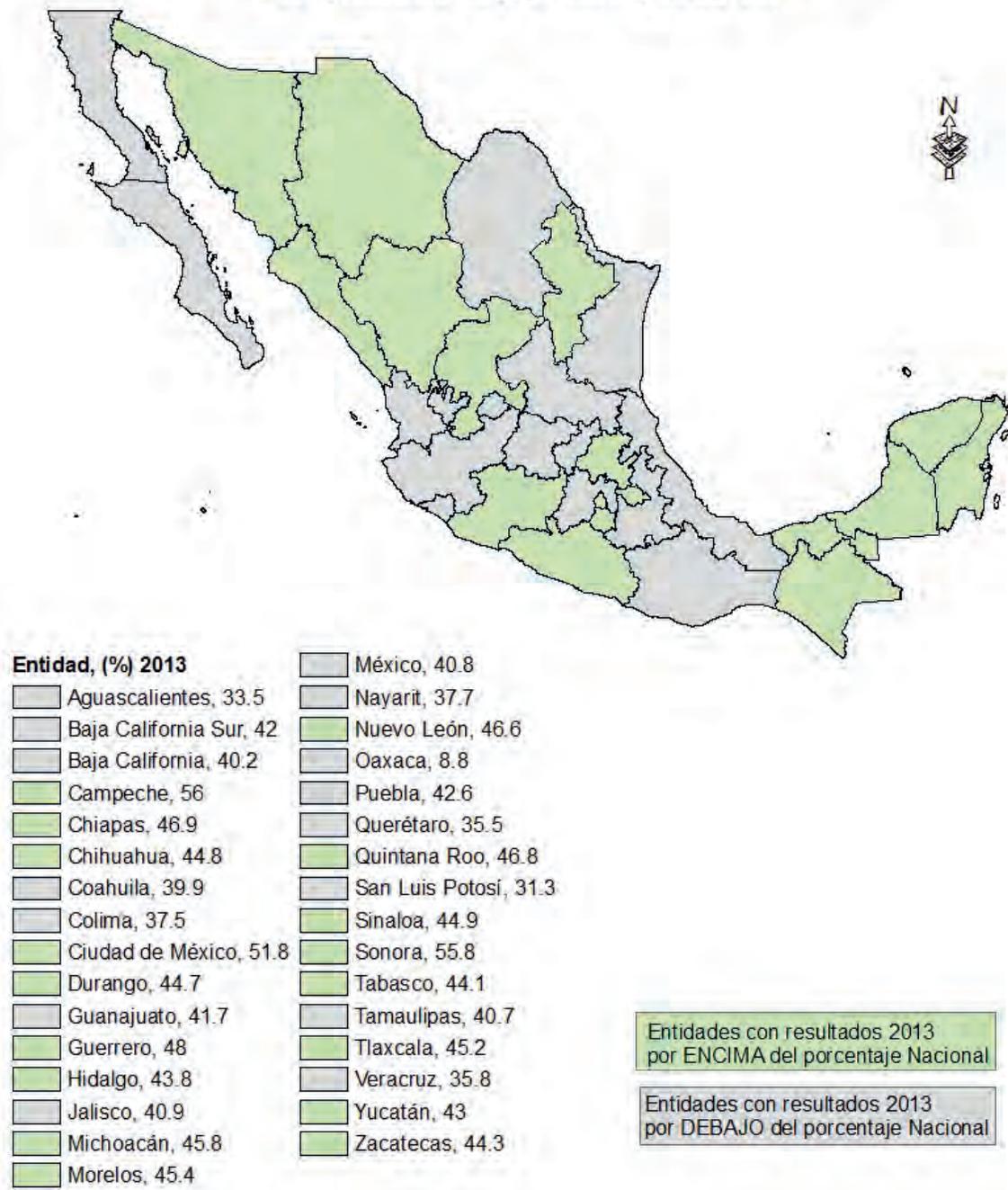
Porcentaje de alumnos en (3°, 4°, 5° y sexto grados con niveles de logro, bueno y excelente)



Fuente: tomado de ENLACE 2014, SEP.

Mapa 2. Prueba ENLACE de español en primaria.
Resultados 2013 por entidad federativa

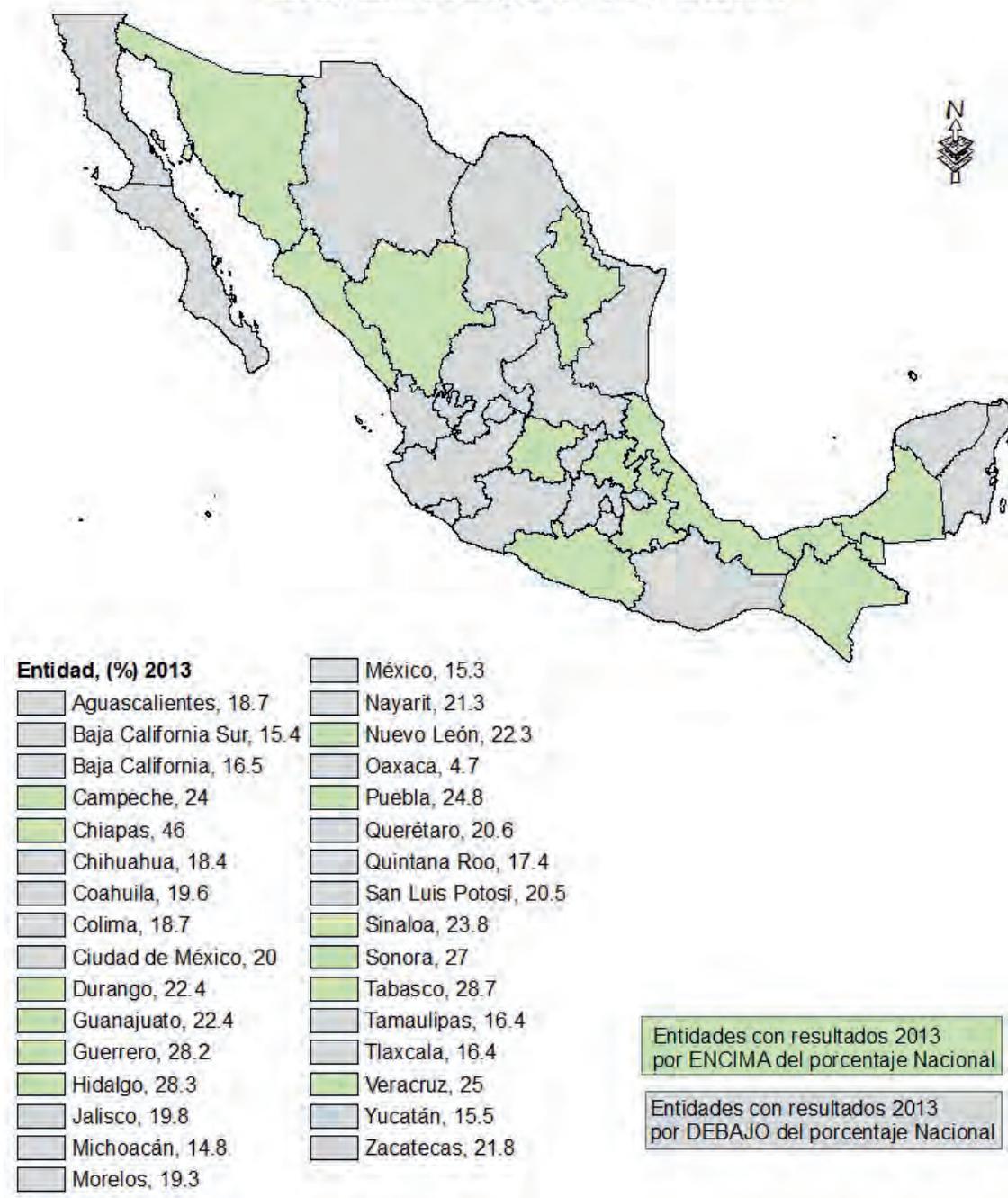
Porcentaje de alumnos en (3º, 4º, 5º y sexto grados con niveles de logro, bueno y excelente)



Fuente: tomado de ENLACE 2014, SEP.

Mapa 3. Prueba ENLACE de matemáticas en secundaria.
Resultados 2013 por entidad federativa-bueno y excelente

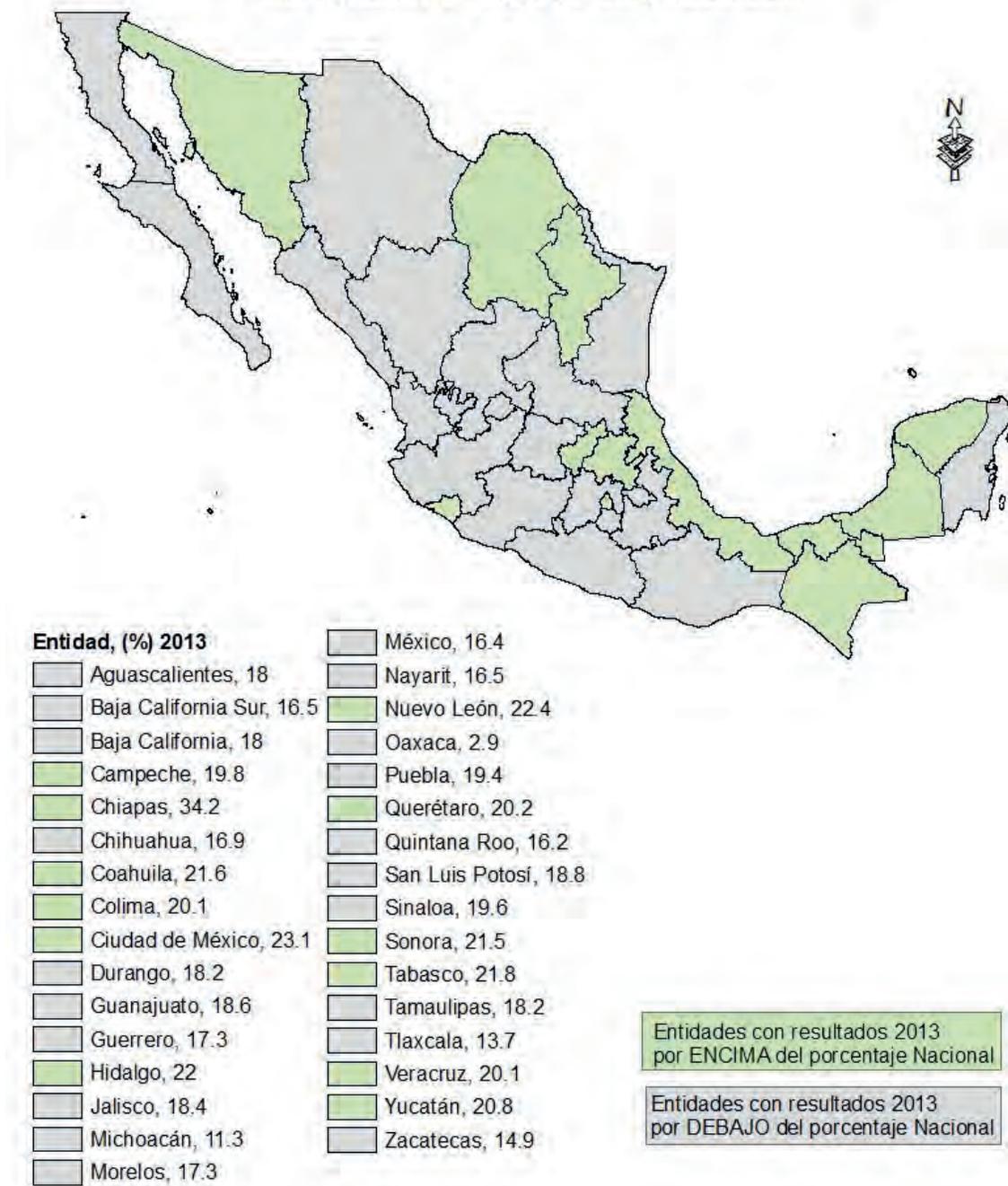
Porcentaje de alumnos en (3°, 4°, 5° y sexto grados con niveles de logro, bueno y excelente)



Fuente: tomado de ENLACE 2014, SEP.

Mapa 4. Prueba ENLACE de español en secundaria.
Resultados 2013 por entidad federativa-bueno y excelente

Porcentaje de alumnos en (3°, 4°, 5° y sexto grados con niveles de logro, bueno y excelente)



Fuente: tomado de ENLACE 2014, SEP.

- Ofrecer información contextualizada para la mejora de los procesos de enseñanza en los centros escolares.
- Informar a la sociedad sobre el estado que guarda la educación, en términos del logro de aprendizajes de los estudiantes.
- Aportar a las autoridades educativas la información relevante y utilizable para el monitoreo, la planeación, programación y operación del sistema educativo y sus centros escolares.

Los resultados de esta prueba se encuentran disponibles y concentrados en diferentes niveles de agregación (individual, escuela, entidad y país). La prueba Planea Educación Básica 2018 se aplicó a 1,623,135 alumnos de sexto grado de primaria en 76,990 escuelas oficiales y particulares del país con el propósito de conocer en qué medida los estudiantes logran dominar un conjunto de aprendizajes esenciales al término de la educación primaria en los campos mencionados.

Antes de revisar los resultados se debe considerar que los estados de Chiapas, Michoacán y Oaxaca no pueden ser analizados porque la tasa mínima de participación requerida no se alcanzó.

Los resultados de PLANEA¹⁶ se expresan en cuatro niveles (véase Imagen 1) en una escala de 200 a 800 puntos en donde 500 es la media establecida desde 2015.

En lenguaje y comunicación, la mayoría de los estudiantes mexica-

nos (49% del total) se encuentran en el primer nivel que representa el dominio insuficiente, es decir, sólo son capaces de localizar información explícita en un documento, texto expositivo o narrativo.

Le sigue el segundo nivel con 33% de los alumnos ubicados aquí, quienes únicamente son capaces de relacionar entre sí segmentos de información explícita y establecer el significado de elementos no explícitos en textos narrativos y expositivos.

En el tercer nivel se encuentra el 15% de los estudiantes, quienes cuentan con la capacidad de relacionar información explícita e implícita en textos narrativos, expositivos y argumentativos.

Finalmente, en el cuarto nivel se encuentra 3% de los estudiantes, quienes son capaces de comparar y evaluar información de textos narrativos, expositivos, argumentativos y diagnósticos que pueden incluir tablas, gráficas y esquemas.

En matemáticas, el primer nivel es alarmante, 59% de los estudiantes evaluados sólo tienen la capacidad de resolver operaciones básicas con números naturales.

En el segundo nivel, 18% puede resolver problemas que requieren operaciones básicas con números naturales, ni resolver operaciones básicas de números decimales con naturales.

En el tercer nivel, 15% de los alumnos pueden resolver problemas que requieren operaciones básicas con números decimales y multiplicar una fracción por un número natural.

Por último, en el cuarto nivel está el 8% de los alumnos que logran resolver problemas que requieren operaciones básicas con números decimales y fraccionarios que implican conversiones.

A nivel entidad, en lenguaje y comunicación, y matemáticas, Guerrero fue la que tuvo los resultados más bajos en términos generales, contra la Ciudad de México, que tuvo el más alto en el primero y Jalisco en el segundo.

Prueba PISA

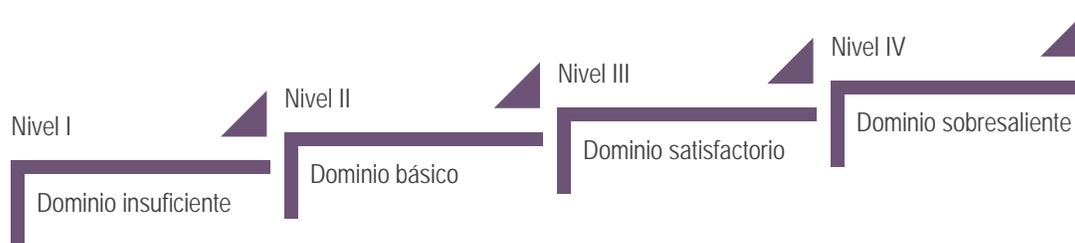
La prueba *Programme for International Student Assessment* (PISA, por sus siglas en inglés), también conocida en México como Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes, es un estudio en el que participaron 72 países, incluido México, coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para evaluar las habilidades y conocimientos de los estudiantes de 15 años en matemáticas, lectura y ciencias.¹⁷

Su principal objetivo es conocer el nivel de habilidades que han adquirido los estudiantes para poder participar plenamente y de manera inclusiva en la sociedad. Esta prueba se centra en los dominios de lectura (comprensión), ciencias y matemáticas; desde 2015 se incorporó el área de solución de problemas en colaboración con base en uno de los paradigmas más representativos de esta nueva realidad mundial, la cons-

¹⁷ Instituto Nacional para la Evaluación de la educación, “PISA, Preguntas frecuentes”. Disponible en: <https://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/PISA2016/pdf/PreguntasPISA.pdf> (consulta: 12 de abril de 2019).

¹⁶ *Idem*.

Imagen 1. Niveles de la prueba PLANEA



trucción del conocimiento basado en la automatización e inteligencia artificial.

La diferencia entre la prueba ENLACE, además del parámetro comparativo a nivel internacional, es que PISA:

[...] mide la capacidad de identificar y reproducir en la sociedad o su entorno lo que han aprendido, así como de transferir sus conocimientos y aplicarlos en nuevos contextos académicos y no académicos, también de identificar si son capaces de analizar, razonar y comunicar sus ideas efectivamente y si tienen la capacidad de seguir aprendiendo durante toda la vida. Para PISA, esos dominios están definidos como competencia (literacy) científica, lectora o matemática.¹⁸

La prueba PISA 2006 para México permitió tener un panorama más claro al interior del país, no sólo a nivel internacional. De esta manera, el análisis regional se refuerza con los resultados desagregados a escala estatal.

Entre los resultados más destacados está el conformado por dos grupos de entidades cuyos resultados difieren de manera significativa con respecto al promedio

nacional: el primero se encuentra muy por arriba de la media y el otro muy por debajo.

En las tres escalas globales obtienen resultados mejores a lo previsto por el Estatus Económico, Social y Cultural (ESCS), que es una especie de hipótesis que predice el resultado esperado de la evaluación. En este caso fueron: Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz. Ocurre lo mismo con Tlaxcala en ciencias y matemáticas, con Quintana Roo en ciencias y con Nuevo León en lectura.

Por el contrario, los resultados de Baja California, Baja California Sur, Guerrero, Michoacán y Tabasco son inferiores a los esperados según los índices del ESCS, en las tres escalas. En las escalas de ciencias y lectura pasa lo mismo con Nayarit, Oaxaca, Sinaloa y Zacatecas. Campeche y Chiapas también presentan resultados inferiores a lo esperado en ciencias y matemáticas.

Cabe señalar que los casos de Aguascalientes y Querétaro, cuyos resultados son superiores tanto a la media nacional como a lo previsto en el ESCS, los de Guerrero y Michoacán fueron inferiores a la media nacional como se esperaba (véase Cuadro 3).

Cabe señalar que en la imagen anterior no se hace la distinción

entre el nivel medio superior y secundaria; no obstante, los resultados señalan que en el nivel medio superior se obtuvieron resultados superiores a la media nacional; por el contrario, todas las mediciones en el nivel de secundaria fueron inferiores a esa media.

Cuando el parámetro cambia al del ESCS, resulta que los estudiantes del nivel medio superior de nuevo se encuentra encima de lo esperado; por su parte, los resultados de los alumnos de secundaria resultan también inferiores a los previstos en el ESCS correspondiente (como en el caso del parámetro de la media nacional).

Comentarios finales

Entre los aspectos que aún faltan por mejorar se encuentran: ampliar la cobertura de oportunidades y acceso a todos los niveles de educación obligatorios en México, incrementar el número de matriculación en todo el país y en todos los niveles, fomentar mecanismos que incentiven la permanencia y conclusión de cada grado y nivel educativo, así como los vínculos necesarios tomando en cuenta que las necesidades del país responden a una regionalización particularmente heterogéneas, en cuestiones económicas, políticas y espaciales.

¹⁸ *Idem.*

Cuadro 3. Entidades de acuerdo con su media de desempeño esperada según el ESCS

	<i>Entidades con media menor a la esperada</i>	<i>Entidades con media similar a la esperada</i>	<i>Entidades con media mayor a la esperada</i>
<i>Competencia científica</i>	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas	Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Nuevo León, Puebla, Sonora y Yucatán	Aguscalientes, Guanajuato, Hidalgo, Hidalgo, Jalisco, México, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz
<i>Competencia lectora</i>	Baja California, Baja California Sur, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas	Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala	Aguscalientes, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz
<i>Competencia matemática</i>	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Puebla y Tabasco	Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas Yucatán y Zacatecas	Aguscalientes, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz

Fuente: tomada del INEE, PISA 2006 en México, conclusiones.

En el campo de la evaluación, debemos romper estereotipos y estar abiertos a las posibilidades que plantean los expertos, pero sobre todo a las recomendaciones que se hacen desde los distintos organismos internacionales. La evaluación no debe significar el temor a ser aprobado o no, sino a conocer y reconocer las rendijas de atención, los espacios de oportunidad para mejorar los respectivos campos de acción, de tal manera que la evaluación no sea un instrumento generador de castigo sino de oportunidad estratégica de mejora.

Los espacios de esparcimiento, deporte y cultura no deben quedar de lado, pues son componentes clave en la construcción de una educación de calidad que se refleja en esas otras formas de aprender fuera del aula.

Los impactos —positivos o no— de la reforma educativa o el nuevo modelo educativo que se implementó en el sexenio pasado se tornan difíciles de distinguir; en parte esto puede responder al tiempo relativamente corto en términos de pasado los años que ha llevado la construcción de la historia de la consolidación de la educación en México, o bien, a que simplemente el modelo fracasó según se quieran interpretar los resultados de las evaluaciones que se presentaron.

Independientemente de la discusión metodológica y de los factores asociados con el tipo de relación laboral entre docentes y Estado, no cabe duda que el nivel y la calidad educativa requieren de todas las fuerzas y voluntades posibles para mejorar las condiciones actuales de los estudiantes en beneficio de ellos mismos en un futuro y del resto de la sociedad.

Lo cierto es que, con base en los instrumentos que hoy día existen y se reconocen, los pendientes en la materia son muchos y vastos. El camino que debe seguir la próxima “nueva” reforma educativa es la prevalencia en la calidad en la infraestructura, en la capacitación docente, en el entorno y atención de los alumnos, no en la cantidad o en la protección de otro tipo de interés que no sea la calidad en la educación.

Introducción

El presidente de la república, licenciado Andrés Manuel López Obrador (AMLO), envió el 13 de diciembre de 2018 a la Cámara de Diputados una iniciativa de cambios y adiciones a diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de mejorar el marco normativo en materia educativa, con respecto a la reforma realizada en el año de 2013 por el entonces presidente Enrique Peña Nieto (EPN).

El segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio de la LXIV Legislatura ha tenido como tema central en la agenda la discusión y aprobación de la iniciativa de reforma educativa. En ese escenario el presente artículo pretende, en primer término, destacar los principales cambios propuestos de la iniciativa del presidente Andrés Manuel López Obrador con relación a la reforma educativa aprobada en 2013; en segundo lugar se mencionan las principales modificaciones introducidas por las comisiones dictaminadoras (Comisión de Educación y Puntos Constitucionales) a la propuesta de reforma educativa presidencial. Enseguida se presentan los resultados de estudios de opinión en materia educativa. Por último, se bosquejan algunas reflexiones finales a modo de conclusión.

Reforma educativa de EPN vs reforma educativa de AMLO

La reforma educativa es un tema que se está discutiendo a nivel internacional y que responde a los nuevos paradigmas, ahora centrados en el desarrollo humano, donde el desarrollo económico no es la base, sino la libertad de los individuos de elegir entre distintas opciones y formas de vida en cuyo centro está la educación como un elemento esencial de transformación.¹

Las reformas emprendidas en la materia educativa por los gobiernos nacionales tienen como guía los lineamientos internacionales planteados

* Estudios de maestría en desarrollo urbano, El Colegio de México. Licenciado en sociología por la UAM. Investigadora del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

¹ Anavel Monterrubio Redonda, "Reforma educativa y desarrollo humano", *Reporte Cesop*, núm. 75, mayo de 2014, pp. 20-30.

por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Banco Mundial, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre los más importantes.

Las principales críticas que enfrentó la política de educación en el sexenio de Enrique Peña Nieto fue que se centró básicamente en la evaluación de los docentes con carácter punitivo; de forma adicional, Manuel Gil Antón destacó

[...] la opción acrítica del mérito para asignar puestos de trabajo e ingresos adicionales; la falacia de recuperar, para el Estado, la rectoría de la educación porque se la habían arrebatado... lo que se ha hecho en su nombre ha dañado a la educación pública, a sus actores, procesos y estructuras.²

² Manuel Gil Antón, "La reforma educativa. Fracturas estructurales", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 23, núm. 76, 2018, pp. 303-321.

Al comienzo de la administración 2018-2024, el titular del Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados su iniciativa de reforma educativa, que según la exposición de motivos propone cancelar “la mal llamada ‘reforma educativa’ y detener las afectaciones laborales y administrativas de las que fue víctima el magisterio nacional”.

La nueva iniciativa cancela la evaluación punitiva del anterior sexenio, pero como se observa en el Cuadro 1, se cambia el concepto de “calidad” por “excelencia” y “evaluación” por “certificación”. Las modificaciones anteriores fueron criticadas por especialistas en el tema argumentando que no se presentó una verdadera política de Estado que revolucionara todo el sistema educativo.

Reforma educativa aprobada en la Cámara de Diputados

Las comisiones dictaminadoras de Puntos Constitucionales y de Educación,³ después de un detallado

³ Cámara de Diputados, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la*

análisis de la iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo y 18 iniciativas más recientes en la materia, así como los resultados de las audiencias públicas, enumeran 25 puntos que contienen las reformas, adiciones y derogaciones de las reformas a los artículos 3º, 31 y 73 de la Carta Magna:

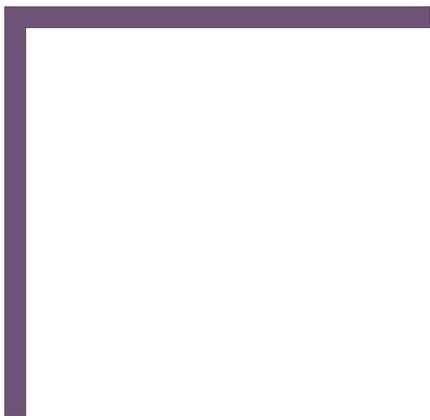
1. Rectoría del Estado en la educación la cual, en la que éste imparta, será obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.
2. Obligación del Estado para impartir y garantizar la educación desde la inicial hasta la superior.
3. Promoción del respeto irrestricto de la dignidad de las personas, un enfoque de derechos humanos y la igualdad sustantiva, así como la cultura de la paz y la honestidad al impartir educación.
4. Incorporación del interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en la impartición de la educación.
5. Atención prioritaria a escuelas normales y a instituciones de formación docente.
6. Reconocimiento del derecho de toda persona a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia e innovación tecnológica.
7. Bases para el fomento de la ciencia, tecnología e innovación.

.....
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, 27 de marzo de 2019.

8. Contextualización local y regional de contenidos de planes y programas de estudio.
9. Contenidos fundamentales en planes y programas de estudio de humanidades y ciencias como la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas extranjeras e indígenas, las artes, en especial la música, la educación física y el deporte, el cuidado del medio ambiente, entre otras.
10. Educación como contribuidora del respeto a la naturaleza.
11. Reconocimiento de la educación como promotora de la integración de los distintos tipos de familia.
12. Incorporación del criterio de equidad educativa con la realización de acciones para apoyar a zonas de alta marginación, así como a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad social y garantizar la educación para personas adultas.
13. Impartición de educación plurilingüe e intercultural en pueblos y comunidades indígenas.
14. Reconocimiento de la educación inclusiva.
15. Educación para la vida con una orientación integral de los educandos.
16. Reconocimiento de las maestras y los maestros como agentes de transformación social.
17. Derecho de las maestras y los maestros a un sistema de formación integral, actualización y capacitación.

Cuadro 1. Aspectos centrales de la reforma de EPN y la reforma de AMLO

<i>Aspectos centrales</i>	<i>Reforma educativa 2013</i>	<i>Reforma educativa 2018</i>
<i>Educación obligatoria</i>	El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.	La educación es un derecho de toda persona para alcanzar su bienestar. El Estado garantizará su impartición, la cual debe cumplir con los principios de ser universal, gratuita, laica, obligatoria, democrática, integral, equitativa y de excelencia. La educación básica, la media superior y superior serán obligatorias.
<i>Educación de calidad</i>	Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos.	En las niñas, niños y jóvenes, radica el interés supremo de la impartición de educación por parte del Estado para el bienestar, asumiendo el magisterio su función de agente primordial de la transformación social.
<i>Concursos de oposición</i>	El ingreso al servicio docente y la promoción de cargos con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional.	Los maestros tienen el derecho de acceder a un sistema permanente de actualización y formación continua para cumplir con los objetivos y propósitos del sistema educativo nacional, así como a que sea reconocida su contribución a la educación.
<i>Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)</i>	Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad se crea el SNEE	
<i>Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)</i>	La coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). El INEE será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.	La legislación secundaria establecerá un Centro con autonomía técnica que contribuya a la mejora continua de la educación.
<i>Atribuciones INEE</i>	Corresponderá al INEE evaluar la calidad, el desempeño y resultados del SEN en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Diseñar y realizar las mediciones que corresponden a componentes, procesos o resultados del sistema. Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales.	Para ello el Centro hará estudios, mediciones e investigaciones especializadas y la determinación de estándares e indicadores de resultados; que acredite a las instituciones autorizadas para certificar el desempeño de las instituciones, las autoridades y los distintos actores de la educación; que emita lineamientos relacionados con la formación y mejora continua del magisterio, a la mejora de las escuelas y al desempeño escolar y que promueva la formación profesional de la gestión escolar.
<i>Transitorios</i>	Ley del Servicio Profesional Docente. Ley del INEE. Reformas a la Ley General de Educación.	Crear nuevo Servicio Profesional docente. Abrogación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del INEE.



18. Bases para una carrera justa y equitativa para las maestras y los maestros.
19. Instauración de evaluaciones diagnósticas para la mejora continua de la educación.
20. Eliminación de los efectos de la evaluación vinculados a la permanencia.
21. Reinstalación de las maestras y los maestros cesados con el reconocimiento pleno de sus derechos laborales.
22. Eliminación de las sanciones contrarias a los derechos laborales de las maestras y los maestros.
23. Creación de un organismo público descentralizado para la mejora continua de la educación y revalorización del magisterio.
24. Abrogación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
25. Eliminación del texto constitucional de las disposiciones de la Reforma Educativa de 2013.

Los maestros se oponen al dictamen aprobado en comisiones. Consideran que se mantienen as-

pectos relevantes de la reforma de Peña Nieto. La negociación entre la CNTE, el gobierno federal y el Poder Legislativo se encuentra detenida y sin acuerdos, ante lo cual el titular del Ejecutivo amenazó con regresar a la Ley educativa previa a la reforma educativa de 2013.

Un análisis del periódico *Reforma* reportó que especialistas en la materia consideran que dicho cambio implicaría un grave retroceso, ya que devolvería a la CNTE el control de la venta y herencia de plazas.⁴

El análisis en comento destacó que antes de la reforma de Enrique Peña Nieto, la Dirección General de Evaluación aplicaba evaluaciones y otorgaba estímulos a los docentes; las plazas eran vitalicias y estaban reguladas por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y no contemplaban mecanismos de evaluación; la admisión de nuevos maestros (as) se otorgaba a los egresados de las escuelas normal, en el mejor de los casos, considerando el promedio general de cada estudiante.

Poco después, el titular del Ejecutivo anunció la posibilidad de que mediante un decreto abrogaría la reforma educativa de EPN. Las bancadas de oposición en la Cámara se manifestaron en contra de tal decisión debido a que el artículo 29 constitucional mandata que sólo en casos de invasión o perturbación grave de la paz pública... el presidente con la aprobación del Congreso de la Unión podrá restringir o suspender derechos y garantías. *La abrogación o derogación de una ley es facultad del Congreso de la Unión.*

Independientemente de las razones de la oposición, el 16 de abril de 2019 el presidente de la república envió un memorándum a los titulares de las secretarías de Gobernación, de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público. En el documento destaca los efectos de la reforma educativa del periodo neoliberal que han llevado a la polarización de la sociedad.

Menciona la imposibilidad del logro de acuerdos entre el Legislativo y el gremio magisterial para derogar la reforma educativa y la necesidad de la administración pública federal de seguir operando en el ámbito de la enseñanza pública y con base en las facultades de su cargo presenta los siguientes lineamientos y directivas:

- a) La educación pública debe ser obligatoria, laica, pluricultural, de calidad y gratuita en todos los niveles de escolaridad. La Secretaría de Educación Pública se atenderá a estos principios en tanto se alcanza el consenso entre Congreso de la Unión, los trabajadores de la educación y la sociedad.
- b) Mientras el proceso de diálogo no culmine en un acuerdo, las otras instancias del Poder Ejecutivo Federal involucradas dejarán sin efecto todas las medidas en las que se haya traducido la aplicación de la llamada reforma educativa.
- c) La nómina del sector educativo quedará bajo control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual impedirá prácticas pa-

⁴ *Reforma*, “Advierten retroceso educativo”, martes 9 de abril de 2019, México, p. 1.

rimonialistas, “aviadores” y cualquier otra forma de corrupción. La SEP, por su parte, administrará las plazas magisteriales, evitará que se trafique con ellas y garantizará la contratación de maestros egresados de las normales públicas. Asimismo, la SEP reinstalará a los educadores que fueron cesados por la aplicación de las evaluaciones punitivas.

- d) La Secretaría de Gobernación realizará las diligencias y acciones necesarias para poner en libertad a la brevedad a maestros y luchadores sociales que todavía se encuentren en prisión por haberse opuesto a la susodicha reforma o por haber participado en otras causas sociales justas, así como a retirar las imputaciones legales formuladas por instancias del gobierno federal para castigar activismos pacíficos en lo político, social, laboral, ambiental, agrario y de defensa del territorio. De igual modo, se deberá indemnizar a familiares de quienes perdieron la vida por una política autoritaria que prevaleció en los gobiernos anteriores.
- e) Finalmente, exhorta a los maestros para mantener un diálogo permanente, a impedir la confrontación y a buscar una formulación legal que garantice el derecho del pueblo a la educación bajo el principio juarista de que ‘nada por la fuerza, todo por la razón y el derecho’.⁵

Las reacciones en contra de la ilegalidad del memorándum fueron inmediatas. Especialistas en materia educativa acusan que dicha acción viola la división de poderes, en tanto que líderes de la CNTE afirmaron que el “memo” del presidente no abroga totalmente la reforma educativa, no destraba el conflicto, pero sí resarce, en parte, las consecuencias de la reforma educativa y asumen el memorándum como un triunfo de la coordinadora. Por su parte, la organización Maestros por México (MXM), fundada por cercanos a la ex lideresa Elba Esther Gordillo, celebró la disposición del presidente para abrogar la reforma educativa.⁶

Finalmente, la madrugada del jueves 25 de abril el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la reforma educativa; destaca la incorporación de dos artículos transitorios que no se tenían en el dictamen aprobado en comisiones.

Uno de ellos es el transitorio Décimo Séptimo, el cual mandata que la ley secundaria definirá que dentro de los consejos técnicos escolares se integrará un Comité de Planeación y Evaluación para formular un programa de mejora continua que contemple la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prácticas docentes, la carga administrativa, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las auto-

⁵ Presidencia de la República, *Memorándum*, Ciudad de México, 16 de abril de 2019, México. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/454381/AMLO_Memora_ndum_Segob_SEP_SHCP_16abr19.pdf (consulta: 16 de abril de 2019).

⁶ *Reforma*, 16 de abril de 2019, en reforma.com (consulta: 16 de abril de 2019).

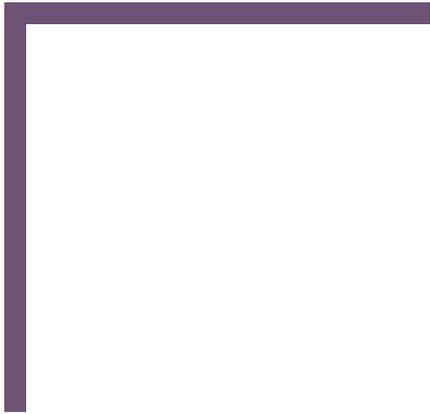
ridades educativas y los contextos socioculturales.⁷

El transitorio Décimo Octavo establece que el Ejecutivo Federal definirá una Estrategia Nacional de Inclusión Educativa para cumplir con lo dispuesto en el artículo tercero constitucional sobre la materia, en tanto que la educación especial en sus diferentes modalidades se impartirá en situaciones excepcionales.

La minuta se remitió inmediatamente al Senado de la República, donde fue turnada para su discusión y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y de Estudios Legislativos Segunda. Se espera que se apruebe sin cambios para que se turne a los Congresos locales y concluir con el proceso legislativo.

Además de los transitorios mencionados, se aceptó una reserva propuesta por la diputada Reyna Celeste Ascencio Ortega sobre la incorporación de la educación sexual en el artículo 3º constitucional

⁷ *Gaceta del Senado de la República*, “Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa”, jueves 25 de abril de 2019, México.



en el párrafo 12, como parte de los planes y programas de estudio que deberán tener una perspectiva de género y una orientación integral.⁸

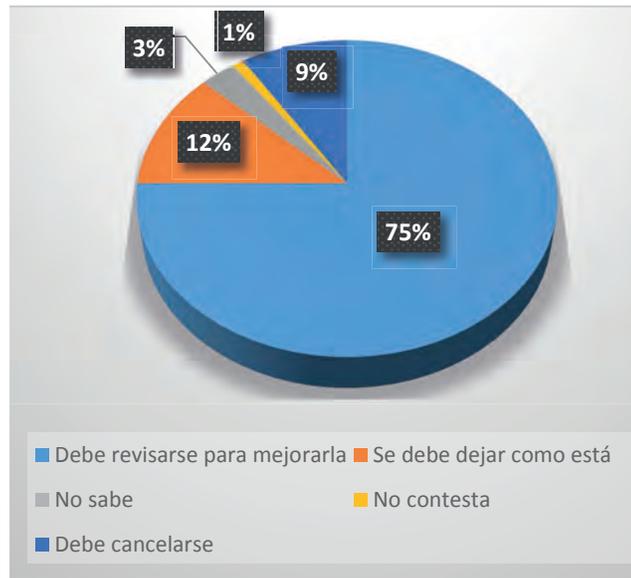
Opinión pública sobre la reforma educativa

En el año 2018, Parametría llevó a cabo una encuesta en vivienda sobre la reforma educativa aprobada en 2013. Al respecto, 75 de cada 100 encuestados opinaron que debe revisarse para mejorarla; sólo 12 de cada 100 opinaron que se debe dejar como está (véase Gráfica 1).

La misma encuesta reportó que 4 de cada 10 mexicanos consideran que a partir de la implementación de la reforma educativa se ha avanzado en la evaluación de los maestros (39%); la prohibición en las escuelas para la venta de alimentos que no fortalecen la salud de los niños (38%) y en el número de escuelas de tiempo completo (36%). Sin embargo, 4 de cada 10 encuestados consideran que no ha habido cambios en otros rubros, tales como: la cali-

⁸ *Reforma*, viernes 26 de abril de 2019, México, p. 4.

Gráfica 1. ¿Usted considera que la reforma educativa debe cancelarse, debe revisarse para mejorarla o se debe dejar como está?



Fuente: Parametría, *Reforma Educativa*, Encuesta Nacional en vivienda, mayo de 2018, México.

dad de la educación (40%), la preparación de los maestros (42%) o bien el impedir el cobro de cuotas escolares (49%) (véase Gráfica 2).

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) realizó una encuesta telefónica en agosto de 2017, una de las preguntas fue el acuerdo o desacuerdo de que se realicen evaluaciones periódicas a los maestros: 90.9% se manifiesta de acuerdo, 0.8% en desacuerdo y 6.7% ni de acuerdo ni en desacuerdo, en que padres de familia participen en las decisiones de las escuelas de sus hijos: 89.1% se declara de acuerdo, 2.4% en desacuerdo y 7.1% ni de acuerdo ni en desacuerdo; que las plazas de los profesores se otorguen por exámenes de conocimiento, actitud y control: 92.8% expresa estar de acuerdo, 1.3% en desacuerdo y 4.3% manifestó ni acuerdo ni desacuerdo.⁹

Reflexiones finales

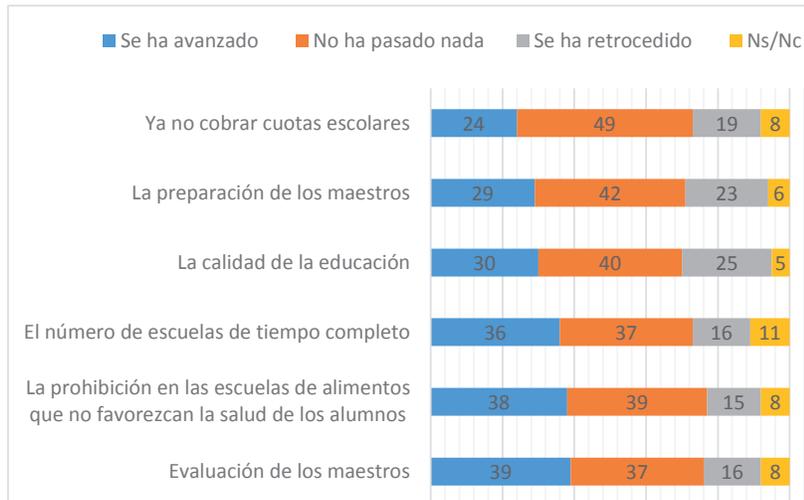
Una vez que se aprobó la reforma educativa, el memorándum del titular del Ejecutivo pasó a segundo plano. El SNTE exhortó al Senado para que acelere la aprobación y refrieron que 80% de las propuestas del sindicato quedaron plasmadas en la reforma.¹⁰

Legisladores de oposición argumentaron que el transitorio Décimo Sexto implica un riesgo de regresión, ya que contempla a los maestros como trabajadores del Estado y permitiría a los sindicatos tener inciden-

⁹ CESOP, *La educación en México*, Encuesta telefónica nacional, Cámara de Diputados, México, 2017.

¹⁰ *Reforma*, sábado 27 de abril de 2019, p. 4.

Gráfica 2. Después de la reforma educativa, ¿Usted diría que se ha avanzado, no ha pasado nada o se ha retrocedido en los siguientes aspectos de la educación pública en el país?



Fuente: Parametría, *Reforma Educativa*, Encuesta Nacional en vivienda, mayo de 2018, México.

cia en el reparto de plazas.¹¹ No obstante, ese transitorio ya había sido plasmado en el dictamen aprobado anteriormente en comisiones.

En tanto, la posición de la CNTE ante la nueva reforma educativa es de “resistencia”. Anunciaron movilizaciones para el 1 y 2 de mayo de 2019 a través de paro nacional de 48 horas. Por su parte, expertos en materia educativa señalaron algunas imprecisiones en el dictamen aprobado, ya que no existe claridad en los procedimientos y el impacto presupuestal de la reforma; en los mecanismos de evaluación, promoción y ascenso de docentes; y las garantías para que la SEP evite el mal uso de las plazas docentes.¹²

Diferentes medios de comunicación alertaron sobre el diseño de la legislación secundaria que comprende el proceso de ingreso, selección, promoción y permanencia de los maestros, entre otros aspectos, donde se prevé la participación de la CNTE.

¹¹ *Reforma*, viernes 26 de abril de 2019, p. 4 y sábado 27 de abril, p. 4.

¹² *Ídem*.

*La infraestructura física de la educación básica en México:
una mirada retrospectiva*

Rafael López Vega*

Resumen

En este trabajo se presentan resultados del Censo de Maestros, Escuelas y Alumnos (CEMABE, 2013) en cuanto a la infraestructura educativa. A tal efecto, el texto introduce un par de reflexiones respecto al marco jurídico normativo en relación con el Sistema Educativo Nacional y con la atención a la infraestructura física educativa. Además, se presenta parte de los resultados del censo, atendiendo la calidad de su información y uso institucional, así como académico del mismo. El trabajo concluye con un comentario que cierra su círculo con el discurso actual en torno a la transformación de la educación en el nuevo contexto, forjado a partir de los cambios en el Estado mexicano en vísperas del Plan Nacional de Desarrollo y de la programación sectorial correspondiente.

* Rafael López Vega es investigador en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, cuenta con una maestría en Estudios de Población por el Colegio de la Frontera Norte, se especializa en temas de migración, pobreza, desarrollo social, salud pública y política y gestión ambiental. Correo electrónico: rafaelvegall@gmail.com

Introducción

A través del liderazgo de la Organización de las Naciones Unidas se observa a escala internacional el cumplimiento del derecho a la educación de la población en los distintos países miembros. La justiciabilidad de este derecho se hace explícita en las distintas legislaciones nacionales. En principio, 90% de las constituciones políticas en el mundo contienen la provisión del derecho a la educación, y muchos estados miembros cuentan con legislación nacional al respecto.¹

Asimismo, desde la propia ONU con la UNESCO —a través de sus servicios de asesoramiento, creación de conocimientos sobre políticas, desarrollo de capacidades, y de la asistencia técnica y del trabajo normativo— se apoya a sus países miembros en el desarrollo de políticas educativas, en el análisis de las mismas y en los procesos de planeación estratégica nacional.²

Por otro lado, se identifican diversas acciones a escala mundial emprendidas por organismos internacionales para modelar las responsabilidades estatales de regulación y financiamiento de la educación, así como de logros educativos bajo estándares que hagan posible la comparación entre países y regiones del desempeño estatal en materia de política educativa, financiamiento, habilidades y capacidades de los docentes y del aprendizaje de los alumnos.³

En México el artículo 3º constitucional establece que la educación es un derecho de todo individuo. Su reconocimiento como un derecho

¹ Kishore Singh, “Justiciability of the right to education”, Report of the Special Rapporteur on the right to education, United Nations, General Assembly, Twenty-third session, Nueva York, 10 de mayo de 2013, pp. 8-9, en https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.35_en.pdf (consulta: 5 de marzo de 2019).

² Véase UNESCO, “Qué hace la UNESCO para la política y planificación de la educación”, en <https://es.unesco.org/themes/politica-planificacion-educacion/accion> (consulta: 3 de marzo de 2019).

³ Véase Martín Carnoy, “Globalization and Educational Reform: what planners need to Know”, en UNESCO, *Fundamentals of Educational Planning Series*, Nueva York, 1999, pp. 42-46, en <http://www.unesco.amu.edu.pl/pdf/Carnoy.pdf> (consulta: 21 de septiembre de 2015).

social básico es una puerta de desarrollo de habilidades en matemáticas, lectura, escritura y comprensión que favorece el ejercicio de muchos otros derechos sociales. Situada la educación en el campo de los derechos, refleja la responsabilidad para garantizar su ejercicio mediante leyes específicas y presupuestos suficientes que cubran los aspectos del proceso enseñanza-aprendizaje.

Respecto a la infraestructura educativa, hay estudios que indican que contar con escuelas en buen estado es determinante para que los estudiantes logren un desempeño y resultados óptimos. En la década de 1990 se presentó cierta determinación por género, que en el caso de las mujeres de países en desarrollo las condiciones del hogar eran más importantes que determinadas variables relacionadas con la educación.⁴

⁴ Wadi D. Haddad *et al.*, “Education and Development. Evidence for New Priorities”, *World Bank Discussion Papers*, núm. 95, 1990, p. 10, en <http://documents.worldbank.org/curated/en/871111468739527551/pdf/multi-page.pdf> (consulta: 2 de marzo de 2019) y Peter Barrett *et al.*, “The Impact of School Infrastructure on Learning: A Synthesis of the Evidence”, *World Bank International Development in Focus Serie*, 2019, pp. 1-4.

Desde esta perspectiva, de nueva cuenta en México se identificaron las características físicas de los inmuebles y de los centros de trabajo, con el CEMABE. Saber las condiciones en las que se encontraban fue útil en el diseño e instrumentación de programas específicos para mejorar las escuelas de educación básica en el país. Materia pendiente sería conocer la situación de todas las instalaciones del Sistema Educativo Nacional y no sólo del nivel básico.

El conocimiento de la infraestructura educativa en México a partir del primer censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial arrojó resultados importantes que pueden resultar de interés para la planeación sectorial si se contrasta con el registro administrativo de los inmuebles educativos bajo la supervisión del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa federal y de los estados.

Una nota sobre la legislación y las instituciones para la infraestructura educativa. Además del artículo 3º constitucional, se identifican en la legislación nacional la Ley General de Educación (LGE) y la Ley General de Infraestructura Física Educativa, que en conjunto dan lugar al marco jurídico de la educación en México. La LGE, en vigencia desde 1993, regula la educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. La LGE es de observancia general en toda la república y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social. En ella se reconoce como principios fundamentales que la educación es un derecho inherente a la persona, así como una obligación del Estado y de los mexicanos.

La legislación establece (artículo 25 de la LGE) que el Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos.

Estos preceptos constitucionales en materia educativa y de las leyes reglamentarias correspondientes son, ciertamente, resultado de los preceptos constitucionales y sus reformas, que han tenido un largo proceso iniciado con la desconcentración educativa de la década de 1980, la descentralización de la década de 1990, y que adquirieron gran importancia en años recientes, y han sido incluso un área de permanente negociación con los gobiernos estatales y federales, con otros poderes de la Unión y con actores del magisterio.⁵

Respecto a la educación superior, desde 1978 se promulgó la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, que por ahora es sólo conveniente tener en cuenta con fines informativos.

Por su parte, la Ley General de Infraestructura Física Educativa (2008), en su artículo 15, crea el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) como un organismo público descentralizado

⁵ También, como parte del marco normativo en materia de educación, en 2013 se promulgaron la Ley del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

y pertinencia para los fines para los que fue construida.

Además el INIFED ha desarrollado el siguiente conjunto de normas técnicas en relación con la infraestructura, cubriendo desde aspectos de la selección del terreno hasta elementos de accesibilidad en las instalaciones:⁷

- Selección del terreno para construcción.
- Calidad de la infraestructura física educativa.
- Supervisión de obra de la infraestructura física educativa.
- Seguridad estructural de la infraestructura física educativa-requisitos.
- Bebederos de agua potable.
- Levantamiento de datos para el diagnóstico de la infraestructura física educativa.
- Elementos para la accesibilidad a los espacios de la infraestructura física educativa.

En este sentido, en relación con la infraestructura en educación, durante la presente década hay algunas situaciones a considerar:

1. el levantamiento del CEMABE en 2013, cuyo propósito fue captar las características específicas de las escuelas (inmuebles y centros de trabajo), maestros y alumnos de instituciones públicas y privadas de edu-

⁷ Véase la normatividad técnica en <https://www.gob.mx/inifed/acciones-y-programas/normatividad-tecnica> (consulta: 9 de abril de 2019).

cación básica del sistema educativo escolarizado y especial, con el propósito de proveer información al Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED). Con este censo se dispuso de datos actualizados del Sistema Educativo Nacional bajo una sola fuente, insumo fundamental para la planeación, administración y evaluación del sistema en comento. En materia de infraestructura, éste hizo posible casi inmediatamente un conocimiento preciso de la situación que guardan los inmuebles de educación básica;⁸

2. una serie de eventos catastróficos que dañaron la infraestructura educativa en entidades como Guerrero, Ciudad de México, Morelos, Oaxaca y Puebla;
3. y el establecimiento y operación en todas las entidades federativas de los insti-

⁸ El Informe del CEMABE y sus tabulados básicos y adicionales se hicieron públicos desde 2014 y la información completa a nivel de microdatos se puso a disposición pública en junio de 2015.

de la Administración Pública Federal. Esta ley establece en el:

Artículo 16. El objetivo del Instituto es fungir como un organismo con capacidad normativa, de consultoría y certificación de la calidad de la infraestructura física educativa del país y de construcción en términos de esta Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables, y desempeñarse como una instancia asesora en materia de prevención y atención de daños ocasionados por desastres naturales, tecnológicos o humanos en el sector educativo.⁶

En este orden define en su artículo 4º la infraestructura física en términos de (edificios, servicios, instalaciones y equipamiento), que incluyen los destinados a la práctica del deporte con fines formativos y lúdicos, y los destinados a actividades culturales. Sería de esperar que la infraestructura fuera adecuada, con suficiente cobertura, calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, sustentabilidad

⁶ Poder Ejecutivo Federal, Ley General de La Infraestructura Física Educativa, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada 19 de enero de 2018.

tutos estatales para la infraestructura, en la que además se abrió un ciclo de reformas en algunas entidades en relación con la sectorización de los institutos estatales.

El Sistema Educativo Nacional (SEN)

La LGE establece que el SEN está compuesto por alumnos, profesores, autoridades educativas, planes, programas, métodos y materiales educativos, así como por las instituciones educativas del Estado, de sus organismos descentralizados y por aquellas instituciones particulares que cuentan con autorización para impartir estudios. El SEN se estructura en dos subsistemas: el escolarizado y el no escolarizado. En el primero, la trayectoria típica ininterrumpida de los estudiantes puede durar de 16 a 20 años, luego de transitar por tres tipos educativos: básico, medio superior y superior.

En lo que respecta a la educación básica, de interés debido al levantamiento del CEMABE, ésta se integra en tres niveles articulados secuencialmente: tres grados para cursar el nivel preescolar, seis grados en el segundo nivel que corresponde a la educación primaria, y al tercer nivel denominado secundaria le corresponden tres grados.

Respecto al Sistema Educativo Nacional y su relación con la información del CEMABE, se tiene que para el ciclo escolar 2013-2014, el SEN contaba con un total de 35.75 millones de alumnos, 1.98 millones de docentes, y 258.4 mil escuelas. En educación básica había en dicho ciclo 25.94 millones de alumnos; esta cifra implica 96.2% de cobertura para la población de tres a 14 años de edad.⁹

Algunos resultados del CEMABE por entidad federativa

Seguramente derivado de los resultados del CEMABE, en el tercer Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal 2014-2015, se indicó que era necesaria la inversión en infraestructura educativa, que se refiere al mejoramiento de los inmuebles del Sistema Educativo Nacional en su nivel de educación básica. A tal efecto el Ejecutivo federal, puede interpretarse, estableció la necesidad de mejora en términos estructurales y estratégicos, es decir: como un propósito importante en el desarrollo del país y como un eje prioritario de la planeación del desarrollo, como quedó expresado desde 2013 en la meta “Un México con Educación de Calidad”.

De acuerdo con el CEMABE, en 2013 había en el país 173 mil inmuebles con escuelas, 153 mil con sostenimiento público y las restantes 20 mil con sostenimiento privado. Se identificaron también cerca de 237

⁹ En educación media superior en 2013 había 4.68 millones de alumnos, con una cobertura de 69.4% entre los jóvenes de 15 a 17 años de edad. Para los jóvenes de 18 a 22 años de edad la cobertura educativa era de 24.4% con un total de 3.42 millones de ellos cursando estudios de educación superior. Para los valores de cobertura véase Poder Ejecutivo, 2º y 3º Informe de Gobierno, 2013-2014 y 2014-2015, “México con Educación de Calidad”, en www.presidencia.gob.mx (consulta: 9 de abril de 2019).

mil centros de trabajo. Los resultados por entidad federativa se observan en la Tabla 1, de la cual llama la atención, por su número y concentración, que cuatro entidades (Veracruz, Estado de México, Puebla y Jalisco) tengan cada una más de 10 mil inmuebles sumando un total de más de 55 mil de éstos, cantidad que representa cerca de la tercera parte del total de inmuebles con escuelas en el país (32.2%), y concentrando alrededor de un tercio de alumnos (34.7%) y maestros (32.4%).

Por otro lado, durante el censo, en 9.2% se registraron negativas a participar en dar respuesta. Los estados en los que se registró en mayor medida esta negativa fueron Chiapas (41%), Oaxaca (27.4%) y Michoacán de Ocampo (27.3%). Es decir, como principio básico la información censal es incompleta.

A nivel nacional los principales resultados en relación con la infraestructura física, se identificó que:

- ⇒ de 152,895 planteles públicos, sólo 112,656 (74%) han sido construidos de acuerdo con las condiciones que requieren los propios fines educativos; los

Tabla 1. Total de inmuebles con escuelas por entidad federativa, 2013

<i>Entidad federativa</i>	<i>Inmuebles</i>		
	<i>Total</i>	<i>Público</i>	<i>Privado</i>
<i>Ciudad</i>	173,007	152,895	20,112
<i>Agascalientes</i>	1,370	1,190	180
<i>Baja California</i>	2,726	2,081	645
<i>Baja California Sur</i>	828	705	123
<i>Campeche</i>	1,593	1,476	117
<i>Coahuila</i>	3,332	2,841	491
<i>Colima</i>	843	758	85
<i>Chiapas</i>	7,117	6,821	296
<i>Chihuahua</i>	5,229	4,772	457
<i>Distrito Federal</i>	5,785	2,876	2,909
<i>Durango</i>	4,540	4,360	180
<i>Guanajuato</i>	9,153	8,249	904
<i>Guerrero</i>	8,754	8,499	255
<i>Hidalgo</i>	6,857	6,419	438
<i>Jalisco</i>	10,383	8,860	1,523
<i>México</i>	16,048	12,756	3,292
<i>Michoacán</i>	4,508	3,777	731
<i>Morelos</i>	2,160	1,552	608
<i>Nayarit</i>	2,467	2,342	125
<i>Nuevo León</i>	4,920	4,093	827
<i>Oaxaca</i>	6,857	6,571	286
<i>Puebla</i>	10,531	9,284	1,247
<i>Querétaro</i>	2,924	2,487	437
<i>Quintana Roo</i>	1,553	1,332	221
<i>San Luis Potosí</i>	7,110	6,665	445
<i>Sinaloa</i>	5,103	4,813	290
<i>Sonora</i>	3,561	3,162	399
<i>Tabasco</i>	4,526	4,320	206
<i>Tamaulipas</i>	4,613	3,916	697
<i>Tlaxcala</i>	1,696	1,447	249
<i>Veracruz</i>	18,733	17,821	912
<i>Yucatán</i>	2,879	2,464	415
<i>Zacatecas</i>	4,308	4,186	122

Fuente: elaboración propia con base en INEGI-SEP. Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, CEMABE 2013, Resultados definitivos.

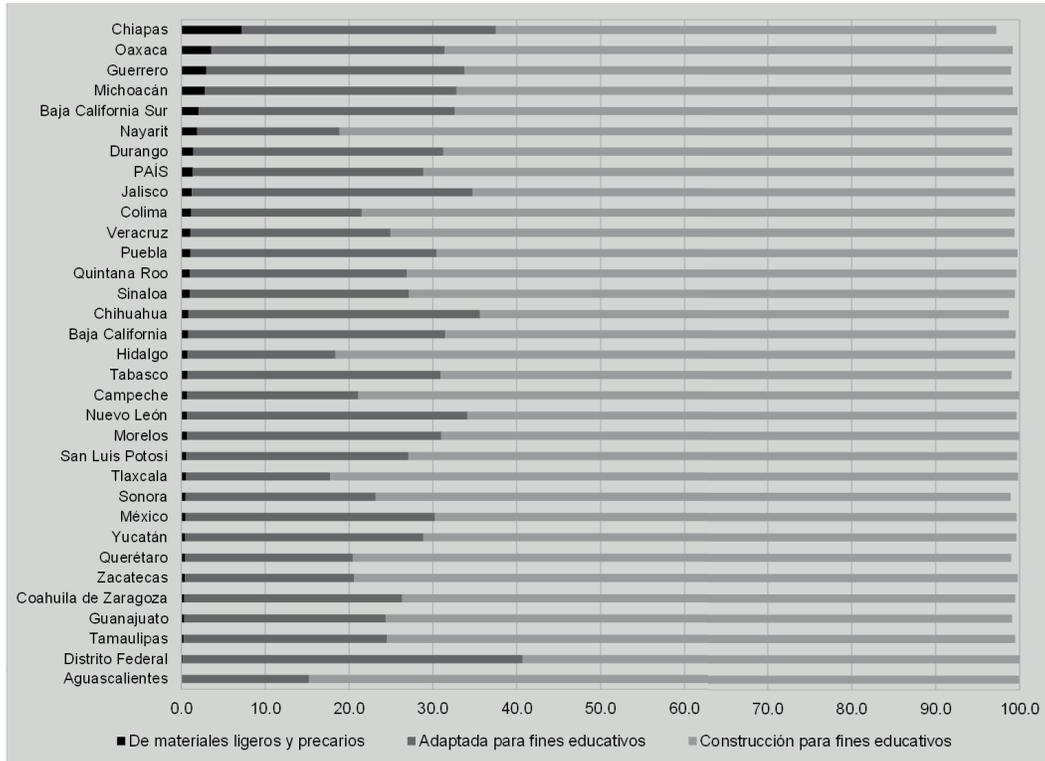
40,239 restantes son construcciones precarias y/o adaptaciones;

- ⇒ en relación con los servicios básicos, 51.6% de escuelas públicas cuenta con drenaje, 69% con disponibilidad de agua potable, 87.2% con sanitarios y 88.8% con energía eléctrica. Por el contrario, las escuelas privadas casi cumplen al 100% con la demanda de estos servicios.
- ⇒ Respecto al equipamiento de las escuelas, 92.5% contaban con pizarrón; con escritorio y silla para el maestro 81.2 y 80.7%, respectivamente.¹⁰

Las gráficas 1 y 2 presentan esta información por entidad federativa. De éstas se distingue cómo el rezago social se hace presente a través de los valores de construcción exclusiva, materiales de construcción, de cobertura en equipamiento en las escuelas en las entidades del sur del país. Por ejemplo, a nivel de inmuebles, 1.3% están hechos de materiales ligeros y precarios. En Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz

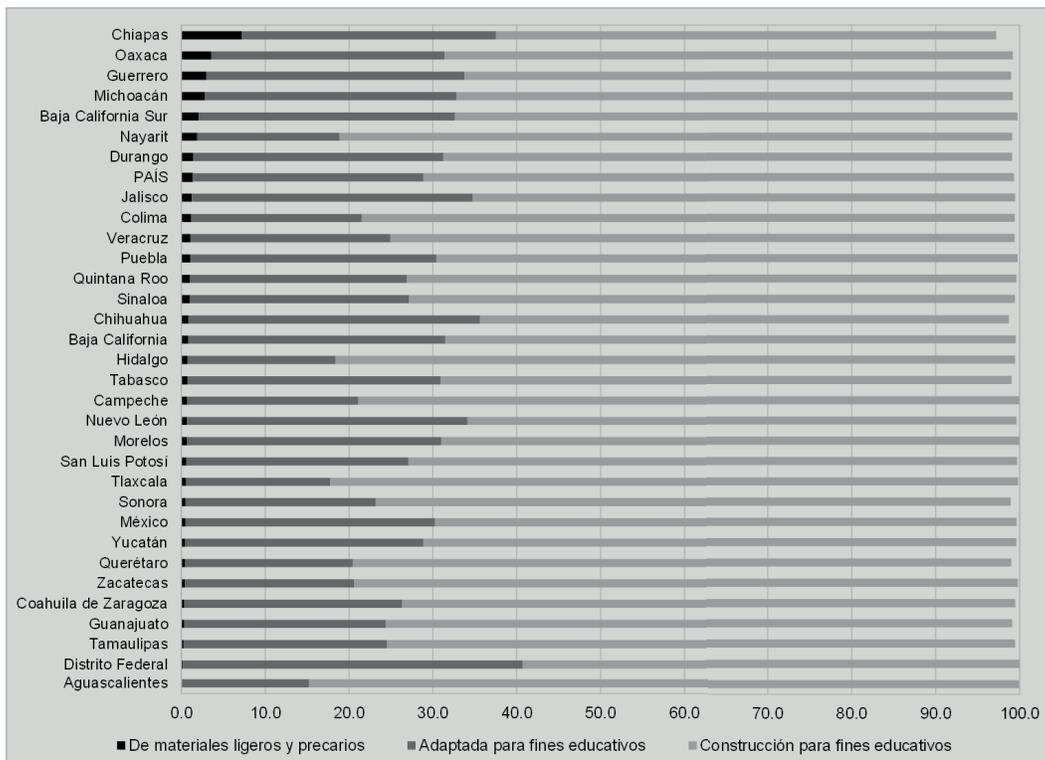
¹⁰ Los porcentajes se calcularon con base en el número de escuelas con aulas para impartir clases.

Gráfica 1. Distribución porcentual de los inmuebles con escuelas por entidad federativa según tipo de construcción, 2013



Fuente: elaboración propia con base en INEGI-SEP. Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, CEMABE 2013, Resultados definitivos.

Gráfica 2. Inmuebles educativos por entidad federativa según equipamiento básico en el aula, 2013



Fuente: elaboración propia con base en INEGI-SEP. Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, CEMABE 2013, Resultados definitivos.

se encuentra 54.4% de este tipo de inmuebles. Hay que tener presente que los esfuerzos gubernamentales por dignificar los espacios educativos tienen tal vez su antecedente más importante con la creación del INIFED.¹¹

En relación con la información sobre equipamiento, tecnología y servicios básicos a nivel institucional y académico, se han construido indicadores refinados que permiten constar la relación de las deficiencias en los inmuebles y escuelas con características de rezago social.¹²

Comentarios finales

Respecto a la infraestructura en educación básica, primero habría que tener presente las transformaciones del pasado reciente que remiten a un proceso de reforma con más de tres décadas de duración, que inicia con las propuestas

renovadas de descentralización de la década de 1980 y su continuidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB 1992) y la reforma a los artículos constitucionales 3º y 31, así como con la expedición de la Ley General de Educación (LGE, 1993), soporte jurídico normativo de la estrategia del federalismo educativo.

Ya en el siglo XXI, la Alianza por la Calidad de la Educación entre el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), precede (2008) a la reforma educativa diseñada e instrumentada en el sexenio que va de 2012 a 2018, y bajo la cual se presentan nuevas aristas del marco jurídico normativo y una inusitada actividad en el marco de la atención a la infraestructura educativa.

Asimismo, como insumo para la planeación educativa, el gobierno federal y los estados tuvieron desde 2014 información única a través del CEMABE, cuyos resultados fueron también útiles para detonar programas específicos de atención para las escuelas afectadas por los sismos del año 2017. De acuerdo con los dictámenes originados con motivo de los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, las entidades que solicitaron éstos fueron Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz.

Finalmente, como lo indica la CEPAL, la provisión de servicios básicos como los de educación y atención de infraestructura en las que con mayor frecuencia se encuentra la participación o toma de responsabilidad de los distintos subniveles de gobierno, la falta de fortaleza fiscal o su estrechamiento puede afectar la adecuada provisión de dichos servicios.

.....
¹¹ En 2008 se promulgó la Ley General de la Infraestructura Física Educativa que abrogó la Ley que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 1944.

¹² Véase IBD, “Rezago en infraestructura educativa de nivel básico en México. Indicadores y gasto público de 2013 a 2018”, *Cuadernos de investigación*, 2018, Senado de la República; y, Francisco Miranda, “Infraestructura escolar en México: brechas traslapadas, esfuerzos y límites de la política pública”, *Perfiles Educativos*, vol. XI, núm. 161, IISUE-UNAM, 2018, pp. 32-52.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA



CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública