

La educación en el sexenio **2018-2024**

Miradas desde la investigación educativa



iiue
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
SOBRE LA UNIVERSIDAD
Y LA EDUCACIÓN

Este libro ofrece un análisis profundo y multidisciplinario de las políticas educativas implementadas durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). Reúne las reflexiones de investigadoras e investigadores del IISUE, quienes examinan temas clave como la reforma educativa, el financiamiento, la gestión de las políticas públicas y los desafíos del sistema educativo mexicano en sus diversos niveles. Por medio de un enfoque riguroso, se abordan los avances y las limitaciones en áreas como la Nueva Escuela Mexicana, las Universidades para el Bienestar y los programas de becas. Esta obra colectiva aporta nuevas perspectivas y debates cruciales para comprender el impacto y los retos de las políticas actuales, así como para proyectar futuras transformaciones en el ámbito educativo.

La educación en el sexenio **2018-2024**

Miradas desde la investigación educativa



iisue
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
SOBRE LA UNIVERSIDAD
Y LA EDUCACIÓN

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación

Ciudad de México, 2024

iissue.
unam.mx/
publicaciones

<https://doi.org/10.22201/iissue.9786073095501e.2024>

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA UNIVERSIDAD Y LA EDUCACIÓN

La educación en el sexenio 2018-2024

Miradas desde la investigación educativa

Gabriela de la Cruz Flores

Ana Laura Gallardo

(coordinadoras)

Aguilar Nery Jesús

Alcántara Santuario Armando

Amador Bautista Rocío

Canales Sánchez Alejandro

Cejudo Ramos Denisse

Chehaibar Náder Lourdes Margarita

De la Cruz Flores Gabriela

Díaz Barriga Ángel

Ducoing Watty Patricia

Gallardo Gutiérrez Ana Laura

García Reyes Jesús

González Ledesma Miguel Alejandro

Inclán Espinosa Catalina

Lloyd Marion

López Ramírez Mónica

Márquez Jiménez Alejandro

Mireles Vargas Olivia

Orozco Fuentes Bertha

Pérez Castro Judith

Piña Osorio Juan Manuel

Plá Sebastián

Rodríguez Santiago Andrés

Romero Gonzaga Rosalina

Rosa Carlo

Rueda Beltrán Mario

Vera Héctor

Zorrilla Alcalá Juan Fidel



iiue

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
SOBRE LA UNIVERSIDAD
Y LA EDUCACIÓN

Catalogación en la publicación UNAM

Nombres: Cruz Flores, Gabriela de la, editor. | Gallardo, Ana Laura, editor. | Aguilar Nery, Jesús, autor. | Alcántara Santuario, Armando, autor. | Amador Bautista, Rocío, autor. | Canales Sánchez, Alejandro, autor. | Cejudo Ramos, Denisse de Jesús, autor. | Chehaibar Náder, Lourdes, autor. | Cruz Flores, Gabriela de la, autor. | Díaz Barriga, Ángel, autor. | Ducoing, Patricia, autor. | Gallardo Gutiérrez, Ana Laura, autor. | García Reyes, Jesús, autor. | González-Ledesma, Miguel Alejandro, autor. | Inclán, Catalina, autor. | Lloyd, Maríon, autor. | López Ramírez, Mónica, autor. | Márquez Jiménez, Alejandro, autor. | Mireles Vargas, Olivia, autor. | Orozco Fuentes, Bertha, autor. | Pérez Castro, Judith, autor. | Piña Osorio, Juan Manuel, autor. | Plá, Sebastián, 1970- , autor. | Rodríguez, Santiago Andrés, autor. | Romero Gonzaga, Rosalina, autor. | Rosa, Carlo, autor. | Rueda Beltrán, Mario, autor. | Vera, Héctor, autor. | Zorrilla Alcalá, Juan F., autor.

Título: La Educación en el sexenio 2018-2024 : miradas desde la investigación educativa / Gabriela de la Cruz Flores, Ana Laura Gallardo (coordinadoras).

Descripción: Primera edición digital. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 2024.

Identificadores: LIBRUNAM 2248955 (libro electrónico) | ISBN 9786073095471 (ePub) | ISBN 9786073095501 (PDF).

Temas: Educación -- México -- Historia -- Siglo XXI. | Educación -- México -- Investigación -- Siglo XXI.

Clasificación: LCC LA421.83 (libro electrónico) | DDC 370.972—dc23

Este libro es un esfuerzo colectivo del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM y fue sometido a cuatro dictámenes abiertos.

Coordinador Editorial

Jonathan Girón Palau

Edición

Dania Fabiola Beltrán Parra

Corrección de pruebas

Adriana Cataño

Diseño de cubierta

Diana López Font

Primera edición: 2024

DR© Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación,
Centro Cultural Universitario, Ciudad Universitaria,
Coyoacán, 04510, México, D. F.
www.iisue.unam.mx
Tel.: 55 56 22 69 86

DOI: <https://doi.org/10.22201/iisue.9786073095501e.2024>

ISBN (PDF): 978-607-30-9550-1

ISBN (ePub): 978-607-30-9547-1



Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Hecho en México/Made in Mexico.

Índice

Presentación	13
<i>Gabriela de la Cruz Flores</i>	
Introducción	15
Proemio. Proyecto del sexenio: ¿qué se propuso en materia educativa?	
<i>Alejandro Canales Sánchez</i>	25
Capítulo 1. Políticas, gestión y financiamiento	
<i>Miguel Alejandro González Ledesma</i> <i>y Alejandro Márquez Jiménez</i> (coordinadores)	51
Política y políticas públicas	
<i>Miguel Alejandro González Ledesma</i>	54
Política, educación y ciudadanía	
<i>Jesús García Reyes y Juan Manuel Piña Osorio</i>	61
Reformas, transformaciones y contradicciones en el ámbito normativo de la educación, 2018-2024	
<i>Lourdes Margarita Chehaibar Náder</i>	68
Financiamiento educativo en México, 2018-2024	
<i>Alejandro Márquez Jiménez</i>	76
Construir política educativa en educación básica en el sexenio de la cuarta transformación	
<i>Catalina Inclán Espinosa</i>	82

La política para la educación media superior en el sexenio de López Obrador <i>Jesús Aguilar Nery, Mónica López Ramírez y Santiago Andrés Rodríguez</i>	90
Las personas con discapacidad y la política de inclusión educativa <i>Judith Pérez Castro</i>	97
Comentarios generales del capítulo: a modo de cierre	102
Referencias	107
 Capítulo 2. La formación de docentes de educación básica	
<i>Patricia Ducoing Watty y Bertha Orozco Fuentes</i> (coordinadoras)	121
La fragmentación del proceso formativo: en búsqueda de la integración de la denominada “formación continua” con la “formación inicial” <i>Patricia Ducoing Watty</i>	125
Hacia la transformación de las escuelas normales <i>Ángel Díaz Barriga</i>	146
Análisis curricular de la licenciatura en Educación Primaria 2022 y su comparación con los modelos de 2012 y 2018 <i>Bertha Orozco Fuentes</i>	149
Los currículos normalistas frente a modelo curricular de educación básica <i>Patricia Ducoing Watty</i>	166
El codiseño en la reforma curricular de las escuelas normales: avances y desafíos para las prácticas de autonomía curricular <i>Ana Laura Gallardo Gutiérrez</i>	175

Conclusión: hacia una reconceptualización de la formación de docentes de educación básica <i>Patricia Ducoing Watty y Bertha Orozco Fuentes</i>	182
Agenda pendiente. Sobre la refundación de la formación y la reunificación de las instancias a cargo de la formación de docentes de educación básica <i>Patricia Ducoing Watty y Bertha Orozco Fuentes</i>	187
Referencias	196
Capítulo 3. Las reformas curriculares en el sexenio: educación básica y educación media superior <i>Ángel Díaz Barriga y Ana Laura Gallardo Gutiérrez</i> (coordinadores)	201
La reforma curricular de la educación básica en el sexenio 2018-2024 <i>Ángel Díaz Barriga, Bertha Orozco Fuentes y Rosalina Romero Gonzaga</i>	204
Ejes articuladores: capacidades humanas para una sociedad democrática y plural. Luces y algunos claroscuros <i>Carlo Rosa</i>	212
Construir otra concepción de evaluación del aprendizaje: la evaluación formativa y la calificación <i>Ángel Díaz Barriga</i>	218
Los libros de texto de la Nueva Escuela Mexicana <i>Sebastián Plá</i>	224
Integración curricular y libros de texto gratuitos <i>Patricia Ducoing Watty</i>	228

La reforma del Marco Curricular Común para la Educación Media Superior <i>Gabriela de la Cruz Flores, Olivia Mireles Vargas y Juan Fidel Zorrilla Alcalá</i>	238
El horizonte por-venir: a manera de cierre y agenda <i>Ana Laura Gallardo Gutiérrez</i>	257
Referencias	262
 Capítulo 4. Educación superior, ciencia y tecnología	
<i>Armando Alcántara Santuario, Alejandro Canales Sánchez y Miguel Alejandro González Ledesma (coordinadores)</i>	269
Implementación de la Ley General de Educación Superior y de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación <i>Alejandro Canales Sánchez</i>	272
La evaluación en la educación superior <i>Mario Rueda Beltrán</i>	282
Universidades estatales y autonomía <i>Denisse Cejudo Ramos</i>	289
Universidades interculturales y las Universidades del Bienestar Benito Juárez García <i>Marion Lloyd</i>	297
Sistema Nacional de Posgrados y Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores <i>Armando Alcántara Santuario y Miguel Alejandro González Ledesma</i>	307
Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores <i>Héctor Vera</i>	314

Políticas y legislación de la inteligencia artificial y robótica en la educación superior en México <i>Rocío Amador Bautista</i>	320
A modo de cierre	325
Referencias	329
Conclusiones y agenda para el nuevo sexenio	345

Presentación

El Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) pone a disposición del público interesado esta obra colectiva que analiza las políticas educativas implementadas durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador. Este libro representa un esfuerzo académico que surge de la convicción del IISUE de contribuir a los debates educativos nacionales, partiendo de un análisis riguroso y multidisciplinario de las transformaciones y los desafíos que enfrenta el sector educativo.

A lo largo de esta obra, las investigadoras e investigadores del Instituto exploran cómo las reformas educativas del sexenio 2018-2024 han impactado los distintos niveles del sistema, desde la educación básica hasta la superior. Su estructura, dividida en varias secciones temáticas, permite al lector adentrarse en los aspectos más complejos de las políticas de financiamiento, curriculares, de formación docente y de inclusión educativa, entre otros temas.

Uno de los grandes méritos de este libro es la riqueza de enfoques y perspectivas que convergen en cada uno de los capítulos. Este esfuerzo interdisciplinario refleja el compromiso del IISUE no sólo con la producción de conocimiento de alta calidad, sino con la diversidad epistemológica que caracteriza a nuestra comunidad académica. Cada contribución es un ejemplo de la manera en que las investigadoras e investigadores del IISUE han abordado los desafíos educativos actuales, desde su particular locus de enunciación, y han realizado análisis integrales que trascienden la lógica binaria de éxito o fracaso que suele imperar en el debate público.

La educación en el sexenio 2018-2024. Miradas desde la investigación educativa busca ofrecer una evaluación de las políticas implementadas durante el gobierno de López Obrador y contribuir a la agenda educativa del país en los años por venir. Nos enorgullece que, a través de estas

páginas, sigamos fomentando el diálogo entre la investigación educativa y la toma de decisiones, y confiamos en que los lectores encontrarán en este volumen una invitación a continuar la reflexión acerca de la educación como un derecho fundamental y una herramienta esencial para la transformación social.

En los albores de un nuevo sexenio, esperamos que esta obra sea una herramienta valiosa para los responsables de la política educativa, los investigadores, los docentes y la sociedad en general, quienes encontrarán en sus páginas un balance de los logros y desafíos del periodo 2018-2024, además de propuestas concretas para el futuro. El IISUE reafirma su compromiso con la investigación educativa como medio para generar conocimiento crítico, constructivo y transformador, que impacte positivamente en la mejora de nuestro sistema educativo.

Gabriela de la Cruz Flores
DIRECTORA DEL IISUE

Introducción

Este libro es producto de un ejercicio colectivo de análisis realizado por miembros de todas las áreas de investigación que integran la comunidad del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE). En él se ofrece una discusión amplia sobre las principales políticas educativas implementadas durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), en el entendido de que tales políticas se decantan en programas y proyectos gubernamentales, objeto de estas reflexiones. Este esfuerzo se suma a la tradición de revisar las acciones gubernamentales en el ámbito educativo; al respecto, cabe recordar el libro colectivo *Educación básica y reforma educativa* (Ducuing, 2019), que reunió los trabajos que realizó un grupo de investigadores de este instituto en torno al Nuevo Modelo Educativo de la Educación Básica del sexenio peñista. Acerca de ese mismo sexenio se publicó también la serie de 26 videocápsulas *Preguntas infrecuentes al modelo educativo* (2017), así como las *Propuestas para transformar el sistema educativo mexicano* (Rueda y Álvarez, 2018), por mencionar los trabajos en torno al último gobierno priista.

En cuanto a la reforma educativa y los cambios implementados desde la toma de posesión del presidente Andrés Manuel López Obrador, la revista *Perfiles Educativos* del IISUE ofreció, en 2023, el suplemento *Del marco curricular al plan de estudio 2022. Voces, controversias y debates*. Este suplemento reunió diversas posturas y puntos de vista, tanto coincidentes como divergentes, sobre la reforma de la educación básica, con aportes de autores y autoras del IISUE y de otras instituciones de investigación.

En cada sexenio se abren reflexiones colectivas en las cuales las investigadoras e investigadores, desde sus líneas y temas, aportan perspectivas y estudios de corte político, sociológico, histórico y pedagógico,

entre otros, e intercambian sus avances en curso, así como nuevas reflexiones acerca de las reformas educativas del momento. Lo anterior es importante porque los distintos apartados que conforman cada capítulo plantean un particular locus de enunciación que organiza la delimitación de sus objetos de estudio y, por tanto, sustenta sus dichos. Este locus implica, asimismo, la particular forma en que las autoras y los autores condensan la dimensión histórica y política en la producción de conocimiento; es decir, se admite que la investigación conlleva posicionamientos que desempeñan un rol en el entramado de la producción científica.

Así, esta obra es producto del diálogo permanente que mantuvieron las autoras y los autores a lo largo de varios meses. En dicho diálogo se discutieron posturas y perspectivas que abarcan desde la identidad profesional y los campos de conocimiento que cultivan, hasta su experiencia en las líneas de investigación que sirvieron de base para presentar a las y los lectores las ideas que aquí se exponen.

La obra es un balance colectivo en dos grandes planos: por un lado, los procesos de diseño y gestión, y por otro, algunas aproximaciones a los procesos de operación y sus resultados. Se presentan, en este sentido, análisis estadísticos, así como cualitativos, especialmente en el ámbito de las políticas curriculares. La noción de balance fue motivo de tensión entre el grupo de personas autoras, porque la intención fue explicitar el carácter complejo del impacto que han tenido los sexenios anteriores en las políticas actuales, identificar los giros paradigmáticos (Morin, 1994) que ha intentado plantear el gobierno obradorista y problematizar la lógica causa-efecto a la hora de analizar los resultados.

La diversidad de posturas y elementos discutidos hace que la obra se desplace de la escena polarizante que priva en los eventos y las publicaciones del tema; se trata de un caleidoscopio que permite observar lo planeado y lo logrado, así como los distintos ámbitos del cambio curricular en la educación básica y media superior, con énfasis en los organizadores pedagógicos didácticos y su posible impacto en los aprendizajes. Derivado también del diálogo entre las personas autoras, surgió la necesidad de apuntar hacia una doble agenda que recupere los análisis

presentados; agenda, en el sentido de lo que es necesario que considere el próximo gobierno, pero, además, lo que este ejercicio le devuelve a la misma investigación educativa como temas pendientes.

La educación y las políticas educativas son fenómenos complejos concatenados que, muchas veces, se siguen pensando desde parámetros convencionales heredados, lo cual hace que nuestro conocimiento sobre ellos no avance y, en consecuencia, que la relación entre investigación y políticas se debilite. El debate de este sexenio alcanzó no sólo al objeto de estudio, sino a las formas en que producimos conocimiento sobre éste.

Bajo estas coordenadas, el libro se organiza en cinco secciones que se pueden leer de manera secuenciada, pero también puede hacerse una aproximación a cada capítulo, como secciones autocontenidas. La primera es un proemio, escrito por Alejandro Canales, en el que describe, de manera general, los instrumentos legales y normativos del sexenio en análisis, para después establecer un balance general en torno a los grandes proyectos de política educativa, tales como el Proyecto de Nación 2018-2024 de Morena, del que se deriva, como una de las prioridades, un extenso programa de becas para los jóvenes, mismo que posteriormente se ampliaría a la educación básica. Otros hitos del sexenio que se analizan en este proemio son el compromiso de cancelar la reforma educativa de 2013, la eliminación de las cuotas escolares, la transferencia directa de recursos a las escuelas para su mantenimiento y la creación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG). Además, se revisan otros proyectos que emanaron del programa sectorial e iniciativas como la Nueva Escuela Mexicana (NEM).

Después se encuentra el capítulo uno, “Políticas, gestión y financiamiento”, coordinado por Alejandro Márquez Jiménez y Miguel Alejandro González Ledesma. El escrito está conformado por siete apartados cuyo objetivo es proporcionar una visión integral de las políticas de gestión y financiamiento educativos durante la administración obradorista. En el primer apartado, a cargo de González Ledesma, se aborda la relación entre la personalización de la política y las políticas públicas sectoriales, en el que se advierte que la primera constituye un obstáculo para la institucionalización del derecho a la educación, más allá de las

coyunturas electorales y los perfiles de gobierno de cada administración. En el segundo apartado, Jesús García Reyes y Juan Manuel Piña Osorio examinan el ideal de ciudadano propuesto por las reformas educativas de López Obrador. La sección resalta el papel de la NEM y sus principios orientados a la formación de ciudadanos autónomos, críticos y comprometidos con su entorno social.

La tercera parte, escrita por Lourdes Margarita Chehaibar Náder, discute las tensiones entre la normativa producida durante el sexenio y su implementación efectiva de cara a la escasez de recursos asignados para su cumplimiento. Chehaibar destaca algunos hitos normativos, tales como las reformas al artículo 3º constitucional y la aprobación de la Ley General de Educación Superior (LGES). Por su parte, Alejandro Márquez Jiménez, autor de la cuarta sección, nos brinda un amplio panorama de las políticas de financiamiento, demostrando que existe una tendencia a la baja del presupuesto educativo que contrasta de manera negativa con los ambiciosos objetivos establecidos públicamente por la administración de López Obrador. Más adelante, Catalina Inclán aborda el análisis de las políticas destinadas a atender la educación básica. Dicha autora reconoce los esfuerzos para afrontar la desigualdad educativa a través de becas, así como de incrementar la participación de las comunidades escolares por medio de la iniciativa La Escuela Es Nuestra, al tiempo que reconoce las dificultades y contradicciones en la implementación de la NEM.

Jesús Aguilar Nery, Mónica López Ramírez y Santiago Andrés Rodríguez, encargados del sexto apartado, revisan las políticas implementadas en el nivel medio superior a partir de seis áreas: calidad y equidad, contenidos y actividades, dignificación docente, gobernanza del sistema educativo, infraestructura y financiamiento. Subrayan logros en materia de abandono escolar y la puesta en marcha del Marco Común Curricular para la Educación Media Superior, al tiempo que enumeran algunos desafíos relativos a la disminución de la matrícula y los recursos destinados a infraestructura y equipamiento escolar. Finalmente, Judith Pérez Castro analiza las iniciativas gubernamentales para promover la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema educativo, con base en las modificaciones al artículo 3º constitucional destinadas a

atender las necesidades específicas de esta población. Pérez Castro concluye que, al momento, los esfuerzos han resultado insuficientes para lograr una inclusión plena y equitativa que haga realidad el derecho a la educación para todas y todos.

En cuanto al capítulo dos “La formación de docentes de educación básica”, coordinado por Patricia Ducoing Watty y Bertha Orozco Fuentes, se aborda la problemática de la formación de maestros de educación básica mediante un análisis que abarca varios planos y diversas dimensiones o ángulos de observación. Este capítulo se trabajó mediante diálogos e intercambios entre las autoras y el autor. Patricia Ducoing aborda los temas de la formación continua e inicial desde la perspectiva de la integración en la formación y encuentra un problema de fragmentación entre estos procesos. Además, analiza la relación entre formación docente y el currículum de la educación básica. Bertha Orozco, por su parte, aborda el análisis curricular comparativo de la licenciatura en Educación Primaria y señala los cambios en los planes de estudio de 2022, 2018 y 2013. Ángel Díaz Barriga aporta su testimonio sobre la participación del magisterio organizado en el proceso de fortalecimiento de la educación normal en México, durante el tiempo en que se definía la reforma al 3º constitucional por el Congreso de la Unión, mientras que Ana Laura Gallardo conceptualiza la noción de codiseño y muestra su potencialidad categorial en el caso de una normal intercultural.

El capítulo discute algunos logros y ciertas tensiones, fragmentaciones o dispersión de las instancias formadoras de docentes en términos organizativos y de gestión, desde la Secretaría de Educación Pública y otras instancias formadoras (Dirección General de Educación Superior para el Magisterio, Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, entre otras), así como una comparación de los principales componentes curriculares de las normales y el distanciamiento que se observa con respecto a las políticas educativas y curriculares entre este periodo y los dos sexenios anteriores.

Respecto al capítulo tres, “Las reformas curriculares en el sexenio: educación básica y educación media superior”, coordinado por Ángel Díaz Barriga y Ana Laura Gallardo, se abordan las reformas

curriculares del sexenio de Andrés Manuel López Obrador publicadas en 2022, tanto en educación preescolar, primaria y secundaria, como en educación media superior. Está integrado por seis apartados. El primero, escrito por Ángel Díaz-Barriga, Bertha Orozco Fuentes y Rosalina Romero Gonzaga, describe analíticamente los principales puntos del cambio curricular de educación básica, se señalan elementos históricos, pero también pedagógico-didácticos que ayudan en la comprensión de este giro, tan polémico en su momento. Profundiza en estos cambios Carlo Rosa, quien aborda el componente central de la estructura curricular del plan de estudios: los llamados ejes articuladores, los cuales traen a cuenta temas emergentes que emplazan a la escuela básica, tales como la interculturalidad y el enfoque de género, entre otros de gran calado. La revisión crítica ubica los avances en cuanto al planteamiento de la diversidad como fundamento del plan de estudios, pero, al mismo tiempo, observa la necesidad de que tales ejes sean más prescriptivos a la hora de planear la enseñanza, centrando la visión en cómo abordarlos, en vez de cuáles se podrían abordar en la escuela.

Por su parte, Ángel Díaz Barriga examina la evaluación formativa como columna vertebral y consustancial al planteamiento del cambio curricular de preescolar, primaria y secundaria. Explica las tendencias sobre este tema en el ámbito de los sistemas educativos y aclara por qué es preciso un cambio radical que distinga la certificación de la evaluación y la necesidad de incorporar esta última como parte del proceso de aprendizaje y no como método de control de las relaciones de poder entre docentes y estudiantado.

Un siguiente aspecto —muy polémico en los medios de comunicación— fue la publicación de la nueva familia de libros de texto gratuitos. Más allá de las opiniones superficiales o la propaganda, Sebastián Plá y Patricia Ducoing Watty elaboran sendos y detallados análisis en torno a los alcances y los límites de los libros de secundaria; en particular discuten la congruencia interna a partir del principio de integración curricular y los contenidos de historia desarrollados en dichos libros.

El siguiente apartado, elaborado por Gabriela de la Cruz Flores, Olivia Mireles Vargas y Juan Fidel Zorrilla Alcalá, expone, en primer lugar y de manera panorámica, elementos en torno a la situación de

la educación media superior como subsistema; en concreto, aborda la cobertura y los índices de abandono, para después profundizar en los ejes centrales de la reforma curricular. Enfocan el análisis en la noción de progresiones de aprendizaje, las cuales organizan las metodologías didácticas del trabajo docente. En este sentido, identifican los alcances y los posibles límites, dado que sólo se tiene un ciclo escolar con estos cambios.

Finalmente, se anotan conclusiones alrededor de la necesidad de replantear los objetivos de la investigación curricular, complejizando la mirada y desplazando las posturas de causa-efecto en torno a las tensiones entre el currículum pensado y el vivido. Esta inquietud también forma parte de los temas para la agenda de políticas que se espera retome el gobierno de Claudia Sheinbaum. Se resalta la necesidad de asumir los cambios estructurales que conllevan las reformas curriculares; esto es, que al cambiar el currículum, las bases de los procesos de evaluación-certificación y de formación docente no pueden mantenerse en la misma inercia, pues ponen en peligro la posibilidad de operar los cambios que las políticas curriculares de la educación básica y media superior proponen.

El capítulo cuatro, “Educación superior, ciencia y tecnología”, coordinado por Armando Alcántara Santuario, Alejandro Canales Sánchez y Miguel Alejandro González Ledesma, aborda las políticas implementadas en materia de educación superior, así como aquellas destinadas a la investigación humanística y científica. El capítulo se compone de seis secciones; en la primera, escrita por Alejandro Canales, se analiza la LGES, con énfasis en aspectos clave de esta normativa, tales como la conformación del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces), órgano de gobernanza sistémica. Si bien reconoce la importancia de la ley, Canales advierte que la realización de objetivos como la obligatoriedad y la gratuidad serán difíciles de cumplir sin una política de financiamiento igualmente ambiciosa. La segunda sección, a cargo de Mario Rueda Beltrán, revisa la creación del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES), una iniciativa que se ha intentado en distintos periodos, bajo diferentes modalidades, y que se considera clave para garantizar la ca-

lidad de la educación en este nivel educativo. En la sección se anotan los documentos y los mecanismos mediante los que se diseñó dicho sistema, los desafíos que pueden enfrentarse en su implementación y los avances logrados hasta la fecha.

La tercera sección, a cargo de Denisse Cejudo Ramos, se concentra en explorar, por un lado, la relación entre las universidades estatales y el gobierno federal en términos de autonomía y financiamiento, y por otro, se advierten las tensiones entre la autonomía universitaria y los reiterados intentos de modificarla por parte de algunos gobiernos estatales. En el cuarto apartado, Marion Lloyd analiza dos proyectos educativos originalmente proyectados para ampliar las oportunidades de los sectores más desfavorecidos de la sociedad: las universidades interculturales y las UBBJG. Se revisa el impacto que han tenido estas instituciones, en especial la UBBJG, en términos de lucha contra las desigualdades en el nivel superior.

Las siguientes secciones, escritas por Armando Alcántara Santuario y Miguel Alejandro González Ledesma (la quinta) y Héctor Vera (la sexta), abordan dos líneas de implementación de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación durante el sexenio de López Obrador, a saber: el Sistema Nacional de Posgrados (SNP) y el Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras (SNI), ambos torales en la gestión de la política sectorial. En el primer caso se examina la transición del Programa Nacional de Posgrados de Calidad al actual Sistema Nacional de Posgrados, así como las reformas en la asignación de becas y la evaluación de los programas de posgrado, donde se destacan los recortes presupuestales sufridos desde su implementación. Por otra parte, se abordan las controversias y los desafíos derivados de los cambios implementados en el SNI durante el periodo en estudio.

Por último, Rocío Amador Bautista ofrece un panorama general de las políticas y las recomendaciones que, en materia de tecnologías de la información y la comunicación, robótica e inteligencia artificial, han sido elaboradas por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

(OCDE) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), y la manera en que dichas políticas se han incorporado a diversos ordenamientos legales en la legislación mexicana.

Finalmente, el libro cierra con las conclusiones y la agenda, tanto de política como de investigación educativa. Lo central estriba en ubicar dos grandes lógicas en los capítulos del libro: por un lado, la visión de los logros y retos, y por otro, la complejización del objeto de análisis. De acuerdo con la primera visión, hay una suerte de binarismo que permite identificar de forma detallada elementos como la brecha entre los cambios legislativo-normativos y su relación directa con la insuficiencia de los recursos financieros para poder materializar dichos cambios. También abre, con mucha claridad para la agenda de la investigación, la necesidad de seguir analizando los programas de dispersión de financiamiento, con el fin de evaluar su impacto en la mejora educativa. Esta dimensión material se puede seguir pensando como contraparte de la dimensión simbólica; es decir, la del ámbito específico de las reformas curriculares, cuestión que algunos capítulos recuperan con mayor fuerza. Ahí la lógica de análisis se distancia de la visión causa-efecto para abrir paso a la problematización de los múltiples planos y dimensiones de las transformaciones en los modelos formativos, tanto para docentes como estudiantes, con énfasis en las inercias que se arrastran o no se superan de sexenios anteriores, y evaluar las consecuencias que pueden tener en los procesos de operación de tales reformas. Este ámbito de la agenda, tanto para las políticas del sexenio por empezar como para la investigación, supone asumir que la implementación de políticas educativas es un objeto complejo por naturaleza y que pensarlo desde la lógica administrativa ayuda poco a observar los procesos de resignificación, traducción y construcción de sentido que éstas producen en los sujetos. Lo anterior abre nuevas vetas, poco exploradas por la política educativa mexicana, y contribuye, sin duda, a ampliar el espectro ontoepistémico de estudio sobre la educación, en tanto campo multirreferencial.

REFERENCIAS

- Ducoing Watty, Patricia (coord.) (2019), *Educación básica y reforma educativa*, México, UNAM, <<https://www.iisue.unam.mx/publicaciones/libros/educacion-basica-y-reforma-educativa>>, consultado el 6 de septiembre, 2024.
- Morin, Edgar (1994), *El método III: el conocimiento del conocimiento*, Madrid, Cátedra.
- Perfiles Educativos. Del marco curricular al plan de estudio 2022* (2023), <https://perfileseducativos.unam.mx/iisue_pe/index.php/perfiles/article/view/61292>, consultado el 6 de septiembre, 2024.
- Preguntas infrecuentes al modelo educativo* (2017), <<https://youtube.com/playlist?list=PLMynePvV9IwpuFSAewkPbpFLGavFdL73m&si=0GGMg2T48r7xfRPP>>, consultado el 6 de septiembre, 2024.
- Rueda Beltrán, Mario y Lilian Álvarez Arellano (coords.) (2018), *Propuestas para transformar el sistema educativo mexicano*, <<https://www.iisue.unam.mx/iisue/documentos/avisos/Propuestas-para-transformar-el-SEM.pdf>>, consultado el 6 de septiembre, 2024.

Proemio. Proyecto del sexenio: ¿qué se propuso en materia educativa?

ALEJANDRO CANALES SÁNCHEZ

Desde el inicio de los años 2000, cuando se produjo la primera alternancia en la Presidencia de la República, después de siete décadas de partido hegemónico, las elecciones federales han generado expectativas muy diversas y la de 2018 no fue la excepción. Adicionalmente, para esa fecha, el sistema nacional de partidos políticos también se había modificado: Morena, partido liderado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), competía por primera vez con registro propio (INE, 2014). Aunque el movimiento surgió desde 2011 y había participado en alianza en el proceso electoral de 2012, para las elecciones de 2018 ya contaba con las prerrogativas de fuerza política y encabezaba una alianza de partidos.

Las coaliciones que participaron en las elecciones de 2018 fueron: “Por México al frente”, integrada por los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC); “Todos por México”, compuesta por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (Panal), y “Juntos haremos historia”, formada por Morena, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES).

Los partidos políticos, como asociaciones de interés público para impulsar la participación y las demandas de la ciudadanía, sostienen distintos principios, valores y propuestas. La legislación permite las alianzas electorales entre diferentes institutos políticos. Éstas se integran, algunas veces, por una relativa afinidad ideológica y, en otras, por cálculos de beneficio político al postular las mismas candidaturas a los puestos de elección popular. Sin embargo, cualquiera que sea la motivación de las fuerzas políticas para aliarse, deben plantear una plataforma

electoral común con propuestas en el orden político, económico y social. La educación no es el único tema de su interés, pero es un componente insoslayable de su plataforma, en la oferta hacia los ciudadanos y en las alianzas que establecen entre sí.

Los resultados de las elecciones federales de 2018 favorecieron a la coalición “Juntos haremos historia” y su entonces candidato, López Obrador, obtuvo 53% del total de sufragios para ocupar la Presidencia de la República, superando por más de 30 puntos porcentuales a la coalición que le siguió en porcentaje de votos (22%) (INE, 2018a). Además, la ventaja también se replicó en el Congreso: Morena, por sí mismo, fue la primera minoría en ambas cámaras y, con los partidos coaligados, alcanzó la mayoría. Una composición relevante que le permite a una fuerza política aprobar cambios en la Constitución si logra la mayoría calificada (dos terceras partes de legisladores) o solamente aprobar leyes secundarias con mayoría simple (la mitad más uno). La coalición “Juntos haremos historia” alcanzó con relativa facilidad el primer tipo de mayoría en la Cámara de Diputados y el segundo en el Senado (INE, 2018b).

El porcentaje de votación obtenido y la composición parlamentaria le agregaron mayores expectativas al periodo de gobierno que estaba por iniciar. Las propuestas de campaña electoral adquirieron una nueva dimensión; lo mismo ocurrió con los documentos programáticos que debía formular y con el presupuesto, uno de los principales instrumentos de política pública para realizar las tareas de gobierno. En las páginas siguientes se da cuenta de los principales componentes que delinearón el proyecto educativo del gobierno federal de 2018 a 2024.

PROYECTO DE NACIÓN

El Proyecto de Nación 2018-2024 es un documento preliminar de planes y programas que recuperó algunas de las propuestas que había expresado López Obrador en los años y meses anteriores a la contienda electoral. Quedó aprobado en noviembre de 2017, en el marco del IV Congreso Nacional de Morena. En la presentación, el candidato manifestó:

Fue elaborado por un grupo de profesionales, empresarios, intelectuales, representantes de organizaciones sociales, la mayoría de ellos sin militancia en Morena; les pedimos a este grupo que nos ayudara en la elaboración de este proyecto, porque queremos que el plan para transformar el país recoja todos los puntos de vista, que recoja los sentimientos de todas y de todos los mexicanos (lopezbrador.org, 2017a).

En efecto, en la introducción del extenso documento de casi 500 páginas se puntualiza que no se trata de una lista de propuestas o buenos deseos, sino de una “lista estructurada y exhaustiva —aunque no limitativa— de proyectos y programas que buscan soluciones prácticas a realidades concretas” (*apud Aristegui Noticias*, 2017: 3).¹ El coordinador general del Proyecto de Nación fue el empresario Alfonso Romo Garza y se agregaron otras cuatro coordinaciones por eje-comisión: Economía y Desarrollo, a cargo de Adrián Rodríguez Macedo; Desarrollo Social, bajo la responsabilidad de Esteban Moctezuma Barragán; Política y Gobierno, presidida por Claudia Sheinbaum Pardo, y Educación, Valores, Cultura y Ciencia, cuya titular fue la escritora Laura Esquivel.

El conjunto de programas propuestos, dijeron sus autores, se apegó a cinco lineamientos, aunque en realidad en el documento aparecían seis: legalidad y erradicación de la corrupción; combate a la pobreza; recuperación de la paz; viabilidad financiera y austeridad; equidad de género, y desarrollo sostenible y buen vivir. En cuanto a su estructura, el documento se dividió en cuatro grandes apartados, correspondientes a los nombres de los ejes-comisión. En general, los sectores de la administración pública se integraron en concordancia con los apartados, aunque algunos proyectos y acciones fueron más bien transversales, como fue el caso de la investigación científica y desarrollo tecnológico, que apareció tanto en el apartado de Economía como en el de Energía y Desarrollo Agrícola.

¹ Es probable que existan diferentes versiones del Proyecto de Nación 2018-2024; las citas que aquí aparecen corresponden al documento de 461 páginas que puede consultarse en *Aristegui Noticias* (2017).

El componente educativo tuvo su propio eje-comisión, aunque en este apartado no estuvo incluido uno de los programas que después sería emblemático: Jóvenes Construyendo el Futuro. Este último se presentó en el primer lugar de la sección de Desarrollo Social y tenía como meta principal integrar 2.6 millones de jóvenes entre los 15 y 29 años de edad. El programa se dividió en dos subprogramas. Uno contemplaba la inversión de 100 000 millones de pesos y estaría dirigido a 2.3 millones de jóvenes a los que se les otorgaría un apoyo de 1.5 salarios mínimos mensuales, a fin de incorporarlos en actividades de campo, comunitarias, culturales, de emprendimiento o prácticas profesionales. El otro subprograma Jóvenes con Escuela, se orientaría a apoyar a 300 000 jóvenes para que se incorporaran a la educación media superior y superior; el presupuesto previsto era de casi 9 000 millones de pesos y cada joven recibiría una beca de un salario mínimo mensual.

Las últimas 30 páginas del proyecto estuvieron dedicadas al tema educativo (Educación, Ciencia y Valores) y se dividió en cuatro secciones. Sin embargo, la primera de ellas, aunque tenía por título “Educación para todos”, iniciaba y concluía con una extensa argumentación “sobre el beneficio que pudiera representar para México, el que se otorgue autonomía a las instituciones particulares de educación superior que han demostrado su compromiso con la calidad y la mejora continua” (*apud Aristegui Noticias*, 2017: 432). Incluyó antecedentes normativos de la autonomía, rasgos de las instituciones particulares, beneficios académicos e incluso referencias internacionales, para concluir que no habría impedimentos legales para otorgarles autonomía a las instituciones particulares y sí se les podría conceder certeza jurídica.

La siguiente sección se refería a la “Cultura”, pero las propuestas no fueron propiamente para el sistema educativo, sino para el fomento de la cultura comunitaria. Por ejemplo, según el diagnóstico que presenta, los programas gubernamentales en la materia, en su mayoría, habían carecido de una política social y los que se pusieron en marcha no contaban con el suficiente presupuesto. En consecuencia, planteó que la cultura comunitaria era una herramienta de integración y transformación de la población en situación vulnerable, por lo que propuso que de los 4 000 millones de pesos que destinaba la Cámara de Diputados

a proyectos culturales, al menos se asignaría 50% de ese presupuesto a la cultura comunitaria.

Después, en la tercera sección, titulada “Inclusión de los jóvenes”, se esboza un programa similar al subprograma que se había incluido en el apartado sobre Desarrollo Social y que estaba dirigido a apoyar el ingreso de jóvenes a la educación media superior y superior. En el apartado previo se denominaba Jóvenes con Escuela, en esta sección sólo se le refiere como programa para jóvenes excluidos de la educación media superior y, en efecto, no incluyó a la educación superior. El propósito, se indicó en el documento, era incorporar a 150 000 jóvenes rechazados o excluidos a la educación media superior e integrar a 5 000 docentes con capacidad de involucramiento y compromiso para atender a esos jóvenes. El proyecto no especificó bajo qué modalidad se incorporarían los nuevos docentes, pero sí apuntó que calculaba una beca anual de 29 000 pesos por estudiante y una inversión total de 4 350 millones de pesos. Dicha cantidad representaba alrededor de la mitad del monto que se había anotado previamente para el subprograma de Jóvenes con Escuela, por lo que cabría suponer que se trataba de la misma iniciativa, sólo que reiterada en dos secciones distintas.

La última sección se denominó “Valores” y su proyecto estaba dirigido al fortalecimiento de la industria cinematográfica y a la protección del cine mexicano. Básicamente incluía dos propuestas: por una parte, impulsar cambios en la Ley Federal de Cinematografía para mejorar tiempos y formas de exhibición del cine nacional y, por otra, considerar incentivos fiscales para los exhibidores. Hasta ahí lo que incluyó el apartado relativo a la educación.

En general, sobre el ramo educación, el documento presentó a grandes rasgos lo que después sería uno de los programas más sobresalientes del periodo: el de becas para jóvenes. El documento, en buena medida, se limitó a plantear que el principal problema era integrar a los jóvenes a actividades productivas y comunitarias, así como facilitarles el acceso a opciones educativas de nivel medio superior y superior. Sin duda, la atención a este sector poblacional es un asunto de relevancia, pero no es el único desafío. Faltaba un diagnóstico global del sistema de educación que considerara las propuestas para los distintos niveles

educativos, la formación y las condiciones laborales de los maestros, las iniciativas en materia curricular, la infraestructura educativa y los materiales educativos, entre muchos otros.

El Proyecto de Nación 2018-2024, como se ha indicado, fue el primer documento que englobaba, de forma más o menos organizada y relativamente coherente, la perspectiva de las personas que participaron en su elaboración, además de recuperar los proyectos, los programas y las acciones de la coalición que ganó las elecciones en julio de 2018. Tenía un carácter preliminar, no sólo por su secuencia improvisada y los errores en su estructuración, sino porque el entonces candidato López Obrador, al presentarlo, advirtió que sería sometido a consulta “para mejorarlo, escuchar puntos de vista, enriquecerlo y tenerlo ya afinado, definido, para llevar esas ideas a la práctica, éste es un primer paso” (lopezobrador.org, 2017a).

Asimismo, el documento fue relevante porque se trató de la base de la plataforma electoral de Morena y la que también quedaría registrada por la coalición “Juntos haremos historia”, según lo acordaron los partidos coaligados y como consta en el convenio firmado para las elecciones federales de 2018 (Anexo único. Convenio integrado modificado, 2017). El título cambió ligeramente a Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024, pero se indicó, de manera explícita, que se trataba del mismo documento. De hecho, las mismas palabras de presentación aparecieron tanto en éste como en la plataforma, aunque en esta última únicamente se definieron los lineamientos y no se incluyó un apartado específico sobre el tema educativo. Además, en la plataforma registrada, en la parte de conclusiones, se anotó media docena de propuestas que no se mencionaron en el documento previo, tales como: ampliar la cobertura en todos los niveles para que nadie se quede fuera por falta de cupo; acceso a la educación superior para todos los jóvenes; “preferimos que los jóvenes sean becarios a que sean sicarios” (Anexo 2. Plataforma electoral, 25); revisión del financiamiento y gasto del sector educativo para terminar con la corrupción, y “una práctica educativa acorde con el programa de transformación del país” (Anexo 2. Plataforma electoral, 25).

Al inicio de las campañas electorales de 2018, las grandes líneas de acción en el área educativa de la coalición que después ganaría los comicios estaban identificadas fundamentalmente con un vasto programa de becas, la inclusión educativa de los jóvenes rechazados del nivel medio superior y superior, así como un ajuste en el financiamiento del sector y el anuncio de una transformación de la práctica educativa. Los recursos que esto implicaría serían altamente significativos. Por ejemplo, a lo largo del periodo 2018-2024, el programa de becas para la educación media superior en instituciones públicas distribuyó cerca de 179 000 millones de pesos y el de becas para sectores vulnerables en educación superior llegó a los 51 000 millones de pesos; hacia el final del periodo, en conjunto, el total de recursos para becas en todos los niveles educativos sumó alrededor de 400 000 millones de pesos (Presidencia de la República, 2024). A esta iniciativa de transferencia directa de fondos se sumarían otras más, cuyo desenlace se aborda en los siguientes capítulos de este mismo volumen, pero vale la pena hacer notar que al principio el acento estaba puesto en la ampliación de las oportunidades educativas y la distribución directa de recursos para los jóvenes.

TITULARIDAD SECTORIAL Y PROPUESTAS EDUCATIVAS

El candidato de la coalición “Juntos haremos historia”, en el arranque de la campaña electoral, también anticipó qué personas integrarían su gabinete si ganaba las elecciones federales de 2018, un rasgo que contrastó con los procesos electorales previos, en los que se mantenía en secreto los nombres de los posibles funcionarios y solamente se conocían hasta el día de la toma de posesión. Andrés Manuel, el 14 de diciembre de 2017, en su primer acto como precandidato presidencial, presentó a 16 personas y las secretarías que tendrían a su cargo: Olga Sánchez Cordero, Gobernación; Héctor Vasconcelos, Relaciones Exteriores; Carlos Martínez Urzúa, Hacienda y Crédito Público; María Luisa Albores, Desarrollo Social; Josefa González Blanco, Medio Ambiente; Rocío Nahle, Energía; Graciela Márquez, Economía; Esteban Moctezuma, Educación Pública; Víctor Villalobos, Agricultura y Desarrollo

Rural; Javier Jiménez, Comunicaciones y Transportes; Irma Eréndira, Función Pública; Jorge Alcocer, Salud; Luisa María Alcalde, Trabajo y Previsión Social; Román Meyer, Desarrollo Agrario; Miguel Torruco, Turismo, y Alejandra Fraustro, Cultura (lopezobrador.org, 2017b). Un gabinete inicial paritario de hombres y mujeres.

Además, se dieron a conocer datos generales sobre las trayectorias de los futuros funcionarios. Por ejemplo, en el caso de Moctezuma Barragán —que sería el primer titular de la Secretaría de Educación Pública (enero de 2018 a febrero de 2021)— se destacó su perfil profesional de economista y abogado, así como su maestría en Economía Política y las posiciones que ocupó en la administración pública de gobiernos anteriores, como la de secretario de Desarrollo Social, de Gobernación y subsecretario de Educación (de Planeación y Coordinación), entre otros puestos (lopezobrador.org, 2017c). Además, se hizo notar su labor como senador y su desempeño, hasta antes de pasar a formar parte del gabinete, como presidente ejecutivo de Fundación Azteca (2001-2018) y promotor del Sistema de Orquestas Sinfónicas Infantiles y Juveniles Esperanza Azteca (2009-2018) (SRE, *s. d.*).

Otras posiciones en el gabinete se dieron a conocer con posterioridad, pero antes del inicio del sexenio. La titularidad del entonces Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), el sector más relacionado con el educativo, la anunció López Obrador en el marco del tercer y último debate por la candidatura presidencial, el 12 junio de 2018. Ahí, en respuesta directa a la moderadora, declaró que no habría una Secretaría de Ciencia, pero que sería la doctora María Elena Álvarez-Buylla, ganadora del Premio Nacional de Ciencias, quien se encargaría de dirigir el organismo rector de la política científica y tecnológica (INE, 2018c).

Si bien el Proyecto de Nación ya estaba perfilado y nombradas las personas que se encargarían de tomar las decisiones al respecto, todavía hubo una mayor definición de algunas acciones que se pondrían en marcha en el sector educativo. Por una parte, previo al Día del Maestro y a los comicios electorales, el 12 de mayo de 2018, en Guelatao, Oaxaca, en el marco de una asamblea con profesores, Andrés Manuel estableció 10 compromisos con la educación:

1. Vamos a fortalecer la educación pública gratuita y de calidad en todos los niveles escolares, bajo la premisa de que la educación no es un privilegio, es un derecho del pueblo.
2. Habrá alimentación en todas las escuelas de educación básica de las zonas pobres y marginadas del país.
3. Todos los estudiantes de preparatoria o de nivel medio superior obtendrán una beca mensual para evitar la deserción escolar.
4. Los estudiantes de familias de escasos recursos económicos que estudien en universidades o en escuelas de nivel superior obtendrán una beca de 2 mil 400 pesos mensuales. No habrá rechazados; 100 por ciento de inscripción a todos los jóvenes que deseen ingresar a las universidades.
5. Será prioritario fortalecer a las Escuelas Normales y a la Universidad Pedagógica Nacional para actualizar los métodos de enseñanza, aprendizaje y mejorar la calidad de la educación.
6. Se cancelará la mal llamada reforma educativa. Haremos uso de las facultades del Ejecutivo para detener las afectaciones laborales y administrativas al magisterio nacional. Habrá justicia para todos los afectados por la imposición de la mal llamada reforma educativa. Habrá justicia para cesados injustamente, para presos políticos y para las víctimas de la violencia. Asimismo, enviaremos desde el inicio de gobierno las iniciativas de reformas a las leyes que vulneran la dignidad y los derechos de los maestros de México.
7. Vamos a elaborar conjuntamente, con los maestros, con los padres de familia, con pedagogos especialistas, un plan educativo que mejore, de verdad, la calidad de la enseñanza sin afectar los derechos laborales del magisterio. ¡Nunca más una reforma educativa sin el magisterio!
8. Se respetará la independencia y la autonomía de los trabajadores de la educación en México. El gobierno no intervendrá en la vida interna de sus organizaciones para garantizar una plena democracia sindical. Democracia como forma de vida y como forma de gobierno. Democracia como forma de vida significa democracia en la familia, democracia en la comunidad, democracia en el sindicato, democracia en la escuela y democracia en el país.
9. Se retomarán las propuestas alternativas de educación que cada entidad federativa ha impulsado, como el plan para la transformación del estado de Oaxaca y, en particular, se apoyará la educación indígena,

respetando y preservando las lenguas, las tradiciones, las costumbres, el medio ambiente y la organización social comunitaria.

10. Se suspenderán las cuotas que pagan los padres de familia para el mantenimiento de las escuelas y el gobierno destinará, de manera directa, recursos con estos propósitos a los consejos escolares de participación social (lopezobrador.org, 2018).

Las oportunidades educativas para todos los jóvenes que aspiraran a la educación superior, al igual que la distribución de becas para el bachillerato y la universidad, ya estaban planteadas en los documentos previos. Sin embargo, ésa fue la primera vez que el entonces candidato López Obrador asumía el compromiso público de ofrecer alimentación en todas las escuelas de educación básica de zonas económicamente desfavorecidas, el fortalecimiento de las instituciones formadoras de docentes, así como la cancelación de la reforma educativa de 2013, en aquel tiempo todavía en funciones. También por primera vez, anunció la elaboración colectiva de un plan educativo para mejorar la enseñanza, la eliminación de las cuotas escolares y la transferencia directa de recursos a las escuelas para su mantenimiento.

En los capítulos siguientes se da cuenta del desenvolvimiento de algunas de estas iniciativas, como el complejo y fragmentado proceso de formación de maestros o los retos de lo que después se llamaría la Nueva Escuela Mexicana, pero conviene notar que, de nuevo, implicaban la transferencia directa de recursos financieros, negociaciones políticas difíciles para acordar la base de una reforma constitucional y la cancelación de organismos en funciones. Por ejemplo, para la infraestructura escolar, en cada entidad federativa había un organismo encargado de la construcción, el mantenimiento y el cumplimiento de normas de seguridad —en el caso de la Ciudad de México se denominaba Instituto Nacional de Infraestructura Educativa—, por lo que poner en marcha la entrega directa de recursos a las escuelas para estos fines no sólo implicaba que el organismo correspondiente se volvería innecesario, sino que quedaba por resolver cómo garantizar el uso adecuado de los fondos obtenidos y cómo acreditar el cumplimiento de los estándares de seguridad en la construcción y mantenimiento de las escuelas públicas de educación básica en el país. El total de planteles de este tipo sumaban

alrededor de 200 000 al cierre del ciclo escolar 2023-2024 y el programa, que luego se denominaría La Escuela es Nuestra, es el segundo en importancia por la asignación de recursos financieros, sólo después del programa de Becas para el Bienestar. La presión sobre el gasto federal por los proyectos prioritarios, una redistribución programática de un presupuesto limitado en el sector y algunas de las interrogantes que suscita su funcionamiento, se destacan en el próximo capítulo.

Posteriormente, una vez conocido el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones, el día de la toma de posesión y después de su discurso en el Congreso de la Unión, se realizó una segunda ceremonia para recibir el bastón de mando de los pueblos originarios del país en el Zócalo de la Ciudad de México y ahí anunció sus 100 compromisos. Los referentes a la educación y ciencia fueron los siguientes:

- Se mantendrán las estancias infantiles de la antigua Secretaría de Desarrollo Social y se regularizarán los [Centros de Desarrollo Infantil] Cendi promovidos por el Partido del Trabajo; ambos programas tendrán recursos garantizados en el presupuesto y pasarán a formar parte de las secretarías de Bienestar y de Educación Pública [compromiso 3].
- Los estudiantes de primaria y secundaria que provengan de familias de escasos recursos económicos recibirán becas educativas [compromiso 4].
- Todos los estudiantes de los Colegios de Bachilleres, escuelas técnicas, vocacionales y preparatorias públicas, recibirán una beca de 800 pesos mensuales [compromiso 5].
- Trescientos mil jóvenes, en condiciones de pobreza, que ingresen o estén estudiando en universidades, tendrán derecho a una beca de 2 400 pesos mensuales [compromiso 6].
- En 2019 estarán funcionando 100 universidades públicas, con carreras acordes a cada región del país para atender con educación de calidad y sin pago de colegiatura a 64 mil estudiantes del nivel superior [compromiso 7].
- Se protegerá el patrimonio cultural de México. Se impulsará la formación artística desde la educación básica y se apoyará a creadores y promotores culturales [compromiso 8].

- Se promoverá la investigación científica y tecnológica; se apoyará a estudiantes y académicos con becas y otros estímulos en bien del conocimiento. El Conacyt coordinará el Plan Nacional para la Innovación en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional con la participación de universidades, pueblos, científicos y empresas [compromiso 9].
- Se cancelará la llamada Reforma Educativa, se establecerá en el artículo 3º de la Constitución el derecho a la educación gratuita en todos los niveles de escolaridad y el gobierno no agraviará nunca más a maestras y maestros [compromiso 10] (*El Economista*, 2018).

Los compromisos anotados no se correspondieron con las iniciativas del Proyecto de Nación, ni constituyeron con exactitud la decena que anunció en Guelatao, pero sí comenzaron a delinarse con mayor precisión las acciones educativas del sexenio 2018-2024. Los ejes generales estaban centrados en ofrecer oportunidades educativas a los jóvenes, con énfasis en los sectores más desfavorecidos, un voluminoso programa de becas y la cancelación de la reforma del gobierno anterior. Algunas de las medidas propuestas formarían parte de la veintena de proyectos y programas prioritarios que sostendría el gobierno federal a lo largo del periodo, como el de otorgar becas en educación básica, media superior y superior o el de Jóvenes Construyendo el Futuro. Otras tenían mayores especificaciones respecto de lo que se había anunciado previamente, como la beca mensual de 800 pesos para los jóvenes de bachilleratos públicos, en lugar de los 2400 que se habían estipulado en el Proyecto de Nación; una reducción que no alcanza para cubrir el costo de oportunidad. O bien, la reforma del artículo 3º constitucional que, al final, no sólo suprimiría la reforma educativa de 2013, sino que extendería la gratuidad y obligatoriedad a la educación superior; en general, establecería un nuevo marco normativo para la educación y para la ciencia y la tecnología. Y otras más derivarían en acciones específicas, como la alimentación en escuelas localizadas en zonas marginadas, un plan para mejorar la calidad educativa o la regularización de los Centros de Desarrollo Infantil (Cendi) impulsados por el Partido del Trabajo, entre otras acciones. Algunas de estas iniciativas, como se podrá apreciar en los próximos capítulos, han tenido una ejecución sin contratiempos, mientras que en otras su implementación ha sido complicada

porque no se acompañaron del presupuesto correspondiente, como la gratuidad y obligatoriedad en la educación superior. También están las que han experimentado modificaciones respecto de sus primeros diseños y otras que se han tomado sobre la marcha, como las reformas curriculares para el nivel básico y medio superior que se analizan más adelante en esta obra. Los resultados son diversos y unos todavía están por comprobarse.

EL PRESUPUESTO Y LOS DOCUMENTOS PROGRAMÁTICOS

Las reuniones entre los equipos del nuevo gobierno y el saliente tuvieron lugar en el periodo de transición, comprendido entre julio y el último día de noviembre de 2018, y a partir ahí se comenzaron a tomar decisiones, aunque la mayoría se puso en marcha una vez iniciado el periodo de gobierno. Una de las primeras iniciativas, como lo anunció el presidente, fue el proyecto de ley para “cancelar la mal llamada Reforma Educativa, abrogarla”, y añadió: “Hace poco se agregó la educación gratuita también para el nivel medio superior y con la reforma que se va a presentar es educación gratuita en todos los niveles escolares” (López Obrador, 2018b).

Ese mismo día, el 12 de diciembre de 2018, el Ejecutivo federal presentó su proyecto de ley para modificar el artículo 3º constitucional (Poder Ejecutivo, 2018). La iniciativa siguió su curso en el Congreso: se envió a comisiones, junto con otra docena de proyectos cuyo sentido era el mismo; vinieron las negociaciones entre fracciones parlamentarias; luego se elaboró el dictamen, y finalmente se aprobó el 15 de mayo de 2019 (DOF, 2019a). No consistió en el proyecto original que presentó el Ejecutivo federal, cuya propuesta omitió la educación inicial, la autonomía universitaria o un enfoque de derechos e igualdad sustantiva, como se puede constatar si se le compara con el decreto publicado. Unas aproximaciones al largo recorrido para establecer en la ley el derecho a la educación, el proceso legislativo que siguió la reforma más reciente, así como las modificaciones más sustantivas del vigente artículo 3º y los lineamientos de sus dos leyes secundarias, se pueden ver

más adelante en un par de secciones de este mismo libro. Destaca tanto el contraste con la legislación anterior como los cambios organizativos del sistema educativo nacional, ya sea por la eliminación de organismos como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación o el Servicio Profesional Docente, o por la instauración de otros, como la Comisión Nacional de Mejora Educativa y la Unidad del Sistema para la Carrera de Maestras y Maestros. En cualquier caso, la reforma educativa del 2019 sí canceló la previa y estableció un nuevo marco educativo para la educación y para la ciencia y la tecnología.

La otra medida relevante fue el diseño del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el instrumento clave de operación de la administración pública para impulsar los nuevos programas. El presidente López Obrador había anticipado que cumpliría con lo que indicaban las normas sobre los plazos para enviar su propuesta de paquete económico al Congreso y tenía hasta el 15 de diciembre de 2018 para hacerlo (López Obrador, 2018a). La presentó el día indicado y los legisladores la aprobaron en nueve días, un plazo inusual para los estándares del Congreso, posibilitado por la composición parlamentaria y como resultado de las elecciones federales, pero también por el cambio de normas de la legislatura previa para acortar el periodo de transición.

El PEF fue aprobado por los diputados en las vísperas de la navidad de 2018. El presidente quedó satisfecho con el resultado y añadió:

Se autorizan los fondos que nos van a permitir cumplir con todos los compromisos que hicimos para impulsar el desarrollo del país, que haya crecimiento económico, empleos, bienestar, paz y tranquilidad. El presupuesto, como todos sabemos, es un instrumento fundamental para el progreso con justicia que proponemos (López Obrador, 2018c).

Los recursos aprobados en el PEF sumaron 5.8 billones de pesos; aparte de su distribución entre los ramos en los que se dividió el presupuesto, también se incluyeron los nuevos programas que se pondrían en marcha durante el periodo presidencial (DOF, 2018b).

Todavía restaban dos instrumentos para completar el proyecto del nuevo gobierno en materia de educación: el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el programa de educación sectorial estipulado para el

periodo. El primero, establecido desde la década los ochenta, cuando se instauró la planeación democrática en la Constitución (artículo 26), es el instrumento para plantear los fines del proyecto nacional y recoger las aspiraciones de la sociedad. Al presidente López Obrador le correspondió entregar el PND al Congreso el último día de abril del año siguiente a su toma de posesión, y éste tiene un máximo de dos meses para aprobarlo; la administración que iniciará en 2024 deberá entregarlo el último día hábil del mes de febrero del año siguiente al inicio del periodo de gobierno, según se estableció en la reforma a la Ley de Planeación de 2018.² En lo que concierne al programa sectorial, la carta magna estableció que los programas de la administración pública federal debían sujetarse de forma obligatoria a lo indicado en el plan.

El documento del PND entregado al Congreso contenía dos partes claramente diferenciadas y contrastantes. La primera tenía por título Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y sumaba poco más de medio centenar de páginas; se apartaba de la estructura usual de la planeación e incluía una visión de país, apreciaciones sobre lo realizado en gobiernos anteriores, una serie de principios y acciones estratégicas (Segob, 2019a). Por ejemplo, al final de un somero diagnóstico, refrendaba:

Tenemos ante el mundo la responsabilidad de construir una propuesta posneoliberal y de convertirla en un modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales. Debemos demostrar que sin autoritarismo es posible imprimir un rumbo nacional; que la modernidad puede ser forjada desde abajo y sin excluir a nadie y que el desarrollo no tiene por qué ser contrario a la justicia social (Segob, 2019a: 8).

Lo anterior fue parte de los lineamientos generales y le siguió una docena de puntos denominados *principios rectores*, tales como “No al gobierno rico con pueblo pobre”; “Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie”; “Economía para el bienestar”; “Por el bien de todos, primero los pobres”; “No más migración por hambre o por

² Véase el artículo segundo transitorio del decreto de reforma a la Ley de Planeación (*Diario Oficial de la Federación*, 2018a).

violencia”, entre otros. La serie de principios puntualizó problemas y definiciones ideológicas y quedó anotado que serían la base de un nuevo consenso social e incluyente. El plan preveía alcanzar, al final del sexenio, una tasa de desarrollo económico de 6%, con un promedio sexenal de 4 por ciento.

Los ejes para estructurar lo que propuso como acciones fueron política y gobierno; política social, y economía. La educación se menciona en los tres ejes, pero principalmente en los programas del eje de política social. Ahí se asienta el Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez García, consistente en un apoyo de 800 pesos bimestrales por ciclo escolar por familia, dirigido a menores de 18 años, alumnos de escuelas públicas desde la educación inicial hasta la superior. También el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, cuyos rasgos iniciales se habían trazado en el Programa de Nación 2018-2024, pero ahora con mayor precisión, indicaba que sería una beca de 3 600 pesos mensuales para 2.3 millones de jóvenes que no estudiaban ni trabajaban; el apoyo se otorgaría un año y en ese lapso recibirían capacitación para insertarse en el mercado laboral. El tercer programa, también previsto con anterioridad, ahora tenía un nombre nuevo: Jóvenes Escribiendo el Futuro y su operación se detallaba con más precisión. Según quedó registrado, en una primera etapa estaría dirigido a jóvenes menores de 29 años, inscritos en las escuelas normales, en las universidades interculturales, Nacional Agraria, Chapingo y las Benito Juárez. El apoyo consistiría en 4 800 pesos bimestrales durante cada ciclo escolar, y como límite el número de años previsto en los planes de estudio de la carrera correspondiente.

También incluyó el derecho a la educación, con mención especial a su compromiso de “mejorar las condiciones materiales de las escuelas del país, a garantizar el acceso de todos los jóvenes a la educación y a revertir la mal llamada reforma educativa” (Segob, 2019a: 43). Además, adelantó que el Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión y el magisterio mantenían un diálogo para construir “un nuevo marco legal para la enseñanza” (Segob, 2019a: 43). Por último, en el mismo apartado de “Derecho a la educación”, se hacía una breve descripción de las entonces novedosas Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, que

iniciaron funciones en marzo de 2019, y ahí mismo se asentó que los edificios de esas universidades serían construidos mediante un trabajo comunitario en terrenos donados o entregados en comodato.

Lo concerniente a ciencia y tecnología quedó incluido en el eje de Economía y la descripción fue sumamente escueta. En unas cuantas líneas se planteó:

El gobierno federal promoverá la investigación científica y tecnológica; apoyará a estudiantes y académicos con becas y otros estímulos en bien del conocimiento. El Conacyt coordinará el Plan Nacional para la Innovación en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional con la participación de universidades, pueblos, científicos y empresas (Segob, 2019a: 58).

De hecho, este párrafo del PND era el mismo que López Obrador había pronunciado como uno de sus 100 compromisos el día que asumió el cargo como presidente de la República.

Si bien la segunda parte, titulada “Anexos al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024” (Segob, 2019b), recupera los principios y la argumentación de la primera parte, es notoriamente diferente, pues siguió una estructura más apegada a la planeación y planteó, con base en ejes transversales y generales, una serie de objetivos, estrategias, acciones, indicadores y metas. El sector educativo ahora formaría parte del eje general Bienestar, con el objetivo único de “Garantizar el derecho a la educación laica, gratuita, incluyente, pertinente y de calidad en todos los tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional y para todas las personas” (Segob, 2019b: 90). Al objetivo le siguió un diagnóstico general del servicio educativo y seis estrategias.

Tal vez sea innecesario referir las características de la segunda parte del plan, porque los legisladores aprobaron únicamente la primera parte del PND y ésa fue la versión que prevaleció. El plan reconocido y vigente es el que corresponde al publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2019. Posteriormente se conocería que el autor de la primera parte era el presidente López Obrador y el de la segunda parte el entonces secretario de Hacienda, Carlos Urzúa. Este último renunció unos días antes de la aparición del PND e hizo públicas las razones de su dimisión una semana después. Sobre el tema expresó

que no se podía “escribir a vuelapluma un Plan Nacional de Desarrollo” y que él mismo le expresó a López Obrador que su documento “no era un plan, sino más bien un manifiesto político y que como tal podría constituir un largo prefacio del otro” (Urzúa, 2019).

EL PROGRAMA SECTORIAL

El documento programático que completaría el proyecto educativo del periodo fue el Programa Sectorial de Educación. Este último, como ya se ha indicado, deriva del PND; desagrega los grandes objetivos nacionales y plantea objetivos, estrategias, acciones y metas a cumplir en el periodo. Según la Ley de Planeación, los programas deben estar listos a más tardar seis meses después de haberse publicado el PND (artículo 30); en este caso, debió ser alrededor del mes de diciembre de 2019, o bien, enero de 2020. Sin embargo, el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 (PSE) se publicó hasta el 6 de julio de 2020 (DOF, 2020a); es decir, transcurrió un lapso de casi el doble del que debía y no hubo ninguna explicación pública acerca del retraso. El asunto de la demora es relevante porque México y el mundo enfrentaron el problema de la contingencia sanitaria derivada de la COVID-19, precisamente a inicios de 2020. La alerta sanitaria mundial ocurrió en diciembre de 2019, primero en China y en países asiáticos, luego en Europa y después se propagó por todas partes. El primer caso en México se reportó el 27 de febrero de 2020 (Secretaría de Salud, 2020) y un mes después el gobierno mexicano emitió el decreto de emergencia sanitaria, por causa de fuerza mayor, con las acciones correspondientes (Poder Ejecutivo, 2020).

La demora para elaborar el programa sectorial no puede atribuirse propiamente a la pandemia, porque el plazo normativo para tenerlo listo venció antes de la declaración de la emergencia. No obstante, la contingencia sanitaria sí fue un factor que trastocó el mundo y la nación entera, incluyendo no sólo las expectativas de crecimiento económico, sino también los diferentes planes y programas. Las escuelas suspendieron las actividades presenciales desde el 23 de marzo de 2020 (DOF, 2020b); la medida inicial tenía una duración de un mes, pero luego se

prolongó más de un año y el retorno se hizo de manera gradual durante el ciclo escolar 2021-2022.

El programa sectorial se dio a conocer cuando el confinamiento ya había estado vigente alrededor de cuatro meses, pero no incluyó mención ninguna sobre la pandemia ni tampoco un cambio o ponderación de iniciativas dirigidas a remediar los problemas detectados. Además, el documento no partió de una apreciación, aunque fuera breve y general, sobre la situación en la que se encontraba inmersa la educación. El primer punto que mencionó fue la garantía del derecho a la educación y la corrupción como el origen de la mayoría de los problemas nacionales, aunque no especificó la dimensión que alcanzaba en el ámbito educativo ni qué áreas eran más críticas. Puntualizó que la erradicación de la corrupción requería de una estrategia que atendiera tanto los síntomas como la raíz del problema; en consecuencia, planteó que el gobierno de México, como parte de esa lucha, se había comprometido:

a entregar de manera directa —sin intermediarios— recursos destinados a los más necesitados mediante programas como *Jóvenes Escribiendo el Futuro*, *Becas Elisa Acuña* y *La Escuela es Nuestra*; así como a fortalecer la participación de las madres y padres de familia y docentes en la toma de decisiones en el ámbito escolar, pues la *democracia como el poder del pueblo* empieza en la escuela (SEP, 2020: p. 8).³

Respecto de atacar la raíz del problema, añadía la equidad como el eje ordenador de la acción educativa y el programa de la Nueva Escuela Mexicana como la base para la regeneración moral del país. Precisó que las causas de fondo serían atendidas mediante un enfoque doble: por un lado, con una educación relevante e inclusiva, como la impartida por las universidades Benito Juárez o La Escuela es Nuestra, y por otro, con los apoyos dirigidos a la población en desventaja, como la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia y el amplio programa de becas para los distintos niveles.

³ El programa sectorial del que proviene esta cita y las siguientes no forman parte de la versión publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, sino de la que aparece en la página electrónica de la SEP (2020).

La política educativa para el periodo 2020-2024 quedó consignada en el programa sectorial y estaría articulada en torno a seis prioridades: educación para todas y todos, sin dejar a nadie atrás; educación de excelencia para aprendizajes significativos; maestras y maestros como agentes de la transformación educativa; entornos educativos dignos y sana convivencia; deporte para todas y todos, y rectoría del Estado en la educación y consenso social. A su vez, la media docena de prioridades se formuló como los seis grandes objetivos del PSE que transformarían el sistema educativo nacional. Éstos, según lo descrito en el programa, buscarían garantizar el derecho a la educación, lo cual implicaría que fuera de excelencia y basada en cinco dimensiones de la calidad: equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia. Los objetivos, tal y como se enunciaron en el programa fueron:

1. Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.
2. Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.
3. Revalorizar a las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo, con pleno respeto a sus derechos, a partir de su desarrollo profesional, mejora continua y vocación de servicio.
4. Generar entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.
5. Garantizar el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte de la población en México con énfasis en la integración de las comunidades escolares, la inclusión social y la promoción de estilos de vida saludables.
6. Fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos (SEP, 2020: 18).

Desde principios de los años 2000, los programas sectoriales han incluido la desagregación de objetivos y parámetros para valorar si se cumplió o no lo que se había planeado, y el de la administración 2018-2024 también lo hizo. Cada uno de los objetivos generales incluyó entre cuatro y siete estrategias prioritarias, y cada una de éstas contaba, a su vez, con un promedio de nueve acciones y una meta con diferentes parámetros. Por ejemplo, el objetivo número 2, sobre el derecho a una educación de excelencia, abarcaba siete estrategias, entre las que estaban garantizar la pertinencia de los planes y programas con los desafíos del siglo XXI; la instrumentación de métodos pedagógicos innovadores, inclusivos y pertinentes para favorecer una educación de calidad, y vincular los de logro educativo con la toma de decisiones para mejorar la calidad y la pertinencia. Luego, entre sus 64 acciones puntuales previstas estaban: actualizar los planes y programas de estudio con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, así como adecuarlos para garantizar su pertinencia y relevancia; promover que los resultados de las evaluaciones de logro educativo sirvieran para mejorar la calidad y la pertinencia; la definición de modelos para atender las necesidades regionales a partir de evaluaciones de logro educativo; construir indicadores pertinentes y relevantes para evaluar el sistema educativo nacional local y regional; estructurar el Sistema de Mejora Continua y establecer el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior, entre otras acciones. La meta para este objetivo fue un porcentaje de mejora en eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional y como parámetros el porcentaje de estudiantes con dominio básico en la prueba del Programa para la Evaluación de los Estudiantes (PISA) y la disminución del abandono escolar.

En los siguientes capítulos se ponderarán las principales iniciativas del plan para el periodo 2018-2024, así como la puesta en marcha de sus programas y las metas que se autoimpuso. El proyecto educativo que se elaboró, como se habrá advertido, comenzó antes del inicio de la gestión con la propuesta de otorgamiento de becas a jóvenes para su capacitación laboral e inclusión educativa; también con anticipación se dio a conocer a la persona que sería responsable de las decisiones en el sector, y el Ejecutivo federal estableció una decena de compro-

misos en materia educativa desde el primer día de su mandato, en el que se reiteró el respaldo para los jóvenes, la cancelación de la reforma educativa del gobierno anterior, la instauración del programa de cien universidades, el derecho a la educación, un amplio programa de becas, un plan para mejorar la calidad de la educación y la suspensión de cuotas escolares, entre otras acciones. Después, vendría la formalización del programa sectorial, sus acciones correspondientes y otras iniciativas que se adoptaron en el sexenio en marcha, como se apreciará a lo largo de este volumen.

REFERENCIAS

- “Anexo dos. Plataforma electoral y programa de gobierno. Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024” (2017), <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>>, consultado el 24 de agosto, 2024.
- “Anexo único. Convenio integrado modificado [coalición de Morena, PT y PES]” (2017), <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95265/CGex201803-23-rp-2-a1.pdf>>, consultado el 24 de julio, 2024.
- Aristegui Noticias* (2017), “Éste es el Proyecto de Nación 2018-2024 de AMLO (Documento)”, 21 de noviembre, <<https://aristeguinoticias.com/2111/mexico/este-es-el-proyecto-de-nacion-2018-2024-de-amlo-documento/>>, consultado el 28 de noviembre, 2018.
- CPEUM, <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>, consultado el 25 de julio, 2024.
- DOF (2020a), “Programa Sectorial de Educación 2020-2024”, 6 de julio, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020#gsc.tab=0>, consultado el 25 de julio, 2024.
- DOF (2020b), “Acuerdo número 02/03/20 por el que se suspenden las clases en las escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica del Sistema Educativo Nacional, así como aquellas de los tipos medio superior y superior dependientes de la Secretaría de Educación

- Pública”, 16 de marzo, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589479&fecha=16/03/2020#gsc.tab=0>, consultado el 25 de julio, 2024.
- DOF (2019a), “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”, 15 de mayo, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019&print=true>, consultado el 21 de agosto, 2024.
- DOF (2019b), “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, 12 de julio, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0>, consultado el 25 de julio, 2024.
- DOF (2018a), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación”, 16 de febrero, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513502&fecha=16/02/2018#gsc.tab=0>, consultado el 25 de julio, 2024.
- DOF (2018b), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019”, 28 de diciembre, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018#gsc.tab=0>, consultado el 25 de julio, 2024.
- El Economista* (2018), “Los 100 compromisos de Andrés Manuel López Obrador como presidente de México”, 3 de diciembre, <<https://www.economista.com.mx/politica/Los-100-compromisos-de-Andres-Manuel-Lopez-Obrador-como-presidente-de-Mexico-20181207-0072.html>>, consultado el 24 de julio, 2024.
- INE (2018a), “Da a conocer INE resultados del cómputo de la elección presidencial 2018”, *Central Electoral*, 6 de julio, <<https://centralectoral.ine.mx/2018/07/06/da-conocer-ine-resultados-del-computo-de-la-eleccion-presidencial-2018/>>, consultado el 24 de julio, 2024.
- INE (2018b), “Integración de la Legislatura Federal. Elecciones 2018”, <<https://igualdad.ine.mx/elecciones/eleccion-2018/integracion-de-la-legislatura-federal/>>, consultado el 24 de julio, 2024.
- INE (2018c), “Ya puedes ver el Tercer Debate Presidencial con subtítulos”, *Central Electoral*, 14 de junio, <<https://centralectoral.ine.mx/2018/06/14/ya-puedes-ver-el-tercer-debate-presidencial-con-subtitulos/>>, consultado el 24 de julio, 2024.

- ine.mx/2018/06/14/ya-puedes-ver-el-tercer-debate-presidencial-con-subtitulos/>, consultado el 24 de julio, 2024.
- INE (2014), “INE/CG94/2014. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la solicitud de registro como partido político nacional presentada por Movimiento Regeneración Nacional, A. C.”, <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2014/Julio/CGex201407-09/CGex201407-9_rp_10_1.pdf>, consultado el 24 de julio, 2024.
- López Obrador, Andrés Manuel (2018a), “Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador, 10 de diciembre de 2018. Versión estenográfica de la conferencia matutina del lunes en Palacio Nacional”, <<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-10-de-diciembre-de-2018>>, consultado el 25 de julio, 2024.
- López Obrador, Andrés Manuel (2018b), “Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador, 12 de diciembre de 2018. Versión estenográfica de la conferencia matutina en Palacio Nacional”, <<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-12-de-diciembre-de-2018>>, consultado el 24 de julio, 2024.
- López Obrador, Andrés Manuel (2018c), “Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador, 24 de diciembre de 2018. Versión estenográfica de la conferencia matutina del lunes en Palacio Nacional”, <<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-24-de-diciembre-de-2018>>, consultado el 25 de julio, 2024.
- lopezobrador.org (2018), “Presenta AMLO 10 compromisos por la educación en México”, 12 de mayo, <<https://lopezobrador.org.mx/2018/05/12/104356/>>, consultado el 24 de julio, 2024.
- lopezobrador.org (2017a), “Discurso AMLO en el IV Congreso Extraordinario de Morena”, 20 de noviembre, <<https://lopezobrador.org.mx/2017/11/20/discurso-amlo-en-el-iv-congreso-extraordinario-de-morena/>>, consultado el 24 de julio, 2024.

- lopezobrador.org (2017b), “Gabinete AMLO para Presidencia 2018-2024”, 14 de diciembre, <<https://lopezobrador.org.mx/gabinete/>>, consultado el 24 de julio, 2024.
- lopezobrador.org (2017c), “Gabinete”, <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Esteban-Moctezuma-Barrag%C3%A1n.pdf>>, consultado el 24 de julio, 2024.
- Poder Ejecutivo (2020), “Se declara como emergencia sanitaria la epidemia generada por COVID-19”, 31 de diciembre, <<https://www.gob.mx/cjef/documentos/se-declara-como-emergencia-sanitaria-la-epidemia-generada-por-covid-19?idiom=es>>, consultado el 25 de julio, 2024.
- Poder Ejecutivo (2018), “Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5177-II, 13 de diciembre, <<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/dic/20181213-II.pdf#page=2>>, consultado el 24 de julio, 2024.
- Presidencia de la República (2024), “Versión estenográfica. Evaluación de programas y proyectos de educación y deporte. Acto encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador desde Yauhquemehcan, Tlaxcala”, 14 de julio, <<https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-evaluacion-de-programas-y-proyectos-de-educacion-y-deporte?idiom=es>>, consultado el 21 de agosto, 2024.
- Secretaría de Salud (2020), “Se confirma en México caso importado de coronavirus COVID-19”, 28 de febrero, <<https://www.gob.mx/salud/prensa/077-se-confirma-en-mexico-caso-importado-de-coronavirus-covid-19>>, consultado el 25 de julio, 2024.
- Segob (2019a), “Comunicación de la Secretaría de Gobernación, con la que remite el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5266-XVIII, 30 de abril, <<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII.pdf>>, consultado el 24 de julio, 2024.
- Segob (2019b), “Comunicación de la Secretaría de Gobernación, con la que remite el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5266-XVIII, 30 de abril, <<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII.pdf>>, consultado el 24 de julio, 2024.

- gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>, consultado el 24 de julio, 2024.
- SEP (2020), “Programa Sectorial de Educación 2020-2024”, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pse_2020_2024.pdf>, consultado el 21 de agosto, 2024.
- SRE (s. d.), “Embajador Esteban Moctezuma Barragán”, <<https://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/2016-04-09-20-40-51/2016-04-09-20-43-13>>, consultado el 24 de julio, 2024.
- Urzúa, Carlos M. (2019), “El asunto del Plan Nacional de Desarrollo (II)”, *El Universal*, 29 de julio, <<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-m-urzua/nacion/el-asunto-del-plan-nacional-de-desarrollo-ii>>, consultado el 25 de julio, 2024.

Capítulo 1. Políticas, gestión y financiamiento

MIGUEL ALEJANDRO GONZÁLEZ LEDESMA
ALEJANDRO MÁRQUEZ JIMÉNEZ
(*coordinadores*)

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente capítulo es brindar un panorama de las políticas educativas implementadas durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Los tres aspectos que se mencionan en el título: política, gestión y financiamiento, tienen un alcance amplio y suelen ser abordados en distintos niveles de análisis, desde el correspondiente al sistema educativo en su conjunto, hasta enfoques micro centrados en la escuela o el aula. Asimismo, estos términos se consideran transversales a otras temáticas, al ser parte central de la operación del sistema educativo. Por lo anterior, los tres aspectos referidos se retoman a lo largo de los siete apartados que integran este capítulo, aunque algunos de ellos resulten particularmente vinculados con éstos, como ocurre con el primer apartado que toca, de manera específica, el tema de la política y las políticas públicas; el tercero que trata sobre los cambios en la normatividad jurídica que constituye la base de la gestión educativa del sistema, o bien, el cuarto que aborda el financiamiento. No obstante, al tratar otros temas, como la formación ciudadana, la educación básica, la media superior o la inclusión educativa, dichos aspectos surgen necesariamente como parte del contexto de cada uno: la política, como el producto de la toma de decisiones del Estado para resolver problemas o atender necesidades sociales (Méndez, 2020); la gestión, como la acción y el efecto de organizar y administrar un pro-

yecto (Galinelli y Miglione, 2015), y el financiamiento, como la acción y el efecto de asignar los recursos necesarios para cubrir un objetivo (Luna, 2023). Cuatro son las temáticas que se abordan para analizar y comprender mejor los procesos de elaboración, implementación y resultado de las políticas impulsadas durante este periodo en el sector:

- 1) El análisis de la política y las políticas públicas, el cual nos ofrece un panorama del contexto, los grupos de interés, las confrontaciones, los consensos, etcétera; es decir, aquello que brinda sustancia a la política y que permite comprender el umbral entre lo deseable y lo posible por medio del entramado de negociaciones constantes que tienen que realizarse para que las políticas operen (Echeverría, 1997).
- 2) El ideal de ciudadano que se propone por medio de la reforma educativa, al asumir que la formación del tipo de ciudadano al que aspiramos es una función social fundamental de todo sistema educativo (Durkheim, 1973). En razón de ello, analizar cuáles son las características de este ideal, la medida en que es compartido socialmente, así como la coherencia y viabilidad de las medidas que se proponen para cumplir este cometido en el corto, mediano y largo plazo, constituye un aspecto de gran relevancia.
- 3) El entramado normativo/jurídico y el financiamiento de la educación, aspectos que fungen como dispositivos para que los objetivos planteados por las políticas puedan concretarse y no queden en simple demagogia, más aún cuando las promesas son tantas y los recursos, escasos.
- 4) Lo propiamente educativo, es decir, lo esencial de la función educativa que estriba en brindar atención a grupos de población específicos por medio de las políticas en educación básica, media superior y en la inclusión educativa.¹

¹ En este capítulo, lo propiamente educativo se delimita a la atención de los grupos referidos en una perspectiva social (acceso a la educación, cobertura, etcétera). Por lo tanto, no considera aspectos curriculares, de diseño de planes y programas o el nivel superior, ya que dichos temas son abordados en otros capítulos de esta obra.

Esperamos que este capítulo resulte estimulante para los lectores y contribuya a nutrir los análisis y debates sobre las políticas públicas en el ámbito educativo, así como para reconocer los logros y también los retos por enfrentar para que la educación responda mejor a las demandas y expectativas de los diversos grupos que integran la sociedad mexicana.

Política y políticas públicas

MIGUEL ALEJANDRO GONZÁLEZ LEDESMA

MARCO ANALÍTICO

En el horizonte más amplio de garantizar el derecho a la educación en México, lo deseable es que las políticas públicas destinadas a materializarlo cuenten con una visión de corto, mediano y largo plazo. Otro elemento, no menor, es que dichas políticas sean el reflejo factual de la importancia que todos los partidos dicen concederle a la educación en sus discursos públicos. Sin embargo, los programas sectoriales se reinventan sexenalmente y el presupuesto que se aprueba año con año resulta siempre insuficiente para igualar, hacer crecer y mejorar el sistema educativo en nuestro país. ¿Qué se planteó la administración del presidente López Obrador frente a esta problemática? ¿Qué fue lo que realmente logró? ¿Qué queda por hacer? Este capítulo responde a dichas interrogantes desde diferentes ángulos. En esta sección, el objetivo es plantearlas a la luz de la relación más general entre la personalización de la política y las políticas públicas sectoriales.

En las democracias liberales, la política constituye un mecanismo para la gestión de los conflictos inherentes a la convivencia en sociedades complejas. Por su parte, las políticas públicas son acciones destinadas a materializar dicha gestión por medio de la resolución de problemas colectivos. La personalización de la agenda política, al igual que otros fenómenos de las democracias en transición, afecta los procesos de institucionalización de derechos sociales. Y es que, además de la regularidad y transparencia de las elecciones, del respeto de sus resultados y, en general, de la libre participación política de la ciudadanía, las

democracias deben ser evaluadas con base en su capacidad de mejorar la vida de la colectividad en el tiempo.

La monetarización de las políticas sociales genera un vínculo clientelar entre las fuerzas políticas que la implementan y sus poblaciones beneficiarias.² Con base en la experiencia acumulada durante el, así llamado, ciclo posneoliberal latinoamericano,³ este tipo de mecanismo distributivo carece casi siempre de incrementos presupuestales hacia las instituciones encargadas de proveer derechos sociales, lo que menoscaba su accesibilidad, mejoramiento y ampliación. Aquellas intervenciones dirigidas a fortalecer las instituciones educativas y sus agentes requieren de una importante cantidad de recursos, planeación y, sobre todo, tiempo para que sus resultados sean visibles. Por el contrario, la monetarización es una intervención inmediata, políticamente reductible y económicamente menos costosa. Estas características la vuelven más atractiva a los ojos de una izquierda electoral deseosa de mostrar avances en lo social, pero que no se propone alterar a fondo las reglas del juego en lo económico.

² La monetarización de las políticas sociales o programas de transferencias monetarias constituyen un fenómeno bien documentado y son parte de los procesos de reforma neoliberal a los sistemas de protección social en América Latina. Se trata de instrumentos de atención focalizada destinados a atender a grupos carenciados o de interés para la acción pública, y operan bajo el principio de racionalidad en el uso de los recursos. Tras la llegada al poder de gobiernos de izquierda en la región, el criterio de dispersión focalizada de recursos se mantiene, pero su base se amplía hasta alcanzar categorías sociales completas (ancianos, madres solteras, estudiantes de primaria, etc.). Para más información véase Hornes y Maglioni (2018).

³ Los gobiernos del ciclo progresista o posneoliberal surgen con la llegada al poder de partidos, movimientos o personalidades de izquierda en varios países de América Latina a partir de 1999, con Hugo Chávez en Venezuela. De acuerdo con Stoessel (2014), independientemente de sus diferencias de estilo, estos gobiernos se distinguen porque critican al neoliberalismo, pero no al capitalismo como modelo económico; no cuestionan la democracia representativa ni sus instituciones (todos llegaron al poder a través de elecciones).

POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL GOBIERNO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

En términos generales, la política educativa durante el sexenio de López Obrador siguió dos trayectorias: la primera, de orden constitucional y, por ende, de amplio alcance normativo; la segunda, basada en políticas de focalización ampliada, bajo la forma de becas para todos los niveles del sistema educativo nacional y apoyos directos a las comunidades escolares del nivel básico. Las reformas constitucionales reafirman la rectoría del Estado en la educación y hacen explícito su carácter público, gratuito y laico. Se aprobaron, además, cambios relevantes en cuanto a la mejora continua de la educación y la carrera magisterial. Asimismo, se aprobaron la Ley General de Educación Superior (LGES) y la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnología e Innovación (LGHCTI) (ver capítulo 4). La LGES plasma, por primera vez en nuestro país, la obligatoriedad del Estado de garantizar el acceso al nivel superior; la LGHCTI, por su parte, establece el derecho humano a los beneficios de la ciencia.

Más adelante, en este capítulo, Lourdes Chehaibar señala que, si bien históricamente se ha consolidado el derecho a la educación en la carta magna, existe una brecha entre la norma constitucional y lo que, en la práctica, se hace para que pueda ejercerse este derecho fundamental. En lo que respecta a la administración obradorista, esta brecha ha sido marcadamente presupuestal, si se considera que los recursos asignados a educación no superaron lo destinado al sector en 2015.⁴ Así, por ejemplo, en 2020, año en el que debía comenzar a hacerse efectiva la gratuidad en la educación superior, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) no sólo no incluyó el fondo federal especial mandatado en el artículo transitorio de la ley, sino que los recursos destinados a este nivel educativo se vieron reducidos ulteriormente con la eliminación de varios fondos extraordinarios.⁵ En breve, tal y

⁴ Véase el apartado “Financiamiento educativo en México, 2018-2024”, escrito por Alejandro Márquez Jiménez, en este mismo capítulo.

⁵ El fondo requiere alcanzar un monto de, al menos, 13 000 millones de pesos adicionales al presupuesto para instituciones de educación superior públicas, de acuer-

como lo advierten Carlos Iván Moreno y Diego Cedillo (2021, 2022 y 2023) en sus análisis de los PPEF durante el sexenio obradorista, las políticas públicas que carecen de recursos son, en el mejor de los casos, un cúmulo de buenas intenciones.

Las políticas de focalización ampliada del gobierno de López Obrador, por su parte, han sido enarboladas como prueba de un cambio de dirección en la gestión de los asuntos públicos en México. Éstas consisten en los Programas para el Bienestar, una serie de herramientas para la asignación directa de recursos. Dichos programas cubren desde apoyos a sectores específicos de la producción, como la agricultura y la pesca, hasta la autoproducción de vivienda y el apoyo a grupos sociales determinados, como las personas adultas mayores y aquellas con discapacidad (Programas para el Bienestar, *s. d.*).

En el ámbito educativo, el programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez beneficia a estudiantes desde la educación inicial hasta el nivel superior. Las becas destinadas a la educación media superior son universales, mientras que las otorgadas para los niveles básico y superior se dirigen en específico a grupos prioritarios. Estos grupos se seleccionan en función de criterios como el nivel socioeconómico, la ubicación geográfica o el tipo de institución educativa en la que están inscritos.⁶ Las Becas Elisa Acuña, implementadas a partir de 2018, integran tanto apoyos preexistentes como otros recién creados, distribuidos en cinco modalidades. Éstas incluyen dos programas de titulación, tres de manutención, cinco destinados a servicio social y prácticas profesionales, cuatro de movilidad nacional e internacional y un programa de capacitación (Becas Benito Juárez, *s. d.*). Finalmente, el programa La Escuela Es Nuestra materializa el principio neoclásico de autonomía escolar al transferir la responsabilidad en el uso de los recursos a las comunidades escolares, sin que este mecanismo venga acompañado de

do con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (citado por Rodríguez, 2022).

⁶ Universidades interculturales, escuelas normales indígenas, escuelas normales que imparten el modelo de educación intercultural, escuelas normales rurales, Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, Universidad de la Salud de la Ciudad de México y del estado de Puebla, escuelas normales federales y estatales y universidades ubicadas en localidades prioritarias.

incrementos basales al presupuesto destinado a dignificar y mejorar el espacio escolar.

Los Programas para el Bienestar representan un apoyo significativo para las personas beneficiarias en un país donde los sectores vulnerables por ingresos representan 37% de la población (Castañeda, 2024). Asimismo, son destacables los avances en cuanto al incremento del salario mínimo y los efectos que ambas políticas han tenido en el fortalecimiento del mercado interno y la lucha contra la pobreza. Es claro que este tipo de instrumentos, cuyo costo actual corresponde aproximadamente a 9.5% del presupuesto destinado a educación, atenúa temporalmente la precariedad económica de sus 10 millones de beneficiarios (Márquez, 2024).

Sin embargo, las políticas de focalización ampliada son incapaces, por sí mismas, de revertir las condiciones que han mermado las capacidades del Estado mexicano para garantizar derechos sociales como el educativo. A pesar de la legitimidad conquistada en las elecciones de 2018 y que mantuvo durante todo su mandato, es notable que el titular del Ejecutivo, aun contando con la mayoría en el Congreso de la Unión y en el Senado, se haya rehusado a impulsar una reforma fiscal progresiva, que habría representado un hito en la lucha contra la desigualdad en México (*cf.*: Castañeda, 2024: 13-33). En su lugar, el gobierno promovió políticas de austeridad en el sector público, con el argumento de que, al eliminar la corrupción y los gastos superfluos, se liberarían fondos suficientes para el desarrollo y la entrega de recursos a la gente necesitada (lopezobrador.org, 2022).

Sobre esta base, el gobierno magnificó la relevancia de los Programas del Bienestar en el marco de un debate en el que se dirimía la legitimidad del Ejecutivo más que la relevancia de este tipo de instrumentos en el ámbito más amplio del derecho a la educación. Cabe señalar que esta forma de personalización de la agenda pública es coherente con el estilo político de otros representantes del ciclo posneoliberal latinoamericano (Stoessel, 2014). Lo novedoso, en este caso, es que la brecha entre la proyección normativa del derecho a la educación y su ejercicio efectivo no descansa solamente en la ausencia de presupuesto, sino en la forma en que el sobredimensionamiento de las políticas focalizadas

oculta un esquema de administración de lo público más cercano a la ortodoxia neoliberal que a su superación.

EL BALANCE DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

A pesar de la retórica de ruptura con el neoliberalismo, la administración obradorista ha mantenido características fundamentales de este modelo económico, incluyendo lo educativo. Los Programas del Bienestar, que actúan como paliativos temporales en lugar de soluciones estructurales, reflejan una continuidad con las políticas del pasado. La salvedad, quizás, es la forma particular que ha adquirido la narrativa sobre lo educativo durante el gobierno de López Obrador, en términos de grandes objetivos sociales que, como se ha dicho, no se corresponden con las políticas realmente implementadas. Y es que, si antes de 2018 las reformas educativas apuntaban a administrar la desinversión en el sector y promovían la adopción de instrumentos de mercado o cuasimercado, la administración obradorista parece haber apostado a la desinversión en ámbitos clave de la política social, como el educativo. Al respecto, llama la atención que la promoción de las grandes obras de infraestructura, como el Tren Maya o el Corredor Transístmico, se presenten como acciones capaces de detonar el desarrollo y el mejoramiento económico, tal y como lo han hecho otros gobiernos hoy considerados como liberales.

Desde una perspectiva más amplia, se debe advertir que la personalización de la agenda pública ha tenido un impacto negativo en la incipiente democracia mexicana. La elección de 2018 fue histórica, en parte porque permitió la llegada, por primera vez, de un partido de izquierda al gobierno. Sin embargo, la concentración del poder, la centralización de la discusión política en torno a la figura del presidente y la reducción de buena parte de la ciudadanía a clientelas, mediante los programas sociales, han alejado la expectativa de que nuestro país adopte un enfoque de políticas públicas integrales y a largo plazo en favor de prácticas políticamente más redituables en el corto plazo, en el marco de un sistema educativo históricamente centralizado.

Por otro lado, es verdad que las reformas que reafirman la rectoría del Estado en la educación y promueven su carácter público, gratuito y laico, son pasos significativos. Sin embargo, para que dichas reformas trasciendan el horizonte de las políticas de focalización, es indispensable una ambiciosa reforma fiscal de carácter progresivo. Esta reforma no sólo mejoraría la distribución de los ingresos, sino que también ampliaría y fortalecería las capacidades del Estado mexicano, permitiendo una implementación más efectiva y sostenida de los derechos sociales, en especial el derecho a la educación.

Política, educación y ciudadanía

JESÚS GARCÍA REYES
JUAN MANUEL PIÑA OSORIO

Enrique Peña Nieto señaló que el fin último de su reforma educativa era garantizar una educación de calidad, sustentada en valores como la ética profesional, el mérito académico y la equidad (Presidencia de la República, 2018), mientras que en la presentación del Nuevo Modelo Educativo se establecían los fines de su reforma educativa (SEP, 2017):

formar ciudadanos libres, participativos, responsables e informados, capaces de ejercer y defender sus derechos, que participen activamente en la vida social, económica y política de México. Es decir, personas que tengan la motivación y capacidad de lograr su desarrollo personal, laboral y familiar, dispuestas a mejorar su entorno social y natural, así como a continuar aprendiendo a lo largo de la vida, en un mundo complejo que vive cambios vertiginosos (SEP, 2017: 1).

Para lograr este cometido, incluso se reconoció la necesidad de tomar medidas polémicas, como fue la evaluación docente a través de los concursos de ingreso, promoción y permanencia del magisterio (Presidencia de la República, 2018). Esta medida generó un amplio malestar e incertidumbre entre los maestros (Compañ, 2017), centralizó la atención y sirvió como eje para la cruzada de los inconformes en contra de lo que pasó a denominarse la “mal llamada reforma educativa”, al considerar que constituía más bien una reforma de carácter laboral (Rueda *et al.*, 2016).

Proveniente de un partido de oposición, la política educativa del gobierno de Andrés Manuel López Obrador marcó un distanciamiento con la reforma de su predecesor, a la que calificó de neoliberal (Arista, 2022). Este modelo, de acuerdo con el gobierno lopezobradorista, generó diversos problemas sociales en el país, dado que:

- 1) Reproduce, ahonda y legitima la desigualdad académica, económica y social del alumnado.
- 2) Fomenta el individualismo y la idea del mérito.
- 3) Enseña los mismos contenidos, en todos los estados y regiones del país.
- 4) Excluye los saberes locales y regionales.
- 5) Concentra en el profesorado la responsabilidad educativa.
- 6) Fragmenta los diferentes niveles educativos y propicia el abandono escolar (SEP, 2023a).

Debido a ello, el gobierno de López Obrador propuso llevar adelante un proyecto educativo con enfoque crítico, humanista y comunitario. Esto con el propósito de contrarrestar los efectos adversos de la educación neoliberal y con la expectativa de formar ciudadanos autónomos, con sentido humano y crítico para construir su propio futuro (SEP, 2023a: 5).

LA PROPUESTA

En 2019, concomitante con los procesos de cancelación de la reforma educativa de Peña Nieto, el secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma Barragán, empezó a mencionar la idea de llevar adelante una gran transformación educativa que diera origen a la Nueva Escuela Mexicana (NEM) (SEP, 2019a; Ornelas, 2022). Esta idea serviría para aglutinar las acciones de cambio y transformación educativa de aquí en adelante, aunque con altibajos en su concreción (Ornelas, 2022). Por esta razón, la NEM puede verse más como un proceso con diversos momentos de interés en su implementación y concreción, sea como eje para orientar talleres de capacitación para docentes de educación básica

(agosto de 2019); su inclusión en la nueva Ley General de Educación (septiembre de 2019); la elaboración del nuevo marco curricular para el nivel básico (agosto de 2022), y la de los nuevos libros de texto para este mismo nivel (agosto de 2023), entre otras acciones (DOF, 2019a; Ornelas, 2022; Tinoco, 2023).

La educación de la ciudadanía es un tema importante para las agendas políticas de los gobiernos actuales. La Agenda 2030, de alcance internacional, propone en su objetivo 16 el acceso a la justicia, la inclusión y la promoción de los derechos humanos (UNICEF, 2018: 71). La preocupación de la NEM es proporcionar una formación ciudadana que incorpore valores y derechos a través de los procesos educativos, fundamentados en una educación que afronte los problemas con la colaboración grupal. Esto bajo el concepto de *aprender a aprender*, en el marco de una educación para toda la vida (SEP, 2019b).

Para alcanzar este objetivo es necesario sustentar los principios ya reconocidos y otros que conllevan su propuesta de cambio, considerando así una educación gratuita, obligatoria, accesible (para todos los grupos), asequible (disponible en cuanto a recursos), aceptable (por su calidad) y adaptable (al contexto sociocultural de la escuela); una educación que integre una trayectoria escolar que va de los 0 a los 23 años. Con esto último, se busca brindar “coherencia, continuidad y corresponsabilidad entre formación básica, media y superior”, porque cada una se encargaría del desarrollo integral del alumnado (SEP, 2019b).

En cuanto a la educación básica, se basa en la apropiación del aprendizaje, a fin de que los niños y adolescentes comprendan el mundo que les rodea e intervengan en diversas situaciones. Para ello, este enfoque considera las distintas fases de desarrollo, empezando por preescolar, mediante el lenguaje, los cantos, la lectura y las expresiones artísticas, que dan lugar a prácticas en casa y en la comunidad. En la siguiente fase se trabajan las formas colaborativas de participar, teniendo en cuenta el contexto de la escuela, para incentivar los colectivos escolares. Por último, se busca la construcción de la identidad personal a través de la convivencia con los pares y la interacción con el entorno, con el fin de fomentar la participación y el uso de la palabra ante los acontecimientos que se le presentan (SEP, 2022a y 2022b).

Así, ante el individualismo que supuestamente promovía el modelo educativo anterior, la NEM pone énfasis en la relación entre la escuela y la comunidad, y propone la enseñanza situada; es decir, con base en las circunstancias del entorno natural, social y cultural, con la finalidad de enfrentar los problemas conjuntos (Díaz, 2006; Díaz y Heredia, 2021). Bajo una metodología de proyectos, busca potenciar el pensamiento crítico, el trabajo en equipo, el compromiso y la responsabilidad, así como incorporar a las familias y a los miembros de las comunidades que constituyen el entorno de los recintos escolares, como son las empresas, las instituciones públicas y privadas, los sindicatos, entre otros (DOF, 2020). De manera explícita se identifican ocho principios en los que se apoya la NEM para la formación ciudadana (DOF, 2020), a saber:

- Fomento de la identidad nacional, incentivando el amor por México y su cultura.
- Responsabilidad ciudadana, que incorpora valores como el respeto, la justicia y la solidaridad, entre otros.
- Honestidad, como orientadora de las acciones.
- Participación en la transformación de la sociedad, actividad que exige solidaridad.
- Respeto a la dignidad y los derechos humanos, aceptación de la diferencia.
- Promoción de la interculturalidad, integrando los conocimientos locales.
- Promoción de la cultura de la paz, que promueve el diálogo como forma de resolver conflictos.
- Respeto por la naturaleza y el medio ambiente, a través de prácticas de desarrollo sustentable.

Otro aspecto importante en la propuesta es la revalorización del magisterio, porque se consideró que durante el gobierno anterior fue sometido a una evaluación punitiva que afectó seriamente su desempeño y la valoración social de su actividad (Rueda *et al.*, 2016; Cedi- llo, 2017; Díaz, 2017; Mercado, 2017). Como respuesta, en la NEM se plantea que el profesorado y el personal directivo, de supervisión y

de asesoría técnica pedagógica tendrían una formación y capacitación continua, se revalorizaría su profesión, se respetaría su dignidad y mejorarían sus condiciones laborales, desterrando así “las consecuencias punitivas derivadas de la evaluación del desempeño, que ponían en vilo los derechos laborales de los docentes” (DOF, 2020: 199).

De esta forma, en la propuesta del gobierno de Andrés Manuel, la NEM surge con la misión de transformar la educación nacional, instrumentando nuevas prácticas educativas cuyo objetivo sea formar un nuevo ciudadano. Se considera que este ciudadano será el encargado de promover la transformación social, mediante el conocimiento y ejercicio de sus derechos civiles, y practicará la solidaridad y el respeto de la diversidad social, religiosa, política, sexual y de la naturaleza, entre otros aspectos. Es decir, mediante la NEM, se plantea una “regeneración moral del país, a partir de una orientación integral basada en valores como la honestidad, honradez, ética, libertad y confianza” (DOF, 2020: 197).

LOS RESULTADOS

Ahora bien, ¿cuánto se avanzó en la propuesta para formar un nuevo ciudadano? Para llevarla adelante fue necesario capacitar a los docentes; según Garduño (2023), esto se realizó mediante un efecto de cascada. Se comenzó con la capacitación del personal de supervisión durante 10 sesiones mensuales de 45 minutos, el cual, a su vez, la dio a conocer a los directivos de las escuelas y éstos la transmitieron al personal docente durante las reuniones de los Consejos Técnicos los viernes últimos de cada mes.

No obstante, el cambio del paradigma educativo centrado en el docente que dicta clase en un salón hacia otro fincado en la enseñanza situada, en donde el estudiante tiene un papel activo, no ha sido fácil de adoptar (SEP, 2022a y 2022b). Tal parece que la capacitación ofrecida por expertos al personal de supervisión y de éste hacia el profesorado, ha sido incapaz de modificar el paradigma anterior; es decir, este proceso no fue lo suficientemente sólido para que los maestros adquirieran el dominio del aprendizaje basado en la resolución de problemas y el enfoque colaborativo (Garduño, 2023). Esta limitación ha impedido

que el magisterio pueda comprender e incorporar la nueva metodología de trabajo.

Por su parte, el cambio ideológico propuesto para pasar de un modelo educativo fincado en una postura utilitaria a una humanista —esto es, del liberalismo centrado en el individuo a un pensamiento humanista sustentado en el bien común— también ha sido cuestionado. Por ejemplo, Villarruel-Fuentes y Villarruel-López (2023) señalan que este cambio no es del todo claro en la propuesta, porque en su argumentación se recurre a autores clásicos con posturas divergentes.

LOS PENDIENTES

La nueva visión educativa se fundamenta en la enseñanza resolutive de problemas, con la participación del alumnado y de la comunidad; en el acercamiento a la realidad natural, social y cultural del entorno, y en la incorporación de los saberes locales. Por eso, se antepone a la cultura docente, basada en la enseñanza tradicional en el aula. Un cambio en el modelo educativo exige que el profesorado reciba formación continua, con cursos teóricos y prácticos, para que reconozca y promueva habilidades como la participación, la discusión, la retórica y la persuasión, con el fin de cultivar el compromiso, la responsabilidad y la solidaridad en los ámbitos social y escolar. Es esencial que incluya el análisis crítico del enfoque centrado en el adulto y de su ejercicio de control sobre los estudiantes, con la finalidad de permitirles a estos últimos expresarse con libertad y asociarse sin restricciones (Vázquez, 2023).

La NEM parte de reconocer al estudiante como un sujeto de derechos y, en ese sentido, propone una educación emancipadora. Sin embargo, de acuerdo con Garduño (2023), la propuesta es confusa en tres puntos:

- 1) No aclara en qué consiste la emancipación, porque ello requiere una legitimación de la cultura del sujeto que no se logra sólo con el aprendizaje de conocimientos tradicionales y el trabajo colectivo.

- 2) Las acciones que sugiere no son emancipadoras, sino vivencias en donde se aprende y practica el conocimiento; es decir, la vivencia sola no logra la emancipación.
- 3) La escuela vivencial requiere, además, de una visión crítica a los modelos dominantes de la cultura neoliberal patriarcal que se encuentra en los valores introyectados en las personas.

Asimismo, en el marco curricular de la NEM se reconoce el esfuerzo de los docentes para enfrentar las circunstancias particulares derivadas de la pandemia de la COVID-19, al apoyarse en los medios digitales de comunicación y refrendar su compromiso con las clases. Sin embargo, esto no se reflejó en las políticas generadas por la SEP, porque el incremento de la jornada laboral para cubrir las actividades de capacitación no fue acompañado de una mayor retribución económica (Fonseca-Bautista, 2022).

Es claro que la formación de un nuevo tipo de ciudadano no se logrará en el corto o mediano plazo, pero actualmente se carece de elementos que permitan valorar los avances alcanzados. En este sentido, la implementación de la NEM representa un gran desafío y también constituye una oportunidad para brindar a los estudiantes una formación más sólida como ciudadanos responsables. No obstante, para lograrlo se requiere erradicar los obstáculos de infraestructura, mejorar la formación docente e ideológica del magisterio y, quizá lo más importante, brindar continuidad a esta propuesta, asediada por la iniciativa reformista que ha caracterizado a los gobernantes de nuestro país.

Reformas, transformaciones y contradicciones en el ámbito normativo de la educación, 2018-2024

LOURDES MARGARITA CHEHAIBAR NÁDER

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA EDUCACIÓN COMO DERECHO

Desde 1917 la educación ha formado parte del primer título y capítulo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en aquel momento referido a las “Garantías individuales” y, desde 2011, a los “Derechos humanos y sus garantías”, lo que la sitúa como un derecho de todas y todos, un derecho que condiciona y habilita el ejercicio de otros,⁷ que requiere protección y compromiso del Estado en todos los órdenes de gobierno. Se trata de un derecho humano de amplio valor social que es, además, exigible y justiciable frente al Estado,⁸ y que demanda un financiamiento público creciente,⁹ así como políticas y estrategias atingentes para alcanzarlo.

⁷ Como puede observarse en el objetivo 4 y en el resto de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible para 2030, promovidos por la UNESCO.

⁸ El mismo artículo 1º señala: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

⁹ No obstante, desde hace varias décadas se han destinado recursos insuficientes al sistema educativo, y las reformas del sexenio pasado en la materia y del gobierno morenista tampoco los han incrementado en forma significativa ni suficiente, ya que se ubican por debajo del nivel de inversión de otros países, según el Banco Mundial. De acuerdo con cálculos del Instituto Mexicano para la Competitividad, México sólo gasta 2.96% de su producto interno bruto, cuando la UNESCO recomienda destinar al menos de 4% a 6% del mismo.

No obstante, históricamente hemos vivido una brecha entre la norma constitucional que ampara este derecho y su ejercicio efectivo, en el marco de un sistema educativo grande, heterogéneo, complejo y tremendamente desigual. Esto último no sólo en términos del acceso, la cobertura y el rezago (véase Fuentes y Arellano, 2024), sino de la permanencia y, fundamentalmente, de la relevancia y pertinencia social, económica y cultural de los aprendizajes que se alcanzan en los distintos tipos, niveles y modalidades del sistema. Persiste, además, un déficit en el financiamiento educativo, en un contexto de brechas y desigualdades a lo largo del territorio nacional, que se vieron agudizadas debido a la pandemia de la COVID-19.

LA NORMATIVA DE LA EDUCACIÓN EN EL DISCURSO DE LOS DOS ÚLTIMOS SEXENIOS

El sexenio anterior, encabezado por Enrique Peña Nieto (2012-2018), dio curso a distintas reformas en los ámbitos de educación, energía, telecomunicaciones y transparencia, entre otras, fundadas en acuerdos cupulares con los principales partidos políticos en el denominado Pacto por México. La primera modificación constitucional fue justamente la relativa al artículo 3º, en febrero de 2013, y a los diversos instrumentos para el desarrollo educativo, apoyados en la relevancia de la evaluación para la calidad educativa, el otorgamiento de autonomía para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la creación del servicio profesional docente (SPD), cuyas tareas estaban vinculadas al ingreso, la promoción y la permanencia del personal de la educación pública en el nivel básico y medio superior.

Dicha reforma generó tensiones francas entre quienes, por una parte, consideraban que se trataba de una reforma de gran calado que permitiría abonar a la calidad educativa, vía la evaluación y el control de la carrera de los docentes, con indicadores y parámetros bien definidos y con un sistema de información transparente, y, por otra, actores, como la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que cuestionaron con gran descontento las implicaciones de

esta reforma por su carácter más bien laboral que educativo, y que calificaron como punitiva.

Este antecedente es central para dar cuenta de que, tanto en campaña (particularmente en mayo de 2018 en Guelatao, Oaxaca) como en su primer acto como presidente (el 1 de diciembre de 2018 en el Zócalo de la Ciudad de México), Andrés Manuel López Obrador se comprometió a derogar dicha reforma y a dar un lugar protagónico y renovado al magisterio; en especial, a revalorar la tarea del docente, eliminar el INEE y el SPD, y ampliar los apoyos financieros (vía becas) como respuesta de la política pública a atender las necesidades del sistema educativo y, con mucha fuerza, como posicionamiento político-ideológico en contra del neoliberalismo y los gobiernos que antecedieron por más de tres décadas a su gestión.

Así, la estrategia en la esfera normativa seguida a lo largo del sexenio lopezobradorista es muy pródiga en textos, algunos de los cuales derivan en programas de financiamiento/becas, desaparición y creación de instituciones, e impulso a estrategias y programas de gobierno promovidas desde la Secretaría de Educación Pública (SEP).¹⁰ Esta normativa y las diversas acciones se vinculan a los postulados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (DOF, 2019b) y al Programa Sectorial de Educación (DOF, 2020).

¹⁰ La secretaría del ramo ha tenido tres secretarios en este sexenio: Esteban Mocetzuma Barragán (diciembre de 2018-febrero de 2021), pues fue nombrado embajador de México en Estados Unidos; Delfina Gómez Álvarez (febrero de 2021-agosto de 2022), quien después contendió y ganó la gubernatura del Estado de México por Morena, y Leticia Ramírez Anaya, quien ocupó el cargo desde septiembre de 2022.

CUADRO 1. PRINCIPALES DOCUMENTOS NORMATIVOS EN EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA APROBADOS EN EL SEXENIO 2018-2024

INSTRUMENTO NORMATIVO VIGENTE	INSTRUMENTO QUE REFORMA O ABROGA	FECHA DE APROBACIÓN
Artículo 3º de la CPEUM	Artículo 3º de la CPEUM (del 26 de febrero de 2013)	15/05/2019
Artículo 31 ^A y 73 ^B de la CPEUM	Artículos 31 y 73 de la CPEUM (del 26 de febrero de 2013)	15/05/2019
Ley General de Educación	Ley General de Educación (expedida en septiembre de 2013 y reformada en marzo de 2017)	30/09/2019
Extinción de la ley y del Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa ^C	Ley General de la Infraestructura Física Educativa (expedida en diciembre de 2007)	30/09/2019
Ley Reglamentaria del Artículo 3º de la CPEUM en Materia de Mejora Continua de la Educación	Fracción IX del 3º constitucional de febrero de 2013 y Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación del 11 de septiembre de 2013	30/09/2019 y abrogación del INEE en mayo de 2019
Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (reglamentaria de los párrafos 7º y 9º del artículo 3º constitucional)	Ley General del Servicio Profesional Docente (reglamentaria de la fracción III del artículo 3º constitucional de 2013, expedida el 11 de septiembre de 2013)	30/09/2019 y abrogación del SPD en mayo de 2019
Ley General de Educación Superior	Ley para la Coordinación de la Educación Superior (diciembre de 1978)	20/04/2021
Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación	Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, de junio de 2002	8/05/2023

Acuerdo número 14/08/22 por el que se establece el plan de estudios para la educación preescolar, primaria y secundaria ^D de la NEM (anunciada en abril de 2022)	Reforma curricular de 2017 y Nuevo Modelo Educativo	19/08/2022
---	---	------------

^A Fracción I, sobre las obligaciones de los mexicanos, padres o tutores para la educación y cuidado de sus hijos o pupilos menores de edad.

^B Fracción xxv, sobre las facultades del Congreso en el ámbito educativo.

^C Que constituye uno de los elementos que dan pie al programa La Escuela es Nuestra.

^D Cabe mencionar que, de manera previa a la publicación de esta propuesta curricular, en el marco de la pandemia de la COVID-19 y de las atribuciones que tiene la SEP en materia educativa federal, se emitió un gran número de acuerdos para dar curso a la educación en el contexto del cierre de las escuelas; continuar los ciclos escolares; articular los grados y niveles educativos, así como reorganizar la estructura interna y el funcionamiento de la propia secretaría, entre otros muchos, que la extensión de este breve texto no permite ni enumerar.

LA EDUCACIÓN Y EL ARTÍCULO 3^o CONSTITUCIONAL¹¹

La elaboración y puesta en marcha de la normativa en el ámbito educativo durante esta administración federal han conformado una arena de negociaciones y tensiones, donde se realizaron estrategias contrastadas y contrastantes con el sexenio anterior, como espacios abiertos para el debate y la participación de distintos actores, el uso del parlamento abierto en las cámaras legislativas y la realización de consultas para diversos temas. Lamentablemente, pareciera que no fueron suficientes o se plantearon en términos que, más que consensos, generaron, de nuevo, polarización entre los actores políticos, a favor y en contra de los planteamientos presidenciales, y que, a la par de nuevas esperanzas, suscitaron diversas contradicciones desde su génesis y, en especial, en su desarrollo.

¹¹ A continuación, por motivos de espacio, sólo se menciona el nivel superior de la legislación educativa, sin dejar de señalar que, de manera integral, ésta se conforma por todos los artículos constitucionales concernientes, las leyes federales y generales, los reglamentos, decretos y acuerdos del Ejecutivo, las leyes estatales, los decretos y acuerdos internos de las distintas dependencias involucradas en la materia, así como la normativa de las instituciones educativas de todos los tipos y niveles que integran el sistema.

A grandes rasgos, la extensa reforma al artículo 3º constitucional se ocupa de poner en el centro a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, promover su desarrollo pleno, la igualdad sustantiva y el goce de sus derechos humanos. Destaca que ahora da cabida a todos los tipos y niveles educativos, al incorporar la obligatoriedad de la educación inicial y la superior, garantizadas por el Estado, y a todo el sistema educativo bajo su rectoría, lo que subraya el derecho de los mexicanos a gozar de la mejor educación, pero ahora calificada como de “excelencia”,¹² adjetivo que sustituye las referencias a la educación de “calidad”, característica que, junto con la evaluación y el control de las condiciones de trabajo del personal de la educación, definían la reforma del sexenio anterior.

El nuevo texto constitucional reitera rasgos definitorios en la historia de la educación mexicana, como su carácter público, gratuito y laico, la rectoría del Estado en la definición de los planes de estudio de la educación básica y la normal, aunque ahora precisa que considerará las opiniones de gobiernos y actores de las distintas entidades y regiones del país, así como la vigilancia y rectoría del mismo Estado sobre los particulares con autorización para impartirla. A ello añade los rasgos de universalidad e inclusión y desagrega, de manera exhaustiva, algunos elementos constitutivos de planes y programas de estudio.¹³ A la definición de principios que orientan la educación, como su carácter democrático, nacional y gratuito, se adicionan que sea equitativa, inclusiva, intercultural, integral y de excelencia. Asienta la promoción del desarrollo y disfrute de la ciencia, la tecnología y la innovación. Mantiene la fracción relativa a la caracterización de la autonomía otorgada por ley

¹² “[E]ntendida como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de las y los educandos, con el propósito de desarrollar su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad” (CPEUM, artículo 3º, fracción II, inciso i).

¹³ Los planes se caracterizan con perspectiva de género e integrales, lo que incluye a las ciencias y las humanidades, en particular la enseñanza de las matemáticas, lectoescritura, literacidad, historia, geografía, civismo, filosofía, tecnología, lenguas indígenas de nuestro país, educación física, deporte, artes, promoción de estilos de vida saludables, educación sexual y reproductiva, cuidado del medio ambiente y promoción de distintos valores, como la honestidad.

para universidades e instituciones de educación superior,¹⁴ y explicita las responsabilidades del Congreso de la Unión para atender, legislar y distribuir la función educativa entre la federación, los estados y los municipios, la cual se desglosa también en la fracción correspondiente del artículo 73 de la propia Constitución.

Desde el mismo artículo constitucional y en las dos leyes secundarias anotadas en el cuadro 1 (la reglamentaria del artículo 3º y la relativa a la carrera magisterial), se establece la creación de un sistema de mejora continua de la educación, conocido como Mejoredu, que sustituye al INEE, para contribuir a la excelencia y la equidad en el desarrollo de los servicios educativos y dar cauce a las bases de la Nueva Escuela Mexicana. Además, se instaura el Sistema de Carrera para Maestras y Maestros con funciones docentes, directivas y de supervisión, y la organización que lo administra (la Unidad del Sistema para la Carrera de Maestras y Maestros, USICAMM), que declara anular el modelo punitivo establecido en el SPD, así como centrar la nueva legislación en la revalorización de su quehacer y la protección de sus derechos laborales mediante procesos transparentes de admisión, promoción y reconocimiento, con un lugar protagónico para su formación, capacitación y actualización.

VALORACIONES EN PROCESO

El discurso que entreteje las propuestas legislativas en este sexenio se fundamenta en una opción ideológica orientada al bienestar de las mayorías. Considera la importancia de acceder a una educación valiosa. Busca remontar valores individualistas, competitivos y de mercado, y sustituirlos por los que recuperen la diversidad y riqueza cultural de nuestros pueblos originarios y de otras raíces que han aportado a nuestro país. Además, prioriza el otorgamiento de financiamientos directos, las becas, como la mejor herramienta para alcanzar dichos objetivos.

¹⁴ Aunque cabe recordar que el texto de la primera versión que se discutió en el Congreso había obviado esta fracción y, frente al reclamo airado de las instituciones de educación superior, se argumentó una “errata” y se incluyó la fracción respectiva.

El avance sustantivo planteado en la letra de esta reforma, su alcance para garantizar el derecho a la educación, a la vez que las diversas inconsistencias y contradicciones que se encuentran en el desarrollo de la legislación secundaria, deben revisarse a la luz de las estrategias y programas que el Ejecutivo federal ha impulsado a lo largo de estos años —de lo que se ocuparán los siguientes capítulos de esta obra—, pero puede apuntarse, brevemente, que no se ha logrado dar un vuelco definitivo a la política del sexenio anterior ni articular estrategias pos-pandemia que remonten indicadores educativos muy bajos, ni tampoco concitar el apoyo y el compromiso de docentes para que vivan realmente reconocidos como intelectuales en su quehacer como educadores, o romper con esquemas individualistas y cuantitativos para la evaluación, entre otros problemas que no cabe desarrollar en este apartado.

Financiamiento educativo en México, 2018-2024

ALEJANDRO MÁRQUEZ JIMÉNEZ

CONTEXTO DEL PROBLEMA

El financiamiento educativo constituye un eje fundamental de la política del Estado, cuyo carácter instrumental posibilita que se cumplan las demás metas y objetivos educativos orientados a asegurar el derecho a la educación de la población (Luna, 2023).

Es relevante tener presente lo anterior debido a las repercusiones que han tenido en el sector educativo los procesos de alternancia partidista en la Presidencia de la República. Gobiernos que, en los últimos años, se han caracterizado por impulsar reformas profundas y establecer múltiples compromisos con el sector; las cuales, muchas veces, no cumplen su cometido debido a que no establecen la logística necesaria para llevar adelante la nueva orientación de las políticas, lo cual usualmente se plasma —aunque no exclusivamente— en insuficiencias presupuestarias.¹⁵ Esto, además, genera amplia incertidumbre en las diversas dependencias, instituciones y personal que dependen de los recursos públicos asignados al sector, pues cada año tienen que ajus-

¹⁵ La logística se entiende como el conjunto de medio y métodos necesarios para cubrir un objetivo específico. En el contexto educativo y, principalmente, en alusión a las promesas de ampliar la cobertura educativa en el país, se entendería como los medios o los recursos necesarios, no sólo en términos financieros, sino los referidos a planes y materiales educativos, profesores, etcétera, para cumplir dichos compromisos, así como a los métodos educativos y pedagógicos, por ejemplo, para atender de manera adecuada y pertinente a los grupos poblacionales que se incorporan por primera vez al sistema escolar y que usualmente provienen de los grupos más rezagados y vulnerables en términos sociales, económicos y culturales.

tarse al presupuesto asignado y adaptarse a los cambios y las nuevas prioridades marcadas por nuestros gobernantes. Incertidumbre que en este periodo presidencial se acrecentó por la crisis que generó la pandemia de la COVID-19, situación que se ha considerado como la crisis económica y social más grande que ha enfrentado la humanidad desde la Segunda Guerra Mundial (BM, 2020).

LAS PROMESAS

Para el periodo 2018-2024 se tenían expectativas de cambio ante el arribo del primer presidente identificado con la izquierda. No resultó extraño, por lo tanto, que su llegada implicara la cancelación de la reforma educativa impulsada por su antecesor y la implementación de una propia, que prometía dar un nuevo rumbo a la educación (Muñoz y Poy, 2018) y que partía de reformar el artículo 3º constitucional en 2019 (CPEUM, 2019), principal instrumento normativo del país en el que se establecieron renovados compromisos y prioridades que, posteriormente, serían ratificados y ampliados en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 (DOF, 2020), así como en las reformas realizadas en diversas leyes en la materia, por ejemplo, la Ley General de Educación (DOF, 2019a).

Aunque fueron diferentes y numerosos los objetivos establecidos por el nuevo gobierno en su reforma educativa, tres de los compromisos más ambiciosos consistieron en:

- 1) Impartir y garantizar el derecho a la educación de los 0 a los 23 años para todos los mexicanos, considerando que la educación impartida por el Estado, desde la inicial hasta la superior, sería obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica (DOF, 2019a y 2020; CPEUM, 2019).
- 2) Resarcir la situación del magisterio, afectado y cuestionado durante la reforma del gobierno anterior, para lo que se propusieron tres líneas de acción: un sistema integral de formación, capacitación y actualización; nuevos mecanismos para regular la admisión, pro-

moción y reconocimiento de docentes, directores y supervisores, y fortalecer las escuelas normales.

- 3) Reorientar el funcionamiento de las escuelas a través de un nuevo modelo educativo, crear una Nueva Escuela Mexicana (SEP, 2019a; Ornelas, 2022).

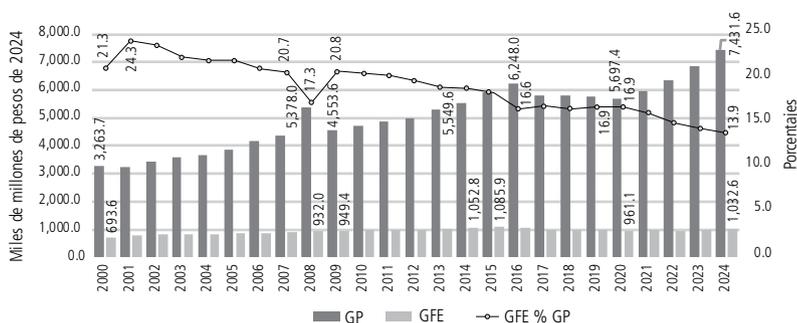
En la reforma, los objetivos del nuevo proyecto educativo aparecen interconectados, dado que la Nueva Escuela Mexicana incluye un trayecto de formación de los 0 a los 23 años, basado en la idea de que la educación es para toda la vida; esto es, bajo el concepto de aprender a aprender, actualización constante y adaptación a un aprendizaje permanente (SEP, 2019b y 2023a).

Asimismo, se plantearon promesas que albergaban expectativas favorables para la educación intercultural, la educación de adultos, la inclusión educativa, la perspectiva de género, la cultura física y el deporte. En este sentido, la educación, desde lo prometido, se percibía como un ámbito prioritario.

LOS HECHOS

En términos del financiamiento educativo, las expectativas rápidamente quedaron en entredicho, ya que, por ejemplo, no se incrementaron los recursos para respaldar el compromiso de garantizar el derecho a la educación de los 0 a los 23 años para todos los mexicanos. Incluso, el financiamiento asignado por el gobierno federal al ramo se mantuvo por debajo del monto que había alcanzado en 2015; es decir, siguió la tendencia a la baja que se había iniciado desde el sexenio anterior (gráfica 1). Por otra parte, aunque el gasto programable del gobierno federal ha crecido desde 2000 —esto es, los recursos con los que verdaderamente cuenta para cubrir sus funciones—, éste no se ha reflejado en la asignación presupuestaria a educación. Incluso, la participación del ramo en el gasto programable ha disminuido desde 2001, cuando llegó a representar 24%; actualmente, dicho porcentaje se encuentra en 13.9% (gráfica 1).

GRÁFICA I. GASTO FEDERAL: GASTO PROGRAMABLE (GP), GASTO EN LA FUNCIÓN DE EDUCACIÓN (GFE) Y GFE COMO PORCENTAJE DEL GP (GFE % GP), 2000-2024 (MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2024* Y PORCENTAJES)



* De 2000 a 2023 los datos se convirtieron a precios de 2024, de acuerdo con el índice del PIB publicado por el INEGI (2023), y para 2024 se utilizaron los criterios generales de política económica de 2024 publicados por la SHCP (2024).

** De 2000 a 2022 los datos corresponden al gasto federal ejercido, según la información proporcionada por la cuenta pública de la SHCP (2024) y la Presidencia de la República (2023); en 2023 y 2024, las cifras corresponden al gasto federal aprobado, de acuerdo con la información del PEF de los años respectivos.

Fuente: INEGI (2023); SHCP (2000 a 2023); Presidencia de la República (2023); Conapo (2023) y SEP (2023c, 2022c, 2021, 2020, 2019f, 2018a, 2018b, 2017b, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011, 2010 y 2009).

Lo anterior pone de manifiesto tres problemas recurrentes:

- 1) La insuficiencia presupuestaria del sector para cubrir las ambiciosas metas que proponen los gobernantes.
- 2) La incertidumbre que se genera cada año debido a que la escasez de recursos implica que los incrementos en unas áreas significan el decremento de otras.
- 3) La prioridad que se brinda a las propuestas contenidas en la reforma del nuevo gobierno, lo cual usualmente se traduce en asignar

los recursos hacia sus proyectos educativos y descuidar otras áreas que también resultan esenciales para el desarrollo del sistema educativo.¹⁶

En el cuadro 2 pueden apreciarse estos problemas. Debido a los escasos recursos del sector, el crecimiento en los proyectos prioritarios del actual gobierno, como las universidades Benito Juárez, las Becas para el Bienestar y La Escuela es Nuestra, está acompañado de reducciones en otras áreas que también resultan importantes. Por ejemplo, en este periodo, entre otras cosas, fueron descuidadas tres áreas identificadas con la atención educativa a los sectores más vulnerables, como es el caso del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), que imparte educación profesional técnica; el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), que brinda el servicio de educación básica a través de los cursos comunitarios, y el INEA, orientado a atender a los 27.7 millones de personas de 15 años y más que se encuentran en rezago educativo (INEA, 2023) (véase cuadro 2).

CUADRO 2. GASTO FEDERAL: GASTO EN DISTINTOS RUBROS DE LA FUNCIÓN DE EDUCACIÓN E INCREMENTO ANUAL, 2018-2024 (MILLONES DE PESOS DE 2024 Y PORCENTAJES)*

RUBRO	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	INCREMENTO ANUAL (%)
Conalep	1,919.9	1,688.1	1,623.5	1,698.3	1,656.8	1,685.2	1,701.8	-1.9
Conafe	6,753.6	6,039.5	5,610.7	4,590.3	5,878.8	5,988.2	6,001.2	-1.9
INEA	3,335.2	2,657.0	2,589.4	1,877.9	1,828.9	1,849.3	1,858.3	-7.4
UBBJG	-	-	1,207.8	1,155.6	1,126.4	1,560.8	1,562.6	7.3

¹⁶ Incluso, la administración de López Obrador ha sido cuestionada en diversos momentos por concentrar la asignación de recursos públicos hacia cuatro megaproyectos —Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, Tren Maya, Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec y la Refinería de Dos Bocas—, aun a expensas de descuidar otros sectores relevantes para el desarrollo del país, entre ellos el educativo (IMCO, 2023; Capital 21, 2023; Arista, 2024).

Becas para el Bienestar Benito Juárez	-	-	84,570.9	90,103.0	88,029.8	87,962.8	101,310.6	4.9
La Escuela es Nuestra	-	-	-	-	15,157.9	28,332.6	28,358.3	43.5

* De 2018 a 2023 los datos se convirtieron a precios de 2024, de acuerdo con el índice del PIB publicado por el INEGI y, para 2024, se utilizaron los criterios generales de política económica 2024, publicados por la SHCP.

Fuentes: INEGI (2023); SHCP (2000 a 2024).

LOS PENDIENTES

En la Ley General de Educación se señala que el financiamiento que el Estado destine a la educación pública no podrá ser menor a 8% del producto interno bruto del país (DOF, 2023a). Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria indica que toda iniciativa de ley o decreto relacionados con las líneas generales de política económica deberán ser acompañados de una evaluación de impacto presupuestario que contenga estimaciones de los costos fiscales y de propuestas para enfrentarlos (DOF, 2023b). A esto se añaden los compromisos contraídos en el ámbito internacional en relación con el derecho a la educación. Por ejemplo, en la agenda Educación 2030 se exhorta a los países participantes (incluido el nuestro) a destinar como mínimo entre 4% y 6% del PIB o entre 15% y 20% del gasto público a la educación (UNESCO, 2016), con el fin de enfrentar los amplios rezagos educativos que aún existen. No obstante, aunque tenemos compromisos, leyes y normas nacionales e internacionales que buscan asegurar el financiamiento suficiente para la educación, no hemos logrado establecer medidas que garanticen que nuestros gobiernos los respeten. De continuar en esta misma vertiente, seguiremos padeciendo de la incertidumbre financiera que cada año acompaña a todos los subsistemas, programas o dependencias del sector y los retos particulares que tienen que afrontar cuando les reducen el presupuesto o se les pide hacer más con menos recursos.

Construir política educativa en educación básica en el sexenio de la cuarta transformación

CATALINA INCLÁN ESPINOSA

ESTRUCTURA ANALÍTICA

Coincidimos con Tello (2012) al considerar que la política educativa es un movimiento de varias hebras, compuesto por decisiones, acciones, trayectorias y programas. Se comprenderá que un modelo de análisis situado en esta perspectiva no se realiza únicamente con un concentrado de acciones en una línea de tiempo o con la descripción de documentos normativos. Por ello, en este apartado se recurre a una construcción extensa, cuyo propósito es captar los matices, los giros, los vínculos e incluso los tropiezos en las políticas que se pusieron en marcha este sexenio. Se plantean cuatro construcciones temáticas sobre las que situamos las políticas educativas de este periodo gubernamental, identificando algunos elementos sustanciales que las constituyen, su lugar en el proyecto de la cuarta transformación (4T) y su edificación como políticas en educación básica.

DESIGUALDADES E INEQUIDAD

Estamos acostumbrados a referirnos a la educación básica como una estructura compacta, aunque se compone de niveles heterogéneos (inicial, preescolar, primaria y secundaria) con características, condiciones y problemáticas específicas. La educación básica constituye el tipo educativo más grande (poco más de 24 millones de alumnos en el ciclo escolar 2022-2023, de acuerdo con la SEP, 2023c), en un

trayecto que abarca los primeros 15 años de vida escolar, cuando se viven procesos pedagógicos de diferente magnitud, pero, también, en los que se presentan condiciones que vulneran, excluyen y generan desigualdad social.

Una de las expresiones más evidentes de la desigualdad social es la que identifica a la pobreza como origen y nexo con carencias, privaciones, obstáculos, falta de oportunidades, bajos logros y accesos restringidos. Es en esta perspectiva que, para el obradorismo, la atención prioritaria a grupos vulnerables y regiones marginadas se constituye en el eje central de su diagnóstico del país, de sus propuestas de campaña y el sustento de sus acciones de gobierno, bajo el lema “Por el bien de todos, primero los pobres”.¹⁷

La visión sexenal interpreta que la desigualdad y la pobreza tienen su origen en la dimensión estructural, potenciada en sexenios anteriores por el desmantelamiento del sector público, desatención del sector social y de los problemas nacionales; en contraste, se asume que el periodo neoliberal sólo benefició a un reducido grupo político y empresarial.

En este contexto, las políticas asistencialistas dirigidas a grupos considerados vulnerables constituyeron el eje prioritario de este gobierno contra la pobreza y la exclusión. Por lo anterior, no resulta extraño que, de los nueve programas sociales enumerados en el Plan Nacional de Desarrollo 2029-2024 (DOF, 2019b), el Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez haya sido el que recibió mayor atención y recursos. Este programa establece un vínculo directo con la educación básica, focalizando su atención en familias con ingresos inferiores a la línea de bienestar en localidades y grupos prioritarios.

Pero este tipo de programas sociales no es una novedad en la educación, puesto que, desde el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, las becas escolares tendrían un efecto preventivo, remedial y compensatorio ante el rezago educativo (Aguilar, 2015 y

¹⁷ La frase originalmente se atribuye a Enrique González Pedrero en la década de los ochenta. López Obrador la retoma durante su candidatura a la presidencia en 2006 y, posteriormente, se alude comúnmente a la frase como resultado del diagnóstico del país que realizó Andrés Manuel durante sus recorridos de campaña (Cf: Marsan, 2024; Casar y Núñez, 2022).

2019a). La recepción de una beca supone la asistencia escolar, apuntala la permanencia y conclusión del ciclo, proyectándose como un aliciente para que las familias mantengan a sus hijos en la escuela.

A pesar de la popularidad de estas medidas, se debe considerar que los programas asistencialistas únicamente son respuestas transitorias y no permanentes para asegurar el derecho a la educación, no sólo por el supuesto problema de la estigmatización social de quienes reciben este tipo de apoyos (Cfr. Jaramillo-Molina, 2019), sino porque la solución a la desigualdad social debe ser amplia y estructural. En efecto, la magnitud de los recursos vertidos mediante estos programas no deja de ser un paliativo que alivia, pero no soluciona de fondo el problema de la pobreza y la desigualdad; por lo demás, estos programas siempre conllevan el riesgo potencial de ser utilizados con fines clientelares por los políticos (Miller, 2021). Por otra parte, con excepción del programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica, no se cuenta con información de estos programas que, más allá del porcentaje de población atendida, brinde claridad y certidumbre sobre el uso de los recursos que les son destinados y sus resultados. Es de señalar que esto último no es exclusivo de este sexenio, sino una constante desde gobiernos anteriores. Finalmente, llama la atención lo contradictorio que resulta el empleo de estas estrategias, heredadas de sexenios anteriores, en un gobierno que ha procurado distanciarse de las políticas neoliberales que le antecedieron.

COLECTIVIDAD COMO REFERENTE DE LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS

La gestión del conflicto magisterial derivado de la “mal llamada reforma educativa” generó compromisos y acaparó la atención durante el primer año de gobierno. Las discusiones y negociaciones legislativas se desarrollaron bajo el formato de foros de discusión organizados por legisladores, comisiones y grupos parlamentarios, que dieron lugar a los cambios constitucionales y las leyes secundarias.

Convocar a los actores involucrados en los temas educativos, especialmente a los docentes, ha sucedido en otros momentos.¹⁸ Sin embargo, en este sexenio los modelos de asamblea, consulta deliberativa, parlamento abierto, se usaron como formatos de referencia pública y participación ciudadana desde el modelo de democracia participativa, sustentado en la premisa de la soberanía del pueblo para la concreción de acuerdos. La lógica participativa en la construcción de políticas contrastó con la imposición de la reforma en 2013.

Aunque este mecanismo de consulta permite la participación e incorporación de las perspectivas de los actores involucrados, también presenta dificultades. No hay que olvidar que los mecanismos que sustentaron las consultas han sido objeto de controversia. Por ejemplo, la ANUIES, que fue responsable de sintetizar los resultados de la primera consulta en 2018, sólo brindó alguna información sobre el procedimiento a través de una conferencia pública, que resultó insuficiente para otorgar claridad y certidumbre al proceso; por su parte, las otras experiencias que han utilizado este procedimiento han terminado en controversias jurídicas, que impiden concretar su cometido.

Las consultas públicas y las experiencias abiertas legitiman la participación de los interesados y, también, demandan un gran trabajo de síntesis y claridad en sus procedimientos, pues sus resultados deben asegurar la imparcialidad al momento de analizar e incorporar los puntos de vista de quienes participan en esta forma de construcción de la política educativa. Asimismo, deben tomarse en cuenta las cuestiones jurídicas que han limitado la concreción de esta forma de construir las políticas, como es el caso de las controversias respecto a los libros de texto, la Ley de Educación Superior y la de Ciencia y Tecnología, por ejemplo.

¹⁸ Por ejemplo, los foros de consulta popular del sector educativo para la elaboración de Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 o los foros de consulta sobre el modelo educativo del siglo XXI entre 2015 y 2016.

ESTRUCTURAS DE CAMBIO Y CAMBIO DE ESTRUCTURAS

Los últimos sexenios se han caracterizado por la falta de *expertise* de los secretarios de Educación Pública y su alta rotación, quienes difícilmente se han mantenido en el cargo todo el sexenio.¹⁹ Este gobierno no ha sido la excepción, ya son tres los secretarios que han desfilado en el cargo. La alta rotación de los responsables educativos en los países de América Latina es un fenómeno conocido y las razones de abandonar el puesto son diversas: conflictos en el sector, inestabilidad política, escaso interés, promoción a otros cargos públicos, etcétera (PREAL, 2002). Lo anterior ilustra un problema relevante, pues no resulta difícil imaginar la complejidad de estructurar las reformas en el sector educativo en un contexto caracterizado por la inestabilidad de los responsables y sus equipos de trabajo, más aún cuando se toma en cuenta que muchas reformas se van definiendo al mismo tiempo que se aplican.

Gestionar estructuras complejas e implementar los cambios requiere de una alta capacidad de organización, conducción y operación de las políticas para el sector, tanto a escala macrosistema como aquellas que llegan a las escuelas y aulas. Al respecto, en este sexenio se perciben dos tipos de proyectos de gestión con atribuciones y efectos distintos.

El primero consiste en dos sistemas que originalmente fueron enunciados en los compromisos de campaña del presidente y posteriormente se concretaron mediante las reformas constitucionales: 1) la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (USICAMM) y 2) la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu). No obstante, ambos quedaron lejos de cubrir las expectativas que se tenían con respecto a su funcionamiento.

La USICAMM, por ejemplo, no logró superar la premisa de selección del magisterio a través de estándares (hoy perfiles profesionales) y, como en el sexenio anterior, mantuvo la modalidad de evaluación

¹⁹ De 1988 a la fecha los sexenios han contado con varios secretarios de Educación: Bartlett, Zedillo, Solana y Pescador (1988-1994); Alzati y Limón (1994-2000); Tamez (2000-2006); Vázquez, Lujambio y Córdova (2006-2012); Chuayffet, Nuño y Granados (2012-2018), y Moctezuma, Gómez y Ramírez (2018-2024). Únicamente en un sexenio el responsable de la SEP se mantuvo durante todo el periodo.

mediante pruebas, sólo que esta vez sin su efecto punitivo. Por su parte, Mejoredu, creado a partir del extinto Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), por medio de una comisión nacional, sería la instancia encargada de brindar sentido y sustento al concepto de mejora continua en educación; de establecer indicadores, criterios y lineamientos para el sistema educativo, así como de instaurar y mantener vínculos de colaboración con las autoridades educativas locales. No obstante, la presencia y el lugar de este modelo fueron, por decir lo menos, confusos y limitativos para cubrir sus funciones. Han mantenido una posición bastante vulnerable en la estructura del sector, lo que se ha reflejado, incluso, a través de la reciente iniciativa presidencial que solicita su desaparición, al igual que la de otros seis organismos públicos (Cámara de Diputados, 2024).

El segundo tipo de proyectos estuvo dirigido a las escuelas y a la participación de los actores escolares en la toma de decisiones, mediante: 1) el programa La Escuela es Nuestra y 2) los Consejos Técnicos Escolares (CTE), que tienen un componente de gestión perceptible a través de su funcionamiento.

Esta forma de participación social en la educación se sustenta en la relación positiva que se genera entre la escuela y la comunidad, al establecer relaciones de confianza y colaboración (Santizo, 2011). En nuestro país tampoco es algo nuevo, hay varias experiencias al respecto, por ejemplo, el programa Escuelas de Calidad, el Certificado de Infraestructura Escolar Nacional o Escuelas al Cien.

En este sexenio, le tocó al programa La Escuela es Nuestra tratar de enlazar la escuela con la comunidad; sin embargo, hay más dudas que certezas sobre su funcionamiento, lo cual se debe a la carencia de información sobre el alcance y el efecto que ha tenido el programa en las escuelas, la falta de claridad en la selección de las participantes, así como la transparencia en el uso del presupuesto que le fue asignado (Pliego, 2024).

Por su parte, los CTE se establecieron como espacios de análisis y toma de decisiones sobre lo que ocurre en la comunidad escolar, premisa que forma parte del discurso del sexenio respecto de la revalorización de la docencia. Sin embargo, aunque es deseable dotar de autonomía a

las escuelas, esto no deja de ser un asunto complicado. Por ejemplo, los ejercicios de autonomía no pueden convertirse en rutinas bajo una dirección instrumental que guíe su acción, aun cuando se presenten como recomendaciones. Asimismo, este tipo de experiencias deben considerar la carga de trabajo que ya tienen los docentes para no convertirse en una tarea adicional, ya que esto termina por disolver la creatividad, el interés y el compromiso de los profesores para construir un colectivo de trabajo escolar. Finalmente, la premura con que se realizaron los cambios afectó la operación de los CTE, pues, aunque en el artículo 109 de la nueva Ley General de Educación, publicada en 2019, se establece que cada CTE debía contar con un comité de planeación y evaluación, los lineamientos para la integración, operación y funcionamiento de dichos centros en educación básica se publicaron hasta abril de 2024, a sólo tres sesiones de concluir el ciclo escolar (SEP, 2024).

CONSTRUCCIÓN PEDAGÓGICA Y POLÍTICA: LA NUEVA ESCUELA MEXICANA

Toda política educativa enlaza componentes valorativos sobre el papel de la educación en la formación de nuevas generaciones, así como principios pedagógicos que sustentan acciones destinadas a las escuelas y aulas. En la planeación del sexenio era necesario sustituir las premisas planteadas por otras reformas, por ejemplo, la calidad como principio de gestión educativa o la evaluación y el mérito como criterios de selección (Cfr. Granados, 2018). Ante ello, la Nueva Escuela Mexicana plantea nuevos principios y valores (véase el apartado 2 de este capítulo), que son la guía para orientar la reforma curricular en educación básica y media superior, así como para la elaboración de nuevos libros de texto.

En la nueva Ley General de Educación (DOF, 2019a), la NEM se perfila como un modelo educativo diferente, contrario a los implementados con anterioridad, a los que se califica de neoliberales y entreguistas, alineados a los dictados de organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La visión más estructurada de la NEM se planteó en la primera versión de la propuesta curricular, donde se apreciaban construcciones

disruptivas con los planteamientos pedagógicos anteriores, en especial al reivindicar la educación como una tarea eminentemente política, así como al incorporar elementos y principios de la educación popular, la pedagogía crítica, los proyectos alternativos de país, los enfoques críticos y epistémicos del Sur y las perspectivas comunitarias. En este sentido, es comprensible que sus planteamientos se convirtieran en foco de discusiones, oposición y crítica, lo que llevó a sus detractores a calificarla rápidamente de retroceso, fracaso, regresión o adoctrinamiento ideológico (Camarillo, 2022).

Dar sentido a la NEM ha sido una de las cuestiones más difíciles que enfrentó la política educativa de López Obrador; su corto trayecto ha estado impregnado de un amplio espectro interpretativo y, aunque se ha constituido en referente obligado en discursos oficiales, declaraciones de servidores públicos, diseño de procesos de formación y capacitación docente, del trabajo pedagógico en las aulas, etcétera, aún se debe considerar como un modelo en proceso de construcción al que le quedan muchas cosas por definir.

RECAPITULACIÓN DE LA POLÍTICA EN EDUCACIÓN BÁSICA AL FIN DE CICLO

El primer compromiso del sexenio fue erradicar la “mal llamada reforma educativa”; posteriormente, al igual que en otros gobiernos, se sucumbió a la intención de refundarlo todo. En política educativa, uno de los grandes dilemas consiste en reestructurar amplios componentes del sistema o sólo algunos de ellos. La 4T eligió la primera opción y, con ello, una línea de acción a contrarreloj, bajo la necesidad de construir un modelo, sus componentes y estrategias; por lo cual, como ha ocurrido otras veces, la implementación del modelo se dio en el último tramo de la vida sexenal, sin tiempo para su valoración o certidumbre de continuidad en el gobierno que está por iniciar. Seguimos sin entender que, en educación, la premura y la improvisación no son buenas consejeras.

La política para la educación media superior en el sexenio de López Obrador

JESÚS AGUILAR NERY
MÓNICA LÓPEZ RAMÍREZ
SANTIAGO ANDRÉS RODRÍGUEZ

¿QUÉ SE PRETENDÍA?

La política en la educación media superior durante el último sexenio estuvo organizada en seis grandes líneas (SEP, 2019c):

- 1) *Educación con calidad y equidad.* Acciones encaminadas a la reducción de brechas sociales, inclusión y no discriminación, con la creación de ambientes de seguridad y prevención de violencia y sustentables; reforzar procesos administrativos y de gestión escolar para la operación de las escuelas; revalorizar la educación técnica y tecnológica, y promover la formación pertinente y acorde con las necesidades sociales para garantizar el aprendizaje, la permanencia y la conclusión de estudios.
- 2) *Contenidos y actividades para el aprendizaje.* Acciones dirigidas a fortalecer el aprendizaje de los estudiantes en las distintas áreas de conocimiento y recreativas por medio del uso de materiales tecnológicos y medios electrónicos, con énfasis en la formación y capacitación para el trabajo, así como la detección y seguimiento de talento y de egresados.
- 3) *Dignificación y revalorización del docente.* La línea apuntó a la evaluación, formación, actualización, capacitación y profesionalización de profesores, así como a la revisión de las condiciones laborales y contractuales y los trabajos administrativos.

- 4) *Gobernanza del sistema educativo*. Promover la coordinación y colaboración con autoridades federales y estatales, con otros tipos educativos (básica y superior), con el sector productivo, con padres de familia y con la sociedad civil; fomentar el trabajo colaborativo entre los subsistemas de manera regional, así como desarrollar sistemas de control escolar y administrativo.
- 5) *Infraestructura educativa*. La línea se centra en el diagnóstico, la garantía de servicios básicos, fortalecer el equipamiento tecnológico y crear un espacio para brindar apoyo vocacional y psicológico a estudiantes y docentes.
- 6) *Financiamiento y recursos*. Fortalecer el uso eficiente de recursos, mecanismos de rendición de cuentas y la participación de diversos actores para la obtención de recursos y aportaciones.

¿QUÉ FUE LO QUE SUCEDIÓ Y EFECTIVAMENTE SE LOGRÓ?

En cuanto a la línea de educación con calidad y equidad, se implementaron programas y becas: la Beca Universal para el Bienestar Benito Juárez y las Becas Elisa Acuña; la continuidad de programas como la Educación Dual y Prepa en Línea-SEP; el fortalecimiento de telebachilleratos, y la creación de la Dirección General de Bachillerato Tecnológico de Educación y Promoción Deportiva. Si bien estos programas tuvieron efectos positivos y contribuyeron a reducir el abandono escolar del ciclo 2018-2019 al 2021-2022 (de 13% a 10.2%) y al incremento de la eficiencia terminal (de 64.8% a 68.5%), también hubo resultados negativos: la absorción disminuyó de 106.3% a 90.3% y la matrícula se redujo al pasar de 5.6 millones de estudiantes en 2018-2019 a 5.4 millones en 2022-2023 (SEP, 2018b, 2019f, 2020, 2021, 2022c y 2023c; cuadro 3).

CUADRO 3. INDICADORES EDUCATIVOS EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR, 2018-2024 (MILLONES DE ALUMNOS Y PORCENTAJES)

Matrícula	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Matrícula total [*]	5.6	5.5	5.4	5.2	5.4
Absorción	106.3	102.1	91.1	90.3	100.2
Abandono escolar	13.0	10.3	11.6	10.2	8.7
Reprobación	12.9	9.0	12.2	12.7	12.5
Eficiencia terminal	64.8	66.7	64.9	68.5	75.6
Tasa de terminación	64.2	65.6	62.1	62.1	62.0
Cobertura total [*]	84.2	83.2	80.2	78.4	80.8
Tasa neta de escolarización (15 a 17 años)	63.6	63.2	62.2	60.7	62.5

^{*} Incluye la matrícula escolarizada y no escolarizada.

Fuente: SEP (2019f, 2020, 2021, 2022c y 2023c).

Respecto a la línea sobre contenidos y actividades para el aprendizaje, el mayor esfuerzo se realizó en la revisión e implementación del Marco Común Curricular para la Educación Media Superior (MC-CEMS), plasmado en el acuerdo del 17 de agosto de 2022 (DOF, 2022a), que resalta la formación integral, la importancia de los docentes, las escuelas abiertas y orientadoras, y la visión humanista de esta reforma.

El logro sobre la dignificación y revalorización del docente se materializó en estrategias y acciones para dar seguimiento a los procesos de admisión y promoción vertical y horizontal; la definición de perfiles profesionales; la implementación de cursos para el desarrollo de habilidades docentes y tecnológicas, de habilidades en cargos directivos y de supervisión acorde con los objetivos de la Nueva Escuela Mexicana, así como el impulso de programas de sabáticos y becas-comisión, pero esto exclusivamente para los docentes de tiempo completo. Lo anterior representa un problema, dado que se estima que la mayoría de los docentes de educación media superior (58.7%) tienen un contrato por horas, es decir, no cuentan con estabilidad laboral y enfrentan una precariedad que ocasiona que, con frecuencia, tengan que recurrir a un

segundo empleo para mejorar sus ingresos (Mejoredu, 2023), siendo éste un problema urgente de atender y al cual no se le ha brindado respuesta.

Las acciones sobre la línea de gobernanza en la escuela se concentraron en impulsar y fortalecer las Comisiones Estatales para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CEPPEMS), así como la vinculación entre las instituciones y los sectores productivo y social. Se diseñó y desarrolló el Sistema Estadístico para la Educación Media Superior, con vistas a recabar información sobre la estructura demográfica, el egreso de la educación básica y la absorción del nivel. Se mantuvo contacto con organismos internacionales y nacionales, y la participación de la subsecretaría en comisiones intersecretariales.

Con respecto a la línea de infraestructura, se buscó establecer condiciones dignas de servicios básicos, adecuaciones y adquisición de equipamiento y bienes y servicios de telecomunicación y conectividad a internet, así como licitaciones para el mantenimiento de los planteles. Pero hasta 2023 apenas se autorizaron cinco nuevos centros educativos pertenecientes a organismos descentralizados y la creación del Centro de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales (CETAC).

En la línea de financiamiento y recursos, se contó con un crecimiento en el nivel, pero a precios de 2024 se observa que fue mínimo, pues de 128 078.9 millones de pesos en 2018 pasó a 136 510.3 en 2022 y, según cifras preliminares, el gasto sería de 147 millones de pesos en 2023 (SHCP, 2000 a 2024). Sin embargo, de 2019 a 2022 se ejerció un monto menor al aprobado, posiblemente como consecuencia de la pandemia de la COVID-19 (CEFP, 2023). Las acciones se dirigieron a la creación del Sistema Integral de Supervisión y Seguimiento Institucional (SISSI), a la presentación de informes de rendición de cuentas de escuelas públicas, a la reestructuración del presupuesto orientado a las Becas para el Bienestar Benito Juárez y un impulso a la participación de la comunidad escolar para la obtención de recursos.

Un evento que impactó al subsistema fue la pandemia de la COVID-19 durante el sexenio, ante la cual se tomaron diversas medidas, como los comités de salud y la estrategia Aprende en Casa Bachillerato/ Jóvenes en TV y programas de atención a la población estudiantil en

sistemas escolarizados y abiertos, con énfasis en cuestiones socioemocionales. Se instruyó a los docentes para mantener el contacto con los alumnos a través de herramientas tecnológicas y digitales. En cuestiones de admisión y promoción de maestros, se establecieron criterios excepcionales para asignar plazas vacantes. Al retorno se promovió el cuidado de la salud emocional y mental por medio de cursos como “Retorno seguro” y “Salud mental y bienestar en las escuelas en la nueva normalidad”, coordinados en conjunto con la Secretaría de Salud.

¿QUÉ QUEDA POR HACER?

Respecto a la línea de educación de excelencia, inclusiva y con equidad, hubo un énfasis en incidir en los contenidos y el trabajo en las aulas —podría decirse que, en la permanencia—, pero se dejó de lado la cobertura, por lo que se debe retomar para hacer cumplir el derecho a cursar satisfactoriamente el nivel medio superior. Aunque las becas han tendido hacia la universalización, al ser montos reducidos no cubren el costo de oportunidad y no necesariamente se destinan a donde más se necesitan, por ejemplo, a las zonas urbanas y de pobreza extrema, o siguiendo un auténtico enfoque de género. En otras palabras, deberían combinarse principios de distribución de tendencia universalista con el reconocimiento de las diferencias y desigualdades (Aguilar, 2019b; BM, 2013).

El MCCEMS está en marcha a partir del ciclo 2023-2024, por lo que se impone la necesidad de estudiar cómo se está desarrollando en los distintos subsistemas debido a la enorme heterogeneidad y condiciones institucionales en el país, a fin de conocer sus diversas traducciones, apropiaciones, resistencias y avances. Cabe esperar que la nueva administración que iniciará en el último trimestre de 2024 no cancele la reforma, aunque es posible, como fue en el caso del Nuevo Modelo Educativo del sexenio peñista que apenas duró dos años.

En cuanto a la dignificación y revalorización docente, la propuesta de ingreso y promoción sigue siendo inercial y debería no sólo cumplirse a cabalidad, sino resolver los reclamos y transparentar las vacantes y los procesos de asignación de plazas y promociones, ya que no son claros

ni equivalentes en toda la República. Si bien se intentó desarrollar, por enésima vez, un Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación (SNMCE), todavía resta conocer los efectos de los nuevos planes de formación, los cuales supuestamente intentan sustituir la visión carencial y capacitadora del profesorado por una perspectiva de formación situada. Debe impulsarse la articulación y la coordinación entre docentes, directivos y autoridades, relacionadas con los ajustes que posibiliten el trabajo interdisciplinario, la evaluación formativa y el trabajo por proyectos. Asimismo, hay que asegurar que el profesorado que sólo está contratado por asignatura se integre en los procesos formativos y haya adecuaciones en la formación inicial y continua del magisterio para impulsar la interdisciplinariedad que supuestamente el MCCEMS fomenta. También debe considerarse el acompañamiento derivado del retraso de la puesta en marcha de la reforma curricular, para cumplir con lo esperado.

Tal vez lo más destacable en cuanto a la línea de gobernanza en la escuela fue activar o fortalecer los órganos de planificación estatal, conocidos como CEPPEMS, pero parece que prevalece en ellos un énfasis administrativo más que académico. Queda pendiente una política con miras a la profesionalización de los equipos técnicos estatales (ahora es casi arbitrario) y de las autoridades en los subsistemas del nivel medio superior, porque en muchos casos responden a intereses de todo tipo, menos educativos.

La reducción del presupuesto en lo que va del sexenio, sin duda, impactó en el impulso de políticas de ampliación de la cobertura y, con ello, de la línea enfocada en la infraestructura educativa. En conjunto con la disminución de matrícula durante tres ciclos de la presente administración, esto revela la falta de una política de mejoramiento, incluso de los planteles federales, pues lo único que se concretó fue un diagnóstico de sus condiciones por “regularizar”, que implica a 45% de los planteles. Asimismo, es necesario contar con recursos suficientes para atender, al menos, a 32% de las escuelas federales que requieren una intervención urgente (SEMS, 2022), pero de seguro serán más, si consideramos los organismos descentralizados o de sostenimiento exclusivamente estatal. La falta de mantenimiento, equipos e insumos,

sobre todo en los bachilleratos tecnológicos, los rezaga y los condena a la obsolescencia y a la falta de cumplimiento con su misión.

Los vaivenes de la economía y la tendencia a reducir el presupuesto del nivel medio deben revertirse (y exigir que así sea), ya que este tramo educativo se ha hecho obligatorio y justiciable desde 2022. Por ello, es menester que se provean los recursos suficientes que, efectivamente, prioricen la educación. La idea no es sólo volver a los niveles de presupuesto previos (de 2015) o con un aumento inercial, sino contar con recursos para atender, ampliar y mejorar la infraestructura y el equipamiento de los planteles más rezagados. Asimismo, el financiamiento debe acompañar los cambios que tuvo el nuevo MCEMS (que incluyó el aumento de 32 horas en el bachillerato tecnológico) y, en especial, crear una fórmula o mecanismo para cerrar brechas entre entidades federativas y subsistemas, que busque homologar los salarios, las condiciones laborales y de prestaciones entre subsistemas, sobre todo de los organismos descentralizados, como el Cecyte y Conalep, y todos los subsistemas semipresenciales, ya que son los más precarizados y, además, reciben al alumnado con más dificultades por rezago académico y condiciones socioeconómicas precarias para seguir aprendiendo.

Las personas con discapacidad y la política de inclusión educativa

JUDITH PÉREZ CASTRO

LA SITUACIÓN DE ARRANQUE Y LAS PROPUESTAS DEL NUEVO GOBIERNO

La situación de las personas con discapacidad es un tema que ha ocupado un lugar preponderante en el discurso de esta administración federal. En el diagnóstico que se hacía al inicio del sexenio se destacaba que un amplio sector de la población mexicana carecía de oportunidades para ingresar en el sistema educativo y, sobre todo, para adquirir los aprendizajes necesarios que los llevaran a mejorar sus condiciones de vida (SEP, 2019d).

La respuesta gubernamental abarcó diferentes ámbitos; el primero consistió en la armonización legislativa y del marco normativo. De este modo, en 2019, se reformó el artículo 3º constitucional y, por primera vez, se estableció que la educación que imparta el Estado debe ser inclusiva, además de universal, pública, gratuita y laica. Como parte de este proceso, se emitieron la Ley General de Educación (DOF, 2019a) y la Ley General de Educación Superior (DOF, 2021). El carácter inclusivo de la educación quedó desglosado en la primera de estas leyes, en la que se señala que el Estado eliminará “toda forma de discriminación y exclusión, así como las demás condiciones estructurales que se convierten en barreras al aprendizaje y la participación” (DOF, 2019a: 2).

El segundo ámbito fue la promulgación de la Estrategia Nacional de Educación Inclusiva (ENEI) (SEP, 2019d), en el marco de la Nueva Escuela Mexicana (NEM), sustentada en el enfoque de la educación inclusiva para la mejora de la eficacia escolar. Su prioridad fue la po-

blación excluida o en riesgo de exclusión educativa, fundamentalmente las personas con discapacidad, con aptitudes sobresalientes, indígenas, afromexicanos y migrantes. El objetivo era transformar el sistema de enseñanza para hacerlo inclusivo, flexible y pertinente, para lo cual se determinaron seis ejes rectores: 1) armonización legislativa y normativa; 2) desarrollo de modelos de atención con enfoque inclusivo; 3) formación de los agentes educativos; 4) sistema integral de información para la educación inclusiva; 5) centros educativos accesibles para el aprendizaje y la participación, y 6) estrategias de comunicación y vinculación a favor de la inclusión intersectorial.

El tercer y último ámbito consistió en la distribución de un apoyo económico entregado bimestralmente a las personas con discapacidad de entre 0 y 29 años (DOF, 2019c). La población en edad escolar, niñas, niños, adolescentes y jóvenes con discapacidad, fueron considerados un segmento prioritario; además, para las personas de entre 30 y 64 años, se determinó que podrían recibir el recurso siempre y cuando pertenecieran a comunidades indígenas o afromexicanas, o bien, radicaran en localidades con marginación alta y muy alta.

LOS LOGROS EN LA INCLUSIÓN EDUCATIVA

La política de inclusión de este sexenio tuvo como horizonte el derecho a la educación y para garantizarlo se buscó reconstruir el sistema educativo. En el tema de la inclusión de las personas con discapacidad, la ENEI tuvo un papel protagónico, especialmente en la educación obligatoria.

Una de las metas de la administración federal era ampliar la cobertura de los servicios educativos, principalmente para los sectores más desfavorecidos. Sin embargo, en este periodo, la matrícula de las personas con discapacidad tuvo un crecimiento acotado; en la educación básica, el número de estos estudiantes llegó a 634 091 en el ciclo escolar 2022-2023, un incremento de 6.4% con respecto a 2018-2019 (SEP, 2019f y 2023c). Por su parte, la educación media superior tuvo un importante decrecimiento; en 2018-2019, los Centros de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED) atendían a un total de 27 878

alumnos (SEP, 2019f y 2023c) y en 2022-2023 la matrícula había descendido a 13 800 (SEP, 2023b).

Para favorecer la pertinencia y accesibilidad educativa, la ENEI (SEP, 2019d) se concentró en la transformación de las políticas, culturas y prácticas pedagógicas, así como en la identificación de las barreras para el aprendizaje, ambos elementos del enfoque de la educación inclusiva. Las principales medidas fueron, por un lado, la formación de los docentes de escuelas regulares en el Diseño Universal para el Aprendizaje (SEP, 2022b) y, por otro, la incorporación de un diagnóstico sobre las barreras para el aprendizaje en el Programa de Mejora Escolar Continua, así como estrategias para su eliminación (SEP, 2023b).

En cuanto a los espacios y materiales pedagógicos, se mejoraron las instalaciones en 44 299 comunidades escolares en colaboración con el programa La Escuela es Nuestra (SEP, 2023b); para el ciclo 2022-2023, se estimaba que 34.3% de los planteles de educación básica y 38.6% de los de media superior contaban con infraestructura adaptada para personas con discapacidad. Además, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos continuó con la producción de libros de texto en braille y macrotipo, de manera que, para ese mismo año escolar, 22% de las escuelas de educación básica y 1.3% de las de media superior disponían de materiales adaptados (SEP, 2023b).

La excelencia educativa también fue parte de la política de inclusión. La principal medida en la educación básica fue la restructuración de los planes y programas de estudio, a fin de hacerlos congruentes tanto con el marco normativo como con el enfoque humanista de la NEM. Uno de los ejes transversales fue precisamente la inclusión (DOF, 2022b; SEP, 2022a); con respecto a las personas con discapacidad, se buscó construir relaciones pedagógicas entre los estudiantes y los ámbitos comunitario y local, para que todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los distintos niveles educativos fuesen reconocidos en el contexto de la diversidad y, al mismo tiempo, garantizar las condiciones para el ejercicio de sus derechos (SEP, 2022a).

Finalmente, en la educación superior los avances fueron más modestos. En el marco de la ENEI (SEP, 2019d) se implementaron algunas medidas para ampliar la presencia de las personas con discapacidad.

Para el ciclo 2022-2023, la matrícula total había llegado a 71 020 estudiantes con esta condición de vida. Los incrementos más significativos se registraron en las universidades federales y las interculturales, así como en las escuelas normales, con 101.3%, 71.9% y 45.3%, respectivamente (SEP, 2023b).

LOS ASUNTOS PENDIENTES

La inclusión fue uno de los principios que guio la política educativa durante el sexenio; en particular, se privilegió el enfoque de la educación inclusiva, que constituyó la base para la ENEI. Sin embargo, la discusión conceptual no logró permear en las dimensiones estructural y pragmática (OEI, 2021), porque no se movilizaron recursos ni se implementaron acciones que reorientaran el funcionamiento y la organización del sistema. Tampoco se diseñaron estrategias para las escuelas, con el fin de fortalecer la presencia, la participación y el logro educativo de los niños, niñas y jóvenes con discapacidad.

En la educación básica, por ejemplo, la matrícula no tuvo un crecimiento significativo, mientras que en la educación media superior la situación fue todavía más crítica, dado que la población estudiantil decreció 50.5% entre 2019 y 2023 (SEP, 2019e y 2023b). El número de CAED también se redujo 9%; actualmente se estima que continúan en operación 264 planteles.

El gobierno federal y las autoridades educativas pusieron énfasis en la accesibilidad física y en los materiales didácticos; sin embargo, no se emprendieron acciones específicas que favorecieran los aprendizajes del alumnado y, mucho menos, se trabajó en una propuesta de mayor envergadura que contribuyera a superar la “falsa política de inclusión de las minorías” (Slee, 2012: 223) que, por décadas, ha primado en los programas dirigidos hacia la población con discapacidad.

La aspiración de la NEM de reconocer la diversidad del alumnado y garantizar el derecho a la educación se vislumbra aún lejana, en el marco de una reforma en el ramo que no dio como resultado nuevas relaciones pedagógicas entre los actores educativos ni en prácticas que

posibilitaran el cambio paulatino de la estructura escolar. Por otra parte, si bien se reconoció el lugar del profesorado como agente de cambio para el país y para la consecución de las metas educativas, en el tema de la inclusión dicho reconocimiento no se tradujo en el fortalecimiento de su formación ni en el desarrollo de programas de actualización y capacitación para la atención del alumnado con discapacidad.

La educación superior es tal vez donde más adeudos se tienen, no sólo en términos de presencia de las personas con discapacidad, ya que hasta 2023 sólo representaban 1.4% del total de la matrícula (ANUIES, 2022), sino en la construcción de instituciones más incluyentes. Hasta ahora se carece de una política sólida que abarque todos los subsistemas; incluso en la ENEI, el nivel superior ocupa un lugar marginal en el diagnóstico que se hace del sistema educativo y en las medidas propuestas. Consecuentemente, como ha ocurrido en gobiernos anteriores, la inclusión de este sector de la población quedó supeditada a las circunstancias de cada institución. Finalmente, aunque cada vez haya más evidencia, tanto en la investigación como en los informes de los establecimientos educativos, de la importancia que ha cobrado este tema, prevalece una lógica incrementalista desarticulada (Lindblom, 1992), más concentrada en tratar de resolver los problemas que se van presentando que en impulsar cambios en el orden y la cultura institucional.

Comentarios generales del capítulo: a modo de cierre

El análisis de la política educativa bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador revela un desfase entre la retórica de ruptura con el neoliberalismo, el propósito de asegurar el derecho a una educación de excelencia y la priorización de los más pobres y vulnerables, y lo que realmente se alcanzó a partir de las políticas implementadas. Por ejemplo, aunque se realizaron reformas constitucionales para fortalecer la rectoría del Estado en la educación y promover su carácter público, gratuito y laico, las acciones implementadas para mitigar las desigualdades educativas resultaron insuficientes, entre otras cosas, por la falta de incrementos presupuestales significativos. Así, aunque los programas de bienestar proveen apoyos directos y temporales a los grupos identificados como vulnerables, no contrarrestan las causas estructurales que generan las desigualdades educativas. Asimismo, la tendencia a la personalización de la agenda pública por parte del Ejecutivo, la ausencia de una reforma fiscal progresiva y los estragos generados por la pandemia de la COVID-19 generaron incertidumbre y limitaron la capacidad del Estado para garantizar el derecho a la educación.

La política educativa de esta administración buscó diferenciarse radicalmente de la reforma de Enrique Peña Nieto. Con el objetivo de contrarrestar la herencia del “periodo neoliberal”, se planteó el ideal de formar un nuevo tipo de ciudadano que resultara ajeno a los principios meritocráticos e individualistas promovidos por el modelo educativo anterior, y, por ende, virar hacia un modelo crítico, humanista y comunitario. La Nueva Escuela Mexicana, propuesta insignia para la educación básica y media superior, se presentó como el plan para cumplir con este objetivo. No obstante, su implementación enfrenta diversos desafíos; entre ellos, la insuficiente o nula capacitación docente, que resulta crucial para adoptar las nuevas metodologías de enseñanza y el

cambio paradigmático hacia el nuevo modelo. Además, si se toma en cuenta que la formación de un nuevo tipo de ciudadano es un proceso a largo plazo que requiere continuidad, infraestructura adecuada, un cambio profundo en la ideología educativa y el apoyo institucional para lograr un impacto duradero, no se previeron mecanismos que a corto y mediano plazo permitieran valorar los avances hacia la concreción del objetivo propuesto, constituyéndose así en una de las principales limitaciones de la propuesta.

La extensa reforma al artículo 3º constitucional añadió la obligatoriedad de la educación inicial y superior, con lo que se afirmó el derecho a la educación como un derecho humano fundamental, así como su carácter público, gratuito y laico. No obstante, persiste una brecha entre la normativa y su implementación efectiva, exacerbada por la carencia de insumos apropiados y los estragos provocados por la emergencia sanitaria de la COVID-19. Asimismo, a pesar de los cambios normativos orientados a eliminar el carácter punitivo de la evaluación docente, mejorar la educación de manera continua y revalorizar la carrera magisterial (desaparición del INEE y la creación de Mejoredu), las inconsistencias, las contradicciones en la legislación secundaria y la implementación limitada de programas de financiamiento han restringido el alcance de estas reformas. Lo anterior deja pendientes significativos en la mejora integral del sistema educativo mexicano.

El financiamiento a la educación ha sido un eje central, pero problemático, de la política estatal en nuestro país. A pesar de las expectativas generadas con la llegada de un gobierno identificado con la izquierda, las promesas de garantizar el derecho a la educación de 0 a 23 años, mejorar la situación del magisterio y reformular el modelo educativo no lograron concretarse, debido en parte a la crónica insuficiencia presupuestaria del sector durante el periodo, tendencia que siguió a la baja desde 2015, cuando el presupuesto educativo, en términos reales, alcanzó la cifra más alta de los últimos años. De esta manera, aunque se reformó el artículo 3º constitucional y se implementaron programas de focalización ampliada para beneficiar a los estudiantes de todos los niveles del sistema, la realidad financiera resultó insuficiente para cumplir efectivamente con el derecho a la educación. Por lo tanto, es imperativo

establecer mecanismos que aseguren el cumplimiento de las normativas y compromisos internacionales que ha asumido el país en materia de financiamiento educativo.

La construcción de la política educativa en el nivel básico, en el periodo de la 4T, ha sido un proceso complejo y multifacético; por ejemplo, las medidas para reducir las desigualdades y promover la equidad en el sistema se fincaron principalmente en la ampliación y el aumento de los montos distribuidos mediante los programas de becas escolares, que resultaron ser insuficientes para solventar las desigualdades estructurales y los rezagos de un sistema ampliamente heterogéneo. Por su parte, los intentos por fomentar la participación ciudadana y la consulta pública en la educación básica fueron bivalentes en términos de su claridad y eficacia. Así, la creación de nuevas estructuras de gestión para la mejora educativa, como USICAMM y Mejoredu, quedaron lejos de cubrir las expectativas para las que fueron creadas, entre otras cosas por su falta de integración en la estructura de la SEP y el reconocimiento de los propios actores educativos. A lo anterior se añade la inestabilidad del sector educativo, que es causada por la alta rotación de los secretarios de Educación, una de las características de las últimas administraciones en nuestro país.

Cabe resaltar que otros programas implementados en la educación básica, como La Escuela es Nuestra y los Consejos Técnicos Escolares también se distinguieron por enfrentar desafíos en su implementación, así como una falta crónica de información y transparencia en su gestión. En perspectiva, aunque hubo avances en ciertos aspectos de la política en la educación básica, como eliminar el carácter punitivo de la evaluación docente o la ampliación de los programas de becas escolares, en perspectiva quedan varios pendientes; entre ellos, la necesidad de una mayor estabilidad administrativa y un enfoque que realmente permita afrontar de forma integral los factores que generan las desigualdades estructurales que existen en el sistema de educación básica.

En cuanto a las políticas para la educación media superior, durante el periodo éstas se centraron en seis líneas principales de acción: calidad y equidad, contenidos y actividades, dignificación docente, gobernanza, infraestructura, y financiamiento. Al respecto, los resultados obte-

nidos fueron bivalentes; por ejemplo, aunque se crearon programas de becas y se fortaleció la educación dual, durante el periodo la matrícula disminuyó y no se logró una ampliación significativa de la cobertura. Asimismo, se avanzó en la implementación del Marco Común Curricular, pero persisten retos en la transparencia y uniformidad de los procesos de admisión y promoción docente. En términos de infraestructura, aunque ésta mejoró durante el periodo, fue de manera limitada y la pandemia de la COVID-19 obligó a tomar medidas emergentes que resultaron insuficientes para afrontar la situación. De esta forma, entre las acciones que quedan pendientes en la educación media superior se encuentra la necesidad de ampliar la cobertura, mejorar la asignación de recursos y asegurar la formación continua de los profesores. Asimismo, es urgente poner en marcha acciones para cerrar las brechas de acceso a este nivel educativo que hay entre las entidades federativas, garantizar condiciones laborales justas y salarios equitativos para los profesores y subsanar las precarias condiciones que existen en algunos de los subsistemas de educación media superior.

Finalmente, se promovió una política de inclusión educativa para personas con discapacidad, mediante la reforma del artículo 3º constitucional y la implementación de la Estrategia Nacional de Educación Inclusiva. Al respecto, aunque hubo avances en la armonización legislativa y se mejoraron las infraestructuras y algunos materiales pedagógicos, los resultados pueden considerarse limitados en términos generales. Así, tenemos que en educación básica se experimentó un limitado crecimiento de sólo 6.4% en la matrícula de estudiantes con discapacidad en educación básica, mientras que en educación media superior ésta decreció cerca de 50% durante este periodo presidencial. También resalta la insuficiencia de acciones encaminadas a favorecer los aprendizajes y fortalecer la formación del profesorado. En lo que respecta a la educación superior, la inclusión de personas con discapacidad sigue teniendo una gran deuda, pues la matrícula representa apenas un poco más de 1% del total. En perspectiva, puede señalarse que, aunque en el periodo hubo algunas medidas positivas, en términos generales se aprecia que las políticas de inclusión educativa aún no logran permear en las estructuras y prácticas del sistema. Por esta razón, persiste el pen-

diente de reorientar dichas políticas de inclusión con la finalidad de brindar soluciones más integrales y efectivas para garantizar el derecho a una educación inclusiva y de calidad para todos.

Referencias

- Aguilar Nery, Jesús (2019a), *Políticas de equidad en el nivel medio superior en México: una panorámica de cara al siglo XXI*, México, UNAM.
- Aguilar Nery, Jesús (2019b), “Política de becas en el nivel medio superior mexicano: crítica a sus principios distributivos”, *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. x, núm. 27, pp. 42-65, <<https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2019.29.522>>, consultado el 30 de julio, 2024.
- Aguilar Nery, Jesús (2015), “Programas educativos compensatorios en México. Problemas de equidad y de conocimiento”, *Perfiles Educativos*, vol. 37, núm. 147, pp. 183-200, <https://perfileseducativos.unam.mx/iisue_pe/index.php/perfiles/articulo/view/47274/42555>, consultado el 30 de julio, 2024.
- Arista, Lidia (2024). “AMLO entrega megaproyectos con altos costos y con miniresultados”, *Expansión Política*, 3 de febrero, <<https://politica.expansion.mx/presidencia/2024/02/03/mega-proyectos-amlo-altos-costos-pocos-resultados>>, consultado el 2 de septiembre, 2024.
- ANUIES (2022), *Anuario educación superior. Técnico superior, licenciatura y posgrado 2022-2023 V.1.1*, <<http://www.anui.es/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>>, consultado el 30 de julio, 2024.
- Arista, Lidia (2022), “AMLO defiende contenido educativo: ‘No vamos a formar ciudadanos deshumanizados’”, *Expansión*, 27 de abril, <<https://politica.expansion.mx/presidencia/2022/04/27/amlo-defiende-contenido-educativo-ciudadanos-deshumanizados>>, consultado el 30 de julio, 2024.
- Becas Benito Juárez (*s. d.*), “Becas Elisa Acuña”, <<https://becasbenitojuarez.net/becas-elisa-acuna/>>, consultado el 26 de julio, 2024.
- BM (2020), “La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial”, comunicado de prensa núm. 2020/209/EFI, <<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plun->

- ge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>, consultado el 30 de julio, 2024.
- BM (2013), *Después de la educación media superior: un análisis para el estado de Oaxaca*, México.
- Camarillo, Mario (2022), “SEF pretende abandonar educación moderna a favor de planes ideologizados”, *La Crónica*, 19 de abril, <<https://www.cronica.com.mx/nacional/docentes-acusan-sep-abandona-educacion-real-plan-ideologizado.html>>, consultado el 30 de julio, 2024.
- Capital 21 (2023), “Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec lleva desarrollo económico al sureste: AMLO”, 21 de marzo, <<https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=38532>>, consultado el 2 de septiembre, 2024.
- Casar, María Amparo y Leonardo Núñez González (2022), “¿Primero los pobres? La política social: un barco a la deriva”, *Nexos*, 1 de febrero, <<https://www.nexos.com.mx/?p=64772>>, consultado el 30 de julio, 2024.
- Castañeda Garza, Diego (2024), *Desiguales. Una historia de la desigualdad en México*, México, Debate.
- Cedillo, Laura (2017), “Retos del INEE ante la evaluación docente”, en Ángel Díaz Barriga (coord.), *Docencia y evaluación. La reforma educativa de 2017*, México, UNAM, pp. 63-266.
- CEFP (2023), *Gasto de educación media superior, 2018-2023. Nota informativa*, México, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, <<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2023/notacefp0262023.pdf>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Compañ García, Juan Rubén (2017), “La precarización en los docentes de nuevo ingreso de la escuela secundaria”, *Distancia por tiempos*, blog de *Nexos*, 14 de junio, <<https://educacion.nexos.com.mx/la-precarizacion-en-los-docentes-de-nuevo-ingreso-de-la-escuela-secundaria/>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Conapo (2023), *Proyecciones de la población de México y entidades federativas, 1950-2070*, <<https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2020-2070>>, consultado el 31 de julio, 2024.

- CPEUM (2019), <<https://www.constitucionpolitica.mx/versiones-anteriores/2019>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Díaz Barriga, Ángel (2017), “Introducción”, en *idem* (coord.), *Docencia y evaluación. La reforma educativa de 2017*, México, UNAM, pp. 14-61.
- Díaz Barriga, Frida (2006), *Enseñanza situada: vínculo entre la escuela y la vida*, México, McCraw-Hill.
- Díaz Barriga, Frida y Abraham Heredia Sánchez (2021), *Casos de enseñanza: aprendizaje situado para solucionar problemas complejos y tomar decisiones*, México, UNAM.
- DOF (2023a), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, en materia de Salud Alimentaria en las escuelas”, 20 de diciembre, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5711999&fecha=20/12/2023#gsc.tab=0>, consultado el 31 de julio, 2024.
- DOF (2023b), “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el fin de incluir el Anexo Transversal Anticorrupción”, 13 de noviembre, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5708370&fecha=13/11/2023#gsc.tab=0>, consultado el 31 de julio, 2024.
- DOF (2022a), “Acuerdo número 17/08/22 por el que se establece y regula el Marco Curricular Común de la Educación Media Superior”, 9 de septiembre, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663344&fecha=02/09/2022#gsc.tab=0>, consultado el 31 de julio, 2024.
- DOF (2022b), “Acuerdo número 14/08/22 por el que se establece el Plan de Estudio para la educación preescolar, primaria y secundaria”, 19 de agosto, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5661845&fecha=19/08/2022#gsc.tab=0>, consultado el 31 de julio, 2024.
- DOF (2021), “Decreto por el que se expide la Ley General de Educación Superior y se abroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior”, 20 de abril, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616253&fecha=20/04/2021#gsc.tab=0>, consultado el 31 de julio, 2024.

- DOF (2020), “Programa sectorial de educación, 2020-2024”, 6 de julio, pp. 94-319, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa_Sectorial_de_Educaci_n_2020-2024.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- DOF (2019a), “Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa”, 30 de septiembre, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019#gsc.tab=0>, consultado el 31 de julio, 2024.
- DOF (2019b), “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0>, consultado el 31 de julio, 2024.
- DOF (2019c), “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal”, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551351&fecha=27/02/2019#gsc.tab=0>.
- Durkheim, Émile (1973), *Educación y sociología*, trad. Janine Muls de Liarás, Barcelona, Península.
- Echeverría, Bolívar (1997), “Lo político de la política”, *Theoría. Revista del Colegio de Filosofía*, núm. 4, pp. 11-21, <<https://doi.org/10.22201/ffyl.16656415p.1997.4.147>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Fonseca-Bautista, César Darío (2022), “Ausencias, paradojas y tensiones en la formación ciudadana de jóvenes bachilleres mexicanos”, *Edetania. Estudios y Propuestas Socioeducativas*, núm. 61, pp. 149-170, <https://doi.org/10.46583/edetania_2022.61.962>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Fuentes, Mario Luis y Saúl Arellano (2024), *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México, 2023*, México, UNAM.
- Galinelli, Bernardo y Migliore Alejandra (2015), “Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?”, en María Laura Pagani, Mariel Alejandra Payo y Bernardo Galinelli (comps.), *Estudios sobre gestión pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*, Buenos Aires, Subsecretaría para la Modernización del Estado, pp. 11-34,

- <<https://docplayer.es/21568739-Estudios-sobre-gestion-publica.html>>, consultado el 2 de septiembre, 2024.
- Garduño Rubio, Teresita (2023), “Marco curricular para la Nueva Escuela Mexicana: un análisis crítico”, *El Cotidiano*, vol. 38, núm. 238, pp. 33-45.
- Granados Roldán, Otto (2018), *Reforma educativa*, México, FCE.
- Hornes, Martín y Carolina Maglioni (2018), “Los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. El rol de los saberes expertos en la expansión de los programas de transferencias monetarias”, *Debate Público. Reflexiones en Trabajo Social*, año 8, núms. 15-16, pp. 107-119, <https://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2018/12/14_Hornes.pdf>, consultado el 1 de septiembre, 2024.
- IMCO (2023), “Falta presupuesto para atender los retos educativos”, 7 de noviembre, <<https://imco.org.mx/falta-presupuesto-para-atender-los-retos-educativos/>>, consultado el 2 de septiembre, 2024.
- INEA (2023), “Estimaciones del rezago educativo al 31 de diciembre de cada año, INEA”, <<https://www.gob.mx/inea/documentos/rezago-educativo>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- INEGI (2023), *PIB, índices por actividad económica*, <<https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#tabulados>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Jaramillo-Molina, Máximo Ernesto (2019), “Acostumbrados a vivir del Estado’: mitos en la construcción social del (in)merecimiento de programas sociales”, *Nexos*, 25 de junio, <<https://economia.nexos.com.mx/acostumbrados-a-vivir-del-estado-mitos-en-la-construccion-social-del-inmerecimiento-de-programas-sociales/>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Lindblom, C. (1992), “La ciencia de ‘salir del paso’”, en Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 227-254.
- lopezobrador.org (2022), “Combate a la corrupción y austeridad fortalece soberanía tecnológica de México”, <<https://lopezobrador.org.mx/2022/08/09/combate-a-la-corrupcion-y-austeridad-fortalece-soberania-tecnologica-de-mexico/>>, consultado el 30 de julio, 2024.

- Luna, Fernanda (2023), *Financiamiento educativo*, Buenos Aires, SITEAL/UNESCO, <<https://siteal.iiep.unesco.org/eje/financiamiento/>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Márquez Jiménez, Alejandro (2024), “Análisis del presupuesto educativo durante la administración de Andrés Manuel López Obrador”, presentación para el Programa Universitario de Estudios sobre la Educación Superior (mimeo).
- Marsan, Eduardo (2024), “Éste es el origen de la frase ‘Por el bien de todos, primero los pobres’, un postulado priista que encumbrió a AMLO”, *Infobae*, 28 de mayo, <<https://www.infobae.com/mexico/2024/05/28/este-es-el-origen-de-la-frase-por-el-bien-de-todos-primero-los-pobres-un-postulado-priista-que-encumbro-a-amlo/>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Mejoredu (2023), *Las y los docentes de educación media superior: características sociodemográficas, profesionales y condiciones institucionales*, México, <https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/las_y_los_docentes_de_ems_cspci_informe.pdf>, consultado el 2 de septiembre, 2024.
- Méndez Martínez, José Luis (2020), “Definición y etapas de las políticas públicas. ¿Qué son las políticas públicas?”, *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina* [sitio web], <<https://estadopoliticaspUBLICAS.colmex.mx/definicion-y-etapas-de-las-politicas-publicas/>>, consultado el 1 de septiembre, 2024.
- Mercado, Laura (2017), “Profesión docente: los maestros ante las nuevas regulaciones para valorar su desempeño”, en Ángel Díaz Barriga (coord.), *Docencia y evaluación. La reforma educativa de 2017*, México, UNAM, pp. 267-376.
- Miller, Dinorah (2021), “El programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez”, en Niebla Guevara (coord.), *La regresión educativa. La hostilidad de la 4T contra la ilustración*, vol. 1, México, Grijalbo, pp. 215-246.
- Moreno, Carlos Iván y Diego Cedillo (2023), “PPEF 2024: crisis y precarización de la educación superior y ciencia”, *Distancia por tiempos*, blog de Nexos, 27 de septiembre, <<https://educacion.nexos.com.mx/ppef-2024-crisis-y-precarizacion-de-la-educacion-superior-y-la-ciencia/>>, consultado el 31 de julio, 2024.

- Moreno, Carlos Iván y Diego Cedillo (2022), “Educación superior, ciencia y tecnología en el PPEF 2023: otra oportunidad perdida”, *Distancia por tiempos*, blog de *Nexos*, 21 de septiembre, <<https://educacion.nexos.com.mx/educacion-superior-y-ciencia-en-el-ppef-2023-otra-oportunidad-perdida/>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Moreno, Carlos Iván y Diego Cedillo (2021), “Educación superior, ciencia y tecnología en el PPEF 2022: avances, rezagos y perspectivas”, *Distancia por tiempos*, blog de *Nexos*, 15 de septiembre, <<https://educacion.nexos.com.mx/educacion-superior-ciencia-y-tecnologia-en-el-ppef-2022-avances-rezagos-perspectivas/>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Muñoz, Alma E. y Laura Poy (2018), “AMLO firma y envía a San Lázaro sus propuestas en materia educativa”, *La Jornada*, 13 de diciembre, p. 6, <<https://www.jornada.com.mx/2018/12/13/politica/006n1pol>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- OEI (2021), *Educación inclusiva hoy. Iberoamérica en tiempos de Pandemia*, Madrid, OEI/Secretaría General.
- Ornelas, Carlos (2022), “Las etapas de la Nueva Escuela Mexicana”, *Distancia por tiempos*, blog de *Nexos*, 23 de noviembre, <<https://educacion.nexos.com.mx/las-etapas-de-la-nueva-escuela-mexicana/>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- PREAL (2002), “¿Cuánto duran los ministros de educación en América Latina?”, *Formas y Reformas de la Educación*, vol. 4, núm. 12, <<https://www.thedialogue.org/analysis/cuanto-duran-los-ministros-de-educacion-en-america-latina/>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Presidencia de la República (2023), *Anexo Estadístico. 5 Informe de Gobierno 2022-2023*, <<https://www.gob.mx/presidencia/documentos/quinto-informe-de-gobierno-344019>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Presidencia de la República (2018), “Desde su origen, la Reforma Educativa y cada una de sus políticas ha tenido como fin último garantizar una educación de calidad: EPN”, 15 de mayo, <<https://www.gob.mx/epn/prensa/comunicado-157190>>, consultado el 31 de julio, 2024.

- Priego Vázquez, Lenin Bruno (2024), “¿Primero los pobres? Un análisis del programa La Escuela es Nuestra”, artículo ganador del segundo lugar, en la categoría Texto Académico, del I Premio Nacional de Políticas Públicas de El Colegio de México y la Universidad de Monterrey, <<http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.29488.78082>>, 19 de agosto, 2024.
- SEP (2023c), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2022-2023*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2022_2023.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Programas para el Bienestar (*s. d.*), <<https://programasparaelbienestar.gob.mx/programas-bienestar/>>, consultado el 26 de julio, 2024.
- Rodríguez, Roberto (2022), “Obligatoriedad y gratuidad de la educación superior ¿cambio de opinión?”, *Campus Milenio*, 29 de septiembre, <<https://suplementocampus.com/obligatoriedad-y-gratuidad-de-la-educacion-superior-cambio-de-opinion/>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Rueda, Mario, Imanol Ordorika, Manuel Gil y Roberto Rodríguez (2016), “Reforma educativa y evaluación docente: el debate”, *Perfiles Educativos*, vol. 38, núm. 151, pp. 190-206, <https://perfileseducativos.unam.mx/iisue_pe/index.php/perfiles/article/view/54924/48783>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Santizo, Claudia (2011), “Gobernanza y participación social en la escuela pública”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 50, pp. 751-773, <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662011000300005>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEMS (2022), *Conciencia histórica II*, México.
- SEP (2024), *Lineamientos para la integración, operación y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares de Educación Básica*, México, Subsecretaría de Educación Básica, <<https://educacionbasica.sep.gob.mx/lineamientos-para-la-integracion-operacion-y-funcionamiento-de-los-consejos-tecnicos-escolares-de-educacion-basica/>>, consultado el 31 de julio, 2024.

- SEP (2023a), *La Nueva Escuela Mexicana (NEM): orientaciones para padres y comunidad genera*, México, SEMS.
- SEP (2023b), *Quinto Informe de Labores*, México, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2018-2024/5to_informe_de_labores.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2023c), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2022-2023*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2022_2023.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2022a), “Anexo de estudio para la educación preescolar, primaria y secundaria, 2022”, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/792397/plan_de_estudio_para_la_educacion_preescolar_primaria_secundaria_2022.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2022b), *Marco Curricular Común, EMS 2022*, presentación en el marco de la Reunión del Conaedu, 23 y 24 de junio de 2022, Puebla, <<https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13516/1/images/MarcoCurricularComunEMS2022.pdf>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2022c), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2021-2022*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2021_2022.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2021), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2020-2021*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2020_2021.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2020), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2019-2020*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.

- SEP (2019a), *Hacia una Nueva Escuela Mexicana*, México, Subsecretaría de Educación Básica.
- SEP (2019b), *La Nueva Escuela Mexicana: principios y orientaciones pedagógicas*, México, SEMS, <<https://ecosistema.buap.mx/server/api/core/bitstreams/c208429a-2154-4d80-a3d5-b9ef68916dee/content>>, consultado el 31 de julio, 2024..
- SEP (2019c), *Líneas de política pública para la educación media superior*, México, SEMS.
- SEP (2019d), *Estrategia Nacional de Educación Inclusiva*, México, <https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/10301.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024..
- SEP (2019e). *Primer Informe de Labores*, México, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2018-2024/1er_informe_de_labores.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2019f), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2018-2019*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2018a), *Serie histórica y pronósticos de la estadística del sistema educativo nacional*, <<https://www.planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeindicadores.aspx>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2018b), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2017-2018*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2017_2018.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2017a), “Los fines de la educación en el siglo XXI”, <<https://www.gob.mx/sep/documentos/nuevo-modelo-educativo-99339?idiom=es>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2017b), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2016-2017*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.

- SEP (2016), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2015-2016*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2015_2016.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2015), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2014-2015*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_14_15.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2014), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2013-2014*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2013_2014.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2013), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2012-2013*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2012_2013.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2012), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2011-2012*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2011_2012.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2011), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2010-2011*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2010_2011.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2010), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2009-2010*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2009_2010.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SEP (2009), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2008-2009*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2008_2009.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.

- sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2008_2009.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2024), “Paquete económico y presupuesto, 2024”, <<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2024>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2023), “Cuenta pública”, <<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2023>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2022), “Cuenta pública”, <<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2022>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2021), “Cuenta pública”, <<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2021>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2020), “Cuenta pública”, <<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2020>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2019), “Cuenta pública”, <<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2019>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2018), “Cuenta pública”, <<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2018>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2017), “Cuenta pública”, <<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2017>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2016), “Cuenta pública”, <<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2016>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2015), “Cuenta pública”, <<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2015>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2014), “Cuenta pública”, <<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2014>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2013), “Cuenta pública”, <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/index.html>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2012), “Cuenta pública”, <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/index.html>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2011), “Cuenta pública”, <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/index.html>, consultado el 31 de julio, 2024.

- SHCP (2010), “Cuenta pública”, <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2010/index.html>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2009), “Cuenta pública”, <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2009/index.html>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2008), “Cuenta pública”, <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2008/index.html>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2007), “Cuenta pública”, <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2007/index.html>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2006), “Cuenta pública”, <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2006/index.html>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2005), “Cuenta pública”, <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2005/index.html>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2004), “Cuenta pública”, <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2004/index.html>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2003), “Cuenta pública”, <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2003/index.html>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2002), “Cuenta pública”, <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2002/index.html>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2001), “Cuenta pública”, <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2001/index_plano.htm>, consultado el 31 de julio, 2024.
- SHCP (2000), “Cuenta pública”, <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2000/index.htm>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Slee, Roger (2012), *La escuela extraordinaria. Exclusión, escolarización y educación inclusiva*, Madrid, Morata.

- Stoessel, Soledad (2014), “Giro a la izquierda en América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos”, *Polis. Revista Latinoamericana*, vol. 13, núm. 39, pp. 123-149.
- Tello, César (2012), “Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigar en política educativa”, *Praxis Educativa*, vol. 7, núm. 1, pp. 53-68.
- Tinoco Morales, Omar (2023), “Leticia Ramírez anunció que los nuevos libros de texto ya se pueden consultar en línea”, *Infobae*, 8 de agosto, <<https://www.infobae.com/mexico/2023/08/08/leticia-ramirez-titular-de-la-sep-encabeza-la-conferencia-vespertina-sobre-los-nuevos-libros-de-texto/>>, consultado el 31 de julio, 2024.
- UNESCO (2016), *Educación 2030. Declaración de Incheon y marco de acción*, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa.locale=es>, consultado el 31 de julio, 2024.
- UNICEF (2018), *La Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- Vázquez Ramos, Aurelio (2023), *Humanismo mexicano y constructivismo social: dos paradigmas de la Nueva Escuela Mexicana*, Xalapa, Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz, <https://www.researchgate.net/profile/Aurelio-Vazquez/publication/377527842_Humanismo_mexicano_y_Constructivismo_social_Dos_paradigmas_de_la_Nueva_Escuela_Mexicana/links/65aa9cadf323f74ff1cef7b8/Humanismo-mexicano-y-Constructivismo-social-Dos-paradigmas-de-la-NuevaEscuela-Mexicana.pdf>, consultado el 31 de julio, 2024.
- Villarruel-Fuentes, Manuel y María de Lourdes Villarruel-López (2023), “La educación superior y la Nueva Escuela Mexicana: sus desafíos y posibilidades/ Higher education and the New Mexican School: Challenges and possibilities”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 4, núm. 1, pp. 1088-110.

Capítulo 2. La formación de docentes de educación básica

PATRICIA DUCOING WATTY
BERTHA OROZCO FUENTES
(coordinadoras)

INTRODUCCIÓN

En el esfuerzo de cambio que subyace a todas las reformas educativas, sean las precedentes o la actual, prevalecen siempre algunos puntos y sombras que convocan a una profunda reflexión en un país en desarrollo como el nuestro, en donde la exclusión y la pobreza que experimentan los más desfavorecidos forman parte todavía del paisaje nacional. Sin embargo, como ha insistido Sen (2001), la pobreza no es un asunto únicamente de carácter económico, sino de carencia de capacidades y oportunidades para transformar las condiciones existentes en los contextos más vulnerables. Por tanto, la educación pública de buena calidad puede devenir en uno de los dispositivos clave para reducir las inequidades y formar ciudadanos que, como sujetos, sean capaces de hablar, actuar, elegir, pensar, ser. La formación de las nuevas generaciones, desde el enfoque de las capacidades y de la noción de agencia, propuesto por dicho autor, significa pensar en la libertad que pueden tener las personas para llegar a ser y hacer lo que ellas consideren valioso, con lo que se contribuirá a la configuración de una sociedad —hoy por hoy signada por la fragmentación— menos injusta, menos inequitativa y, simultáneamente, más libre, con mejor calidad de vida y más oportunidades de desarrollo individual y colectivo.

Es desde una perspectiva de corte humanista que se establecieron los principios de la Nueva Escuela Mexicana (NEM), a partir de los cua-

les se postula la educación como un derecho humano, pero también como “bien común” y “bien público” que el Estado, de manera obligatoria, habrá de garantizar. En consecuencia, la educación básica en el país —o la educación obligatoria en otras naciones— se configura como un gran desafío, si no es que el prioritario, para hacer de la escuela una institución más justa y equitativa, en donde la focalización en la meritocracia sea desplazada para centrarse, inversamente y como primera emergencia, en los alumnos más vulnerables, en los más débiles. De ahí, el lugar que ocupan los maestros y directivos en cuanto a su posicionamiento y compromiso para hacer de la enseñanza y del sistema educativo en su conjunto un lugar privilegiado para compensar las desigualdades de la población y dotar a cada alumno de las herramientas necesarias para enfrentar el presente y el futuro, aprovechando las oportunidades que a cada uno se le abran.

En consonancia con esas premisas, consideramos que la formación de los docentes representa un asunto nodal, como se revisa en este capítulo, porque no se trata de instruirlos desde una perspectiva tecnocrática, pragmática, utilitarista o academicista que garantice la eficacia y la eficiencia de su desempeño, sino de contribuir a la formación de sujetos dignos y responsables, capaces de cumplir su función social y educativa, que proyecte la vida social y cultural del país hacia un futuro más igualitario y esperanzador, sobre todo en este desafiante tiempo histórico de grandes transformaciones y retos para la humanidad entera. En particular, expresamos nuestro interés por alentar una formación continua y continuada que, en el marco del reconocimiento de la diversidad cultural, de género, de lengua, de creencias, de raza y de orientaciones sexuales, posibilite la expresión de la autonomía docente, la cooperación, la emancipación, la responsabilidad, la creatividad y el trabajo colectivo, que asuma una pluralidad de modalidades en cada aula y en cada institución educativa. La formación de los docentes a lo largo de su vida no puede ni debe adoptar una visión uniformadora que homogeneice, sino, al contrario, una óptica abierta a la diferenciación y a la diversidad, en donde tengan un lugar la heterogeneidad, la diferencia y la pluralidad.

En esta línea de preocupación y de cara a la reforma curricular emprendida en el actual sexenio, el presente capítulo reúne algunos temas que, desde diversos ángulos, se encuentran estrechamente relacionados con el campo de la formación de docentes para la educación básica, con el objeto de abrir el debate e interpelar a los tomadores de decisiones, a los investigadores, a los maestros normalistas y de básica para emprender una verdadera refundación de la formación como un proyecto político que permita, como en otros países, transitar de la formación para el trabajo y de la práctica profesional al proyecto formativo como una constante de la vida laboral.

El primer apartado, denominado “La fragmentación del proceso formativo: en búsqueda de la integración de la denominada ‘formación continua’ con la ‘formación inicial’”, a cargo de Patricia Ducoing Watty, coloca el foco de atención en un problema central: la fragmentación del proceso formativo y la necesidad de su superación con base en una emergente reconceptualización del proceso de formación de los maestros, desde su ingreso a la escuela normal y durante su vida laboral.

Ángel Díaz Barriga presenta, en el segundo apartado, una breve revisión de algunos de los momentos y etapas que condujeron hacia la reformulación del proyecto curricular de las escuelas normales.

En el tercero, “Análisis curricular de la licenciatura en educación primaria y su comparación con los modelos de 2012 y 2018”, elaborado por Bertha Orozco Fuentes, se analiza la reforma de 2022 de los planes de estudio de las normales, en particular el de la licenciatura de Educación Primaria. Asimismo, se presenta un breve análisis comparativo con los planes de estudio de 2012 y 2018, con el objeto de evidenciar el giro epistemológico y curricular emprendido en el actual plan con respecto a los precedentes, centrados estos últimos en la calidad de la educación y en una visión global desde la perspectiva de los organismos internacionales.

“Los currículos normalistas frente al modelo curricular de educación básica”, de la autoría de Patricia Ducoing Watty, corresponde al cuarto apartado, en el cual se revisan varios temas relativos a la coherencia y la articulación entre el modelo curricular de la escuela normal

y el adoptado para la educación básica, con base en los principios formulados para la NEM.

El quinto apartado, a cargo de Ana Laura Gallardo Gutiérrez, se intitula “El codiseño en la reforma curricular de las escuelas normales: avances y desafíos para las prácticas de autonomía curricular”. En él, se analiza un elemento definitorio de la reforma actual: el codiseño, política de la administración lopezobradora que plantea avances y desafíos relevantes en torno a la autonomía curricular.

A manera de recapitulación, se presenta el apartado “Conclusión: hacia una reconceptualización de la formación de docentes de educación básica”, elaborado por Patricia Ducoing Watty, en el cual se analiza la noción de formación y las implicaciones teóricas y políticas que implica la integración del proceso formativo.

Finalmente, se cierra este capítulo con un último apartado, en el cual se apuntan exclusivamente algunas cuestiones que, a nuestro parecer, conformarían parte de la agenda pendiente a enfrentar en materia de política de docentes y de investigación educativa y curricular.

La fragmentación del proceso formativo: en búsqueda de la integración de la denominada “formación continua” con la “formación inicial”

PATRICIA DUCOING WATTY

Como sabemos, el éxito de las reformas educativas que buscan modificar los sistemas escolares a profundidad depende, en muy buena medida, de los maestros que están a cargo de los grupos y de los directivos de las escuelas, cuya función no consiste simplemente en “aplicar” las propuestas innovadoras —sean curriculares, de gestión, de organización o de vinculación con la comunidad—, sino actuar con base en un saber-hacer complejo, fundado en la configuración de su identidad profesional, así como en su misma práctica docente, contextualizada y responsable.

Todo cambio implica necesariamente una cierta y legítima inseguridad, la cual puede enfrentarse gracias a una formación permanente que a lo largo de la carrera permite una transformación de la práctica de la docencia —en el sentido de un *continuum* de formación y desarrollo profesional— y que posibilita que los maestros, más que obedientes y ejecutantes de nuevas prescripciones, sean capaces de encauzar una relativa autonomía con base en las experiencias construidas en el ejercicio docente en una situación particular; es decir, puedan devenir como sujetos actores y autores en el campo educativo. En realidad, los profesores ejercen la docencia no sin tensiones ni contradicciones: entre la dependencia de las nuevas disposiciones reformistas —plan de estudios, métodos, sistemas organización, de evaluación y de control— y la cierta autonomía para ejercer su docencia con base en su realidad áulica, institucional y comunitaria. Las tensiones generadas entre las reformas, por lo general promovidas sexenalmente en nuestro país, y la autonomía de los maestros para ejercer la docencia no podrán ser resueltas con instrumentos normativos, ni con estrategias o programas denominados

de “capacitación” o de “actualización”, sino con un proceso formativo consistente y continuo que viabilice en los profesores la comprensión de lo que significa la docencia como una profesión de lo humano y que, además, contribuya al proceso de su configuración identitaria.

PRECISIONES CONCEPTUALES

Con el objetivo de analizar la situación de la llamada formación continua durante el sexenio revisamos, aunque sea muy brevemente, algunas nociones que con frecuencia han sido utilizadas y, de hecho, continúan empleándose en el ámbito de la formación desde el punto de vista de la política educativa y de la academia, y que generan muy diversos significados, connotaciones y estrategias institucionales de intervención en los diversos espacios en los que se despliega la docencia de educación básica. Entre las principales nociones que se movilizan en torno este concepto, destacamos capacitación, actualización, adiestramiento y entrenamiento, desarrollo profesional y reciclaje, las cuales son utilizadas en ocasiones como sinónimos del vocablo *formación*, pero cuyos contornos, sentidos y limitaciones conceptuales poco se han cuestionado y debatido por las autoridades educativas en el marco de las políticas definidas para el magisterio.

Iniciamos con la tríada capacitación, adiestramiento y entrenamiento y, para este fin, retomamos algunos planteamientos de los instrumentos políticos o de los programas institucionales y discursos académicos empleados en México. Así, vemos que, en el marco de la Nueva Escuela Mexicana (NEM), la Subsecretaría de Educación Media Superior anuncia su programa de formación 2024 bajo el título de Programa de Formación, Capacitación y Actualización de las Maestras y los Maestros en la Nueva Escuela Mexicana de la Educación Media Superior (SEMS, 2024), para lo cual enumera las instancias formadoras y los cursos y diplomados que las diferentes instituciones ofrecen. Con base en este comunicado, se puede advertir el uso indiferenciado de los tres términos, los cuales se traducen en cursos aislados, que, en realidad, no necesariamente conducen a una mejora de su docencia, de su profesionalización. A su vez, en un párrafo publicado por un profesor

universitario se puede leer: “La formación docente es un reto que el gobierno debe afrontar [...]. Es por eso que la capacitación de nuevos saberes y la adaptación a la tecnología es una forma estratégica que el docente debe asumir” (Rodríguez, 2017: s. p.). Igualmente, el término *formación* es manejado como sinónimo de *capacitación*.

La cuestión es preguntarnos qué entendemos por capacitación, entrenamiento y adiestramiento en el marco de las prácticas docentes y educativas. Si bien es cierto que en inglés el vocablo *training* significa a la vez entrenamiento, formación, adiestramiento e instrucción, al extremo de plantear la formación de profesores como *training*, igual que se habla del entrenamiento o adiestramiento de un animal, en castellano estamos obligados, particularmente en el campo de la educación, a establecer distinciones conceptuales. Entrenamiento, capacitación y adiestramiento aluden al proceso que se desarrolla en las industrias, empresas, fábricas, talleres e instituciones que preparan a las personas o bien a los trabajadores con el fin de incrementar la productividad y mejorar sus habilidades y, en general, la competencia laboral. Aquí hablamos de la fabricación de cosas con base en un modelo establecido por la empresa, cuyo objetivo es la terminación de objetos, para lo cual se precisa del dominio y de la maestría que el trabajador ejerce sobre los insumos básicos y las condiciones de producción, y en donde la capacitación y el entrenamiento del empleado ocupan un lugar determinante para la obtención del producto final; es decir, se refiere a un trabajo de ejecución con base en la aplicación de procedimientos prácticamente estandarizados. En el país tenemos muy claro el desarrollo de procesos de capacitación, entre otros, en los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI), creados durante la administración de Adolfo López Mateos, y cuyos servicios se ofrecen a las personas, empresas e industrias mediante cursos, diplomados y talleres destinados “al desarrollo de competencias requeridas por los sectores económico, productivo, social-cultural y educativo” (SEP, s. d. a). Aquí se ofrecen capacitaciones en muy diversos sectores, tales como electricidad, mantenimiento industrial, mantenimiento de máquinas de costura, aire acondicionado, refrigeración, soldadura, fotografía, tapicería, cerámica, floristería, instalaciones de gas, etcétera.

En el ámbito de la formación humana no podemos hablar de producción ni de productos finales, terminados, porque lo educativo no es un asunto que se reduce a lo técnico y mecánico, ni a procedimientos, recetas o rutinas; no tiene que ver con el hacer de las personas, sino con la acción del hombre, que implica una actividad intelectual y una responsabilidad personal de corte ético, gracias a las cuales puede enfrentar los problemas complejos que se presentan en toda aula, sin que exista la posibilidad de predecirlos y de formular de manera anticipada las soluciones más convenientes.

Los vocablos *actualización*, *reciclaje* y *superación* suelen referirse a procesos de mejora de conocimientos, capacidades y prácticas docentes que, al concluir una determinada etapa formativa de escolarización —licenciatura, especialización, maestría, doctorado—, son promovidos como dispositivos institucionales en el marco de las políticas docentes, o bien como decisiones personales que los profesores, al margen de las políticas reguladoras, emprenden de manera voluntaria. No obstante, es pertinente reiterar que ninguna política, programa o estrategia “actualizadora”, de “reciclamiento” o de “superación” representa una clausura, un cierre *per se* del proceso de formación. Nadie, con base en un curso o múltiples cursos, diplomados o doctorados, que cuente con equis número de títulos o certificados, puede reconocerse formado desde entonces y para siempre para poder desempeñarse durante toda la vida laboral, sea como docente, director, asesor técnico-pedagógico o supervisor. La docencia es una profesión cuya especificidad radica en que cada día hay que enfrentar la complejidad, las contradicciones, los conflictos, las discrepancias, la heterogeneidad de una comunidad educativa, en la cual la unidad y la diversidad humana se expresan y demandan la comprensión entre el otro y el sí, y sólo por medio de un proceso formativo continuo es posible.

ORDENAMIENTOS JURÍDICOS EN TORNO A LA FORMACIÓN DE DOCENTES

Revisamos muy sintéticamente las orientaciones o directrices que en materia de política de formación de docentes de educación básica se fueron diseñando a través de ordenamientos jurídicos e implementan-

do mediante procesos de institucionalización de programas y estrategias en determinadas instancias gubernamentales durante el sexenio.

De entrada, podemos recordar que, en varios instrumentos legislativos —como se revisa más adelante—, se alude a un sistema integral de formación, capacitación y actualización de profesores. Independientemente de la ausencia de tratamiento conceptual de estas tres nociones, queda claro que se trata de un *sistema*, el cual podemos comprender en los términos de Edgar Morin: “el sistema se encuentra en la raíz de la complejidad”, es una “unidad global organizada de interrelaciones entre elementos, acciones o individuos” (Morin, 1977: 149 y 102); es decir, se trata de una totalidad organizada en la que unos elementos sólo pueden comprenderse con respecto a los otros.

A continuación efectuamos un mapeo de los instrumentos legislativos prescritos durante esta administración que se relacionan con la formación de maestros de educación básica, en los cuales se advierten confusiones, contradicciones, tensiones y, especialmente, la ausencia de conceptualización de los vocablos que se utilizan, entre los que destacan *sistema, formación, capacitación y actualización*, los cuales se utilizan en múltiples párrafos de estos documentos normativos.

1. El decreto de mayo de 2019, a partir del cual se derogan y adicionan varias normas constitucionales de educación (DOF, 2019a).

a) Se prescribe el derecho de los docentes a un *sistema* de formación, cuestión de gran relevancia para la mejora de la educación en general; sin embargo, no se precisa la obligatoriedad y responsabilidad del Estado en términos de políticas tendentes a garantizar este derecho. Así, se puntualiza que los maestros “tendrán derecho de acceder a un *sistema* integral de formación, de capacitación y de actualización retroalimentado por evaluaciones diagnósticas para cumplir los objetivos y propósitos del Sistema Educativo Nacional” (DOF, 2019a; el énfasis es añadido).

b) Se determina la creación del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación (SNMCE), aun cuando no se explicita su función respecto a la formación continua de los profesores de educación básica. El SNMCE

será coordinado por un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado, al que le corresponderá [entre otros]:

[...]

d) Emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio [...]

e) Proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federal y de las entidades federativas para la atención de las necesidades de las personas en la materia (DOF, 2019a: art. 3, fracción IX).

c) Se anuncia que serán fortalecidas las escuelas normales, cuyos principios rectores, planes y programas estarán determinados por el Ejecutivo federal. Se notifica que en la Ley de Educación Superior se fijarán los criterios para su desarrollo institucional y regional, así como la actualización de los planes y programas y la mejora de la infraestructura y equipamiento. Por otra parte, se definiría “una Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales, la cual establecerá acciones para su fortalecimiento” (DOF, 2019a: art. décimo primero transitorio).

2. La Ley General de Educación (DOF, 2019b), publicada cuatro meses después del decreto de mayo, en la cual se reitera el papel de la Secretaría de Educación Pública en la elaboración de planes y programas de estudio obligatorios de la educación normal, los cuales deben “responder tanto a la necesidad de contar con profesionales para lograr la excelencia en educación, como a las condiciones de su entorno para preparar maestras y maestros comprometidos con su comunidad” (DOF, 2019b: art. 25).

a) Se notifica la instauración de un *sistema* nacional de educación superior “que coordine los subsistemas universitarios, tecnológico y de educación normal y formación docente” (DOF, 2019b: art. 50). Uno de los objetivos del Programa Nacional de Educación Superior 2023-2024 está formulado en esta dirección: “Impulsar la integración del Sistema Nacional de Educación Superior (SNES) mediante la coordinación de sus actores, normas, instituciones y procesos” (SEP, s. d. b: 25). Entre las estrategias contempladas para tal fin se señalan: “Actualizar las disposiciones jurídicas y normativas para fortalecer la integración del SNES” y “Operar y consolidar el sistema integrado de información como ins-

trumento de apoyo a los procesos de planeación y evaluación del SNES” (SEP, s. d. b: 45 y 52).

Habrà que recordar que, desde el sexenio pasado, la vinculaci3n entre las normales y las instituciones de educaci3n superior (IES) se plante3 como uno de los ejes de fortalecimiento y transformaci3n de las instituciones formadoras: el denominado “Sinergias con universidades y centros de investigaci3n”, el cual, entre otros t3picos, promovía las acciones de movilidad acad3mica de alumnos y profesores, la cooperaci3n e intercambio de experiencias con otras IES en el 3mbito nacional e internacional, y la renovaci3n de la enseñanza y el aprendizaje con base en la interacci3n con diferentes instituciones, algunas de las cuales se fueron concretando. De hecho, en aquella administraci3n gubernamental previa, en el modelo educativo de las escuelas normales, se señalaba:

Como parte del subsistema de educaci3n superior, las Escuelas Normales tienen la posibilidad de fortalecer sus relaciones con universidades y otras instituciones de educaci3n superior, tanto nacionales como internacionales. En ańos recientes, los vńculos y cooperaci3n entre IES se han fortalecido para generar proyectos comunes (SEP, 2018: 61).

En el actual sexenio y con base en la Ley General de Educaci3n Superior (DOF, 2019b), el Consejo Nacional para la Coordinaci3n de la Educaci3n Superior (Conaces) determin3 “expedir los lineamientos para la creaci3n y el funcionamiento del espacio com3n de la educaci3n superior, que tendr3 como prop3sito facilitar la libre movilidad de estudiantes y personal acad3mico [...] entre las instituciones de educaci3n superior nacionales y extranjeras” (Conaces, 2023: 2).

Igualmente, con la finalidad de promover la integraci3n del SNES, se previó, en el marco del programa correspondiente, reci3n publicado (DOF, 2023), y del Espacio Com3n de Educaci3n Superior (ECOES), “facilitar la libre movilidad de estudiantes y personal acad3mico, el establecimiento de redes y alianzas entre las IES nacionales y extranjeras que contribuyan al desarrollo de sus funciones acad3micas” (DOF, 2023), así como el establecimiento de mecanismos y becas de apoyo a nivel profesional y de posgrado.

b) Se reitera la conformación, por parte de las autoridades, del Sistema de Formación, Capacitación y Actualización, sin que se precise qué instancias o funcionarios tendrían a su cargo tal función. Asimismo, se insiste en el derecho del magisterio de acceder al citado sistema. En estos términos se presenta el ordenamiento:

Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema integral de formación, capacitación y actualización, para que las maestras y los maestros ejerzan su derecho de acceder a éste, en términos de lo que determine la ley en materia de mejora continua de la educación (DOF, 2019b: art. 92).

A su vez y contradictoriamente al párrafo anterior, se especifica que corresponde exclusivamente a la autoridad educativa federal: “Regular el sistema integral de formación, capacitación y actualización para docentes de educación básica” (DOF, 2019b: art. 113, fracción VIII).

c) En relación con la mejora continua, en esta normatividad se diserta muy indistintamente sobre el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación y la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, sin deslindar con precisión su articulación o delimitar sus funciones. El primero fue formalmente establecido en el instrumento de mayo, pero en esta Ley de Educación Superior ya se introduce la nueva figura de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, “institución encargada de coordinar el Sistema” (DOF, 2019b: art. 123).

d) El fortalecimiento de las escuelas normales está detallado en el artículo 95 de la Ley General de Educación (DOF, 2019b), a partir del cual el Estado se compromete a reforzar las instituciones de formación docente y se emplaza a las autoridades educativas a promover, entre otras acciones, la movilidad de docentes, el establecimiento de redes académicas, la integración de acervos físicos y digitales en las instituciones, la acreditación de grados académicos, la investigación y su financiamiento, y “garantizar la actualización permanente, a través de la capacitación, la formación, así como programas e incentivos para su desarrollo profesional” (DOF, 2019b: art. 95, fracción VIII). Sin embargo, muy acertadamente, se enfatiza la necesidad de fortalecer las normales bilingües interculturales, para lo cual se hace un llamado a ubicar a los

docentes en las localidades y regiones a las que pertenecen, pero además “impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes” (DOF, 2019b: art. 58, fracción IV).

e) Es relevante la atribución otorgada al Consejo Técnico Escolar en materia de formación y prácticas docentes, pese a la innumerable cantidad de funciones que se le asignan:

elaborar un programa de mejora continua que contemple, de manera integral, 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 autoridades educativas y los contextos socioculturales (DOF, 2019b: art. 109).

Sin embargo, sólo se dispone de un tiempo sumamente reducido: una sesión mensual de cuatro o cinco horas. ¿Será esto suficiente para atender todas las tareas que le fueron asignadas?

3. Paralelamente a la expedición de la Ley General de Educación (DOF, 2019b), fue publicada la Ley Reglamentaria del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Mejora Continua de la Educación (DOF, 2019c).

El objetivo de este instrumento legislativo era “regular el Sistema Nacional de Mejora Continua, así como el organismo que lo coordina, al que se denominará Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación y el Sistema Integral de Formación, Actualización y Capacitación” (DOF, 2019c: art. 1). En este párrafo del discurso legislativo no es posible reconocer con suficiente claridad la articulación o desvinculación entre los dos sistemas (el de Mejora Continua y el de Formación, Capacitación y Actualización) y la comisión. Se alude a un sistema nacional, a cargo de la comisión, pero no queda claro si el Sistema Integral de Formación, Actualización y Capacitación también será coordinado por la anteriormente citada comisión.

Destacamos tres temáticas inscritas en esta ley reglamentaria vinculadas con los maestros y su formación: la relativa al Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, la correspondiente al Sistema In-

tegral de Formación, Capacitación y Actualización, y la de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación.

a) Sobre el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, se indica que éste “es un conjunto de actores, instituciones y procesos estructurados y coordinados, que contribuyen a la mejora continua de la educación” (DOF, 2019c: art. 4), con el objeto de “garantizar la excelencia y la equidad de los servicios educativos” (DOF, 2019c: art. 5). Se puntualiza que los principios del sistema se fundan en la mejora continua de la educación; el reconocimiento de los maestros como actores fundamentales de ésta; la búsqueda de la excelencia; la cobertura universal de todos los niveles educativos, y la participación social. Si bien es cierto que se enuncia que los actores forman parte del sistema, no se aclara nada respecto de la mejora continua de los docentes que atienden la educación básica, a pesar de que en su objetivo se apunta: “contribuir a garantizar la excelencia y la equidad de los servicios educativos” (DOF, 2019c: art. 5), los cuales están a cargo del más de un millón de maestros de educación básica. En efecto, pese a que se enumeran siete apartados sobre los principios de este sistema, ninguno alude a la mejora continua de los maestros y sus prácticas, sino que únicamente se les reconoce como agentes fundamentales de la educación. Se prevé, además, que el sistema cuente con un comité consultivo y deliberativo, entre cuyos integrantes se anuncia la participación de sólo “un representante de instituciones de formación inicial” (DOF, 2019c: art. 7, fracción VI).

b) Acerca del Sistema Integral de Formación, Capacitación y Actualización, se refrenda el derecho de acceder a un sistema integral de formación, capacitación y de actualización, sin que se determinen los organismos responsables, aunque sí se especifican, entre otros, los siguientes fines:

- I. La formación, con nivel de licenciatura, de maestras y maestros de educación básica [...];
- II. La formación continua, la actualización de conocimientos de las humanidades, las artes, la ciencia, la tecnología e innovación y otras que contribuyan a la superación [...];
- III. La promoción de programas de especialización, maestría y doctorado para una orientación integral (DOF, 2019c: art. 14).

Asimismo, se establece que la formación, capacitación y actualización deberá ser gratuita (DOF, 2019c: art. 16, fracción V).

Con la finalidad de instrumentar dicho sistema, en el artículo 15 se explicita lo que se entiende por cada uno de estos términos. Las explicaciones emitidas, lejos de aclarar las supuestas distinciones de los vocablos, generan desconcierto, tensiones y discrepancias al carecer de coherencia y de una línea argumentativa de las ideas ahí expresadas, lo que atenta contra el sentido y significado de la formación. Recogemos textualmente lo enunciado:

Artículo 15. Para efectos de su instrumentación y con el fin de garantizar el derecho al acceso al Sistema Integral de Formación, Capacitación y Actualización, se entenderá por:

- I. Actualización, a la oferta de servicios para la adquisición y desarrollo del conocimiento educativo actual, con el fin de mejorar permanentemente la actividad profesional de las maestras y los maestros;
- II. Capacitación, al conjunto de acciones encaminadas a generar aptitudes, transmitir conocimientos o detonar habilidades específicas para el ejercicio de la función docente, técnico docente, de asesoría técnico-pedagógica, de dirección y de supervisión, y
- III. Formación, al conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por las autoridades educativas que imparten educación básica y media superior, y las instituciones de educación superior para proporcionar las bases teórico-prácticas de la pedagogía y demás ciencias de la educación (DOF, 2019c: art. 15).

c) Respecto de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, el título cuarto de esta ley reglamentaria se asigna a establecer las directrices para la organización y funcionamiento de la comisión como un “organismo público descentralizado, no sectorizado, con autonomía operativa” (DOF, 2019c: art. 24), cuyo papel nodal consistiría en coordinar el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación. En relación con sus atribuciones, solamente una atañe a los docentes: “Emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio” (DOF, 2019c: art. 28, fracción v).

DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA FORMACIÓN Y EL DESARROLLO PROFESIONAL

Con base en este sintético mapeo de varias de las disposiciones normativas elaboradas durante el sexenio, tendentes a reformar y ajustar las líneas de la política educativa nacional en materia de formación del profesorado, podemos comprender que las leyes y los decretos, emanados de las autoridades legislativas, son producto de las decisiones políticas generadas en el marco del proyecto de la cuarta transformación y, sustancialmente, en el ámbito educativo, de la NEM, a partir de la cual se emitieron las reformas relativas a la formación de docentes de educación básica. Sin embargo, la realidad es que, con base en los instrumentos revisados, particularmente lo relativo a la formación de los maestros, les falta claridad y congruencia, así como fundamentación y precisiones conceptuales, debido a que la lógica empleada en algunos de los párrafos evidencia el desatino y la discordancia con las ideas formuladas en algunos otros.

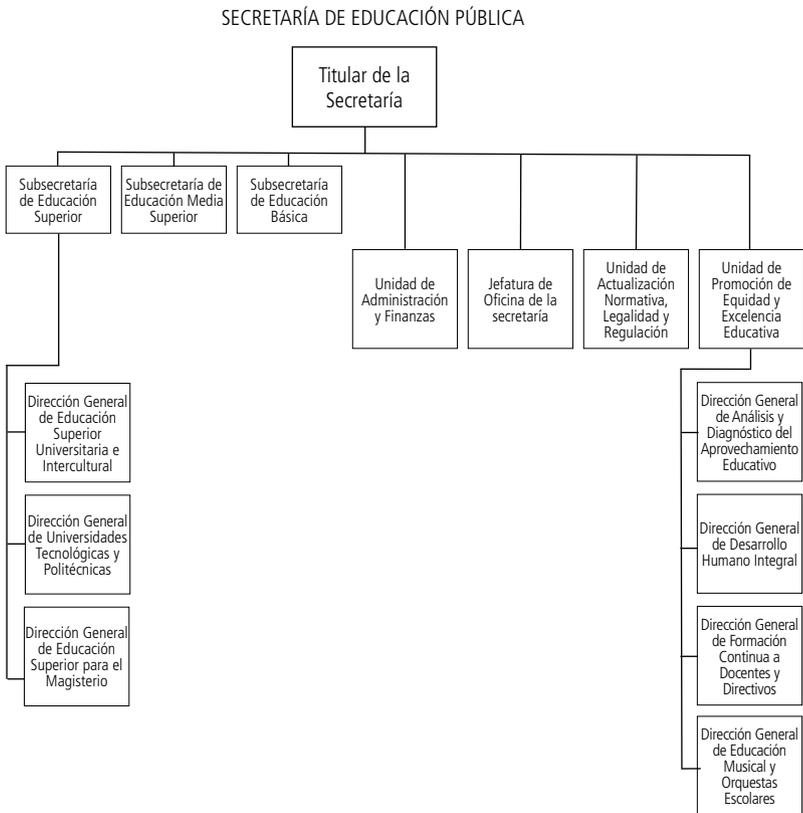
De hecho, la formación docente se encuentra fragmentariamente estructurada en el país, a partir de los organismos que, de manera unilateral y no interconectada, se ocupan de tal tarea, a pesar de que en el discurso jurídico se esbozan intentos de articulación. Dichos organismos son:

- 1) La Dirección General de Educación Superior para el Magisterio (DGESUM), creada en 2020 (DOF, 2020a), dependiente de la Subsecretaría de Educación Superior y en sustitución de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE).
- 2) La Dirección General de Formación Continua a Docentes y Directivos (DGFCDD), ubicada en la Unidad de Promoción de Equidad y Excelencia Educativa, en el marco de la nueva estructura orgánica de la SEP (DOF, 2022a).
- 3) La Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), anunciada desde mayo de 2019 (DOF, 2019b), formalmente establecida y reiterada en septiembre del mismo año, que remplazaba al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el cual había sido creado a inicios del siglo XXI durante el sexenio foxista (DOF, 2002) y operó durante 17 años.

Basta con observar el organigrama de la misma SEP para visualizar que dos de sus dependencias están a cargo de los procesos formativos de profesores, además de la comisión nacional, que no se encuentra adscrita a la misma secretaría.

En realidad, hay tres instancias muy diferentes como responsables de los procesos de formación, sin que exista un titular que defina, coordine, organice y despliegue de manera integral, coherente y lógica, las políticas y los programas de formación docente.

FIGURA 1. INSTITUCIONES DE LA SEP A CARGO DE LA FORMACIÓN DOCENTE



Fuente: DOF (2022a).

La Dirección General de Educación Superior para el Magisterio

Las escuelas normales, al igual que las denominadas instituciones de formación docente —universidades pedagógicas, normales rurales y los centros de actualización del magisterio— (DOF, 2020a: art. 2), se encuentran adscritas a la DGE SUM, organismo dependiente de la Subsecretaría de Educación Superior. Llama la atención el hecho de que, si bien la denominación de esta dirección refiere específicamente al magisterio, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (DOF, 2020a), en la Ley General de Educación Superior (DOF, 2021), así como en el “Manual de organización general de la Secretaría de Educación Pública” (DOF, 2022a), se alude a “profesionales de la educación”, los cuales no necesariamente son maestros y menos de básica. Por otra parte, se puntualizaba, en 2020, que esta dirección tenía a su cargo, entre otras funciones, “coordinar la integración de un subsistema nacional de formación de profesionales de la educación” (DOF, 2020a: art. 16), cuestión que implicaría considerar no sólo a las escuelas normales, universidades pedagógicas y centros de actualización, sino a todas las universidades e instituciones públicas y privadas que ofrecen formación en educación. Esta prescripción es reproducida en el más reciente *Manual de organización*, de 2022, como se subrayó con anterioridad (DOF, 2022a: art. 1.1.3, fracción 13).

Respecto al Subsistema de Escuelas Normales e Instituciones de Formación Docente, se señala que “la educación normal y de formación docente tiene por objeto —entre otros— formar de manera integral profesionales de la educación básica y media superior, en los niveles de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado” (DOF, 2021: art. 31), lo que significa que la formación normalista, en cualquiera de sus modalidades y niveles, se encuentra a cargo de la citada DGE SUM, pese a que se reitera que se pretende formar profesionales de la educación y no maestros de educación básica.

Es relevante resaltar la distinción entre profesionales de la educación, egresados de muy diferentes instituciones de educación superior, y maestros de educación básica, egresados de las escuelas normales.

Mientras los primeros son preparados con base en una diversidad de proyectos curriculares tendentes a desempeñarse en muy diversos campos laborales, como la orientación, la planeación, la capacitación, la evaluación, la tutoría, la asesoría pedagógica, el diseño curricular, la investigación, el desarrollo de tecnología educativa, la organización y la administración, etcétera, la especificidad de la formación normalista radica en que los maestros de educación básica son formados fundamentalmente para la docencia; es decir, con base en contenidos de corte didáctico-pedagógico vinculados a los saberes de las disciplinas que enseñan, además de otras áreas de conocimiento afines al nivel en el que ejercerá el futuro docente. Dicho de otra forma, el profesional de la educación, egresado de cualquier institución superior, comúnmente no cuenta con conocimientos y capacidades para desempeñarse en la docencia de educación básica, aun cuando haya cursado uno, dos o tres cursos de didáctica o de teorías pedagógicas, psicológicas, sociológicas, en tanto que el normalista, además de haber cursado un currículum *ad hoc*, ha experimentado la compleja realidad del aula de preescolar, primaria o secundaria mediante las prácticas docentes contextualizadas, a partir de las cuales logra movilizar los saberes aprendidos y avanzar en su proceso de configuración identitaria como docente. Celebramos la prevalencia de la escuela normal en el país, como institución abocada explícitamente a la formación de docentes de educación básica.

En suma, la DGESUM es el organismo destinado a “proponer las normas pedagógicas, los planes y programas de estudio para la educación normal, y demás normativa para la formación de maestros de educación básica” (DOF, 2020a: art. 16, fracción II). Por tanto, esta dependencia tiene a su cargo la formación normalista en el ámbito nacional de lo que se suele denominar “formación inicial”. Nos preguntamos si la formación inicial corresponde exclusivamente a la licenciatura o si también integra las especialidades, las maestrías y los doctorados que actualmente están ofreciendo las escuelas normales.

La Dirección General de Formación Continua a Docentes y Directivos

Como dependencia de la SEP, la DGFCD se encuentra adscrita a la Unidad de Promoción de Equidad y Excelencia Educativa, sin vinculación puntual con la DGESUM, pero, en principio, coordinada por Mejoredu. Esta Unidad de Promoción de Equidad tiene, entre otras, la siguiente función:

Coordinar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, las autoridades educativas de los Estados y de la Ciudad de México, la elaboración de los programas, las estrategias y las acciones en materia de formación continua de docentes y directivos que se realizarán en el marco del Sistema Integral de Formación, Capacitación y Actualización (DOF, 2022a: art. 1.7, fracción 6).

Esta dirección general es la responsable de “normar y orientar la formación hacia el desarrollo profesional del personal de educación básica, con el fin de impulsar la mejora continua de su desempeño” (SEP, 2023), que opera anualmente con base en una Estrategia Nacional de Formación Continua, en la cual se pautan las directrices para promover dicha formación, sustentada en las normatividades relativas al artículo 3º constitucional y su ley reglamentaria, el reglamento de la SEP y otras más.

El objetivo consiste en definir la política nacional de formación continua a través de las orientaciones emitidas por las autoridades educativas de las entidades federativas y de la Ciudad de México, con el objetivo de promover el desarrollo profesional de los maestros, tomando como elementos centrales los principios estipulados para la NEM.

De acuerdo con la Estrategia Nacional de Formación Continua de 2024, las prioridades de formación para este año son: ampliar la participación de los docentes en acciones de formación e intervención formativa; impulsar la formación continua con base en los principios de la NEM y el plan de estudios de educación básica; atender a los maestros que trabajan en zonas vulnerables, y fortalecer los equipos de formación continua de las entidades. Los ámbitos de formación se fundamentan en los planteamientos de la NEM: lenguajes; saberes y

pensamiento científico; ética, naturaleza y sociedades; de lo humano y lo comunitario; pedagogía, didáctica, saberes y experiencias; liderazgo educativo y acompañamiento, y enfoque filosófico y principios del currículo (SEP, 2024). Las acciones de formación pueden organizarse por medio de talleres, cursos, diplomados, seminarios, conversatorios o grupos de análisis de la práctica, los cuales operan bajo las modalidades presencial, a distancia o mixta. Los mecanismos bajo los que procede la estrategia son tres: 1) las acciones presentadas por las entidades federativas; 2) las propuestas por la autoridad educativa federal, Mejoredu o las autoridades de los estados, y 3) las de carácter nacional, formuladas por el Comité Nacional de Formación Continua.

Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación

Establecida desde 2019 —como se indicó con anterioridad—, además de realizar investigaciones y estudios sobre los actores y las instituciones del sistema educativo nacional, a fin de establecer criterios y sugerencias para mejorar el desempeño de los alumnos y de los docentes, esta comisión tiene a su cargo definir lineamientos y programas tendentes a promover el desarrollo profesional de los maestros. Entre sus objetivos prioritarios tiene: “Fortalecer el marco regulatorio y los programas para mejorar la formación continua y el desarrollo profesional de docentes de educación básica y media superior” (DOF, 2020b). A partir de esto se delinearán varias estrategias y acciones puntuales, como “favorecer la articulación de las acciones de formación continua y desarrollo profesional docente desarrolladas por las autoridades de educación básica y educación media superior del país, las instituciones de educación superior y las organizaciones de la sociedad civil” (DOF, 2020b).

De hecho, Mejoredu ha desempeñado un papel fundamental en la producción de materiales educativos y de múltiples publicaciones sobre las prácticas educativas, el trabajo colaborativo, el currículo, la evaluación, etcétera, así como en la construcción de un sistema de información para el seguimiento de la mejora continua, entre otras muchas acciones de trabajo situado con los responsables de las entidades y los maestros. Por otra parte, ha promovido la constitución del denomi-

nado Sistema Integral de Formación, Capacitación y Actualización con las autoridades educativas estatales y de la Ciudad de México.

En el Programa Institucional 2020-2024 de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación se pueden observar múltiples confusiones y tergiversaciones en el discurso aprobado por la Junta Directiva de la comisión (DOF, 2020b), como las que a continuación señalamos.

1) Se afirma que “no se ha consolidado un sistema integral de formación, capacitación y de actualización docente retroalimentado por evaluaciones diagnósticas que contribuya al cumplimiento de los objetivos del SEN” y que, además, hay una “insuficiencia y poca pertinencia de programas dirigidos a mejorar la formación continua y el desarrollo profesional docente de acuerdo con las características y necesidades de la práctica de docentes, directivos y personal de apoyo pedagógico” (DOF, 2020b). En efecto, contrariamente al discurso oficial —reiteramos—, a la fecha, la formación docente de profesores de básica es atendida por diferentes organismos que, lejos de haberse integrado en un sistema único a cargo de una instancia general responsable de la formación durante toda la vida laboral, se caracteriza por la dispersión de políticas, programas y acciones tendentes a contribuir a la formación permanente y el desarrollo profesional del magisterio.

2) Se insiste en emplear las nociones que se cuestionan en el mismo documento —formación, capacitación y actualización—, debido a que se sigue aludiendo a un “sistema integral de formación, capacitación y actualización”, aun cuando en el mismo instrumento se convoca a superar la visión “fragmentaria, lineal y burocrática en que se han desenvuelto las estrategias de formación docente”; así se puntualiza: “Pensar en el desarrollo profesional de docentes más que en formación, actualización y capacitación” (DOF, 2020b).

En síntesis, los planteamientos discursivos revelan varios mensajes confusos que carecen de congruencia y que invitan a una revisión minuciosa tanto de los lineamientos legislativos como de los programas que se han puesto en marcha.

CONSEJO TÉCNICO ESCOLAR

Nos adherimos a la propuesta de conceptualizar el Consejo Técnico como una instancia de formación en la institución, la cual se advierte como una gran oportunidad de pensar y operar una formación contextualizada, al pensarse y desplegarse con base en las necesidades más próximas de la escuela, los alumnos, los docentes, los padres y la comunidad; es decir, se podría plantear como una iniciativa local, singular, de cada uno de los centros escolares, con la participación de todos los maestros y las orientaciones de los directivos al cargo.

Plantear la formación dentro de las escuelas significa tomar en cuenta las necesidades del colectivo docente y del entorno específico para promover la cohesión social de este grupo profesional y permitir a cada institución hacer frente a la especificidad de los diversificados contextos en los cuales se encuentran inscritos los profesores. En el trabajo de construcción identitaria, los maestros retraducen las prescripciones nacionales mediante referencias y elementos locales, comunitarios, aprendidos mediante la reflexión colectiva, con base en los retos y procesos de formalización de sus saberes construidos por la experiencia.

Sin embargo, recientemente se publicó un acuerdo sobre los lineamientos para la organización y funcionamiento de esta instancia colegiada (DOF, 2024), a partir del cual se desplaza al directivo de la institución como responsable de la conducción del Consejo Técnico y se prescribe la creación de un Comité de Planeación y Evaluación. Dicho comité será responsable de la elaboración del programa de mejora continua, con base en un diagnóstico de la escuela, y de otras muy diversas funciones, tales como sistematizar la información disponible, acordar con los maestros la estrategia de seguimiento de los objetivos del programa mencionado y vincular a la comunidad. Por otra parte, el tiempo asignado al Consejo Técnico resulta del todo insuficiente para abordar las múltiples cuestiones que le han sido asignadas y, menos aún, para trabajar sobre el rubro de la formación. Como sabemos, se trata de una sesión mensual y cinco más al inicio del año escolar. El Es-

tado habrá de asumir la responsabilidad de dedicar tiempo a garantizar el derecho a la formación permanente de los maestros, misma que debe ser remunerada.

HACIA UN *CONTINUUM* DE LA FORMACIÓN: PENDIENTE EN LA AGENDA

Como hemos reiterado, es urgente superar la división tradicional entre las denominadas formación inicial y formación continua de los maestros, para conceptualizar la formación como un proceso que corre en paralelo a la existencia de los sujetos y su vida laboral. Se trataría de cambiar de manera radical el paisaje de la formación que ancestralmente se ha reeditado para dar lugar al reconocimiento del sujeto, del maestro, como autor y actor de su mismo proceso formativo, en el que se teja una fina articulación entre las ahora llamadas formación inicial y la continua. En efecto, al margen y además de la oferta gubernamental obligatoria, cada docente estaría en condiciones de optar por el camino que le conduzca hacia su desarrollo profesional con base en sus particularidades y opciones profesionales.

Inversamente a la categoría de trayectos, que es la utilizada en los sistemas escolares y a nivel curricular por su carácter obligatorio, en la cual se marca la ruta prefijada, inamovible, inalterable —grados y semestres escolares, asignaturas, evaluaciones, etcétera— para alcanzar un diploma, un certificado, un título, en la formación del ser humano, del docente, es necesario hablar de *caminos individualizados*, diversificados y progresivos, porque cada maestro tiene la posibilidad de elegir, no un itinerario fijo que marque el inicio y el fin de una ruta que no puede modificarse, sino el camino que lo conduzca hacia su desarrollo personal y profesional. Sobre este camino, señala Antonio Machado: “no hay camino; se hace camino al andar”, porque en la formación, al igual que en la vida, no seguimos el camino de otros, sino que hacemos el nuestro, andando, a lo largo de nuestra vida profesional y de nuestra existencia.

Habrà que insistir en suprimir el léxico que se ha utilizado en torno a la formación de maestros al hacer uso de diversos vocablos como si-

nónimos de ésta, con el propósito de construir una cultura común, una cultura de la formación como un *continuum*; es decir, una conceptualización que cruza los límites de cualquier política, programa y estrategia de actualización, superación y formación continua, a fin de orientar el proceso de evolución proyectado por las recientes reformas.

Una inquietud en torno a la formación de docentes consiste en corregir la actual dispersión de organismos o entidades involucrados en este proceso. La creación de un sistema único de formación, a cargo de una sola entidad responsable, conduciría a establecer una verdadera organización sistémica, global, coherente, que abriera la posibilidad del acompañamiento a los maestros, colectiva e individualmente, a lo largo de su vida profesional.

Hacia la transformación de las escuelas normales

ÁNGEL DÍAZ BARRIGA

Como parte del reconocimiento a los docentes como profesionales de la educación, desde el principio del sexenio se estableció un plan de mejoramiento de las instituciones educativas, que tuvo tres momentos relevantes: 1) en el parlamento abierto realizado en la Cámara de Diputados en 2019, en el marco de la modificación jurídica del artículo 3º constitucional; 2) el Congreso Nacional para el Mejoramiento y Transformación de las Escuelas Normales, que se llevó a cabo en 2019 y, después, fue declarado permanente (Díaz-Barriga, 2020), y 3) la publicación del codiseño curricular de 18 planes de estudio de estas escuelas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 2021).

Intensa fue la participación de la comunidad normalista, junto con diversos especialistas en educación, en el parlamento abierto. Entre sus principales demandas estaba la concesión de la autonomía curricular para que cada escuela elaborara su plan de estudios de acuerdo con sus propios fines y, en particular, que se reconociera la diferencia entre educación especial y la inclusiva.

Ambos temas no se lograron en este momento, pues en el artículo 3º constitucional se redactó que los planes de estudio de la educación normal serían establecidos por el Estado. Pero en el marco de una política de participación e involucramiento, la entonces Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) emitió una convocatoria para el Congreso Nacional para el Mejoramiento y Transformación de dichas instituciones, a partir de cinco grandes rubros.

En la dinámica de la convocatoria se estableció que este congreso se realizaría por etapas, iniciando en cada escuela normal, y sus conclu-

siones se llevarían a un congreso estatal, para lo cual tenían que elegir un número de delegados. Cada entidad estableció el lugar y fecha de ese congreso, en el que se tomarían acuerdos sobre cada uno de los cinco temas y se elegirían representantes estatales para el congreso nacional.

Es conveniente mencionar que, durante todo 2019, los acuerdos logrados por cada escuela normal (urbana, rural, intercultural, indígena, preescolar, primaria, secundaria, especial, etcétera) se subieron a la página de DGESEPE, junto con los resultados del congreso por entidad federativa.

A partir de ello se convocó el congreso nacional en Metepec, Estado de México, con la participación de todos los delegados electos. Dicho congreso se organizó en torno a cada uno de los temas que habían sido objeto de la convocatoria. El trabajo de los congresistas, durante dos días, fue muy intenso y cada mesa presentó al pleno los resultados de la discusión realizada. En la sesión de clausura, varios delegados expresaron la necesidad de que el congreso se declarara en sesión permanente; esta propuesta fue aceptada por las autoridades educativas.

El congreso se realizó en tres ocasiones más, durante el mismo año, en distintas sedes. La responsabilidad, la seriedad y el dominio de los temas por parte de los congresistas fueron un rasgo característico de todas las sesiones. Los principales temas abordados giraban alrededor de recuperar la visión humanista, filosófica y pedagógica que desde su origen habían tenido las escuelas normales. Asimismo, los docentes demandaban mayor libertad curricular, de acuerdo con la finalidad de cada escuela y su contexto; a eso le llamaban “autonomía curricular”. Solicitaban que se hiciera efectivo el mecanismo de su ingreso a las normales mediante un concurso abierto, pero estableciendo entre sus requisitos que el aspirante tuviera al menos tres años de docencia en el nivel educativo específico de cada escuela normal. Postularon, también, que los directores de las escuelas fueran nombrados por un mecanismo de ternas, en donde cada aspirante presentara a la comunidad su proyecto de trabajo. Además, pedían gozar de personalidad jurídica, de suerte que los recursos que otorgara la federación llegaran directamente a estas instituciones. Un conjunto de demandas muy claras y no todas concedidas al final.

Los acuerdos consensuados del congreso fueron inicialmente negociados con las autoridades de la SEP y, al concluir la última etapa del congreso en 2019, se entregaron al subsecretario de Educación Superior, Luciano Concheiro, quien se comprometió a entregarlos al Congreso de la Unión para que procediera en consonancia con ello.

El 14 de noviembre de 2019 se emitió la Estrategia Nacional para la Mejora de las Escuelas Normales (SEP, 2019), documento que, a partir de la página 51, retoma de manera textual los acuerdos del congreso. Entre ellos, vale la pena destacar: una formación profesional de los docentes para la democracia, que recupere la dimensión pedagógico-didáctica, así como una formación filosófica; establecer una oferta educativa que responda a la diferenciación de los diversos campos de la educación, de acuerdo con la finalidad de que cada escuela, articulada con un proyecto humanista y equitativo, contribuya a disminuir la discriminación; formular que las diversas estructuras gubernamentales colaboren para ofrecer un financiamiento suficiente a estas instituciones; considerar que las escuelas normales son responsables de la formación continua de los docentes y se vincularán con otras instituciones de educación superior; reconocer una autonomía de gestión, curricular y pedagógica, administrativa y financiera, que se iría trabajando de manera gradual durante el sexenio. Sobre estos temas no alcanzaremos a profundizar en este texto, pero ciertamente hubo avances significativos, sobre todo en lo relativo a los planes de estudios, los cuales se modificaron en un proceso de codiseño curricular. En particular, se estableció que 50% del plan de estudios fuera de carácter nacional, mientras que la otra parte sería construida en cada entidad federativa, con el fin de adaptarla al contexto de cada zona y región del país. En los otros rubros no se ha logrado un avance significativo.

Peculiarmente, este proceso, derivado del Congreso Nacional para el Mejoramiento y Transformación de las Escuelas Normales de 2019, significa, al mismo tiempo, un avance para el reconocimiento profesional de las maestras y los maestros en su formación inicial. Aun así, ha dado lugar a una polémica, pues hay actores de las escuelas normales que lo consideran insuficiente frente a la necesidad de transformación de estas escuelas.

Análisis curricular de la licenciatura en Educación Primaria 2022 y su comparación con los modelos de 2012 y 2018

BERTHA OROZCO FUENTES

La reforma curricular de las escuelas normales era un asunto pendiente de años atrás y fue retomado como una política pública por el actual gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador del partido Morena. Las reformas curriculares también fueron contempladas desde el inicio del siglo XXI por los anteriores gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI); estos gobiernos y el sector magisterial mantuvieron tensas relaciones por las polémicas reformas educativas. En 2019, en el gobierno se observó una condición de abandono y deterioro de las normales, principalmente por la disminución de los recursos financieros y la baja de la matrícula, sobre todo en el sexenio de Enrique Peña Nieto (SEP, 2019: 7).¹

En el marco de esta complicada situación, el actual gobierno inició una política para construir un proyecto educativo alternativo en el territorio nacional y, al mismo tiempo, sentar las bases jurídicas para una estrategia nacional de fortalecimiento de las escuelas normales, así como para restablecer las relaciones con los diferentes grupos, actores y sectores de la educación.

Los cambios de política educativa comenzaron con la modificación del artículo 3º constitucional y la Ley General de Educación, entre mayo y septiembre de 2019; en 2020, en medio de los avatares por la pandemia de la COVID-19, se hizo un esfuerzo por restituir las relaciones entre el Estado y el sector magisterial mediante una política

¹ La matrícula en el ciclo escolar 2008-2009 de las escuelas normales fue de 133 286 y disminuyó a 90 333 para el ciclo 2018-2019 (SEP, 2019b: 19).

curricular que se concretó hasta 2022, cuando se promulgó el “Acuerdo número 16/08/22 por el que se establecen los planes y programas de estudio de las licenciaturas para la formación de maestras y maestros de educación básica” en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 2022b), el 29 de agosto de ese año, que contemplaba 18 licenciaturas.

Presentamos algunos resultados del análisis curricular de la licenciatura en Educación Primaria en particular, aunque algunos de los aspectos encontrados pueden aparecer en todas las licenciaturas para la formación inicial del magisterio de educación básica. No está por demás decir que la atención a los asuntos curriculares de las normales tiene como antecedente importante la realización de los foros en el marco del Congreso Nacional para el Mejoramiento y Transformación de las Escuelas Normales en 2019, en cuatro etapas; participaron activamente los delegados representantes de las 32 entidades federativas y, al final, no todos los acuerdos fueron incorporados exactamente a los planes de estudio.

Se analizan algunos componentes curriculares formales de los planes: principios declarativos y posicionamiento educativo curricular para la formación inicial del magisterio de educación básica, emanados de los cambios jurídicos y de la Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales (ENMEN) (SEP, 2019), instrumento de política curricular para la revalorización de la formación y la función social y pedagógica de las maestras y maestros; el perfil de formación docente; la forma innovadora del *currículum integrado*; el sentido del conocimiento escolar organizado en una estructura que combina contenidos nacionales y saberes locales-regionales; el enfoque del *aprendizaje social*, y la noción de *evaluación formativa*.

El análisis también muestra puntos de contraste en relación con los anteriores planes de estudio de la licenciatura en Educación Primaria, aquellos que se reformaron en 2012 y 2018 durante los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y de Enrique Peña Nieto, respectivamente.

Este somero análisis descriptivo y general permite apreciar la intencionalidad de un cambio de rumbo o de paradigma de la formación inicial en las escuelas normales bajo el régimen de la llamada cuarta transformación, acorde con los principios de la Nueva Escuela Mexica-

na (NEM) que ha ido configurándose desde el inicio del actual sexenio. ¿En qué medida se logra esta nueva orientación y cambios en la formación de las y los docentes? Esto es precisamente parte de la discusión en este apartado.

PRINCIPIOS, POSICIONAMIENTO EDUCATIVO Y CURRICULAR EN LA LICENCIATURA EN EDUCACIÓN PRIMARIA 2022

La intencionalidad político-curricular que orienta las 18 licenciaturas para la formación inicial de educación básica, establecidas en el acuerdo número 16/08/22 (DOF, 2022b), se sustenta en los principios y fundamentos del artículo 3º constitucional y de la Ley General de Educación vigentes; en los principios y en el giro onto-epistémico del Marco Curricular de la Educación Básica y de la NEM, en lo que se refiere a la función social, política y pedagógica de maestras y maestros, y sobre todo, en la ENMEN, emanada del Congreso Nacional para el Mejoramiento y Transformación de las Escuelas Normales de 2019, instrumento de política educativa que apuntala el diseño curricular y de los planes de estudio en las normales.

En 2019 se acordaron las bases de política curricular, los principios, el enfoque y las orientaciones curriculares que después tomarían forma en los planes de estudio de 2022. Existen dos versiones del documento sobre la estrategia nacional de mejora: el primero, titulado Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales (Acciones para su Fortalecimiento), que se editó en el mes de octubre de 2019 y es la versión emanada de las cuatro etapas del congreso nacional en Metepec, Estado de México; San Luis Potosí, en la entidad del mismo nombre; Los Cabos, Baja California Sur, y Puebla, en el estado homónimo.

Este documento es producto de un proceso de debate deliberativo para el cambio de rumbo curricular de las escuelas normales (Congreso Nacional, 2019: 4).² El punto de partida fue la crítica al estado de abandono histórico de la educación normal, ya contemplado desde el

² El documento consta de 72 páginas, cuyo índice muestra los temas destacables: “Justificación”, “Tendencia presupuestal”, “Resolutivos del Congreso Nacional para el

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Dos frases estelares predominan discursivamente en este documento: “transformación educativa” y “fortalecimiento de la educación normal para el desarrollo del país”, de ahí la importancia de enfatizar la figura del maestro y la maestra como agentes de la transformación social, bajo el ideal formativo de un nuevo modelo educativo de normales, para fortalecer el carácter público de la educación y para la formación de la ciudadanía en el presente siglo. Así, se propone que las y los docentes dejen de ser transmisores de información y se formen como profesionales de la educación, con base en un modelo que promueva procesos de actualización acorde a la NEM.

La voz del magisterio se expresa en los resolutivos del congreso nacional en cuanto al retorno del pensamiento pedagógico y didáctico, que fundamente el por qué y el para qué del contenido educativo en función de los contextos y las necesidades sociales de las distintas regiones del país y, declarativamente, se antepone una idea de aprendizaje social y de la producción de saberes tendentes a la formación del ser humano en una sociedad situada históricamente (Congreso Nacional, 2019: 10).

Poco después apareció la versión oficial de la ENMEN, publicada por la Dirección General de Educación Superior para el Magisterio de la SEP, como acuerdo educativo nacional, cuyo objetivo es:

desarrollar una política de alcance nacional que fortalezca a las EN, a partir de la formación de maestras y maestros con conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos, el mejoramiento de las escuelas normales con infraestructura idónea, el desarrollo de sus programas curriculares, el fortalecimiento de sus procesos de administración y la planeación de sus modelos de ingreso (SEP, 2019: 9).

En esta nueva versión se retoman los acuerdos tendentes a operativizar la estrategia de mejora de las escuelas normales (SEP, 2019: 58-60)

Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales Públicas”, “Líneas de Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales”, “Anexo”.

y se reconoce la importancia de la “formación inicial y la función de la docencia como profesión de Estado”, con el propósito de:

resignificar la educación de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes con un enfoque holístico e integral que desarrolle la identidad nacional, democrática, equitativa, inclusiva e intercultural que ponga el énfasis en la perspectiva de género y el respeto a los derechos humanos, las libertades y la cultura de paz para promover valores humanos, el desarrollo socioemocional y mejora continua de los procesos de enseñanza y aprendizaje (SEP, 2019: 58).

La ENMEN reconoce la heterogeneidad de las escuelas normales, por lo que establece que la oferta educativa debe responder a las exigencias diferenciadas de formación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior, articuladas en un proyecto humanista para la transformación de estas escuelas y su vinculación con el entorno social en los planos local, nacional y global (SEP, 2019: 60). Esta diferenciación se expresará en los planes de estudio al establecer que 50% de los contenidos de cada plan serán nacionales y el restante 50% será seleccionado en cada estado y por cada normal (DOF, 2022b: anexo 5, pp. 22-23). La estrategia político-curricular marca “el camino de la autonomía de la gestión curricular y pedagógica, administrativa y financiera de cada escuela” (SEP, 2019: 65). Habrá que investigar cómo ha operado este planteamiento con estudios sobre la gestión curricular y el financiamiento de las normales.

Las licenciaturas otorgan importancia al “trabajo colaborativo en el desarrollo de contenidos de manera interdisciplinar” y en relación con los “contextos socioculturales”, desde una pedagogía fundada en un pensamiento crítico, científico y creativo “para innovar la intervención pedagógica” (DOF, 2022b: anexo 5, p. 1).

El perfil de egreso de la educación normal

El perfil de egreso se constituye en un marco de referencia para diseñar el plan y los programas de estudio; consta de un perfil general y de un perfil profesional enfocados en el desarrollo de capacidades y fundados en principios filosóficos, éticos, legales y normativos, que después se expresan en “dominios de saber y desempeños docentes” a lo largo de la formación en ocho semestres de la licenciatura de Educación Primaria (DOF, 2022b: anexo 5, pp. 6-7). Se plantea desarrollar “capacidades éticas, valores y actitudes del ‘ser docente’” y saberes pedagógicos para el desempeño profesional del magisterio de educación básica (DOF, 2022b: anexo 5, pp. 6, 9-10).

En la redacción del perfil de egreso se enfatiza la capacidad del docente como sujeto histórico que se posiciona frente a los problemas políticos, sociales, económicos, ecológicos e histórico-culturales de México; en este sentido, el maestro se asumirá como “agente de transformación” a través de su tarea educativa (DOF, 2022b: anexo 5, p. 8).

Diseño del plan de estudio: forma y contenido del currículum de la formación inicial

La *forma* y el *contenido* del currículum son construcciones histórico-sociales (Goodson, 1995),³ con sentido y direccionalidad en la organización del conocimiento escolar que ofertan las escuelas normales. Esta propuesta reconoce su distanciamiento con la globalización de corte neoliberal y, al mismo tiempo, advierte la necesidad de situar a la nación de cara al mundo; el término *glocal*, que aparece en diferentes apartados del plan, alude a esto último.

³ Para Ivor F. Goodson (1995: 74-75) la *forma* y el *contenido* del conocimiento escolar y de los contenidos curriculares tienen que ver con la historia social, cultural y política de cada país, institución, tendencia o grupo social con poder y capacidad de determinar la selección de contenidos disciplinares y conocimientos que se enseñan en las escuelas.

La forma y el contenido derivan directamente de los procesos de diseño y rediseño curricular y de los lineamientos operativos de la ENMEN, bajo “fundamentos teórico-metodológicos que consideran los procesos y condiciones de integralidad y contextualización del ser humano, incluyendo aspectos interculturales y holísticos como parte de la formación docente” (Congreso Nacional, 2019: 22).

El diseño curricular se concreta en la malla curricular que desagrega cinco trayectos formativos, que son “espacios integrados por distintos cursos que constituyen el currículo interdisciplinario y contextualizado” (DOF, 2022b: anexo 5, p. 15). Éstos son: 1) fundamentos de la educación; 2) bases teóricas y metodológicas de la práctica; 3) práctica profesional y saber pedagógico; 4) formación pedagógica, didáctica e interdisciplinar, y 5) lenguas, lenguajes y tecnologías digitales.

Después se detalla cómo cada trayecto agrupa y relaciona los “contenidos educativos y las experiencias de aprendizaje que hacen posible una intervención educativa situada y contextualizada” (DOF, 2022b: anexo 5, pp. 16-20, 22-23). El desarrollo de trayectos formativos se distribuye en ocho semestres, con un total de 4 824 horas para cubrir 301.5 créditos (DOF, 2022b: anexo 5, pp. 15, 22-26).

La comunidad es el núcleo de los procesos educativos en los que se generan los aprendizajes para la vida social. Los trayectos formativos recuperan, de manera efectiva, el papel de la pedagogía desde perspectivas filosóficas, sociológicas y legales, e introducen fundamentos sobre la práctica con teorías del desarrollo del aprendizaje situado. Si bien en ellos tienen un lugar importante las teorías psicológicas del aprendizaje, que fue el énfasis de las anteriores reformas educativas, ahora es claro el posicionamiento de la apertura a lo social y a lo pedagógico para fundamentar y guiar la práctica profesional en los contextos escolares de los futuros egresados; la formación pedagógico-didáctica se percibe interdisciplinar.

El currículum integrado e interdisciplinario desde la perspectiva de la innovación social

La integración curricular se refiere a un tipo de relación y organización que articula todos y cada uno de los componentes del diseño curricular con una mirada interdisciplinar. Integración e interdisciplina se tejen en el diseño de programas de estudio y en la malla curricular que, paradójicamente, instaura cursos en compartimentos con cargas horarias y crediticias fijas.

Desde décadas atrás se procuran formas no fragmentadas o no desintegradas para organizar las disciplinas escolares y los conocimientos en la construcción, organización y jerarquización de las mallas curriculares. En esa búsqueda se acudió a los debates epistemológicos sobre la multidisciplina, la interdisciplina y la transdisciplina; el debate continúa y algunos diseños curriculares logran construir formas de organizar los contenidos, ya sea por módulos, núcleos integradores o campos formativos, como en las reformas curriculares actuales, aunque con lógicas de integración diferentes. Hace falta un análisis fino acerca de cómo se apropian estas nociones y lógicas de organización del conocimiento escolar en este plan de estudios; por lo pronto, son aspectos que aparecen en los diversos apartados del diseño curricular.

Cabe recordar que, desde el congreso nacional de 2019, el magisterio en todo el país trató de que cada escuela normal propusiera su propio plan de estudios, lo cual no se logró ya que, jurídicamente, la formación docente es facultad del Estado. Este análisis sugiere que la forma en que se incluye la flexibilidad curricular en los planes de estudio de las normales alude, directa o indirectamente, a aquella demanda. Por este supuesto puede decirse que es una flexibilidad curricular *ad hoc* para dar salida a la negociación académica con el magisterio de estas escuelas.

La flexibilidad curricular y la participación de las y los docentes en el diseño o codiseño

La *flexibilidad curricular* es otro elemento de la forma y el contenido en planes y programas de estudio; si bien se vincula a la idea de integración

e interdisciplina, se extiende a la propuesta de la movilidad nacional e internacional de los estudiantes.

En el plan de estudios de la licenciatura en comento, la flexibilidad curricular va de la mano con la idea de una formación docente integral, centrada en un “sujeto glocal que recupera la especificidad contextual, regional, nacional e internacional” (DOF, 2022b: anexo 5, p. 4). Esta idea se concreta en el diseño del plan en cuatro aspectos:

- 1) Flexibilidad en la enseñanza y el aprendizaje.
- 2) Flexibilidad en el desarrollo curricular, con apoyo de dispositivos digitales y plataformas educativas.
- 3) Flexibilidad para la movilidad académica.
- 4) Flexibilidad en las opciones de titulación.

Dicha forma operativa de incorporar la flexibilidad curricular fue una de las demandas que acordaron los delegados del congreso nacional de 2019, bajo tres lineamientos operativos:

- a. Abierto: que integre aprendizajes comunes al territorio nacional y otros complementarios de las comunidades educativas.
- b. Flexible: que se pueda adaptar a la realidad del entorno del centro educativo y de los alumnos a los que va dirigido.
- c. Inclusivo: que contemple una parte de formación para todos los alumnos a nivel nacional, y promueva la atención a la diversidad y las diferencias en la formación profesional docente (sep, 2019: 68).

Estos lineamientos aluden a aspectos académicos y de gestión político-académica en los que la realidad, el entorno y la inclusión son nodales para entender la noción *flexibilidad*, en tanto que los aspectos plasmados en el plan de estudio apuntan a un sentido restringido de la flexibilidad y apegado a aspectos de gestión de menor calado.

Como se dijo con anterioridad, en el acuerdo número 16/08/22 (DOF, 2022b), la SEP presenta formalmente los contenidos nacionales de las licenciaturas de las normales hasta en 50%; el restante 50% corresponderá a la selección que cada escuela establezca en el plano local y estatal por medio de procesos de codiseño. Lo que este análisis curri-

cular no alcanza a observar, dado que sólo revisa los aspectos formales, son las negociaciones y el proceso deliberativo del codiseño estatal y local. Hace falta también el desarrollo de estudios de caso para comprenderlos, pero sí se percibe un margen de participación en el diseño curricular de las normales, pues las y los docentes de cada escuela son quienes se encargarán del codiseño de los programas de “Flexibilidad curricular” (DOF, 2022b: anexo 5, pp. 22-23).

Cabe mencionar que el término *flexibilidad* proviene del mundo de la sociología en la década de los noventa. Al trasladar el concepto a los contextos culturales, como los educativos, se producen tensiones, ya que originariamente lo flexible estaba vinculado a la productividad de procesos económicos; en cambio, en los procesos educativos, la noción se recontextualiza, según Díaz Villa (2007), y se entiende más como un principio que puede tener múltiples expresiones, según las recontextualizaciones que ocurran. Esta precisión conceptual no aparece en el plan de estudios, más bien se trata de una idea de flexibilidad curricular a modo, para dar cabida a una negociación con el magisterio y hacerlo partícipe del codiseño.

En cada curso de “Flexibilidad curricular”, según el trayecto formativo y el semestre en el que se ubique, el plan de estudios de esta licenciatura indica los rasgos específicos de la flexibilidad, por esto mismo es un tipo de flexibilidad acotada y a modo.

Para entender lo anterior tomamos la cita textual de uno de estos cursos, correspondiente al quinto semestre:

Curso flexibilidad curricular

Este curso pertenece al trayecto formativo Fundamentos de la Educación. El propósito formativo general del curso responde al logro de aprendizajes vinculados a las necesidades formativas de contextos específicos y contenidos regionales por entidad federativa, como expresión de la flexibilidad curricular. Cuenta con 4 horas, 4.5 créditos y se desarrolla durante 18 semanas.

Orientación didáctica: Las actividades de aprendizaje se basan en el trabajo colaborativo, el aprendizaje basado en problemas, aprendizaje por proyectos e incidentes críticos, entre otros.

Los contenidos curriculares fundamentales se determinan en función del carácter y enfoque del curso; así mismo, la vinculación con otros cursos, la gradualidad y la secuencialidad, responde a su ubicación en la malla curricular.

Los criterios y procedimientos de la evaluación formativa son retroalimentaciones oportunas, conducirán a la acreditación global del curso cuya ponderación de las calificaciones de las unidades de aprendizaje que lo conforman, y su valoración no podrá ser mayor del 50%. La evidencia final tendrá asignado el 50% restante a fin de completar el 100% (DOF, 2022b: anexo 5, p. 57).

Enfoque del aprendizaje social y la práctica profesional como proceso estructurado

El enfoque de aprendizaje social se vincula con los saberes contextualizados según el entorno de la escuela normal y la comunidad, enlazado con los dominios del saber: “saber ser y estar, saber conocer y saber hacer” (DOF, 2022b: anexo 5, p. 9).

Si bien en lo declarativo la formación docente en esta reforma se orienta nuevamente a la práctica, los argumentos que le dan sentido se alejan de los enfoques gerenciales y técnicos, de la capacitación para la acción o del enfoque de competencias, que se plasmaron en los planes de la educación básica en los dos sexenios anteriores. Ahora se produce un giro hacia un tipo de práctica profesional en sentido integral, complejo y holístico, basado en los mencionados dominios del saber.

Evaluación formativa y acreditación

Al igual que el enfoque del aprendizaje, el tema de la evaluación expresa una orientación diferente en relación con los dos anteriores planes de estudio de la licenciatura en Educación Primaria, de 2012 y 2018. Ahora, en 2022, se establecen dos funciones de la evaluación: la formativa, que favorece y evidencia el logro de las capacidades y los aprendizajes

orientados por el plan de estudios, y la sumativa, que define la acreditación de los aprendizajes (DOF, 2022b: anexo 5, p. 28).

La propuesta de evaluación, declarativamente, permite a docentes y directivos dar seguimiento a los resultados y logros de capacidades y aprendizajes. La calificación se obtiene de las evaluaciones de los cursos por niveles de logro acordes con los desempeños contemplados en los perfiles de egreso y mediante una calificación global, en una escala del 5 al 10, a criterio del docente, conforme los logros de los estudiantes.

LOS PLANES DE 2012 Y 2018, ASPECTOS DE CONTRASTE O COMPARACIÓN CON EL PLAN DE 2022

Todas las licenciaturas de las escuelas normales se propusieron tomar distancia de las directrices educativas y curriculares anteriores, al modificar la *forma* y el *contenido* de la estructuración formal de los planes antecedentes que adaptaron las políticas educativas y curriculares globales y pusieron el acento en el enfoque centrado en el aprendizaje, en competencias genéricas y profesionales, y en la orientación de las prácticas docentes para situar a México en las tendencias de la reforma educativa en el mundo, basadas en el avance de las ciencias de la educación.

Desde 2008, en el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación, creada durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, se sentaron las bases y los acuerdos para la modificación del plan de estudios de la educación básica. La estrategia de educación de calidad, derivada del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, continuó en el gobierno de Enrique Peña Nieto, si bien adquirió un significado particular desde el inicio de ese sexenio al establecerse un Sistema de Profesionalización Docente y la Ley del Servicio Profesional Docente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 2013 (DOF, 2013), la cual establecía criterios, términos y condiciones de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio de directivos, docentes y personal de apoyo técnico-pedagógico. Esto provocó fuertes tensiones con el magisterio, en general, y el disidente, en particular, durante todo el sexenio.

El concepto estelar en estas dos reformas de planes de estudios es el de *calidad*, y si se mira bien el contexto, con su adopción se actuó en

sentido inverso al cambio curricular de 2002: es el contexto global el que rige para estar en sintonía con las políticas internacionales. En la reforma de 2022, el punto de partida es el contexto local y regional para mirar lo global, de ahí que se acuñó el término *glocal*.

Con base en el análisis de estos planes anteriores, en términos comparativos se habla también de mejora de las normales y del principio de autonomía de las escuelas, pero sin tocar el diseño de los planes de estudios, ya que éstos estuvieron prescritos en su totalidad por la autoridad central, la SEP.

En 2022, la autonomía otorgada a los docentes los situó en un proceso participativo y deliberativo del diseño curricular, mediante el principio de flexibilidad y el codiseño. Sin embargo, en la puesta en marcha, no todas las licenciaturas han podido hacerlos efectivos.

En los planes de 2012 y 2018 el enfoque del aprendizaje centrado en el estudiante apuntaba a fortalecer los procesos cognitivos basados en los planteamientos conceptuales constructivistas, que derivaron en lo que podemos denominar un uso político del aprendizaje por parte de las instancias rectoras del sistema educativo nacional. Si bien estos planteamientos fomentaron el trabajo “colaborativo” entre estudiantes, al entrecruzarse con el enfoque de competencias derivaron en una tendencia de formación de individualidades.

La cognición hegemonizó los procesos de aprendizaje en los dos planes de estudios anteriores al de 2022. Por eso, los maestros en el congreso nacional de 2019 clamaron por el retorno de la pedagogía y la didáctica, para descentrarse de la exclusiva dimensión psico-cognitiva del aprendizaje. No es que las perspectivas y conceptualizaciones del constructivismo pongan el énfasis en sujetos individualistas y competitivos, sino que fue el uso que le dieron a este fundamento las propuestas curriculares en los dos sexenios anteriores.

Fundamentaciones de los planes de 2012, 2018 y 2022

La fundamentación de los planes de estudios, tanto de 2012 como de 2018, es similar en cuanto a recuperar las tendencias que para la formación docente circularon en aquel entonces; en ellos se destacaron las

perspectivas teórico-metodológicas de las disciplinas que inciden en la educación básica y en el proceso educativo (en singular) para enfatizar la importancia del contexto (en singular). Es ahí donde se aprecia una relación de secuencia entre el establecimiento de políticas educativas y políticas curriculares de manera procesual, contingente y a veces contradictoria entre estos dos planos de políticas, a fin de encauzar la educación en México hacia la tendencia del contexto mundial, cambiante y complejo.

En 2012, acorde con los objetivos de la Alianza por la Calidad, apareció la idea de la “educación integral de las personas en todo el sistema educativo”, aunque, contradictoriamente, se afirmó que los “contenidos fundamentales de estudio” se organizan por “asignaturas u otras unidades de aprendizaje” (DOF, 2012).

Cabe mencionar que la dimensión institucional señalaba que la transformación de las escuelas normales implicaba su incorporación en el nivel de educación superior, lo cual hizo que los normalistas incurrieran en áreas que antes no desarrollaban, como la investigación, la difusión de la cultura y la extensión académica, las cuales son sustantivas para las instituciones de educación superior desde que se gestaron en los siglos XIX y XX (DOF, 2012).

Por último, bajo estos enfoques de 2012 y 2018, se apuntaló el logro de un perfil de egreso de la educación normalista basado en competencias genéricas y profesionales que pretendía formar al magisterio en el pensamiento crítico y creativo para la solución de problemas, de manera permanente y colaborativa, con sentido ético, y convertir en acciones sus habilidades comunicativas en diversos contextos; se insistía en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. El perfil de egreso del plan de 2022, en cambio, habla de un perfil general y uno profesional.

Parecieran similares estos planteamientos de criticidad, creatividad y comunicación, pero el énfasis en el perfil de egreso, que define a los docentes como agentes de transformación y vínculo con la comunidad —misma que se pone en el centro—, es lo que distingue a la propuesta formativa de 2022.

EL ENFOQUE CENTRADO EN EL APRENDIZAJE Y EN LAS COMPETENCIAS DE LOS PLANES DE ESTUDIOS DE 2012 Y 2018, Y SU DISTANCIA O DIFERENCIAS CON LOS DE 2022

La política del aprendizaje centrado en el alumno y en su instrucción y el discurso de las competencias se mantuvieron en los planes de estudio de 2012 y 2018. El aprendizaje fue concebido como un proceso activo y consciente, cuya finalidad era la construcción de significados y que los contenidos cobraran sentido en las experiencias de la persona que aprende. El aprendizaje centrado en la actividad se planteó como la coordinación de la relación que se da entre intención-acción-reflexión y los estudiantes y docentes.

El contraste con el plan de estudios de la licenciatura en Educación Primaria de 2022 consiste en que, si bien se mantiene en lo metodológico el trabajo colaborativo y el aprendizaje mediante proyectos, éstos cobran significado con base en el posicionamiento global; es decir, se toma como núcleo del proyecto escolar y los proyectos de intervención pedagógica el entorno escolar y la comunidad. De esta manera, el enfoque de aprendizaje es social y se construye mediante la articulación entre contenidos nacionales y saberes y experiencias del entorno social de las escuelas y las comunidades.

El cambio curricular para la formación inicial del magisterio en 2022 toma distancia del enfoque por competencias y lo elimina de los planes y programas de estudio de ésta y de todas las licenciaturas para la formación de docentes de educación básica.

La evaluación de aprendizajes y competencias en los planes de estudios de 2012 y 2018 de las licenciaturas en Educación Primaria

Sobre este punto, el presente análisis reporta, entre 2012 y 2018, un pasaje forzado entre la evaluación como medición para la acreditación/certificación y aquella para el desarrollo de competencias centradas en evidencias y criterios de desempeño. En el plan de estudios de 2018, a esto se nombra evaluación integral, individualizada y permanente.

El enfoque del aprendizaje reconoce y especifica la capacidad del sujeto de aprender a partir de sus experiencias y conocimientos previos, además de los que la institución y los medios tecnológicos le aportan. Continúa la idea de la vinculación de los aprendizajes con situaciones de la vida real y aparece la variante del aprendizaje autónomo a lo largo de la vida.

El enfoque por competencias se mantuvo en 2018, aunque tomó un cariz particular al buscar la integralidad y la movilización de conocimientos conceptuales, procedimentales y actitudinales en la situación en la que se desarrolla la práctica docente. Se definió a las competencias como la capacidad de integrar distintos tipos de conocimiento para resolver problemas de distinto orden: personal, profesional y laboral. En términos de evaluación, se mencionó la evaluación formativa mediante la identificación de niveles de logro y dominio. Por eso la insistencia en el establecimiento de parámetros y criterios de desempeño; así, se subordinó la evaluación sumativa a las cohortes o niveles identificables que el estudiante ha de demostrar como producto de desempeño, aunque la evaluación se mantuvo individualizada y permanente, porque no se usaron escalas de puntuación, sino que se realizó en términos de la relación del sujeto con su situación y actividad, concibiéndola como proceso y no sólo sobre la base de resultados.

La flexibilidad

Otro elemento de continuidad en el plan de estudios de 2018 respecto al de 2012 son los trayectos formativos que definen la estructura curricular y se convierten en ejes vertebradores de la formación profesional del egresado normalista.

La idea de la participación consistió en que, a través de colegiados de profesores en las escuelas normales, se entablara una relación con las autoridades educativas locales para proponer contenidos regionales. Asimismo, se introdujeron sistemas de tutorías y asesoría para acompañar y apoyar la toma de decisiones en la resolución de los problemas de los estudiantes. Algo novedoso en la formalización de este plan de estudios de 2018 fue el tema de la movilidad nacional e internacional con

el propósito de diversificar las experiencias profesionales y personales. Por último, se mencionó la diversificación de las opciones de titulación basadas en las competencias profesionales de sus egresados.

El punto de diferencia clave entre los planes antecedentes y el que se establece para la educación primaria en 2022 radica en que la flexibilidad abre la posibilidad de la participación de maestras y maestros de cada normal para elegir, organizar y dar forma a los programas de estudio con los contenidos locales. Hace falta continuar el análisis para conocer cómo cada escuela normal se ha ido apropiando de la noción de flexibilidad curricular para organizar contenidos en sus programas y cómo se relacionan dichos contenidos con los nacionales.

En síntesis, si bien en la terminología de los planes de estudios de 2012, 2018 y 2022 para la formación inicial en las escuelas normales pueden encontrarse términos comunes, el significado de éstos en la trama discursiva es distinto. Hay similitudes entre los dos primeros planes de estudio; en cambio, al compararlos con el correspondiente de la educación primaria de 2022, y en general de los 18 planes de ese año, se encuentran diferencias de sentido y significado, dado que son enfoques distintos. Otra distinción notoria es que en los dos primeros planes la prescripción es fuerte y está centralizada en la SEP, mientras que la propuesta de la flexibilidad, del codiseño de 50% de selección de contenidos y codiseño de programas sí abre un margen de autonomía relativa, pero no absoluta.

En algunos acercamientos a grupos de maestros de normales se han observado distintas formas de apropiación de la lógica y de la conceptualización del plan de 2022, por lo que se requiere la formación del profesorado a fin de comprender las diferencias conceptuales y metodológicas de nociones como autonomía curricular, codiseño y flexibilidad, entre otras. Por esto mismo se insiste en la necesaria formación de los maestros de las normales de manera permanente y continua, pues, como sostiene Ducoing en este mismo capítulo, existe una desarticulación entre la formación inicial y la actualización continua de los docentes. Hacen falta estudios más específicos sobre estos temas.

Los currículos normalistas frente al modelo curricular de educación básica

PATRICIA DUCOING WATTY

En este apartado pretendemos efectuar una reflexión analítica respecto a los modelos curriculares de la escuela normal y los relativos a la educación básica, en el marco de la Nueva Escuela Mexicana (NEM). Para este fin, iniciamos con el reconocimiento de algunos de los elementos que sustentan el proyecto curricular de la citada educación básica y su articulación y coherencia con las propuestas correspondientes a la formación docente en las escuelas normales, a efecto de revisar los puentes que se anuncian entre el primero y las últimas, tal como se subraya en el Plan de Estudio para la Educación Preescolar, Primaria y Secundaria:

La formación docente tiene como propósito crear puentes entre el saber que plantean el Plan y los Programas de Estudio [de la educación básica], así como los saberes docentes desarrollados en su formación inicial a lo largo de su desempeño profesional. Es un diálogo que establecen profesoras y profesores con diferentes instancias que aportan conocimientos para la comprensión, seguimiento y construcción de soluciones a los problemas de la escuela, la didáctica, la *integración curricular* (SEP, 2022: 5; el énfasis es añadido).

Como se sabe, la integración curricular representa una de las tendencias que han promovido teóricos de la educación, tanto a escala nacional como internacional, para luchar contra la fragmentación, la atomización y la segmentación del conocimiento, propia de los planes de estudios estructurados por asignaturas, que fracturan el saber en partes, en pedazos, en disciplinas, subdisciplinas y temáticas; con

ello impiden la mirada global, holística de la realidad social, humana, educativa y natural, y eluden la complejidad de lo real, tal como la vivimos en la cotidianidad de la vida y de la escuela, y que incluso padecemos en algunos casos.

Es de destacar que, en México, en la década de los sesenta se promovieron e instauraron innovaciones importantes en torno al discurso curricular y, en especial, aquellas referentes a la integración de los contenidos. De alguna forma, despuntaron como transformaciones relevantes en la manera de conceptualizar, organizar y desarrollar el currículum. Resulta imprescindible aludir, aunque brevemente, a por lo menos tres muy meritorias propuestas: la del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 1971), correspondiente a la educación media superior; la de la Facultad de Medicina de la UNAM, y la de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco (UAM-Xochimilco), como modelo generalizado para todas las carreras que ahí se impartían y las que actualmente se ofrecen.

El CCH surgió como una propuesta innovadora e integradora en 1971 para abatir el enciclopedismo y conceptuar al maestro como orientador, guía y acompañante de los alumnos, con base en un plan de estudios organizado por áreas. Hoy por hoy, el modelo curricular mantiene las orientaciones filosófico-educativas de su origen y se encuentra organizado en cuatro áreas: matemáticas, ciencias experimentales, histórico-social y lenguaje y comunicación, que preservan la perspectiva globalizadora de los aprendizajes.

La Facultad de Medicina de la UNAM formuló y puso en marcha, en 1973, el denominado Plan de Estudios Experimental de Medicina General Integral, mejor conocido como el Plan A-36, denominado así por la conformación de sólo 36 alumnos en cada grupo y fundado en módulos como elementos integradores de los contenidos. En este modelo se pretendía formar médicos generales con base en un enfoque multidisciplinar, que buscaba conducir el aprendizaje en situaciones reales, evitando la disociación entre teoría y práctica y promoviendo una visión integradora de la medicina y su práctica comunitaria, a

diferencia del plan de estudios por asignaturas que siguió funcionando paralelamente a éste (García y Morales, 1993).

La UAM-Xochimilco, fundada en 1974, se creó con base en un modelo de enseñanza modular que buscaba vincular la enseñanza y el aprendizaje con las problemáticas de la realidad, a fin de transformarla. Dichos problemas fueron conceptualizados como objetos de transformación, los cuales recogen una visión integradora de la realidad social y humana desde diversas disciplinas. El modelo formativo que busca el desarrollo del pensamiento crítico y la comprensión global de la realidad se funda en el sistema modular, en el que cada módulo se encuentra conformado por un objeto de transformación, es decir, por un problema de la realidad. Esta propuesta curricular sigue vigente a la fecha (UAM, 1994).

Contrariamente, la forma de organización curricular segmentada en educación básica o superior parte del supuesto de que el egresado de cualquier nivel es capaz de comprender la sociedad, la naturaleza, el hombre, la educación, sumando los “pedazos”, las fracciones, las cápsulas, expresados en los contenidos de las asignaturas encasilladas que cursó.⁴ De esta forma, un maestro de educación básica que se forma en un modelo curricular fragmentario habrá de enfrentar, día con día, problemas complejos en el aula, sean relativos a la diversidad de ritmos de aprendizaje, de lengua, de cultura, de etnia; sean referentes a alumnos cada vez más exigentes que reclaman atención individualizada; sean de aquellos que no manifiestan interés por aprender; sean de otros que molestan a sus compañeros; sean de algunos más que se resisten a las autoridades; sean de quienes son hiperactivos o de los que son rechazados por todos, etcétera. Por tanto, deberá supuestamente unir los saberes adquiridos correspondientes a muy diversas asignaturas: pedagogía, didáctica, psicología, filosofía, antropología, sociología, ética, evaluación, tutoría, legislación, organización, gestión, desarrollo emocional

⁴ Aun cuando en la administración de Enrique Peña Nieto hubo un intento por integrar los contenidos a través de campos formativos, la lógica subyacente fue muy diferente a la que actualmente sustenta el modelo curricular de la Nueva Escuela Mexicana.

—entre otras muchas—, más los conocimientos propios de lengua, matemáticas, historia, ciencias naturales, ciencias sociales, etcétera.

Es preciso reiterar que ningún problema áulico puede predecirse y menos aún avanzar en su solución, debido a que trabajamos con sujetos capaces de acción y de palabra, las cuales son imposibles de anticipar en cada grupo y en cada uno de los alumnos. De ahí el reconocimiento de la complejidad y multirreferencialidad de lo educativo y su inscripción en lo humano, lo social, lo histórico, lo singular, en la unidad y la diversidad, y en la irreversibilidad (Ardoino, 1993).

La docencia no es un asunto técnico ni de técnicas, es una profesión de lo humano, del sujeto con sujetos. Es una actividad que, como cualquier acción del hombre, avanza en medio de la incertidumbre y de la inseguridad de cara a los desafíos que constantemente se nos presentan. Se trata de un terreno humano y no productivo, en donde no basta con “aplicar” u “operar” normas y prescripciones de los programas —enfoques, metodologías, saberes—, sino de pensar, construir, crear y emprender acciones que son irreversibles, fundadas prioritariamente en los saberes didáctico-pedagógicos y éticos que permiten acompañar a los alumnos en su proceso formativo.

En síntesis, aplaudimos el esfuerzo relativo a la integración curricular emprendido en la educación básica, el cual se precisa concretamente en dos de los elementos que tejen y fundamentan la propuesta:

- I. Integración curricular: expresada en los campos formativos-ejes articuladores, los cuales establecen los contenidos fundamentales previstos en el artículo 29, fracción II de la LGE, mientras que los propósitos de formación general de la fracción I del mismo artículo se expresan en el “Perfil de egreso” [...].

La integración curricular articula el trabajo interdisciplinario, la problematización de la realidad y la elaboración de proyectos [...].

- II. La comunidad como el núcleo integrador de los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como la relación de la escuela con la sociedad (SEP, 2022: 4).

Como se sabe, la integración curricular de educación básica se concreta en cuatro campos formativos, comprendidos como construc-

ciones en las que interactúan y articulan determinados contenidos esenciales, capitales, prioritarios y no secundarios, marginales o insignificantes, que conducen hacia aprendizajes integradores y posibilitadores de un acercamiento a la realidad humana, social y natural con base en una visión holística: lenguajes; saberes y pensamiento científico; ética, naturaleza y sociedad, y de lo humano y lo comunitario.

Al igual que la educación básica se fundamenta en los preceptos filosófico-pedagógicos de la NEM, entre los que se subraya la visión integradora de los conocimientos, en la organización curricular de las diferentes licenciaturas de las normales también se asume la perspectiva globalizadora para el aprendizaje de los contenidos: “La formación docente en las Escuelas Normales requiere que se atiendan los principios del Modelo Educativo de la Nueva Escuela Mexicana para resignificar la educación de las niñas, los niños, adolescentes y jóvenes con un enfoque holístico e integral” (DOF, 2022b: anexo 1, p. 2).

Inversamente a la estructuración disciplinar, los enfoques globalizadores van de la mano con la complejidad, como una perspectiva onto-epistemológica de la realidad, a partir de la cual se pretende que el futuro docente sea capaz de comprender e interpretar las situaciones y las relaciones educativas para poder intervenir ahí. Se trata, en efecto, de la intervención docente en una realidad contextualizada que no está dividida en segmentos, sino que se nos presenta como un todo complejo, y no simple ni lineal, como lo subraya en sus grandes aportaciones Edgar Morin. El surgimiento de la complejidad en nuestro mundo actual y en el mundo educativo, en particular, representa la superación de la segregación unidisciplinaria, caracterizada por descomponer los objetos, destruir los conjuntos, disociar los elementos de su entorno. Es por ello que, en el modelo curricular previsto para la formación de profesores, se plantea: “Su diseño está constituido de un perfil de egreso basado en capacidades que integran dominios de saber y desempeños, cursos y contenidos que permiten que todo egresado de una licenciatura pueda ser docente en todos los territorios de México” (DOF, 2022b: anexo 1, p. 10).

Ciertamente, las propuestas curriculares no sólo articulan los distintos tipos de saberes, habilidades, capacidades y actitudes de los futu-

ros maestros, sino también su movilización en el ejercicio de las prácticas docentes contextualizadas. La práctica profesional establecida en los diferentes planes de estudios de la escuela normal deviene en el eje articulador por excelencia que demanda al estudiante no sólo la capacidad para vincular la teoría y la práctica, sino aquella para enfrentar en la práctica profesional los problemas y las especificidades del grupo y de los alumnos que atiende, y también de la institución y de la comunidad a la que pertenece.

Ahora bien, podemos proponer dos reflexiones que se advierten relevantes y que, de cierta forma, se oponen a la perspectiva epistemológica y pedagógica de la globalización e integración de los currículos normalistas, puesto que quebranta y atenta contra el postulado de la complejidad que permite comprender los procesos sociales y educativos a la luz del pensamiento holístico, global, de conjunto.

De las 18 propuestas curriculares de formación docente, 10 corresponden a la educación secundaria: licenciatura en Enseñanza y Aprendizaje de la Biología, de la Física, de la Química, de la Geografía, de la Historia, del Español, del Inglés, de las Matemáticas, de la Formación Ética y Ciudadanía, de Telesecundaria. Al respecto, las cuestiones que nos planteamos para abrir el debate aluden a la formación normalista unidisciplinar de docentes de historia y de geografía, por una parte, y por otra, de química y física, formaciones que se oponen al manejo de los contenidos que se entreteje tan exitosamente en el currículum y en los libros de texto de la educación básica y que dan cuenta de la complejidad de la realidad física, social y humana.

En relación con la separación disciplinar en la formación de profesores de geografía y de historia, que se opone al tratamiento de los contenidos que se manejan en la educación secundaria, cabría preguntarse:⁵

⁵ Véanse, por ejemplo, los libros de texto de secundaria, en los cuales se detallan las articulaciones entre procesos que se explican a partir de dimensiones historiográficas y geográficas.

- 1) ¿Qué significa formar profesionalmente a los docentes para la enseñanza y el aprendizaje de la geografía, por un lado, y de la historia, por otro?
- 2) ¿La comprensión de la configuración actual del mundo, identificando sus herencias, no requerirá esencialmente de la visión integrada de estas dos materias como una pareja interdisciplinar?
- 3) ¿Es posible enseñar geografía eludiendo el proceso histórico que condujo a la conformación del mundo europeo, asiático, africano, americano, y de Oceanía y la Antártida, así como las demarcaciones administrativas al interior de un país?
- 4) ¿Cómo comprender los sismos y las placas tectónicas en la actualidad sin reconocer el proceso que marcó rupturas, espacios y épocas?
- 5) ¿La geografía sólo estudia la dimensión física o también se ocupa de la geografía humana, es decir, la distribución del ser humano en la Tierra, así como de sus interacciones con el entorno social, político y económico, demandando por ello los saberes históricos?

A nuestro parecer, la visión holística de ambas disciplinas significaría integrar tres dimensiones básicas: las sociedades, la temporalidad y el espacio, las cuales están presentes en el currículum de educación básica, para lo cual habría que incorporar la formación de docentes de historia y geografía en un solo modelo curricular que permita lograr que los alumnos aprendan la realidad del mundo natural, social y humano.

Análogamente, cuestionamos la formación de docentes en torno a la enseñanza de las ciencias físicas, biológicas y químicas, que también está planteada separadamente, cuando en realidad lo que se busca con estas disciplinas es promover una cultura científica que fomente en los alumnos la capacidad de observación, creatividad, investigación y espíritu crítico, así como de interés por los avances que en materia científica se están registrando en muy diversos ámbitos, los cuales demandan acercamientos multidisciplinares: el genoma humano, el agua en Marte, la nanotecnología, la energía renovable, nuevas especies marinas, biología sintética, la huella de carbono en la Tierra, medicamentos, vacunas, el cambio climático, entre otros muchos.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha promovido reiteradamente, hasta la fecha, el acercamiento de la sociedad y de los alumnos en particular hacia los avances científicos que conducen a buscar soluciones para la problemática socioeconómica y medioambiental a fin de lograr un desarrollo sostenible. Esta agencia internacional concibe la ciencia como una unidad, como una ciencia de lo complejo, a decir de Morin, que puede dar cuenta de la complejidad de la realidad, contribuir a la construcción de la paz y coadyuvar a alcanzar el desarrollo sostenible. La perspectiva de la ONU respecto a la ciencia queda expresada en el siguiente discurso):

La ciencia es la herramienta que el ser humano ha creado tanto para comprender el mundo que le rodea como para aplicar esos conocimientos en su beneficio [...]. Acercar la ciencia a la sociedad es fundamental para que los individuos tengan los conocimientos necesarios y, de esta forma, puedan elegir sus opciones profesionales, personales y políticas. Además, sirve para atraer a los ciudadanos hacia el apasionante mundo de la investigación.

[Se pretende] movilizar a todos los actores en torno al tema de la ciencia para la paz y el desarrollo, desde los funcionarios gubernamentales hasta los medios de comunicación y los alumnos de las escuelas (ONU, 2023: s. p.).

El manejo del currículum integrador de la educación básica requiere que la formación de docentes, lejos de continuar encasillada en monodisciplinas, tendría que transformarse en modelos curriculares interdisciplinarios. Hoy por hoy, no podríamos entender un profesor de química que no maneje elementos básicos de biología, física y matemáticas, porque todos habremos de aceptar que las fronteras disciplinares han cruzado, desde hace décadas, los límites que tradicionalmente existían. De ahí que los objetos de conocimiento tendientes a resolver los problemas de la realidad contemporánea demandan las aportaciones intervencionales de diversas ciencias y el permanente diálogo interdisciplinario.

Finalmente, es necesario pensar en una transformación de la formación si pretendemos que los maestros logren que los niños y jóvenes aprendan el mundo en su complejidad e interdependencias.

El codiseño en la reforma curricular de las escuelas normales: avances y desafíos para las prácticas de autonomía curricular

ANA LAURA GALLARDO GUTIÉRREZ

PREÁMBULO

La formación inicial de docentes en interculturalidad nace a finales de la década de los noventa con algunas experiencias alternativas en las entidades, a partir de la reorganización o incorporación de cambios curriculares locales para contextualizar dicha formación inicial y retomar el acervo acumulado de las licenciaturas en educación preescolar y primaria para el medio indígena de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

Durante el sexenio 2000-2006 y los subsecuentes se diseñaron e implementaron las licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria Intercultural Bilingüe, las cuales institucionalizaron este tipo de formación académica, al tiempo que generaron saberes, experiencias e identidades profesionales específicas en las normales. Lo anterior logró la conformación de redes académicas de intercambio durante poco más de dos décadas y, ante las condiciones de posibilidad del cambio curricular, el Colectivo Nacional de Normales Interculturales Bilingües (CNNIB) ha aportado, sin duda, cambios estructurales en dicha reforma.

Su planta académica especializada en las lenguas y culturas indígenas nacionales ha tenido un doble papel en la reforma de 2022, pues ha colaborado en los cimientos del trabajo de codiseño en el colectivo nacional y, por tanto, ha liderado las labores con el resto del personal docente para todas las licenciaturas. Este doble papel es un primer elemento a destacar, porque es poco usual que las docencias indígenas lideren los procesos de cambio curricular, cuestión que no sucedía en

reformas anteriores. Esto ha supuesto tensiones significativas en cuanto prácticas de autonomía curricular en el marco del codiseño nacional.

EL CODISEÑO COMO POLÍTICA CURRICULAR

El codiseño parte de la contextualización pertinente a los escenarios de diversidad cultural, asumiendo el reto de construir planes y programas de estudio desde lo local, invirtiendo las bases de la tradición prescriptiva que privó en reformas curriculares anteriores. Los procesos de codiseño que se consideraron en el proceso de reforma de 2022 contemplaron la determinación de ciertos porcentajes para elaborar los contenidos: 50% del mapa curricular es nacional y el otro 50% se divide, a su vez, en 25% de cursos y el restante 25% para definición específica de cada normal.

Para el caso de las normales interculturales, la autonomía curricular se organizó de manera distinta y con mayor profundidad que en el resto de licenciaturas. El colectivo diseñó 80% del mapa curricular que, en sí mismo, ya es un proceso de diseño contextualizado, y 20% para definición de cada normal. De ahí que los mismos equipos de trabajo local podían tener también participación nacional.

La noción de codiseño⁶ surge en el seno del trabajo del CNNIB, cuando propuso a la Dirección General de Educación Superior para el Magisterio (DGESUM) una visión propia de la formación inicial de docentes. Ésta supone varios principios:

⁶ El antecedente de esta noción de codiseño se dio en el marco del proyecto de telesecundaria para América Latina, que diseñó Pesquisas y Proyectos Necesarios, A. C. en 2005. En este modelo pedagógico se consideró necesario reconocer el papel de lo local como forma explícita y válida en el mapa curricular, abriendo espacio a los saberes y conocimientos de cada país de la región, lo cual *completaba* los contenidos a enseñar. En los inicios del proceso de reforma de las normales, en 2022, se retomó esta categoría y se redefinió en términos operativos. También es importante mencionar que, durante el proceso, se trató de articular esta categoría en la visión de diseño curricular de la Universidad Campesina Indígena en Red y se siguieron algunos principios, pero ya no continuó por esa línea, por lo que el codiseño se fue recreando a partir de la experiencia y saberes, primero del colectivo de escuelas interculturales y ahora del de todas las normales del país.

- 1) El codiseño parte de la noción de currículum, siguiendo a De Alba (1991), como proyecto político educativo en donde existen diversos sujetos de la decisión, es decir, que contienen por que se incluyan o excluyan distintos elementos de la síntesis que supone dicha propuesta de formación.
- 2) Las docencias de las normales se asumen como sujetos de esa decisión en oposición a la lógica de desarrollo que, al menos desde 1997 hasta 2018, implicó diseñar los planes y programas de manera centralizada por los equipos técnicos de la secretaría, con participaciones discrecionales de profesores de las normales. Tales planes y programas se socializaban y analizaban con equipos de trabajo, quienes tenían como encargo pasar la información a los claustros de docentes. En suma, una visión vertical y altamente prescriptiva.
- 3) El codiseño supone entonces una lógica curricular en donde el centro representa la tensión nacional-local (Gallardo, 2014). Lo anterior alude a que lo nacional es un particular que se asumió como universal; por ejemplo, se volvió una tradición que los contenidos referidos al desarrollo de las infancias estuvieran sólo basados en la psicología de corte constructivista, sin retomar otros aportes como los estudios antropológicos sobre pautas de crianza, ni que decir tiene de los conocimientos sobre la crianza de las culturas indígenas, que son los espacios en donde laborarán los estudiantes de estas licenciaturas. Las asignaturas dedicadas a estas temáticas no admitían la posibilidad de incorporar otros saberes, activando el efecto universal de entender el objeto de estudio desde una mirada disciplinar que, a veces, poco tenía que ver con el contexto. Otro ejemplo al respecto: en un campo agrícola en San Quintín (Baja California) los practicantes normalistas debían diseñar actividades multigrado con estudiantes desde 5 hasta 13 años en el mismo salón, con cinco lenguas distintas presentes y niñas cuyo bilingüismo en español era más avanzado que el de sus compañeros de 12 años. La visión del aprendizaje como un proceso progresivo, lineal, apegado a las edades de los estudiantes, hacía agua en situaciones que son recurrentes para los futuros docentes de educación intercultural.

- 4) Admitir que los contenidos son una decisión académico-política para incluir cuestiones que antes sólo se admitían en el espacio de lo didáctico y no de lo curricular, o estrategias, como la llamada “adaptación de contenidos”, mostraron contundentemente la necesidad de diseñar desde el contexto y para el contexto. Esta negociación no fue fácil, pero al final las normales interculturales marcaron el paso de la reforma nacional.
- 5) El codiseño asume que las decisiones sobre lo que se incluye son procesos que tienden a la democratización vía la deliberación curricular, en el sentido de Schwab (1974). Tal deliberación implica explicitar, desde el inicio, la estructura de participación en el cambio curricular para avanzar a partir de una perspectiva práctico-deliberativa, que al inicio se llamó equipos académicos y después el colectivo las denominó “comunidades de gestión académica”.

Bajo estos principios comenzaron las negociaciones con la DGE-SUM, quien mantuvo ciertos elementos del diseño curricular en la tradición de 2012 y 2018, a los cuales volveremos al final de este recuento.

El codiseño quedó como una directriz del proceso de diseño curricular nacional, de ahí que todas las normales del país tuvieran comunidades de gestión académica al menos en tres pistas distintas: el codiseño nacional, que se hizo de manera colectiva; el codiseño estatal, que quedó al final del proceso, sólo para las licenciaturas generales, y el codiseño institucional. Sobre este último, se realiza el análisis de caso de lo que hasta ahora se ha abordado como política curricular en su sentido más amplio.

EL CODISEÑO COMO OPERACIÓN DEL CURRÍCULUM

Para observar esta política curricular nacional, se tomó como punto de referencia el trabajo realizado por la Normal del Valle de Mezquital, ubicada en el estado de Hidalgo, en la región hñähñu. Esta escuela organizó un diplomado de diseño curricular para avanzar en la elabo-

ración de los programas de estudios locales. El diplomado se organizó en cinco fases:

- 1) Análisis y lectura de la realidad estructural-coyuntural, en el sentido de Zemelman (2006), de la región, del estado y de la normal, en términos de la situación educativa, social, cultural y económica.
- 2) Identificación y definición de líneas de formación que permitieran la articulación de los espacios curriculares por diseñar, basadas en el acuerdo de las finalidades de la formación local. El punto nodal fue la diversidad como condición de la realidad y la interculturalidad como forma de abordaje curricular, pedagógico y didáctico.
- 3) Análisis de los tejidos y mapas curriculares de las licenciaturas para identificar el sentido, secuencia y organización de los porcentajes nacionales, estatales y locales, para relacionarlos con las líneas de formación y, a partir de ahí, derivar en los cursos y unidades de estudio a diseñar.
- 4) Delimitación de los objetos de estudio de los cursos y unidades de estudio mediante su descripción y alcances, así como su relación con otros cursos.
- 5) Definición de una estructura abierta para el diseño de los programas de estudios que abundara en el objeto de los aprendizajes del curso, así como en la lógica desde donde se construyó, lo que cualquier docente necesitaría saber para operarlo mediante la redacción de orientaciones didácticas y para la evaluación.

Este proceso ha sido arduo y a mediano plazo, a pesar de los intentos de la DGESUM por apresurar las entregas. Tres pasajes que ilustran los procesos de deliberación como formas específicas de prácticas de autonomía curricular son:

- 1) Las licenciaturas de preescolar y primaria intercultural son las más fortalecidas en el tema debido a los procesos de codiseño nacional. El equipo que debía diseñar las 10 unidades de estudio local tenía la idea de continuar con contenidos referidos a los temas de diversidad e inclusión. Sin embargo, la reflexión derivó en que el *elefante*

en la sala era el aprendizaje o desarrollo de la lengua hñähñu, así como los contenidos de enseñanza de esa lengua como L1 y L2⁷ debido a los contextos de migración. Al respecto se había previsto que esta necesidad se solventara en talleres extracurriculares; sin embargo y a pesar del adelanto que ya se tenía de otros programas, el equipo asumió la tarea de reivindicar en un espacio formal del currículum la lengua y la cultura hñähñu, asumiendo, también, que varios académicos deberían aprender el idioma. Lo anterior podría sonar paradójico, pero hay un número importante de docentes en estas licenciaturas que no hablan la lengua indígena oficial de la región. Así, podemos ver que las prácticas de autonomía son complejas y contradictorias y dotan de sentido a la construcción del currículum.

- 2) También en el registro del ámbito étnico-lingüístico está la relación con el grupo de docentes que imparten inglés, puesto que la asimetría entre estas lenguas se desplaza a disputas jerárquicas por cuáles son los contenidos pertinentes y las formas significativas de enseñar esta lengua. Por un lado, está aspirar al inglés de Cambridge y, por otro, al inglés de la migración de las personas de esa región a Estados Unidos, bajo una mirada intercultural y no colonial. Este tipo de tensiones se manifestó incluso en el estatus laboral del equipo docente de inglés y de hñähñu, aludiendo a quién tenía mayor rango de plaza como forma clasista de organización de la estructura de participación en el codiseño.
- 3) La formación normalista tiene la tradición de ubicar la teoría y la práctica como dos opuestos; ello se manifiesta en los planes anteriores y actuales (en su porcentaje nacional), al incluir cuestiones teóricas al inicio y dejar las prácticas a partir de quinto semestre y

⁷ Por L1 se entiende a la lengua materna, es decir, el idioma que se adquiere en los primeros años de vida (que suele ser el de la madre) y con el que se estructura el sistema lingüístico de las personas. Es la lengua que se comprende y se maneja con fluidez, la de uso cotidiano y el medio de comunicación principal. Por su parte, L2 se refiere a la o las lenguas adicionales a la materna. Con la estructura de la lengua materna se construyen las segundas lenguas y se transfieren las habilidades aprendidas en la L1, de ahí que, cuando se aprende a leer y escribir en una segunda lengua, se complejicen los procesos de adquisición de estas habilidades.

fortalecerlas al final de las carreras. Lo anterior implicó una fuerte presión con la lógica de codiseño local, al fomentar el diseño y la operación de proyectos de educación popular en forma de cursos desde el segundo semestre. Las discusiones al respecto son harto interesantes, pues llegan hasta la misma conformación del objeto educativo, su naturaleza práctica y las trampas de que lo teórico es sólo un ejercicio de abstracción y no una práctica de comprensión e intelección.

- 4) Las tensiones con la DGESUM en torno a la estructura del programa de estudios para los cursos nacionales y los estatales han sido un episodio muy ilustrativo de los retos de una visión distinta del desarrollo curricular. Si bien los principios de la reforma aluden al codiseño como punto nodal, la centralización y alta prescripción como inercia son muy poderosas, pues se ha pedido a los equipos estatales y nacionales que detallen en los programas las actividades de aprendizaje (secuencias didácticas), los instrumentos de evaluación, así como la antología de materiales a trabajar. Como puede inferirse, todo el reconocimiento de la autonomía curricular inicial se ha ido estrechando, por lo que se ha regresado a prácticas verticales como en reformas pasadas.

Estos pasajes muestran la complejidad de un proceso en el cual las y los docentes de la normal afirman haber aprendido lo suficiente para transferirlo a sus tareas de codiseño nacional y estatal, al tiempo que la normal es reconocida por su liderazgo en el tema. El trabajo de la Escuela Normal del Valle del Mezquital es una muestra de las múltiples presiones, resistencias y avances de una política curricular que tiende a la justicia cognitiva y al reconocimiento de la diversidad como punto de partida de la acción educativa.

Conclusión: hacia una reconceptualización de la formación de docentes de educación básica

PATRICIA DUCOING WATTY
BERTHA OROZCO FUENTES

De entrada, podemos reiterar que el vocablo *formación* es comúnmente utilizado en muy diversos ámbitos de la vida social, política, administrativa y de la academia, en ocasiones, de manera negligente. Tendríamos qué preguntarnos qué se entiende por formación y, en específico, en lo que se refiere a la formación del hombre, porque siguiendo la conceptualización arendtiana de la *acción*, la formación se inscribe en la *acción* del hombre y no en el *hacer* humano, propio de la producción, sin poder remplazar la primera por el segundo. Como subraya Hannah Arendt (1998), la acción se encuentra estrechamente enlazada con el discurso, con la palabra, porque acción y palabra develan la aparición del hombre, del sujeto: los hombres somos sujetos a través de la palabra y la acción: “Sin el acompañamiento del discurso, la acción no sólo perdería su carácter revelador, sino también su sujeto” (Arendt, 1998: 202). A su vez, la acción se vincula con la existencia, y ésta con la formación, en cuanto que el discurso y el actuar son cualidades específicas de los humanos, igual que la formación compete de manera exclusiva al hombre.

Si reconocemos que la formación es una prerrogativa de los humanos, al igual que la acción y la palabra, y que, además, no se agota, sino que se mantiene siempre en la incompletud, en el inacabamiento, entonces la formación como posibilidad del hombre concierne a la vida entera del sujeto y no finaliza sino hasta su muerte, ya sea en un marco institucional formalizado o en uno informal. En otras palabras, no podemos hablar de clausura o de cierre de un proceso formativo,

cualquiera que éste sea, debido a que la formación es la condición de posibilidad de lo posible: de formar-se como una acción de sí y para sí que corre a lo largo de la vida, si consideramos que el sujeto no deja de autoconstruir-se, de crear-se, de ex-istir con la existencia del otro, de los otros. En el ámbito de la formación, análogamente al de la acción y la palabra, lo inesperado, lo imprevisto tiene un lugar (Ducoing, 2003).

El reconocimiento de la noción de formación a lo largo de la vida traza una perspectiva clara respecto de la formación de docentes, que ha marcado una ruptura con la clásica y fragmentaria visión que ha tendido a signar la política educativa en México —igual que en otros países— en relación con esta temática, al fraccionar el proceso formativo en formación inicial y continua y, en consecuencia, en la definición de políticas desarticuladas, desconectadas y encasilladas, dirigidas hacia una y otra. En efecto, desde esta perspectiva, enfrentar el problema de la formación de docentes tiene implicaciones relevantes en materia de las políticas educativas, a fin de transformar la lógica actual del sistema de formación: implica adoptar una posición política integradora, como principio esencial, por parte del Estado y de los diferentes actores, para así conceptualizarla y organizarla como un proceso que se despliega durante toda la vida laboral de los maestros. En suma, la formación docente no puede pensarse y ponerse en marcha sin una visión de conjunto que articule la inicial —y aquí incluimos no sólo la licenciatura, sino la maestría y el doctorado como dispositivos institucionales— con la permanente, siendo esta última mucho más importante que la primera, porque, como sabemos, la docencia se despliega en la soledad: el aislamiento de los docentes es uno de los rasgos que caracteriza a nuestro sistema educativo. Y, por otro lado, la docencia es una profesión en constante evolución, como muchas otras.

Se trataría de pensar en una refundación de la formación docente si acordamos que, como reiteradamente se ha formulado por parte de las agencias internacionales e incluso nacionales, el rol que desempeñan los maestros es crucial para hacer la educación básica más justa, inclusiva y equitativa de cara a las diversas situaciones que el profesorado debe enfrentar, tales como las condiciones coyunturales y estructurales de las instituciones, las necesidades de atención de un alumnado cada vez más

heterogéneo y la irrupción de demandas sociales, también cada vez más acuciosas y emergentes.

Si bien aplaudimos la ubicación de la formación normalista en el ámbito de la educación superior, ningún egresado de la escuela normal, de la universidad (incluso con doctorado o posdoctorado) o del nivel técnico está en condiciones de sobrevivir profesionalmente con base en la llamada formación inicial, y menos aún un maestro, cuya carrera docente implica un desarrollo personal y profesional permanente.

En síntesis, la integración de la formación inicial y continua representa un gran desafío al que debe enfrentarse el Estado, como un momento de inflexión, para dirigir una política de formación permanente, coherente y articulada, si es que aspiramos a promover en los docentes una carrera real, flexible y abierta, para lo cual se requiere una reorientación conceptual y de gestión del sistema de formación de maestros: reorganización de las estructuras institucionales vigentes y novedosos lineamientos normativos, acompañados de un sistema de financiamiento. Habrá que repensar el papel y las responsabilidades del gobierno y de los otros actores que participan para avanzar en la construcción de un sistema de formación considerado como un *continuum*, que inicia a partir del ingreso en la escuela normal y, aunque formalmente se cierra con el retiro, perdura durante toda la vida como una opción de los seres humanos.

En estos seis años de cambios educativos, con giros distintos para tomar distancia de las políticas educativas y curriculares anteriores y hasta 2018, son innegables los logros y cambios de sentido de lo educativo, lo pedagógico, la educación, el currículum y lo didáctico, transformaciones que van más allá del término *reforma* acuñado por las políticas globales bajo la direccionalidad del neoliberalismo. Honestamente, también hay que reconocer las tareas inconclusas, fragmentadas, tensiones, contradicciones y ausencias, como hemos tratado de documentar en esta obra; ahí están otras tantas tareas por resolver. Seis años son insuficientes para transformar un sistema complejo, rígido, vertical, atravesado por el *habitus* del currículum prescriptivo vertical y de los fines e intereses político-educativos anteriores.

Un cambio o “reforma” que intenta un giro onto-epistémico real requiere más camino por andar, más autocrítica, sin bajar la guardia y el compromiso responsable con la educación de las presentes y futuras generaciones y, así, sostener el paso con firmeza, bajo la convicción del compromiso y el anhelo de una vida digna, democrática, incluyente y políticamente comprometida.

Ante esta idea esperanzadora, la formación docente y su currículum, en términos de *continuum*, desde la perspectiva de la formación humana y en relación con los principios de la Nueva Escuela Mexicana, también tienen muchas problemáticas por resolver en el camino que “se hace al andar”. Se han dado pasos contundentes sin duda alguna, aun cuando las tensiones, fragmentaciones, brechas y tareas inconclusas todavía atraviesan el camino y sus veredas; valoremos los “pasitos” o “grandes pasos” logrados, según se quiera ver.

Cerremos este brevísimos apartado de conclusiones, además de lo ya acotado arriba, con lo concerniente al significado social del ser y hacer de maestras, maestros y profesores formadores de formadores, cuando se les reconoce como sujetos de decisión, como agentes humanos y políticos para la transformación, cuando no se les regatea ni un ápice su responsabilidad consciente y su compromiso con la educación del país para un futuro democrático y esperanzador. En términos de la formación como acción humana es un logro, que ahora podemos concluir con un par de aristas. La primera se refiere a la participación de estos sujetos enseñantes desde el parlamento abierto, en los foros de consulta o en el Congreso Nacional para el Mejoramiento y Transformación de las Escuelas Normales, pues si no se logró del todo la autonomía curricular, sí se abrieron espacios de participación importantes, al asumir la idea del codiseño como una política de participación del magisterio tanto para el currículum de la formación básica como de la formación inicial —en el sentido aquí conceptualizado como *continuum*—. El codiseño, si bien orienta el logro de una autonomía didáctica de los colegiados o colectivos docentes en sus escuelas, tal como se aborda en el último apartado de Ana Laura Gallardo, se torna como una condición de posibilidad del diseño curricular y de planes y programas de estudio; sólo recordemos ese 80% de codiseño en el caso de las licenciaturas de

educación intercultural y bilingüe y el restante 20% de cada norma intercultural. Otra arista de logros es 50% del codiseño en las licenciaturas de las normales para la formación inicial del magisterio en educación básica. Un logro más, importantísimo, consistió en la influencia y el empuje que desde el ámbito de la interculturalidad recibió la idea de codiseño como un componente fundamental del cambio curricular a escala nacional, esto es inédito.

¿Dónde quedó entonces la frontera del currículum prescriptivo vertical de antaño, normalizador y homogeneizador de la formación de sujetos educativos? No desaparece la prescripción porque los planes de estudio siguen siendo jurídica y normativamente prerrogativa del Estado. Pero ya no todo es del Estado, se movieron —en algo— las fronteras del currículum prescriptivo vertical, se replegaron —en algo— las directrices centralistas y verticalistas en el currículum para la formación de maestros de educación básica. No es una autonomía total ciertamente, y esa apertura ha sido riesgosa, con tropiezos, con avatares en el camino; la prescripción persiste, pero es innegable que adopta un carácter distinto, sobre lo que hay que profundizar en nuestras investigaciones. Es una prescripción a la que no le damos nombre todavía, pero sí abre márgenes de autonomía relativa para la participación de las y los docentes de educación básica, a través del codiseño como política. Y el camino sigue.

Agenda pendiente. Sobre la refundación de la formación y la reunificación de las instancias a cargo de la formación de docentes de educación básica

PATRICIA DUCOING WATTY
BERTHA OROZCO FUENTES

La noción de agenda pública renvía a diferentes problemas —en este caso la formación de docentes y de los docentes— que conducen al tratamiento de este objeto por parte de las autoridades del sector público y, en consecuencia, a la toma de decisiones en materia de política educativa. Aludimos a las prioridades, las preocupaciones, las líneas de acción del gobierno a ser atendidas con base en un proceso específico que conduzca, en el mediano y largo plazo, a la definición de resoluciones por parte de los actores involucrados, cuyas implicaciones son de orden político-académico, organizacional, administrativo, de gestión y financiero.

Aquí interpelamos a los maestros de educación básica, a los profesores normalistas —a todos los actores de la educación—, a los sindicatos y a las autoridades a fin de abrir el debate, la investigación, el análisis, la elucidación de la situación problemática en torno a la formación, para comprender este proceso en toda su especificidad, con el propósito de precisar líneas de política que definan y estructuren los campos de decisión y de acción. Es de destacar la emergencia, la configuración y la institucionalización del problema de la formación y de los docentes para que adquiriera su verdadero estatus como “problema público” legitimado, susceptible de alcanzar un lugar en la selección y jerarquización del conjunto de dificultades que enfrentan todas las administraciones gubernamentales en el marco del sistema educativo del país.

Si aceptamos:

- que es urgente conceptualizar la formación docente y el desarrollo profesional como un proceso continuo que se inicia en la escuela normal y recorre toda la vida laboral de los maestros;
- que los maestros normalistas son académicos, al igual que los universitarios, al haberse atribuido a las escuelas normales las mismas funciones que cualquier institución de educación superior;
- que es un derecho, establecido por el Estado, el acceso a la formación permanente y al desarrollo profesional a lo largo de la vida laboral, tanto de los profesores normalistas como de los docentes de educación básica y los media superior en servicio;
- que es una obligación del Estado crear las condiciones favorables para que el profesorado de normales —al igual que el de educación básica y como una prerrogativa de cualquier ser humano— construya su opción formativa a lo largo de su desempeño docente;
- que la formación de docentes de educación básica se encuentra fragmentariamente organizada y controlada por diversas instancias gubernamentales: la Dirección General de Educación Superior para el Magisterio (DGESUM), dependiente de la Subsecretaría de Educación Superior; la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) y la Dirección General de Formación Continua a Docentes y Directivos (DGFCD), dependiente de la Unidad de Promoción de Equidad y Excelencia Educativa.

Podemos acordar:

- que el ámbito de la formación de docentes convoca una reconceptualización del proceso formativo como un *continnum*, susceptible de una ruptura con las tradiciones y prácticas gubernamentales que han prevalecido como modelos de formación inicial y continua, a cargo de diferentes dependencias que obstaculizan una direccionalidad sostenida y renovada de este proceso y del desarrollo personal y profesional de los maestros;
- que se requiere la integración de las dependencias de la SEP encargadas del proceso de formación, a fin de lograr que ésta se concrete con base en prácticas institucionales permanentes a cargo de una

sola entidad responsable —que podría ser la DGE SUM— y en acciones de acompañamiento formativo a lo largo de la vida de la planta docente normalista y de educación básica;

- que al margen de las normatividades y programas gubernamentales de formación, los normalistas y los docentes de educación básica merecen el reconocimiento como autores y actores de su proceso formativo, es decir, como decisores de su propio camino personal, formativo y laboral;
- que la enseñanza en educación preescolar y primaria es de carácter polivalente, porque los maestros deben dominar varias disciplinas y desarrollar múltiples capacidades para desplegar su práctica docente en contextos particulares, lo que hace de la docencia una tarea compleja que exige una formación permanente, integradora e interdisciplinaria;
- que la formación de profesores de secundaria no puede seguir sosteniéndose en asignaturas, sino que debe fundarse en la perspectiva interdisciplinaria, propia del marco curricular y de los programas correspondientes;
- que el trabajo docente se despliega usualmente de manera solitaria, por lo que el acompañamiento continuo y el trabajo colectivo se revelan como dispositivos de formación de los consejos técnicos, los cuales exigen contar con mucho más tiempo del actualmente asignado, o bien habría que abrir otros espacios formativos en cada una de las instituciones;
- que dada la complejidad de la docencia en cualquier nivel del sistema escolar, sería plausible que tanto el profesorado normalista como el de educación básica contaran con un año sabático destinado a su formación permanente, como una prerrogativa relevante para avanzar en su desarrollo personal y profesional, así como en la configuración de su identidad y de la específica identidad institucional.

AUTONOMÍA CURRICULAR RELATIVA Y ACOTADA

El tema de la autonomía de las escuelas ya aparecía desde la reforma curricular en *El modelo educativo 2016* (SEP, 2016: 24-27), vinculada a la gestión de las escuelas bajo el “liderazgo” del director para mejorar la toma de decisiones y contrarrestar la visión estandarizada de la gestión en sentido administrativo. Se acuñó la premisa de “la escuela al centro” a fin de renovar la cultura y la organización de las escuelas.

La diferencia con la reforma educativa y la política curricular a partir de 2019 se advierte en lo jurídico, al reconocerse la autonomía del magisterio. Y, desde 2022, con el establecimiento de las licenciaturas para la formación inicial, se abre la participación de los maestros y las maestras y de comunidades escolares organizadas colegiadamente en el ejercicio de la autonomía, cuando se vincula al proceso del diseño de sus programas de estudio y la selección de sus contenidos en 50%, como ya se señaló.

Sin duda, la reforma de los planes de estudio es un avance, aunque todavía no podemos concebir una autonomía completa sino acotada, porque no se alcanzó lo que pedía la voz magisterial en el parlamento abierto en la Cámara de Diputados en 2019: crear sus propios planes de estudios, ya que es al Estado al que le corresponde su establecimiento.

En términos de agenda pendiente en cuanto al tema complejo de la autonomía, este estudio general y descriptivo deja algunas interrogantes: ¿cómo se desarrollan actualmente las prácticas colegidas de la autonomía curricular, no tanto en el diseño de los programas de estudio, sino en el proceso de la gestión curricular de esos programas, lo que tiene que ver con una práctica de autonomía del magisterio que desde su escuela entra en contacto con las comunidades sociales de sus entornos cercanos? ¿Cuáles principios ético-pedagógicos movilizan las prácticas de autonomía y cómo se construyen las relaciones intersubjetivas y de poder entre maestras, maestros, personal directivo y de supervisión para un ejercicio de la autonomía curricular en su complejidad? La agenda que aquí se recomienda es tomar como un eje de investigación curricular el tema complejo de la autonomía curricular en sus múltiples dimensiones y referentes.

Los avatares del currículum integrado en la formación inicial del magisterio de educación básica

Otro aspecto en el ámbito de la gestión es lograr que se cumpla el principio y la forma del currículum integrado. Hay avances innegables como el ser un currículum abierto, flexible e integral; no obstante, la integración exige un proceso de gestión curricular que cuide, coordine y supervise las estrategias de organización de los espacios colegiados, de la gestación y de la gestión del aprendizaje por proyectos interdisciplinarios, tanto en los programas analíticos como en los proyectos de vinculación comunitaria. Estos aspectos no son suficientes en lo declarativo, habrá que profundizar, vía las investigaciones en las escuelas, para conocer cómo se trabajan dichos proyectos. ¿Cómo se han formado las y los maestros en el trabajo por proyectos? ¿En este momento podrían defender los maestros un proyecto escolar construido autónoma y colegiadamente? Sobre estos temas habrá que seguir investigando también para profundizar y socializar los hallazgos por medio de debates y difusión de los resultados de investigación.

El tema del currículum integrado tiene que ver con otros temas complejos y desafiantes, como el de la multi e interdisciplina, o la transversalización del currículum. El caso más crítico se presenta en el nivel secundaria. Los maestros de secundaria en sus prácticas de enseñanza están apegados a las disciplinas por dos motivos prácticos. El primero consiste en que lo que saben y entienden como contenido de la enseñanza y de los procesos de aprendizaje son las disciplinas; han sido docentes experimentados en la enseñanza de su asignatura disciplinaria por muchos años. El segundo motivo es de orden laboral; los maestros son contratados como profesores por asignatura con determinada carga horaria, por lo que el currículum integrado precisa del trabajo colegiado multi e interdisciplinario. Para ello, la reforma curricular requiere enfrentar y resolver la dimensión laboral que media lo curricular y el trabajo de un plan de estudios integrado.

Se enfrenta la exigencia de des-disciplinar su forma de enfrentar la lectura del programa y sus contenidos, de articular conocimientos de múltiples disciplinas e incorporar experiencias y saberes comunitarios.

Esto se torna un proceso complejo y desafiante para la enseñanza de las y los docentes de secundaria.

En síntesis, la concepción de un currículum integrado tendría que enfrentar estos problemas y, quizá, otras eventualidades que se presentan en los procesos de participación colegiada. Por esto mismo, la idea de integración curricular es otro gran tema junto con la transversalidad del currículum, sin dejar de lado los sentidos de la flexibilidad curricular en los que se requiere seguir formando a las y los maestros, así como abrir un proceso de acompañamiento en las prácticas tendientes a des-disciplinar el currículum por medio de proyectos escolares para vincularse con proyectos comunitarios.

Una reforma educativa y curricular que parte de un gran giro ontológico, epistémico, conceptual de las ciencias de la educación y de un enfoque centrado en el aprendizaje social resulta un enorme desafío para su puesta en marcha. Por esto mismo, el acompañamiento a los procesos de colegialidad y autonomía docente debe reforzarse y destinarle los recursos suficientes.

CONVOCATORIA A DOCUMENTAR LOS PROCESOS QUE SE ESTÁN EXPERIMENTANDO EN LAS ESCUELAS NORMALES

Durante el siglo xx y el inicio del XXI, las reformas educativas atravesaron todos los continentes, pero en particular a partir de la década de los noventa, en el marco de la educación para todos y las declaraciones emitidas en Jomtien (UNESCO, 1990), en Dakar (UNESCO, 2000) y en Incheon (UNESCO, 2015). México no ha sido la excepción, al haber promovido reformas relevantes en el escenario del sistema escolar y de la formación y la condición de docentes de la educación básica; reformas que, superponiéndose una sobre otra, respondían a las particularidades de los diversos contextos en que se emprendieron, cuyas definiciones políticas y acciones estratégicas fueron abriendo nuevos senderos hacia otras perspectivas y tendencias que han signado la evolución de nuestro sistema educativo.

Indiscutiblemente toda reforma se encuentra asociada al cambio que, por lo general, se inicia con las reformas legislativas, en un primer nivel, y después, con las disposiciones normativas secundarias vinculadas con las modificaciones pedagógicas y administrativas. La realidad de los esfuerzos reformistas es que olvidamos que son los docentes quienes, al interpretar y resignificar las prescripciones curriculares, organizacionales e institucionales, hacen de la reforma otra “reforma”, la suya, la propia. No es la reforma gubernamental la que transforma la cotidianidad del aula y de la institución, sino que son los maestros quienes, en un escenario institucional determinado, reforman las escuelas y la educación con base en el *sentido* que conceden a las normativas oficiales a partir de lo que ellos son —de su formación, sus principios y valores, su experiencia docente, sus percepciones, su imaginario, sus representaciones sociales, su identidad—, siempre situados en el mundo y en la institución a la que pertenecen, porque el sentido y el entorno se perciben indisociables.

Lamentablemente, en el caso de nuestro país, son muy escasos los estudios que hayan reportado los procesos seguidos por parte de los actores que emprendieron muy diversas acciones —en el marco de las últimas reformas educativas—, orientadas hacia la transformación de sus prácticas y la renovación de contenidos curriculares. En las últimas décadas, la educación normal ha experimentado dos reformas previas, la de 2013 y la de 2018, cada una de las cuales, en su turno, desplazó a la anterior, sin haberse sometido a un análisis crítico de sus limitaciones y avances. Es ésta la historia de las reformas educativas del país y, posiblemente, de muchas otras regiones, razón por la cual la reforma que se está promoviendo en la actualidad representa una espléndida oportunidad para su estudio.

No acercarse al proceso que están atravesando las instituciones normalistas de cara a la reforma curricular sería un gran desacierto tanto de las autoridades del sector público como de los investigadores interesados en la temática. Por ello, se advierte inaplazable la urgencia de iniciar la documentación de lo que están viviendo los profesores, los estudiantes, los directivos, la comunidad normalista en su conjunto, en el seno de cada una de las diversas escuelas del país.

La convocatoria para acercarse a la vida normalista nada tiene que ver con un proceso de control o de evaluación curricular o institucional, debido a que no es de interés verificar el grado de conformidad o de coherencia del desarrollo curricular y de los programas nacionales con las normatividades y disposiciones didáctico-pedagógicas predefinidas, sino que, de manera inversa, la intención es acompañar las vivencias y experiencias de los profesores y los estudiantes en el escenario específico de la cotidianidad de su institución, vivencias y experiencias siempre signadas por la heterogeneidad, la temporalidad y la singularidad, como todo lo educativo.

Hablamos de heterogeneidad porque, por un lado, el abanico multicolor que conforma el subsistema normalista del país es grande y sumamente relevante y, por otro, resulta imposible hablar de homogeneidad de este subsistema, a pesar de reconocer y aceptar las pautas nacionales que lo rigen. Además, como puntualiza Ardoino (2000), la complejidad de lo educativo sólo puede pensarse a partir de la heterogeneidad de lo vivido —como una de sus dimensiones constitutivas— por parte de los actores institucionales y de sus múltiples interacciones. La heterogeneidad se nos impone a través del encuentro con el Otro, con los Otros, al devenir el límite de nuestro poder.

Hablamos de temporalidad y de la complejidad de las temporalidades en educación porque, si bien la reforma marca transformaciones significativas, su análisis, al igual que todo lo educativo, implica un dimensión temporal, no de acercamiento cronométrico y como factor externo, sino como un marco que posibilite la visualización de las maneras en que cada comunidad educativa evoluciona y avanza en las diferentes prácticas promovidas por esta propuesta transformadora, sea en el codiseño, en la articulación teoría-práctica, en el desarrollo de los programas o en la marcha de los cuerpos colegiados. Si se considera que las prácticas en educación son productoras de temporalidades que direccionan los cambios y los ritmos, igual que las continuidades y las rupturas, es fundamental reconocer la pluralidad de las temporalidades implicadas en la puesta en marcha del proceso de reforma en cada una de las instituciones normalistas.

Hablamos de singularidad, porque los procesos educativos, humanos y sociales pertenecen al orden de lo singular, lo que significa que las particularidades cruzan cada escuela normal, cada aula, cada profesor, cada estudiante, cada comunidad educativa, cada intervención en el campo de la educación, cada contexto; es decir, las instituciones, los actores y las situaciones educativas son únicos e irrepetibles, al estar signados por la historicidad y la pluralidad de los sujetos.

En síntesis, convocamos un acercamiento al proceso de construcción de esa realidad plural, nacional y, a la vez, local, particular y cotidiana de las escuelas normales; acercamiento que, como abordaje micro, habrá de generar aportaciones sustantivas para aprender esa realidad que se mueve, que tiene vida y que se está construyendo respecto a la puesta en marcha de la reforma. Como dice Edgar Morin, lo vivo es la *unitas multiplex* (1990), que significa la existencia de unidad y diversidad al mismo tiempo. El acompañamiento del proceso, como una lectura de la realidad normalista, sustentado en enfoques epistemológicos sean fenomenológicos, dialécticos o hermenéuticos, permitirá recoger y documentar las palabras, las ideas, las acciones, las situaciones, los acontecimientos, las vivencias, los imaginarios, las experiencias, los hechos y los valores que configuran la cotidianidad institucional como un proceso complejo, único y homogéneo, a la vez que diverso y heterogéneo, imposible de descomponerse en partes.

Referencias

- Ardoino, Jacques (2000), *Les avatars de l'éducation. Problématiques et notions en devenir*, París, Presses Universitaires de France.
- Ardoino, Jacques (1993), “El análisis multirreferencial”, *Revista de la Educación Superior*, núm. 87, <http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista87_S1A1ES.pdf>, consultado el 9 de agosto, 2024.
- Arendt, Hannah (1998), *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- Conaces (2023b), “Espacio Común de Educación Superior (Ecoes)”, presentación del 24 de febrero, <[https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/7sesion/VII.2.%20ECOES%20CONACES%2024%2002%202023%20vf%20\(4\).pdf](https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/7sesion/VII.2.%20ECOES%20CONACES%2024%2002%202023%20vf%20(4).pdf)>, consultado el 14 de agosto, 2024.
- Congreso Nacional para el Mejoramiento y Transformación de las Escuelas Normales (2019), “Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales (Acciones para su fortalecimiento)”, México, <<https://anexosprofelandia.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/10/enmen-231019.pdf>>, consultado el 18 de abril, 2024.
- De Alba, Alicia (2004), *Currículum universitario. Académicos y futuro*, México, UNAM.
- De Alba, Alicia (1991), *Currículum: crisis, mitos y perspectivas*, México, UNAM.
- Díaz-Barriga, Ángel (2020), “Política de la educación normal en México. Entre el olvido y el reto de su transformación”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 26, núm. 89, abril-junio, pp. 533-560.
- Díaz Villa, Mario (2007), “Reforma curricular: elementos para el estudio de sus tensiones”, en Rita Angulo y Bertha Orozco (coords.), *Alternativas metodológicas de intervención curricular en la educación superior*, México, Conacyt/UASLP/UNAM/Plaza y Valdés.
- DOF (2024), “Acuerdo número 05/04/24 por el que se emiten los Lineamientos para la Integración, Operación y Funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares de Educación Básica”, 8 de abril, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo

- go=5722476&fecha=08/04/2024#gsc.tab=0>, consultado el 19 de marzo, 2024.
- DOF (2023), “Programa Nacional de Educación Superior 2023-2024. Programa Especial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, 28 de diciembre, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712746&fecha=28/12/2023&print=true>, consultado el 15 de mayo, 2024.
- DOF (2022a), “Manual de Organización de la Secretaría de Educación Pública”, 19 de agosto, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5661847&fecha=19/08/2022#gsc.tab=0>, consultado el 12 de mayo, 2024.
- DOF (2022b), “Acuerdo número 16/08/22 por el que se establecen los Planes y Programas de Estudio de las Licenciaturas para la Formación de Maestras y Maestros de Educación Básica que se indican”, 29 de agosto, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5662825&fecha=29/08/2022#gsc.tab=0>, consultado el 19 de abril, 2024
- DOF (2021), “Decreto por el que se expide la Ley General de Educación Superior y se abroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior”, 20 de abril, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616253&fecha=20/04/2021#gsc.tab=0>, consultado el 13 de mayo, 2024.
- DOF (2020a), “Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública”, 15 de septiembre, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600454&fecha=15/09/2020#gsc.tab=0>, consultado el 17 de mayo, 2024.
- DOF (2020b), “Programa Institucional 2020-2024 de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación”, 19 de junio, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595269&fecha=19/06/2020#gsc.tab=0>, consultado el 25 de abril, 2024.
- DOF (2019a), “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”, 15 de mayo, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019#gsc.tab=0>, consultado el 19 de diciembre, 2023.

- DOF (2019b), “Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa”, 30 de septiembre, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019#gsc.tab=0>, consultado el 19 de abril, 2024.
- DOF (2019c), “Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Mejora Continua de la Educación”, 30 de septiembre, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573859&fecha=30/09/2019#gsc.tab=0>, consultado el 28 de mayo, 2024.
- DOF (2013), Decreto por el que se expide la Ley General de Servicio Profesional Docente, 11 de septiembre, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php%3Fcodigo%3D5313841%26fecha%3D11/09/2013#gsc.tab=0>, consultado el 25 de mayo, 2024
- DOF (2012), “Acuerdo número 649 por el que se establece el Plan de Estudios para la Formación de Maestros de Educación Primaria”, 20 de agosto, <https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5264718>, consultado el 17 de mayo, 2024.
- DOF(2002), “Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, 8 de agosto, <https://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=721586&fecha=08/08/2002#gsc.tab=0>, consultado el 12 de mayo, 2024.
- Ducoing, Patricia (2003), “Dar forma o formarse”, en Patricia Ducoing (coord.), *Lo otro, el teatro y los otros*, México, UNAM, pp. 231-244.
- Gallardo, Ana (2014), “Notas conceituais sobre a relação entre justiça curricular e currículo intercultural”, en Alice Casimiro y Alicia de Alba (coords.), *Diálogos curriculares entre Brasil e México*, Río de Janeiro, Editora da UERJ.
- García Colorado, Carmen y Sara Morales López (1993), “Experiencia innovadora en el campo de la formación del Médico: el Plan A-36”, *Perfiles Educativos*, núm. 59, pp. 55-71, <<https://www.iisue.unam.mx/perfiles/numeros/1993/59>>, consultado el 15 de mayo, 2024.
- Goodson, Ivor F. (1995), *Historia del currículum. La construcción social de las disciplinas escolares*, trad. Josph M. Apfelbäumento, Barcelona, Pomares.

- Morin, Edgar (1990), *Science avec conscience*, París, Point Sciences.
- Morin, Edgar (1977), *La méthode, t. 1: La nature de la Nature*, París, Le Seuil.
- ONU (2023), “Día Mundial de la Ciencia para la Paz y el Desarrollo, 10 de noviembre”, <<https://www.un.org/es/observances/world-science-day#:~:text=En%202023%2C%20el%20D%C3%ADa%20Mundial,evidencia%20a%20los%20desaf%C3%ADos%20globales>>, consultado el 19 de abril, 2024.
- Rodríguez Vite, Higor (2017), “La importancia de la formación de los docentes en las instituciones públicas”, *Ciencia Huasteca. Boletín Científico de la Escuela Superior de Huejutla*, vol. 5, núm. 9, <<https://doi.org/10.29057/esh.v5i9>>, consultado el 27 de abril, 2024.
- Schwab, Joseph (1974), *Un enfoque práctico para la planificación del currículum*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Sen, Amartya (2021), *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Editorial.
- SEP (2024), “Estrategia Nacional de Formación Continua 2024”, México, Unidad de Promoción de Equidad y Excelencia Educativa-DG-FCDD, <<https://formacioncontinua.sep.gob.mx/storage/recursos/BANNERS/XfwTUaPYX-ENFC%202024.pdf>>, consultado el 27 de abril, 2024.
- SEP (2023), “Dirección General de Formación Continua a Docentes y Directivos”, <<https://formacioncontinua.sep.gob.mx/>>, consultado el 11 de abril, 2024.
- SEP (2022), “Plan de estudio para la educación preescolar, primaria y secundaria”, México, <<https://www.sep.gob.mx/marcocurricular/>>, consultado el 11 de abril, 2023.
- SEP (2019), “Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales. Acuerdo Educativo Nacional. Implementación operativa”, México, <<https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/nov/MejEscNormales.pdf>>, consultado el 12 de mayo, 2024.
- SEP (2018), *Modelo Educativo. Escuelas Normales. Estrategia de Fortalecimiento y transformación*, México, Subsecretaría de Educación Superior, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/333330/libro_normales.compressed.pdf>, consultado el 3 de mayo, 2024.

- SEP (2016), *El Modelo Educativo 2016. El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa*, México, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/114501/Modelo_Educativo_2016.pdf>, consultado el 16 de mayo, 2024.
- SEP (s. d. a), “Capacitación para el trabajo”, Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo, <<https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/swb/sems/cecati-icat-cdfort>>, consultado el 12 de abril, 2024.
- SEP (s. d. b), “Programa Nacional de Educación Superior 2023-2024 (Proyecto de publicación)”, <SES_PRONES_proyecto_publicacion.pdf (sep.gob.mx)>, consultado el 18 de abril, 2024.
- SEMS (2024), “Programa de Formación, Capacitación y Actualización de las Maestras y los Maestros en la Nueva Escuela Mexicana de la Educación Media Superior”, <<http://registro.desarrolloprofesionaldocente.sems.gob.mx/>>, consultado el 26 de mayo, 2024.
- UAM (1994), *Documento Xochimilco*, México, UAM-Xochimilco, <http://envia3.xoc.uam.mx/site/uploads/lecturas_TID/_Documento_Xochimilco.pdf>, consultado el 15 de mayo, 2024.
- UNAM (1971), “Se creó el Colegio de Ciencias y Humanidades”, *Gaceta UNAM*, núm. extraordinario, 1 de febrero, <<https://www.cch.unam.mx/sites/default/files/actualizacion2012/Gacetamarilla.pdf>>, consultado el 10 de mayo, 2024.
- UNESCO (2015), *Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible*, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa>, consultado el 3 de agosto, 2024.
- UNESCO (2000), *Foro Mundial sobre la Educación. Informe final*, París, <http://iin.oea.org/cursos_a_distancia/lectura%2017_disc.dakar.pdf>, consultado el 3 de agosto, 2024.
- UNESCO (1990), *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*, Nueva York, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127583_spa>, consultado el 3 de agosto, 2024.
- Zemelman, Hugo (2006), *El conocimiento como desafío posible*, México, IPN.

Capítulo 3. Las reformas curriculares en el sexenio: educación básica y educación media superior

ÁNGEL DÍAZ BARRIGA Y ANA LAURA GALLARDO GUTIÉRREZ
(*coordinadores*)

INTRODUCCIÓN

Este capítulo expone el tema de las reformas curriculares en los niveles básico y medio superior durante el sexenio 2018-2024. Cabe señalar que cuando nos referimos a la educación básica aludimos a la educación preescolar, primaria y secundaria, aunque reconocemos que también incluye a la educación inicial. Y cuando nos referimos al nivel medio superior, hablamos de las más de 19 familias curriculares que cohabitan este ecosistema.

Ambas reformas fueron aprobadas en 2022 y se enmarcan en la narrativa de la Nueva Escuela Mexicana (NEM), significante que ha aglutinado los cambios y giros más importantes en la dimensión simbólica de la educación, esto es, en sus contenidos, métodos y materiales, así como en la dimensión de su operación como política curricular.

En este sentido, el capítulo reúne las contribuciones de seis investigadoras y cuatro investigadores del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IIISUE), quienes desde sus respectivas líneas de investigación analizan los principios, los valores y las orientaciones de la NEM. Es importante señalar que este capítulo se enfoca en la discusión pedagógico curricular; por ello, se asume la complejidad que conlleva analizar cambios en los planos estructural y formal del currículum, pero también en el áulico y didáctico. Lo anterior supone problematizar las visiones que resumen el balance en torno a acciones, de manera lineal o como causa-efecto, en el ámbito educativo del autollamado gobierno

de la cuarta transformación. Interesa, entonces, identificar los procesos y las prácticas del desarrollo curricular como entramados complejos sobre la implementación de las políticas curriculares, para dar cuenta de la amplia gama de sentidos que genera un fenómeno como el que ha ocurrido en estos dos niveles educativos.

Las autoras y los autores, en conjunto, producen siete apartados, antecedidos por esta introducción, en los cuales abordan ángulos de análisis sobre los principales elementos, componentes y la estructura de las propuestas curriculares del gobierno obradorista. La primera parte está dedicada a la educación básica, la cual, a su vez, se aborda en dos grandes líneas de discusión: por un lado, los debates en torno a los aspectos curriculares, pedagógicos y didácticos del plan y programas de estudios de 2022; ahí se ubican tres textos, uno de Ángel Díaz Barriga, Bertha Orozco y Rosalina Romero, otro de Carlo Rosa, y uno final de Ángel Díaz Barriga. Por otro lado, se discuten los libros de texto gratuitos de la propuesta curricular, tema que agrupa los apartados de Sebastián Plá y Patricia Ducoing.

Gabriela de la Cruz, Olivia Mireles y Juan Fidel Zorrilla escriben la segunda parte del capítulo, correspondiente al nivel medio superior. Esta sección tiene el objetivo de hacer una descripción y un análisis de los ejes que definieron su última transformación curricular. En primer lugar, se expone de manera sucinta una reflexión sobre uno de los puntos de inflexión de la educación media: el tema de la obligatoriedad. En segundo lugar, se abordan los antecedentes y lineamientos generales de la reforma. En tercero, se detalla la configuración del nuevo Marco Curricular Común de la Educación Media Superior, de acuerdo con los principios de la NEM y se enuncian de manera breve las orientaciones pedagógicas y su concreción en las llamadas progresiones de aprendizaje. Para finalizar, se pone el acento en los retos del trabajo docente en este proceso de reforma.

En suma, el capítulo contribuye a distinguir diversos planos y niveles de análisis, fundamentados en teorizaciones y conceptualizaciones de las y los investigadores, en cuanto *locus* de enunciación de sus posicionamientos, asumiendo la dimensión histórica y política del conocimiento científico. Aportan críticamente elementos epistémicos,

teórico-conceptuales y metodológicos para analizar la direccionalidad político-cultural e ideológica del amplio movimiento de reformas emprendidas en este sexenio y ofrecen categorías específicas para el análisis de lo curricular, lo pedagógico y lo didáctico.

La reforma curricular de la educación básica en el sexenio 2018-2024

ÁNGEL DÍAZ BARRIGA
BERTHA OROZCO FUENTES
ROSALINA ROMERO GONZAGA

Desde su campaña en mayo de 2018 en Guelatao, Andrés Manuel López Obrador formuló 10 compromisos por la educación, entre los que destacan: la educación no es un privilegio sino un derecho; cancelar la “mal llamada” reforma educativa; fortalecer las escuelas normales y a la Universidad Pedagógica Nacional; elaborar un plan educativo con participación de diversos sectores sociales; retomar las propuestas educativas de cada entidad e impulsar la educación indígena, así como respetar la independencia y la autonomía del magisterio.

Estos compromisos orientaron, de una forma o de otra, el proyecto de la transformación educativa del país.

En diciembre de 2018, en el marco de la Consulta Nacional por una Educación de Calidad con Equidad, se anunció la configuración del proyecto educativo y pedagógico denominado Nueva Escuela Mexicana (NEM), filosofía educativa a partir de la cual se desarrollaron los términos, los principios, los fundamentos y las finalidades de la nueva propuesta curricular. La noción *calidad* aún formaba parte del lenguaje utilizado por el secretario Esteban Moctezuma Barragán y su grupo político, sobre todo en términos conceptuales y programáticos. En septiembre de 2019, el Congreso de la Unión mantuvo este concepto en la nueva Ley General de Educación. Por su parte, el titular de la SEP lo siguió empleando como un recurso retórico y se plasmó en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2020-2024.

El PSE 2020-2024 recoge el espíritu de los principios, valores y posicionamientos para construir el proyecto educativo y coadyuvar al cambio de paradigma. Para el secretario de Educación, el “cambio” se tradujo en una adecuación curricular, al señalar que “los planes y programas de estudio se revisarán y adecuarán a las necesidades y desafíos actuales para lograr una educación integral y de calidad desde la primera infancia hasta la educación superior” (DOF, 2020). La propuesta educativa fue elaborada por la Dirección General de Desarrollo Curricular.

Con el ascenso de la maestra Delfina Gómez Álvarez a la Secretaría de Educación Pública (SEP) en febrero de 2021, se mantuvo el equipo de Desarrollo Curricular que trabajaba en una adecuación del currículum y en la elaboración de un documento de circulación interna denominado La Nueva Escuela Mexicana. Modelo Educativo y Planteamiento Curricular (SEP, 2021a); al mismo tiempo, se permitió el trabajo paralelo de otro grupo de pedagogos, quienes formularon el proyecto Principios del Marco Curricular (SEP, 2021b), que ya apuntaba a un cambio radical para la educación básica.

Con la aparición del Marco Curricular y del Plan de Estudios para la Educación Preescolar, Primaria y Secundaria, en enero de 2022, se realizó una consulta con distintos sectores de la sociedad, en particular con niños, docentes, padres y madres de familia, pueblos originarios, afrodescendientes, organizaciones empresariales y civiles. Al mismo tiempo, se impulsó una amplia discusión con sectores interesados en la educación, medios de comunicación y redes sociales, quienes llevaron a cabo análisis y balances en pro y en contra de este proyecto curricular. El conjunto de aportaciones fue retomado en la versión final que se aprobaría en agosto del mismo año.

En el Marco Curricular se plantearon términos derivados de varias corrientes teóricas y pedagógicas: común, comunidad-territorio, justicia social, justicia curricular, integración curricular, ciudadanía democrática, solidaridad con el medio ambiente, educación democrática, libertad académica, praxis, buen vivir, emancipación, colonial, decolonial, interculturalidad crítica. Los conceptos aludían a un cambio curricular que se pretendía fuese estructural. Además, se plasmaron nuevos derechos educativos (educación inicial, intercultural, sexual y reproductiva,

atención a los problemas de género, cuidado del medio ambiente) para instaurar la NEM como filosofía educativa. El plan de estudio aprobado para la educación preescolar, primaria y secundaria buscó revertir la racionalidad eficientista al plantear como finalidad “el interés de las comunidades que componen la sociedad, a partir de la articulación de lo común con lo diverso” (DOF, 2022b: 65). Sus aspiraciones, finalidades y principios éticos, filosóficos, políticos y pedagógicos revelaron un cambio en la manera en que se concibió la educación: el papel democrático de la escuela, el currículum integrado, la autonomía curricular y profesional, el sujeto inmerso en relaciones comunitarias, la coparticipación de las familias y la comunidad, la interdisciplinariedad y la problematización de la realidad.

La propuesta curricular privilegió el vínculo entre la escuela y la comunidad mediante la idea de un currículum que integrara contenidos, experiencias y saberes de estudiantes, docentes y sectores no hegemónicos. En cada escuela, el personal docente y sus directivos conocerían e interpretarían los planes y programas de estudio y podrían adecuarlos por medio de la elaboración de proyectos escolares en relación con la comunidad.

Siendo secretaria, la maestra Delfina Gómez Álvarez promovió la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del Plan de Estudio de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria, con el cual quedaba oficialmente establecida esta reforma curricular. De inmediato asumió el cargo la maestra Leticia Ramírez Amaya, a quien le correspondió poner en marcha, entre otras reformas curriculares, la propuesta de la educación básica 2022, en medio de una lucha jurídica de amparos que impidieron la aplicación de la etapa piloto del plan y, sobre todo, de los programas de estudio del curso escolar que iniciaría en agosto.

Ante esta situación, se estableció la estrategia de socializar el plan y los programas sintéticos de estudios entre los maestros de preescolar, primaria y secundaria, para lo cual se reformuló el funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares (CTE). Se eliminó la definición de tiempos que éstos tenían que destinar a alguna actividad o tarea; en su lugar se establecieron diferentes insumos para que el colectivo docente se diera a la tarea de analizar diversos componentes del plan, tales como:

fundamentos, estructura, perfil de egreso, programas sintéticos de los cuatro campos formativos y de los siete ejes articuladores, entre otros.

En este sentido, el plan y los programas sintéticos se apoyaron en una concepción de integración curricular que buscaba superar el anquilosamiento histórico con el que los planes se estructuraban a partir de disciplinas; esto es, des-disciplinar el currículum (Dussel, 2020). Para ello, se establecieron campos formativos en donde los contenidos estaban integrados por la selección de algunos “elementos de la realidad” que experimenta un grupo de estudiantes. De esta manera, en el plan no sólo se formulan campos formativos y ejes articuladores, buscando una integración curricular (Beane, 2010; Torres, 2006), sino que se propone un proyecto curricular, determinando que sea el análisis del contexto el punto de partida para el trabajo escolar.

Una de las expresiones didácticas de la integración curricular funciona a través del establecimiento institucional de programas sintéticos, que son la base para que, en colectivo, los docentes del CTE realicen un análisis de su contexto escolar, de las realidades diversas que se dan en cada escuela, para que articulen los elementos, propuestos en el plan, en torno a la conformación colegiada de un programa analítico o, mejor dicho, de una etapa del programa analítico que oriente la planeación didáctica que cada docente realizará para el trabajo con su grupo escolar. Éste es el sentido pleno que tiene la perspectiva de codiseño curricular que asume el plan de estudios, en la búsqueda de una amplia participación de los docentes en la reconfiguración del proyecto curricular. No se trata de hacerlo de nuevo, sino de construir las estrategias para vincular saberes con problemas significativos.

En este rubro es donde corresponde al colectivo docente, en cada una de las sesiones del CTE, analizar, discutir y tomar decisiones sobre las articulaciones entre los programas sintéticos y las realidades que afectan el contexto escolar, la vinculación con la comunidad y con su entorno. Esto permite construir una interpretación del programa sintético, que es una forma de reconocer la necesidad de adecuar los elementos formales que establece el plan con las realidades que viven y afectan a los estudiantes, y desde ahí, empezar a conformar una línea de saberes que pueden ser promovidos en el ámbito escolar.

La interpretación para esta contextualización constituye una forma de efectuar una deliberación curricular (Schwab, 1974; Westbury, 2002). Esta actividad, además de responder a una perspectiva del campo curricular que no había tenido impacto en el país, nombra una acción que todos los docentes realizamos frente a un proyecto curricular: contextualizarlo, interpretarlo y adaptarlo al grupo escolar con el que trabajamos, al mismo tiempo que se toman en cuenta los principales problemas identificados en el entorno inmediato o mediato escolar, a partir de la perspectiva de trabajar cuestiones relativas al aula, la escuela o la comunidad; lo anterior posibilita una concreción de la autonomía profesional del docente que reconoce el plan de estudios.

Se parte, a la vez, de cuestionar la existencia de planes de estudios que presenten un exceso de contenidos aislados; por el contrario, la deliberación curricular constituye una opción para integrar los saberes que se promueven en un currículum, a fin de impulsar que la práctica curricular se vincule con la realidad que rodea al estudiante (Westbury, 2002).

De ahí la necesidad de realizar un trabajo de construcción entre saberes de los programas sintéticos con los ejes articuladores y ese conjunto de elementos que surjan en la discusión del CTE, para definir un problema que sea significativo para los estudiantes y desde el cual armar el trabajo escolar. A esta acción se le denomina construcción del programa analítico, que en realidad es una construcción temporal que refleja una etapa del desarrollo del curso.

Éste probablemente ha sido uno de los grandes problemas a los que se ha enfrentado la reforma, pues en primer término surgió una pregunta por parte de los docentes, directores, supervisores y jefes de sector sobre cuáles son los elementos que contiene el programa analítico. Las respuestas que ofrecieron distintos actores educativos se orientaron a formalizar este trabajo intelectual y a traducirlo a muy diversos formatos, lo que anuló el significado del trabajo colectivo que los docentes estaban realizando. Es difícil aceptar que un programa analítico no sea la reconstrucción de los programas sintéticos y, además, que esté redactado en un lenguaje que refleja una compleja estructuración que demanda un nuevo formato, con mayor número de elementos;

todo ello burocratiza el trabajo docente, haciéndolo más complicado. El programa analítico es el resultado del proceso de contextualización curricular, en el cual el colectivo docente realiza y localiza los contenidos y procesos de desarrollo del aprendizaje y, en su caso, incorpora algún elemento significativo en su entorno educativo, lo que conocemos como codiseño.

Dos elementos en la práctica afectaron significativamente la realización de esta tarea. El primero fue la formalización del programa analítico, mediante estructuras muy diversas, que exigían a los docentes elaborar por escrito un proyecto curricular particular, con las múltiples exigencias que cada director, supervisor o actor en redes sociales propuso que contuviera dicho programa; en segundo lugar, se llegó a presuponer que, al principio del curso escolar, los programas analíticos tendrían que estar claramente configurados. Lo primero, en los hechos, contradice la integración y la deliberación curricular, mientras que lo segundo impide que la dinámica de la realidad, en permanentemente cambio, fuese un elemento estructurante del trabajo escolar.

A ello hay que agregar los diversos posicionamientos que surgieron ante las observaciones realizadas a los CTE y las entrevistas formales o informales a docentes, en los que se encuentran expresiones naturales de incertidumbre ante un proyecto que impulsa este tipo de cambios: una interrogación constante sobre la forma en que se puede realizar; una aceptación parcial de algún elemento de la reforma; una dificultad estructural, más evidente en el caso de las escuelas secundarias, sobre los diferentes tipos de contrataciones docentes, así como la postura de un grupo de docentes que prefieren trabajar como hasta entonces lo habían hecho antes que asumir la propuesta de cambio que contiene el plan 2022.

Los relatos de las experiencias de los maestros relacionadas con diversos elementos de este plan, como la asunción de un problema de la comunidad como ordenador de las tareas que el CTE se compromete a realizar durante todo el curso escolar e integrar, a partir de ello, los saberes que se desprenden de los campos formativos, o bien, la experiencia puntual de la forma en que se abordó un problema de la comunidad en la integración de varios elementos de procedencia disciplinar,

se suman a las declaraciones de los profesores acerca de que aún trabajan con sus estudiantes de la misma manera en que lo hacían antes. El impacto que el proyecto curricular tiene en cada comunidad educativa y en cada docente es muy diferente, si tomamos como referencia este primer año de funcionamiento del plan. Sin embargo, varios temas que impulsa el plan de estudios van formando parte de una nueva realidad escolar: vinculación con la comunidad, integración de saberes, autonomía profesional de las y los docentes, son temas que se expresan en las diferentes escuelas y en los diversos contextos escolares, y se ponen en funcionamiento de muy variadas formas.

Un elemento importante en la perspectiva amplia de esta deliberación curricular es que dicha tarea la inicia el colectivo docente durante la reunión del CTE y se concreta en la planeación didáctica que realiza y adecua cada uno para su grupo. Ya que sólo a través de una perspectiva didáctica, apoyada en una serie de principios construidos a lo largo de la historia de esta disciplina, es que el maestro cuenta con algunos elementos que pueden orientar sus decisiones pedagógicas. Éstas las materializa al realizar su planeación didáctica y cuando, al entrar en contacto directo con sus estudiantes, lleva a cabo ajustes, cambios o replanteamientos para adecuarla a las condiciones específicas que demanda el “aquí y ahora” de la dinámica del salón de clase (Edelstein, 2023).

Los principios didácticos consisten en una serie de planteamientos que orientan, pero no definen pasos o etapas a seguir en el trabajo del aula, pues cada problema articulador de saberes, la situación específica y, sobre todo, la experiencia del trabajo en el salón de clase permiten y posibilitan que un docente conciba, plantee y recree situaciones de aprendizaje para y con sus alumnos.

Ésta es la gran diferencia con otros modelos —en general orientados por la psicología educativa— que prescriben pasos a realizar en el trabajo docente. Ciertamente, una orientación puede consistir en el planteamiento de actividades de apertura, desarrollo y cierre (Díaz-Barriga, 1996), pero este esquema orientador es tan amplio que no requiere que el docente redacte dicha tarea en un formato, justo porque la docencia es una actividad compleja (Tardif, 2010).

Precisamente a través de su formación profesional, su experiencia docente, la articulación de saberes y su contacto en el “aquí y ahora” con sus estudiantes, el maestro acude a su creatividad, inventiva y capacidad didáctica para concretar su autonomía profesional.

De esta manera, el Plan de Estudios 2022 está construido a partir de la perspectiva de recuperar una visión pedagógico-didáctica que restaure la función docente, como la de un profesional que desde su formación y experiencia ejerce su autonomía profesional para trabajar en un colectivo de maestros; vincular problemas de la comunidad o territorio con los saberes que emanan del programa sintético, y crear una estrategia de enseñanza acorde con las características del grupo escolar con el que labora.

Ejes articuladores: capacidades humanas para una sociedad democrática y plural.

Luces y algunos claroscuros

CARLO ROSA

INTRODUCCIÓN

Los ejes articuladores refieren a dos principios fundamentales de lo que se conoce como la Nueva Escuela Mexicana (NEM): la integración curricular y el derecho humano a la educación. La primera concibe la articulación como la conexión de los conocimientos y los saberes de las disciplinas que conforman los campos formativos y la vinculación de los procesos de enseñanza con las experiencias de la vida cotidiana de los estudiantes. En este sentido, los ejes articuladores facilitan otros dos aspectos centrales del Plan de Estudios 2022: 1) la interdisciplinariedad, para contrarrestar el reduccionismo y la especialización que derivan de un manejo a menudo burocrático y utilitarista del tradicional modelo disciplinar (Morin, 2001), y 2) el vínculo escuela-comunidad, para reconocer que la escuela se encuentra ontológicamente inserta dentro del complejo entramado de relaciones comunitarias.

Esta valorización del vínculo escuela-comunidad, lejos de minimizar la autonomía de la escuela ante el resto de los procesos, las instituciones y los actores sociales, la fortalece desde una perspectiva pluralista; es decir, resalta la necesidad de cuestionar la universalidad de las formas, las estructuras, las prácticas y los procedimientos escolares, ante la heterogeneidad cultural y social de las diversas comunidades que conforman la nación. Esto precisa de un proceso de reapropiación y resignificación del saber y de la educación escolar a partir de la propia comunidad-territorio, la cual es local y, sin embargo, se interseca con lo nacional e internacional de manera recursiva en cuanto que estas

dimensiones son comprendidas y significadas desde el propio *locus* de enunciación.

La atención a la diversidad remite a otro principio fundamental de la NEM: el derecho humano a la educación. Tal derecho implica no sólo garantizar el acceso, la permanencia y la conclusión de la trayectoria formativa, sino también la integración sustantiva de los alumnos en su diversidad (cultural, lingüística, social, de género, de orientación sexual, capacidad y ritmos de aprendizaje), desde el currículo, las relaciones de enseñanza y aprendizaje, hasta la evaluación, la planeación y la gestión (DOF, 2022b). Desde esta perspectiva, la diversidad ya no se concibe como el problema educativo del Otro por asimilar o incorporarse bajo modelos pedagógicos homogeneizadores, sino como un recurso que exige deconstruir los valores que, desde la época posrevolucionaria, se han instalado como referentes identitarios y epistémicos a través del nacionalismo, el mestizaje, la cultura de la clase media y urbana, y el positivismo (Gallardo, 2022).

En el marco de estos principios, los siete ejes articuladores manifiestan su propósito: ético, en cuanto a la centralidad de la relación con la diversidad; ontoepistémico, dada la atención a los procesos diferenciales de subjetivación y de construcción del saber, y pedagógico, en cuanto a la recuperación de la autonomía docente y la valoración de la enseñanza como labor crítica, frente a la deriva de la *learnification* (Biesta, 2022); es decir, el giro neoliberal hacia una enseñanza centrada en el aprendizaje del niño con miras al logro de objetivos y no a su formación.

EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES

Los ejes articuladores se basan en una perspectiva filosófica y pedagógica centrada en las capacidades. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de capacidades? Una lectura detallada del plan de estudios revela que este término se emplea de dos formas: una general y —como comentaré más adelante—, ambigua, como una alternativa a los enfoques por competencias, y otra más específica, referida a las capacidades humanas. En una segunda acepción, los ejes articuladores “contienen los

rasgos propiamente humanos” (DOF, 2022b: 91) de la formación de ciudadanas y ciudadanos de una sociedad democrática y plural como la mexicana. Estos rasgos están relacionados con la realización de una vida digna, libre de discriminación y violencia, caracterizada por la justicia social (DOF, 2022b: 91).

Este concepto de capacidades humanas hace referencia a la filosofía ético-política de Martha Nussbaum. Para la autora, un enfoque centrado en las capacidades, es decir, las respuestas a la pregunta: “¿Qué es capaz de hacer y de ser cada persona?” (Nussbaum, 2012: 30), representa una alternativa humanista a las métricas que, para evaluar la calidad de la vida, se basan exclusivamente en el desarrollo económico. Según Nussbaum, cada sociedad debe asegurar el desarrollo de las capacidades internas, tanto innatas como aprendidas, y abordar las injusticias y desigualdades sociales arraigadas, especialmente aquellas relacionadas con la discriminación o marginación que impiden el pleno funcionamiento de estas capacidades en todos los ciudadanos (Nussbaum, 2012: 30).

Este marco filosófico permite comprender la función de los ejes articuladores: trabajar explícitamente el tema de la justicia social desde y para una educación humanista crítica.

LUCES: AVANCES HACIA EL RECONOCIMIENTO EFECTIVO DEL PLURALISMO

Los ejes articuladores abordan temáticas que ya han sido incluidas en las políticas curriculares del país, como la discriminación étnica y racial, de género, la migración y el cambio climático. Sin embargo, a diferencia de los anteriores planes de estudios (2011 y 2017, por ejemplo), que trataban estos temas a escala meramente declarativa, sin materializarlos en contenidos específicos, el plan de estudios actual propone que se aborden como ejes centrales para dirigir el trabajo pedagógico y didáctico hacia la realidad social, a fin de reflejarse como temas y contenidos en los libros de texto gratuitos.

Otra novedad destacable consiste en la forma de trabajar estas temáticas, a través de los más recientes enfoques críticos en las ciencias sociales, como la perspectiva decolonial, la epistemología del Sur y la

teoría de género;¹ esto ha generado numerosas distorsiones mediáticas y ataques tanto al plan de estudios como, en particular, a los libros de texto gratuitos. En mi opinión, la principal razón de estas embestidas radica en que los enfoques adoptados centran la atención en las causas de la discriminación y la exclusión. Esto desestabiliza las certezas arraigadas sobre la sociedad y la escuela como entidades homogéneas, y sobre los valores de la clase dominante. De hecho, es a través de una puesta en discusión radical de estos valores que los ejes de “Inclusión”, “Interculturalidad crítica”, “Pensamiento crítico” y “Vida saludable” proponen alternativas significativas. No se adaptan pasivamente a los términos con los que las anteriores reformas han abordado la diversidad y la marginalización (integración, tolerancia, diálogo, respeto...), sino que buscan problematizarlos y replantearlos a partir de una comprensión profunda de los mecanismos históricos y sociales que, al reproducir la desigualdad, obstaculizan repetidamente su realización efectiva.

Desde esta perspectiva, la inclusión no se reduce a la educación por incorporar a los grupos marginalizados, sino a una comprensión de las causas de la exclusión, las cuales radican en la perpetuación de las dinámicas de la colonialidad, como la cara oculta que acompaña el proyecto de modernización del país y la región. De la misma forma, la interculturalidad crítica se concibe como un proyecto destinado no solamente a la población indígena o afrodescendiente, sino a toda la nación, con el propósito de superar las causas de la discriminación, transformar la estructura social y repensar la identidad nacional a partir de la diversidad cultural. Desde el punto de vista pedagógico —un elemento de certera novedad en las políticas educativas del país—, la interculturalidad crítica otorga igual valor a los aprendizajes y enseñanzas que se realizan en las comunidades locales y los conocimientos “universales” de la escuela, la ciencia y la innovación tecnológica. Esta igualdad de valor se refleja

¹ Estas corrientes de pensamiento se han originado en el llamado Sur global, es decir, en las regiones oprimidas de los distintos países del mundo. Proponen la reflexión en torno a la desigualdad, el racismo, el colonialismo, el patriarcado y otros grandes componentes del modelo económico, político, social y educativo actual. Los movimientos sociales integrados por poblaciones indígenas, de mujeres, personas de la diversidad sexual, entre otros, han puesto sobre la mesa la necesidad de producir conocimiento desde el Sur para actuar de manera crítica y alternativa ante dicho modelo.

también en los ejes “Apropiación de las culturas a través de la lectura y la escritura” y “Artes y experiencias estéticas”, en los que se muestra una alta atención a la diversidad cultural, epistémica y artística del país.

Desde esta misma perspectiva, el pensamiento crítico se concibe como el desarrollo de las capacidades para establecer relaciones entre diferentes formas de conocimientos y saberes, para la construcción de relaciones y mapas dialógicos de comprensión del mundo. La educación para la vida saludable no es vista sólo desde un punto de vista médico, individual y psicologista, sino como el reconocimiento del impacto de los diferentes tipos de exclusión y marginalización en el cuidado del cuerpo y del medio ambiente. De la misma manera, la igualdad de género se propone como un tema de educación que cuestione las prácticas institucionalizadas que asignan a cada persona no sólo una identidad de género, sino también una orientación sexual predefinida, que terminan por establecer situaciones de discriminación, desigualdad y exclusiones cruzadas (sexuales, raciales, de género, de clase y de capacidad) en los ámbitos social, laboral y educativo.

CLAROSCUROS

Como investigador en educación intercultural, diálogo de saberes y epistemologías indígenas, reconozco los avances significativos de los ejes articuladores en abordar pedagógicamente la diversidad y la exclusión social. No obstante, en consonancia con el análisis teórico de este documento, considero importante señalar al menos dos ambigüedades en cuanto a la aplicabilidad de dichos ejes.

La primera ambigüedad surge en torno al concepto *capacidades*. Este término, cuando se presenta de manera general y no específica respecto de los ejes articuladores, en algunos casos parece incluir o referirse a habilidades y conocimientos (DOF, 2022b: 11), mientras que, en otros, se deslinda claramente de estos conceptos (Ley General de Educación, 2024: 2), sin aclarar si requieren tratamientos diferenciados para su desarrollo. Lo mencionado genera una confusión que me lleva a la siguiente consideración: queda claro que el concepto *capaci-*

dades pretende representar una alternativa al de *competencias*, ya que su articulación con el *saber* —como forma de apropiación subjetiva del conocimiento— denota la intencionalidad de la NEM de superar la visión tecnocrática e instrumental de la educación neoliberal. Sin embargo, esta intención no elimina, por sí sola, la ambigüedad declarativa y operativa del término, que requiere de mayor especificación para su realización en la práctica docente.

Una segunda ambigüedad se relaciona con la aplicabilidad de los siete ejes articuladores. En mi opinión, esto deriva de la excesiva libertad otorgada a los docentes sobre la pertinencia de trabajar con uno u otro eje, “de acuerdo con sus saberes y experiencias pedagógicas, sociales, culturales y comunitarias” (DOF, 2022b: 93). Aunque esta libertad resalta la necesaria autonomía del magisterio, principio fundamental de la NEM, la decisión de abordar temas críticos de relevancia nacional —como la igualdad de género, la vida saludable y la interculturalidad— no debería estar sujeta a la discreción individual de los docentes. Más bien, debería evidenciar la necesidad de complementar el bagaje pedagógico y didáctico especializado de cada maestro y maestra, ya que los ejes articuladores conforman el núcleo humanista del plan de estudios y, además, configuran los diez puntos del perfil de egreso. En conclusión, me parece que tal confusión sobre la pertinencia de trabajar uno u otro eje articulador puede generar malentendidos respecto de cómo llevar a cabo la contextualización por medio del programa analítico, la cual no debería entenderse como la posibilidad de elegir *cuáles* capacidades humanas educar, sino *cómo* desarrollarlas, todas y cada una, adaptándolas a las especificidades de las diversas comunidades-territorios donde opera la escuela.

Construir otra concepción de evaluación del aprendizaje: la evaluación formativa y la calificación

ÁNGEL DÍAZ BARRIGA

El Plan de Estudios 2022 desarrolla una vinculación entre la concepción pedagógico-didáctica que emana del proyecto curricular y la construcción de la evaluación del aprendizaje. La evaluación no es una tarea solamente técnica, que privilegia instrumentos sobre los complejos procesos de aprendizaje generados en el trabajo cotidiano con los alumnos, sino que su concepción y práctica se derivan de una perspectiva pedagógica. Al mismo tiempo, la evaluación del aprendizaje no puede observarse desde una visión psicométrica que ha sido dominante en el campo, ni desde una perspectiva de las disciplinas de administración y gestión que la vinculan con un abstracto llamado *calidad*. Los complejos debates conceptuales sobre la didáctica abren la puerta para reconsiderar el significado pedagógico de la misma.

Un punto de partida en el contexto actual es la reforma del artículo 3º constitucional de 2019, en la que se establece la necesidad de asumir una concepción de la evaluación que contenga aspectos diagnóstico-formativos desde una formación integral. El Plan de Estudios 2022 instaura el sentido didáctico con el cual se promoverá la evaluación formativa, diferenciando esta actividad de los entregables que los alumnos presentan para obtener una calificación (Díaz-Barriga, 2023a). Para mayor claridad en esta sección, trabajaremos inicialmente la conceptualización y sus derivaciones para la práctica de la evaluación formativa y, posteriormente, se abordará lo referido a la calificación.

El término *evaluación formativa* no es nuevo en el escenario pedagógico ni en las propuestas que se han hecho para ser retomadas en el aula, aunque en general se presentan como una limitación al estar

centradas en la aplicación de instrumentos particulares, como rúbricas y listas de cotejo, que finalmente derivan en un puntaje, tal como se establece en los cuadernillos publicados para uso de los docentes en documentos previos (SEP, 2012). En ellos, la cualificación pretendida es traicionada al concluir en puntajes, pero lo más delicado es que no logran que el sujeto de la educación se involucre de manera consciente en lo que significa su realización.

Una revisión histórica permite observar que, desde el inicio del uso del término en los años sesenta y principios de los setenta del siglo pasado, se fueron diferenciando paulatinamente dos perspectivas. La dominante, vinculada con la conformación de instrumentos, que derivaron en puntajes, y otra, centrada en impulsar procesos en donde sean los estudiantes quienes reconozcan su situación de aprendizaje por medio de una reflexión personal, apoyada por sus compañeros, con el fin de que asuman su responsabilidad y retos frente a sus procesos de aprendizaje (Allal y Mottier, 2005).

El camino de la evaluación formativa que se ha seguido en el país ha favorecido mucho más la primera opción, omitiendo la parte más relevante que consiste en abrir un espacio de autorreflexión y análisis de los procesos de aprendizaje por parte del estudiante, el cual necesita ser realizado por los sujetos de la educación, si se desea que tenga algún impacto en la mejora de la educación.

Desde esta perspectiva, la evaluación formativa tiene como punto de partida el estudiante, como sujeto que debe asumir el compromiso de analizar el proceso que está desarrollando y sus logros, y también aquellas carencias que necesita superar. Desde esta visión, la tarea formativa puede efectuarse a través de dos procesos: uno informal o no planificado, que surge del trabajo cotidiano en el aula, y otro planificado, promovido desde una planeación didáctica. Por otra parte, la realización de este tipo de evaluación cumple con dos funciones complementarias: la ponderación que cada estudiante realiza sobre su proceso de aprender, así como las estrategias que los docentes puedan idear para generar procesos de retroalimentación.

Partimos de principios que orientan esta tarea, el primero y más relevante es que el estudiante se involucre y asuma su realización (Scallon,

1988), despierte entusiasmo en él, se genere un espacio de reflexión sobre su proceso de aprendizaje, sus logros y los aspectos que necesita mejorar. Pero el punto de partida es lograr que el alumno se implique; las niñas y niños pequeños podrán hacerlo a través de dibujos, representaciones, uso de plastilina o cualquier otro elemento que los docentes consideren adecuados; mientras que, conforme van creciendo, puede ser mediante frases o momentos de reflexión individual y en los grupos donde trabajan proyectos.

En cuanto que se considera una etapa informal de la evaluación formativa, significa que no es planificada por el docente, sino que se genera a partir de un evento que surge en el trabajo escolar, que puede ser una dificultad colectiva en el aprendizaje, la percepción del docente de que los estudiantes no están comprendiendo o realizando determinada actividad escolar, o incluso un acontecimiento imprevisto que afecta el trabajo en el aula, bien sea porque los estudiantes se muestren inquietos, excitados o impactados por algún incidente, entre otros.

En todos estos momentos, el docente puede interrumpir las actividades de los estudiantes con la finalidad de abrir un espacio para promover una discusión o alguna expresión grupal que permita a los estudiantes reflexionar o analizar las razones que ocasionan tal dificultad. Por ello hemos hablado de un *timing* (Díaz Barriga, 2023b) en la realización informal de la evaluación formativa. En virtud de que su realización es provocada por algún elemento que el docente percibe, éste toma una decisión en el “aquí y ahora” del trabajo escolar para pausar la tarea que realizan los estudiantes, con el fin de abrir un espacio de análisis de lo que está afectando el trabajo del grupo o de las dificultades originadas por diversas razones, tales como el impedimento de comprender la tarea asignada, la falta de información o la necesidad de obtener información previa para llevar a cabo la tarea propuesta.

Pero también puede existir un momento formal, o sea, una planeación didáctica en la que se establezca algún momento para realizar la evaluación formativa; por ejemplo, al finalizar un conjunto de proyectos o un periodo de evaluación escolar, sólo teniendo claro que lo realizado en esta acción no influye en la calificación. En este caso se puede utilizar una serie de actividades diversas, que impulsen a los estudiantes

a reflexionar sobre la forma en que han trabajado para su aprendizaje. Steiman (2023) sugiere algunas expresiones que pueden ser útiles para la realización de esta etapa, tales como completar de manera individual frases como las siguientes y luego comentarlas en grupo:

- a) Lo que más me llamó la atención en estos días fue...
- b) Al terminar este o estos proyectos me quedé pensando en...
- c) Me gustaría haber trabajado más estos problemas de mi realidad...

Los docentes pueden idear muchas frases como éstas que fomenten la reflexión. La finalidad de ejercicios como éste o similares es, precisamente, provocar en cada uno de los estudiantes un punto de reflexión sobre sus aprendizajes y sobre los retos que toda enseñanza genera. Esta primera función de la evaluación formativa parte de involucrar al alumno en el análisis de los compromisos y las responsabilidades que asume frente a su aprendizaje.

La segunda función de esta tarea, que no necesariamente está separada del proceso ya descrito, guarda relación con la forma en que cada docente analiza e interpreta lo que está aconteciendo en su grupo escolar, sea para modificar su planeación didáctica en el “aquí y ahora” del trabajo escolar, o sea para generar otras estrategias en su labor a lo largo del curso escolar o con posterioridad al mismo. Hemos de aceptar que los profesores siempre estamos frente al reto de superar nuestro trabajo, ya que nunca se cuenta con una planeación didáctica acabada; tal como expresa Meirieu (2004), el docente nunca acaba de aprender.

Sin embargo, cuando hablamos de retroalimentación también tenemos que abordar el concepto con detenimiento, pues, tal como lo afirman Allal y Mottier (2005), en el ámbito del pensamiento sajón, la retroalimentación se vincula más al concepto *corrección*, mientras que desde una perspectiva francófona o didáctica la retroalimentación se asocia más con la forma en que cada estudiante asume su responsabilidad frente a su aprendizaje; es más un mecanismo para su autorregulación. No se trata de un acto para corregir o señalar el error al estudiante, sino para abrir la posibilidad de que sea él mismo quien enfrente su situación y asuma lo que le corresponda (Anijovich-Cappeletti, 2017).

El Plan de Estudios 2022 atiende esta perspectiva compleja para la realización de la evaluación formativa, a partir de una visión de acompañar el trabajo didáctico del docente y no de sobrecargar sus actividades; fundamentalmente, pretende evitar la burocratización de su tarea.

Por otra parte, en el plan se establece con precisión una clara diferenciación entre la visión didáctica de la evaluación formativa y las acciones necesarias para asignar una calificación al estudiante. Se plantea que la calificación es una necesidad del sistema educativo, que se expresa en un número, mismo que ha dado como resultado una inadecuada clasificación de los estudiantes, ya que no logra reflejar la complejidad del procedimiento de aprendizaje en el que está inmerso el sujeto que aprende, como los procesos de “abstracción síntesis, análisis, deducciones, inferencias, el desarrollo de lenguajes incluyendo el digital, braille y el de señas, la psicomotricidad fina, ni cómo se relaciona esto con las motivaciones, obstáculos y condiciones del contexto en el que se aprende” (DOF, 2022b: 80).

El origen de la calificación está claramente vinculado al establecimiento de los sistemas educativos a partir del siglo XIX (Barbier, 1983), bajo la perspectiva de enviar un mensaje al mundo laboral y, al mismo tiempo, generar un sistema de jerarquías entre los estudiantes. Paulatinamente, la calificación, aunque en ocasiones se le conciba como evaluación sumativa, se fue convirtiendo en una actividad que vertebraba todo el trabajo educativo —desde las formas de planeación docente hasta los trabajos o tareas escolares—, con la idea de impulsar a los estudiantes a mejorar sus puntajes, no sus aprendizajes, hasta convertir a la calificación en la finalidad del acto educativo.

La calificación expresa el plan de estudios y se obtiene a partir de ciertos entregables que los docentes solicitan en el periodo escolar en los que se establecen las calificaciones a los estudiantes. Éstas se obtienen mediante una diversidad de entregables que cada docente puede seleccionar, tales como exámenes, tareas, presentación del trabajo por proyectos, cuadernos, exámenes, laboratorio o talleres en su caso. Para diferenciar estas actividades que permiten sustentar una calificación de la complejidad de los procesos de aprendizajes, en el plan se evitó emplear la expresión “logros de aprendizaje”.

Los procesos por los cuales se obtiene una calificación son bastante claros en la experiencia escolar de cada uno de los sujetos de la educación. Si bien hay que cuidar que la obtención de un número no se convierta —ni para los docentes ni mucho menos para los estudiantes— en la finalidad de la educación.

A lo largo de las notas que acompañan esta presentación, se ha buscado clarificar el sentido con el que el Plan de Estudios 2022 construye otra concepción de evaluación del aprendizaje y de la calificación sustentada en la perspectiva pedagógico-didáctica que orienta la construcción del mismo.

Los libros de texto de la Nueva Escuela Mexicana

SEBASTIÁN PLÁ

Los libros de texto son una tecnología escolar que ha acompañado a la escuela desde hace más de siglo y medio. Es difícil imaginarla sin ellos. Por lo general, es una obra escrita y diseñada para su uso dentro de las aulas, por lo que sus contenidos, tipografías e imágenes están pensados para ser trabajados en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Su historia es variada y se modifica según las asignaturas de enseñanza y los niveles educativos. En México tendemos a vincularlos directamente con la educación primaria y, en especial desde 1959, con la creación del libro de texto único, obligatorio y gratuito. En educación secundaria, en cambio, los libros de texto estuvieron íntimamente relacionados con la industria editorial privada. A partir de los años noventa del siglo pasado, con la obligatoriedad de la educación secundaria, los libros de texto siguieron en manos privadas, pero el Estado mexicano los compraba y los distribuía gratuitamente a la población escolar. La accesibilidad casi universal a los libros de texto los convirtió, casi *de facto*, no sólo en el material didáctico más importante, sino en el programa de estudios obligatorio y en el centro de los procesos de enseñanza y aprendizaje de la escuela mexicana.

Con la reforma educativa del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), conocida como Nueva Escuela Mexicana (NEM), el lugar del libro de texto, su diseño y su relación con la industria editorial privada cambiaron. La creación del libro de texto único, obligatorio y gratuito para los tres años de secundaria es quizá una de las transformaciones más significativas de la NEM, por lo menos para este nivel educativo. Esta reforma rompe de tajo con la pluralidad relativa de los libros de texto de generaciones anteriores (relativa porque

la SEP siempre mantuvo un control central férreo sobre contenidos y enfoques de enseñanza) y deja fuera a la industria privada; la estructura, el diseño y la didáctica de la NEM promueven nuevos usos de esta tecnología escolar en el aula.

Los libros de texto de la NEM se escribieron bajo tres principios: 1) la organización de los saberes escolares por campos de conocimiento y no por disciplinas; 2) la autoría múltiple o polifonía en sentido bajtiano,² según declaraciones explícitas de los responsables de los libros de texto, y 3) la desaparición de la estructura didáctica para favorecer la autonomía docente y facilitar la implementación del método de proyectos. A continuación exponemos cómo estos tres principios se manifiestan en los textos para educación secundaria.

La NEM prescribió un plan de estudios organizado en campos formativos, con la finalidad de eludir el conocimiento fragmentado que caracteriza a los programas centrados en disciplinas científicas. Así, el libro *Saberes y conocimiento científico* incluyó los contenidos de matemáticas, biología, física y química, y el de *Ética, naturaleza y sociedades* a historia, geografía y formación cívica y ética. Esta propuesta, similar a la reforma mexicana de 1972, a los ya centenarios *Social Studies* en Norteamérica y a los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios en Argentina, entre otros, pretende poner sobre la mesa escolar el conocimiento desde una perspectiva holística, integral. Sin embargo, los libros de texto siguen una lógica disciplinar. Por ejemplo, los tres libros de *Saberes y conocimiento científico* se dividen, según grado escolar, en matemáticas y biología, matemáticas y física, y matemáticas y química, exactamente igual, para los casos de biología, física y química, que en la propuesta foxista para la educación secundaria de 2006. En otras palabras, el cambio en el enfoque integral de conocimientos de los planes y programas de estudios se diluye e incluso se contraponen a lo expuesto en los libros de texto.

² El término polifonía (Bajtín, 2005) se refiere a la forma particular de organización o arquitectura de la novela rusa del siglo XIX que él analiza, en las cuales, las voces del autor, del narrador, de los personajes, pero sobre todo de los discursos pasados y futuros que coexisten a manera de contexto en dichas novelas, conforman voces. “La auténtica polifonía de voces autónomas [se combina en] la pluralidad de las conciencias autónomas con sus mundos correspondientes, formando la unidad de un determinado acontecimiento y conservando su carácter inconfundible” (Bajtín, 2005:15).

La propuesta bajtiana polifónica, entendida como la multiplicidad de voces autónomas que en su conjunto dan sentido a la narración, se interpreta en los nuevos libros de texto como un listado de temas escritos por distintas autoras y autores sin que se articulen en una narración armónica. Esto implica, de hecho, contenidos repetidos, falta de diálogo entre los diferentes textos que trabajan temas comunes, desorganización de contenidos (se enseña la Edad Media antes que el Imperio romano sin explicar por qué la ruptura con la organización cronológica) y se crean vacíos de conocimientos que dificultan enormemente el aprendizaje de un contenido. Este último aspecto es relevante porque los libros de textos únicos, obligatorios y gratuitos, incluso los de las editoriales privadas aprobados por la SEP para su distribución en las escuelas públicas, se diseñaron bajo la idea de que fueran, en lo posible, autónomos, capaces de enseñar un contenido sin tener que consultar otras fuentes. Esta condición trataba de atender las necesidades de aprendizaje de los sectores más vulnerables de la población, que estudia en escuelas sin acceso a otras fuentes físicas o digitales, y a la posibilidad de que los libros fueran utilizados también por los adultos en casa. La incapacidad de los libros de texto para la educación secundaria de responder a las condiciones de estas escuelas, a los y las estudiantes y a las familias más pobres del país se contraponen con los principios de justicia social que guían a la NEM. A nuestro modo de ver, ésta es una de las debilidades más significativas de esta generación de textos escolares.

Finalmente, la eliminación de las estructuras didácticas es una innovación que presenta diversos matices. Dichas estructuras tenían la intención de guiar a estudiantes y docentes en el uso de los libros de texto y, por tanto, en cierta medida, reducían la autonomía del o la profesora a la hora de tomar decisiones dentro del aula. Lo único didáctico que se conserva en los libros actuales, por ejemplo, en los de *Ética, naturaleza y sociedades*, son mínimos ejercicios reflexivos y éticos para el análisis de los contenidos. De esta manera, los libros tienen la potencialidad de abandonar su lugar central en los procesos de enseñanza y aprendizaje para convertirse, básicamente, en un libro de consulta de contenidos, pero pierden la posibilidad de apoyar al docente en el diseño didáctico.

Los libros de texto de la NEM presentan otras características relevantes que no trataremos aquí, como la baja calidad gráfica y el ineficiente uso de las imágenes como contenido de aprendizaje y recurso de enseñanza. Lo que hemos tratado de hacer en este capítulo es exponer los cambios más relevantes de dichos textos en relación con su historia dentro del sistema educativo mexicano. Sin lugar a dudas, la creación del libro único, obligatorio y gratuito para la educación secundaria es quizá el cambio de mayor calado de toda la reforma. En segundo lugar, dependiendo de los usos que se le den en el aula, la reducción o más bien la eliminación del aparato didáctico también implica un cambio relevante en el lugar histórico que ha ocupado en las relaciones de enseñanza dentro del aula. En sentido inverso, cabe suponer que la falta de integración de los conocimientos disciplinares en campos integrales del saber producirá una fractura significativa entre los enfoques de enseñanza del plan de estudios de la NEM y su puesta en práctica dentro del aula. Asimismo, la pretensión polifónica de los libros de texto está muy mal llevada a cabo, por lo que muchos libros están desorganizados, son repetitivos y presentan ausencias graves de contenidos para el trabajo dentro y fuera del aula. Más allá de estas transformaciones, los libros de texto en la NEM seguirán siendo, como lo han hecho por décadas, la principal tecnología escolar para prescribir y condicionar los procesos educativos dentro de la escuela.

Integración curricular y libros de texto gratuitos

PATRICIA DUCOING WATTY

De cara a la reforma educativa actual de la Nueva Escuela Mexicana (NEM), que pretende formar un nuevo tipo de ser humano para un nuevo proyecto de sociedad, se han redefinido las finalidades de la educación y se ha reorientado todo el sistema de educación básica y, en especial, el currículum, en el que se definen los saberes escolarizables. Sin embargo, no hay que olvidar que estos saberes escolares integrados en el currículum —comprendido como construcción social y dispositivo político— definen normatividades que vienen a regular las prácticas educativas y, en nuestro caso, los programas y los libros de texto de la educación básica que se convierten en el material fundamental para alumnos y maestros desde hace tiempo. Como apunta Popkewitz:

Fijadas en la retórica de la reforma, las pautas de la escolarización y de la formación del profesorado [...] son procedimientos, reglas y obligaciones múltiples y regionalmente organizadas que ordenan y regulan cómo se debe contemplar el mundo, actuar sobre él, sentirse y hablar de él. El poder descansa en los complejos conjuntos de relaciones y prácticas mediante los cuales los individuos construyen sus experiencias subjetivas y asumen una identidad (1994: 26).

En este marco, es necesario reconocer que el uso de los libros de texto está supeditado a múltiples saberes. Desde el punto de vista didáctico es importante distinguir entre los saberes producidos por las diversas disciplinas y los saberes escolares que enseñamos en las aulas, incluso cuando como profesores debemos manejar los primeros, debi-

do a que constituyen la fuente para hacer evolucionar los segundos. Los saberes escolares implican una particular construcción didáctica para ser trabajados en la escuela, como bien puntualiza Chevallard (1997) al formular su planteamiento respecto a la transposición didáctica, conceptualizada como el tránsito del saber sabio al saber enseñado, transposición que se advierte como una herramienta capaz de ejercer la vigilancia epistemológica entre las ciencias de origen y las escolares.

Hay diferencias relevantes entre estos dos tipos de saberes aun cuando se encuentran enlazados. En los disciplinares se consideran, mínimamente, las condiciones en las que fueron producidos, los métodos empleados y las fuentes utilizadas para poder ser legitimados en el interior de un campo de conocimiento determinado y así enriquecer la producción científica que evoluciona de manera continua. En la historia de los sistemas educativos, los saberes escolares —los que enseñamos y pretendemos sean aprendidos por los estudiantes— han sido considerados como verdaderos, válidos y legítimos; son aquellos que se fueron imponiendo a través de las diferentes reformas educativas y, simultáneamente, desplazaron a otros que, en su momento, se consideraron valiosos.

Además de estos dos tipos de saberes, es imprescindible reconocer los saberes docentes que, por una parte, se encuentran en la base de la formación profesional de los maestros, es decir, aquellos configurados en el currículo por el conjunto de elementos de corte didáctico-pedagógico, en los que confluyen, entre otros, los conocimientos de corte psicológico, sociológico, filosófico y político y, por otra parte, los saberes experienciales que aluden al desarrollo de saberes adquiridos por los docentes en la cotidianeidad de sus prácticas educativas en la institución escolar.

Dichos saberes experienciales, que no necesariamente se adquieren en la normal, se despuntan a partir del acercamiento de los futuros maestros a las escuelas de práctica y se desarrollan a lo largo de la vida profesional. Son éstos, asociados a los conocimientos didáctico-pedagógicos adquiridos en la formación normalista, los que les permiten la toma continua de decisiones en situaciones complejas e imprevistas que se presentan en contextos áulicos e institucionales

determinados. Por tanto, los saberes docentes refieren tanto a los conocimientos teóricos vinculados a los procesos de enseñanza-aprendizaje para la intervención en el aula, es decir, sobre las prácticas docentes, como a los saberes adquiridos en la práctica del servicio educativo como una fuente de conocimiento empírico.

Al reconocer que estos saberes median las relaciones entre los contenidos, el uso de los libros de texto y las formas de enseñanza y aprendizaje que suceden en las aulas, es pertinente advertir cómo el diseño de los libros contribuye a lograr los propósitos de la reforma curricular y su relación con los campos formativos que organizan los contenidos, para entender su traducción en actividades de aprendizaje.

LA INTEGRACIÓN CURRICULAR EN EL PLAN DE ESTUDIOS 2022

Entre los temas que se pretendía superar de las reformas curriculares precedentes se encuentra el relativo a la fragmentación del conocimiento, respecto de la cual se puntualizan las siguientes consideraciones críticas de aquellos modelos reformistas de 2013 y 2018:

- [...] el currículo se sigue configurando por asignaturas, estructura que organiza el conocimiento de tal manera que promueve una visión fragmentada de la realidad.
- [...] ha dado como resultado a [*sic*] la fragmentación del conocimiento enseñado y aprendido.
- [...] las políticas educativas han reducido el trabajo de las profesoras y los profesores a meros operadores de programas de estudios que instruyen de manera normativa los objetivos de aprendizaje, las competencias o aprendizajes clave.
- Esta condición fraccionada del conocimiento en la educación preescolar, primaria y secundaria se profundiza en la medida en la que los programas de estudios se diseñan a partir de aprendizaje, competencias o aprendizajes clave. En ellos se prescriben los contenidos para que las y los estudiantes de cada grado y nivel, alcancen los objetivos de cada asignatura.

- [...] que ha dado como resultado la fragmentación del conocimiento enseñado y aprendido, así como un empobrecimiento del papel de la escuela y la educación en la construcción de una ciudadanía crítica, emancipada, bien preparada.
- Sin embargo, se sigue aumentando la cantidad de contenidos del currículo en cada reforma, por encima de su pertinencia y relevancia, incorporando discursos políticamente correctos, pero que no impactaron la estructura, sentido y finalidad de los contenidos.
- Al magisterio se le redujo a la función de facilitador en el cumplimiento de los objetivos de aprendizaje, competencias y aprendizajes esperados que se producen desde la SEP de manera fragmentada (DOF, 2022b: 52, 57, 39 y 44).

De hecho, por nuestra formación con base en diseños curriculares organizados por asignaturas, aprendimos a separar, aislar, descomponer, y no a enlazar, conjugar, asociar y hacer dialogar las diversas disciplinas. Como señala Morin (1990), se trata de buscar las relaciones entre el todo y las partes, sin reducir el conocimiento a sus elementos constitutivos, debido a que ese todo es más que la suma de las partes. En adelante habrá que formar a los niños y jóvenes en el pensamiento complejo que tendemos a ignorar cuando somos portadores de una visión simplificadora de las cosas. Es con base en esta perspectiva holística, integradora, que fue construido el plan de estudios de la NEM durante esta administración.

La intención de promover la integración curricular sustentada en una reorganización de los contenidos que, desplazando las asignaturas, diese lugar a una configuración interdisciplinar, en concordancia con la realidad social y natural, quedó concretada inicialmente con lo que se denominó “campos formativos”, como dispositivos articuladores que cruzan sobre un mismo objeto de conocimiento una mirada global, holística, tal como se puntualiza:

En el Plan y los Programas de Estudio se plantea un currículo integrado en donde los contenidos de las disciplinas se relacionan con ejes de articulación que vinculan el saber y el conocimiento con situaciones de la realidad, todo ello organizado en cuatro campos formativos (DOF, 2022b: 75).

En suma, se construyeron cuatro campos formativos del currículum de educación básica:

- 1) Lenguajes.
- 2) Saberes y pensamiento científico.
- 3) Ética, naturaleza y sociedad.
- 4) De lo humano y lo comunitario.

Dichos campos agrupan los distintos contenidos que, después, se despliegan a través de actividades didácticas y de los libros de texto.

LIBROS DE TEXTO DE PRIMARIA

En primer lugar, nos preguntamos por qué se dividieron los proyectos en tres tipos en el currículum de primaria, si éstos son conceptualizados como una modalidad didáctica integradora del trabajo de los alumnos, tal como se puntualiza en el Plan de Estudios 2022:

Integración curricular: expresada en los campos formativos-ejes articuladores, los cuales establecen los contenidos fundamentales de estudio previstos en el artículo 29, fracción II de la LGE, mientras que los propósitos de formación general, de la fracción I del mismo artículo se expresan en el “Perfil de egreso”. Por su parte, los contenidos referidos en el artículo 30 de la LGE se encuentran desarrollados en los Programas de Estudio.

La integración curricular articula el trabajo interdisciplinario, la problematización de la realidad y la elaboración de proyectos. Con ello se atiende la demanda histórica de promover una formación integral, así como situar los procesos formativos en los contextos en los que aprenden las y los estudiantes, y enseñan las profesoras y profesores, como lo establece el artículo 14, fracción IV de la LGE (DOF, 2022b: 4).

La disociación de los proyectos representa un atentado contra el enfoque relacional e interdisciplinario y un sinsentido del proyecto promovido en la NEM. Consideramos que para evitar la dispersión de conocimientos habría que integrar los proyectos como un todo global,

holístico, en el que se conjuguen el aula y la escuela con la comunidad, si es que se consideran con base en el pretendido enfoque integrador, porque el aula y la escuela se encuentran necesariamente vinculadas con el entorno comunitario, tal como se tiene previsto en el Plan de Estudios 2022 (DOF, 2022b).

Desde otro ángulo, nos preguntamos sobre la elaboración de un solo libro de texto específico, el de *Múltiples lenguajes*, correspondiente al primer campo, mientras que los demás campos carecen de un texto determinado para el trabajo de los contenidos.

Si bien es cierto que los lenguajes representan la puerta de entrada para cualquier ámbito de conocimiento, también lo es matemáticas, que ameritaría igualmente un tratamiento en otro libro, dado su lugar para la comprensión del mundo en general y de otras muchas disciplinas como la física, la química, la biología, la medicina, la informática, la geología e incluso las ciencias humanas, la psicología, la gestión, la economía, la sociología, etcétera. Las matemáticas son un lenguaje relevante para el desarrollo del pensamiento lógico y del razonamiento crítico, de ahí su valor en la formación de niños y adolescentes. Por otra parte, en los tres libros de proyectos —de aula, de escuela y de comunidad— de los diferentes grados reaparece el campo “Lenguajes”, al lado de los otros campos formativos.

Es de destacar que, en los proyectos de aula, de escuela y comunitarios, el saber matemático se encuentra prácticamente ausente, salvo algunos incipientes tratamientos que pueden encontrarse de manera muy colateral, cuestión que merecería una reflexión y resolución apremiante.

En los libros *Proyectos de aula*, *Proyectos escolares* y *Proyectos comunitarios*, las intenciones integradoras se desdibujan en varios de los diferentes campos formativos, al presentarse temas aislados que carecen de relación, de integración, de secuenciación y de coherencia, los cuales, además, son repetitivos en algunos casos. Varias de las situaciones presentadas en los proyectos se pudieron abordar al integrar y relacionar elementos de las ciencias naturales y sociales, y en cada una de éstas también se podría haber convocado a diversos ámbitos del saber. Habrá que replazar el desmembramiento del conocimiento por la visión interdisciplinaria y la interrelación de saberes.

Para el caso de matemáticas, se presenta una relación muy compleja, pues, por un lado, en los programas sintéticos aparecen en una tabla los contenidos de matemáticas y en otra los de ciencias naturales, lo que representa la especificidad disciplinaria, y se señala que éstos serán el punto de abordaje de los contenidos de matemáticas como una forma de integración. Pero, por otro lado, este tipo de relación es poco rastreable en los proyectos de de aula; es decir, en el marco del aprendizaje de los alumnos, se desdibuja la relación integrada de las matemáticas mediante proyectos de ciencias, por lo que se debilita la enseñanza del pensamiento lógico-matemático.

Si lo que queremos es romper con la lógica y los límites de las asignaturas, sustituyéndolas por proyectos, es preciso reconocer que éstos no consisten solamente en lograr la participación de los niños en la indagación, la planeación, la reflexión, la comprensión, el análisis, la síntesis, la acción, el trabajo colectivo, la interacción con los otros, sino en el tratamiento relacional y dialógico de los saberes, debido a que los proyectos interdisciplinarios se encuentran más cercanos a su realidad, a su misma forma de pensar y a sus vivencias experienciales, a partir de las cuales pueden otorgar significado a los conocimientos. No es con temas aislados que se puede hacer converger conocimientos y promover capacidades diversas, sino con unidades, áreas, situaciones o problemas que, de manera imprescindible, requieren del encuentro y el engarce entre saberes provenientes de diversos campos disciplinares. En consecuencia, habrá que repensar los proyectos que actualmente fueron prescritos en los seis libros de primaria, a fin de que sean promotores de interrelaciones de saberes y de la visión compleja de la realidad social y natural.

LIBROS DE TEXTO DE SECUNDARIA

A pesar de que se editó un libro de *Proyectos para la educación secundaria*, que más adelante comentamos, a diferencia de los libros de texto de primaria, en los de este nivel se rompe totalmente el enfoque integrador, aunque por sus denominaciones se correspondan con los campos formativos del Marco Curricular. En efecto, cada texto, independientemente del campo al que aluda, se encuentra conformado por

contenidos perfectamente encasillados en las diversas asignaturas, como tradicionalmente se habían prescrito, de manera fragmentaria, en las reformas anteriores. Baste con observar los libros de dos campos: el de *Saberes y pensamiento científico* y el de *Ética, naturaleza y sociedades*, en los que los contenidos se encuentran distribuidos de forma separada a partir de las diversas asignaturas (véase cuadro 1).

CUADRO 1. ASIGNATURAS DE DOS CAMPOS

GRADOS	CAMPOS FORMATIVOS	
	<i>Saberes y pensamiento científico</i>	<i>Ética, naturaleza y sociedades</i>
Primero	Matemáticas y biología	Geografía, historia y formación cívica y ética
Segundo	Matemática y física	Historia y formación cívica y ética
Tercero	Matemáticas y química	Historia y formación cívica y ética

Fuente: SEP (2023a).

De ahí que la organización curricular definida para la educación básica no fue desarrollada en la secundaria. La estructura del currículum se encuentra lamentablemente seccionada: la intención integradora en la primaria y la organización fragmentaria en la secundaria. Esta última que, al parecer, es la más sencilla y fácil de ponerse en marcha, propia de las tradiciones curriculares, reproduce la lógica de la acumulación de conocimientos y la visión científicista y ordenadora de las temáticas de las disciplinas.

Es importante reconocer que el desdibujamiento de la integración de matemáticas en primaria, por la situación anterior, no ocurre en el caso de secundaria. Pero ello es doblemente adverso, porque los propósitos de integrar las matemáticas con otros saberes se logran poco en primaria y en secundaria de plano no operan. Lo anterior se explica porque en el caso de la secundaria, los docentes de este nivel no han cambiado las formas de contratación, al seguir trabajando por hora-clase, y la integración vía los campos sale por la ventana, incluida la situación con los contenidos de matemáticas.

Y es que el análisis, la comparación, la generalización, la síntesis, la inducción, la deducción y la abstracción representan operaciones

fundamentales para el desarrollo personal de los niños, las cuales se promueven en las matemáticas y cuyo tratamiento debería abordarse de mejor manera en los libros de primaria, con proyectos que integren de mejor forma tales contenidos. Experiencias en las escuelas francesas y otras de Europa han mostrado que, cuando las matemáticas se integran con las artes u otros saberes, se logran aprendizajes significativos para que los alumnos cuenten con elementos básicos del pensamiento matemático y del analítico-crítico. De ahí la importancia de conceder un lugar y un estatus al pensamiento matemático en el currículum de toda la educación básica.

Evidentemente, la organización curricular por asignaturas en secundaria impide dar continuidad a la de preescolar y primaria, porque prevalece el enfoque parcelarizado de la formación, con base en disciplinas compartimentalizadas. Como apuntábamos en el capítulo precedente, por ejemplo, los historiadores necesariamente deben contar con saberes de naturaleza geográfica, y los geógrafos que carezcan de saberes históricos se verían imposibilitados de explicar y comprender el espacio terrestre actual si no cuentan con recursos relacionados con la temporalidad. De hecho, ambas enlazadas, historia y geografía, permiten comprender las comunidades actuales, sus ideologías, religiones, elementos identitarios, cosmovisiones y tradiciones, signados todos por las rupturas y las continuidades que permiten complementar las miradas sincrónicas con las diacrónicas.

De igual forma, las disciplinas que refieren a la naturaleza, biología, química y física exigen una perspectiva relacional e interdisciplinar que, a la fecha, no se ha logrado concretar ni en los programas de secundaria, ni en la formación normalista, a pesar de los nuevos planes de estudio recientemente decretados.

Por último, nos preguntamos qué profesor, de qué especialidad, será el responsable de trabajar con los alumnos el texto de *Proyectos*, en el cual se reúnen los cuatro campos formativos, o bien se distribuirán los contenidos de ese texto entre los diferentes especialistas del magisterio para atender los proyectos de su correspondiente campo formativo.

Para cerrar, de cara a la fragmentación, compartimentalización y dispersión del conocimiento, es preciso reiterar la urgencia de la for-

mación interdisciplinar y relacional de niños, adolescentes y jóvenes, fundada en la complejidad de lo real como un desafío que debe enfrentar la educación básica e incluso la superior, reto que implica tanto un cambio epistemológico como una transición relevante que conduzca hacia la comprensión de la compleja realidad del universo y de la sociedad contemporánea, en contra de su reducción a lo elemental y simple.

La reforma del Marco Curricular Común para la Educación Media Superior

GABRIELA DE LA CRUZ FLORES

OLIVIA MIRELES VARGAS

JUAN FIDEL ZORRILLA ALCALÁ

Este apartado tiene por objeto hacer una descripción y un análisis de los ejes que definieron la última transformación curricular del tipo medio superior. La tarea resulta necesaria, ya que el proceso se ha vivido de manera un tanto desordenada. La información se dio a conocer en diferentes momentos, desarticuladamente. En medio de la pandemia de la COVID-19 llegaron los primeros documentos generales, mientras que otros aparecieron en el contexto del regreso a la presencialidad. Luego, algunos más se difundieron poco antes de iniciar su implementación y unos últimos se publicaron recientemente. Así, cuando el sexenio está por concluir y la primera etapa de esta reforma se ha hecho realidad en el ciclo escolar 2023-2024, se requiere mirar y valorar el conjunto de documentos, proposiciones y acciones para el cambio.

En primer lugar, se expone de manera sucinta una reflexión sobre uno de los puntos de inflexión de la educación media, que es el tema de la obligatoriedad. En segundo lugar, se abordan los antecedentes y los lineamientos generales de la Nueva Escuela Mexicana (NEM). En tercero, se detalla la configuración del nuevo Marco Curricular Común para la Educación Media Superior (MCCEMS) y se enuncian, de manera sucinta, las orientaciones pedagógicas y su concreción en las llamadas “progresiones de aprendizaje”. Para finalizar, se pone el acento en los retos del trabajo docente en este proceso de reforma.

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y LAS CONDICIONES DE LA REFORMA

Este nivel educativo atiende, típicamente, a jóvenes entre 15 y 18 años que buscan una preparación propedéutica para la educación superior, una cualificación básica para el trabajo o ambas. Su importancia radica, entonces, en que es la encargada de la formación de los nacientes ciudadanos, de las nuevas generaciones de universitarios y de dotar de algunas herramientas para su incorporación en el mundo laboral. Estas características la sitúan en un lugar estratégico para el desarrollo del país; no obstante, fue hasta 2012 que se estableció como obligatoria.

El mandato constitucional de la obligatoriedad para la media superior se decretó el 9 de febrero de 2012, cuando se reformaron los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (SEP, 2024a). En la declaración de motivos respectiva, se señaló que la cobertura total de la población en edad de cursar este tramo educativo, es decir, la universalización, debería alcanzarse en el ciclo escolar 2021-2022. Sin embargo, para 2018, en el *Panorama Educativo de México*, elaborado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), se reportó que “la asistencia escolar de la población de 15 a 17 años (tasa bruta) aumentó 3.9 puntos porcentuales en el periodo analizado, al pasar de 71.1%, en 2012, a 75%, en 2016, es decir, un incremento de 1 punto por año” (INEE, 2019: 108). Debe recordarse que la tasa bruta hace referencia a la proporción del dato censal sobre la población de 15 a 17 años en el país, para un año determinado, que representa el número total de alumnos registrados en el sistema escolarizado en cuestión, para ese mismo año.

Adicionalmente, desde el inicio del primer ciclo escolar (2019-2020) en este sexenio, la cobertura total de la educación media superior empezó a menguar justo antes de que se iniciara la pandemia de la COVID-19. Para el ciclo escolar 2020-2021, la cobertura mostraba 4 985 000 inscritos, por debajo de los 5 236 000 estudiantes inscritos en el sistema escolarizado que se había alcanzado en el último año de la anterior administración federal, durante el ciclo 2018-2019, que resultó la cifra de alumnado más alto en la historia educativa del país. Las

cifras posteriores en el sistema escolarizado de este nivel se han mantenido por debajo de esa cota (Gobierno de México, 2023). Esta nueva propensión a mantener la cobertura por debajo de lo obtenido en 2018 marca un cambio en la tendencia de incrementos constantes anuales registrados, por lo menos, desde 1950 (Zorrilla, 2021). En efecto, a lo largo de este periodo de más de 70 años, el subsistema creció en cobertura de manera notable, todos los años, al multiplicarse el alumnado 140 veces, a partir de los 37 000 alumnos de 1950 hasta los 5 236 000, como ya se dijo, en 2018-2019. Desde esa perspectiva, al llegar al año escolar 2019-2020 se observó que la política educativa en la actual administración tomaba, en los hechos, como máximo los datos de 2018.

Actualmente, en 2024, a 12 años de haberse establecido la obligatoriedad, la universalización de la oferta educativa se encuentra más lejos de alcanzarse de lo que estaba al inicio del sexenio. En efecto, la cobertura bruta es de 75.1% *vs.* 78.5% en 2018-2019 (Gobierno de México, 2023). A esta ralentización en el cumplimiento con la obligatoriedad, debe agregarse otro dato negativo que hace referencia a la proporción de todos aquellos que, habiendo entrado a la educación media superior, no la concluyen. Este proceso se manifiesta con el indicador de eficiencia terminal, que se calcula al identificar el número de alumnos que egresan de un determinado nivel educativo en un ciclo escolar por cada 100 alumnos inscritos en la cohorte escolar inicial del mismo nivel (SEP, 2021c: 8). De este modo, se pondera la capacidad lograda por el sistema para que los alumnos inscritos cumplan con la educación completa de este nivel, en los tiempos establecidos reglamentariamente, con lo que obtienen el certificado de estos estudios. Este indicador resulta, entonces, muy relevante, ya que al observar a lo largo del periodo sobre el que se cuenta con datos comparativos al respecto, que es de 1980 a 2021, hay un promedio histórico que apenas rebasa 60% (Zorrilla, 2008: 233 y 243).

Si se examinan los valores de la eficiencia terminal de 2012-2013 —primer año de la obligatoriedad— y de 2018-2019, los valores respectivos fueron de 63.0% y 63.3% (INEE, 2019). Lo anterior quiere decir que más de una tercera parte de quienes ingresaron a este nivel educativo no lo terminaron en tiempo y forma, y que éste sigue tenien-

do, en su funcionamiento efectivo, un carácter muy selectivo respecto del total de la cohorte, para quienes resulta obligatoria y que habían logrado entrar a la educación medio superior. Ahora bien, si se toma en cuenta la eficiencia terminal para identificar la proporción de la tasa bruta que egresa, se obtiene que sólo 48% de los jóvenes en edad de estudiar el bachillerato efectivamente lo cursan y obtienen el certificado de estudios correspondientes. Quedan, de ese modo, fuera de la educación media superior obligatoria completa 52% del total de jóvenes que tienen derecho a ella.

Por lo dicho, el cumplimiento de la norma constitucional relativa a la obligatoriedad de la educación media superior y la atención a la cobertura y eficiencia terminal son temas que requieren atención y que deben considerarse frente a cualquier iniciativa de cambio curricular. Sin embargo, aunque los datos son parte del diagnóstico oficial, no se observan medidas paralelas para su pronta atención.

LA NUEVA ESCUELA MEXICANA Y LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR: UN BREVE RECUENTO

Los incesantes cambios en materia curricular a lo largo de los últimos tres sexenios evidencian disputas y tensiones en el México contemporáneo, más aún con cambios en las cúpulas del gobierno federal, con agendas diferentes y, en ocasiones, contrapuestas. Así, el currículum es la arena donde se busca concretar las decisiones políticas sobre los procesos de escolarización y, con ello, la formación de las nuevas generaciones a través de la educación formal.

Con respecto a la educación media, han sucedido una serie de cambios importantes desde principios del siglo XXI. La Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), creada durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), representó una vía para perfilar un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB); en este proceso, se puso en marcha por vez primera el Marco Curricular Común con base en competencias (disciplinares genéricas, disciplinares básicas, disciplinares extendidas y profesionales), las cuales quedaron desglosadas de manera detallada en el acuerdo número 444 (DOF, 2008).

En el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), el Marco Curricular Común con base en competencias fue refrendado en la Ley General de Educación de 2013. Empero, en el marco del Nuevo Modelo Educativo se advirtieron distintos problemas que serían subsanados por medio de: 1) el fortalecimiento del marco curricular común; 2) la definición de aprendizajes clave para cada campo disciplinar; 3) la reestructuración de los programas de estudio; 4) el desarrollo gradual y en secuencia de aprendizajes esperados, y 5) la incorporación de la transversalidad.

Con la llegada del nuevo gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) y de acuerdo con los postulados de la llamada cuarta transformación, se vislumbró la necesidad de un cambio de rumbo de toda la educación en el país a largo plazo, pues su diagnóstico indica que en el pasado la educación se concibió de manera fragmentada, sin articulación entre los distintos niveles y con un enfoque centrado en perspectivas individualistas y de libre mercado que reprodujeron la desigualdad y la pobreza.

De tal manera que los esfuerzos se dirigieron a formular una nueva propuesta educativa, que se concretó en la NEM. De acuerdo con los documentos oficiales, se reconoce que la educación es el “principal faro” de la transformación del país, lo que se traduce de manera directa en el combate a la desigualdad económica y social que ha prevalecido históricamente y que aqueja a la mayoría de la población. Esto implica un reconocimiento tácito de la educación como un derecho y mecanismo de movilidad, cuyo garante y rector es el Estado. La educación se considera, a la vez, como el vehículo para promover la identidad nacional y fomentar la responsabilidad ciudadana. Ahora bien, se sostiene que la educación se concibe desde una perspectiva humanista, que pone de relieve a las personas y el respeto a la dignidad humana. Asimismo, tiene un enfoque crítico que alude al uso del conocimiento para la comprensión del contexto. A ello se suma una clara intención de transformación y vinculación con los diferentes sectores de la sociedad, como la familia, las empresas y otras instituciones (SEP, 2019).

De tal manera que la NEM sostiene las bases para la transformación de todo el sistema educativo con una visión de trayectoria que va de

los 0 a los 23 años. En esta propuesta se concentran los argumentos de carácter ideológico, estructural y pedagógico que quedaron plasmados en los documentos oficiales, y posteriormente se definieron las particularidades para cada tipo educativo. Se observa que los planteamientos de dicha propuesta explicitan una fuerte orientación contra el neoliberalismo.

Para la educación media superior se estableció, como tarea primordial, la necesidad de transformar el currículum basado en competencias que venía operando desde los dos sexenios previos. Se pensó que habría que cambiar el modelo en su conjunto, de tal manera que el objetivo general de la educación media superior se definió como “formar mujeres y hombres como ciudadanos con una preparación integral, que sean capaces de conducir su vida hacia su futuro de bienestar y satisfacción” (DOF, 2023a: 20). Esto se traduce en el conocimiento, aceptación y ejercicio de los derechos y responsabilidades, pero no sólo individuales, sino también en favor del “bienestar social”; se sustenta en la honestidad como valor fundamental y en el compromiso de participación para el cambio social. A esto se suma el reconocimiento y la valoración de la interculturalidad, la promoción de la cultura de la paz y el cuidado del medio ambiente como ejes del cambio.

LA CONCRECIÓN DEL MODELO EDUCATIVO EN EL NUEVO MARCO CURRICULAR COMÚN

El cambio de fondo en materia curricular en este nivel educativo se concreta en el nuevo Marco Curricular Común de la Educación Media Superior (MCCEMS). Éste hace referencia al Marco Curricular Común que fue introducido por el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria 2017 de la SEP, que se definió entonces como un esquema de organización curricular basado en competencias genéricas, disciplinares (básicas y extendidas) y profesionales (SEP, 2017: 209). El cambio se justificó después de un análisis de la política en sexenios anteriores, que concluyó que las propuestas en materia educativa para el tipo medio superior no lograron resultados satisfactorios en la formación de los educandos (lo que se refleja en los magros resultados de las pruebas in-

ternacionales como PISA), ni contribuyeron a disminuir los problemas propios del subsistema (como las altas tasas de desafiliación escolar o la falta de pertenencia social) y solamente favorecieron la formación de personas competitivas y desvinculadas del entorno.

Con esta intención, se definió un objetivo tan general como ambicioso, que reza de la siguiente manera:

formar estudiantes que conformen una ciudadanía, capaces de conducir su vida hacia su futuro con bienestar y satisfacción, con sentido de pertenencia social, conscientes de los problemas sociales, económicos y políticos que aquejan al país, pero también de su entorno inmediato, dispuestos a participar de manera responsable y decidida en los procesos de democracia participativa y a comprometerse en las soluciones de las problemáticas que los aquejan y que tengan la capacidad de aprender a aprender en el trayecto de su vida. En suma, que sean adolescentes y jóvenes capaces de erigirse en que sean agentes de transformación social y que fomenten una cultura de paz y de respeto hacia la diversidad social, sexual, política y étnica; solidarios y empáticos. Se trata de fomentar una educación que admita y aliente la capacidad creadora, productiva, la libertad y la dignidad del ser humano (DOF, 2023a: 32).

En esa lógica, el MCCEMS tiene como objetivo

formar estudiantes que puedan comunicarse y expresar sus ideas gracias a Lengua y Comunicación; que generen un pensamiento crítico a partir de quiénes son y cuál es su contexto apelando a la Conciencia Histórica, que indaguen tanto como quieran aprender, siempre de manera responsable gracias a la Cultura digital y que a través del Pensamiento Matemático reflexionen y puedan resolver problemas (SEP, 2022: 36).

Para el logro de lo anterior, el nuevo MCCEMS se organizó en tres grandes secciones:

- 1) El currículo fundamental está integrado por los recursos sociocognitivos necesarios para aprender (lengua y comunicación, pensamiento matemático, conciencia histórica y cultura digital) y los

contenidos agrupados por áreas de conocimiento (ciencias sociales, ciencias naturales, experimentales y tecnología, humanidades).

- 2) El currículo ampliado que considera los recursos socioemocionales (responsabilidad social, cuidado físico corporal, bienestar emocional afectivo) y los ámbitos de formación socioemocional (práctica y colaboración ciudadana, educación para la salud, educación integral en sexualidad y género, actividades físicas y deportivas, actividades artísticas y culturales).
- 3) El currículo laboral contempla competencias laborales básicas y extendidas en la formación para el trabajo, de acuerdo con el sector productivo. Está dirigido únicamente a los bachilleratos que imparten carreras técnicas o tecnológicas, y retoma el enfoque por competencias vinculado al enfoque humanista (SEP, 2023e). Lo anterior, en el entendido de que se necesita dotar de herramientas para desempeñarse en el mundo del trabajo, pero esto debe ir asociado a la comprensión de los ámbitos social, político, cultural y ético, para evitar que impere la lógica reduccionista del mercado (DOF, 2023a).

Para trabajar en conjunto el currículum fundamental, el ampliado y, en su caso, el laboral, se propuso partir de una estrategia transversal para evitar la fragmentación del conocimiento, como ocurría en el pasado. Se trata de una propuesta integradora, “donde la importancia de la acción y la experiencia se anteponen para rebasar un aprendizaje memorístico y aislado” (SEP, 2024b: 5).

El Programa Aula, Escuela y Comunidad (PAEC) se diseñó como un mecanismo para hacer posible la transdisciplinariedad. En éste se propusieron cuatro etapas: diagnóstico, elaboración del Proyecto Escolar Comunitario (PEC), puesta en práctica y seguimiento (SEP, 2024c). Además, dicho mecanismo se creó con la intención de abrir la escuela a la comunidad y, a su vez, convertir el conocimiento en algo útil y significativo en la vida cotidiana.

Por supuesto que todo esto va concatenado con los aprendizajes de trayectoria a partir de los contenidos propuestos en los programas del currículo fundamental y ampliado que se explican en lo que sigue.

ORIENTACIONES PEDAGÓGICAS, PROGRAMAS Y PROGRESIONES DE APRENDIZAJE

Una cuestión que resalta en esta reforma es que se puso especial énfasis en explicar las orientaciones pedagógicas que la sustentan. Éstas aparecen en la NEM, después en el rediseño del MCEMS; posteriormente, se explican, de manera detallada y diferenciada, las orientaciones para cada una de las áreas de conocimiento, para cada uno de los recursos sociocognitivos y los distintos ámbitos de formación socioemocional. Esto abre un abanico muy amplio, imposible de tratar en estas páginas, por lo que primero enunciamos los elementos que permean en toda la propuesta pedagógica:

- Se busca una formación integral y se establecen aprendizajes de trayectoria.
- El profesor es el actor fundamental para el logro de los aprendizajes; se le reconoce como agente innovador y de transformación social, y se le atribuye autonomía didáctica.
- Los estudiantes son el centro del proceso de aprendizaje.
- El aprendizaje debe ser contextualizado, útil y significativo. Para lo cual es necesario la construcción de ambientes de aprendizaje que se centren en la experiencia cotidiana.
- Se privilegia el uso de metodologías didácticas activas y participativas.

Con esta base común, se trabajan los currículos fundamental y ampliado a partir de tres ámbitos de integración para conseguir los aprendizajes de trayectoria. A manera de ejemplo se expone el área de Humanidades:

- Orientaciones pedagógicas del área Humanidades. Se busca la práctica, valoración y apropiación de las tradiciones humanísticas, no sólo occidentales (latinoamericana, mexicana, africana, prehistórica). El área tiene dos vertientes: configuración problemática (asumirse como coagente en el intercambio de saberes) y epistemológica (contenidos de formación filosófica). Se imparte en tres semestres que son un *continuum* entre lo lógico, epistémico, ético y la praxis (SEP, 2023b).
- Programas de estudio del área Humanidades I, II, III. Se imparten sucesivamente en los tres primeros semestres del bachillerato. Se establecen los aprendizajes de trayectoria que aluden al cuestionamiento, crítica, argumentación y a la posibilidad de reconocerse y asumirse como agente de sí mismo y de la colectividad. Incluye tres categorías: vivir aquí y ahora, estar juntos y experiencias, mismas que corresponden a cada uno de los semestres, y se trabajarán de acuerdo con las progresiones (SEP, 2023c).
- Progresiones de aprendizaje del área Humanidades. Se trata de unidades didácticas que plasman una descripción secuencial de los aprendizajes, es decir, expresan de forma gradual los saberes cognitivos, procedimentales y actitudinales que el estudiantado debe apropiarse y aplicar en su trayecto (SEP, 2023d).

Como puede observarse, un elemento innovador del MCEMS es el constructo de progresiones de aprendizaje, por lo que conviene analizarlo con detenimiento porque subyacen diferentes interpretaciones que esbozan algunos retos en su implementación.

En primera instancia, las progresiones se definen como la descripción secuencial de aprendizajes que implican un dominio gradual, de lo simple a lo complejo, “construidas desde la multidisciplinaria y contemplando cuando sea posible la transversalidad”, con el propósito de alcanzar los aprendizajes de trayectoria (SEP, 2022: 64). Una definición más amplia se encuentra en el documento Progresiones de Aprendizaje del MCEMS:

La descripción del recorrido adecuado de los aprendizajes, en una graduación creciente de complejidad, desde las etapas más simples hasta el logro de las metas de aprendizaje establecidas en el programa para cada semestre. Este proceso lleva al logro de los aprendizajes de trayectoria, que el estudiantado podrá en adelante profundizar o especializarse, en el horizonte de su formación superior, o en su incorporación al ámbito laboral, y en general a lo largo de su vida (SEP, 2024a: 12).

Además, se precisa que las progresiones incluyen una descripción de conocimientos y habilidades que nutren las actividades de aprendizaje en el aula, a la par de fungir como herramientas para orientar la planeación didáctica. Las progresiones de aprendizaje adquieren relevancia en la educación media superior, donde se apela, de manera gradual, al pensamiento abstracto y se enfatiza el dominio de conocimientos disciplinares y científicos. En palabras de Talanquer:

Algunas progresiones de aprendizaje incluyen descripciones de formas de pensar intermedias que pueden facilitar la eventual comprensión de los conocimientos científicos de interés. La identificación de estos “trampolines conceptuales” puede ayudar a los docentes a diseñar actividades de aprendizaje que sacan ventaja de los conocimientos previos de los estudiantes y dirigen su atención a formas productivas de pensar sobre un concepto. Las progresiones de aprendizaje también pueden resultar de gran utilidad en el desarrollo de evaluaciones que revelen de manera más fidedigna el nivel de progreso alcanzado por los alumnos en diversas etapas educativas (2013: 362).

Si bien la incorporación del constructo progresiones de aprendizaje resulta relevante en cuanto a que alude a la graduación, articulación y transversalidad del currículum, hay cuestionamientos y tensiones que han surgido en el proceso de implementación, amén de la autonomía didáctica de las y los docentes. Por ejemplo, mientras que a los alumnos se les requiere que cumplan con el número y la graduación creciente de las progresiones, que marca la propuesta específica para cada unidad del programa de una asignatura específica del MCCEMS 2022, las progresiones pueden devenir en prescripciones cerradas que limitan las trayectorias

de aprendizaje y las actividades en el aula. Al estar indicado el recorrido en un documento general, se estaría haciendo un señalamiento, para todo el país y para todas las instituciones, sobre la forma de trabajar en cada unidad en la que está dividido el programa de cada asignatura de los primeros semestres de todo el bachillerato nacional.

Entonces, asumir el carácter progresivo del aprendizaje implica generar condiciones institucionales que promuevan el trabajo colaborativo docente; esta situación contrasta con las magras condiciones laborales de un porcentaje relevante de las y los maestros de educación media superior en nuestro país, cuyos contratos suelen ser por horas o medio tiempo, dejando pocos espacios para el trabajo conjunto.

Adicionalmente, las progresiones son componentes evaluables del trabajo en cada asignatura, al ser una de las formas fundamentales de actividad para los alumnos. Dado el tiempo señalado para cada unidad del programa, cuando uno, varios o muchos alumnos llegasen a realizar las progresiones de manera incompleta o errónea, el avance programático indicado para cada unidad impediría que los estudiantes y el profesor trabajaran los contenidos o habilidades hasta su dominio satisfactorio. En la práctica, se sabe que el maestro está conminado a recorrer y cubrir los contenidos de toda la unidad, lo que implica dejar de lado la garantía de que todos los alumnos tengan un dominio decoroso de los contenidos, a partir de los avances que se muestran en las progresiones efectivamente realizadas.

De tal suerte que esta propuesta, altamente estructurada en la forma de recorrer de manera adecuada los contenidos del programa de cada asignatura, puede conllevar rigidez en el proceso de enseñanza-aprendizaje; es decir, forzar a que todos los grupos de alumnos del país sigan un mismo formato y obligar, de alguna manera, a los maestros a cubrirlo y cumplirlo en el tiempo asignado para esa unidad, con independencia de la manera en que los estudiantes específicos hayan avanzado en el manejo de los contenidos o habilidades y hayan resuelto, o no, de modo adecuado las progresiones respectivas. Lo anterior entra en tensión con los principios de inclusión, el reconocimiento a la diversidad y los ritmos de aprendizaje individuales.

Así, el MCCEMS puede interpretarse como un avance programático centralizado; al ser así, difícilmente da cabida a los ritmos diferentes de los alumnos y a la necesidad de que el docente retroalimente su trabajo, con el afán de que todos cubran adecuadamente el programa. Este escenario puede derivar en la no acreditación de las asignaturas y el mantenimiento de las bajas tasas de eficiencia terminal. La continuidad de esta situación dilataría y complicaría, aún más, la inaceptable omisión de cumplir con la universalización de la educación media superior que marca la Constitución desde 2012.

Lo anterior resulta particularmente preocupante cuando una característica fundamental de la educación media superior en México es, precisamente, la diversidad de formas de definición institucional, organización académica, identificación de los perfiles profesiográficos para cada materia, acreditación gremial, prácticas didácticas, vinculación con los servicios y la producción locales, promoción de la formación continua y las culturas escolares de cada plantel.

De obtenerse la dinámica centralizada —que aquí se identifica como una posibilidad efectiva, propiciada y facilitada por el MCCEMS 2022 a lo largo y a lo ancho del país—, este cambio se mostraría como una política perjudicial para la equidad y el avance hacia la universalización de este nivel educativo, que exige el decreto de obligatoriedad.

Por otro lado, es importante observar que otros ministerios de Educación en la región latinoamericana han incorporado el constructo de progresiones de aprendizaje en sus propuestas curriculares, en particular en la educación básica (De la Cruz, 2023), de los cuales se pueden extraer algunas lecciones. Por ejemplo, el Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, define las progresiones de aprendizaje para la educación primaria y secundaria como “recorridos posibles y pertinentes para la enseñanza y el aprendizaje de contenidos fundamentales de la trayectoria escolar” (Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019: 8).

En este marco, se aprecia que dichas progresiones no son lineales y se reconoce la naturaleza situada de los contextos escolares; por ello, la evidencia de aula y la investigación didáctica se vuelven imprescindibles

para monitorear los aprendizajes con perspectiva formativa. Desde este enfoque, se reconocen los progresos dispares de las trayectorias escolares, con lo cual se subrayan distintos ritmos en los recorridos de áreas o asignaturas y su potencial para individualizar la enseñanza.

Otro ejemplo se aprecia en la República Oriental del Uruguay, donde, en 2022, se publicó el documento *Progresiones de Aprendizaje. Transformación Curricular Integral*, en el marco de una transformación curricular. En este material se definen las progresiones como “descriptores de la evolución del continuo de cada competencia y facilitan el reconocimiento de los procesos cognitivos de cada estudiante. Evidencian el desarrollo gradual de las competencias y brindan insumos para planificar estrategias de enseñanza (incluida la evaluación) facilitadoras de los procesos de aprendizaje” (Administración Nacional de Educación Pública, 2022: 11). Además, se destaca la transversalización del currículum y la relevancia del trabajo colaborativo, contextualizado en los diferentes niveles educativos por donde transita cada estudiante, reconociendo distintos ritmos y, con ello, la diversidad e inclusión de todo el estudiantado.

Un tercer ejemplo lo ofrece el Ministerio de Educación de Chile, a través del constructo progresiones de aprendizaje en espiral. Éste se define como un instrumento que integra secuencias de objetivos de aprendizaje para la educación básica. Sus propósitos no son prescriptivos, sino que orientan el sentido, el significado y la trascendencia de los objetivos de aprendizaje, los cuales poseen continuidad para organizar las experiencias de enseñanza y aprendizaje a lo largo de la trayectoria escolar.

Ciertamente, éstas y otras cuestiones deberán explorarse en el futuro próximo, pues, como se dijo ya, a un año de iniciarse la implementación de la reforma, que se puso en marcha únicamente durante los dos primeros semestres del ciclo de tres años de la educación media superior, todavía es temprano para indicar los logros o fracasos.

LA PROBLEMÁTICA DOCENTE EN TORNO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL MCCEMS

En 2019, con el cambio de gobierno, se anunció que en el ámbito educativo se haría una reforma de gran calado. No obstante, ese proceso de cambio se vio desplazado por la crisis sanitaria causada por la COVID-19, que sacudió el mundo entero y modificó la dinámica escolar. De tal manera, fue hasta 2022 cuando empezaron a cobrar notoriedad los documentos que contenían algunos principios orientadores de la NEM para la educación media superior, que se dieron a conocer principalmente a través de medios digitales (Arroyo y Pérez, 2022). De manera paulatina, se publicaron versiones más amplias sobre el rediseño del MCCEMS, las orientaciones pedagógicas, así como los principios y los ejes prioritarios. Poco a poco se fue difundiendo más información, hasta que finalmente se anunció que, en agosto de 2023, al inicio del ciclo escolar, se pondría en marcha la primera etapa de la implementación de la reforma, que se enfocaría en atender a los alumnos de nuevo ingreso (DOF, 2022a). Semanas antes de iniciar aquel ciclo lectivo se dieron a conocer las regulaciones y los programas que entrarían en vigor, disposiciones que los profesores deberían adoptar prácticamente de inmediato (DOF, 2023a).

Es preciso señalar que, como se dijo antes, el modelo pedagógico de la reforma critica el modelo por competencias; se opone a la visión tradicional de la enseñanza; pondera los recursos socioemocionales en el proceso de aprendizaje; pretende establecer una vinculación social con la comunidad y, sobre todo, reconoce la autonomía del docente para proponer su propio andamiaje didáctico en sintonía con los ejes de la NEM (SEP, 2024a). Lo anterior deja ver que la reforma conlleva, en principio, cambios radicales en cuanto a las exigencias pedagógicas y al papel que debe desempeñar el profesor en adelante; esto le exige cumplir con tareas bastante exigentes y, además, da cabida a diversos aspectos para analizarla, justo cuando el sexenio está por concluir. Enunciamos brevemente algunas cuestiones que saltan a la vista.

Lo primero que hay que señalar es que la puesta en marcha de esta reforma se ha dado en el contexto de la pospandemia. Esta condición

no debe obviarse, pues el regreso a las aulas fue un proceso paulatino después del distanciamiento social y la estrategia de “Aprende en casa” que duró casi dos años. Este acontecimiento, vivido como un cisma, sin duda causó diferentes efectos en profesores y estudiantes, tanto a nivel personal como social y escolar (Guzmán, 2021; Medina-Gual *et al.*, 2021), que tuvieron que atenderse al regreso a clases a los recintos escolares. Restablecer la dinámica escolar presencial fue el principal reto para todos los actores educativos, lo cual no se logró de inmediato ni ha sido un cambio automático, más aún si se considera que pasar dos años fuera de las instalaciones escolares generó varias dificultades, entre ellas el rezago educativo. Con lo anterior se quiere señalar que la reforma llegó en un contexto adverso, por decir lo menos, para los docentes que en los últimos años tuvieron la responsabilidad de migrar a la educación a distancia y, después, enfrentar el regreso al modo presencial.

En segundo lugar, se debe considerar que, en vista de la instrumentalización de la reforma, en los primeros meses de 2023, se impartieron algunos cursos a los docentes con el fin de explicar, en líneas generales, en qué consistía la llamada Nueva Escuela Mexicana. Se trató de una actividad introductoria que esclarecía los postulados genéricos de esta política. Esta temporalidad obliga a cuestionar la puesta en marcha de la reforma, pues se dio de manera apresurada y sin sentar las bases para que el profesorado conociera bien a bien los principios pedagógicos que la sustentan. Más allá del contenido, cada reforma tiene un fundamento teórico y una visión de la educación que debe analizar el profesor, que es quien tendrá que comprender la propuesta y llevarla a la acción en el salón de clases. Así las cosas, conviene preguntarse si un curso introductorio resulta suficiente para poner en funcionamiento una transformación de gran envergadura.

En tercer lugar, con el tiempo apremiante, apenas unas semanas antes de iniciar el ciclo escolar 2023-2024, se publicaron los programas de estudio de la primera etapa. Esto implicó que los profesores tuvieran muy poco tiempo para trabajar en él y planear sus actividades bajo un modelo completamente distinto, del cual no tenían ningún antecedente en su experiencia o formación. Aunado a esto, los profesores, que además impartían cursos en el segundo y tercer año de bachillera-

to, tendrían que dar continuidad al modelo educativo anterior, lo que sumó otra dificultad para desempeñar su labor al tener que transitar por dos caminos todos los días. Por si esto fuera poco, debe recordarse que la mayoría de la planta docente de la educación media tiene un contrato por horas frente a grupo, lo que implica que no se le asigna tiempo suficiente para la planeación, la preparación de material didáctico y la evaluación, por lo que es pertinente cuestionar si los profesores, en particular los de asignatura, que son los más numerosos, pueden concentrarse en la propuesta de reforma cuando carecen del tiempo y de los conocimientos necesarios.

En cuarto lugar, vinculado a lo anterior, en este nivel educativo se insiste en la autonomía del trabajo docente. Con esto se reconoce que el maestro es un profesional de la docencia que puede y debe tomar decisiones en su trabajo diario a partir de los lineamientos generales que se imponen institucionalmente. Esta cuestión es muy importante después de que durante años se le consideró como el operador de los programas de estudio diseñados por expertos. No obstante, el docente no está formado para trabajar con autonomía, y la reforma no propicia las condiciones para que la asuma, pues por lo visto se da por sentado que basta con entregar la autonomía por escrito. Es decir, se parte de la idea de que el profesor de este nivel educativo es un profesional de la docencia que está formado en el terreno pedagógico-didáctico, por lo que, al reconocerle su autonomía, en automático puede hacer una lectura holística de la reforma y, a partir de ahí, aplicar su criterio para programar, planear y ejecutar su quehacer educativo. No obstante, esta suposición puede ser el principal obstáculo para que esta reforma, y cualquier otra, pueda llevarse a cabo, pues la profesionalización de la docencia para la educación media superior continúa siendo uno de los retos mayúsculos de nuestro sistema educativo. Para comprender lo anterior, es necesario recordar que los profesores de este nivel son, en primera instancia, profesionales en diversos campos del conocimiento (químicos, físicos, matemáticos, ingenieros, lingüistas, comunicólogos, filósofos, historiadores, psicólogos, entre otros), que encuentran en la docencia una fuente de ingresos para la que no necesariamente han sido formados. Esto remite a un viejo debate que se actualiza cada que se prescribe una reforma, pues son

los actores quienes ponen en marcha aquello que queda por escrito, así que lo primordial sería que estuvieran suficientemente formados para enfrentar los retos.

En quinto lugar, debe señalarse que el presupuesto destinado a la infraestructura, a los recursos materiales y a los humanos es también un asunto pendiente. En los hechos, las instalaciones que albergan a la educación media superior no siempre cuentan con los medios para llevar a cabo las actividades que responden al nuevo modelo. Aquí también se incluye el problema de las plazas y las contrataciones de profesores, porque sigue creciendo el número de docentes a quienes se les contrata por horas, en lugar de crear plazas de tiempo completo que podrían proporcionar mejores condiciones laborales y, sobre todo, el tiempo suficiente para diseñar, planear y evaluar el aprendizaje de los grupos tan numerosos, característicos de este tipo educativo.

En este escenario, en las aulas y en el día a día los docentes se ven obligados a realizar proyectos y planificaciones a partir del MCEMS, así como de las orientaciones pedagógicas que sostienen esta propuesta educativa. De manera general, se les ha dotado de diversos materiales de apoyo cuyo objetivo es difundir, explicar y ejemplificar lo que se pretende lograr con esta propuesta curricular; todo esto se encuentra en la página web de la SEP, a la cual se puede acceder sin restricciones. También se han ofrecido algunos talleres en los planteles para dar a conocer la reforma y los cambios en los programas. Aunado a ello, la Coordinación Sectorial de Fortalecimiento Académico (Cosfac) comenzó a impartir cursos en línea enfocados, principalmente, en los aspectos didácticos. No obstante, los principios pedagógicos que sostienen la propuesta no se comprenden con propuestas desarticuladas; se requiere, sin duda, de un proceso continuo y sistemático de formación docente. Baste mencionar que para entender temas como la transversalidad; la inter, multi y transdisciplinariedad; las progresiones de aprendizaje; el clima escolar positivo, y el humanismo, entre muchos otros, no es suficiente con leer las definiciones ni acercarse a los conceptos que se enuncian en los documentos ejecutivos, sino que se requeriría de una formación más completa e integral en temas educativos.

De lo dicho surgen algunas preguntas: ¿cómo podrá ejercer su autonomía el profesor, recién egresado de la licenciatura en Ingeniería o Ciencias de la Comunicación, que se enfrenta a un grupo por vez primera, a quien sólo se le paga por horas efectivas frente a grupo? ¿Cómo podrá ejercer su autonomía un maestro que ha trabajado los últimos quince años bajo el modelo de competencias y que hoy en día se le exige cambiar de paradigma sin mayor herramientas que infografías, videos y uno que otro taller de estrategias didácticas? ¿Cómo abordará, sin formación específica, las áreas curriculares de humanidades, por ejemplo, cuando su formación y práctica docente ha sido disciplinaria, digamos filosófica? ¿Cómo podrá trabajar con las progresiones de aprendizaje e incluir la diversidad de los grupos y formas de aprendizaje? ¿Cómo hará viables los proyectos escolares, de aula y comunitarios, cuando transita de una escuela a otra con el fin de cumplir con su contrato por horas-clase?

En resumen, las condiciones del contexto generan incertidumbre sobre las posibilidades de éxito de esta política, pues, a dos meses del cambio de gobierno, los docentes se preguntan qué ocurrirá: ¿se dará continuidad o se implementará otro plan de educación con principios y ejes rectores distintos de los planteados en la actualidad? Las condiciones laborales que generan, por un lado, sobrecarga de grupos sin tiempo pagado para las diversas tareas de planeación y, por el otro, la inestabilidad de los contratos y la ausencia de una formación sistemática respecto de las orientaciones pedagógicas, dan lugar a cuestionamientos sobre si los docentes podrán asumir el compromiso con la reforma.

El horizonte por-venir: a manera de cierre y agenda

ANA LAURA GALLARDO GUTIÉRREZ

A lo largo de este capítulo se han presentado distintos planos y niveles de análisis en torno a las reformas curriculares, tanto de educación básica como de media superior. Tales planos implican revisar el diseño o la estructura formal del currículum; también el ámbito de la operación o implementación de una propuesta curricular y, como vector transversal, la situación de la formación docente inicial y continua para ambos niveles educativos.

Respecto del primer plano se ha expuesto la apreciación de un giro estructural importante bajo el significante *Nueva Escuela Mexicana* (NEM). Se coincide en que los puntos centrales estriban en su distanciamiento con la continuidad del cambio curricular de los últimos 30 años, con aquellas reformas que vincularon la noción de aprendizaje a lo cognitivo, lo individual y la idea de superación personal; cuestiones que ahora aparecen en el opuesto del espectro. Lo comunitario, el bien común, la diversidad y la educación como un derecho son elementos centrales que destacan en las exploraciones de los autores y que aterrizan en estrategias analíticas para observar la organicidad de los diferentes aspectos del cambio curricular. En el caso de la educación básica, se centra la atención en aspectos como ejes articuladores, programas sintéticos y programas analíticos.

Destaca la profundidad de los ejes articuladores pues concreta, en términos no retóricos, la importancia de lo que desde hace varias décadas se ha llamado “temas emergentes en educación”. Es sobresaliente el análisis que hace Carlo Rosa al señalar que estos ejes deberían adquirir un carácter más prescriptivo, pasando del *cuál abordar* a *cómo*

se abordan; esta diferenciación podría ayudar a seguir construyendo ámbitos de la autonomía curricular que, a decir de los autores, es un elemento sensible. Al pensar en la agenda de investigación que ofrecen estas reflexiones, se posiciona de manera central cómo la investigación participativa permite indagar en los procesos de operación de los ejes articuladores en el marco del trabajo de los programas analíticos; investigaciones en las que docentes y académicos construyan saberes de distinta raigambre para seguir operando la reforma.

Por su parte, el abordaje de la evaluación formativa ubica tendencias y articula el sentido que ésta adquiere en el marco del nuevo plan de estudios. Este deslinde cobra relevancia por los múltiples debates que ha establecido la diferencia entre calificación y evaluación, cuestiones que indagan sobre si es pertinente seguir pagando a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la prueba PISA, toda vez que contraviene de manera central los postulados en torno a la evaluación en el plan de 2022. Es importante cuestionar, entonces, si las pruebas estandarizadas muestran los aprendizajes o si su naturaleza es más bien otra; es decir, saber si lo que se aprende es una práctica didáctica por excelencia o una prueba estandarizada que intenta clasificar y jerarquizar de acuerdo con puntajes. Esta diferencia, como lo señala Díaz Barriga, no es admitida o siquiera escuchada en el debate, dada la naturalización que se ha hecho de la relación medición-aprendizaje. Este punto es un elemento central de la agenda de investigación educativa, pues implica proponer nuevos derroteros teóricos y conceptuales, que permitan comprender el aprendizaje sin la primacía de la psicología cognitivo-conductual. Una visión multidisciplinaria permitirá advertir una comprensión compleja de los procesos de aprendizaje y proponer nuevas formas de evaluar y, si es preciso, construir equivalencias que permitan comparar a gran escala lo que sucede.

Para cerrar lo dedicado a la educación básica, basta decir que el análisis de los libros de texto gratuitos aporta nuevas miradas, después de la polémica mediática que se desató a partir de su aparición. Su abordaje implica la particular tensión que supone la congruencia interna en los distintos componentes curriculares, esto es, los principios del plan de estudios y su lejanía con estos materiales de aprendizaje; en particu-

lar, en lo referente a la integración curricular y la aspiración multidisciplinaria frente a su desdibujamiento en los libros de secundaria. Hay acentos en los trabajos de Plá y Ducoing que es necesario recuperar: por un lado, la emergencia de nuevas formas de organizar el papel protagonista de los libros y, por otro, más importante, el impacto de las reformas anteriores. En una visión histórica, la conformación de este tramo educativo comparte con la educación media superior que ambas se basan en la lógica positivista y disciplinaria que Gabino Barreda y Moisés Sáenz plantearon como eje novedosísimo en los orígenes del sistema educativo nacional. Esta organización epistemológica dirige, a la fecha, las formas de contratación de docentes y, con ello, el abaratamiento del trabajo docente, entre otros grandes males que tienen un efecto en la relación entre los componentes curriculares; por ende, hay una alteración significativa en el plano de la implementación, como lo señalan los autores de este capítulo.

En el caso de la educación media superior, destaca la noción de progresiones de aprendizaje, en cuanto organizadores que operan el principio de la autonomía curricular de los docentes. Se afirma que se trata de una propuesta altamente estructurada, al señalar que hay formas homogéneas de trazar las trayectorias de aprendizaje. Esta situación, hay que señalarlo, es parte de la agenda de investigación por explorar, pues apunta hacia una doble discusión: por un lado, la naturaleza de los procesos de traducción y resignificación del currículum, las problematizaciones en torno a qué se aspira cuando se afirma que una reforma fue exitosa o fue un fracaso, qué criterios y desde qué *locus* de enunciación se hace, y por otro lado, en estrecha vinculación está la investigación sobre las docencias.

Como puede observarse, el plano de la implementación es consustancial al del diseño; sus múltiples imbricaciones apuntan a un vector que los atraviesa, esto es, las docencias y su formación. Si bien el capítulo anterior está dedicado a esta revisión, en los análisis sobre las reformas es imposible no coincidir con algunas de las aseveraciones expresadas, como la fragmentación del sistema de formación, la necesidad de que los profesionistas de la educación media superior puedan formarse en los ámbitos pedagógico-didáctico, entre otros aspectos.

Sin embargo, existe una distancia interesante cuando se plantea el tema desde la arista de la autonomía docente, pues, como se ha insistido, necesitamos investigar más y mejor en torno a la “falta de herramientas o capacidad de los docentes para asumir la autonomía”. Cabe partir de la tesis de que en nuestro país hubo un proceso planeado y sostenido de desprofesionalización como política docente, que tuvo su epítome en la escena de Nochixtlán, Oaxaca, en la que maestras y maestros disidentes, así como la población de este municipio, fueron atacados por las fuerzas policiales, cobrando vidas inocentes.

Pensar que los docentes no pueden asumir su autonomía es un sesgo común que, como toda tendencia, posee parte cierta y parte mentira. ¿Por qué las políticas se inclinan a pensar que los docentes no pueden asumir esta conciencia de su actuar? ¿Por qué la investigación alude a factores individuales de los docentes y no a cuestiones estructurales? ¿Por qué pensamos que un docente recién egresado no tiene las herramientas para asumir su autonomía? ¿Esperamos lo mismo de otras profesiones? Sin duda, es un tema en la agenda de investigación por venir.

Otro tema que forma parte de la tradición investigativa en torno a las políticas educativas es el referido a la cobertura y la eficiencia terminal, condiciones que atraviesan las reformas curriculares. Es pertinente mencionar que ambos indicadores apuntan a la ralentización de la obligatoriedad en la educación media superior, por lo que también queda pendiente analizar si la disminución de la matrícula o que los estudiantes no permanezcan en la escuela se explican no sólo por la falta de financiamiento, sino por la falta de relevancia y pertinencia de los contenidos, es decir, el tipo de conocimientos, saberes y valores que se promueven en el currículum de este nivel educativo y su influencia en el origen de estos dos fenómenos educativos. ¿Que haya una escuela cerca garantiza que asistan y terminen sus estudios? ¿Podemos seguir haciendo una separación entre cobertura y relevancia, significatividad y pertinencia de los contenidos?

Hasta aquí se han anotado algunos temas y líneas de investigación que podrían aportar elementos importantes para la toma de decisión; es decir, el giro que las políticas educativas necesitan para concretar los cambios estructurales que se propuso la cuarta transformación.

Para el sexenio, haber puesto una pica en Flandes conlleva:

- 1) Planear de manera articulada y sostenida en el tiempo las políticas curriculares, de materiales educativos, de infraestructura y, sobre todo, de formación docente.
- 2) Es pertinente la primacía del modelo pedagógico sobre los otros componentes de las políticas educativas, porque de éste depende la orientación de los cambios, como se advierte entre lo que dice el plan de estudios y los materiales educativos, o el tipo de equipamiento de escuela necesario para un planteamiento como el de la NEM.
- 3) Proponer estrategias de seguimiento a la implementación de las reformas curriculares, ligadas a la convergencia de la investigación y de la docencia, desde parámetros de ciencia abierta y de responsabilidad social. Es necesario alejarse de visiones como “capacitación docente” y formación en cascada, entre otras fórmulas tradicionales, que no se adaptan a la profundidad de los cambios que se precisan.

La implementación de una reforma curricular es, en el trasfondo, un proceso de deliberación y ésta, a su vez, es el proceso político académico de construcción de sentidos compartidos en torno a la NEM. Lo anterior conlleva entender la operación de las políticas curriculares como una forma de negociación y no de aplicación, de apropiación y no de capacitación. Dirigir la mirada hacia estos planteamientos puede contribuir a construir el segundo piso de la transformación de la vida pública de México.

Referencias

- Administración Nacional de Educación Pública (2022), *Progresiones de aprendizaje 2022*, Montevideo, Administración Nacional de Educación Pública.
- Allal, Linda y Lucie Mottier (2005), “L'évaluation formative de l'apprentissage: revue de publication en langue française”, en *L'évaluation formative. Pour un meilleur apprentissage dans les classes secondaires*, OCDE, <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264007420-fr.pdf?expires=1717013759&id=id&accname=oid006814&checksum=7ACF527390243EA8FC7E192F185B1151>>, consultado el 3 de junio, 2024.
- Anijovich, Rebeca y Graciela Cappeletti (2017), *La evaluación como oportunidad*, Buenos Aires, Paidós.
- Arroyo, Juan Pablo y María Elena Pérez (2022), *Fundamentos del Marco Curricular Común de Educación Media Superior*, México, SEP, <<https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13516/1/images/FundamentosDelMCCEMS.pdf>>, consultado el 15 de mayo, 2024.
- Barbier, Jean Marie (1983), “Pour une histoire et une sociologie des pratiques d'évaluation en formation”, *Revue française de pédagogie*, núm. 63, pp. 47-60, <https://www.persee.fr/doc/rfp_0556-7807_1983_num_63_1_1891>, consultado el 3 de junio, 2024.
- Beane, James (2010), *La integración del currículo*, Barcelona, Morata.
- Biesta, Gert J. J. (2022), *Riscoprire l'insegnamento*, Milán, Raffaello Cortina.
- Chevallard, Yves (1997), *La transposición didáctica. Del saber sabio al saber enseñado*, Buenos Aires, Aique.
- Delors, Jacques (1999), “L'éducation ou l'utopie nécessaire”, en *L'éducation: un trésor est caché dedans; rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle*, París, UNESCO, pp. 13-34.
- De la Cruz, Gabriela (2023), “Progresiones de aprendizaje en Educación Media Superior en el marco de la NEM: aportes al currículum”, ponencia en el congreso Debates en Evaluación y Currículum, que se llevó a cabo en el Centro de Investigación Educativa de la Universidad de Tlaxcala, del 28 al 30 de septiembre.

- Díaz Barriga, Ángel (2024), “La evaluación formativa es un reto pedagógico-didáctica en el trabajo docente”, ponencia presentada en la Quinta Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Escolar y el Taller Intensivo de Formación Continua para Docentes, 23 de febrero, 2024, <http://gestion.cte.sep.gob.mx/insumos/docs/2324_s5_La_evaluacion_formativa_reto_pedagogico_didactico.pdf>, consultado el 3 de junio, 2024.
- Díaz Barriga, Ángel (2023a), “¿Calificar o evaluar? Dos procesos que se confunden y pervierten el acto educativo”, *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. 14, núm. 40, pp. 98-115, <<https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2023.40.1547>>, consultado el 3 de junio, 2024.
- Díaz Barriga, Ángel (2023b), “Sobre *timing* pedagógico para la evaluación formativa”, *Educación Futura*, <<https://www.educacionfutura.org/sobre-timing-pedagogico-para-la-evaluacion-formativa/>>, consultado el 12 de septiembre, 2023.
- Díaz Barriga, Ángel (1996), *Didáctica y currículum. Convergencias en los programas de estudios*, México, Paidós.
- DOF (2024), “Acuerdo número 05/04/24 por el que se emiten los Lineamientos para la Integración, Operación y Funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares de Educación Básica”, 8 de abril, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5722476&fecha=08%2F04%2F2024&print=true>, consultado el 8 de agosto, 2024.
- DOF (2023a), “Acuerdo número 09/08/23 por el que se establece y regula el Marco Curricular Común de la Educación Media Superior (MCCEM)”, 25 de agosto, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5699835&fecha=25/08/2023#gsc.tab=0>, consultado el 8 de agosto, 2024.
- DOF (2023b), “Anexo. Marco Curricular de la Educación Media Superior”, 25 de agosto, <https://www.dof.gob.mx/2023/SEP/ANEXO_ACUERDO_MCCEMS.pdf>, consultado el 9 de agosto, 2024.
- DOF (2022a), “Acuerdo número 17/08/22 por el que se establece y regula el Marco Curricular Común de la Educación Media Superior”, 2 de septiembre, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?co>

- odigo=5663344&fecha=02/09/2022#gsc.tab=0>, consultado el 9 de agosto, 2024.
- DOF (2022b), “Anexo del acuerdo número 14/08/22 por el que se establece el Plan de Estudio para la Educación Preescolar, Primaria y Secundaria”, <https://www.dof.gob.mx/2022/SEP/ANEXO_DEL_ACUERDO_14_08_22.pdf>, consultado el 12 de septiembre, 2024.
- DOF (2020), “Programa Sectorial de Educación 2020-2024”, 6 de julio, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020#gsc.tab=0>, consultado el 9 de agosto, 2024.
- DOF (2012), “Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3º, y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 9 de febrero, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012#gsc.tab=0>, consultado el 9 de agosto, 2024.
- DOF (2008), “Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato”, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5064951&fecha=21/10/2008#gsc.tab=0>, consultado el 1 de julio, 2024.
- Dussel, Inés (2020), “The shifting boundaries of school subjects in contemporary curriculum reforms”, *Zeitschrift Für Pädagogik*, núm. 5, septiembre-octubre, pp. 666-689.
- Edelstein, Gloria (2023), *Pensar y recrear las prácticas de enseñanza*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Eliás de Ballesteros, Emilia (1962), *La globalización de la enseñanza*, México, Patria.
- Gallardo, Ana Laura (2022), “El referente identitario cultural del currículum de la educación básica mexicana: relaciones entre raza, clase y epistemología”, en Ana Laura Gallardo y Carlo Rosa (coords.), *Epistemologías e interculturalidad en educación*, México, UNAM, pp. 259-290.
- Gobierno de México (2023), *5º Informe de gobierno 2022-2023*, México, Presidencia de la República, <<https://frameworkgb.cdn.gob>

- mx/informe/760e7dab2836853c63805033e514668301fa9c47.pdf>, consultado el 10 de mayo, 2024.
- Guzmán Gómez, Carlota (2021), “Las brechas entre la política educativa y las prácticas de los actores escolares en el contexto de la pandemia. El caso de los bachilleratos rurales en México”, *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 86, núm. 1, pp. 153-168, <<https://doi.org/10.35362/rie8614360>>, consultado el 10 de mayo, 2024.
- INEE (2019), *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2018. Educación básica y media superior*, México, <<https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/08/P1B117.pdf>>, consultado el 12 de mayo, 2024.
- Ley General de Educación (2024), <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>>, consultado el 1 de julio, 2024.
- Medina-Gual, Luis, Cimenna Chao-Rebolledo, Elvia Garduño-Teliz, Pilar Baptista-Lucio, Maricarmen González-Videgaray, Carlos A. Covarrubias-Santiago, Miguel Ángel Rivera-Navarro y José Aníbal Ojeda-Núñez (2021), “El impacto de la pandemia en la educación media superior mexicana: un análisis desde lo pedagógico, psicológico y tecnológico”, *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 86, núm. 2, pp. 125-146, <<https://doi.org/10.35362/rie8624356>>, consultado el 9 de mayo, 2024.
- Meirieu, Philippe (2004), *La escuela hoy*, Barcelona, Octaedro.
- Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2019), *Progresiones de los aprendizajes: segundo ciclo. Prácticas del lenguaje*, Buenos Aires, Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa.
- Morin, Edgar (2001), *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Morin, Edgar (1990), *Introduction à la pensée complexe*, París, Édition Sociale Française.
- Nussbaum, Martha C. (2012), *Crear capacidades*, Barcelona, Paidós.
- Popkewitz, Thomas S. (1994), *Sociología política de las reformas educativas. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*, Madrid, Morata-Paideia.
- Scallon, Gérard (1988), *L'évaluation formative des apprentissages*, Québec, Université de Laval.

- Schwab, Joseph (1974), *Un enfoque práctico para la planificación del currículo*, Buenos Aires, Ateneo.
- SEP (2024a), *Progresiones de Aprendizaje del MCCEMS. Recursos Sociocognitivos, Áreas de Conocimientos y Recursos Socioemocionales*, México, <https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13634/1/images/Progresiones_del_MCCEMS_2024_final.pdf>, consultado el 12 de septiembre, 2024.
- SEP (2024b), *La transversalidad en el MCCEMS*, México, <https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13634/1/images/La_Transversalidad_en_el_MCCEMS_final.pdf>, consultado el 12 de junio, 2024.
- SEP (2024c), *Programa Aula Escuela Comunidad. PAEC*, México, <[https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13634/1/images/Programa%20Aula,%20Escuela%20y%20Comunidad\(PAEC\),%202da_Edicion.pdf](https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13634/1/images/Programa%20Aula,%20Escuela%20y%20Comunidad(PAEC),%202da_Edicion.pdf)>, consultado el 13 de junio, 2024.
- SEP (2024d), “Información estadística nacional, de Educación Media Superior, Ciclo escolar 2022-2023”, <https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/SEMS_en_cifras>, consultado el 10 de junio, 2024.
- SEP (2023a), “Catálogo de libros ciclo escolar 2023-2024. Preescolar, Primaria y Secundaria”, *Conaliteg*, <<https://libros.conaliteg.gob.mx/>>, consultado el 20 de mayo, 2024.
- SEP (2023b), *Orientaciones pedagógicas del área de conocimiento Humanidades*, México, <[https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13634/1/images/Orientaci%C3%83%C2%B3n%20pedag%C3%83%C2%B3gica%20-%20Humanidades%20\(2\).pdf](https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13634/1/images/Orientaci%C3%83%C2%B3n%20pedag%C3%83%C2%B3gica%20-%20Humanidades%20(2).pdf)>, consultado el 10 de junio, 2024.
- SEP (2023c), *Programa de Estudios del área de conocimiento Humanidades I*, México, <<https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13634/1/images/Humanidades%20I%20.pdf>>, consultado el 15 de junio, 2024.
- SEP (2023d), *Progresiones de aprendizaje del área de conocimiento Humanidades*, México, <<https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13634/1/images/Progresiones%20de%20aprendizaje%20-%20Humanidades-%203a%20edicion.pdf>>, consultado el 15 de junio, 2024.

- SEP (2023e), *El currículum laboral en la Educación Media Superior. Marco curricular de la Educación Media Superior*, México, <<https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13634/1/images/CURRICULUM%20LABORAL%202023.pdf>>, consultado el 11 de junio, 2024.
- SEP (2022), *Rediseño del Marco Curricular Común de la Educación Media Superior 2019-2022. Documento base*, México, <https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13634/1/images/Documento_Base_rediseño_MCCEMS_Seg_Ed_final.pdf>, consultado el 10 de mayo, 2024.
- SEP (2021a), “La Nueva Escuela Mexicana. Modelo Educativo y Planeamiento Curricular”, documento interno, junio.
- SEP (2021b), “Principios del Marco Curricular”, documento interno, junio.
- SEP (2021c), *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2021-2022*, México, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2021_2022_bolsillo.pdf>, consultado el 8 de septiembre, 2024.
- SEP (2019), “La Nueva Escuela Mexicana: Principios y orientaciones pedagógicas”, <<https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13516/1/images/NEMprincipiosyorientacionpedagogica.pdf>>, consultado el 5 de junio, 2024.
- SEP (2017), *Planes de estudio de referencia del Marco Curricular Común de la Educación Media Superior*, México, <<https://www.gob.mx/sep/documentos/planes-de-estudio-educacion-media-superior>>, consultado el 12 de septiembre, 2024.
- SEP (2012), *Enfoque formativo de la evaluación 1. Serie: Herramientas para la evaluación en educación*, México, <<https://sector2federal.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/04/1-el-enfoque-formativo-de-la-evaluacion.pdf>>, consultado el 10 de junio, 2024.
- Steiman, Jorge (2023), *Enseñar didáctica. Recorridos de un paradigma propositivo*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Talanquer, Vicente (2013), “Progresiones de aprendizaje: promesa y potencial”, *Educación Química*, vol. 24, núm. 4, pp. 362-364.
- Tardif, Maurice (2010), *Los saberes del docente y su desarrollo profesional*, Madrid, Narcea.

- Torres, Jurjo (2006), *Globalización e interdisciplinariedad: el currículum integrado*, Barcelona, Morata.
- Westbury, Ian (comp.) (2002), *¿Hacia dónde va el currículum? ¿La contribución de la teoría deliberadora?*, Barcelona, Pomares.
- Zorrilla, Juan Fidel (2021), “La obligatoriedad de la educación media superior ante una expansión sin equidad”, en Gilberto Guevara Niebla y Adrián Acosta (coords.), *Educación: estrategias para la recuperación*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, pp. 102-138.
- Zorrilla, Juan Fidel (2008), *El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario. Causas y consecuencias*, México, UNAM.

Capítulo 4. Educación superior, ciencia y tecnología

ARMANDO ALCÁNTARA SANTUARIO
ALEJANDRO CANALES SÁNCHEZ
MIGUEL ALEJANDRO GONZÁLEZ LEDESMA
(coordinadores)

INTRODUCCIÓN

Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se implementó una serie de reformas significativas en el ámbito de la educación superior, así como en materia de ciencia y tecnología en México. Estas reformas, articuladas a través de la Ley General de Educación Superior (LGES) y la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (LGMHCTI), buscan transformar de manera profunda el sistema educativo y científico del país. El presente capítulo se propone revisar estas políticas desde tres perspectivas: lo que se proyectó en un inicio, lo que efectivamente se hizo y lo que queda por hacer.

El primer punto del capítulo analiza la implementación de la LGES, aprobada en diciembre de 2020 y entrada en vigor desde abril de 2021. La LGES estableció un enfoque de derechos humanos e igualdad sustantiva, y destacó la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, la interculturalidad. En particular, se revisa cómo estos objetivos se han traducido en políticas concretas, como la instauración del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, un organismo de gobernanza encargado de armonizar la ley y sentar las bases para la conformación del sistema nacional de educación superior. Uno de los aspectos que se hace notar es la existencia de una brecha entre la nueva normativa y las restricciones financieras que ha enfrentado la educación

superior a lo largo del sexenio, en particular a la luz del Fondo Federal Especial para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior.

Asimismo, se revisa la creación del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, una iniciativa que se ha intentado consolidar en distintos periodos, bajo diferentes modalidades, y que se considera clave para garantizar la calidad educativa. En la sección se anotan los documentos y mecanismos mediante los cuales se diseña dicho sistema, así como los desafíos que pueden enfrentarse en su implementación y los avances logrados hasta la fecha. Se discute la importancia de la evaluación continua y la acreditación de programas de estudio para promover la excelencia y la pertinencia de la educación superior.

El tercer punto se concentra en explorar la relación entre las universidades estatales y el gobierno federal, en especial en términos de autonomía y financiamiento, dos de los componentes sensibles e ineludibles del vínculo que sostienen las instituciones y las autoridades gubernamentales. Durante el gobierno de López Obrador se registraron varios intentos de reforma a las leyes orgánicas de las universidades, procesos en los que la autonomía ha sido el punto de controversia y tensión, tanto como las políticas restrictivas en materia de financiamiento. Al respecto, en esta sección se analiza el impacto de esta situación en las universidades estatales, sus implicaciones y las tensiones que surgen entre la autonomía universitaria y las políticas gubernamentales.

Otro punto es la revisión de las propuestas dirigidas a ampliar las oportunidades educativas para los sectores más desfavorecidos, concretamente el subsistema de universidades interculturales y las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Aquí se exploran las vicisitudes en la instauración de nuevas instituciones, así como el impacto que han tenido en términos de lucha contra las desigualdades en el nivel superior, con énfasis en la cobertura educativa, la calidad de la infraestructura y las condiciones laborales del personal docente. Estos proyectos, aunque ambiciosos, han enfrentado críticas y desafíos que se abordan de manera puntual.

Posteriormente, se abordan dos líneas de implementación de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación. No son programas novedosos, pero sí han registrado modificacio-

nes importantes en el periodo y de seguro tendrán un impacto tanto en el desarrollo de los estudios de alto nivel como en la orientación y regulación de la productividad del personal dedicado a la investigación científica y al desarrollo tecnológico. Por una parte, se examina la transición desde el Programa Nacional de Posgrados de Calidad al actual Sistema Nacional de Posgrados, así como las reformas en la asignación de becas y la evaluación de programas de posgrado. Por otra parte, se abordan las controversias y los desafíos derivados de los cambios implementados en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores durante este periodo.

Finalmente, se incluye un panorama general de las políticas y recomendaciones que, en materia de tecnologías de la información y la comunicación, robótica e inteligencia artificial, han sido elaboradas por organismos internacionales como la UNESCO, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Unión Internacional de Telecomunicaciones, y la manera en que dichas políticas se han incorporado a diversos ordenamientos legales en la legislación mexicana.

El capítulo, cuyo objetivo es abrir la discusión sobre la política sectorial durante el gobierno de López Obrador, ofrece una visión de conjunto respecto de lo que se propuso, lo que efectivamente se hizo y lo que queda por hacer en este ámbito estratégico de la educación en México.

Implementación de la Ley General de Educación Superior y de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación

ALEJANDRO CANALES SÁNCHEZ

La educación superior en México ha tenido un desarrollo notable desde mediados del siglo pasado y con especial énfasis en los años setenta. A lo largo de esa década, según las cifras de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, 2000), la matrícula pasó de 220 000 a 853 000; una década después alcanzó 1.2 millones de alumnos, y para el final de los años noventa casi sumaban dos millones. Actualmente, al cierre del ciclo escolar 2022-2023, la cifra total de alumnos suma más de cinco millones, si se consideran todas las modalidades, los niveles y los sectores público y privado, mientras que el número de planteles rebasa los siete mil, siendo un tercio de carácter público y dos tercios privados (Presidencia de la República, 2023). El gobierno federal, desde los años ochenta, intentó poner en marcha un modelo de coordinación para las instituciones de educación superior y, después, a la década siguiente, una sobrerregulación con las políticas de evaluación y financiamiento (Mendoza, 2002).

Lo notable es que las iniciativas, la expansión del sistema y el crecimiento de la oferta particular transcurrieron sin que se modificara el principal ordenamiento normativo del sector. La Ley para la Coordinación de la Educación Superior fue promulgada en 1978 y permaneció vigente durante las siguientes cuatro décadas. En 2016, antes de la promulgación del nuevo marco normativo, la ANUIES integró una comisión para elaborar un proyecto de ley, cuya versión preliminar fue puesta a consideración de académicos y especialistas. El trabajo culminó, según lo expresó el secretario general de la asociación, con un anteproyecto de Ley General de Educación Superior y “coincidió con el cambio de gobierno federal, cuya intención manifiesta ha sido reformar el sistema educativo nacional” (Valls, 2019).

En efecto, al inicio del sexenio 2018-2024, se llevó a cabo la reforma del artículo 3º constitucional y el mandato de establecer nuevas leyes secundarias, lo cual permitió, finalmente, la reforma del marco normativo para la educación superior y también para el sistema científico y tecnológico. Sin embargo, las normas de este último, a diferencia del primero, sí experimentaron modificaciones relevantes desde la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Una primera norma, la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico, fue promulgada en 1985 y estuvo vigente durante 14 años (DOF, 1985). Después, en 1999, fue sustituida por la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica que sólo estuvo en operación por tres años, porque en 2002 fue sustituida por la Ley de Ciencia y Tecnología, que prevaleció con sucesivas reformas hasta la expedición de la ley general en la materia en el sexenio 2018-2024.

Las nuevas regulaciones representan cambios significativos, tanto para la educación superior como para la ciencia y la tecnología, no sólo por sus respectivas estructuras, sino también por lo que establecen sus lineamientos y los efectos que se producirán al ponerlas en marcha, como podremos apreciar a continuación.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La reforma de los artículos 3º, 31 y 73 constitucionales de mayo de 2019, medio año después de iniciado el periodo de gobierno, estableció cambios relevantes en materia educativa, científica y tecnológica, entre ellos, un enfoque de derechos humanos e igualdad sustantiva en el sector, así como la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, la interculturalidad, el desarrollo sostenible o el derecho a la ciencia y a gozar de los beneficios del desarrollo científico y sus aplicaciones (DOF, 2019a). Los cambios constitucionales implicaron la elaboración de nuevas leyes secundarias, como lo dispuso el artículo 6º transitorio, donde quedó especificado que el Congreso de la Unión debía expedir, a más tardar en 2020, las “Leyes Generales en materia de Educación Superior y de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación” (DOF, 2019a).

La Ley General de Educación Superior (LGES) quedó aprobada en tiempo y forma por el Senado el 9 de diciembre de 2020 y los diputados hicieron lo mismo unos meses después, aunque el decreto de ley y su entrada en vigor fue hasta el 20 de abril de 2021. La nueva norma refrendó la garantía constitucional de autonomía, a diferencia de la primera versión de reforma constitucional que por un “error de transcripción” omitió la fracción VII relativa a la autonomía universitaria, según precisó Esteban Moctezuma Barragán, entonces secretario de Educación Pública (*Aristegui Noticias*, 2018). Además, la nueva ley especificó que cualquier reforma a las leyes orgánicas de cada institución debe “contar con los resultados de una consulta previa, libre e informada a su comunidad universitaria” y con “una respuesta explícita de su máximo órgano de gobierno colegiado” (LGES, 2021: art. 2º, párrafo tercero).

La LGES también definió lo que se entiende por sistema nacional de educación superior:

conjunto orgánico y articulado de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de educación superior que imparta el Estado, sus órganos desconcentrados y organismos descentralizados, así como los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios y todos aquellos elementos que contribuyen al cumplimiento de los fines de la educación superior (LGES, 2021: art. 21, párrafo segundo).

A su vez, quedó establecido el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces) como órgano directivo colegiado de “interlocución, deliberación, consulta y consenso para acordar las acciones y estrategias que permitan impulsar el desarrollo de la educación superior” (LGES, 2021: art. 52). Un órgano coordinado por la persona titular de la Subsecretaría de Educación Superior e integrado por más de un centenar de personas representantes de dependencias, instituciones, subsectores y regiones del sistema; una composición amplia y plural.

La misma norma, para dar cumplimiento a lo estipulado en la Constitución y como disposición general en materia de financiamiento, estableció que el monto anual destinado por el Estado sería conforme a los términos del artículo 119 de la Ley General de Educación,

esto es, no menor al equivalente de 8% del PIB y, de ese monto, se destinaría 1% del PIB para educación superior y para investigación científica y humanística. Además, precisó que dicha cifra no podría ser “inferior a lo aprobado en el ejercicio inmediato anterior” (LGES, 2021: art. 62), aunque no quedó especificado si sería en términos corrientes o reales. Adicionalmente, para dar cumplimiento a la gratuidad y a lo indicado en artículo transitorio de la reforma constitucional, creó el Fondo Federal Especial para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior, un fondo que sería diferente a los recursos ordinarios asignados (LGES, 2021: art. 64).

También, como atribución de la autoridad educativa federal y estatal, dispuso la instauración y coordinación de dos sistemas. Uno, el Sistema de Información de la Educación Superior, como instrumento de consulta pública y de apoyo a los procesos de evaluación y planeación. Otro, el Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior para diseñar y articular las acciones en la materia y atender la interrelación con los sistemas nacionales de Mejora Continua de la Educación y el de Ciencia y Tecnología “en sus respectivos procesos de evaluación y acreditación” (LGES, 2021: art. 59, fracción X).

La nueva ley también dispuso la elaboración del Programa Nacional de Educación Superior —en correspondencia con lo indicado en la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación.

Los artículos transitorios de la ley marcaron las fechas para cumplir lo establecido. Por ejemplo, estipuló que a partir del ciclo 2022-2023 se implementaría de forma progresiva la gratuidad de la educación superior en función de la suficiencia presupuestal, para lo cual proveería los recursos financieros desde el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2022 y, en ese mismo instrumento, se incluirían los recursos del Fondo Federal Especial para la Obligatoriedad (LGES, 2021: art. 3º transitorio).

El PEF de 2022 y los años siguientes registró, en términos reales y con diferencias entre instituciones, incrementos marginales de unas pocas centésimas de punto porcentual respecto del año previo; es decir, en sentido estricto, se cumplió con lo dispuesto en la ley, aunque el

gasto por alumno experimentó una disminución, porque la matrícula se expandió en mayor proporción, tal como se menciona en el análisis del presupuesto educativo en el tercer capítulo de esta obra.

La mayor dificultad es que ni el PEF 2022 ni los siguientes incluyeron el denominado Fondo Federal Especial para la Obligatoriedad y la Gratuidad. De hecho, para el presupuesto de 2023, la Subsecretaría de Educación Superior presentó una propuesta técnica para convertir un programa presupuestario (U079) en el fondo previsto en la Constitución, una estrategia aprobada en la tercera sesión ordinaria del Conaces del 22 de febrero de 2022 (SEP, 2022b). La propuesta, en términos generales, planteaba la importancia de contar con los instrumentos de política presupuestaria para cumplir con el derecho humano a la educación superior y la meta de cobertura comprometida en el programa sectorial. Esta última implicaba pasar de 42.5% a 50% en la tasa bruta de cobertura, lo que suponía incrementar entre 2022 y 2024 “la matrícula total de educación superior en 277 000 estudiantes anualmente; y la matrícula pública en 184 000 estudiantes” (SEP, 2022b: p. 19). Para lograrlo, se proponía crear el fondo con un presupuesto de 9 486 000 pesos. No obstante, dicha propuesta no prosperó y el programa U079 continuó en operación con recursos, en cifras redondas, de 752, 795 y 833 millones de pesos, para 2022, 2023 y 2024, respectivamente (SEP, *s. d.*; SEP, 2024), un monto muy por debajo de las estimaciones de los recursos necesarios. La meta de cobertura tampoco se alcanzará, pues pasó de 42.5% a 43.5% entre 2022 y 2023, y será imposible incrementar alrededor de cinco puntos porcentuales en el último año de gobierno.

El Conaces, principal órgano de gobernanza y coordinación de la educación superior, se instaló conforme lo previsto el 18 de agosto de 2021; lo presidió la Secretaría de Educación Pública y quedó un Secretariado Técnico Conjunto de la Subsecretaría de Educación Superior y la ANUIES. En aquella primera sesión, aparte de aprobar sus lineamientos de funcionamiento y calendario de sesiones, presentó y acordó una docena de proyectos estratégicos, entre ellos:

- 1) Modelo y Política de Financiamiento para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior, proyecto que se presentaría al año siguiente, pero que, como ya se indicó, no fue recuperado para la instauración del Fondo Federal de Gratuidad.
- 2) Un plan de acción para la igualdad de género y asegurar que las instituciones de educación superior sean espacios libres de violencia, especialmente de género y discriminación hacia las mujeres, una acción que forma parte del Programa Nacional de Educación Superior 2023-2024, pero que apenas se publicó el 28 de diciembre de 2023 (DOF, 2023a).
- 3) La instalación o reinstalación de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (Coepes) en cada entidad federativa; según lo reportado en el quinto informe de gobierno, las 32 comisiones quedaron establecidas en 2023.
- 4) El Espacio Común de Educación Superior (ECOES), cuyos lineamientos fueron elaborados por una comisión del Conaces nombrada en su sesión de febrero de 2023 (Conaces, 2023b).
- 5) Un Marco Nacional de Cualificaciones y del Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos; la propuesta también fue presentada en el Conaces y los lineamientos entraron en vigor el 1 de marzo de 2024 (DOF, 2024).
- 6) El Programa Nacional de Educación Superior y los programas estatales de educación; el primero, como ya se anotó, fue publicado el 28 de diciembre de 2023 y los segundos se publicaron gradualmente desde el decreto del Programa Sectorial de Educación.
- 7) El Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior y el Sistema de Información de la Educación Superior. Sobre este último, la UNAM y la SEP firmaron un convenio para desarrollar el Sistema Integrado de Información de la Educación Superior (SIIES), que ya está en operación (Hernández y Romero, 2021). En lo que respecta al Sistema de Evaluación, en el seno del Conaces se presentó a fines de 2022 un documento con las bases generales para poner en marcha dicho sistema (Propuesta de Política Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior). Uno de sus principales rasgos es que plantea una evaluación orientada a la me-

jora continua y como medio para la transformación institucional. Según lo previsto, previa entrega de ejercicios de autoevaluación y coevaluación, el sistema será coordinado por el Conaces y habrá una coordinación ejecutiva, pero será hasta el final de 2024 cuando se tenga una primera evaluación del sistema nacional de educación superior; por ahora no hay resultados.

- 8) Instancias de Vinculación, Consulta y Participación Social. Según lo reportado en el penúltimo informe de gobierno, en cada una de las 121 universidades tecnológicas se instaló un Consejo Social y Consejo de Vinculación (Presidencia de la República, 2023: 252).

Uno de los principales retos del Conaces es sostener la participación equilibrada y periódica de más de un centenar de personas, la operación de sus comisiones de trabajo y, muy importante, la relación con las 32 Coepes ya instaladas. Estas últimas, como se ha hecho notar, constituyen un importante órgano de gobernanza que podría permitir una nueva etapa de concertación entre el gobierno federal y las entidades federativas (Rodríguez, 2022a). El Conaces, hasta marzo de 2024, ha realizado una decena de reuniones y sus iniciativas, como se precisó en cada caso, están en marcha. Algunas no se han considerado en un primer intento, como su modelo de financiamiento; otras apenas están en fase preliminar, como el sistema de evaluación y acreditación, y unas más, probablemente, concluirán con su diseño, pero no llegarán a la fase de implementación. En este último caso está el Programa Nacional de Educación Superior o los órganos de vinculación. Los resultados globales están por demostrarse, si persisten las iniciativas.

LEY GENERAL EN MATERIA DE HUMANIDADES, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

La aprobación de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación (LGMHCTI), a diferencia de la correspondiente a la educación superior, no se dio en el plazo que disponía el artículo 6º transitorio constitucional. La ley fue aprobada por el Congreso en

la última semana del periodo ordinario de sesiones de abril de 2023, es decir, más de dos años después de lo indicado por la norma, y lo hizo en medio de la polémica y de los cuestionamientos del bloque opositor y de una parte importante del sector académico. Esto se debió a que no se celebró el total de las sesiones de parlamento abierto que se habían acordado y a las irregularidades en los procedimientos legislativos. De hecho, la ley enfrenta dos acciones de inconstitucionalidad presentadas por legisladores de la oposición; la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) deberá resolver al respecto, aunque hasta el final de marzo de 2024 aún no se había pronunciado.

A la denominación de la ley se le añadió la palabra *humanidades* y entró en vigor el 8 de mayo de 2023 (DOF, 2023b). La norma, como lo establece el artículo 3º constitucional, debía ser de orden general, esto es, establecer los ámbitos de responsabilidad y competencia de los tres órdenes de gobierno, así como hacer efectivo el derecho de toda persona a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la tecnología, garantizar el acceso abierto a la información que se derive de la investigación y “proveer recursos y estímulos suficientes” (DOF, 2023b: art. 3, fracción IV).

Sin embargo, probablemente por la demora en la expedición de la ley general, el organismo rector de la política científica y tecnológica realizó múltiples y variados cambios en su marco normativo, antes de contar con la ley general. Un principio básico de jerarquía normativa indica que los reglamentos internos, los estatutos y los acuerdos deben subordinarse a la ley superior, pero en este sector, a lo largo del periodo, operó a la inversa, así ocurrió con el propio estatuto orgánico del organismo, los reglamentos del Sistema Nacional de Investigadores y el de Becas, entre otros.

La LGMHCTI incluye las bases de integración y coordinación del Sistema Nacional de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, la gobernanza del sector y de financiamiento, entre otros aspectos. Por ejemplo, por su carácter de ley general, distribuye las competencias y responsabilidades sobre el sistema entre la federación, las entidades federativas y los municipios. No obstante, reserva para la federación la formulación, conducción, ejecución y evaluación de “la política nacio-

nal en la materia, conforme a los fines, principios y bases de las políticas públicas previstos en esta Ley”, así como la coordinación de la Agenda Nacional (LGMHCTI, 2023: art. 22, fracción I). En esta última se establecen las líneas de acción acerca de los asuntos estratégicos, prioritarios y de interés público nacional.

De hecho, el órgano máximo de gobierno y administración del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (Conahcyt) y de todo el sector es la Junta de Gobierno del consejo (LGMHCTI, 2023: art. 67 y ss.). La junta es presidida por el titular del consejo y se integra por los representantes de 13 secretarías y un instituto: Agricultura y Desarrollo Rural; Bienestar; Comunicaciones y Transportes; Cultura; Economía; Educación Pública; Energía; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Relaciones Exteriores; Salud, y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Además, se añaden ocho personas más de la comunidad y de los sectores social y privado, todas ellas a invitación del titular del Conahcyt, previa propuesta de la coordinación del Órgano Interno Consultivo. A las sesiones también pueden acudir personas invitadas con voz, pero sin voto, entre ellas un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

No hubo explicación pública, ni en la exposición de motivos de la ley ni en las presentaciones posteriores, sobre la participación en la Junta de Gobierno de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, tampoco de la CNDH. La integración de la junta y sus atribuciones tienen un papel clave en el sector y en el marco normativo, porque esa instancia concentra prácticamente todas las decisiones respecto del sistema y las ha tomado, sea sobre programas como el sectorial, el de becas de posgrado, el Sistema Nacional de Investigadores o la Agenda Nacional, o bien, sobre el cambio de normas y el financiamiento.

Respecto a los recursos financieros, la ley general dispuso que el Estado “proveerá de recursos y estímulos suficientes, oportunos y adecuados, conforme al principio constitucional de progresividad y no regresión” (LGMHCTI, 2023: art. 29). También especificó que, en el PEF, “el monto anual que se destine a la investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación no podrá ser inferior a

lo aprobado en el ejercicio inmediato anterior, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables” (LGMHCTI, 2023: art. 30).

La ley anterior estableció, en 2004, que el gasto nacional en la materia no podría ser menor a 1% del PIB y que debía alcanzarse en 2006, pero no se cumplió ni en ese año ni en los siguientes. Ahora, la nueva ley general no establece una meta cuantificable en materia de financiamiento, sólo indica que debe seguir el principio de progresividad y que el monto no sea inferior al ejercicio fiscal anterior. Sin embargo, como también ocurrió con la ley homóloga de educación superior, no se precisa que el monto sea en términos reales, así que se puede sostener el mismo nivel de gasto o aumentarlo ligeramente y se cumplirá con la norma. La baja inversión en el sector es ilustrada por el indicador de Gasto en Investigación Científica y Desarrollo Experimental (GIDE) como Proporción del PIB (Siicyt, *s. d.*). De acuerdo a los datos de la administración del periodo anterior, en 2018 el GIDE era de 0.47% respecto al PIB (Presidencia de la República, 2018b); en 2021, de acuerdo con el penúltimo informe de gobierno del periodo 2018-2024, ese indicador es de 0.28%, es decir, apenas sobrepasa la mitad de lo que representaba al inicio (Presidencia de la República, 2023). El gobierno actual ha precisado que la disminución se debe a que recalculó la forma de reportar ese indicador. A pesar de que la cifra es una proporción que depende del comportamiento anual del PIB y sea cual sea la razón de la disminución, es un dato relevante que en México el GIDE sea de 0.21% respecto al PIB, porque el promedio de los países de América Latina y el Caribe es de 0.61% y, si se considera Iberoamérica, es de 0.77 por ciento.

Los procesos de diseño y puesta en marcha de la LGES y la LGMHCTI han sido diferentes, pero en ambos casos establecen nuevos marcos de referencia y definiciones relevantes tanto para la educación superior como para la ciencia y la tecnología. La integración de los respectivos sistemas, las formas de gobernanza en uno y otro, los montos de financiamiento y algunas propuestas entre sí son contrastantes. Estos elementos constituyen un marco de regulación y una estructura a partir de la cual habrán de estructurarse las políticas sectoriales durante el próximo sexenio, de ahí que sus alcances reales y sus limitaciones están aún por verse.

La evaluación en la educación superior

MARIO RUEDA BELTRÁN

La evaluación en la educación superior ha tenido un papel central en los últimos seis programas sectoriales, situación manifiesta en el diseño de las políticas públicas para orientar las acciones de todo el sistema educativo. A lo largo de más de tres décadas se han visto surgir organismos especializados en evaluación y estrategias para evaluar al propio sistema, a las instituciones, a los programas y al desempeño de los académicos, además de las tradicionales pruebas de aprendizaje aplicadas a los estudiantes. Estas iniciativas se justificaron oficialmente con la intención de mejorar cada uno de los objetos evaluados y fueron empleadas con muy diversos propósitos, como la rendición de cuentas, la distribución de recursos adicionales a las instituciones y los programas de incentivos al personal académico.

Las experiencias acumuladas en cada una de estas iniciativas han mostrado los beneficios y limitaciones de reconocer a la evaluación como el eje central de las políticas gubernamentales, por lo que habrá que ampliar la identificación de otros elementos igualmente relevantes para, en efecto, garantizar la excelencia del sistema.

Estamos frente a un nuevo ciclo de políticas que intenta crear, una vez más, un sistema de evaluación y acreditación de la educación superior, que sería deseable recuperara todo el conocimiento y la experiencia acumulada tanto de las instituciones como de los actores involucrados en estos procesos, para, de esta forma, hacer posible la continuidad de los esfuerzos colectivos en favor del desarrollo del sector educativo.

LO PLANEADO

La creación del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES) es la iniciativa más destacada en materia de evaluación educativa en este nivel escolar. Sus bases legales se identifican en el Programa Sectorial de Educación, en la Ley General de Educación Superior y en las declaraciones oficiales del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior (Conaces).

En el Programa Sectorial de Educación destaca, en particular, la intención de garantizar el derecho de la población a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del sistema educativo nacional, asumiendo el compromiso de asegurar una educación obligatoria con carácter universal, inclusivo, público, gratuito y laico (DOF, 2020).

Igualmente, se enfatizan los aprendizajes de los estudiantes, la pertinencia del currículum, los materiales y contenidos, y la relevancia de los aprendizajes para el desarrollo regional, nacional y mundial. Esto se argumenta con datos referidos a las evaluaciones de Planea y PISA de 2017 de educación básica y media superior. Para el nivel superior se hace referencia a la eficiencia terminal, los datos de tránsito escolar y la movilidad social. La argumentación se complementa con el incumplimiento de la movilidad social, la ocupación diferente a los estudios realizados y la sobre o subcalificación en el empleo, entre otros (DOF, 2020).

Para garantizar el derecho a una educación de excelencia se plantea lograr la pertinencia de los planes y programas de estudio a través de la evaluación, la acreditación y la certificación de los programas, así como la vinculación de sus resultados para orientar las decisiones de las autoridades y la construcción de indicadores pertinentes y relevantes para valorar las funciones sustantivas del sistema educativo nacional en el ámbito local, regional y nacional. Para el seguimiento de los avances en la educación superior se menciona un porcentaje de eficiencia terminal para 2024 de 29.7% y un porcentaje de abandono escolar en una tendencia descendente, así como una cobertura de 50% (DOF, 2020).

En la Ley General de Educación Superior (LGES, 2021) sobresale la creación del SEAES a cargo del Conaces para diseñar y coordinar estrategias y acciones para la evaluación y la acreditación, sin menoscabo, dice la norma, de la autonomía de las universidades, la diversidad de los subsistemas y la soberanía de las entidades federativas. A los procesos de evaluación y acreditación se les atribuyen propiedades que van desde la función diagnóstica y de mejora hasta la de autoevaluación, así como su apego a criterios académicos universales para garantizar su objetividad y sentido ético, al tiempo de contar con la participación de los actores y las instituciones del sistema nacional de educación superior (SNES), a quienes se les delega la responsabilidad de las iniciativas. Al consejo le corresponde impulsar el desarrollo de la educación superior bajo los principios de corresponsabilidad, participación propositiva y respeto al federalismo. En su programa de trabajo destaca la instauración del SEAES, integrado a partir de una convocatoria a las instituciones de educación superior (IES), a las instancias de evaluación y acreditación, al personal académico, a los especialistas y a los sectores interesados, así como la participación de un comité técnico que reúne todas las propuestas.

En septiembre de 2022, en el marco de la quinta sesión ordinaria del Conaces, se presentó el documento que expone las bases generales para poner en marcha el sistema de evaluación, denominado Propuesta de Política Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Una propuesta, se dijo en la reunión, dialogada con numerosas instituciones, comisiones, entidades federativas y entidades evaluadoras. El sistema está constituido por una Comisión Consultora, un Comité Técnico y una Coordinación Ejecutiva. El Marco General del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (Conaces, 2023d) precisa los conceptos centrales que guiarán al SEAES, como el de mejora continua y la evaluación como medio de transformación institucional, así como los ámbitos de intervención y sus criterios transversales.

Según el calendario previsto, a partir del segundo semestre de 2023, por medio de convocatorias, se organizarían los ciclos de evaluación y mejora continua, los procesos de autoevaluación institucional de carácter diagnóstico y ejercicios piloto de coevaluación en IES de los diversos subsistemas; se ofrecería también acompañamiento, acceso a

recursos educativos y participación en talleres de formación continua para la evaluación (Conaces, 2022 y 2023c).

Las IES participantes, las entidades federativas y los subsistemas, se afirma, deberán reportar anualmente el logro de sus metas de mejora y la Coordinación Ejecutiva del SEAES presentará ante el Conaces un reporte de seguimiento nacional. De acuerdo con lo planeado, para 2024 se realizaría la primera evaluación del sistema nacional de educación superior y de los respectivos sistemas estatales (Conaces, 2022).

LO REPORTADO

A partir del escrutinio de los informes oficiales (SEP, 2019, 2020, 2021, 2022a y 2023c), aunque para esos años no estaba en operación el SEAES, se puede dar seguimiento a los avances en educación superior. El análisis revela un ligero crecimiento en la eficiencia terminal, que pasó de 70.5% en el ciclo 2017-2018 a 71.1% en 2022-2023, y calculada a partir del número de alumnos que concluyen sus estudios de nivel superior 16 años después de su ingreso a la educación básica, en 2018 fue de 23.7% y en 2022 de 27.6% (de 29.7% previsto para 2024), mientras que el abandono escolar en este nivel pasó de 8.4% a 8.1% en 2022. Además, se refiere un ascenso en la cobertura de 4.5 millones de estudiantes en el ciclo 2017-2018 a 5.2 millones en el ciclo 2022-2023, por lo que alcanzó a 43.5% de la población de 18 a 22 años, aunque seguramente no se conseguirá la meta de 50% para 2024, como se había prometido. La modalidad escolarizada entre 2020 y 2022 observó una reducción de cerca de 57 000 estudiantes, pasando de 4 061 644 alumnos a 4 004 680 al final de 2022 (SEP, 2022a). Además, se manifiesta un impacto negativo durante la emergencia sanitaria (por la pandemia de la COVID-19) en la absorción de los egresados de bachillerato (SEP, 2021), que disminuyó de 72.2% a 63.6 por ciento.

Para asegurar el derecho de toda la población a una educación de excelencia, pertinente y relevante, se desarrollaron programas especiales como el Fortalecimiento a la Excelencia Educativa; programas para el desarrollo institucional; programas institucionales de tutorías para la prevención de la deserción escolar; nodos de impulso a la economía

social y solidaria; consejos de vinculación y pertinencia, y el Modelo Mexicano de Formación Dual. En los reportes de los resultados obtenidos en estos programas, por lo general, se da información acerca de las instituciones participantes, las poblaciones beneficiadas, los recursos económicos asignados y los propósitos perseguidos. En los informes anuales, las cifras presentadas en conjunto muestran un aumento gradual en casi todos los ámbitos; no obstante, puede considerarse deficiente la especificación de la vinculación entre los efectos alcanzados y las metas planteadas, aunado a que en algunos casos las cifras muestran una disminución gradual de los presupuestos asignados y en otros no se especifican cantidades.

De los programas mencionados, el que tiene una mayor relación con los procesos de evaluación y acreditación es el de Fortalecimiento a la Excelencia Educativa, referido los dos primeros años como Fortalecimiento de la Calidad Educativa. En los primeros resultados se alude al número de programas educativos acreditados y proyectos aprobados, mientras que en los más recientes (SEP, 2022a y 2023c) se pone énfasis en el fortalecimiento de las instituciones públicas de formación docente, planteando otro objetivo en 2023. Además, los datos en los informes oficiales hasta 2022 contrastan con lo presentado por la Secretaría de Hacienda sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 (Mendoza, 2022), con una variación de 2018 a 2022 de -59.5 por ciento.

En los informes oficiales no se presentan los avances en el cumplimiento de las metas del SEAES. Sin embargo, en el sitio web de la Subsecretaría de Educación Superior está la primera convocatoria para la Autoevaluación Institucional, publicada en agosto de 2023 y a la espera del envío de las retroalimentaciones a las instituciones y la difusión de los resultados en el primer trimestre de 2024 (Conaces, 2023a).

LOS RETOS

A partir de lo reportado, se hace evidente el largo camino que queda por recorrer para alcanzar las metas propuestas en términos de eficiencia terminal y cobertura, que en un principio se tomaron como indicado-

res de la excelencia educativa. No obstante, se reconocen los esfuerzos realizados para recuperar y avanzar paulatinamente hacia dichas metas después de los efectos de la contingencia por la COVID-19.

Asimismo, el nuevo marco normativo establece un notable cambio en materia de evaluación con posibles implicaciones relevantes para la educación superior, porque prevé un sistema orientado a la mejora continua y a la transformación institucional. Aunque todavía no se muestran las evidencias de su puesta en marcha y, más importante, de sus resultados, se destaca de manera especial el ánimo por promover la participación amplia de las instituciones, organismos y académicos especializados en los temas, para dar continuidad a lo diseñado y contribuir a su implementación.

El reto ahora es conservar las características propuestas para el SEAES y garantizar su continuidad durante el próximo sexenio, en particular lo referido al apego de las directrices técnicas y éticas de los procesos de evaluación y acreditación para la mejora continua, en coincidencia con las normas internacionales. Asimismo, es necesario contar con un informe preciso de los resultados obtenidos, que proporcione elementos adicionales a la eficiencia terminal, el porcentaje de abandono escolar, la cobertura académica, el tránsito escolar y la movilidad social, para dar cuenta de los avances en la excelencia, la pertinencia y la relevancia de la educación superior. El diseño de estrategias accesibles y claras para comunicar los avances, tanto a los participantes directos en los distintos niveles de la acción como a los interesados en general, se extenderá a una coordinación de esfuerzos colectivos más efectiva para sumarse a las diversas etapas de los procesos.

Igualmente, para coadyuvar en la mejora del SNES es indispensable el desarrollo de un diagnóstico detallado de la situación actual, a partir del cual se ajusten las metas comprometidas, se garanticen los mecanismos para su monitoreo, se otorguen los recursos materiales y el apoyo del personal especializado. La valoración de las iniciativas previstas y hasta ahora realizadas para la evaluación, como el acompañamiento, el acceso a recursos educativos y la participación en talleres de formación continua, constituirán elementos del balance de lo logrado y, al mismo tiempo, la oportunidad de aminorar los efectos no deseados.

En este sentido, el diagnóstico es un elemento clave de la planeación, con repercusiones fundamentales para clarificar el punto de partida y, también, representa la oportunidad de recuperar los aprendizajes adquiridos durante el periodo y definir las previsiones económicas y humanas, a fin de garantizar las futuras metas y la coordinación de todos los participantes. No obstante, la diversidad de instituciones reconocidas en la planeación no se observa reflejada en los procesos realizados, sobre todo si se reconoce el poder de la evaluación para orientar las acciones de los objetos evaluados en vías de asegurar la excelencia.

La acreditación y la evaluación son recursos que permiten una valoración de los objetos específicos seleccionados que verán limitada su influencia si no son capaces de identificar la distancia entre la situación actual y lo deseable, así como los requerimientos indispensables para contar con los recursos materiales y las personas necesarias para alcanzarlas.

Universidades estatales y autonomía

DENISSE CEJUDO RAMOS

En mayo de 2018, previo a la elección federal, se realizó un simulacro con la finalidad de sondear las tendencias de sufragio entre los actores académicos de las universidades del centro de México. En este ejercicio, los resultados favorecieron de manera contundente al entonces candidato a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador, quien obtuvo alrededor de 70% de los votos emitidos (Sánchez, 2018a: 14); esto se sumó a las diferentes encuestas de preferencias compiladas por el Instituto Nacional Electoral que develaron el apoyo mayoritario al aspirante en diversas comunidades insertas en las instituciones públicas.

Un mes más tarde, el candidato expuso dos compromisos con la educación superior del país que se enfocaron en los estudiantes: toda persona que ingrese o esté inscrita en la universidad pública recibiría una beca y se garantizaría el derecho a la educación con una política de no rechazados (López, 2018). Lo anterior, agregado a la afinidad del sector educativo, proyectó un buen escenario para las universidades que parecía inclinarse hacia una mayor inversión estatal y, a su vez, hacia la expansión del sistema de educación superior en México.¹

Durante la campaña electoral hubo diversos momentos en los que surgió la idea de universidad en los discursos públicos del próximo presidente; principalmente, le asignó a ésta la capacidad de incidir en el desarrollo económico nacional y en el mejoramiento de la calidad de

¹ El sistema de educación superior mexicano está conformado por, al menos, 12 tipos de instituciones; para este apartado nos referimos a las universidades en específico, pues consideramos el acercamiento desde la dimensión política y la narrativa estatal que presentó las discusiones en estos términos.

vida de la ciudadanía, cuestión que se sumó a las expectativas positivas del sector. Al acercarnos cuidadosamente a los detalles discursivos, podemos evidenciar que la narrativa sobre estas instituciones estuvo ligada, por un lado, al posible aumento de los recursos económicos y, por el otro, al mal uso de éstos en diferentes universidades, pues atrajo de manera constante el planteamiento de que, como presidente, no toleraría otra “estafa maestra” (Monroy, 2018), refiriéndose al conocido caso de corrupción estatal que involucró a varias universidades públicas en el sexenio anterior.

Durante el periodo de transición, el nuevo gobierno tuvo distintos acercamientos con sectores universitarios a finales de agosto de 2018. Un primer encuentro se presentó con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), a fin de generar acuerdos para el inicio de su mandato, en diciembre de ese mismo año. Durante la primera reunión que sostuvieron con López Obrador y el próximo secretario de Educación, Esteban Moctezuma, los representantes de las universidades se encontraron con planteamientos entusiastas sobre la continuidad del financiamiento y la posibilidad de ser escuchados como colectivo para la toma de decisiones en el ámbito universitario, tanto público como privado. Destaca en las notas de prensa el compromiso sugerido por el mandatario de conservar el presupuesto del año anterior, pero además indexar la inflación a los recursos que aportaría el gobierno federal, cuestión que auguraría la estabilidad financiera. El ánimo de los presentes puede resumirse en la siguiente expresión que exclamó uno de los asistentes: “De entrada, con eso ya la hicimos”, y en el mismo tenor otros señalaron que les daba certidumbre y tranquilidad para forjar una relación armoniosa con el Ejecutivo (Olivares y Poy, 2018: 3).

Unos días más tarde, en el patio central del Palacio de Minería, el presidente electo se reunió con actores universitarios, representantes de sectores privados y colectivos científicos; en el evento también lo acompañó María Elena Álvarez-Buylla, investigadora universitaria, quien sería la próxima directora del Conacyt. Después de escuchar los posicionamientos de distintos oradores, López Obrador definió el neoliberalismo como el enemigo a vencer, especialmente desde las universidades, y expu-

so que buscaría garantizar que el presupuesto para éstas aumentara o que en “el peor de los casos, no se reduzca” (Sánchez, 2018b: 3).

Durante su toma de posesión, el 3 de diciembre, el presidente enunció 100 compromisos de su gobierno; entre los primeros 10 encontramos los que se referían a las universidades: 1) abrir en el primer año 100 nuevas universidades públicas adaptadas a las necesidades de los espacios en que se inaugurarían, asegurando la calidad y la gratuidad; 2) cancelar la reforma educativa para garantizar la gratuidad en todos los niveles de escolaridad; 3) no agraviar nunca más a maestros y maestras; 4) implementar un sistema de becas para todos los estudiantes de educación superior y, finalmente, 5) promover la investigación científica y tecnológica con becas y estímulos para el beneficio del conocimiento (Presidencia de la República, 2018).

Días después, el primer proyecto de presupuesto federal llegó a la Cámara de Diputados y se inició una discusión pública sobre la notoria disminución —alrededor de 5 000 millones de pesos— en los recursos asignados a las universidades, lo que distintos actores consideraron contradictorio ante la narrativa presidencial. La respuesta del mandatario fue inmediata, señaló que su compromiso era claro: no reduciría el financiamiento, lo mantendría, pero a cambio pedía a los rectores que se ajustaran a la austeridad y fueran íntegros en el manejo de los recursos, pues él sería respetuoso de la autonomía mientras se pudiera “hacer más con menos” (Hernández, 2018).

Al mismo tiempo, en la Cámara de Diputados se recibió el proyecto para reformar el artículo 3º constitucional referente a la educación y, tras la primera revisión, algunos diputados de la oposición señalaron la falta del término *autonomía* y el cambio en las disposiciones de la fracción VII que atiende las facultades de autogobierno de aquellas universidades con carácter autónomo, tema que se había consolidado desde la década de los ochenta (Jiménez, 2011: 104).² Al igual que el presidente

² La autonomía universitaria, como ha planteado Renate Marsiske (2004), es un concepto que nació inacabado y que no puede pensarse como una sola definición, aunque, históricamente, existe el consenso de que se trata de una garantía ganada por las comunidades universitarias para generar sus propias formas de ordenamiento y les asigna la capacidad de gobernarse a sí mismas en cuanto a maneras de organización po-

con el presupuesto, el secretario de Educación argumentó que era se trataba de “una falsa polémica” debido a que consideraron que era una cuestión de forma y que en ningún momento se buscó la eliminación de esta garantía constitucional (García, 2018).

En este escenario, la relación que se vislumbraba como tersa viró, pues —según se interpretó— las autoridades federales pusieron en duda la capacidad institucional de las universidades e instituciones de educación superior (IES) para deliberar sobre su gestión y manejo administrativo. Lo anterior fue nutrido por los duros señalamientos de funcionarios y representantes en la legislatura, afines al nuevo gobierno, quienes caracterizaron estos espacios como corruptos, opacos y privilegiados (Mendoza, 2019: 79).

Desde ese momento podemos identificar los elementos que supeditaron la relación con las universidades: el presupuesto y los límites permeables de la autonomía. Las omisiones, aunque corregidas, generaron una intensa discusión pública sobre la condición precaria y la quiebra económica de una parte del sistema de educación superior nacional, pero, al mismo tiempo, el presidente anunció el inicio del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez, que contempló la apertura de 100 planteles a lo largo del país (Presidencia de la República, 2020). Este programa surgió con el objetivo de garantizar una educación de calidad a los sectores excluidos e históricamente rezagados; por ello, generó expectativas económicas y sociales en las comunidades, pero en la práctica supuso un reto en términos presupuestales, así como para cumplir con las metas de excelencia y libre acceso, tema que se profundiza en el siguiente apartado.

La historia de la autonomía universitaria ha definido el lugar que tienen los agentes de gobierno en la toma de decisiones sobre estas instituciones, pero es claro que la gestión de sus leyes orgánicas está bajo la tutela de los congresos locales o federales, según sea el caso. En los primeros tres años de gestión fue dentro de las legislaturas estatales donde

lítico-administrativas, académicas y financieras, en el marco de los límites estatales. Fue por lo que, en el contexto de la polémica de 2018, la oposición consideró que la falta del término *autonomía* en la propuesta implicaba una regresión *de facto* hacia la centralización de estas facultades al Estado y la negación de dicha garantía para las universidades.

se erigieron espacios de debate sobre la misión de diversas universidades públicas, en los que, bajo el argumento del déficit presupuestario, plantearon cambios en sus normativas.

En 2019, 11 de las 34 universidades estatales estaban en quiebra (Ugalde, 2019).³ Esto no era una novedad, pues desde sexenios anteriores operaban con déficit que era resarcido generalmente con recursos federales, pero la situación da cuenta de un sistemático e histórico descuido del proyecto de educación superior en el país. En 2019, con patrocinio de la SEP, se publicó un estudio sobre las condiciones de las universidades públicas estatales que, desde la primera línea, da cuenta del diagnóstico que sustentaría la toma de decisiones en adelante: “el modelo de financiamiento y gasto de las Universidades Públicas Estatales es insostenible” (Integralia, 2019: 11).

A mitad del sexenio, con la emergencia sanitaria, los esfuerzos se dirigieron a sostener las actividades académicas por medios virtuales, lo que significó todo un reto para instituciones que no contaban con las herramientas logísticas ni materiales para adaptarse a la coyuntura, pues no sólo era cambiar de un formato presencial a uno a distancia, sino que requirió de una nueva planeación académica y el ajuste presupuestal. La situación dio cuenta no sólo de la desigualdad del estudiantado para acceder a las herramientas tecnológicas y de servicios, sino de la precariedad del profesorado que, en su mayoría, tiene contratos determinados.

Con esta situación como marco, los argumentos en el espacio público sobre el cambio en la naturaleza legal de las universidades parecían ineludibles; por un lado, desde la perspectiva gubernamental, se justificó como un sustantivo beneficio económico y para la erradicación de la corrupción y, por otro, desde los análisis críticos, se planteó como un terreno fértil para la sujeción política ante el partido en el gobierno. Aunque el impulso a las modificaciones de las leyes orgánicas estuvo sujeta a las culturas políticas estatales, lo cierto es que, desde 2021, con la aprobación de la LGES, se concretaron los ejes bajo los que buscarían

³ Se trata de las universidades públicas estatales de Morelos, Oaxaca, Zacatecas, Chiapas, Estado de México, Tabasco, Veracruz, Michoacán, Nayarit, Guerrero y Baja California.

reformular la red de IES públicas: autonomía, libre acceso, obligatoriedad, gratuidad y la educación superior como un derecho (LGES, 2021).

Durante la primera mitad del sexenio se impulsaron nuevas leyes orgánicas en seis universidades que no prosperaron,⁴ pero algunas de ellas lo harían años más adelante, ya con representación mayoritaria de diputados de Morena en los congresos o con sus aliados. Para ejemplificar, en la Universidad Autónoma de Sinaloa, tras varias discusiones legislativas, se aprobó, en 2023, una nueva ley orgánica que hizo cambios sustantivos en la estructura del gobierno universitario y para ampliar la representatividad de la comunidad. Lo mismo sucedió en la Universidad de Sonora, en la que diversos grupos internos pugnarón por importantes modificaciones, lo que derivó en un cambio en la estructura organizativa institucional que modificó los órganos de gobierno y abrió espacios de deliberación.⁵

Es importante detenernos en estos dos casos para presentar algunas inferencias sobre las reformas que se realizaron durante el sexenio, pues nos orientan sobre la dimensión que sedimentó el proyecto federal. Si bien las reglamentaciones cambiaron de manera profunda, podemos decir que se trató de una reforma política, debido a que se enfocaron en la discusión de la toma de decisiones, los espacios de deliberación y ajustar la balanza de poder interna en las instituciones. Lo anterior da lugar para cuestionarnos si se trata del primer paso para que, más adelante, se diseñen las reformas de carácter académico.

Durante este periodo presidencial, es posible identificar un debate político importante en las universidades estatales; temáticas como la definición de los cargos internos, el uso de los recursos, los sueldos del profesorado, las prestaciones del personal, entre otras, formaron parte del debate público. Las universidades fueron medidas desde el punto de vista de la racionalidad económica y, en segundo plano, quedaron los

⁴ Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma de Colima, Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad de Sonora, Universidad Autónoma de Baja California Sur y Universidad Autónoma de Querétaro.

⁵ Este año también se impulsaron por parte de los congresos locales cambios en las normativas de la Universidad de Guanajuato, Universidad Autónoma de Oaxaca, Universidad de Guadalajara y Universidad de Quintana Roo.

aspectos relacionados con los procesos académicos y la revalorización del profesorado.

En diciembre de 2023, a meses del cierre de la administración de Andrés Manuel López Obrador, se publicó el Programa Nacional de Educación Superior. Los objetivos se enfocan en: 1) ampliar la cobertura; 2) integración del sistema nacional de educación superior; 3) nueva política de financiamiento; 4) formación de excelencia a estudiantes, y 5) impulso al compromiso social de las IES. Estos planteamientos son coherentes con los discursos gubernamentales, ya que logran sistematizar un enfoque general para los cambios que prevén.

Lo más relevante del documento no son sólo las propuestas, sino el diagnóstico que se presenta del estado actual de la educación superior, que caracterizan como “de diversidad institucional”. En el documento reconocen que los rezagos pueden resumirse en:

baja tasa de acceso y cobertura; elevados niveles de abandono escolar; marcada heterogeneidad en la calidad de la oferta educativa profesional y de posgrado; desigual y débil vinculación de las IES con sus entornos sociales y económicos; insuficiencia y desconexión de los mecanismos de financiamiento público con los requerimientos de desarrollo de la ES, y diversos problemas financieros estructurales, que requieren transitar hacia un nuevo modelo de financiamiento de la ES (DOF, 2023d).

Como podemos observar, tanto los objetivos prioritarios como el diagnóstico en el que se basan dan cuenta de un avance lento en la reconfiguración de las universidades estatales. Algunas instituciones han hecho esfuerzos por incrementar la matrícula, en otras optaron por bajar los sueldos de altos funcionarios y en algunas más los programas de becas del gobierno federal ayudan al estudiantado, en ciertos casos, a resolver el pago de matrícula en las IES públicas.

Lo anterior da cuenta de que la planificación y la legislación sobre las universidades han estado sujetas al tema del saneamiento de las finanzas; para ello, se han dado pasos en la configuración normativa a fin de generar una cultura de transparencia y rendición de cuentas, pero esto sigue respondiendo a disposiciones instrumentales que no expresan las repercusiones en el ámbito académico y la experiencia cotidiana.

Pensar en una adaptación natural, de que cuando se resuelva lo político le seguirá lo académico, sería ingenuo, porque para ello es importante plantearse proyectos intelectuales que sostengan el crecimiento educativo y el desarrollo del conocimiento en los diversos campos.

Pensar en la autonomía y las universidades estatales en el sexenio que analizamos sugiere, en especial, una narrativa condicionada por el financiamiento, como lo expresó tempranamente Javier Mendoza (2019: 79). Claudia Sheinbaum, cuando era todavía candidata de Morena al Ejecutivo federal, declaró en diferentes momentos que quería ser recordada como “la presidenta de la educación pública” y, para ello, buscó conciliar con los sectores académicos, científicos y universitarios, lo que evidenció un desgaste en la relación de éstos con el mandatario saliente.

El nuevo proyecto se enfoca, una vez más, en la ampliación de la matrícula y la gratuidad. Para ello, será necesario reunir un equipo de trabajo comprometido que, fundamentalmente, tenga conocimiento de las condiciones actuales de las universidades más allá de sus presupuestos. El reto que deja el gobierno de López Obrador es reconocer que las tradiciones institucionales son importantes para la construcción de un sistema de educación superior eficiente, que proporcione, sobre todo, un espacio para la construcción ciudadana y la formación profesional que están dispuestas en las reglamentaciones, pero de las que poco se ha hablado en los últimos años.

Universidades interculturales y las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García

MARION LLOYD

UNIVERSIDADES INTERCULTURALES

Una de las propuestas de equidad social del gobierno de López Obrador fue expandir el acceso a la educación superior para estudiantes de minorías étnicas, en particular miembros de los 68 grupos originarios en el país. Al tomar protesta, en diciembre de 2018, el presidente enumeró 100 compromisos de gobierno, empezando por “darle [*sic*] atención especial a los pueblos indígenas de México” (Presidencia de la República, 2018). En el discurso, afirmó que “es una ignominia que nuestros pueblos originarios vivan desde hace siglos bajo la opresión y el racismo, con la pobreza y la marginación a costas. Todos los programas del gobierno tendrán como población preferente a los pueblos indígenas de las diversas culturas del país” (Presidencia de la República, 2018).

Como parte de esta estrategia, su administración ha creado ocho universidades interculturales (UI), elevando a 19 el número de instituciones que forman parte del subsistema de la Secretaría de Educación Pública. El gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) inauguró la primera UI en 2003, en el Estado de México, y para 2012 hubo un total de 11 instituciones operando en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa,⁶ Tabasco y Veracruz.⁷ El modelo intercultural busca promover

⁶ La Universidad Autónoma Indígena de México fue creada en 2001 por un grupo de antropólogos de la Universidad Autónoma del Occidente, en Sinaloa, y se incorporó al subsistema de las universidades interculturales de la SEP en 2005.

⁷ La Universidad Veracruzana Intercultural es la única de las UI que forma parte de otra institución, en este caso de la Universidad Veracruzana, y como tal no es integrante

la revitalización y rescate de las lenguas y culturas indígenas, a través de un currículo que incorpore los conocimientos y las tradiciones de las comunidades originarias. También aspira a formar profesionistas e intelectuales indígenas comprometidos con el desarrollo sustentable de sus comunidades de origen (Lloyd, 2023b). Se ofrecen carreras novedosas como Salud Intercultural, Lengua y Cultura e Ingeniería en Agroecología y Soberanía Alimentaria, que pretenden responder a las necesidades de las comunidades indígenas y rurales.

No obstante, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), no se fundó universidad intercultural alguna y fue hasta el tercer año del gobierno de López Obrador que se retomaría la expansión del subsistema. Entre 2021 y 2024 se crearon nuevas universidades interculturales en los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Guanajuato, Jalisco, Sonora y Tlaxcala. Destaca el hecho de que muchas de las nuevas instituciones se encuentran en estados con poblaciones indígenas relativamente reducidas. A su vez, la más nueva de ellas, la Universidad Intercultural de la Igualdad, en Aguascalientes, parte de una visión más amplia de la interculturalidad, al dirigirse a alumnas y madres solteras como parte de una “política de igualdad sustantiva” (SEP, 2023a).

Una de las tensiones en torno al modelo se centra en las distintas definiciones de la interculturalidad. En América Latina, ésta ha sido entendida como educación para indígenas y, en algunos casos, para afrodescendientes, mientras que la UNESCO y otras instancias internacionales promueven una visión más amplia, que pone el acento en el diálogo de saberes en condiciones de igualdad entre todos los grupos, sean minoritarios o no. También se ha señalado la necesidad de “interculturalizar” la educación superior convencional, a través de currículos que incorporen saberes “otros”, así como políticas que promuevan la inclusión de grupos desfavorecidos. No obstante, en México, se sigue privilegiando la creación de nuevas universidades interculturales, sin incidir en el sistema en su conjunto; tal situación podría obedecer al hecho de que la mayoría de las universidades públicas federales y estatales

oficial del subsistema. Sin embargo, pertenece a la Red de Universidades Interculturales en México y sigue un modelo curricular muy similar a las demás UI.

cuentan con autonomía académica y de gestión, que limita el rango de influencia del gobierno federal.

Dicho lo anterior, la expansión del subsistema permitió ampliar la cobertura de estudiantes indígenas y otros grupos históricamente subrepresentados en más de la mitad de las entidades del país; las instituciones también reciben a estudiantes de otras entidades, en donde no existe la oferta intercultural. Entre los periodos de 2018-2019 y 2022-2023 —el último año en que hay datos disponibles—, la matrícula de las UI creció de 14 655 a 21 493 estudiantes (ANUIES, 2024; EXECUM, *s. d.*). La cifra no incluye la matrícula de cinco de las ocho nuevas instituciones y se espera que aumente el número de alumnos de forma importante en los próximos años.

Además, en 2023, se crearon otras dos universidades públicas dirigidas a minorías étnicas: la Universidad de las Lenguas Indígenas de México (ULIM), en la Ciudad de México, y la Afrouniversidad Politécnica Intercultural, en la costa de Oaxaca. La ULIM busca formar profesionales en idiomas originarios y “trabajar por la revitalización y florecimiento de las lenguas indígenas” (INPI, 2023), mientras que la Afrouniversidad es la primera en el país en dar prioridad a las comunidades afromexicanas (*Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*, 2023) —una población que ha sido prácticamente invisible en la política pública en México—. El Censo de Población y Vivienda de 2020 fue el primero en incluir entre sus apartados a la población afromexicana; como resultado, 2.5 millones de mexicanos (2% de la población) se reconocieron como afrodescendientes (Quiroga, 2021).

CUADRO I. NUEVAS UNIVERSIDADES INTERCULTURALES
Y AÑO DE CREACIÓN

NUEVAS UNIVERSIDADES INTERCULTURALES	AÑO DE CREACIÓN
Universidad Intercultural de Baja California	2021
Universidad Intercultural de Campeche	2022
Universidad Intercultural de Colima	2022
Universidad Intercultural del Estado de Guanajuato	2022
Universidad del Pueblo Yaqui (Sonora)	2022
Universidad Intercultural para la Igualdad (Aguascalientes)	2023

Universidad Intercultural de Tlaxcala	2023
Universidad Intercultural de Jalisco	2024
OTRAS UNIVERSIDADES INTERCULTURALES	
Universidad de las Lenguas Indígenas de México (CDMX)	2023
Afrouniversidad Politécnica Intercultural (Oaxaca)	2023

Fuente: elaboración propia con base en el *Boletín Oficial. Órgano de Difusión del Gobierno del Estado de Sonora* (2022), Congreso del Estado de Jalisco (2024), DOF (2023b), Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas (2023), *El Estado de Colima* (2022), Gobierno del Estado de Baja California (*s. d.*), *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* (2022), *Periódico Oficial del Estado de Campeche* (2022), *Periódico Oficial de Tlaxcala* (2023) y SCJN (2023).

RETOS Y TENSIONES DEL MODELO DE LAS UNIVERSIDADES INTERCULTURALES

Si bien el gobierno de López Obrador ha impulsado una gran expansión en el subsistema de universidades interculturales, el modelo enfrenta fuertes retos al tratar de cumplir con su misión de atender a poblaciones históricamente marginadas, en los que se incluyen: escasez de recursos (financieros y humanos), falta de autonomía, precariedad laboral, intromisión de partidos políticos y la baja correspondencia entre el currículo intercultural y las demandas del mercado de trabajo. Aunado a ello, existen fuertes debates en torno a la propia definición de la interculturalidad: entre una interculturalidad “funcional” al sistema dominante y otra que parte de una perspectiva “crítica” y que busca propiciar cambios más profundos en la sociedad (Lloyd, 2023a).

A pesar de la promesa de López Obrador de darle prioridad a la población indígena, el presupuesto de las UI se ha mantenido sin cambios durante el periodo, con un subsidio ordinario de 74 millones de pesos en 2023 (Moreno y Cedillo, 2023). Como resultado, el gasto por estudiante ha caído. A su vez, el gobierno redujo drásticamente los fondos extraordinarios para las UI y otras instituciones estatales y de apoyo solidario —de 11 612 millones de pesos, en 2016, a 117 millones, en 2024—, minando la capacidad de las instituciones de fortalecer sus instalaciones y plantas docentes (Moreno y Cedillo, 2023).

Por otro lado, sólo una de las instituciones —la Universidad Autónoma Indígena de México, en Sinaloa— cuenta con autonomía constitucional y únicamente tres pueden incidir en el nombramiento de sus rectores y otros altos directivos. En las demás instituciones, los rectores son nombrados por los gobernadores del respectivo estado, y una pequeña minoría proviene de comunidades originarias. Incluso, una queja frecuente por parte de profesores y estudiantes de las UI es que los directivos son escogidos más por su cercanía al gobernador en turno que por sus conocimientos del modelo intercultural. A su vez, es común que se les pida a los estudiantes —particularmente los que provienen de comunidades indígenas— que participan en eventos políticos vestidos en sus trajes típicos, una folclorización de la cultura con fines partidarios (Lloyd, 2023b).

Tal situación contradice las legislaciones nacional e internacional relacionadas con los pueblos indígenas, que reconocen su derecho a la autodeterminación.⁸ En el caso de México, eso incluye el derecho a ser educados en su idioma original, en todos los niveles del sistema educativo, y de ser participantes activos en el proceso (Lloyd, 2023a). La falta de autonomía de las instituciones mexicanas contrasta con el modelo de educación superior intercultural implementado en otros países latinoamericanos, en donde las instituciones han surgido “desde abajo” —es decir, desde las organizaciones comunitarias o de la sociedad civil— (Dietz, 2009).

Por último, existen debates en torno al desfase entre el currículo intercultural y las demandas del mercado laboral. Ante la escasez de trabajos bien remunerados para los egresados, algunas instituciones ofrecen carreras “convencionales” como Contaduría, Derecho y Medicina, al lado de programas interculturales (Lloyd, 2023a), con la intención

⁸ El artículo 3º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007, establece lo siguiente: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (ONU, 2007). A su vez, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en junio de 2016, consagra el derecho a la libre determinación en sus artículos 3º y 21 (OEA, 2016).

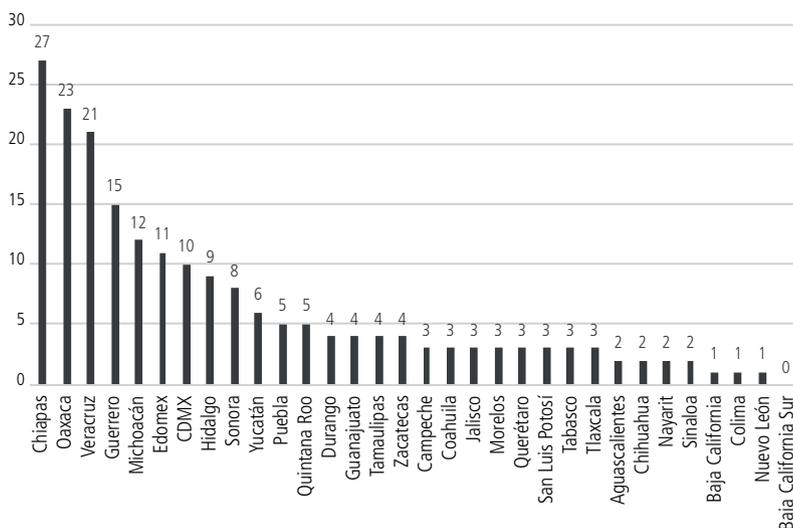
de ampliar las posibilidades laborales de sus egresados. En el proceso, sin embargo, se diluye la misión de estas instituciones de promover el rescate y la revitalización de las lenguas y culturas indígenas.

En este contexto, urge que el gobierno cumpla con sus propios mandatos legales y constitucionales para fortalecer el modelo, tanto en términos financieros como en la autonomía de gestión. Además, debe dejar de utilizar a las universidades interculturales como botín político y trabajar para crear una alternativa viable de educación superior para la población más marginada del país.

UNIVERSIDADES PARA EL BIENESTAR BENITO JUÁREZ GARCÍA

Sin duda, una de las promesas más ambiciosas del gobierno de la 4T fue la creación de un nuevo subsistema de universidades con capacidad para 300 000 alumnos en localidades de alta y muy alta marginación y sin acceso a la educación superior. Para el primer año de su gobierno, López Obrador prometió que: “En 2019 estarán funcionando 100 universidades públicas, con carreras acordes a cada región del país para atender con educación de calidad y sin pago de colegiatura a 64 mil estudiantes del nivel superior” (Presidencia de la República, 2018). A principios de 2024, el gobierno reportó 203 sedes de estas universidades que operaban en 31 estados del país (UBBJG, 2024). La distribución varía por región, con la mayor concentración de sedes en los estados del sureste: Puebla, con 21; Oaxaca, 23, y Chiapas, 27. Tal distribución corresponde a la escasez de instituciones de educación superior en dichas entidades, así como a los altos niveles de marginación y de poblaciones indígenas. En contraste, Baja California Sur no tiene ninguna Universidad para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG), mientras que Baja California, Colima y Nuevo León tienen una (UBBJG, 2024).

GRÁFICA I. DISTRIBUCIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA
DE LAS SEDES DE LA UBBJG



Fuente: elaboración propia con datos de la página oficial de las UBBJG (2024).

No obstante, las UBBJG enfrentan fuertes retos para cumplir con lo prometido. Durante los primeros cuatro años, la matrícula no rebasó los 40 000 alumnos y, para 2023, hubo 62 000 inscritos en 37 carreras (SEP, 2023b). A su vez, si bien se duplicó el número de sedes proyectadas, las UBBJG difícilmente pueden considerarse universidades. La mayoría opera en instalaciones provisionales, poco adecuadas para salones de clase. También faltan equipamientos y materiales para las carreras de ingenierías y de la salud, en particular. La mayoría de las sedes sólo ofrece una carrera y la proporción de estudiantes por profesor —de casi 60 a 1— está muy por arriba del promedio del sistema de educación superior en general. Además, los 1 369 docentes que reportó el gobierno en 2023 trabajaban en esquemas de *outsourcing* disfrazado y sin las mínimas prestaciones laborales (Sáez, 2022).

Las malas condiciones del subsistema contrastan con el tamaño de la inversión, que aumentó de 1 000 millones de pesos por año al princi-

pio del sexenio a 1 500 millones en 2023 (González, Mejía y González, 2021; Maya, 2023). La cantidad es relevante, como la dimensión del proyecto también lo es. Sin embargo, el mayor problema consiste en que no es posible conocer en qué y cómo se han distribuido los recursos, porque la coordinación no tiene a disposición pública la información sobre el programa ni es una estructura administrativa que forme parte de la Subsecretaría de Educación Superior. El subsistema de las UBBJG no ha reportado datos a través de los formatos 911 de la SEP (EXECUM, 2024), por lo que no es posible corroborar la información sobre la matrícula o los profesores que ha anunciado el presidente en sus conferencias de prensa. El Organismo Coordinador para las UBBJG argumentó que es responsabilidad de la SEP proporcionar la información, alegato que ésta rechaza, debido a que dicho organismo es una entidad pública descentralizada y cuenta con “personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión” (SEP, 2019).⁹

A pesar de que el gobierno afirmó que la selección de carreras obedeció a las necesidades regionales, no se ha hecho público ningún estudio de factibilidad (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2020). Al principio del programa, nueve de las 100 sedes ofrecían la licenciatura en Educación Física, con especialidad en béisbol, una elección que parecía obedecer más a los gustos personales del presidente que a la demanda real del mercado de trabajo (Milenio, 2019). Actualmente, la mayoría de la oferta curricular se concentra en las ingenierías agropecuarias y en la salud. Por ejemplo, las siguientes cinco carreras concentran 37% de la oferta: Ingeniería en Procesos Agroalimentarios, ofrecida en 26 sedes; Licenciatura en Medicina Integral y Salud Comunitaria (20 sedes), Licenciatura en Enfermería y Obstetricia (11 sedes), Ingeniería Agroforestal e Ingeniería en Desarrollo Regional y Sustentable, ambas en nueve sedes. Mientras tanto, sólo 9% de las sedes ofrece licenciaturas en Administración, Ciencias Sociales o Humanidades, y únicamente dos carreras están disponibles en más de una sede: la Licenciatura en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural (6 sedes) y la Licenciatura en Estudios Sociales (4 sedes) (UBBJG, 2024). Es decir, a

⁹ Respuesta de la SEP, el 17 de octubre de 2019, a una solicitud de datos a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, con el folio 0001100474519.

pesar de la gran extensión del subsistema, la oferta curricular para estudiantes está extremadamente limitada y orientada hacia ciertas áreas de conocimiento.

Varias investigaciones también han señalado irregularidades en la asignación de sedes de las UBBJG. Aunque el programa establece que las universidades deben ubicarse en zonas de alta y muy alta marginación, y sin acceso a la educación superior, apenas 36% de las casi 100 sedes creadas en 2019 cumplieron con esos requisitos (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2020). Otro estudio realizado por el Centro Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) encontró inconsistencias en la información proporcionada por la coordinación del programa y en el manejo de los recursos; además, en 2019, por lo menos 18% de las sedes no había obtenido sus claves de autorización ante la SEP (Ortega, 2020).

Las evidencias de los estudios han puesto en relieve las serias dificultades administrativas del programa e incluso los problemas legales. Desde 2019 se han presentado numerosas demandas ante la Junta Especial de Conciliación y Arbitraje por el despido de más de 200 docentes de distintas sedes de la UBBJG. Aunque muchos de los juicios han resultado favorables para los profesores, no han sido reinstalados en sus puestos (Camarillo, 2023).

A su vez, han surgido protestas de los estudiantes por la falta de maestros, las malas condiciones de las aulas y las trabas en los procesos de titulación, entre otros problemas. No obstante, en general, las quejas han caído en oídos sordos. La respuesta de la coordinadora del programa, Raquel Sosa Elízaga, a una demanda por parte de alumnos de las UBBJG en 2022 da cuenta de ello: “En vez de que nos estemos agriando todos porque ustedes no tienen la sede que deben tener, no anden por la calle nada más protestando, mejor hagan un trabajo útil”, dijo la también profesora de Ciencias Políticas de la UNAM (Rodríguez, 2022b).

En efecto, el subsistema de las UBBJG está lejos de cumplir su misión de ofrecer una educación superior de calidad para poblaciones marginadas. No representan verdaderas opciones educativas ni preparan a los estudiantes para insertarse exitosamente en el mercado laboral; es decir, en vez de abrirles oportunidades, les cierra su futuro. Probablemente

hubiera sido más eficaz fortalecer la oferta en las instituciones existentes, incluyendo las universidades interculturales, el sistema tecnológico y las universidades autónomas estatales. Esto podría lograrse por medio de la creación de nuevas sedes regionales o de programas de acción afirmativa en las universidades públicas para estudiantes de zonas rurales e indígenas, como se ha hecho Brasil, Colombia y otros países de la región. Si, en cambio, se decide continuar con el modelo de las UBBJG, urge mejorar las condiciones académicas, laborales y de infraestructura. Además, el subsistema debe cumplir con las normas de transparencia y rendición de cuentas, como sí hace la vasta mayoría de las IES en el país.

Sistema Nacional de Posgrados y Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores

ARMANDO ALCÁNTARA SANTUARIO
MIGUEL ALEJANDRO GONZÁLEZ LEDESMA

ESTUDIOS DE POSGRADO Y ASIGNACIÓN DE BECAS, 2018-2024

¿Qué se intentó?

Durante este periodo se llevaron a cabo dos grandes cambios a lo que hasta entonces había sido el *statu quo* en la política de evaluación y acreditación de los estudios de posgrado, así como en el otorgamiento de becas. Ambos se derivaron de la nueva Ley General de Educación Superior (LGES) y de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (LGMHCTI). Una de las modificaciones más notables en la evaluación y acreditación de los programas de posgrado a cargo del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt) fue la desaparición del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC). Con ese cambio se puso fin a tres décadas de existencia de diversos instrumentos que aseguraban la calidad de los programas de posgrado impartidos, en su mayoría, por instituciones públicas y también privadas. Desde 1991 y hasta 2021, el entonces Conacyt había desarrollado tres programas distintos para evaluar y acreditar los estudios de posgrado. El primero de ellos fue el Programa Nacional de Posgrados de Excelencia (PNPE) (1991-2000); posteriormente se puso en marcha el Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN) (2001-2006), y el tercero fue el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) (2007-2021) (Alcántara, 2022).

Al cumplirse 30 años del inicio de los programas para evaluar las especializaciones, maestrías y doctorados, se anunció la desaparición del PNPC y su sustitución por el Sistema Nacional de Posgrados (SNP). Las razones que se dieron para la creación del nuevo sistema fueron, en primer lugar, el tránsito hacia un modelo de formación e investigación “con mayor solidez epistemológica, rigor científico e incidencia social, acorde con la transformación que vive el país” (Conahcyt, 2021). Además, se subrayó que el SNP tenía como propósito principal favorecer el avance del conocimiento y mejorar la formación de nuevas generaciones de investigadores, “ponderando los principios de pertinencia científica y social, equidad de género y no discriminación” (Conahcyt, 2021). La puesta en marcha del nuevo sistema se haría en coordinación con la Subsecretaría de Educación Superior (SES), tal como ahora lo establece la nueva Ley General de Educación Superior (LGES). Asimismo, otra de las razones primordiales para la creación del SNP fue que:

Al igual que otras iniciativas emprendidas en el periodo neoliberal, se priorizó una visión productivista y la competencia; el centralismo y la evaluación cuantitativa de los programas, además de que se desvincularon los posgrados de la investigación en humanidades, ciencias, tecnologías e innovación que necesita el país (Conahcyt, 2021).

En junio de 2022 se dieron a conocer las bases generales del registro de los programas inscritos en el SNP. En ellas se estableció que serían las propias universidades, las instituciones de educación superior (IES) y los centros públicos de investigación quienes tendrían la responsabilidad de sus programas y del aseguramiento de su calidad. Antes del cambio, esta función estaba a cargo del Conacyt a través del PNPC. En cuanto a la validez de los programas de posgrado, ésta quedaría a cargo de la Dirección General de Profesiones de la SES. Asimismo, se indicó que los programas que hasta entonces estaban acreditados por el PNPC podrían incorporarse a la plataforma del SNP, lo cual facilitaría que los estudiantes de tales programas solicitaran una beca de manera directa y sin intermediarios. De acuerdo con el procedimiento establecido para registrar un programa de posgrado en la plataforma del SNP, se debía acompañar del formato del registro que se hizo de dicho programa ante

la Dirección General de Profesiones de la SEP, con el número del Registro de Instituciones y Empresas de Ciencia y Tecnología (Reniecycy).

En este sentido, el nuevo modelo para el otorgamiento de becas a los estudiantes de los programas incorporados al SNP superaría la limitación de su pertenencia al extinto PNPIC, lo cual era motivo de distorsiones y exclusión de algunas áreas del conocimiento, como las artes y las humanidades. La nueva propuesta planteaba que la asignación de las becas se hiciera con base en la disponibilidad presupuestal —mencionada siempre que se hace referencia al financiamiento— y mediante criterios de inclusión. Con ello se pretendía, también, que el área de conocimiento no fuera una restricción para que los alumnos pudieran obtener el apoyo del Conahcyt. De esta manera, se favorecerá que la elección del programa de posgrado se realice “por vocación y no sólo por motivos económicos” (Conahcyt, 2022).

Se argumentó, igualmente, que el cambio propuesto simplificaría los procedimientos necesarios para avanzar hacia un nuevo paradigma, no sólo en lo administrativo, sino en la manera de concebir la evaluación y la acreditación de la educación superior en México. Se estaría transitando, así, de una “evaluación punitiva, mercantilizada y competitiva”, generadora de diferencias y segmentación entre las IES, a otra “con fines diagnósticos, formativos e integrales” (Canales, 2022b).

En cuanto al registro de los programas de posgrado, sería el Conahcyt la instancia encargada de la clasificación de los programas registrados en el SNP, de acuerdo con su orientación hacia la investigación o hacia la práctica profesional. El estímulo y el fortalecimiento a la formación de los nuevos científicos e investigadores incidiría en el avance del conocimiento en beneficio de la sociedad mexicana. En este mismo sentido, la meta también sería garantizar la cobertura universal de becas a los estudiantes de posgrado admitidos en los programas públicos, orientados tanto a la investigación en las ciencias, humanidades y artes como a la profesionalización en las áreas médicas y las ciencias de la salud. Además, se buscaría la colaboración con la industria para apoyar la formación de profesionales y tecnólogos con el propósito de fortalecer algunas ramas estratégicas del país.

¿Qué pasó?

De acuerdo con los Lineamientos del Sistema Nacional de Posgrados (Conahcyt, 2023b), los programas se clasifican en cuatro grandes categorías:

- I. Programas de posgrado impartidos por universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector público, que estén orientados a la investigación en ciencias y humanidades, incluidas las disciplinas creativas;
- II. Programas de posgrado impartidos por universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector privado, que estén orientados a la investigación en ciencias y humanidades, incluidas las disciplinas creativas;
- III. Programas de posgrado impartidos por universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector público, que estén orientados a la profesionalización de las personas, y
- IV. Programas de posgrado impartidos por universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector privado, que estén orientados a la profesionalización de las personas (Conahcyt, 2023b: art. 7).

A partir de esta clasificación, el portal de consultas del SNP registra la situación de los programas de posgrado según los lineamientos establecidos por la Junta de Gobierno del Conahcyt, en su sesión del 26 de julio de 2023. Con base en el artículo 8º de dichos lineamientos, los programas de investigación de las IES, tanto públicas como privadas, deben cumplir con cuatro requisitos para que sus estudiantes puedan obtener una beca:

- I. Al menos diez profesores investigadores de tiempo completo con reconocimiento vigente en el SNIH acreditados en el programa de posgrado;
- II. Una planta académica en la que al menos el sesenta por ciento de sus profesores investigadores acreditados en el programa de posgrado cuenten con reconocimiento vigente en el SNIH;

- III. Un proceso de acompañamiento al estudiante durante el desarrollo de su investigación para la obtención de grado en el que se garantice que cada profesor investigador con reconocimiento en el SNII o profesor investigador de tiempo completo acreditados en el programa de posgrado atienda un máximo de cinco estudiantes, y
- IV. Garantizar que se exima a las personas becarias de cualquier pago de colegiatura o conceptos equivalentes, en términos del transitorio tercero de los presentes Lineamientos (Conahcyt, 2023b: art. 8).

En el caso de los programas de posgrado profesionalizante, los requisitos son los siguientes:

- I. Contar con una planta académica con profesores investigadores o profesionales de tiempo completo acreditados en el programa de posgrado, que incluya al menos ocho con reconocimiento vigente en el SNII;
[...]
- II. Tener planes de estudios que fomenten la realización de prácticas inmersivas en el sector público, social o privado;
- III. Incluir un proceso de acompañamiento al estudiante durante su actividad para la obtención de grado en el que se garantice que cada profesor investigador de tiempo completo acreditado en el programa de posgrado atienda un máximo de cinco estudiantes, y
- IV. Garantizar que se exima a las personas becarias de cualquier pago de colegiatura o conceptos equivalentes (Conahcyt, 2023b: art. 12).

De acuerdo con los datos portal de consultas del SNP (Conahcyt, 2023a), los programas de investigación aprobados, tanto en IES públicas como privadas, fueron 1 248 y rechazaron 17 (14 y 3, respectivamente). Cabe señalar que el mayor número de programas no aprobados se encuentra en la oferta identificada como profesionalizante, con un total de 642 programas, la gran mayoría impartidos por instituciones públicas (véase cuadro 2). A diferencia de los programas de posgrado de investigación en instituciones públicas y privadas, donde el incumplimiento se debe al cobro de cuotas y no está sujeto a reconsideración, los programas profesionalizantes públicos en incumplimiento tienen derecho a revisión.

CUADRO 2. PROGRAMAS QUE CUMPLEN O INCUMPLEN
CON LOS LINEAMIENTOS DEL CONAHCYT

PROGRAMAS	CUMPLEN	INCUMPLEN	SUBTOTAL
IES públicas de investigación	1 216	14	1 230
IES públicas de profesionalización	896	555	1 451
Subtotal público	2 112	569	2 681
IES privadas de investigación	32	3	35
IES privadas de profesionalización	26	69	95
Subtotal privado	58	72	130
TOTAL	2 170	641	2 811

Fuente: elaboración propia con base en la información del portal de consultas del SNP (Conahcyt, 2024).

Además del importante número de programas rechazados, es posible afirmar que tanto los procesos de revisión como la creación de convocatorias especiales respondieron al descontento generado por la cancelación de miles de becas a jóvenes, así como a la forma en que los propios criterios del Conahcyt terminaron por afectar con más fuerza a los estados con mayor rezago educativo, como Guerrero, Chiapas y Veracruz. En primer lugar, las críticas y las movilizaciones estudiantiles fueron notorias, pues los criterios se aprobaron e implementaron en 2023, en un momento en que los procesos de admisión al posgrado no habían concluido. A fines de agosto, el Frente Nacional de Estudiantes de Posgrado, una organización que aglutinó jóvenes matriculados en programas en incumplimiento, denunció que los nuevos lineamientos privaron de beca a poco más de 10 000 estudiantes (Poder Ciudadano, 2023).

En segundo lugar, al momento de establecer los criterios de inclusión y exclusión, la Junta de Gobierno no consideró el impacto que éstos tendrían en las IES situadas en contextos de alta marginación educativa. En septiembre de 2023, el propio Portal de Consultas del SNP reconocía que 263 programas se encontraban en esta situación. Para ello, se crearon tres convocatorias especiales, a saber: 1) becas de especialidades en áreas de la salud; 2) becas nacionales para estudios de posgrado en entidades federativas con mayor rezago social, y 3) becas de posgrado para estudios en Humanidades y Ciencias de la Conducta. De cara a las convocatorias de estos años, el Conahcyt reconoce 219

programas orientados a la profesionalización en IES públicas susceptibles de participar en estas convocatorias.

¿Qué queda por hacer?

Puede decirse, de manera general, que el mayor reto para los próximos años es la consolidación y el fortalecimiento de los programas de posgrado. Un elemento notable durante este periodo fue el cambio que significó pasar del PNPC al SNP. En el sexenio, los cambios realizados en los instrumentos regulatorios de las funciones del Conahcyt y de la Subsecretaría de Educación Superior solamente permitieron comenzar los procesos de transformación, cuyos resultados se podrán apreciar en los próximos años. Asimismo, la nueva política en los mecanismos de asignación a los estudiantes aceptados en los programas de posgrado marcó un hito importante para el desarrollo del posgrado nacional. También será interesante observar lo que pasará con los posgrados de las universidades e IES particulares, en virtud de que su presencia en el SNP es muy baja, en comparación con el peso que tiene el crecimiento de su matrícula en los últimos años. Un elemento adicional será apreciar el efecto que tendrá la reducción del número de becas al extranjero, pues las que se otorgaron fueron principalmente a las especialidades médicas a realizarse en Cuba.

Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores

HÉCTOR VERA

El Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNI) —antes llamado Sistema Nacional de Investigadores (SNI)—, que forma parte del ahora Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt), fue creado en la década de los ochenta para aminorar el efecto de la caída de los ingresos de los científicos universitarios en México, en un contexto de altas tasas de inflación y crisis económica. El fin de esa crisis económica no significó el fin del SNI, que se convirtió, mediante la entrega de bonos de productividad, en uno de los instrumentos institucionales más influyentes en la academia mexicana.

En términos simples, el SNI es un programa de distribución de becas y reconocimientos simbólicos. Dado que es una beca, pertenecer al SNI no significa relación laboral alguna entre los investigadores y el Conahcyt. Buena parte de los miembros del SNI reciben una recompensa monetaria o “apoyo económico”. Todos los miembros del sistema son evaluados de manera periódica y su ingreso, continuidad y promoción en el sistema dependen, principalmente, de demostrar una producción sostenida de publicaciones científicas. Sin embargo, aunque todos son evaluados, no todos reciben el incentivo pecuniario (se abundará en esto más adelante) (Vera, 2021a).

El SNI es un sistema imperfecto de suplemento al salario, a veces opaco y no pocas veces injusto. Dadas las condiciones salariales de los trabajadores académicos (donde los salarios base son bajos), el SNI se convirtió en un sistema necesario. Al inicio del sexenio 2018-2024, muchos esperaban que el sistema perdiera su razón de ser y que, en su

lugar, aumentarían los salarios base de los académicos y que éstos fueran dignos para todos.

Las críticas a los efectos no deseados del sistema de bonos a la productividad académica vinieron del interior de la administración federal. A inicios del sexenio, el subsecretario de Educación Superior llegó a declarar que el SNII formaba parte de un esquema donde

hay élites y hasta ‘hiperélites’ [...]. El sistema de reconocimientos es desigual, tiene una estructura llamémosle ‘aspiracional’, recargada en la defensa de los privilegios de los que más tienen. Ese sistema [...] atomizó los equipos de investigación, favoreció el trabajo individual, descalificó el trabajo colectivo y ha dejado de corresponder a verdaderos estímulos (Fernández y López, 2019).

Otra crítica explícita provino de la directora del Conahcyt, quien caracterizó al sistema como una visión muy restringida de lo que se entendía por ciencia y conocimiento. Para cambiar eso, se prometió que la política del gobierno federal se abriría al “encuentro de saberes [y] a la pluralidad epistémica” (Álvarez-Buylla, 2019). Esto incluiría una reivindicación de conocimientos tradicionales (o “saberes originarios”, como ella los denominó) haciendo, por ejemplo, una defensa de corpus cognitivos, como la herbolaria y la medicina no occidental.

A pesar de este tipo de declaraciones, los cambios sustantivos no llegaron. El SNII se mantuvo como un esquema de recompensa individualizada a la productividad. Los vicios más importantes de ese sistema que ha unido sólidamente la evaluación con la entrega de estímulo monetarios —vicios que pueden resumirse en cuatro: productivismo, reduccionismo, cuantofrenia y simulación (Vera, 2018)— se han mantenido en esencia intactos. Y la transición a una “pluralidad epistémica” no pasó del discurso.

Entre las pocas transformaciones palpables que se verificaron en este periodo está el aumento en el número de personas que recibieron la distinción honorífica de ser “investigador nacional”. Los miembros del SNII pasaron de ser 28 000 en 2018 a casi 44 000 en 2024 (Conahcyt, 2024a). La composición de las comisiones evaluadoras del SNII —en las que se decide el ingreso, permanencia o promoción de sus miembros—

también se reformó. Antes había comisiones fijas, una por cada área del conocimiento, integrada por 14 personas, y sólo podían ser parte de ellas miembros del SNII con nivel III o emérito. Esto concentraba mucho trabajo y decisiones en un reducido número de individuos y abría la puerta a juicios superficiales y fallos discrecionales. En la actualidad, las comisiones dictaminadoras se conforman por insaculación de todas las personas con reconocimiento en el SNII y cada año se determina el número de comisiones revisoras necesarias, con base en el número de solicitudes recibidas durante ese periodo.

Como en el resto del Conahcyt, el periodo 2018-2024 del SNII fue convulso y con pocos avances sustantivos. La desorganización institucional fue una constante, las acusaciones de arbitrariedad dirigidas en contra de las autoridades nunca cesaron y los cambios a la reglamentación fueron constantes (Muñoz, 2022; Canales, 2022a; Toche, 2022). Los problemas se presentaron incluso en ámbitos inesperados, como las plataformas informáticas que sirven para administrar la información y las solicitudes de los miembros del SNII, las cuales fueron cambiadas en su totalidad con resultados contraproducentes (Valderrama, 2024).

Un episodio en particular puede servir para encapsular las controversias del SNII en estos años. En 2021, Alejandro Gertz Manero —quien desde dos años atrás fungía como fiscal general de la república— fue inesperadamente admitido como miembro del SNII. Lo sorpresivo se debió a que: 1) Gertz Manero no se dedicaba en ese momento a la academia; 2) en cinco ocasiones anteriores las comisiones evaluadoras del SNII le había negado el ingreso por considerar que su perfil tenía “insuficiente producción científica” (Guillén, 2021); 3) bajo la nueva administración del Conahcyt no sólo fue admitido, sino que ingresó directamente al escalafón más alto (nivel III), un reconocimiento que tienen menos de 10% por ciento de los miembros del SNII y alcanzarlo significa muchos años —o décadas— de trabajo constante por parte de los investigadores.

Aunque Gertz Manero había sido catedrático de Derecho en las décadas de los sesenta y setenta y había publicado libros de divulgación —como biografías y antologías de personajes políticos—, no contaba con publicaciones en revistas especializadas con arbitraje. Su labor en

educación superior se había concentrado en puestos administrativos: había sido rector de una universidad privada (Universidad de las Américas) y presidente del consejo del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval). Tras una disputa legal de 11 años, Gertz Manero logró que se revaluara su solicitud una vez más cuando la oficina del gobierno federal encargada de prevenir la discriminación (Conapred) instó al Conahcyt a reconsiderar el caso (Roldán, 2021). La directora del Conahcyt nombró una comisión *ad hoc* para reevaluar su expediente y esta vez el fiscal fue aceptado en el SNI. Para otros miembros del sistema dicho resultado no fue producto de una evaluación académica adecuada y ponía en entredicho a las comisiones evaluadoras (*El Universal*, 2021).

El escándalo por el *affair* Gertz Manero se agudizó por eventos posteriores que marcaron la imagen del SNI. Primero fue la acusación, dada a la luz en la prensa, de que en los trabajos de Gertz Manero había plagios. En artículos de periódicos de circulación nacional (Sheridan, 2021) se señalaba, por ejemplo, que en una biografía de Guillermo Prieto (Gertz, 1967), el futuro fiscal había copiado sin el crédito correspondiente párrafos de libros de Salvador Ortiz Vidales (1939) y Malcolm McLean (1960). A pesar de la información presentada en su contra, él negó los hechos. La gravedad del tema obligó a que la Junta de Honor del SNI se pronunciara sobre el asunto. Aunque miembros de ese cuerpo declararon que Gertz Manero sí había incurrido en prácticas de deshonestidad académica, la Junta de Honor se declaró incompetente para juzgar el caso (*El Universal*, 2022). Nuevamente quedó en el aire la sospecha de que la resolución fue más política que académica —en especial si se considera que en otras ocasiones la Junta de Honor sí retiró del SNI a otros académicos acusados de plagio.

El último, y más crítico, momento en que la figura de Gertz Manero impactó al SNI y al Conahcyt fue cuando la fiscalía a su cargo presentó denuncias contra científicos que pertenecían al Foro Consultivo Científico y Tecnológico (entre quienes se encontraban miembros activos del SNI y exfuncionarios de Conahcyt) acusándolos del delito de “crimen organizado” (Canales, 2023). Aunque la propia directora del Conahcyt intentó deslindarse (González Alvarado, 2021), el suceso

afianzó la imagen de que las instituciones públicas en materia de ciencia y tecnología estaban siendo conducidas de manera parcial. Dicha impresión se reforzó por otros casos donde aliados de la directora del Conahcyt, como el director del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), también fueron sorprendidos cometiendo plagios académicos e igualmente fueron absueltos por el Conahcyt (Aguilar Sosa, 2022). Lo mismo con casos donde académicos con alto perfil político y cercanos al gobierno federal recibieron promociones dentro del SNII a pesar de que su producción académica no parecía justificar tales recompensas, como sucedió con la profesora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Beatriz Gutiérrez Müller (Flores, 2023). Prácticas similares se presentaron hasta el último momento del sexenio, cuando el mismo director del CIDE, a quien la revista *Trimestre Económico* le había retirado un artículo por prácticas de deshonestidad académica en 2022 (opinión ratificada por la Comisión de Ética del CIDE), fue nombrado en 2024 investigador emérito del SNII, que es el grado más alto que otorga el sistema (Sarabia, 2022; Conahcyt, 2024b; Torres, 2024).

Otro hecho definitorio del SNII durante este sexenio fue la decisión de excluir a los académicos de universidades privadas del derecho a recibir el estímulo económico. Estos académicos podían acceder al nombramiento simbólico de investigador nacional que se otorga a los miembros del SNII y a la subvención monetaria, siempre y cuando las instituciones en las que laboraban firmaran un convenio con el Conahcyt.

Esta situación se modificó en 2020, cuando el Conahcyt les anunció a los rectores de varias universidades privadas que ya no se renovarían los convenios existentes, lo cual dejaría sin el apoyo económico a los miembros del SNII de esas instituciones. Esa decisión fue reforzada poco después con reformas al reglamento del SNII, donde se puntualizaba que sólo podrán recibir el bono monetario aquellos adscritos a alguna institución o centro de investigación del sector público.

Entre la comunidad académica hubo posiciones encontradas sobre esta medida. Unos opinaron que algunas universidades privadas tienen presupuestos abundantes y cobran colegiaturas muy altas como

para que se les otorgue dinero público. Otros sumaban a esto su negativa a que destine parte de los escasos recursos del gobierno a universidades donde se educan a los miembros de las élites. Estas posturas partían de un par de malentendidos. Primero, dado que en algunas universidades privadas hay estudiantes que provienen de los estratos económicos más altos, algunos imaginan que sus profesores pertenecen a la misma clase social y reciben sueldos más altos que los profesores de universidades públicas. Esto es falso, los ingresos de los profesores de tiempo completo de las universidades privadas son equiparables a los de los profesores de universidades públicas. Segundo, las universidades no reciben ni administran los recursos del SNII, son apoyos para los investigadores, no para las instituciones (Vera, 2020).

Muchos profesores de las universidades privadas consideraron que retirarles el apoyo económico del SNII significaba un acto discriminatorio y varios de ellos se ampararon contra estas medidas. Los jueces, sistemáticamente, les han dado la razón (Torres, 2022; Sánchez, 2023). Al margen de las derrotas legales del Conahcyt, esta medida representó una modificación sensible de los principios que habían guiado el apoyo a las labores de investigación científica en México. El apoyo económico del SNII estaba destinado directamente a los trabajadores académicos, nunca a las instituciones donde laboran, sean públicas o privadas. Así que la modificación de los procedimientos del SNII no ha significado retirar el apoyo a las instituciones privadas, sino a los trabajadores. Por otra parte, la postura del Conahcyt ha significado un desdén a las aportaciones que hacen esos investigadores a la ciencia en México. Los académicos de universidades privadas imparten clases y asesoran a estudiantes mexicanos, dictaminan artículos para revistas científicas de universidades públicas, forman parte de comités de posgrados de esas mismas instituciones y están imbricados en redes multiinstitucionales de investigación. Son, pues, parte integral del sistema de ciencia y tecnología nacional (Vera, 2021a).

En general, esta etapa del SNII puede resumirse en que hubo mucho ruido y pocas nueces en los asuntos sustantivos. En lo que respecta a cuestiones de integridad académica y ética de la investigación se observaron numerosos retrocesos.

Políticas y legislación de la inteligencia artificial y robótica en la educación superior en México

ROCÍO AMADOR BAUTISTA

POLÍTICAS Y LEGISLACIONES MUNDIALES DE IA Y ROBÓTICA

En las dos primeras décadas del siglo XXI, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) consolidaron sus alianzas precedentes de la última década del siglo XX con el propósito de integrar redes de instituciones de educación superior, investigación científica e innovación tecnológica con redes y sistemas de telecomunicaciones, informática, cómputo, inteligencia artificial (IA) y robótica. En 2019, la UNESCO publicó el Consenso de Beijing sobre la Inteligencia Artificial y la Educación con miras a cumplir los objetivos de desarrollo sostenible a 2030. En 2021, la UNESCO y la OCDE firmaron el Primer Acuerdo Mundial sobre la Ética de la Inteligencia Artificial y emitieron la Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial, con más de 140 recomendaciones en las que se reconocen los principios y valores fundamentales y complementarios, las potencialidades y los riesgos inaceptables de alto impacto en los ecosistemas naturales, sociales y cibernéticos. En 2024, el Consejo de la Unión Europea (UE) aprobó la primera Ley de Inteligencia Artificial, referente jurídico mundial que entrará en vigor en 2026 y, en el mismo año, el Parlamento Europeo aprobó la Ley de Ciberseguridad de la UE.

POLÍTICAS Y LEGISLACIONES NACIONALES DE IA Y ROBÓTICA

En México, el presidente Andrés Manuel López Obrador propuso el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, el cual fue aprobado por el Congreso de la Unión. En dicho documento se establecen las políticas, estrategias y acciones gubernamentales de un nuevo contrato social de las interacciones entre los diferentes sectores sociales, económicos y políticos para impulsar la cuarta transformación del país. El PND 2019-2024 está estructurado con base en 12 ejes rectores para fortalecer el crecimiento económico, la productividad, la competitividad y asegurar el empleo, la educación, la salud y el bienestar general de la población, así como para impulsar el desarrollo científico, tecnológico y humanístico de la educación superior.

En 2019, el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Educación en la que se reconoce la importancia del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la enseñanza y el aprendizaje en los sistemas de educación presenciales y a distancia, y el uso de las plataformas digitales con acceso abierto a la población. En 2020, cuando surgió la pandemia de la COVID-19 a escala planetaria, la Organización Mundial de la Salud (OMS), en alianza con la UNESCO, la OCDE y la UIT, emitieron comunicados conjuntos de alerta y recomendaciones para proteger a la población en general y, en particular, a las comunidades educativas que fueron confinadas en sus hogares. En 2021, en el contexto de la pandemia de la COVID-19, se aprobó la Ley General de Educación Superior.

En los ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022, las instituciones mexicanas de educación superior intensificaron las operaciones de las redes de telecomunicaciones, informática y cómputo, y el uso de las herramientas digitales disponibles para dar continuidad a los procesos enseñanza-aprendizaje vía remota. Sin embargo, en numerosos hogares de docentes y estudiantes se evidenciaron las asimetrías preexistentes y emergentes de las profundas brechas sociales, económicas, educativas y tec-

nológicas por la carencia de equipamiento, conectividad y acompañamiento académico que impactaron en el rezago escolar.

En 2023 se aprobó la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación y se designó al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt), de reciente creación, como responsable del Sistema Nacional de Información, integrado por los Ecosistemas Nacionales Informáticos de los Programas Nacionales Estratégicos; el Repositorio Nacional de Acceso Abierto a Recursos de Información Científica, Tecnológica y de Innovación de Calidad e Interés Social y Cultural, así como el Repositorio Nacional en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación.

POSGRADO, INVESTIGACIÓN BÁSICA, DESARROLLO E INNOVACIÓN CON IA Y ROBÓTICA

Acorde a las iniciativas de políticas públicas, regulaciones jurídicas y estrategias digitales mundiales y nacionales para el desarrollo de IA y robótica se impulsó la creación de institutos, centros y laboratorios de investigación y programas de especializaciones, maestría y doctorado incorporados al Sistema Nacional de Posgrados, con financiamiento para proyectos de investigación, desarrollo e innovación, y becas para estudiantes en posgrados nacionales y extranjeros, otorgadas por el Conahcyt y por el Programa de Mejoramiento del Profesorado de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Los programas de posgrado se implementaron fundamentalmente en los campos de cómputo, electrónica, físico-matemáticas, ingeniería, nanotecnologías y neurociencias, entre otras áreas afines.

El subsistema de educación superior de la SEP quedó integrado principalmente por programas de formación a nivel posgrado, investigación básica y desarrollo e innovación con IA y robótica: universidades públicas federales y estatales, institutos tecnológicos, universidades tecnológicas, universidades politécnicas, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Abierta y a Distancia de México, escuelas normales públicas, centros públicos de investigación humanística y científica,

desarrollo tecnológico e innovación, la Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas.

BALANCE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y REGULACIONES INSTITUCIONALES DE IA Y ROBÓTICA

En el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador se planteó el reto de transformar las estructuras políticas y jurídicas predominantes del modelo neoliberal de la economía de mercado —que se encontraban vigentes desde la década de los ochenta—, con el fin de impulsar un nuevo contrato social con fundamento en leyes para la integración del sector de la educación superior, la investigación científica y la innovación tecnológica, con la convergencia del sector de telecomunicaciones, informática y cómputo. Dichas leyes, dada la extrema complejidad de la materia, han generado polémicas y controversias debido a los intereses de las empresas multinacionales y nacionales en juego.

En 2019, el Congreso de la Unión aprobó la LGE y la LGES como ejes estructurales de la transformación del sistema educativo nacional, en las que se reconoció la importancia del uso y el aprovechamiento de las TIC en la educación superior. Sin embargo, el Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las comisiones de ciencia y tecnología de las cámaras de diputados y senadores han planteado la problemática de la falta de un marco de regulación jurídica de las redes y los sistemas de telecomunicaciones, informática y cómputo para garantizar la seguridad de las personas e instituciones —problemática que se ha planteado desde hace varias décadas.

En 2021, se aprobó el “Acuerdo por el que se expide la Estrategia Digital Nacional 2021-2024” (DOF, 2021a) para garantizar el derecho de acceso a las TIC, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones e internet. En 2023, se envió al Congreso la iniciativa de Ley de Regulación Ética de la Inteligencia Artificial y la Robótica (DOF, 2023c) y, en 2024, la Ley Federal de Ciberseguridad (Grupo Parlamentario del PVEM, 2024) para garantizar la protección de datos personales como tema prioritario de derechos humanos y de seguridad

nacional. Sin embargo, dada la complejidad de los procesos legislativos y la falta de consensos, dichas iniciativas no fueron aprobadas durante el sexenio, como estaba previsto, en razón de que los referentes jurídicos —mandatos propuestos por los organismos mundiales— fueron aprobados hasta marzo y abril de 2024.

En ese contexto político y jurídico, las instituciones de educación superior han emprendido la creación de programas de formación, investigación científica e innovación tecnológica en el uso y desarrollo de IA y robótica, frente a la incertidumbre de normativas sobre la ética (respeto a los derechos de autor y propiedad intelectual) y la ciberseguridad (protección de datos personales e institucionales), que son temas cruciales para garantizar el desarrollo nacional de la ciencia, la tecnología, la innovación, las ciencias sociales y las humanidades. En consecuencia, considerando la acelerada evolución de la IA y la robótica, continúa pendiente fortalecer las políticas gubernamentales para asegurar el derecho humano al acceso a las tecnologías digitales y actualizar las leyes vinculantes, con base en la ética, como eje transversal de todos los ordenamientos jurídicos, que garantice el desarrollo científico y tecnológico nacional y el bienestar de la sociedad.

A modo de cierre

Las políticas de educación superior, ciencia y tecnología durante el sexenio de López Obrador se desarrollaron en el marco de una amplia reforma del artículo 3º constitucional y las correspondientes leyes secundarias para regular las políticas sectoriales. La Ley General de Educación Superior (LGES) y la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (LGMHCTI) establecieron un nuevo marco normativo que busca transformar los estudios superiores y la actividad científica en México. Se trata de leyes que introducen principios fundamentales como la obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior, así como la interculturalidad y el derecho humano a la ciencia. Las y los autores del presente capítulo coinciden en que estas leyes son relevantes para orientar el desarrollo y futuro de estos sectores, pero su horizonte se ve limitado por las restricciones financieras y la brecha que éstas abren entre la normativa y la realidad de la educación superior y la ciencia en nuestro país. El hecho de que no se haya materializado aún el Fondo Federal Especial para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior, la alta concentración de las instancias de toma de decisión en el ámbito científico y los nuevos requisitos del Sistema Nacional de Posgrados se han traducido en un mecanismo para justificar el recorte de becas.

Las disposiciones normativas inauguran nuevas posibilidades de mejoramiento de la educación superior que podrían ponerse en marcha si se realizan los ajustes apropiados, si se cuenta con mayores recursos financieros y si hay la voluntad política. El Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES), analizado en este capítulo, es una iniciativa prometedora que busca institucionalizar mecanismos para asegurar e incrementar la calidad educativa. Si bien existen antecedentes de esta iniciativa en la acreditación de programas, los desafíos

en su horizonte de implementación son evidentes. *In primis*, las grandes desigualdades y asimetrías que caracterizan a nuestro sistema de educación superior y la falta de un lenguaje común en lo que se refiere a la definición de los currículos en los estudios superiores. Al respecto, uno de los mandatos de la LGES, como se señaló en este capítulo, es la creación del Espacio Común de Educación Superior (ECOES) y el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), elementos cuyas características, temporalidad y escala de implementación están todavía por verse, pero que podrían desempeñar un papel importante dentro del SEAES.

Otro aspecto abordado en estas páginas es la preponderancia de la dimensión política en cuestiones puntuales de la agenda educativa del nivel superior. Es el caso de la postura crítica del gobierno frente a las universidades autónomas estatales. Estas instituciones, que ya estaban atravesando una situación financiera delicada, han sorteado, en más de una ocasión, la posibilidad del impago de salarios y pensiones, riesgo que han superado temporalmente gracias a las negociaciones de último minuto con las autoridades federales. A pesar de lo que ahora establece la ley general correspondiente, la tensión y los conflictos han sido crecientes por los diferentes intentos de reformar de manera unilateral las leyes orgánicas de las universidades por parte de los congresos estatales, un rasgo que también se ha leído como un indicador de la presunta animadversión del gobierno de López Obrador hacia los organismos autónomos. Si bien esta opinión no se encuentra del todo sustentada —porque en ella se tiende a soslayar la dimensión local de la política sectorial—, la conflictividad resultante se suma al ambiente de crispación experimentado en diferentes momentos del sexenio obradorista.

Otro componente abordado en el capítulo es la deseable ampliación de oportunidades educativas para los jóvenes de los sectores más desfavorecidos, a través de la creación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García y las universidades interculturales. Las primeras fueron presentadas como un mecanismo para aumentar la cobertura del nivel superior, al atender a jóvenes de zonas marginadas; sin embargo, dichas instituciones enfrentan graves problemas de infraestructura, condiciones laborales precarias para su planta de personal académico y administrativo, así como fuertes cuestionamientos sobre

su oferta profesional y la escasa calidad educativa que ofrecen. Por su parte, las universidades interculturales, cuyo propósito ha sido mejorar el acceso a la educación superior de los estudiantes de los pueblos originarios, han enfrentado problemas como la falta de recursos financieros y humanos, la ausencia de autonomía institucional, la intromisión de partidos políticos y una desconexión entre su currículo y las demandas del mercado laboral, entre otros.

Los cambios implementados en el Programa Nacional de Posgrados (PNP) y el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNI) marcaron una transformación significativa en la política educativa y científica de México. La sustitución del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) por el Sistema Nacional de Posgrados (SNP) buscó superar las limitaciones del modelo anterior, al favorecer un enfoque más inclusivo y equitativo en la asignación de becas y la evaluación de programas. Sin embargo, estos cambios han sido cuestionados debido a su influencia en contextos de alta marginación educativa y también por la improvisación de procedimientos y acuerdos entre autoridades universitarias y sectoriales. Las nuevas políticas, aunque bien intencionadas, provocaron la cancelación de miles de becas y generaron insatisfacción entre los estudiantes y académicos debido a la ambigüedad e, incluso, arbitrariedad de los criterios de evaluación, así como la falta de apoyo financiero suficiente. A pesar de los esfuerzos por simplificar procedimientos y promover una evaluación más integral y diagnóstica, la implementación de estas reformas aún requiere ajustes para alcanzar sus objetivos de manera efectiva. En cuanto al SNI, la integración de criterios más rigurosos y la necesidad de una mayor vinculación con los requerimientos del país subrayaron la importancia de fortalecer la formación de investigadores y profesionales de alta calidad. No obstante, la consolidación de estos cambios y su efecto positivo a largo plazo dependerán de una mejor coordinación, el financiamiento adecuado y la capacidad de adaptación a las realidades educativas y científicas del país.

Finalmente, en términos de política y legislación de la inteligencia artificial y la robótica en la educación superior, se observaron avances importantes con la aprobación de la Ley de Regulación Ética de la Inteligencia Artificial y la Robótica y la Ley Federal de Ciberseguridad. Estas

leyes buscan garantizar la protección de datos personales y promover el acceso a las TIC y servicios de telecomunicaciones, alineándose con los referentes jurídicos de organismos internacionales.

La expedición de la LGES y de la LGMHCTI ha significado un cambio notable al *statu quo* que por décadas se había mantenido tanto en el terreno de la educación superior como en el de la ciencia y la tecnología. Es un punto de quiebre que representa un desafío y, a la vez, una oportunidad para avanzar en el desarrollo de ambos sectores, pero el esfuerzo requiere del examen puntual de logros y problemas, lo mismo que de un consenso y una participación conjunta. En el espíritu de los ordenamientos legales de estos sectores, se subrayan los principios que se derivan de la reforma del artículo 3º constitucional, en cuanto a la gratuidad, universalidad y progresividad. No obstante, hasta ahora su implementación no ha logrado alcanzar de manera satisfactoria dichos principios, en parte porque no ha estado acompañada de los recursos suficientes o porque ha faltado claridad y precisión en las nuevas medidas, también debido a la discrecionalidad con la que se han tomado las decisiones políticas —en el caso, por ejemplo, de la política científica—. Asimismo, un factor adicional ha sido la falta de cumplimiento en los plazos para la expedición de las leyes y los reglamentos. Habrá que esperar que en los próximos años y ante la inminencia de un nuevo gobierno, se corrijan las insuficiencias y se consoliden las propuestas que hasta ahora se comenzaron a implementar.

Referencias

- Aguilar Sosa, Yanet (2022), “Director de CIDE sí plagió, pero no habrá sanción”, *El Universal*, 8 de septiembre, <<https://www.eluniversal.com.mx/cultura/comision-de-etica-del-cide-romero-tellaeche-es-culpable-de-plagio/>>, consultado el 13 de septiembre, 2024.
- Alcántara, Armando (2022), “¿Hacia dónde va el posgrado en México?”, *Nexos*, 28 de septiembre, <<https://educacion.nexos.com.mx/hacia-donde-va-el-posgrado-en-mexico>>, consultado el 10 de agosto, 2024.
- Álvarez-Buylla, María Elena (2019), “De saberes y sabores”, 26 de septiembre, <<https://conahcyt.mx/de-saberes-y-sabores-discurso-inaugural/>>, 13 de septiembre, 2024.
- ANUIES (2024), *Anuarios estadísticos de educación superior*, <<http://www.anui.es.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>>, consultado el 10 de agosto, 2024.
- ANUIES (2000), *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, México.
- Aristegui Noticias* (2018), “‘Absurdo’ pensar en eliminación de autonomía universitaria; fue un ‘error de transcripción’: Esteban Moctezuma”, 13 de diciembre, <<https://aristeginoticias.com/1312/mexico/absurdo-pensar-en-eliminacion-de-autonomia-universitaria-fue-un-error-de-transcripcion-esteban-moctezuma/>>, consultado el 10 de agosto, 2024.
- Boletín Oficial. Órgano de Difusión del Gobierno del Estado de Sonora* (2022), “Decreto que crea la Universidad del Pueblo Yaqui”, 28 de octubre, <<https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2022/10/EE28102022.pdf>>, consultado el 13 de septiembre, 2024.
- Camarillo, Mario D. (2023). “Raquel Sosa incurre en desacato; ignora orden de juez para reinstalar a docentes”, *Crónica*, 1 de diciembre, <<https://www.cronica.com.mx/nacional/raquel-sosa-incurre-desacato-ignora-orden-juez-reinstalar-docentes-ubbj.html>>, consultado el 10 de agosto, 2024.
- Canales, Alejandro (2023), “Científicos: exoneración, casualidad y reparación”, *Campus. Suplemento de Educación Superior*, 26 de ene-

- ro, <<https://suplementocampus.com/cientificos-exoneracion-casualidad-y-reparacion/>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Canales, Alejandro (2022a), “Reglamento SNI, improvisación sistemática”, *Campus. Suplemento de Educación Superior*, 21 de abril, <<https://suplementocampus.com/reglamento-sni-improvisacion-sistemica/>>, consultado el 10 de agosto, 2024.
- Canales, Alejandro (2022b), “Posgrado: ¿de una evaluación punitiva a una autoevaluación formativa?”, *Campus. Suplemento de Educación Superior*, 14 de julio, <<https://suplementocampus.com/posgrado-de-una-evaluacion-punitiva-a-una-autoevaluacion-formativa/>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Conahcyt (2024a), “Padrón de beneficiarios. Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores”, <<https://conahcyt.mx/sistema-nacional-de-investigadores/padron-de-beneficiarios/>>, consultado el 4 de septiembre, 2024.
- Conahcyt (2024b), “Resultados de la convocatoria para investigador o investigador nacional emérito 2024”, <https://conahcyt.mx/wp-content/uploads/convocatorias/sni/resultados/2024/RESULTADOS_EMERITOS_2024.pdf>, consultado el 4 de septiembre, 2024.
- Conahcyt (2023a), “Consulta SNP”, <<https://conahcyt.mx/consulta-snp/>>, consultado el 22 de agosto, 2024.
- Conahcyt (2023b), “Lineamientos del Sistema Nacional de Posgrados”, <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&copi=89978449&url=http://svrtmp.main.conacyt.mx/ConsultaSNP/Lineamientos.pdf&ved=2ahUKewjh7N73_oiIAxU3L0QIHT-2mMM8QFnoECB0QAQ&usg=AOvVaw0dGAcjluVRdEXQ-YA6owWOp>, consultado el 27 de agosto, 2024.
- Conahcyt (2022), “Sesión informativa SEP-Conacyt: Transición al Sistema Nacional de Posgrados”, 27 de junio, <<https://www.youtube.com/watch?v=jMJh2GA8L8o>>, consultado el 5 de septiembre, 2024 (video).
- Conahcyt (2021), “Anuncian la creación del Sistema Nacional de Posgrados que sustituirá al PNPC. Comunicado 226”, <<https://conahcyt.mx/anuncian-la-creacion-del-sistema-nacional-de-posgrados-que-sustituira-al-pnpc>>, consultado el 13 de agosto, 2024.

- Conaces (2023a), “Convocatoria para documentar los procesos de evaluación y los avances en la mejora continua en las instituciones de educación superior”, <<https://shorturl.at/xuSS5>>, consultado el 24 de enero, 2024.
- Conaces (2023b), “Espacio Común de Educación Superior (Ecoes)”, presentación del 24 de febrero, <[https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/7sesion/VII.2.%20ECOES%20CONACES%2024%2002%202023%20vf%20\(4\).pdf](https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/7sesion/VII.2.%20ECOES%20CONACES%2024%2002%202023%20vf%20(4).pdf)>, consultado el 14 de agosto, 2024.
- Conaces (2023c), “Lineamientos que Establecen el Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior y Regulan su Integración, Operación y Articulación”, <https://educacionsuperior.sep.gob.mx/pdfs/2023/lineamientos_SEAES.pdf>, consultado el 24 de enero, 2024.
- Conaces (2023d), “Marco General del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior”, <https://educacionsuperior.sep.gob.mx/pdfs/2023/marco_gral_SEAES.pdf>, consultado el 24 de enero, 2024.
- Conaces (2022), “VII. 3. Presentación de la Propuesta de Política Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior”, en el marco de la Quinta Sesión Ordinaria de la Conaces, 8 de septiembre, <<https://shorturl.at/fGMeS>>, consultado el 2 de abril, 2024.
- Conaces (2021), “Acuerdos. Primera Sesión del Conaces”, 18 de agosto, <<https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/acuerdos.pdf>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Concheiro Bórquez, Francisco Luciano (2021), “Palabras del Dr. Francisco Luciano Concheiro Bórquez, subsecretario de Educación Superior”, Primera Sesión del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, Salón Iberoamericano de la Secretaría de Educación Pública, 18 de agosto, <<https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/discurso.pdf>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Congreso del Estado de Jalisco (2024), “Ley orgánica de la Universidad Intercultural de Jalisco”, 24 de febrero, <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Leyes/Documentos_PDF-Leyes/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20la%20>

- Universidad%20Intercultural%20de%20Jalisco-190424.pdf>, consultado el 13 de septiembre, 2024.
- Dietz, Gunther (2009), “Intercultural Universities in Mexico: Empowering Indigenous Peoples or Mainstreaming Multiculturalism”, *Intercultural Education*, vol. 20, núm. 1, pp. 1-4.
- DOF (2024), “Acuerdo número 01/02/24 por el que se emiten los Lineamientos Generales del Marco Nacional de Cualificaciones y el Sistema Nacional de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos”, 1 de marzo, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5718758&fecha=01/03/2024#gsc.tab=0>, consultado el 14 de agosto, 2024.
- DOF (2023a), “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Educación Superior 2023-2024”, 28 de diciembre, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712745&fecha=28/12/2023#gsc.tab=0>, consultado el 14 de agosto, 2024.
- DOF (2023b), “Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado Universidad de las Lenguas Indígenas de México ‘ULIM’”, 6 de noviembre, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5707680&fecha=06/11/2023#gsc.tab=0>, consultado el 13 de septiembre, 2024.
- DOF (2023c), “Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación”, 8 de mayo, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5688048&fecha=08/05/2023#gsc.tab=0>, 14 de agosto, 2024.
- DOF (2023d), “Iniciativa de Ley de Regulación Ética de la Inteligencia Artificial y la Robótica”, 23 de mayo, <<https://comunicacion-social.diputados.gob.mx/index.php/boletines/impulsan-iniciativa-para-expedir-la-ley-de-regulacion-tica-de-la-inteligencia-artificial-y-la-robotica>>.
- DOF (2023e), “Programa Nacional de Educación Superior 2023-2024”, 28 de diciembre, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712746&fecha=28/12/2023#gsc.tab=0>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- DOF (2021a), “Acuerdo por el que se expide la Estrategia Digital Nacional 2021-2024”, 6 de septiembre, <<https://www.dof.gob.mx/>

- nota_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021&print=true>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- DOF (2021b), “Decreto por el que se expide la Ley General de Educación Superior y se abroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior”, 20 de abril, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616253&fecha=20/04/2021#gsc.tab=0>, consultado el 31 de julio, 2024.
- DOF (2020), “Programa Sectorial de Educación 2020-2024”, 6 de julio, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020#gsc.tab=0>, consultado el 12 de febrero, 2024.
- DOF (2019a), “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”, 15 de mayo, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019&print=true>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- DOF (2019b), “Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa”, 30 de septiembre, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019#gsc.tab=0>, consultado el 31 de julio, 2024.
- DOF (1985), “Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico”, 21 de enero, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4714546&fecha=21/01/1985#gsc.tab=0>, consultado el 3 de septiembre, 2024.
- Dirección General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas (2023), “Convenio de coordinación para la creación, operación y apoyo financiero de la Afrouniversidad Politécnica Intercultural”, 23 de septiembre, <https://dgutyp.sep.gob.mx/Transparencia/U006/2023/Nueva_Creacion/Conv_Creacion_AfroPoliInter.pdf>, consultado el 13 de septiembre, 2024.
- El Estado de Colima. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado* (2022), “Decreto de creación de la Universidad Intercultural de Colima”, 6 de agosto, <<https://uicolima.edu.mx/wp-content/uploads/2024/04/Decreto-de-creacion-UIC.pdf>>, consultado el 13 de septiembre, 2024.

- El Universal* (2022), “Gertz copió, pero el caso de plagio no compete a la Junta de Honor: Alma Orozco Segovia”, 18 de marzo, <<https://www.eluniversal.com.mx/cultura/gertz-copio-pero-el-caso-de-plagio-no-compete-la-junta-de-honor-alma-orozco-segovia/>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- El Universal* (2021), “Vergonzoso’, ingreso de Gertz Manero al SNI: investigadores”, 10 de junio, <<https://www.eluniversal.com.mx/ciencia-y-salud/vergonzoso-y-discrecional-ingreso-de-gertz-manero-al-sni-investigadores/>>, consultado el 4 de septiembre, 2024.
- EXECUM (*s. d.*), <<https://www.execum.unam.mx/>>, consultada el 4 de septiembre, 2024.
- Flores, Miguel (2023), “Beatriz Gutiérrez Müller asciende en tres años a investigadora Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores”, *Infobae*, 26 de octubre, <<https://www.infobae.com/mexico/2023/10/26/beatriz-gutierrez-muller-asciende-en-tres-anos-a-investigadora-nivel-ii-del-sistema-nacional-de-investigadores/>>, consultado el 13 de septiembre, 2024.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca* (2023), “Decreto por el que se crea la Afrouniversidad Politécnica Intercultural”, núm. extraordinario, 12 de diciembre, <<http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2023/12/EXT-AFROUNI-2023-12-12.pdf>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Fernández Fuentes, Aurelio y Alejandra López (2019), “Existe un desconocimiento de las nuevas políticas para las IES: Concheiro Bórquez”, *La Jornada de Oriente*, 18 de junio.
- García, Imelda (2018), “AMLO corrige iniciativa educativa; devolverá autonomía a universidades”, *Reporte Índigo*, 13 de diciembre, <<https://www.reporteindigo.com/reportes/amlo-corrige-iniciativa-educativa-devolvera-autonomia-a-universidades/>>, consultado el 21 de mayo, 2024.
- Gertz Manero, Alejandro (1967), *Guillermo Prieto. Biografía*, México, SEP. Gobierno del Estado de Baja California (*s. d.*), “Tiende Secretaría de Educación lazos con Universidad Intercultural”, <<https://www.bajacalifornia.gob.mx/Prensa/Noticia/2726#:~:text=La%20instituci%C3%B3n%20opera%20bajo%20el,para%20la%20operaci%C3%B3n%20y%20apoyo>>, consultado el 13 de septiembre, 2024.

- González Alvarado, Rocío (2021), “Álvarez-Buylla se deslinda de la acusación contra 31 científicos”, *La Jornada*, 24 de septiembre, <<https://www.jornada.com.mx/2021/09/24/politica/009n1pol>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- González, José L., Gustavo Mejía-Pérez y Humberto González-Reyes (2021), “Universidades para el Bienestar Benito Juárez García: un análisis socioespacial de su cobertura”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 23, núm. e27, pp. 1-15, <<https://doi.org/10.24320/redie.2021.23.e27.3733>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Grupo Parlamentario del PVEM (2024), “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Ciberseguridad”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6488-II-4-1, 20 de marzo, <<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/mar/20240320-II-4-1.pdf>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Guillén, Beatriz (2021), “El fiscal Gertz maniobra para entrar en el Sistema Nacional de Investigadores tras ser rechazado durante 11 años”, *El País*, 10 de junio.
- Hernández, Erika (2018), “Se va a hacer más con menos”, *Reforma*, 17 de diciembre, <<https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1565637>>, consultado el 21 de mayo, 2024.
- Hernández, Mirtha y Laura Romero (2021), “Sistema de Información de Educación Superior. Convenio para crear herramienta de apoyo en planeación, programación, seguimiento y evaluación de políticas al respecto”, *Gaceta unam*, 10 de junio, <<https://www.gaceta.unam.mx/sistema-de-informacion-de-educacion-superior/>>, 14 de agosto, 2024.
- Integralia (2019), *Planeación, programación y rendición de cuentas del presupuesto de las universidades públicas en México: razones, resultados y retos*, <<https://integralia.com.mx/web/crisis-financiera-de-las-universidades-publicas-estatales/>>, consultado el 21 de mayo, 2024.
- INPI (2023), “Nace la ULM para revitalizar y proteger las lenguas y patrimonio cultural de México”, 5 de octubre, <<https://www.gob.mx/inpi/articulos/nace-la-ulm-para-revitalizar-y-proteger-las-lenguas-y-patrimonio-cultural-de-mexico>>, consultado el 13 de agosto, 2024.

- Jiménez Dorantes, Manuel (2011), “Autonomía universitaria constitucionalmente reconocida”, en Manuel González Oropeza y David Cienfuegos Salgado (coords.), *Estudios de derecho constitucional local*, México, Poder Judicial del Estado de Coahuila, pp. 103-116.
- “Ley General de Educación” (2019), <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>>, consultada el 13 de agosto, 2024.
- “Ley General de Educación Superior” (2021), <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- “Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación” (2024), <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMHCTI.pdf>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Lloyd, Marion (2023a), “Debates y retos de la educación intercultural en México”, *Aprender*, núm. 7, septiembre, pp. 9-17.
- Lloyd, M. (2023b), “Colonialidad del poder, del ser y del saber en una universidad intercultural en México”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 52, núm. 205, pp. 41-62.
- López Obrador, Andrés Manuel (2018), “Presenta AMLO 10 compromisos por la educación en México”, <<https://www.youtube.com/watch?v=T8UWwGff2W8>>, consultado el 21 de mayo, 2024 (video).
- Marsiske, Renate (2004), “Historia de la autonomía universitaria en América Latina”, *Perfiles Educativos*, vol. 26, núm. 105-106, pp. 160-167.
- Maya, Rafael (2023). “¿Las Universidades del Bienestar han cumplido con su objetivo de brindar educación superior de calidad?”, <<https://cuestiones.com/nacional/universidades-bienestar-cumplen-objetivo-educacion-superior-calidad-amlo/>>, consultado el 22 de julio, 2024.
- McLean, Malcolm D. (1960), *Vida y obra de Guillermo Prieto*, México, El Colegio de México.
- Mendoza Rojas, Javier (2022), *La educación superior en México. Expansión, diversificación y financiamiento en el periodo 2006-2021*, México, UNAM.
- Mendoza Rojas, Javier (2019), “Presupuesto federal de educación superior en el primer año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador”

- dor: Negociaciones y retos”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 48, núm. 191, pp. 51-82.
- Mendoza Rojas, Javier (2002), *Transición de la educación superior contemporánea en México. De la planeación al Estado evaluador*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (2020), “Universidades en el limbo: 100 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García”, <<https://contralacorrupcion.mx/universidades-benito-juarez-en-el-limbo/>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Milenio* (2019), “¿Quieres estudiar beisbol? En la universidad de AMLO ya puedes”, 22 de mayo, <<https://www.milenio.com/politica/amlo-ensena-licenciatura-beisbol-universidades-bienestar>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Monroy, Jorge (2018), “No se tolerará otra Estafa Maestra, afirma AMLO”, *El Economista*, 21 de mayo, <<https://www.economista.com.mx/politica/No-se-tolerara-otra-Estafa-Maestra-afirma-AMLO-20180621-0143.html>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Moreno, Carlos I. y Diego Cedillo (2023), “PPEF 2024: crisis y precarización de la educación superior y la ciencia”, *Nexos*, 27 de septiembre, <<https://educacion.nexos.com.mx/ppef-2024-crisis-y-precarizacion-de-la-educacion-superior-y-la-ciencia/>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Muñoz García, Humberto (2022), “Sobre el anteproyecto de reglamento del SNI”, *Campus. Suplemento de Educación Superior*, 30 de junio, <<https://suplementocampus.com/sobre-el-ante-proyecto-de-reglamento-del-sni/>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- OEA (2016), *Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, <<https://www.oas.org/es/sadye/documentos/DecAmIND.pdf>>, consultado el 4 de septiembre, 2024.
- Olivares, Emir y Laura Poy (2018), “Promete AMLO destinar recursos para mejorar educación superior”, *La Jornada*, 16 de agosto.
- ONU (2007), *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2019/01/UNDRI-P_E_web.pdf>, consultado el 13 de agosto, 2024.

- Ortega, Ariadna (2020), “Coneval ‘ventila’ fallas en el programa de 100 Universidades de AMLO” *Expansión*, 8 de julio, <<https://politica.expansion.mx/mexico/2020/07/08/coneval-ventila-fallas-en-el-programa-de-100-universidades-de-amlo>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Ortiz Vidales, Salvador (1939), *Don Guillermo Prieto y su época: estudio costumbrista e histórico del siglo XIX*, México, Botas.
- Patiño, Josefina y Armando Alcántara (2020), “El Programa Nacional de Posgrados de Calidad en Suspense”, *Nexos*, 8 de enero, <<https://educacion.nexos.com.mx/el-programa-nacional-de-posgrados-de-calidad-en-suspense/>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado* (2022), “Decreto gubernativo número 125, mediante el que se crea la Universidad Intercultural del Estado de Guanajuato”, 30 de septiembre, <<https://normatividadestatalymunicipal.guanajuato.gob.mx/archivos/48c4a756d-0ce842a039b2ee9e3f05174.pdf>>, consultado el 13 de septiembre, 2024.
- Periódico Oficial del Estado. Órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Campeche* (2022), “Acuerdo del Ejecutivo del estado por el que se crea la Universidad Intercultural de Campeche”, 21 de septiembre, <https://uicam.edu.mx/__trashed/>, consultado el 13 de septiembre, 2024.
- Periódico Oficial de Tlaxcala* (2023), “Ley que crea la Universidad Intercultural de Tlaxcala”, 26 de mayo, <<https://sfp.tlaxcala.gob.mx/pdf/normateca/DECRETO%20CREACION%20DE%20LA%20UNIVERSIDAD%20INTERCULTURAL%20DE%20TLAXCALA.pdf>>, consultado el 13 de septiembre, 2024.
- Poder Ciudadano TV. (2023), “Frente Nacional de Estudiantes de Posgrado por México exigen a López Obrador intervenir en el Conahcyt ante desatención de su directora”, 18 de agosto, <<https://poderciudadano.tv/frente-nacional-de-estudiantes-de-posgrado-por-mexico-exigen-a-lopez-obrador-intervenir-en-el-conahcyt-ante-desatencion-de-su-directora/>>, consultado el 5 de septiembre, 2024.
- Presidencia de la República (2023), *5to informe de gobierno. Anexos estadísticos*, México, <<https://framework-gb.cdn.gob.mx/infor>

- me/760e7dab2836853c63805033e514668301fa9c47.pdf>, consultado el 3 de septiembre, 2024.
- Presidencia de la República (2020), “100 compromisos del presidente Andrés Manuel López Obrador, al 1 de septiembre de 2020”, <<https://www.gob.mx/presidencia/documentos/100-compromisos-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-al-1-de-septiembre-de-2020>>, consultado el 21 de mayo, 2024.
- Presidencia de la República (2018a), “Discurso de Andrés Manuel López Obrador, presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Mensaje a la nación desde el Zócalo de la Ciudad de México”, 1 de diciembre, <<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/discurso-de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos?idiom=es>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Presidencia de la República (2018b), *6to informe de gobierno. Anexos estadísticos*, México.
- Quiroga, Ricardo (2021), “El Censo de Población y Vivienda 2020 cuenta a los hablantes de lenguas originarias, pero omite a los autorreconocidos como indígenas”, *El Economista*, 26 de enero, <<https://www.economista.com.mx/arteseideas/Inegi-cuenta-por-primera-vez-a-la-poblacion-afromexicana-y-son-2.5-millones-de-personas-20210125-0094.html>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2022a), “Conaces 2022. ¿Hacia una nueva etapa de concertación?”, *Suplemento Campus Milenio*, núm. 948, 19 de mayo.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2022b), “Las universidades Benito Juárez y el fantasma del autoritarismo”, *Suplemento Campus*, 22 de octubre, <<https://suplementocampus.com/las-universidades-benito-juarez-y-el-fantasma-del-autoritarismo/>>, consultado el 4 de septiembre, 2024.
- Roldán, Nayeli (2021), “‘No lo evaluaron objetivamente’: titular del Conacyt defendió a Gertz ante Conapred para ingresar al SNI”, *Animal Político*, 15 de junio, <<https://animalpolitico.com/2021/06/titular-conacyt-defendio-gertz-manero-conapred-investigador>>, consultado el 13 de agosto, 2024.

- Sáez, Amaranta (2022), “Universidades para el Bienestar, tan cerca de la opacidad y tan lejos de la matrícula esperada”, *Cuestiones.com*, 21 de junio, <<https://cuestiones.com/nacional/universidades-bienestar-opacidad-matricula-4t-raquel-sosa/>>, consultado el 4 de septiembre, 2024.
- Sánchez, Israel (2023), “Pelean a Conahcyt derecho a SNIU escuelas privadas”, *Reforma*, 12 de junio.
- Sánchez Jiménez, Arturo (2018a), “Arrasa AMLO en ‘elecciones’ en universidades”, *La Jornada*, 18 de mayo.
- Sánchez Jiménez, Arturo (2018b), “Si es posible, habrá más recursos para ciencia y tecnología, promete AMLO”, *La Jornada*, 23 de agosto.
- Sarabia, Dalila (2022), “Comisión de Ética del CIDE resuelve que Romero Tellaeche sí plagió, pero no alcanzan votos para sancionarlo”, *Animal Político*, 7 de septiembre, <<https://animalpolitico.com/sociedad/romero-tellaeche-cide-plagio-votos>>, consultado el 4 de septiembre, 2024.
- SCJN (2023), “Ley que crea la Universidad Intercultural para la Igualdad del Estado de Aguascalientes”, 18 de septiembre, <<https://legislacion.scjn.gob.mx/buscador/paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=I-Ix9o0U5dicNKQizyVuOG92azWpjjxh9OBdZXI1x93cuNZ-MhqZk8K/fhrJU0ExF66zXeJNCdPx+FRFJ14IY6mQ==>>>, consultado el 13 de septiembre, 2024.
- SEP (2024), “Distribución de recursos. Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior, para el tipo superior U079. Ejercicio 2024”, 27 de marzo, <https://educacionsuperior.sep.gob.mx/pdfs/2024/Publicaci%C3%B3n_U079-2024.pdf>, consultado el 14 de agosto, 2024.
- SEP (2023a), “Boletín 171. En Aguascalientes habrá Universidad Intercultural para la Igualdad: Luciano Concheiro”, 23 de agosto, <<https://www.gob.mx/sep/es/articulos/boletin-171-en-aguascalientes-habra-universidad-intercultural-para-la-igualdad-luciano-concheiro?idiom=es>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- SEP (2023b), “Boletín 187. Aumenta matrícula de Universidades para el Bienestar Benito Juárez e Interculturales: SEP”, 9 de septiembre, <<https://www.gob.mx/sep/articulos/boletin-187-au>>

- menta-matricula-de-universidades-para-el-bienestar-benito-juarz-e-interculturales-sep>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- SEP (2023c), *Quinto Informe de Labores 2022-2023*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2018-2024/5to_informe_de_labores.pdf>, consultado el 6 de febrero, 2024.
- SEP (2022a), *Cuarto Informe de Labores 2021-2022*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2018-2024/4to_informe_de_labores.pdf>, consultado el 6 de febrero, 2024.
- SEP (2022b), “Propuesta técnica de la Secretaría de Educación Pública para modificar la denominación del programa presupuestario U079 ‘Expansión de la oferta de educación media superior’, como programa presupuestario ‘Fondo Federal para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior’”, mayo, <https://educacion-superior.sep.gob.mx/pdfs/2022/diagnostico_U079.pdf>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- SEP (2021), *Tercer Informe de Labores 2020-2021*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2018-2024/3er_informe_de_labores.pdf> consultado el 6 de febrero, 2024.
- SEP (2020), *Segundo Informe de Labores 2019-2020*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2018-2024/2do_informe_de_labores.pdf>, consultado el 6 de febrero, 2024.
- SEP (2019), *Primer Informe de Labores 2018-2019*, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2018-2024/1er_informe_de_labores.pdf>, consultado el 6 de febrero, 2024.
- SEP (s. d.), “Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior U079”, <<https://dgesui.ses.sep.gob.mx/programas/programa-de-expansion-de-la-educacion-media-superior-y-superior-u079>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Sheridan, Guillermo (2021), “Gertz Manero, a la sombra del plagio”, *El Universal*, 6 de julio, <<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/guillermo-sheridan/gertz-manero-la-sombra-del-plagio/>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Siicyt (s. d.), “Gasto en Investigación Científica y Desarrollo Experimental (GIDE) como Porcentaje del PIB”, <<https://www.siicyt.gob.mx/index.php/estadisticas/indicadores/item/gide-pib#:~:text=Es%20el%20porcentaje%20que%20representa%20el%20Gasto%20>>

- en,a%20precios%20de%20mercado%20en%20un%20a%C3%B1o%20dado>, consultado el 9 de septiembre, 2024.
- Toche, Nelly (2022), “Por quinta ocasión, en lo que va del sexenio, cambian las reglas para investigadores SNI”, *El Economista*, 26 de julio, <<https://www.economista.com.mx/arteseideas/Por-quinta-ocasion-en-lo-que-va-del-sexenio-cambian-las-reglas-para-investigadores-SNI-20220725-0092.html>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- Torres Cruz, Isaac (2024), “El director plagiaro e ilegal del CIDE es ahora emérito del SNI”, *Crónica*, 8 de julio, <<https://www.cronica.com.mx/academia/director-plagiario-e-ilegal-cide-emerito-sni.html>>, consultado el 4 de septiembre, 2024.
- Torres Cruz, Isaac (2022), “Otro revés para Conacyt: deberá pagar a investigadores de instituciones privadas”, *Crónica*, 10 de febrero, <<https://www.cronica.com.mx/academia/revés-conacyt-jueza-da-primer-sentencia-definitiva-investigadores-instituciones-privadas.html>>, consultado el 13 de agosto, 2024.
- UBBJG (2024), “Sedes”, <<https://ubbj.gob.mx/Sedes>>, consultado el 4 de septiembre, 2024.
- Ugalde, Luis Carlos (2019), “Crisis financiera de las universidades públicas estatales”, *El Financiero*, 13 de agosto, <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/luis-carlos-ugalde/crisis-financiera-de-las-universidades-publicas-estatales/>>, consultado el 21 de mayo, 2024.
- Valderrama, Brenda (2024), “La deficiente plataforma del Conahcyt”, *El Sol de México*, 6 de febrero, <<https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/la-deficiente-plataforma-del-conahcyt-11396781.html>>, consultado el 13 de septiembre, 2024.
- Valls Esponda, Jaime (2019) “Necesario construir una nueva ley General de Educación Superior con perspectiva de Estado”, *Noticias ANUIES*, 27 de noviembre, <<http://www.anui.es/noticias/necesario-construir-una-nueva-ley-general-de-educacin-superior-con>>, consultado el 15 de agosto, 2024
- Vera, Héctor (2021a), “Fondos del Sistema Nacional de Investigadores (SNI)”, *Nexos*, julio, pp. 40-41.
- Vera, Héctor (2021b), “Unrest grows about treatment of researchers and cronyism”, *University World News*, 21 de junio, <<https://www.uni->

iversityworldnews.com/post.php?story=20210621134039710>, consultado el 13 de agosto, 2024.

Vera, Héctor (2020), “La austeridad que destruye: el SNI y las universidades privadas”, *Distancia por tiempos*, blog de *Nexos*, 14 de octubre, <<https://educacion.nexos.com.mx/austeridad-que-destruye-el-sni-y-las-universidades-privadas/>>, consultado el 13 de agosto, 2024.

Vera, Héctor (2018), “Los cuatro jinetes de la evaluación: productivismo, reduccionismo, cuantofrenia y simulación”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 47, núm. 187, pp. 25-48.

Conclusiones y la agenda para el nuevo sexenio

Este libro ha sido elaborado por investigadores del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE), quienes buscan ofrecer perspectivas acerca de lo que sucedió en el sistema educativo mexicano en el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador. Presenta diversas panorámicas de análisis, cuyo conjunto pretende avanzar en la comprensión de los complejos procesos de orden político, social, cultural, organizativo, pedagógico, curricular y didáctico que se expresan en una diversidad de acciones educacionales durante un periodo específico de la vida de México.

Se trata de una obra que se construyó no sólo desde diferentes ángulos o contenidos disciplinarios, que conllevan en sí mismos una posibilidad epistémica de observar un conjunto de discursos y acciones educativas gestadas en el sexenio, sino que también se realiza desde el posicionamiento conceptual que cada académico tiene para delimitar un recorte de la realidad transformado en objeto de estudio. Ésta es precisamente la riqueza del material que se ha expuesto a lo largo de las secciones que integran la obra. La intención es tratar de salir de la lógica causa-efecto, blanco o negro, todo está bien o mal.

Las construcciones que se presentan en los diversos capítulos expresan la complejidad de analizar lo educativo, porque tal tarea puede ser efectuada desde diferentes aproximaciones disciplinarias e interdisciplinarias, como desde muy distintas orientaciones conceptuales e, incluso, ideológicas que se manifiestan no sólo en el conjunto de la obra, sino que se pueden identificar en las diversas secciones que componen cada capítulo.

De tal forma que las y los investigadores de temas educativos que participan en esta obra reconocen que la complejidad de perfilar como objeto de estudio la educación es, en realidad, un problema con distin-

tos planos y registros, una especie de caleidoscopio en donde los objetos de análisis se entrecruzan, de ahí la riqueza del conjunto de trabajos que forman parte de este libro. Riqueza que muestra el compromiso del IISUE para seguir estudiando la educación desde la diversidad, que lleva a un prisma de aproximaciones e interpretaciones.

La obra constituye un esfuerzo por conjuntar el análisis riguroso propio de los especialistas con el quehacer de la divulgación, con el fin de llegar a un público amplio que supere el ámbito de la academia (Mendoza, 1999). Su objetivo central, en el marco del cambio de gobierno, consiste en contribuir a los debates y decisiones sobre el rumbo del sistema educativo nacional.

Cabe resaltar que las participaciones de esta obra se concluyeron en vísperas de las elecciones del 2 de junio de 2024, lo que explica, en cierta forma, la incertidumbre acerca de la continuidad de las políticas impulsadas en el sexenio 2018-2024. Incertidumbre presente en cada cambio de gobierno, pues, por lo general, la llegada a la presidencia de una facción partidista diferente a la del gobernante que concluye ha significado la cancelación del modelo educativo anterior y la construcción de uno propio. Si bien esta situación es preocupante por los cambios que representa para el sistema educativo en su conjunto, se comprende como parte de los procesos democráticos mediante los cuales el pueblo de México elige a sus gobernantes. Sin embargo, no deja de representar un gran reto, pues, cuando ocurre, usualmente los cambios realizados por el gobierno anterior no han llegado a consolidarse cuando ya hay que dar otro viraje al rumbo del sistema.

En este sentido, la llegada de la doctora Claudia Sheinbaum Pardo como presidenta permite considerar cierta continuidad al proyecto educativo implementado por el gobierno lopezobradorista; esperemos que esto sea así. Las reformas en la materia requieren tiempo para consolidarse y también para valorarse de forma adecuada. Una distancia razonable permite realizar los ajustes que sean necesarios y brindar mejores resultados, como lo sugiere la mayor parte de las participaciones de este libro. Así, confiamos que el carácter propositivo de esta obra contribuya a nutrir los debates para mejorar la operación y los resultados de nuestro sistema educativo nacional.

Como el lector pudo apreciar, la obra se estructuró en un proemio y cuatro grandes secciones, de las cuales cabe recuperar algunos hilos transversales que se abordaron desde distintas perspectivas a lo largo del volumen.

Un primer debate es el que alude al financiamiento, a partir de una tesis básica que lo posiciona como condición prioritaria para la implementación del cambio normativo de gran calado que supuso este sexenio para la educación. En distintos apartados de los capítulos se argumenta esta relación central y se identifican grandes programas a los cuales se han dedicado recursos sustanciales, tales como el extenso programa de becas para los jóvenes, mismo que posteriormente se ampliaría a la educación básica, así como la creación de nuevos programas tales como La Escuela es Nuestra. La visión generalizada es que hay un desfase entre el avance normativo encaminado a garantizar el derecho a la educación de la población en general, especialmente en las edades típicas para asistir a la escuela, con respecto a los recursos presupuestarios que se brindaron al sistema educativo para respaldar dicha iniciativa. También se reconoce que existen otros factores que intervienen en esta brecha y, como posible punto de la agenda de investigación, se debe indagar acerca de los mecanismos de redistribución presupuestal en programas y proyectos que se desplazan hacia otros focos y a qué apuntan, tal es el caso de la dispersión directa y sus posibles riesgos de clientelismo.

Aspectos que se perciben como positivos de la reforma en la educación básica son los esfuerzos realizados para fomentar la participación de los actores educativos (maestros y padres de familia) en la gestión escolar; no obstante, también se aprecia que las medidas instrumentadas para ello resultan inciertas debido a la falta de mecanismos que brinden claridad sobre su funcionamiento y eficacia. Tal es el caso de programas como el ya citado La Escuela es Nuestra y el funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares, uno orientado a distribuir recursos a las escuelas con la participación de los padres de familia y el otro dirigido a tomar las decisiones técnico-pedagógicas para mejorar los logros de aprendizaje de los alumnos. De esta forma, aunque parece pertinente incrementar la participación de los actores en la toma de decisiones en

las escuelas, es poco lo que se sabe sobre su funcionamiento y resultados, lo cual limita la posibilidad de corregir, ajustar o apoyar el desarrollo de este tipo de estrategias, sobre todo porque sólo ha funcionado en tres ciclos escolares.

Resalta, en varios apartados, la necesidad de ampliar los esfuerzos gubernamentales para concretar muchas de las propuestas contenidas en la reforma educativa que todavía distan de cumplir su cometido y avanzar en el establecimiento de mecanismos que hagan posible la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la educación, sirviendo de respaldo y defensa a todos aquellos que vean vulnerado este derecho.

Al mismo tiempo, se asume la necesidad de involucrar otras variables importantes al estudio del financiamiento a la educación, como el factor tiempo frente a programas que chocan frontalmente con la inercia de las políticas de asignación de recursos consolidadas en la Secretaría de Educación Pública (SEP) en al menos los últimos 30 años. Esta impronta pone en marcha la creatividad de las autoras y los autores de este volumen, en el sentido de problematizar las herramientas teóricas y metodológicas tradicionales de análisis de políticas. Incluso sin los planteamientos de la llamada cuarta transformación, es muy sugerente la posibilidad de analizar este objeto de estudio con la incursión de otros enfoques como parte de nuestra propia agenda.

Un segundo tema transversal, que se aborda en distintos apartados, refiere a que el reto principal de la reforma educativa de López Obrador consistió en proponer la formación de un nuevo tipo de ciudadano, que sirviera para contrarrestar los principios meritocráticos e individualistas presentes en el modelo educativo anterior. La propuesta de crear la Nueva Escuela Mexicana (NEM) tuvo el objetivo de virar los procesos de formación hacia un modelo crítico, humanista y comunitario que sirviera al bienestar de las mayorías, así como el de garantizar el acceso a la educación de los 0 a los 23 años y procurar una mejor integración entre los distintos niveles educativos, bajo un modelo de excelencia, inclusivo, pluricultural, colaborativo y equitativo.

Como se puede advertir, el reto no es minúsculo y sólo puede significar un esfuerzo a largo plazo que involucra distintos planos. El primero refiere a las docencias en al menos dos grandes dimensiones: por

un lado, el análisis de las tensiones entre el principio sexenal de revalorización docente, pero sin la desaparición o transformación del sistema de evaluación que entronó la reforma del sexenio peñista, y por otro, la tensión-fragmentación del sistema de formación de maestros, tanto inicial como continua, en el marco de la reforma curricular de 2022 que va del nivel preescolar al medio superior.

Al mirar la obra en su conjunto, es posible señalar que los análisis en torno a las docencias se distancian de los estudios sobre el financiamiento, en el sentido de introducir la lógica de las tensiones para analizar este tipo de políticas.

En la línea de mejoramiento y transformación de las escuelas normales, se observa una mayor participación de dichas instituciones en la construcción de los planes de estudio mediante la estrategia del codiseño, cuestión que ha contribuido fuertemente a la autonomía curricular y, con ello, a articular en el ámbito local los procesos de formación inicial.

En cuanto a la formación continua, es importante añadir a la tensión entre la fragmentación de este sistema y el codiseño, la necesidad de reflexionar en torno a este tipo de formación en el marco de una reforma curricular, en tanto plano diferenciado de la trayectoria profesionalizante de las docencias; es decir, independientemente de que las maestras y los maestros cursen posgrados o especializaciones. Esta distinción muestra que la visión escolarizante sobre lo que se necesita para operar un cambio curricular no responde a la materia prima de dicho cambio, que es la práctica. Un curso en línea, cursos en cascada, entre otras acciones de formación escolarizante, no necesariamente parten de la experiencia docente como objeto de un proceso de cambio, vía la interpelación de los planteamientos centrales de la reforma curricular como proceso de construcción de sentido. Esta discusión lleva al terreno de los modelos de implementación y desarrollo curricular, pues la visión tradicional de *aplicar* cambios curriculares está mostrando sus límites, por lo que la agenda política apunta a un giro necesario respecto de la formación docente de cara a la puesta en marcha de la NEM.

El segundo plano alude, propiamente, al campo del currículum correspondiente a las reformas de la educación preescolar, primaria y secundaria, así como la realizada para la educación media superior.

Las ideas iniciales a partir de las cuales se estableció la política educativa de este sexenio no contemplaban la realización de reformas curriculares, pues en el Programa Sectorial de Educación sólo se expresó la necesidad de realizar algunas adecuaciones al respecto. Empero, tuvieron lugar reformas radicales, como la que se impulsó en las escuelas normales, en la educación básica y la media superior.

La autonomía profesional del magisterio finalmente fue reconocida con mayor claridad en las reformas curriculares realizadas en la educación básica, media superior y en los planes de estudio de las normales. Este tema, que asume el profesionalismo de las y los docentes del país, reconoce el espacio que tienen para argumentar y realizar ajustes en el trabajo didáctico que realizan con sus estudiantes.

Mención singular merece la reforma al Plan de Estudios de la educación básica publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en agosto de 2022, el cual, de manera explícita, establece que está fincado en cuatro principios: la integración del currículo, la autonomía profesional de las y los docentes, el establecimiento del vínculo escuela-comunidad y el reconocimiento del derecho a la educación. Con el vínculo escuela-comunidad se pretende que cada plantel busque articularse a las necesidades, la cultura y el contexto del entorno que la rodea, a partir de lo cual lleve a cabo una reinterpretación de los contenidos expresados en los programas sintéticos.

Dicha tarea deberá llevarse a cabo en los Consejos Técnicos Escolares, cuya función fue redefinida en 2023, lo que los dotó de una serie de insumos y orientaciones para la realización de tal encomienda. Si bien se dio seguimiento al funcionamiento de los consejos, tanto institucional como por grupos de investigación de diversas instituciones públicas, no siempre se logró que su forma de trabajo respondiera a lo que se esperaba de ellos. Ciertamente, habrá necesidad de reconocer que las actividades que se les pedía realizar en cada sesión rebasaban de manera significativa los tiempos de trabajo destinados. Sin embargo, se superó la visión de asignarles tareas claramente cronometradas y se estableció

una orientación educativa, para lo cual se ofrecieron diversos recursos e insumos que permanecieron en la página web de la SEP, misma que fue rediseñada en su estructura.

Las y los docentes tuvieron múltiples reacciones ante la reforma, el proceso de apropiación no fue sencillo y las respuestas han sido muy variadas. En todos los casos, ésta generó incertidumbre, ya que el plan de estudios no proponía una serie de pasos a seguir para el trabajo en el aula. La coherencia entre autonomía profesional y el codiseño curricular creó diversas dificultades. La forma de enfrentarlas dependió tanto del liderazgo académico que pudiera ejercer el director como de la participación de los integrantes del Consejo Técnico Escolar.

En educación secundaria esta tarea se volvió altamente compleja, pues en los hechos los campos formativos se agruparon en las materias que de manera tradicional existen en el plan de estudios. Los nombramientos asignados a los docentes en este nivel influyeron claramente en dicha situación. Esto los llevó a buscar muchas formas de llevar a la práctica lo que interpretaban del Plan de Estudios; hubo quienes hacían una separación entre lo que se discutía y acordaba en el consejo y lo que realizaban en su clase, y aquellos que abiertamente rechazaban la propuesta.

Un año es muy poco tiempo para juzgar el impacto de la reforma. No obstante, en este contexto, es innegable que ha sido la más discutida en el país, en donde especialistas, docentes, *edutubers* y muchos otros sectores interesados en la educación expresaron puntos de vista a favor y en contra. Igualmente, ha sido la más judicializada en virtud de la cantidad de amparos que desde diversas organizaciones sociales se promovieron para detener o suspender su avance.

La elaboración de una nueva familia de libros de texto gratuitos fue campo de debate en el país y en las escuelas. En particular, la eliminación de varias opciones editoriales para los libros que se emplean en secundaria causó incomodidades importantes.

La organización de una familia de textos elaborada por docentes, con apoyo de un grupo de académicos universitarios, quienes estuvieron acompañando el proceso, significó un elemento importante en la construcción de dichos textos escolares. Éstos, organizados por proyec-

tos, buscaron adecuarse a la estructura del plan de estudios por campos formativos, pero se estructuraron desde la perspectiva de proyectos de aula, de escuela y de comunidad, dejando a los Consejos Técnicos Escolares y a los docentes, en el uso de su autonomía profesional, la decisión respecto de cómo asumir dicha organización escolar. Lo anterior se complementa con un libro denominado *Nuestros saberes*, que contiene lecturas y orientaciones para estudiantes, maestras y maestros, así como para padres y madres de familia o quienes realicen la actividad de tutoría de los estudiantes. De igual forma, se construyó un libro sobre *Múltiples lenguajes*, cuya tarea es acercarlos a muy diversos temas que pueden ser de interés educativo.

En el caso de los libros de secundaria, quedó claro que la búsqueda de la integración curricular mediante campos formativos se convirtió en una dificultad en el mayor número de escuelas secundarias, dado que los nombramientos de los docentes son por disciplina, razón por la cual el campo formativo está presentado en secciones que representan las diversas disciplinas que se abordan en este nivel. La formalización de contratos docentes se convirtió en un impedimento para lograr la integración curricular establecida. Tema aparte es el caso de las telesecundarias, en donde el trabajo de un curso en un grado escolar recae en uno o dos docentes, lo que permitió avanzar en la integración en este nivel educativo.

En torno a los cambios en la educación media superior, el Marco Curricular Común de la Educación Media Superior (MCCEMS) representa una propuesta alternativa en términos ontológicos, epistemológicos y pedagógicos, aunque con asuntos de fondo por resolver para su implementación. Las llamadas progresiones de aprendizaje y el necesario trabajo colegiado entre las y los docentes requieren de la construcción de entramados institucionales que favorezcan la formación del magisterio, así como el trabajo multi e interdisciplinario. Lo anterior compromete el aprendizaje de las y los alumnos, más cuando se reconoce la relevancia de la educación media para la cristalización de aprendizajes base para continuar con la educación superior o la incorporación al campo laboral, así como el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Como puede observarse, la relación entre formación docente y cambio curricular es un debate de primer orden para el sexenio por venir, pues es notable que las reformas, tanto de las normales como del nivel medio superior y básico, necesitan reforzarse en los proyectos y programas gubernamentales que luchen contra inercias muy arraigadas en el magisterio mexicano; desmontar décadas de desprofesionalización y de esperar recetas requiere de políticas que generen condiciones básicas para el trabajo colectivo y llevar a cabo los procesos de deliberación curricular. Lo anterior apunta, necesariamente, a la revisión de las condiciones laborales de las docencias. En el sexenio analizado, se basificaron 960 000 docentes y se aumentaron los sueldos en 48% (Presidencia de la República, 2024), sin duda un avance que se espera mantenga una trayectoria creciente, en aras de generar mejores condiciones para construir los cambios educativos echados a andar.

Un cuarto eje es el análisis de las políticas en materia de educación superior y de ciencia y tecnología que se concentraron en el cuarto capítulo.

La política sexenal fue de fuertes contrastes entre el marco jurídico, sumamente ambicioso, y los resultados concretos, muchas veces contradictorios, deficientes o inexistentes. Gran parte de los esfuerzos quedaron en el papel, en particular el referido a la gratuidad de la educación superior. Dado que a pesar de que la ley estipula la creación de un fondo federal especial para la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, con el fin de subsanar los ingresos perdidos por parte de las instituciones en materia de cuotas a cargo de las familias de los estudiantes, la política de la gratuidad no se concretó. Como resultado, la meta de alcanzar 50% de cobertura en educación superior durante el periodo también quedó trunca; para el final del sexenio, la tasa bruta de cobertura llegó apenas a 43.5 por ciento. Es decir, el país está lejos de alcanzar la prometida gratuidad y universalización de la educación superior.

A su vez, el nuevo subsistema de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, con más de 200 sedes en 31 estados —equivalente al doble de lo propuesto para el sexenio—, no tuvo los resultados esperados en términos de la matrícula ni de la calidad deseada. Al con-

trario, el programa se caracterizó por su alto nivel de conflictividad, sobre todo en la contratación y dimisión de profesores, y en la respuesta a las protestas por parte de las y los alumnos, quienes exigieron mejores condiciones de infraestructura. En cuanto a las universidades interculturales, el presupuesto no siguió el ritmo del crecimiento del subsistema, que aumentó en ocho instituciones y miles de estudiantes, minando la capacidad de las otras instituciones de educación superior para cumplir con su misión de proveer una educación pertinente y de calidad, en favor de las minorías étnicas.

Los conflictos políticos también surgieron durante el proceso de aprobación de la Ley General de Educación Superior, ante la aparente omisión, por parte de los legisladores, de las garantías constitucionales de la autonomía universitaria, y empeoraron la crisis financiera y de gobernabilidad en las universidades estatales. A su vez, la reforma al Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII) se ensombreció por las sospechas de algunas dictaminaciones que reflejaron favoritismo hacia miembros y familiares de altos funcionarios, así como por la forma un tanto caótica y poco funcional del nuevo sistema de evaluación por pares. Una cuestión crítica se presenta en las evaluaciones para quienes se postulan al campo de la educación, pues en ocasiones se busca aplicar los criterios de valoración que han sido dominantes en el campo de la psicología, estos últimos más cercanos a la evaluación que se realiza en ciencias básicas.

Por otro lado, la reforma al sistema de posgrados tuvo efectos no previstos, cuando excluyó de forma desproporcionada a programas en estados de alta marginación, lo que dejó sin beca a miles de estudiantes de bajos recursos. Aunque hubo avances en términos de política y legislación de alta tecnología, incluyendo la inteligencia artificial y la robótica en la educación superior, faltó voluntad política para asignar recursos a esas áreas. Lo mismo ocurrió con la inversión en ciencia y tecnología, que sigue lejos de alcanzar la meta de 1% del producto interno bruto (PIB), a pesar de dos décadas de legislación que promete poner a México a la altura de sus pares regionales.

En resumen, los análisis presentes en los diferentes capítulos apuntan en distintas direcciones que, aunque no son opuestas, tienen matices

ces. Se observan las tensiones y brechas en un péndulo que va de lo insalvable al reconocimiento de que seis años para advertir los cambios es poco. En ese vaivén, es interesante cómo surgen los temas de la agenda, desde el mejoramiento en el aumento y distribución del financiamiento hasta la necesidad de reorganizar la lógica de operación de las reformas educativas en congruencia con los cambios que se proponen, como es el caso de las políticas curriculares del sexenio.

Esta consideración sobre el tiempo de maduración de una política gubernamental abre varias preguntas relevantes para la investigación, metodológicamente hablando. ¿Qué debemos considerar para analizar en el tiempo una política que podríamos llamar temprana? ¿Es posible aplicar adjetivos tan definitivos como *éxito* o *fracaso* cuando interviene este factor tiempo? ¿Cómo se califica el impacto de las inercias del sistema educativo preexistentes ante los cambios planteados? ¿Qué explicarían las correlaciones entre disminución de presupuesto y su desplazamiento a otros programas del ramo? ¿Por qué vacilamos entre afirmar que el financiamiento es lo primordial para lograr el “éxito”, pero al momento se admite que también hay otros factores? Entonces, ¿qué peso tienen dichos factores en la ecuación del éxito o fracaso? Y en el fondo, ¿cómo influyen los posicionamientos políticos de las personas investigadoras al momento de afirmar tales valoraciones?

Una de las lecciones más importantes de la experiencia de revisar tanto las propuestas como algunos de los resultados de la administración 2018-2024 del gobierno federal ha sido que un acercamiento crítico y constructivo a las políticas educativas revela cómo su formulación deja ver esfuerzos, con frecuencia bien intencionados, pero parciales y fragmentarios en el planteamiento de los diagnósticos, así como sus implicaciones para diferentes tipos de contextos y prácticas educativas.

Ante esto, en el libro se perfilan distintas formas de salir al paso. Se asume que en la elaboración de políticas públicas deben estar muy claramente identificados los problemas a ser atendidos, los medios que se proponen, los recursos de que se dispone, las condiciones que se tienen que atender y la flexibilidad para su aplicación, dada la gran diversidad y pluralidad de los entornos escolares en nuestro país.

En principio no se podría estar en desacuerdo con este tipo de aseveraciones, pero ¿qué es definir claramente el problema de una política? Por ejemplo, en distintos apartados del volumen, al abordar el tema del aprendizaje, se alude a categorías como calidad de los contenidos curriculares, pero ¿en función de qué referente son de calidad? ¿Qué definición de calidad es consensual? Estas preguntas instalan la complejidad de definir con claridad el problema de la política curricular. Problematizar esta lógica implica asumir que la diversidad no es motivo de flexibilidad de la aplicación de las políticas, sino el punto de partida de ellas, lo cual invierte las bases centrales en su diseño. Lo anterior alude, entonces, a revisar desde dónde entendemos el diseño y la operación de las políticas, si son procesos lógico-lineales o que aspiran a serlo y si admiten los binarismos éxito-fracaso como naturales, cuando también estos términos se pueden cuestionar.

Las políticas educativas son conjuntos de acciones de gran complejidad, porque en ellas subyacen muchos componentes, condiciones y actores educativos que intervienen en las acciones y los desempeños cruciales para su operación. Entender las políticas como construcción de sentido y no como pasos sucesivos que son distorsionados por la realidad conlleva a otras categorías de análisis respecto de cómo se evalúan sus avances y obstáculos; complejizar el entendimiento de estos procesos es crucial para la investigación educativa.

Un aspecto que también resalta de la revisión de las políticas es la falta de autocritica del propio sistema educativo sobre sus limitaciones para instrumentar ambiciosas políticas nacionales. Las variaciones y los aprendizajes de los nuevos equipos se enfrentan a las inercias de los ya existentes en la SEP, al tiempo que dichos procesos generan resistencias muy fuertes. Estos aspectos no siempre pueden cuantificarse, pero afectan las posibilidades de operación.

Alejarse de las visiones instrumentalistas de las políticas conlleva otra lección y es que en materia de mejora educativa la colaboración horizontal entre contexto social, familia, alumnos, docentes, planteles, instituciones y subsistemas, autoridades educativas y actores de la investigación educativa resulta imprescindible.

De cara al inicio del nuevo gobierno encabezado por Claudia Sheinbaum se perfilan asuntos por atender en materia de educación, a manera de agenda. Algunos derivados del sexenio que concluye y otros más que responden a problemáticas recurrentes de nuestro sistema educativo.

Resultaría deseable una estrategia puntual para dar consistencia e impulso al ideario del artículo 3º constitucional vigente, en particular para establecer en el Plan Sectorial de Educación 2024-2030 mecanismos claros y financiamiento suficiente para hacer efectivo el derecho a una educación valiosa y significativa para los menos favorecidos y quienes se encuentran en rezago educativo. Ello implica mejorar la infraestructura, priorizando la atención en localidades con desventajas sociales, tales como periferias urbanas, zonas rurales y fronterizas.

En general, es menester asegurar la suficiencia de recursos para cumplir con los compromisos establecidos por el Estado con respecto al derecho a la educación. Aunado a ello, se requieren políticas de transparencia y acceso a la información que brinden certeza sobre la magnitud y el uso de los recursos educativos.

En torno a las leyes secundarias, es impostergable revisar sus inconsistencias, sobre todo las correspondientes a la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros y la Ley General de Educación Superior, las cuales se contraponen con postulados centrales de revalorización del quehacer docente y de la evaluación en sentido formativo.

Dadas las reformas curriculares, así como los giros ontológicos y epistemológicos que caracterizan a la NEM, es necesario reorganizar la lógica de la formación continua y afianzar la política de codiseño para la educación inicial. En el caso de la educación media, la formación continua no escolarizante se vuelve imprescindible para la concreción del MCCEMS, que exige de la autonomía docente, así como del trabajo colaborativo multi y transdisciplinario. De manera paralela, es urgente avanzar en la mejora de las condiciones laborales del profesorado en todos los niveles educativos; en particular, es necesario revisar los modelos de contratación por hora/clase establecidos en el sistema educativo a partir de la educación secundaria.

Una deuda pendiente es la construcción de políticas educativas que prevean la justiciabilidad y la exigibilidad del derecho a la educación, así como mecanismos para su defensa y cumplimiento. Ello se torna apremiante ante las desigualdades que caracterizan a la sociedad mexicana. Hay que admitir, en este punto, que el presente libro aporta elementos en torno a la desigualdad y la inequidad en general, y aborda las poblaciones con discapacidad y los pueblos indígenas, en particular, en educación superior. No obstante, en cuanto a otros niveles educativos o respecto de las políticas dirigidas a grupos sociales como los pueblos afrodescendientes, las mujeres y las personas de la diversidad sexual, aún quedan pendientes aportaciones significativas desde la investigación educativa.

Tal como se avizora el panorama, el gobierno de Sheinbaum continuará y ampliará los programas de becas en los diferentes niveles educativos. Sin embargo, habría que focalizar su distribución en sectores desfavorecidos bajo principios de equidad, aunado a apoyos alimentarios y educativos que favorezcan el derecho a aprender. Otro asunto que requiere un puntual seguimiento es la formulación de políticas para garantizar el derecho a la educación de los 0 a los 23 años; es decir, desde el nivel inicial hasta la educación superior, bajo los principios de obligatoriedad, universalidad, inclusión, gratuidad y laicidad.

En el caso de la educación inicial queda pendiente concretar la Política Nacional de Educación Inicial de 2022, en particular, ampliar sus modalidades (escolarizada y no escolarizada), reconociendo el alcance de la educación en los primeros años de vida y su impacto en el desarrollo integral de las personas. Por su parte, en la educación media superior, con su obligatoriedad alcanzada en 2012, se esperaba su universalización en 2021. Empero, aún estamos lejos de dicha meta, en parte, por problemas lacerantes como la baja eficiencia terminal y el abandono escolar. Ante dicho escenario, sería loable la definición de políticas que atajen estas problemáticas, orquestando esfuerzos entre los diferentes subsistemas en el ámbito federal, local e interinstitucional, así como la construcción de políticas que promuevan el retorno escolar de aquellos jóvenes que han abandonado sus estudios.

En el nivel superior, si bien la Ley General de Educación Superior arroja nuevos bríos, queda pendiente atajar ciertas tensiones, por ejemplo: 1) la formulación de mecanismos de ingreso vs. la capacidad real de las instituciones para formar con equidad y justicia a miles de jóvenes; 2) la cobertura vs. la calidad de la oferta educativa; 3) la creación de nuevos sistemas para población focalizada vs. el desmantelamiento de instituciones estatales con flaquezas económicas que vulneran su estabilidad y funcionamiento; 4) la apertura de nuevas instituciones en zonas marginadas vs. las carencias de infraestructura y profesionalización docente, y 5) la creación de nuevas carreras vs. las limitaciones para incorporarse al mercado laboral. Todo lo anterior configura un escenario complejo para garantizar la obligatoriedad, la universalidad, la inclusión y la gratuidad.

Por último, otro reto que atraviesa a todo el sistema educativo corresponde a la definición y el desarrollo de políticas desde la diversidad como punto de partida, en donde los grupos sociales que han sido históricamente excluidos no sólo sean reconocidos desde las acciones afirmativas, sino que dicha diversidad reorganice la lógica de segregación o generación de apéndices en el sistema educativo, como los programas compensatorios. Lo anterior conlleva un giro ontoepistémico para el campo de las políticas en cuanto espacio de producción de saberes y, por supuesto, en las prácticas y los procesos que desata. Esta tarea no es menor, pero advertir su necesidad sigue en la ruta de procesar las demandas de grandes grupos de la población mexicana.

Tanto en el ámbito del financiamiento como en el pedagógico, se requiere del diseño de modelos incluyentes que favorezcan el aprendizaje, reconociendo las diferencias y las capacidades del alumnado, independientemente de su condición de vida. Ello implica, por lo menos: 1) formar al profesorado en conocimientos y habilidades para trabajar con grupos diversos (que en el fondo son todos los grupos escolares); 2) garantizar condiciones de inclusión en las escuelas, y 3) trabajar en la identificación y la eliminación de las barreras institucionales y para el aprendizaje en todos los niveles educativos.

Como comunidad dedicada al estudio de la educación y la universidad, observamos algunas líneas que pudieran incluirse en la defini-

ción de una agenda de la investigación educativa, orientada a establecer un diálogo permanente con los tomadores de decisiones, el sector educativo en su conjunto y la sociedad civil, así como coadyuvar en la definición, la instrumentación, la evaluación y el seguimiento de las políticas educativas en nuestro país durante el sexenio 2024-2030.

Una agenda de la investigación educativa ciertamente indica un rumbo, criterios, estrategias y metas acotadas, pero siempre bajo una intencionalidad de largo aliento para armar un proyecto educativo basado en la realización plena de los derechos humanos. En este sentido se reconoce que el corazón de la agenda es el derecho a la educación de todas y todos sin distinción, en aras de alcanzar su goce pleno para las generaciones presentes y futuras.

Un proyecto educativo de nación es un asunto que compromete a distintos sectores y camina por varios frentes. Uno es el que corresponde a las definiciones de políticas y gestiones de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Otro es el que compete a las instituciones que se dedican a la práctica social de la producción de conocimiento e investigación educativa. Lo ideal es establecer puentes e intercambios entre dichas instancias.

La investigación en educación forma parte de las tareas de diversos centros y organizaciones sociales. Es importante mantener y fortalecer su dinamismo, avanzar en las formas de obtención y análisis de la información del sistema educativo y, al mismo tiempo, continuar con la diversificación de formas de difusión del conocimiento obtenido a través de los tradicionales medios académicos, pero también en los diversos foros de divulgación que hemos experimentado en los últimos años.

Una cuestión relevante para la construcción de dicha agenda es considerar que toda política educativa puede analizarse desde dos grandes perspectivas: la más general, que alude al análisis de los aspectos estructurales (legal, normativo, financiero, etcétera), y aquella que considera, desde un plano más particular, la participación y la agencia de los actores educativos.

En este orden de ideas, tal vez un primer paso sea abrir un observatorio que dé seguimiento a las políticas públicas en el sector educativo, que permita la valoración rigurosa de las propuestas y las estrategias

en el ámbito de la educación formal en sus diferentes niveles y modalidades, así como las que se planteen para áreas concomitantes como la cultura, la investigación científica y la innovación tecnológica. De manera específica, dadas las políticas de austeridad que han generado recortes sustanciales, convendría indagar los efectos de las reformas en el financiamiento educativo y correlacionar las pérdidas en ciertas partidas por su redireccionamiento a otros programas de gobierno, como las becas. También es necesario abordar las características y el aporte de las diversas fuentes (federal, estatal, municipal, particular, etcétera) al financiamiento de la educación e, incluso, los gastos de los hogares en bienes y servicios extraescolares (por ejemplo, equipo de cómputo, *tablets*, celulares, internet, cursos de regularización, idiomas, entre otros).

En el plano del análisis de la participación y agencia de los actores educativos, es importante que la investigación contemple analizar, con todo rigor, los mecanismos que los actores pondrán en marcha para la implementación de la reforma en espacios institucionales contextualizados, así como los diferentes procesos escolares que se gestarán a partir de los nuevos lineamientos, sin olvidar las prácticas y los significados que se irán construyendo a partir del nuevo modelo, más aún si se considera que éste plantea la configuración de escuelas orientadas a la construcción social del bienestar. Así, además de los profesores y estudiantes, la comunidad, los padres de familia, los empresarios y los funcionarios serán protagonistas en los nuevos escenarios educativos abiertos a la investigación. Lo anterior resulta relevante si se reconoce en los diversos actores la capacidad de agencia y transformación en todo proceso de cambio.

Mención especial merece la investigación educativa focalizada hacia la actividad docente y el currículum. En el caso de la investigación sobre la labor de las maestras y los maestros, es vital reconocerles como agentes y autores de su proceso formativo. Por ello, se estima necesario promover su participación que dé cabida al diseño de proyectos emanados de las problemáticas y realidades que viven como agentes educativos. Esto podría estimular la refundación y la reunificación de las instancias a cargo de la formación de docentes de educación básica, pues destaca la emergencia del problema de la formación docente para

que adquiriera su verdadero estatus como problema público legitimado, susceptible de alcanzar un lugar en la selección y jerarquización del conjunto de problemáticas que enfrentan todas las administraciones gubernamentales en el marco del sistema educativo mexicano.

Por su parte, la investigación sobre el currículum en el marco de la NEM traza algunas temáticas, por ejemplo, la formulación de estudios a profundidad sobre el currículum de la educación básica y su articulación con el de la formación docente. Sobre este último, habría que indagar las perspectivas de maestras y maestros como formadores de formadores. Se hace necesario también profundizar el estudio acerca de las escuelas normales y las actividades de formación en las prácticas comunitarias para conocer cómo se trabajan los proyectos. Algunas preguntas guía pudiesen ser: ¿Cómo se han formado las y los maestros en el trabajo por proyectos? ¿En este momento podrían defender un proyecto escolar construido autónoma y colegiadamente?

En cuanto a la puesta en marcha y gestión del currículum en las normales a partir del codiseño surgen algunas preguntas de estudio: ¿Cómo se desarrollan las prácticas colegiadas de la autonomía curricular? ¿Qué principios éticos y pedagógicos se movilizan en las prácticas de autonomía curricular? ¿Cómo se construyen las relaciones intersubjetivas y de poder entre maestras, maestros y personal directivo para un ejercicio de la autonomía curricular en su complejidad? Estas preguntas colocan en el centro la realización de estudios a profundidad sobre el tema de la autonomía curricular, no separada de la autonomía del magisterio.

En el caso de la educación media, es imprescindible continuar con estudios que problematicen las trayectorias de las y los estudiantes en aras de ubicar aquellas situaciones excluyentes, a la par de indagar cómo la actividad docente y el sistema escolar puede revertir los procesos de abandono al mismo tiempo que faciliten el regreso exitoso a los entornos educativos. Desde el ámbito pedagógico, es importante realizar estudios acerca de la implementación del MCEMS, en particular, respecto de la concreción de las progresiones de aprendizaje, reconociendo las dimensiones institucionales y contextuales en que se gestan los procesos de formación.

Finalmente, las políticas educativas destinadas a los pueblos originarios, afroamericanos, personas de la diversidad sexual, personas con discapacidad, migrantes, entre otros grupos sociales, plantean, sin duda, los retos más complicados para el nuevo gobierno, porque son insostenibles las visiones compensatorias, pero también porque el marco normativo desde esa visión no se traduce en acciones. La agenda del reconocimiento de las diferencias como un tema nacional y no como algo que ocurre al margen de la sociedad es, sin duda, un paso necesario para México, definido como un país multicultural y plurilingüe.

El campo de la educación en el país es muy vasto y es posible estudiarlo desde muy diferentes y amplios objetos de estudio, por lo que es necesario continuar con la diversificación, sin relevar uno sobre el otro. Asimismo, como se observa en el IISUE y en el escenario nacional del campo, es fundamental seguir impulsando la realización de indagaciones que procedan de distintas disciplinas enfocadas en la educación, así como desde diferentes corrientes de pensamiento que ofrecen análisis y explicaciones diversas sobre lo que acontece en el sector. Analizar políticas, procesos de desarrollo institucionales, visiones y actuaciones de los diversos sujetos de la educación, así como proyectos curriculares, didácticos, de uso de tecnologías digitales, pero también de uso de técnicas en condiciones rudimentarias es una tarea fundamental para la educación mexicana. En estricto sentido, una agenda de investigación en educación nunca se agota, aún hay horizontes por emprender, como los que anteriormente hemos señalado.

REFERENCIAS

- Mendoza Rojas, Javier (1999), “Tiempo educativo mexicano V”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 4, núm.7, pp. 167-177.
- Presidencia de la República (2024), *6o Informe de gobierno (versión estenográfica)*, <<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-6-informe-de-gobierno>>, consultado el 7 de septiembre, 2024.

La educación en el sexenio 2018-2024. Miradas desde la investigación educativa.

Se publicó en acceso abierto en octubre de 2024.

En su composición se utilizaron las familias Garamond y Meta.

La formación tipográfica estuvo a cargo de Jonathan Girón Palau y Eugenia Calero.