

EJERCICIO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA DE CALIDAD EN MÉXICO

MANUEL I. ULLOA

*En honor a la memoria de
Carlos Muñoz Izquierdo*

Una revisión del estado que guarda la educación obligatoria en nuestro país como resultado de las políticas, planes, programas y acciones que los gobiernos comprometieron ante la nación (entre 1958 y 2018) para garantizar el ejercicio de su derecho a la educación a que constitucionalmente está obligado el Estado mexicano, me ha llevado a revisar y evaluar a lo largo de esos años numerosos planes y programas que van de una reforma educativa a otra, pasando por una modernización e inclusive una llamada “revolución educativa” que permite comprobar cómo estos gobiernos —incluido el de Peña Nieto— han defraudado a numerosas generaciones de mexicanos con el incumplimiento reiterado de los compromisos que en sus respectivos periodos asumieron. Estos incumplimientos, que se expresan en números e indicadores en este capítulo, describen los graves daños que esas acciones y omisiones causaron y siguen ocasionado a millones y millones de mexicanos para quienes han sido y son irreparables, debido a que nuestras vidas son irrepetibles.

LA RECTORÍA DEL ESTADO EN LA EDUCACIÓN

En este periodo, los gobiernos del PRI, pero en años recientes también del PAN, fueron compartiendo y entregando al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) —desde que se creó con el apoyo de la CTM en 1943— la rectoría de la educación pública de la que eran responsables,

hipotecando y dilapidando con ello las oportunidades y posibilidades de lograr por medio de ella una vida de mejor calidad, con mayor inclusión social, política, económica y cultural para millones de mexicanos, incluidos los maestros y trabajadores de la educación pública.

La imposición del SNTE con el carácter de organización sindical única, tuvo lugar cuando fue secretario de Educación por primera vez Jaime Torres Bodet y significó —por decisión de la autoridad, no de los maestros— la desaparición de organizaciones pedagógicas, mutualistas y sindicalistas independientes de maestros que le habían antecedido, pero sobre todo implicó la subordinación de los maestros a esta organización corporativa del Estado para: su ingreso al trabajo, promoción laboral, tramitar su movilidad a otro centro de trabajo, la gestión y obtención de préstamos para vivienda, automóvil o, de corto plazo, la prestación de su seguro de vida por accidente, pensión o jubilación y también de los trámites que sus familiares deben realizar para el pago de gastos de marcha, al ocurrir su deceso. En suma, hipotecó para siempre toda la trayectoria profesional y personal de la vida de los maestros y trabajadores de la educación, la cual quedó determinada por su relación con el SNTE.¹

Como consecuencia de lo anterior, quedó anulado el mérito profesional y el reconocimiento colegiado de sus pares como vía de ingreso, distinción y promoción, que en otras profesiones son reconocidos por sus órganos colegiados, así como su libertad de asociación laboral y democracia sindical para la defensa independiente de sus derechos ante el patrón, en este caso el Estado. Años después lo demostró la brutal represión al Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM) —que se había constituido en 1956— y que en 1958 estaba al frente de la Sección IX del SNTE en la capital de la República. Y desde ahí desarrolló una lucha con propósitos de mejora salarial y prestaciones, pero también por el respeto a la democracia interna de su organización, en su relación con el Estado, que tuvo lugar de manera paralela y convergente con movimientos de trabajadores ferrocarrileros, telegrafistas y el de los médicos, que fueron violentamente reprimidos por el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines.²

¹ Un referente indispensable sobre este proceso son los estudios de Alberto Arnaut, *Historia de una profesión, Los maestros de educación primaria en México 1887-1994* y *La federalización educativa en México, 1889-1994*; publicados por la SEP, como parte de la Biblioteca del Normalista, México, 1998.

² El movimiento de los maestros del MRM fue reprimido primero en el Zócalo de la Ciudad de México el 12 de abril de 1958, donde hubo varios muertos y decenas de heridos. Posteriormente, el 16 de abril de ese mismo año, los maestros se fueron a la huelga y ocuparon “el patio de honor” en el edificio central de la SEP, donde recibieron el apoyo de maestros y estudiantes de las normales del país. El 25 del mismo mes entregaron su pliego petitorio, que logró

La consolidación del SNTE, como sindicato único, se tradujo también en utilización de labores para control político y represión social impulsadas por los grupos políticos en turno, de los gobiernos federales, de los estados y caciquismos locales, en acciones de manipulación electoral al servicio de dichos poderes desde el partido oficial, manipulación respaldada en el doble carácter de autoridades educativas y miembros del SNTE, que tenían y tienen directores de escuela, supervisores, jefes de sector, así como funcionarios de la estructura burocrática en el sistema escolar federal y de los estados, que desde entonces fueron de manera creciente controlados por el SNTE y asociados al proceso centralizador de la educación impulsado por la SEP.

La conformación de esa simbiosis atípica entre la SEP y el SNTE, que el relator de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Vernor Muñoz, identificó y refirió en su Informe al Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea de las Naciones Unidas,³ ha terminado por desvirtuar los fines de la educación y corromper sus acciones.

Debido a estos antecedentes, es preciso tener conciencia de que esta simbiosis no ha muerto, por el contrario, goza de cabal salud. Porque la reforma laboral, disfrazada de otra “reforma educativa” —que el gobierno de Peña Nieto emprendió—, es contra los maestros, no contra el SNTE, que es la estructura corporativa que le garantiza al grupo político del gobierno en turno el control de la educación, incluido el magisterio. Y es por esa razón que su naturaleza de sindicato único y su simbiosis atípica con el Estado han permanecido y permanecen intocables en el sexenio actual.

En otras épocas, dirigentes del SNTE —anteriores a la profesora Elba Esther Gordillo— que dejaron de ser funcionales a los grupos de poder y

aglutinar al 90% del magisterio del DF. Sin embargo, el 7 de septiembre, previo a la realización de un mitin, los maestros volvieron a ser reprimidos y sus principales dirigentes, encabezados por el profesor Othón Salazar, fueron aprehendidos. Aurora Loyo, *El movimiento magisterial de 1958 en México*, ERA México 1979.

³ Vernor Muñoz, relator especial sobre el Derecho a la Educación de la ONU, Informe al Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea de la ONU, sobre su visita a México del 8 al 18 de febrero de 2010: “53. El sistema educativo mexicano revela una profunda complejidad en distintos ámbitos, caracterizada por la combinación de las obligaciones federales y estatales, por el proceso de descentralización y principalmente por la simbiosis atípica del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) con la Secretaría de Educación Pública (SEP); 54. Esta simbiosis tendría una explicación histórica y puede resultar en colaboración en algunos tiempos y en obstrucción en otros, pero desde el punto de vista de las obligaciones de los Estados en torno al derecho a la educación, hay que recalcar que el actor frente al cual se exige y justicializa el derecho, es el Estado mexicano, motivo por el cual la mixtura SNTE-SEP revela una subordinación recíproca de funciones atípicas en cada una de las partes, que ha agregado gran complejidad al panorama educativo”.

a los intereses que éstos representaban, fueron destituidos. Fue así como el secretario general del SNTE, Carlos Olmos Sánchez, fue obligado a renunciar por miembros de la cúpula sindical, al inicio de la presidencia de Luis Echeverría Álvarez: “En realidad, su destitución reflejó el deseo tanto dentro del sindicato como del presidente Luis Echeverría para un cambio de liderazgo después de más de dos décadas del control de facto del ex secretario general Robles Martínez”.⁴ Lo substituyó el profesor Carlos Jonguitud Barrios, quien duró como líder del mismo casi 15 años: “Finalmente, como en muchos momentos de la historia del SNTE, el golpe terminaría un cacicazgo, sólo para implementar uno nuevo”.⁵ Jonguitud Barrios y Refugio Araujo, secretario general del SNTE, fueron destituidos a su vez al inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari en 1989 y substituidos por la profesora Elba Esther Gordillo —quien encabezó el liderazgo del mismo por casi 24 años—, hasta que se produjo su detención en el aeropuerto de Toluca a principio de 2013; mientras que desde entonces ha permaneciendo como secretario general del SNTE, Juan Díaz de la Torre, quien fue puesto en ese puesto por Elba Esther Gordillo desde 2011 y a quien el SNTE “eligió” como nuevo presidente interino después de la detención de Elba Esther Gordillo, ejerciendo ambos cargos, hasta que recibió la toma de nota del Tribunal de Conciliación y Arbitraje como su presidente para el periodo 2018-2024, como muestra de apoyo por haber sido funcional a lo que el gobierno de Peña Nieto esperaba de su relación con el SNTE.

La integración del Panal —que se constituyó como expresión electoral del SNTE— con el PRI y el Partido Verde Ecologista a la coalición “Todos por México” para sumarse a la campaña presidencial 2018-2024, confirma la continuidad y permanencia de esta simbiosis atípica que caracterizó la relación entre el gobierno de Peña Nieto y el SNTE, a la que Pablo Latapí Sarre calificó como “desalentador contubernio” en su último libro.

También confirma la vigencia de esta relación, la investigación periodística de Areli Villalobos, “Nuño utilizó al SNTE como ariete político”, publicada en el número 2150 de la revista *Proceso* del 13 de enero de 2018, en que documenta 13 contratos firmados entre la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) entre 2013 y diciembre de 2017:

[M]ediante los cuales la dependencia se comprometió a otorgar al gremio magisterial 2 mil 610 millones de pesos, de los que ya había recibido mil 960

⁴ Marion Lloyd, “El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). ¿Organización gremial o herramienta del Estado?”, capítulo publicado en Juan Manuel de la Serna y Herrera, José Antonio Matesanz Ibáñez y Salvador Méndez Reyes (coords.) (2011), *La historia latinoamericana a contracorriente* 5, México, UNAM, pp. 313-345.

⁵ *Ibidem*.

millones hasta el pasado mes de diciembre. Esta suma la obtuvo el SNTE durante la gestión de Aurelio Nuño Mayer —quien estuvo al frente de la SEP de agosto de 2015 a principios de diciembre pasado y firmó nueve de los mencionados contratos. Los documentos rubricados por su antecesor, Emilio Chuayffet, simplemente no se ejercieron.⁶

[...] Los informes de transparencia del sindicato refieren un pago a “periódicos de circulación local en los estados de la República Mexicana” y a la “prensa escrita” con el objetivo de “dar a conocer el pronunciamiento del SNTE referente al contenido, beneficios y compromisos de la Reforma Educativa” y “publicaciones realizadas para dar a conocer el pronunciamiento del SNTE, referente al contenido, beneficios y lineamiento de la Ley General del Servicio Profesional Docente”.

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Al efectuar la evaluación de las políticas públicas en educación y el desempeño de los sucesivos gobiernos en sus programas, acciones y metas, lo he realizado a la luz del “Modelo interdisciplinario y multifactorial sobre la calidad de la educación”, desarrollado por Carlos Muñoz Izquierdo⁷, que ha sido una contribución conceptual y metodológica fundamental, cuyos componentes integran la definición de calidad de la educación en la fracción III del artículo 5 de la Ley del INEE.⁸

Muñoz Izquierdo, partiendo de una propuesta de Sander,⁹ desarrolló este modelo que, en mi opinión, tiene la virtud de ser de naturaleza abierta y dinámica, lo que permite integrar a él nuevas dimensiones y criterios mul-

⁶ “De 13 convenios, dos no son públicos y más de 80% de los acuerdos SEP-SNTE —el sindicato con la “mejor estructura electoral”, a decir del dirigente del Partido Nueva Alianza, Luis Castro Obregón— fueron pactados por Nuño, entonces titular de la SEP y actual jefe de campaña de José Antonio Meade Kuribreña, el único precandidato del PRI a la Presidencia. Otro dato sustantivo es que en 2016 la mayoría de los fondos se otorgaron al SNTE justo cuando los maestros disidentes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) intensificaron sus jornadas de lucha contra la Reforma Educativa”.

⁷ Carlos Muñoz Izquierdo, *¿Cómo puede la educación contribuir a la movilidad social? Resultados de cuatro décadas de investigación sobre la calidad y los efectos socioeconómicos de la educación (1968-2008)*; Nuestra propuesta, páginas 28 a 31, Universidad Iberoamericana, México, 2009.

⁸ Para efectos de esta Ley se entenderá por Calidad de la Educación, a la cualidad de un sistema educativo que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia.

⁹ B. Sander, *Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento*, Fortaleza, Edições Universidade Federal do Ceará/ANPAE, 1982; *Gestión educativa en América Latina: construcción y reconstrucción del conocimiento*, Buenos Aires, Editorial Troquel, 1996, capítulo II.

tifactoriales, como él lo fue haciendo en curso de sus investigaciones. Y en esa misma línea, he incorporado algunos elementos y adecuaciones al Modelo, que considero pertinentes para los propósitos de este capítulo, derivadas de experiencias que he tenido con su aplicación en diferentes proyectos en que he participado.

Para Carlos Muñoz Izquierdo, desde el punto de vista de la filosofía y más específicamente de la axiología, la educación es de calidad cuando sus objetivos y los valores propuestos en los planes, programas y contenidos de los currículos están dirigidos a asegurar el ejercicio de los derechos humanos y un desarrollo pleno de las personas y comunidades que integran nuestra sociedad pluriétnica y multicultural (se incorpora la caracterización de la naturaleza de nuestra sociedad). Para evaluar el cumplimiento de esta condición se aplica el criterio de relevancia.

Continuando la evaluación con base en el Modelo interdisciplinario y multifactorial de Carlos Muñoz Izquierdo, desde la perspectiva pedagógica, la educación es de calidad *cuando los estudiantes logran los aprendizajes propuestos en los currículos*. La evaluación de su cumplimiento se lleva a cabo mediante la aplicación del criterio de eficacia, de la cual se pueden distinguir dos ámbitos: uno interno asociado a los resultados de los aprendizajes de los contenidos de los planes y programas de estudio en el sistema escolar y, otro externo, referido a la significación de esos aprendizajes para la vida. Se incorpora la distinción entre estos dos ámbitos, que se encuentran presentes en diversos trabajos de Carlos Muñoz Izquierdo.

La eficiencia interna y el robo que la SEP y el SNTE hicieron de 15 horas de aprendizaje a la semana en su educación primaria, continúa vigente hasta nuestros días. Las bases que son necesarias para asegurar la eficacia de los aprendizajes fueron socavadas por el propio Estado en el contexto de la simbiosis atípica que mantiene con el SNTE, cuando en el segundo periodo en que Jaime Torres Bodet fue titular de la SEP, con el pretexto de lograr las metas en la ejecución del Plan de Once años para la Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria 1959-1970 (que por cierto no se lograron),¹⁰ la SEP a “propuesta” del SNTE, adoptó esta medida que ocasionó a la educación pública un daño irreversible, cuyos estragos siguen teniendo consecuencias lamentables en los aprendizajes de sus alumnos hasta nuestros días, como han mostrado los resultados de las pruebas EXCALE y ENLACE, y actualmente PLANEA.

¹⁰ Manuel Ulloa, *El ejercicio del derecho a la educación en México: de la segunda etapa del Plan de Once Años a los Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982; La educación pública: patrimonio social de México*, volumen III, Legado, huellas y cambios, México, FCE-SEP, 2011.

La medida consistió en reducir de 35 a 20 horas a la semana el tiempo de aprendizaje que tenían los alumnos en sus escuelas primarias cada semana, siete horas diarias cinco días a la semana, lo que significó la pérdida del 43% del tiempo que los alumnos tenían para aprender en clases los contenidos establecidos en su plan y programas de estudios, cuyo impacto han sufrido desde entonces hasta la fecha todas las generaciones de alumnos de las escuelas primarias públicas de nuestro país.

Con esta medida nefasta se sacrificaron, además de horas de aprendizaje en materias básicas, otras que nuestra Constitución prescribe en el Artículo 3° para lograr una formación integral de los educandos, como son: las actividades de apreciación, formación y creación artística y cultural; las abocadas al desarrollo de la corporeidad, el deporte y la recreación y aquellas destinadas a desarrollar habilidades de carácter manual, que se impartían por medio de talleres de las escuelas primarias, donde se trabajaba mañana y tarde en horario discontinuo.

Otro daño colateral irreparable como consecuencia de la implementación de esa medida, que desde entonces sufrió toda la educación pública y no sólo la educación primaria, fue reducir al mínimo la función de crisol social y cultural que la escuela primaria pública cumplía, al favorecer en sus espacios la convivencia, relación e integración de los diferentes grupos y estratos que componen nuestra sociedad. Espacios en donde se habían construido relaciones personales y sociales que mantenían durante toda la vida.

Con la reducción de esas 15 horas se demolió, principalmente en el medio urbano, esa función de integración social que cumplía la escuela pública y se amplió, para mal, la brecha entre sectores y clases sociales, trasladándola al nivel de preescolar que le antecede y proyectándola por consecuencia a los que les suceden. La diferencia en número de grados y horas de aprendizaje que imparten los jardines de niños y las primarias públicas, en relación a los que ofrecen los privados, se reflejan posteriormente en mayores oportunidades de los egresados de estas últimas para acceder a las instituciones nacionales y estatales públicas de mayor prestigio en la EMS y superior.

Ante la reducción de tiempos de clase en escuelas públicas de preescolar y primaria, las privadas continuaron ofreciendo contenidos integrales de sus planes y programas de estudios, mañana y tarde o en horario ampliado. De esta manera éstos quedaron limitados en su acceso a aquellos sectores de la población que podían pagarlos, con lo que un derecho quedó reducido a nivel de mercancía y por tanto con acceso restringido para quien pudiera pagarla o beneficiarse del 5% de becas que los planteles privados deben

ofrecer y que discrecionalmente aprovechan los funcionarios para sus hijos. Esto ha sido otra causa más de que no se mejore la educación pública.

En relación a la eficacia pedagógica interna, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 del gobierno actual, comprometió como Meta 1.3 los siguientes porcentajes de estudiantes que obtendrán el nivel de logro educativo “insuficiente” en los dominios de español y matemáticas cuando fueran evaluados en ese periodo por las pruebas EXCALE¹¹ de educación básica (aun cuando veremos, en realidad son un contrasentido). Partiendo, como línea base para establecerlas, de los resultados de las aplicaciones últimas de esa prueba en 2008, 2009 y 2010, como se indican en el cuadro 1 del Programa Sectorial de Educación 2013-2018:

CUADRO 1
PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2013-2018, LÍNEA BASE Y META 2018

<i>Línea base</i>				<i>Meta 2018</i>			
<i>Grado/ Dominio</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Grado/ Dominio</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
<i>3° Primaria, 2010</i>				<i>3° Primaria, 2018</i>			
Español	20.20%	22.40%	17.60%	Español	17.20%	19.00%	15.00%
Matemáticas	31.80%	31.80%	31.10%	Matemáticas	27.00%	27.00%	26.40%
<i>6° Primaria, 2009</i>				<i>6° Primaria, 2017</i>			
Español	14.10%	17.70%	10.50%	Español	12.00%	15.00%	8.90%
Matemáticas	12.30%	12.70%	11.90%	Matemáticas	10.50%	10.80%	10.10%
<i>3° Secundaria, 2008</i>				<i>3° Secundaria, 2016</i>			
Español	35.90%	42.50%	29.50%	Español	32.30%	38.30%	26.60%
Matemáticas	51.90%	50.60%	53.10%	Matemáticas	46.70%	45.50%	47.80%

FUENTE: capítulo IV Indicadores, en la misma versión del DOF, Meta 1.3 Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica, Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) para los alumnos de 3° de primaria, 6° de primaria y 3° de secundaria (bases de datos), INEE (2008, 2009 y 2010).

PLANEA es el nuevo Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes que puso en operación el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en coordinación con la Secretaría de Educación Pública

¹¹ Las pruebas EXCALE del INEE y ENLACE de la SEP, fueron instrumentos estandarizados de opción múltiple, con las restricciones y falta de pertinencia que implican su diseño, aplicación e interpretación de resultados basados en comparaciones de medidas de tendencia central,

(SEP), a partir del ciclo escolar 2014-2015 y que sustituye la prueba EXCALE, tratando de subsanar algunas limitaciones e insuficiencias que presentaba con base en evaluaciones a las mismas, que el INEE encomendó con ese propósito.

Como mencioné anteriormente, la primera observación que debe hacerse sobre estas metas es que son un contra sentido en sí mismas, porque de alcanzarse estos supuestos logros, dejan en condición de aprendizajes “insuficientes” a proporciones muy elevadas de los alumnos de esos niveles y grados. Esto resulta inaceptable porque anulan en la práctica la vigencia de las reformas constitucionales sobre el reconocimiento de los derechos humanos y al ejercicio del derecho de sus alumnos a una educación de calidad, que estableció la reforma al artículo 3º constitucional.

Sin embargo, a esas metas inaceptables se agrega que los resultados que se obtuvieron con la aplicación de las pruebas PLANEA de 2015 y 2017, fueron peores, no sólo respecto a las metas propuestas para 2018, sino también respecto a quienes fueron calificados con aprendizajes “insuficientes” en las pruebas EXCALE que el gobierno de Felipe Calderón aplicó, y sirvieron de base al gobierno de Enrique Peña Nieto para comprometer las suyas, lo que se traducen en una grave regresión en el porcentaje de alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria que se ubican en el nivel de “insuficiente”, de lo que fue la línea base del Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

La prueba PLANEA “aplicada en 2015 a muestras de alumnos de sexto de primaria y de tercero de secundaria. En particular el indicador seleccionado en este caso señala el problema más importante: la cantidad relativa de alumnos con nivel I de logro educativo, llamado genéricamente ‘insuficiente’, puesto que los estudiantes en este nivel obtienen puntuaciones que reflejan carencias fundamentales de aprendizajes clave del currículo, lo que les dificultará el aprendizaje futuro”.

“Entre mayor es este porcentaje, mayor es el incumplimiento para garantizar el derecho a aprender. Los resultados muestran que aún los sistemas educativo y social no logran garantizar los aprendizajes fundamentales a importantes proporciones de los alumnos de educación básica (EB), incluso en las entidades de mejor desempeño. Alrededor de la mitad de los estudiantes de sexto grado de primaria del país tuvo un nivel de logro insuficiente en Lenguaje y Comunicación. El porcentaje correspondiente para matemáticas se elevó a 60%. En educación secundaria, para el conjunto de todos los

que aplicaron administraciones que precedieron a la actual; destinadas a medir la eficacia interna de los aprendizajes propuestos en los planes y programas de estudio en la educación básica. Y cuyos resultados, que aparecen en la línea base del cuadro anterior, fueron desastrosos como se puede apreciar.

alumnos del país de tercer grado, ambos indicadores se ubicaron en alrededor de 30 y 65%, respectivamente”.¹²

En 6° de primaria, en lenguaje y comunicación, un alumno de cada dos (49.6%) y seis de cada diez en matemáticas (60.5%), se ubicaron en el nivel I de “insuficiente”. En tanto que en tercero de secundaria se encontraban en ese nivel, casi uno de cada tres alumnos en lenguaje y comunicación (29.4%) y dos de cada tres 65.4% en matemáticas.

El 25 de enero de 2018, el INEE dio a conocer los resultados nacionales de la prueba PLANEA que se aplicó a los alumnos de tercero de secundaria el 14 y 15 de junio de 2017. Como el INEE menciona: “El promedio nacional obtenido en 2017 es muy similar al de la anterior aplicación de Planea en tercero de secundaria en 2015; aunque en general las brechas entre los grupos socioeconómicos extremos (más desfavorecidos y más favorecidos) aumentaron”.

Sin embargo, cuando el INEE menciona esta similitud en los resultados, omite destacar que la ineficiencia pedagógica interna del sistema educativo nacional en este nivel escolar se amplió en la prueba de lectura y comprensión en 4.4 puntos porcentuales, para los alumnos con resultados en el nivel I de “insuficiente”, respecto a la medición de 2015 (al ampliarse de 29.4 a 33.8%); mientras que la de matemáticas presentó una disminución marginal menor a un punto porcentual 0.9 (al reducir su participación en el nivel I de “insuficiente” de 65.4 a 64.5%), la cual, por una parte, resulta menor a la suma de los errores estándar de cada una de esas mediciones (0.5%), disminuyendo o anulando la significación de la supuesta mejora y, por otra, se encuentran muy distantes tanto de la inaceptable meta del programa sectorial para 2018 (46.7%) como de su línea base (51.9%) de hace nueve años, que resultó de la aplicación de la prueba EXCALE en 2008. Como puede apreciarse con estos “logros”, la supuesta “reforma educativa” del gobierno de Peña Nieto, es como los cangrejos: camina para atrás. Y uno se pregunta: ¿dónde están los lineamientos del INEE?

En la educación media superior (EMS), la prueba PLANEA se aplicó en abril de 2017 a una muestra de alumnos de ese nivel escolar. Sus resultados tampoco demuestran eficacia pedagógica interna, ya que uno de cada tres alumnos, 33.9% que estaban finalizando su EMS en lenguaje y comunicación se ubicaron en el nivel I, lo que implica que no identifican la postura del autor en artículos de opinión, ensayos o reseñas críticas; ni explican la información de un texto sencillo con palabras diferentes a las de

¹² INEE, “Condiciones y resultados de la educación obligatoria: elementos para un diagnóstico de su calidad”, *La educación obligatoria en México*, Informe 2017, capítulo 1, pp. 46-48.

la lectura. En tanto que en matemáticas, dos de cada tres (66.2%) se ubican en ese mismo nivel, es decir, tienen dificultades para realizar operaciones con fracciones y operaciones que combinen incógnitas o variables (representadas con letras), así como para establecer y analizar relaciones entre dos variables.

En cuanto a la eficacia externa del sistema educativo, referida a la significación de esos aprendizajes para la vida, que deberían permitir a quienes estudiaron su educación básica desempeñarse en las actuales sociedades de la información y el conocimiento y continuar sus estudios en la EMS y superior. Los resultados de la prueba PISA¹³ de la OCDE, que aplica el INEE en nuestro país cada tres años desde el año 2000 al 2015, ubican a nuestro país en el último lugar de los países de esa organización de la que nuestro país es miembro.

Continuando la evaluación, con el Modelo de Carlos Muñoz, desde el punto de vista social, la educación es de calidad cuando las oportunidades de ejercer el derecho a la educación —así como las de participar en los beneficios sociales derivados de ella— se distribuyen atendiendo a compensar y superar las desigualdades de origen entre los diferentes sectores que constituyen la sociedad. Desde esta óptica, la evaluación de su calidad se efectúa mediante el criterio de equidad (que no es el criterio homogenizante de ofrecer lo mismo para todos, sino que reconoce las desigualdades de origen y busca compensarlas, dando más y mejor a quien más lo necesita y de la manera como lo requiere). “La equidad significa trascender la igualdad y aplicar criterios que permitan darle más y diferente a quienes más lo necesitan” (INEE, *El derecho a una educación de calidad*, Informe 2014).

En el ámbito de la cultura, el Modelo interdisciplinario de Muñoz Izquierdo establece que la educación es de calidad cuando sus planes, programas, contenidos, normas, métodos y de manera particular su aplicación en los procesos cotidianos de enseñanza-aprendizaje —que tienen lugar en las relaciones de aprendizaje en el espacio de cada aula, de cada escuela, en

¹³ El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, responsable de coordinar la implementación de la prueba PISA en México, explica que sus resultados ofrecen la perspectiva de eficacia externa que estamos buscando; ya que aluden a una población que en principio ya debió haber logrado aprendizajes fundamentales para continuar su formación y conducirse de manera competente en la vida adulta.

“Hay que tener presente que PISA evalúa otro tipo de logros educativos distintos de los propuestos en los planes de estudio. Su foco de atención son las habilidades y competencias necesarias para la llamada sociedad del conocimiento, tales como el pensamiento crítico, analítico y científico; la comprensión lectora amplia y el razonamiento matemático que comprenden lo que se ha dado en nombrar nuevas alfabetizaciones. En este sentido, PISA se distingue por evaluar las competencias básicas como Lectura, Ciencias y Matemáticas”, México en PISA 2009, INEE, 2010.

cada comunidad (se incorporan estas precisiones)— atienden a la diversidad de contextos, necesidades y aspiraciones de esas comunidades y grupos sociales que integran nuestra sociedad (pluriétnica y multicultural). Para evaluar el cumplimiento de esta condición se aplica el criterio de pertinencia, al que Carlos Muñoz le confiere una naturaleza fundamentalmente estratégica.

Las enormes desigualdades sociales en las oportunidades para acceder, asistir, permanecer, ser promovidos, conforme a la edad que corresponde a cada grado y concluir oportunamente su educación obligatoria, se manifiestan de manera patente en la falta de equidad territorial de la oferta escolar entre entidades, regiones y municipios que las integran, así como entre sus localidades y al interior de éstas, entre comunidades, colonias y barrios. En suma, nos muestra un panorama de una educación sin calidad, “ya que una educación sin equidad, no es de calidad” (INEE).

En ese contexto hemos comprobado también que no es equitativa ni pertinente, en particular para la población que habla lenguas indígenas, quienes tienen derecho a recibir educación en su lengua materna y español, lo que implica tener maestros que hablen y escriban esas lenguas. El Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica (CEMABE), realizado al inicio de la administración de Peña Nieto en 2013, mostró que en las escuelas de preescolar y primarias de modalidad indígena,¹⁴ 47 y 53 de cada 100 docentes, respectivamente, no hablaban una lengua originaria (citado por el INEE en “Directrices para mejorar la atención educativa de

¹⁴ María Bertely Busquets: “Por un lado, se avanza en el reconocimiento de la diversidad lingüística y étnica de la nación mexicana y del estado de inequidad económica, política y social que padecen los indígenas de nuestro país. Por otro se institucionaliza una identidad homogénea y un modelo de educación precario y segregador, que borra diferencias entre los pueblos e ignora su diversidad de expectativas en torno a la escuela, con lo cual se agudiza la inequidad”.

“La escuela indígena, antes rural, dirige sus programas a un conjunto de usuarios identificados como indígenas. Ciudadanos en potencia capaces de tener acceso a ese estatus político por medio de la escuela pero incapaces de decidir con sus familias y comunidades, lo que para ellos significa una educación pertinente y de calidad”.

“Al estructurar sus prácticas las escuelas, del subsistema de educación indígena enfrentan serias restricciones. Promueven un currículo rudimentario centrado, en muchos casos, en la enseñanza del castellano y bajo las difíciles condiciones que impone a la enseñanza el que muchas de ellas atiendan grupos multigrado. Operan con presupuestos inferiores a los que se destinan a la educación básica convencional, lo que se traduce en carencia de material didáctico y de espacios que puedan lograr la innovación y sistematización de propuestas didácticas y pedagógicas originales. Las condiciones de marginalidad geográfica en la que se hallan demerita la calidad de sus recursos docentes, que son tendencialmente reclutados en los estratos con menor formación pedagógica, registrándose, además, un alto índice de rotación de profesores durante el ciclo escolar”. “Educación indígena del siglo XX en México”, pp. 93-94, en *Un siglo de educación en México*, volumen II, Pablo Latapí, coordinador, Biblioteca Mexicana, director Enrique Florescano, México, FCE, 1998.

niñas, niños y adolescentes indígenas”). Esta falta de correspondencia se agrava si se toma en cuenta que hay maestros que hablan una lengua indígena distinta de la que hablan sus alumnos, y más aún si a esto se suma la falta de correspondencia de quienes hablan una lengua indígena, pero en una variante dialectal diferente a la que se habla en la comunidad que atiende, con lo cual se acentúa la gravedad de esta violación al derecho de la población de comunidades originarias al no recibir educación en su lengua materna.

Tampoco es equitativa ni pertinente la educación para la población con discapacidades. En la publicación del INEE *La educación obligatoria en México. Informe*, refiere con base en Tabulados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014, que el analfabetismo de la población de 15 años y más con discapacidad alcanza 23.8% y tiene una escolaridad media de 5.1 años, frente a 9.3 años de las personas sin discapacidad, que confirma la desatención histórica al derecho a la educación a esta población.

Según información del INEE, basada en la ENIGH 2014, dos terceras partes de los niños y niñas de entre tres y cinco años de edad con discapacidad asisten a la escuela, también lo hacen 90% de los de seis a 11 años y 80% de los de 12 a 14; sin embargo, dentro del grupo de edad de 15 a 17 años, que idealmente tendría que estar cursando la EMS, la proporción que asiste a centros escolares es de apenas poco más de la mitad (55.8%). Debe destacarse que en su gran mayoría los planteles a los cuales asisten carecen de infraestructura, recursos didácticos especializados e instalaciones y equipos que apoyen el acceso, movilidad y los aprendizajes de la población escolar con discapacidad o limitaciones a su actividad.

Para evaluar la calidad en el ámbito económico, la educación es de calidad, considera Muñoz Izquierdo, cuando: los recursos que se destinan a ella son suficientes, se asignan de acuerdo a prioridades establecidas a partir de las anteriores dimensiones interdisciplinarias de la calidad de la educación y se aplican con eficiencia para emplearlos de la mejor manera posible, optimizando los beneficios sociales y reduciendo los costos en que se incurre para generarlos, pero sin afectar su calidad. La necesaria inclusión de la suficiencia de recursos, como condición precedente y necesaria a la eficiencia, así como la aplicación de los criterios (relevancia, eficacia, equidad y pertinencia) para su asignación, están mencionados y desarrollados varios de sus trabajos¹⁵ y los hago explícitos para los propósitos de este ensayo.

¹⁵ Muñoz Izquierdo plantea que la eficacia en los aprendizajes antecede a la equidad y la eficiencia e incluía aparentemente sólo a esta última como determinante de la calidad de la educación en el ámbito económico. Sin embargo, reconocía la relación y jerarquía entre ellos. En una de sus últimas investigaciones, en que aplicó los criterios del “Modelo interdisciplinario

De acuerdo a lo anterior, considero que al evaluar el cumplimiento de estas condiciones se deben aplicar siempre asociados los criterios de suficiencia y eficiencia, asegurando que la de la suficiencia preceda siempre, como condición necesaria, la que se realice respecto a su eficiencia.

Acerca de la suficiencia de recursos, es oportuno recordar que en su campaña por la Presidencia de la República 2000-2006, Vicente Fox Quesada ofreció destinar el 8% del PIB a la educación. La promesa de campaña se plasmó en el objetivo 2 del Programa Nacional de Educación 2001-2006 de la siguiente manera: “Incrementar los recursos de que dispone el Sistema Educativo, mejorar su distribución y establecer mecanismos para hacer más eficiente y transparente su uso”, para lo que se propuso la siguiente meta: “Alcanzar, en 2006 una proporción del 8% del PIB destinado a la educación”. Y cambiando su oferta de campaña, que se refería a la pública, agregó: “De acuerdo a los criterios internacionales, esta proporción se refiere al total de la inversión en educación, que incluye el gasto público y privado. No incluye el gasto en ciencia y tecnología”.

Sin embargo, de la misma manera que traicionó otras promesas de cambio, la evolución del gasto en educación durante su administración mostró un comportamiento contrario a lo comprometido en su Programa de gobierno 2000-2006. Al inicio del sexenio la inversión en educación representaba el 6.4% del PIB y la composición de sus aportaciones eran: 4.1% del gobierno federal; 1% de los estados, 0.01% de los municipios y 1.4% de gasto privado. Al término del sexenio, la aportación federal había disminuido a 3.9% del PIB, en tanto que las aportaciones de los estados, municipios y del financiamiento privado se mantuvieron sin modificación alguna, por lo que el financiamiento público y total se redujeron a 4.9 y 6.3% del PIB, respectivamente.

En la administración de Peña Nieto (2012-2018), la evolución del gasto en educación siguió la misma evolución, pero con una reducción mayor.

y multifactorial sobre la calidad de la educación”, planteo el dilema que puede presentarse a los tomadores de decisión cuando las intervenciones no pueden satisfacer simultáneamente los criterios de equidad y eficiencia “lo que plantea un *desideratum* a los tomadores de decisiones, el cual, desde nuestro punto de vista, sólo puede ser resuelto aplicando un criterio de naturaleza ética. Concretamente, proponemos privilegiar la eficacia —no importando los costos que represente aplicar estos programas— en las escuelas ubicadas en sectores de marginación más alta. En cambio, cuando las intervenciones sean implementadas en localidades a las que correspondan menores grados de marginalidad, sería conveniente privilegiar la eficiencia económica de las mismas, tomando en cuenta que los recursos disponibles para financiarlos siempre serán escasos”. En busca de una distribución más racional y equitativa de los programas que se destinan, en México, al mejoramiento de la calidad de la educación básica Carlos Muñoz Izquierdo, Rolando Magaña Rodríguez, con la colaboración de Manuel Bravo Valladolid, Universidad Iberoamericana A.C., México, 2009.

Destacan la caída de los financiamientos federal y estatal, mientras se mantiene la marginalidad del municipal, con la consecuente disminución del gasto público con relación al PIB y un incremento del privado, que confirma la insuficiencia de la inversión y el gasto público en este rubro.

Pero además de constatar que los recursos que se destinan a la educación son insuficientes para garantizar el derecho de la población a una educación obligatoria de calidad, se asignan mal, ya que no se hace en función de los criterios de relevancia, equidad pertinencia y efectividad. Y los que finalmente se disponen efectivamente para la educación, se utilizan de manera ineficiente. En efecto, a la insuficiencia histórica de los recursos que el Estado mexicano ha destinado a la educación pública se ha sumado la asignación discrecional que ha hecho de los mismos el gobierno federal, entre las entidades y las regiones de la nación y al interior de éstas por municipios, localidades, barrios y comunidades, que han venido a reforzar sus desigualdades de origen (Latapí y Ulloa),¹⁶ agravadas además por la opacidad con que se ejerce el gasto educativo, que contribuyen a su uso ineficiente, como lo demuestran también las observaciones que registran sobre su ejercicio los informes de la Auditoría Superior de la Federación año con año y que no incluyen todos los desvíos y actos de corrupción que cada vez resultan más frecuentes y evidentes ante la opinión pública general y especializada.

De esta manera, ante la insuficiencia de recursos que el Estado destina a la educación, su inadecuada asignación y la omisión de acciones efectivas para su uso eficiente, el sistema escolar mismo lo traduce en consecuencia a su propia ineficiencia: al no ofrecer cobertura suficiente para incorporarse a la educación obligatoria a toda la población con derecho a ella; al no retener o promover oportunamente a quienes se inscriben a él, de lo que resulta su abandono temporal o reprobación. Y en caso que vuelvan a incorporarse para repetir el grado escolar, los retiene uno o más ciclos escolares con lo que incurrir en extraedad leve y grave en primaria, de manera creciente y acumulativa de los primeros a los últimos grados, que posteriormente traslada a la secundaria y ésta a la EMS. Mientras quienes no lograron reincorporarse al siguiente grado o nivel escolar, se suman como acreedores a la creciente deuda social en educación del Estado mexicano.

Como consecuencia de lo anterior, el sistema educativo muestra una eficiencia terminal de la educación básica y media superior insatisfactoria. Con el fin de demostrar esta afirmación, presentamos los indicadores que

¹⁶ Pablo Latapí y Manuel Ulloa, *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, CESU-UNAM, FCE, 2000.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN 2012 A 2017

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Gasto en educación/% PIB en educación</i>						
Nacional	6.4	6.7	6.9	6.9	6.7	5.2
Público	5.0	5.3	5.4	5.4	5.1	4.6
Federal	4.0	4.2	4.2	4.3	4.0	3.7
Estatal	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.0
Municipal	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Privado	1.3	1.4	1.6	1.5	1.6	1.6
<i>Gasto en educación por alumno (miles de pesos)</i>						
Nacional ^{1/}	26.3	27.4	28.3	29.4	30.4	31.3
Público	23.3	24.2	25.1	26.0	26.9	27.7
Preescolar	15.5	16.2	16.8	17.5	18.1	18.7
Primaria	14.1	14.7	15.3	15.9	16.5	17.0
Secundaria	21.6	22.5	23.5	24.4	25.3	26.1
Profesional Técnico	21.0	21.8	22.6	23.4	24.1	24.8
Bachillerato	30.2	31.3	32.4	33.5	34.6	35.7
Superior	67.6	70.2	72.7	75.2	77.5	79.9

1/ Las cifras de gasto en educación por alumno se refieren a los ciclos escolares en que inicia el año en cuestión; es decir, para el año 2012 se refiere al ciclo escolar 2012-2013, y así sucesivamente. Los datos para gasto en educación como % del PIB se refieren a años naturales enero-diciembre. Las cifras pueden diferir respecto a lo publicado en informes previos, debido a que las relaciones respecto al Producto Interno Bruto se elaboraron con base en la serie del PIB a precios corrientes de cada año obtenida a partir de cálculos trimestrales provenientes del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), mientras que en los informes de gobierno anteriores se utilizaron datos del PIB provenientes del cálculo anual del SCNM; así como también por la actualización de cifras de los gastos estatales y particulares, esto como resultado del proceso de revisión que se realiza a estos dos componentes del gasto educativo nacional. La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras. El dato no incluye la estimación proporcionada por la SEP respecto del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF). Para 2006 porcentaje del PIB base 2003. Considera el gasto nacional ejercido por alumno en el sistema escolarizado. Los cambios observados respecto a informes de labores anteriores obedecen a ajustes en los cálculos del gasto de los particulares. En el gasto público se excluye del cálculo al control particular en gasto y matrícula. En el gasto nivel educativo se incluye el gasto federal por alumno, atendido en el control federal y federalizado, es decir, los transferidos al control estatal desde el 18 de mayo de 1992. Se refiere a cifras estimadas.

FUENTE: SEP, Quinto Informe de Labores 2016-2017, agosto de 2017.

utiliza el INEE para el seguimiento de las generaciones que ingresan a primaria y secundaria, y que las terminan en el plazo establecido normativamente para cursarla (seis ciclos escolares en primaria y tres en secundaria); quienes lo consiguieron un año después con extraedad ligera y aquellos con extraedad grave, dos ciclos escolares después, que sumados a quienes egresaron oportunamente, constituyen el egreso total de cada generación.

De cada mil alumnos que iniciaron su educación primaria en el ciclo escolar 2007-2008 y deberían concluirla en 2014-2015, 794 lo hicieron oportunamente; a 141 les tomó un año más y a 14 dos. En conjunto los egresados de esa generación fueron 949, de cada mil que la iniciaron. Para secundaria, de cada mil alumnos de la generación que inició este nivel educativo en el ciclo escolar 2010-2011 y debieron concluirla en 2014-2015, 827 lo hicieron oportunamente; a 23 les tomó un año más y ninguno se sumó a ellos dos años después, por lo que los egresados totales de esa generación fueron 850, de cada mil que iniciaron.

Otro caso de falta de efectividad o impacto negativo de las políticas, programas y acciones del Estado mexicano que he demostrado en este capítulo, es el de la alfabetización. A casi cien años de la Campaña Nacional de Alfabetización, que promovió José Vasconcelos y las sucesivas campañas con este mismo objetivo, fueron impulsadas por los siguientes gobiernos. La Encuesta Intercensal 2015 del INEGI confirmó que aún tenemos a 4 749 057 de jóvenes y adultos analfabetos de 15 años y más (1 828 249 hombres y 2 920 808 mujeres), lo que confirma la falta de efectividad de esas políticas, que siguen manteniendo la ancestral inequidad de género desfavorable siempre a las mujeres, con las graves consecuencias que ha significado para sus vidas y las de sus hijos.

Pero analicemos ahora el impacto que han tenido las políticas del Estado mexicano en el origen, organización y evolución de la EMS. El párrafo tercero del artículo 3° de la CPEUM establece que el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

ANTECEDENTES DE LA EMS

Con la Ley Orgánica de Instrucción Pública del Distrito Federal de 1867, quedó establecido que la Escuela Nacional Preparatoria impartiría la instrucción correspondiente para poder ingresar a las escuelas de altos estu-

dios, se trataba inequívocamente de una preparación propedéutica que conducía a estudios de nivel superior.¹⁷

Al abordar en ese contexto el origen de la secundaria, vemos que la educación media básica se desincorporó del bachillerato universitario con la propuesta del entonces subsecretario de Educación Pública, Bernardo Gastélum, en 1923, para reorganizar los estudios de la preparatoria de la Universidad Nacional, que dependía entonces de la SEP, para que los primeros años del bachillerato universitario correspondieran con una ampliación de la primaria. Y para tal efecto, se separaron físicamente ocupando otros espacios distintos a los de la preparatoria, consolidándose ésta con la creación del Sistema Nacional de Educación Secundaria, por decreto presidencial de Plutarco Elías Calles en 1925, del que pretendía obtener “una preparación general para la vida” y se diferenciaba de los estudios para obtener grados de bachiller o ingresar a la universidad.¹⁸

Cuarenta y cinco años después, en el marco del movimiento estudiantil de 1968, fueron desincorporadas las escuelas prevocacionales del IPN, bajo decreto presidencial de Díaz Ordaz del 7 de marzo de 1969, por el cual dejaron de pertenecer al IPN, 13 mil alumnos que las integraban.¹⁹

Después de las masacres del 2 de octubre de 1968 y el 10 de junio de 1971, el gobierno federal impulsó un crecimiento acelerado de la educación media superior en el país durante los años setenta, con la finalidad de ampliar las oportunidades de acceso,²⁰ pero también con la de dar al gobierno el control de las instituciones de nueva creación y disminuir así la participación en este nivel educativo de las universidades autónomas en general y en particular de las instituciones nacionales de educación superior (la UNAM e IPN).²¹

Elementos fundamentales de esta política fueron la restricción y aún reducción en términos reales del financiamiento federal a esas instituciones que impartían educación media superior y superior, para limitar y aún

¹⁷ Panorama Educativo de México, Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2009, Educación Media Superior, INEE, 2011.

¹⁸ Annette Santos del Real, “La educación secundaria: perspectivas de su demanda”, Aguascalientes, Ags. 1999. Esta tesis de doctorado, constituye sin duda una referencia indispensable sobre este tema.

¹⁹ Max Calvillo Velazco y Lourdes Rocío Ramírez Palacios, *Setenta años de historia del Instituto Politécnico Nacional*, tomo II, página 268.

²⁰ El impacto que tuvo en la educación secundaria el Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México 1959-1970, fue muy significativo al multiplicar siete veces su matrícula, que paso de atender a 157 248 alumnos en 1958 a 1 102 217 de estudiantes en 1970.

²¹ Perspectivas de la educación media superior (a finales del sexenio), Observatorio Ciudadano de la Educación, revista *Este País*, número 240, abril de 2011.

disminuir, en términos relativos, las oportunidades que ofrecían a la población para estudiar, con carácter propedéutico el bachillerato universitario o tecnológico, que se traduciría posteriormente en una mayor demanda de educación superior en esas instituciones.

A principio de los años setenta, los planes de estudio del bachillerato universitario se distinguían por su enfoque humanista, científico y crítico (destacando en esa época planes de estudio innovadores que se anticiparon a su tiempo, como los del Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM, que fue creado el 26 de enero de 1971, durante la rectoría del ingeniero Javier Barros Sierra). En el mismo sentido destacaba el bachillerato tecnológico, de carácter también propedéutico, que impartían las escuelas vocacionales, ahora Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos, articuladas orgánicamente a la educación superior técnica del Instituto Politécnico Nacional (IPN).

El INEE expresa que el bachillerato tecnológico de formación propedéutica está asociado al proyecto de la Escuela Politécnica, cuya parte esencial estaba integrada por la Preparatoria Técnica que se creó en 1931. También refiere que esta preparatoria constituyó el antecedente de las distintas escuelas que impartían instrucción especializada en altos estudios técnicos.²²

Sin embargo, en lugar de favorecer la expansión de la EMS de manera que se mantuviera su vinculación orgánica con instituciones nacionales y estatales de educación superior, que son las que realizan en nuestro país de manera integral las funciones de investigación, docencia, preservación y difusión de la cultura, así como de divulgación científica, en un espectro muy amplio que abarca todas las áreas del conocimiento, el gobierno federal impulsó la creación y ampliación de una oferta de EMS desvinculada de ellas. De manera específica, el gobierno federal dio prioridad a la educación técnica, en particular a la de carácter terminal, por medio de estudios como los que ofrecía el CONALEP, creado por decreto presidencial en 1978,²³ y a otros de carácter terminal que impartían instituciones de formación tecnológica e institutos estatales de bellas artes. Amplió también la oferta del bachillerato tecnológico que ofrecen los Centros de Estudios Técnicos Industriales; del Mar; de Aguas Continentales (CETIS); CETMAR; CETAC, los Centros de Bachilleratos Industriales, Agropecuarios, Forestales y el CETI de Guadalajara

Con una prioridad menor, impulsó la creación de instituciones federales y estatales que ofrecen programas de estudio de bachillerato general “para

²² Panorama Educativo de México, Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2009, Educación Media Superior, INEE, 2011.

²³ En 1997 se hizo una reforma con la que los estudiantes del CONALEP cuentan también con una opción propedéutica.

preparar al alumno en todas las áreas de conocimiento para que elija y curse estudios superiores”. Es el caso del Colegio de Bachilleres, creado en 1973, que desde entonces cuenta con planteles en la Ciudad de México y en varios estados, y que en años posteriores fueron descentralizados (no en el caso de la CDMX). La creación del Colegio de Bachilleres implicó la desaparición de escuelas preparatorias en universidades autónomas, como en la Universidad Autónoma de Chihuahua.

También ofrecen esta modalidad: los Centros de Estudios de Bachillerato del gobierno federal, que originalmente surgieron para ofrecer el bachillerato pedagógico, previo al ingreso a nivel de licenciatura para el nuevo plan de estudios de ese nivel en las escuelas normales; las escuelas preparatorias de los gobiernos de los estados; los telebachilleratos y la educación media superior a distancia (EMSAD), que ofrecen los gobiernos de los estados por medio de instituciones, tanto centralizadas como descentralizadas.

Esta política se impuso además a contracorriente de las aspiraciones explícitas de los estudiantes y de sus familias, quienes al buscar ingresar a este nivel educativo, preferían hacerlo en primer lugar a los que ofrecían la UNAM y el IPN, así como universidades autónomas de los estados (preferencia que se sigue manifestando hasta nuestros días). Y únicamente, en caso de no conseguirlo, buscaban ingresar a otras instituciones que ofrecieran estudios propedéuticos, que al concluirlos les permitieran acceder a las universidades o a la educación superior técnica en el IPN para continuar sus estudios en el nivel de licenciatura, como era su aspiración al ingresar a la EMS.

En el ciclo escolar 1970-1971, la población escolar que atendía el gobierno federal era poco menos de uno de cada cuatro estudiantes (23.5%) de la matrícula total de la EMS, y la constituían 64 100 estudiantes de bachillerato tecnológico y 9 400 alumnos de educación profesional técnica. En tanto que las universidades autónomas participaban con casi cuatro de cada diez (38.3%) de la matrícula total, integrada por 115 500 estudiantes del bachillerato universitario y 8 600 de educación profesional técnica (que incluía las carreras de enfermería, trabajo social y topógrafo).

El siguiente cuadro muestra la evolución de la matrícula de EMS, por “modalidad” y sostenimiento para los ciclos escolares: 1970-1971, 1982-1983, 2000-2001 y 2012-2013, y 2015-2016 (último ciclo escolar para el que se dispone de información).²⁴

²⁴ Una descripción más detallada de la evolución e impacto de esta política, entre 1970-71 y 2008-2009, puede consultarse en: Manuel Ulloa Herrero, “Educación básica y media: reformas para el desarrollo”, pp. 68-71, volumen 10, *Políticas de educación, ciencia, tecnología y competitividad*; de la obra *Análisis estratégico para el desarrollo*, José Luis Calva (coord.), Juan Pablos/Consejo Nacional Universitario, México, 2012.

CUADRO 3
 EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR MODALIDAD Y SOSTENIMIENTO
 DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO ENTRE LOS CICLOS ESCOLARES
 1970-1971; 1982-1983; 2000-2001; 2012-2013 Y 2015-2016

Modalidades	1970-1971	%	1982-1983	%	2000-2001	%	2012-2013	%	2015-2016	%
Bachillerato tecnológico	64 100	20.5	314 500	20.5	831 309	28.1	1 358 674	30.6	1 820 178	3.6
Educación profesional técnica	33 900	10.8	301 600	19.6	361 541	12.2	386 527	8.7	68 460	1.4
Bachillerato universitario	111 500	35.6	378 000	24.6	415 818	14.1	547 526	12.3	612 354	12.3
Bachillerato General	103 900	33.2	541 400	35.3	1 347 115	45.6	2 151 065	48.5	2 484 088	49.8
Suma total	313 400		1 535 500		2 955 783		4 443 792		4 985 080	
Sostenimiento										
Gobierno federal	73 500	23.5	563 500	36.7	796 585	27.0	992 659	22.4	1 084 580	21.8
Gobierno de las entidades	29 700	9.5	183 900	12	976 465	33.0	2 043 830	46.1	2 361 175	47.4
Gobierno federal y de las entidades	103 200	32.9	747 400	48.7	1 773 050	60.0	3 036 489	68.5	3 445 755	69.1
Universidades autónomas	120 100	38.3	409 000	26.6	465 036	15.7	547 526	12.3	612 354	12.3
Mercado-privadas	90 100	28.7	379 100	24.7	717 697	24.3	849 777	19.2	926 971	18.6
Suma total	313 400		1 535 500		2 955 783		4 433 792		4 985 080	

FUENTE: para los ciclos escolares 1970-1971; 1982-1983, Anexo del Sexto Informe de Gobierno 1994 del Poder Ejecutivo Federal; para el ciclo escolar 2000-2001, sistema de consulta interactiva de Estadísticas educativas de la SEP; para 2012-2013 panorama educativo de México 2013 INEE y para 2015-2016 la educación obligatoria en México, Informe 2017, INEE.

Medio siglo después —como resultado de esas políticas y acciones que el gobierno federal emprendió después del movimiento estudiantil de 1968 y que continuaron con participación de los gobiernos de los estados— el país contaba en el ciclo escolar 2015-2016, únicamente con 612 354 estudiantes que cursan el bachillerato propedéutico universitario y constituyen el 12.3%, en comparación al 38.3% que tenía en el ciclo escolar 1970-1971. Y del total de EMS, en el ciclo escolar 2015-2016, únicamente forman parte de la UNAM y el IPN: 59 131 (1.2%) alumnos del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), 50 585 (1%) de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP) de la UNAM, y 62 782 (1.3%) de los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos del IPN.

Acercas de las opciones de EMS que el gobierno federal y los de los estados fueron creando y ofrecen actualmente, el documento ya mencionado del INEE expresa:

En suma, las opciones educativas de la EMS constituyen una estructura desarticulada y discordante. En primer lugar, las áreas que dan orden a las opciones centralizadas del gobierno federal no se reproducen en el resto del país. Las opciones educativas en los estados parecen semejantes a las que coordina el gobierno federal, pero carecen de vínculos y comunicación con éstas y entre ellas mismas.²⁵

En suma, las acciones emprendidas por los gobiernos federal y estatales para separar la EMS de las universidades autónomas y el IPN, se ha traducido en una enorme maraña desarticulada que el doctor Rodolfo Tuirán, subsecretario de Educación Media Superior de la SEP, informó: “[...] está conformada por 33 subsistemas y más de 150 expresiones institucionales y organizacionales, con grados variables de autonomía”,²⁶ y que en su mayoría son como aquellas vías que construyeron en el país concesionarios extranjeros de ferrocarriles en el siglo XIX y principios del siglo XX, muchas de las cuales no venían ni iban a parte alguna, porque el pago de las concesiones se pactaba y cobraba por kilómetros construidos. Y donde coincidían, no podían interconectarse entre ellas para recibir o transferir vagones con líneas de otras compañías, porque estaban construidas con escantillones (ancho de la vía) distintos. Al igual que ocurre ahora entre los subsistemas, expresiones y organizaciones institucionales de la EMS, promovidas por el gobierno federal y los gobiernos de las entidades, en que

²⁵ INEE, *La Educación Media Superior en México*, Informe 2010-2011, Primera edición 2011, p. 32.

²⁶ Presentación de los resultados nacionales de la Prueba Planea de EMS el 13 de octubre de 2017.

sus estudiantes y docentes carecen de movilidad entre ellas, y de vinculación con instituciones nacionales y universidades estatales autónomas.

Respecto a esta desconexión y a la falta de calidad en la expansión de la EMS, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 compromete en su Meta 2.1: aumentar el Índice de Incorporación al Sistema Nacional del Bachillerato (IISNB), de 4.2% en 2012-2013 a 50% para el ciclo escolar 2018-2019. Este índice

[...] mide la proporción de la matrícula de educación media superior inscrita en planteles que están incorporados al Sistema Nacional del Bachillerato (SNB) respecto de la matrícula total de educación media superior. Los planteles incorporados al SNB, son aquellos que han acreditado la adopción del Marco Curricular Común; la existencia de una planta docente suficiente y con las competencias para el logro del perfil del egresado del SNB; instalaciones adecuadas y el cumplimiento de los requisitos en función de la modalidad educativa, en la que imparten el servicio.

Para evaluar la eficacia de esta política, para el logro de esta meta podemos revisar cuántas escuelas de EMS y con qué matrícula aún cuentan con las características para acreditar su incorporación al SNB. De esta manera podemos también evaluar la calidad de la oferta de la EMS en el ciclo escolar 2016-2017. La matrícula total de EMS en ese ciclo escolar fue de 5 128 518 alumnos, inscritos en 20 718 planteles, de los cuales 18 410, es decir, casi nueve de cada diez (88.9%) no pertenecían al Sistema Nacional del Bachillerato y atendían a 3 028 581 estudiantes, es decir, a seis de cada diez alumnos, 59.1% (SEP, Quinto Informe de Labores, agosto de 2017). Si bien se trata de cifras estimadas, cuando se publica la información definitiva, generalmente resultan más desfavorables.

Destaca que de 3 332 Telebachilleratos Comunitarios que atendieron en ese ciclo escolar a 120 mil estudiantes, únicamente ocho pertenecen al SNB que atendían en total a 208 alumnos; en tanto que ni la Prepa Abierta, ni el Bachillerato en Línea de la SEP, que atendieron a 113 mil y 532 852 estudiantes, están incorporados al SNB. Tampoco lo está el Bachillerato Intercultural que atendió a 1 552 alumnos en 19 planteles.

De esta manera y expresado en términos carenciales se interpreta con mayor claridad el indicador que muestra que nueve de cada diez planteles y la mayoría de los alumnos (seis de cada diez), no están atendidos por instituciones de EMS, que reúnen requisitos para poder ser incorporados al SNB.

Las modalidades más empobrecidas son aquellas destinadas a la atención de la población que para recibir una educación de calidad con equidad,

requiere de mejores y mayores recursos, como se ha mencionado, pero vemos que las instituciones a que pueden acceder no reúnen las condiciones para ofrecerles la educación de calidad que debe garantizarles el Estado mexicano.

PROPUESTA DE ESTRATEGIAS

El Sistema Educativo Nacional debe recuperar para la educación obligatoria la integralidad, que establece el párrafo segundo del artículo 3° de la CPEUM, así como la vigencia de los principios contenidos en su fracción II que deben orientar su relevancia.

Con participación de los maestros, estudiantes y padres de familia en cada escuela debe forjarse una educación pública integral y relevante, que responda a las necesidades y aspiraciones de nuestra sociedad pluriétnica y multicultural, en el marco de un auténtico federalismo educativo, con recursos suficientes para garantizar su calidad, sustentados en un federalismo fiscal y hacendario real, que pondere y haga efectivos para su asignación los criterios de distribución compensatorios, resarcitorios, de reconocimiento al esfuerzo financiero y a la eficiencia en su aplicación, que son la razón de ser de nuestra organización federal.²⁷ Federalismo que ha sido desvirtuado, más allá de la educación, en todas las dimensiones de la vida pública por la imposición de su antítesis, un centralismo creciente y asfixiante que agobia a la nación en todas las esferas de su vida política, económica, social y cultural.

Debe combatirse el genocidio cultural y la desaparición de leguas que el Estado mexicano ha venido causando a los pueblos originarios, al excluirlos de diversas maneras del ejercicio de sus derechos y en particular al de una educación obligatoria de calidad, terminando con la simulación en la llamada “educación indígena” y discriminatoria que les han impuesto.

De manera semejante debe desterrarse la simulación y superar la insuficiente atención a la educación de la población con una o más discapacidades, garantizando su derecho a contar con el apoyo de servicios suficientes y de calidad, por medio de la atención de personal calificado y especializado en apoyo a sus maestros frente a grupo, padres de familia y de las organizaciones de la sociedad civil, que ellos han creado en su apoyo y reciban la

²⁷ En el libro *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, Pablo Latapí Sarre y Manuel Ulloa Herrero presentamos escenarios donde aplicamos, con propósitos ilustrativos, algunos de los criterios mencionados en este párrafo.

atención, apoyos y orientación que requieren, a fin de garantizarles la educación obligatoria de calidad a que tienen derecho.

A toda la población que se encuentra cursando su educación primaria, se le deben restituir las 15 horas semanales de aprendizaje que el gobierno federal, en contubernio con el SNTE, les robó a todas las niñas y niños de México, con el pretexto del logro de las metas del Plan de Once años para la Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria 1959-1970,²⁸ que por cierto no se cumplieron.

Deben ampliarse también las tres horas diarias de aprendizaje, en los jardines niños públicos, a fin de asegurar que su educación sea integral y sus alumnos puedan lograr los aprendizajes de los contenidos de sus planes y programas de estudio durante los tres grados que comprende este nivel escolar, que el Estado les ha venido negando violando su obligatoriedad.

De esta manera, tanto los jardines de niños como las primarias deben ser de tiempo completo y deben asegurarse en ellos la dedicación de los tiempos suficientes y necesarios para el logro de los aprendizajes de sus alumnos en jornada ampliada o en turnos discontinuos de mañana y tarde.

De manera congruente con lo anterior, las plazas docentes en la educación preescolar y primaria deben ser de tiempo completo, asegurando que el sueldo y las prestaciones de las mismas les garanticen una vida digna a los maestros y sus familias.

Para garantizar que todas las niñas y niños del país puedan ejercer su derecho a la educación obligatoria de calidad, deben fortalecerse y ampliarse los servicios en apoyo a las escuelas multigrado, por medio de equipos itinerantes especializados que deben apoyarse de manera eficaz a estas escuelas en las siguientes labores:

- 1) Atención y solución a las desproporcionadas cargas de gestión administrativa que les imponen distintas dependencias de los tres órdenes

²⁸ En el gobierno de Felipe Calderón se estableció en 2007 el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), como un intento parcial de resarcir, casi medio siglo después y a cuenta gotas, las 15 horas de aprendizaje robadas a las niñas y niños de primaria desde 1959, con una ampliación de seis a ocho horas de aprendizajes en las materias básicas, que incluían de manera simbólica, algunas actividades artísticas, deportivas y culturales. La meta de la administración actual, es establecer el modelo de Escuelas de Tiempo Completo (ETC) en 40 mil escuelas de educación primaria, a la vez que lo amplió a toda la educación básica. El 5° Informe de Labores la SEP, da cuenta que al ciclo escolar 2016-2017, había 25 032 escuelas de educación básica en este programa. Con las 18 324 escuelas incorporadas por esta administración en los cuatro últimos ciclos escolares y las 6 708 que estableció la administración anterior, se van a necesitar más de cinco sexenios para generalizar el nuevo modelo educativo de tiempo completo; lo que significa que su universalización se podrá alcanzar, hasta un siglo después de que se produjo este despojo.

- de gobierno que deben estar a su servicio (a reserva de revisar y evaluar dichos requerimientos, respecto a la justificación de su pertinencia, idoneidad, complementariedad, así como el impacto que tiene su uso, a fin de reducir o eliminar aquellos que procedan).²⁹
- 2) La atención a sus necesidades de apoyo técnico pedagógico para garantizar el logro de los aprendizajes de sus alumnos sobre los contenidos de planes y programas de estudio con la participación de ATPS, que se involucren en atenderlos en apoyo a la planta docente de cada escuela multigrado.
 - 3) La formación y superación profesional en el trabajo del personal docente, técnico pedagógico, directivo, administrativo y de servicios en el ámbito mismo de trabajo de sus escuelas y zonas escolares, de manera semejante a la formación de especialistas, maestros y doctores en clínicas, hospitales y regiones sanitarias del sector salud.
 - 4) Atención a sus alumnos con discapacidad en apoyo a la labor de sus docentes frente a grupo, atención directa a sus alumnos y orientación a sus padres de familia.
 - 5) Atención a la integralidad de la educación por medio de actividades de apreciación, formación y creación artística; divulgación de las ciencias y tecnologías, desarrollo de la corporeidad, recreación y deportes, así como el desarrollo de habilidades vinculadas a necesidades sociales y aspiraciones de cada comunidad.
 - 6) Apoyo y acompañamiento de equipos de supervisión integrados por supervisores de todos los niveles y modalidades.³⁰
 - 7) De manera complementaria a los apoyos anteriores, en las propias comunidades donde se encuentra asentado cada plantel, debe contratarse con recursos públicos servicios de aseo y limpieza de los salones, baños y otros espacios escolares, para que estas labores no interfieran con las actividades de los docentes, ni los aprendizajes de los alumnos, ni distraigan la atención de los padres de familia, que deben estar centrados en las necesidades de apoyo y acompañamiento a los aprendizajes de sus hijos.

²⁹ Se cuenta con estudios detallados sobre las cargas adicionales a las tareas sustantivas que realizan los maestros, que los distraen de su tarea principal y ocasionan que tengan que dedicar tiempos fuera de los horarios de trabajo; implican traslados y gastos que afectan su ingreso personal y ponen en riesgo su seguridad personal por las condiciones de horario y lugar en donde se ven en necesidad de realizarlos. Informe del Colegio de Supervisores de Telesecundaria A.C. del Estado de Guanajuato.

³⁰ Existen antecedentes de experiencias exitosas desarrolladas por supervisores, como la del Colegiado Regional de Educación Básica de Tehuacán, Puebla, que tuvo el privilegio de conocer y valorar en campo, en la Sierra Negra del estado de Puebla.

En ese contexto, se establece una nueva relación entre los estudiantes, quienes tienen el derecho, la necesidad, el interés y gusto por aprender; y sus maestros, quienes por vocación, formación y obligación asumen con profesionalismo y honestidad intelectual el compromiso ético y académico de apoyarlos para que, a partir de lo que saben, puedan construir con autonomía sus nuevos aprendizajes.³¹

Los procesos de planeación, organización y evaluación, así como la normatividad y organización directiva y administrativa de las instituciones educativas, deben estar siempre en función y al servicio de esa relación fundamental por medio de procesos participativos que parten, primero, de los derechos, necesidades y aspiraciones de alumnos, maestros y padres de familia en cada salón de clase y las comunidades asociadas a cada escuela, en un proceso de abajo hacia arriba, pero reciben respuesta en recursos, apoyos y acompañamiento en un proceso de arriba hacia abajo. La participación de alumnos, maestros, padres de familia y miembros de las comunidades en las escuelas en que estudian sus hijos, debe ser efectiva en la toma de decisiones sobre su gestión, la mejora del logro de los aprendizajes de sus estudiantes y para su evaluación formativa.

Como lo prescribe la CPEUM, toda la educación pública que imparte el Estado mexicano será gratuita. Por tanto, la inversión, gastos de mantenimiento, insumos y servicios que demande su inversión y operación deben ser aportados con recursos presupuestales de los órdenes de gobierno a quienes corresponda su sostenimiento, sin incurrir por motivo alguno en la imposición de cuotas, inscripciones o colegiaturas “voluntarias”, que se han traducido en la imposición de contribuciones regresivas a quienes menos tienen para el sostenimiento de las escuelas públicas.

Esta estrategia es opuesta a la desarticulación que los gobiernos hicieron de la educación media básica, al separar la secundaria de la educación media superior universitaria en la segunda década del siglo XX, y la posterior desvinculación de la prevocacional de la educación propedéutica del IPN, que el gobierno de Díaz Ordaz hizo durante el movimiento estudiantil de 1968. Siguió acciones que impulsaron los gobiernos federal y de los estados con la creación de varias instituciones de EMS, desvinculadas de las instituciones nacionales de educación superior (UNAM e IPN) y de las universidades autónomas de los estados en los años setenta, con el fin de disminuir la participación de estas últimas en la matrícula total de

³¹ Manuel Ulloa Herrero, “Educación básica y media: reformas para el desarrollo”, pp. 68-71, volumen 10, *Políticas de educación, ciencia, tecnología y competitividad*; de la obra *Análisis estratégico para el desarrollo*, José Luis Calva (coord.), Juan Pablos/Consejo Nacional Universitario, México, 2012.

la EMS. Así la han convertido en una enorme maraña compuesta por 33 subsistemas y más de 150 expresiones organizativas e institucionales en este nivel educativo, sin movilidad entre ellas para sus alumnos y el personal académico que labora en ellas.

Lo que demanda la nueva estrategia es volver a articular el conjunto de los subsistemas educativos de la EMS a la educación superior y a la capacidad de investigación científica y tecnológica con que cuenta el país, en la perspectiva de una educación científica, humanista y crítica a lo largo de toda la vida, que considere también, desde esa perspectiva, la articulación a ella de la educación básica (EB) y de la educación inicial que la preceden.³²

Los fines de estas nuevas EMS y EB deben estar asociados: *a)* a la formación ciudadana para participar en la democracia “como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”,³³ lo que implica que los niños, adolescentes y jóvenes participen con autonomía y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones que tienen que ver con su propia formación y todas las actividades que se encuentran relacionadas con ella; *b)* al ejercicio de los derechos humanos, en especial el derecho a la educación que constituye la base para conocer, acceder y hacer exigible el ejercicio de los demás derechos; *c)* al desarrollo de la ciencia y la tecnología; *d)* al cuidado y sustentabilidad del medio ambiente; *e)* a la preservación y enriquecimiento de nuestra diversidad cultural, y *f)* a lograr una mayor productividad y competitividad, que se traduzca en una mejor y mayor participación en sus beneficios, mediante una inserción económica y social que permita vivir con dignidad y calidad de vida a sus egresados.

En el nuevo marco de la educación obligatoria debe terminarse con la simulación en la educación de jóvenes y adultos, la insuficiencia de su financiamiento, la estandarización de sus prácticas, la falta de formación de sus agentes educativos y las prácticas de corrupción a que da lugar el sistema de “estímulos” de sus procesos de “certificación”, para cumplir las metas de los gobiernos en turno.

El Estado debe asumir los costos que implica el pago ineludible de la deuda social en educación a los jóvenes y adultos de 15 años y más, por medio de una política integral de Estado y no de gobierno, asociada a saldar el pago de la deuda social que tiene con ellos también en materia de salud, nutrición, vivienda, trabajo y medio ambiente. En su vertiente educativa deben asignarse los recursos humanos, materiales, financieros y de organi-

³² *Ibidem.*

³³ Inciso *a)* de la fracción II del artículo 3º de la CPEUM.

zación que demandan la magnitud, complejidad y diversidad de su atención, donde deben estar incluidos todos los adultos, a diferencia de los programas sectoriales de educación de adultos de los gobiernos neoliberales de Felipe Calderón y Peña Nieto.

El INEE autónomo, ejerciendo plenamente su autonomía, debe ocuparse de lo que constituye su responsabilidad fundamental, que es evaluar que el Estado cumpla con su obligación constitucional de garantizar el ejercicio del derecho de la población a una educación obligatoria de calidad en los términos que plantea el Modelo interdisciplinario y multifactorial propuesto por Carlos Muñoz Izquierdo, y que se encuentra incorporado en el artículo 5 de la fracción III de la Ley del INEE vigente. Para ello deben desarrollarse y aplicarse indicadores que permitan evaluarlo y hacerlo exigible y justiciable, como en su último ensayo propuso al INEE Pablo Latapí Sarre.³⁴

El INEE, con una organización reducida pero estratégica, ágil y flexible, como propuso Carlos Ornelas, debe apoyar y fortalecer la capacidad de investigación e innovación educativa con que cuenta el país, de manera que le permita orientar estratégicamente el cumplimiento de sus funciones y asegurar su presencia, así como la eficacia y eficiencia de sus funciones y acciones en donde tienen lugar los procesos educativos, sus componentes y resultados, por medio de acciones de evaluación formativa incluyentes y participativas que involucren a sus actores principales (alumnos, maestros, padres de familia, ATP, directivos y funcionarios), de manera que aseguren el ejercicio del derecho a una educación obligatoria de calidad. Un INEE que partiendo de la lamentable realidad en que nos han colocado las acciones y omisiones históricas del Estado mexicano y la simbiosis atípica que la SEP generó con el SNTE, incluya y apoye a todos quienes participan en la tarea educativa para lograr el ejercicio del derecho a una educación de calidad. No descalificando alumnos y maestros, repartiendo infracciones de nivel “I” o “insuficiente”, como si fuera patrulla de caminos, sino comprometiéndose y actuando en su auxilio y apoyo como “ángeles verdes”, para que desde el nivel en que han sido colocados y se encuentran, puedan continuar su camino y llegar al nivel “IV” o “destacado”. Es ahí donde todos necesitamos y queremos que se ubiquen.

Finalmente conviene advertir, que estas estrategias sólo pueden ser impulsadas y desarrolladas por un Estado educador, que por la justicia de sus sentencias, el beneficio para la convivencia de las leyes que promulgue y las acciones que realice en beneficio de la sociedad, eduque por medio de

³⁴ Pablo Latapí Sarre, “El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-marzo 2009, vol. 14, núm. 40, pp. 255-287.

ellas y sean así reconocidas. Sólo mediante acciones congruentes con estas estrategias que se proponen, tendrá el Estado autoridad ética, política y el reconocimiento social que requiere para convocar a maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en su conjunto a participar en las transformaciones que demanda el ejercicio del derecho a una educación obligatoria de calidad.