

## Reformas educativas para expandir las oportunidades educativas en México. El poder de la política y los retos de su aplicación <sup>1</sup>

*Reformas na educação para expandir as oportunidades educacionais no México. O poder da política e os desafios de sua aplicação*

*Educational reforms to expand educational opportunities in Mexico. The power of policy and the challenges of its implementation*

Fernando M. Reimers <sup>1</sup>  <https://orcid.org/0000-0002-8081-3663>

<sup>1</sup> Universidad de Harvard, EE.UU.

**Resumen.** Este artículo examina la dinámica de la aplicación de reformas a escala para ofrecer oportunidades educativas significativas a los alumnos desfavorecidos. Para contribuir eficazmente a la reducción de la desigualdad social y la exclusión, las políticas educativas necesitan una combinación de esfuerzos a escala de todo el sistema además de esfuerzos específicos, focalizados, aplicados a gran escala y sostenidos durante un tiempo lo suficientemente largo como para institucionalizarse. La capacidad de que esas políticas tengan impacto requiere una difícil convergencia de complementariedad entre los esfuerzos en todo el sistema y los esfuerzos específicos, focalizados, la alineación entre las iniciativas federales y estatales, así como políticas de apoyo. Sin embargo, las políticas de aplicación de reformas en todo el sistema son más polémicas que las que implican esfuerzos específicos, ya que tales cambios son más perturbadores para los intereses creados en el statu quo, lo que hace que la sostenibilidad de tales esfuerzos sea precaria. Además, las políticas selectivas, focalizadas, refuerzan la segregación de los alumnos en estratos de diferente calidad.

**Palabras clave:** políticas educativas; equidad educativa; calidad educativa; reformas educativas.

**Resumo.** Este artigo examina a dinâmica da aplicação de reformas em grande escala para proporcionar oportunidades educacionais significativas a estudantes desfavorecidos. Para contribuir eficazmente para a redução da desigualdade social e da exclusão, as políticas educacionais necessitam não só de uma combinação de esforços sistêmicos, mas também de esforços específicos e direcionados, aplicados em grande escala e sustentados durante um período de tempo suficientemente longo para se tornarem institucionalizados. A capacidade de tais políticas causarem impacto requer uma difícil convergência de complementariedade tanto entre esforços sistêmicos e esforços específicos e direcionados quanto o alinhamento entre iniciativas federais e estaduais e políticas de apoio. No entanto, as políticas de aplicação de reformas em todo o sistema são mais controversas do que aquelas que envolvem esforços específicos, uma vez que tais mudanças são mais perturbadoras para os interesses criados no status quo, tornando precária a sustentabilidade de tais esforços. Além disso, políticas seletivas e direcionadas reforçam a segregação dos estudantes em estratos de qualidade diferente.

**Palavras-chave:** políticas educacionais; equidade educacional; qualidade educacional; reformas educacionais.

**Abstract.** This article examines the dynamics of implementing large-scale reforms to provide meaningful educational opportunities for disadvantaged students. To effectively reduce social inequality and exclusion, educational policies must combine system-wide efforts and specific, targeted efforts on a large scale and sustain them for long enough for them to become institutionalised. The impact of these policies depends on how well system-wide and targeted efforts are able to converge and complement each other, and the degree of alignment between federal and state initiatives, as well as supporting policies. However, system-wide reform policies are more controversial than those involving targeted efforts, as such changes are more disruptive to interests vested in the status quo, making the sustainability of such efforts precarious. Furthermore, selective, targeted policies reinforce the segregation of students into different quality strata.

**Keywords:** educational policies; educational equity; educational quality; educational reforms.

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado originalmente en inglés, en la revista *Daedalus*, de la American Academy of Arts and Sciences, vol. 153, núm 4, 2024.

El sistema educativo público mexicano ha impulsado, desde su creación hace un siglo, políticas que desafían los altos niveles de desigualdad y pobreza. Estos esfuerzos se hicieron más destacados cuando México se adhirió al Tratado de Comercio de América del Norte en 1994, y tras la transición democrática que tuvo lugar en 2000. Estas fuerzas impulsaron políticas con intención inclusiva durante periodos notablemente prolongados, incluso cuando cambios de gobierno introdujeron algunas modificaciones en estas iniciativas políticas para reivindicarlas como propias. Aunque se dedicaron considerables recursos financieros a estas políticas, su aplicación fue deficiente porque no se dieron simultáneamente tres condiciones esenciales: 1) complementariedad entre los programas para afectar a todo el sistema y los programas específicos focalizados, 2) alineación entre las prioridades federales y estatales, y niveles suficientes de capacidad en los estados y localidades, y 3) políticas de apoyo complementarias.

Como resultado, estas políticas orientadas a la equidad no estuvieron a la altura de las aspiraciones de los reformadores y fueron insuficientes para transformar la estructura de oportunidades económicas y sociales en México.

La transformación económica derivada de la mayor integración de México en la economía mundial, iniciada a mediados de los noventa con la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y la transición política hacia una política más competitiva que tuvo lugar en 2000, incentivaron a las élites políticas a dar prioridad a la educación. El desarrollo educativo se había estancado en México como consecuencia de la crisis de la deuda de los años ochenta, con el consiguiente ajuste económico y la contracción del gasto en educación. Cuando México se adhirió al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los presidentes Salinas de Gortari y luego Zedillo<sup>2</sup> aumentaron la prioridad de la educación en la agenda nacional. Estas reformas educativas, y otras que siguieron a lo largo de las sucesivas administraciones, incorporaron el objetivo de avanzar en las oportunidades educativas para los niños de entornos marginados, sobre todo ampliando la duración de la educación obligatoria de seis a doce años, más tres años de preescolar, mejoraron la calidad de la educación y proporcionaron apoyo a las familias pobres para educar a sus hijos.

Si bien estas reformas fueron apoyadas por una serie de acuerdos multipartidistas, la captura de elementos significativos de la gobernanza educativa por parte del sindicato magisterial mexicano –en particular la selección, preparación y promoción profesional de los maestros–, el uso de programas para promover objetivos partidistas, la falta de alineación entre las autoridades federales y estatales cuando el gobierno estatal era gobernado por un partido político distinto al del presidente y los diferentes niveles de capacidad institucional entre los estados, hicieron que la implementación

---

<sup>2</sup> Es discutible que la integración de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) creara por sí sola incentivos suficientes para mejorar la calidad de la educación, ya que gran parte de la estrategia de desarrollo económico implicaba la creación de una industria basada en salarios más bajos, en relación con otros socios de la zona económica. Sin embargo, durante el mismo periodo, la Comisión Económica para América Latina había propuesto una agenda para el desarrollo económico y social de América Latina que se basaría más en industrias de alto valor añadido basadas en el conocimiento. Estas ideas políticas influyeron en las estrategias de educación y desarrollo social de los países de América Latina. (Comisión Económica para América Latina y Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe. *Educación y conocimiento: pilares básicos de la transformación productiva con equidad social*. Santiago de Chile. 1992).

de estos programas fuera deficiente. Tras ofrecer un breve contexto histórico e institucional, este ensayo examina algunas de estas políticas y programas a lo largo de más de tres décadas y seis administraciones presidenciales.

México es el décimo país más poblado del mundo y el 42% de la población tiene menos de 25 años (INEGI, 2020). Dada esta estructura demográfica, las escuelas y las instituciones de educación superior pueden moldear las oportunidades individuales y las instituciones sociales en muy poco tiempo. Aunque la ley que estableció la educación primaria como gratuita y obligatoria se aprobó ya en 1888 (Galván, 2016), la revolución mexicana dio un gran impulso a la expansión de la educación, consagrando el derecho a la educación en el artículo 3 de la Constitución de 1917 y comprometiendo un importante gasto federal en educación con la creación de la Secretaría de Educación en 1921 con el objetivo de centralizar y coordinar los esfuerzos para avanzar en la educación. El fuerte papel del poder ejecutivo en México en la gobernanza y la financiación de la educación hizo de ésta un instrumento muy atractivo al servicio de la política partidista. Por ejemplo, el sindicato nacional de maestros, el *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, fue creado en 1943 por el PRI, el *Partido Revolucionario Institucional*, el partido gobernante en México durante 71 años consecutivos desde su fundación en 1929. El sindicato de profesores ha ejercido un control extraordinario en la gobernanza educativa, controlando los nombramientos de los profesores, su formación y promoción profesional, así como otros numerosos elementos de la gobernanza educativa. A cambio, durante siete décadas, el sindicato desempeñó un papel importante en la movilización de los electores durante las elecciones, y en la vigilancia de las mesas electorales y el recuento de los votos, asegurando la hegemonía política del PRI.

Como primer secretario de Educación de México, José Vasconcelos encabezó los esfuerzos para ampliar el acceso a la educación primaria, las bibliotecas públicas y la alfabetización. En 1936, el presidente Lázaro Cárdenas estableció un Departamento de Asuntos Indígenas, que creó las primeras escuelas para niños indígenas en zonas rurales. A partir de esta labor, el Ministerio de Educación creó un grupo de escuelas especializadas, denominadas "Escuelas Indígenas", encargadas del complejo objetivo de educar a los estudiantes indígenas de las zonas rurales, las cuales siguen funcionando en la actualidad. En 1946 el Congreso reformó la Constitución haciendo obligatorios y gratuitos los seis años de educación y en 1959, tras una reforma a la Ley General de Educación en 1957 (SIA, 2000), la Secretaría de Educación Pública estableció un programa nacional de libros de texto gratuitos, que desarrollaría un conjunto único de libros de texto, alineados al currículo nacional, para ser distribuidos a todos los alumnos de las escuelas primarias, política que aún existe. En 1971, el presidente Luis Echeverría creó el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), un organismo autónomo encargado de ampliar el acceso a la educación en las regiones rurales y marginadas de México, en su mayoría pequeñas comunidades que carecen de escuelas rurales o indígenas. Estos diversos programas continúan en la actualidad.

Durante la década de 1980, el gasto en educación se redujo como consecuencia de los programas de ajuste estructural para hacer frente a la crisis de la deuda externa, lo que frenó los esfuerzos por avanzar en la equidad educativa. Sucesivas políticas

a partir de la década de 1990 ampliaron la duración de la escolaridad obligatoria de seis a nueve años en 1992, añadiendo tres años de preescolar en 2002, y de nueve a doce años en 2012.

La continuidad de estas iniciativas políticas enfocadas en la equidad ha contribuido a avanzar en las oportunidades educativas en México a lo largo de los años. Desde su creación, el sistema educativo mexicano ha realizado esfuerzos para incluir a los estudiantes marginados a través de una combinación de *políticas a nivel de todo el sistema*, diseñadas para servir a todos los estudiantes en hacer el sistema más inclusivo, como la ampliación de la matrícula, o la provisión de libros de texto, así como *políticas y programas focalizados*, como la creación de una dirección de escuelas indígenas, las escuelas comunitarias patrocinadas por el CONAFE, las escuelas de jornada completa, las universidades politécnicas. y las universidades interculturales.

En la actualidad, México cuenta con un complejo conjunto de instituciones educativas para educar a una amplia población estudiantil. En el nivel preuniversitario, el sistema educativo cuenta con 34.413.485 alumnos, de los cuales 29.461.792 están en instituciones públicas. 24.113.780 estudiantes están matriculados en educación básica, 4.861.091 en educación secundaria superior y 4.004.680 en educación terciaria (SEP, 2022). Estos alumnos reciben clases de 1,2 millones de profesores en 225.000 centros. El sistema educativo está organizado en tres niveles: educación básica (que comprende 3 años de preescolar, 6 años de primaria y 3 años de primer ciclo de secundaria), educación secundaria superior y educación terciaria. La educación básica y la secundaria superior son obligatorias y gratuitas según la Constitución, aunque no existen mecanismos de aplicación que obliguen a los padres a enviar a sus hijos a la escuela o que obliguen a los estudiantes a asistir.

En el nivel básico hay tres tipos diferentes de escuelas: escuelas generales –en zonas urbanas y rurales–, escuelas indígenas –dirigidas por la dirección de educación indígena, no por las comunidades indígenas– y escuelas comunitarias –dirigidas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo CONAFE–. Un total de 21.000 escuelas indígenas matriculan a 800.000 estudiantes, de un total estimado de 1,2 millones de estudiantes indígenas. Los estudiantes indígenas asisten también a escuelas generales. Los grupos indígenas de México hablan 68 lenguas diferentes, algunas de las cuales se utilizan para la enseñanza en las escuelas indígenas. En esas escuelas, en el mejor de los casos, el uso de las lenguas indígenas se limita a 3 horas semanales de instrucción de esa lengua, como asignatura, no de instrucción en lenguas indígenas, en muchos casos las lenguas indígenas no se enseñan como asignatura porque los maestros no pueden hablar en esas lenguas. Los maestros de las escuelas indígenas están mal capacitados y la educación bilingüe coordinada es inexistente, lo que contribuye a los bajos resultados educativos de esas escuelas. Un gran porcentaje de alumnos indígenas asiste a escuelas rurales normales o a escuelas urbanas, que no ofrecen apoyo lingüístico. Una de las deficiencias de estos diversos subsistemas del sistema educativo mexicano ha sido la falta de flexibilidad para ajustarse a los flujos demográficos, como la gran migración de las comunidades indígenas a las zonas urbanas.

La educación básica es una responsabilidad compartida de los 32 estados con el Gobierno Federal, y hay variaciones significativas entre los estados y los gobiernos locales en cuanto a recursos y capacidad para financiar y apoyar iniciativas educativas.

El gobierno federal, que tenía la plena responsabilidad de las escuelas hasta que una reforma constitucional descentralizó los servicios educativos en 1992, apoya a los estados mediante una serie de programas que transfieren recursos y establece la política educativa nacional en cuestiones como los planes de estudios, los procesos de nombramiento de profesores y los libros de texto obligatorios. Dado que los secretarios de educación estatales son nombrados por los gobernadores de cada estado, y el secretario de educación federal es nombrado por el presidente, existe una mayor sintonía entre la política estatal y la federal cuando hay afinidad entre el partido de gobierno a nivel federal y el partido de gobierno de los gobernadores estatales, que cuando no la hay.

¿Quién está marginado en México? La exclusión social y económica en México está determinada por varias dimensiones de identidad que se entrecruzan, entre las que destaca la clase social. La etnia y el lugar de residencia también desempeñan un papel en la exclusión social, y quienes viven en determinados estados –principalmente en el sur–, en zonas rurales y en pequeñas comunidades, son los más marginados. Las poblaciones indígenas y los desplazados en busca de oportunidades económicas también están marginados. La interseccionalidad de estas varias dimensiones agrava la marginación, por ejemplo, los grupos indígenas, que viven en zonas rurales, son pobres y viven en los estados más pobres son los más marginados, y entre ellos las mujeres, están aún más marginadas.

Aunque la incidencia de la pobreza ha disminuido a lo largo de los años, lo ha hecho lentamente en la última década, y ha aumentado después de Covid-19. En 2016, 43.2 de la población se consideraba pobre, esta cifra disminuyó a 41.9 en 2018, para aumentar en 2020 a 43.9 %. La incidencia de la pobreza varía considerablemente por Estado, desde más del 60 % en los estados del sur de Chiapas (75,5 %), Guerrero (66,4%) y Oaxaca (61,7%), hasta menos del 30 % en los estados del centro y norte de Jalisco (31,4%), Nuevo León (24,3%), Coahuila (25,6%), Chihuahua (25,3%), Baja California (22,5%) y Baja California Sur (27,6%). La desigualdad de ingresos en México es una de las más altas entre los países de la OCDE, y aunque disminuyó durante la década de 1990 hasta mediados de la década de 2000, se ha estancado desde entonces (OCDE, 2019a).

Según la OCDE (2019a) 9 de cada 10 indígenas, que representan el 12% de la población, viven en marginación alta o muy alta y 8 de cada 10 viven en pobreza. Mientras que el 79% de la población vive en ciudades con más de un millón de habitantes, el 21% vive en comunidades remotas y pequeñas de menos de 2.500 habitantes, lo que hace más difícil implementar programas efectivos debido a la dispersión geográfica de esta población.

La reforma educativa se vio impulsada por la integración de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). La administración del presidente Salinas puso en marcha un programa de modernización de la Educación Básica, reformó el plan de estudios y desarrolló una nueva generación de libros de texto. Estas reformas en todo el sistema se complementaron con la creación de universidades tecnológicas y politécnicas, que ofrecen preparación en campos técnicos alineados con las necesidades económicas de las diversas regiones de México. Estas universidades, que continúan hasta el día

de hoy, se han alineado con las industrias orientadas a la exportación más directamente impactadas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) introdujeron programas duales de estudio que proporcionaron vías flexibles para continuar estudios de educación superior. Más del 80% de los estudiantes atendidos por estas instituciones son los primeros en sus familias en acceder a estudios universitarios. Otros programas focalizados que iniciaron durante la administración del presidente Salinas incluyeron programas compensatorios para apoyar la educación en los estados más pobres del sur.

El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), que había sido secretario de Educación durante la administración anterior, continuó estos esfuerzos, haciendo mayor hincapié en la educación cívica y en una revisión del plan de estudios de historia. Su administración intensificó los esfuerzos para evaluar la calidad de la educación, uniéndose al programa de la OCDE para la evaluación de los conocimientos y habilidades de los estudiantes (PISA). En 1997, México puso en marcha un amplio programa de transferencias monetarias condicionadas "PROGRESA", que otorgaba incentivos económicos a las familias, condicionados a la inscripción de sus hijos en la escuela y al seguimiento con chequeos de salud durante casi dos décadas, hasta que se dio por terminado en diciembre de 2018. Durante la misma administración México inició un programa para ampliar la duración de la jornada escolar. Gran parte de la expansión de la matrícula que había tenido lugar en las décadas anteriores se había basado en el uso del mismo edificio escolar para múltiples turnos de estudiantes, lo que acortaba la duración de la jornada escolar a unas 4 horas de instrucción. El programa de escuelas de "jornada completa" buscaba aumentar el tiempo de aprendizaje a alrededor de 8 horas de instrucción, continuó en las tres administraciones presidenciales subsecuentes, y se multiplicó por diez, llegando a más de 25,000 escuelas, durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). Una evaluación de impacto del programa concluyó que tuvo efectos significativos en el aprendizaje de los estudiantes y en la disminución de la repetición de grado y la deserción escolar, particularmente para los estudiantes de bajos ingresos y para aquellos en escuelas que atienden a altos porcentajes de estudiantes de bajos ingresos (Silveyra et al., 2018). Este programa de escuelas de jornada completa fue descontinuado durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024).

La elección a la presidencia de Vicente Fox (2000-2006) en julio de 2000 marcó la primera transición política del poder a un partido distinto del Partido de la Revolución Institucional (PRI), que había gobernado México durante casi setenta años. El presidente Fox mantuvo la prioridad de la educación avanzando en la transparencia y la rendición de cuentas creando un instituto autónomo para la evaluación educativa. Este Instituto coordinó diversas evaluaciones de conocimientos y habilidades de los estudiantes, incluyendo la participación de México en los estudios internacionales PISA, con el mandato de hacer públicos los informes de dichos estudios. Durante su administración se hizo hincapié en la mejora de la calidad en todo el sistema y la ampliación del acceso (incluida la asignación de fondos a través de programas de gestión basados en las escuelas y la aplicación de iniciativas de tecnología en la educación a gran escala), junto con la continuación de dos programas específicos, un programa de transferencia condicionada de efectivo (PROGRESA) y los programas

compensatorios administrados por el CONAFE. Durante esta administración, una reforma constitucional en 2002 decretó la obligatoriedad de tres años de educación preescolar, lo que ampliaría considerablemente el acceso a este nivel educativo en los años siguientes.

En 2001, el plan de desarrollo propuso que el enfoque de la educación indígena sería la educación intercultural y bilingüe, aunque esta intención no se ha llevado a la práctica más allá de la enseñanza de lenguas indígenas unas horas a la semana en las escuelas indígenas. Se crearon universidades interculturales en algunas regiones del país, programa que perdura.

Durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012), la educación siguió siendo una prioridad. Entre las iniciativas a nivel de todo el sistema para fomentar la equidad se incluyeron una reforma integral de los planes de estudio y la ampliación del acceso a la enseñanza secundaria. Las iniciativas específicas incluyeron la ampliación del programa de transferencias monetarias condicionadas y la puesta en marcha de un programa nacional de guarderías para apoyar a las trabajadoras. Otros esfuerzos de mejora de todo el sistema se centraron en la mejora de la calidad de la educación, la mejora de los entornos de aprendizaje y las infraestructuras en la educación básica, la promoción del uso de la tecnología en la educación para apoyar la alfabetización digital, la ampliación del uso de la evaluación educativa para aumentar la rendición de cuentas y el apoyo a la educación bilingüe, especialmente en inglés.

La administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) llevó a cabo una serie de reformas estructurales, incluida la educativa. Una enmienda constitucional incorporó la *educación de calidad para todos* como un derecho constitucional. La reforma hizo de la equidad una de las prioridades, lo que se reflejó en iniciativas para todo el sistema que formaban parte del nuevo modelo educativo, así como en varios programas específicos para apoyar las oportunidades educativas de los estudiantes marginados. La equidad se incluyó como elemento central de la educación de calidad en la ley general de educación (OCDE, 2019a).

La reforma incluía una serie de iniciativas para todo el sistema, como el rediseño del plan de estudios para fomentar las habilidades del siglo 21, los valores y el desarrollo socioemocional. También dio prioridad a la mejora de los entornos de aprendizaje, definiendo normas mínimas para el funcionamiento de las escuelas (de modo que las escuelas que atendían a niños marginados ofrecieran unas condiciones mínimas para apoyar el aprendizaje), ampliando el programa de escuelas a tiempo completo y estableciendo un servicio de mejora escolar (Silveyra et al., 2018). Renovó las carreras de maestro, director y supervisor, definiendo competencias y estándares requeridos, y una estructura de carrera que incluiría la evaluación de competencias para ingresar y avanzar en la profesión. Dotó de autonomía constitucional al instituto nacional de evaluación educativa y le encomendó la evaluación del sistema y de los maestros. Finalmente, la reforma financió mejoras a la infraestructura escolar (OCDE, 2019a). Entre las políticas a nivel de todo el sistema para promover la inclusión se encuentra la ampliación de la matrícula en la atención y educación de la primera infancia y en la educación media superior en 2012. La reforma también amplió el número de escuelas que ofrecen una jornada escolar completa de 6 a 8 horas, a partir de 2013, con el objetivo de extender eventualmente esta modalidad a todos los estudiantes.

Entre los programas específicos de apoyo a la inclusión que continuaron se encuentran los programas de transferencias monetarias condicionadas, ahora rebautizados como PROSPERA, los programas de escuelas comunitarias del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), en los que los jóvenes promotores de educación (graduados de secundaria) que enseñaron en estos centros en pequeñas comunidades rurales durante al menos un año recibieron una beca para matricularse en programas de educación superior. La reforma también aumentó el apoyo a las escuelas indígenas, llegando a cerca de la mitad de las 21.000 escuelas indígenas del país.

Otros programas específicos de apoyo a la inclusión incluían programas de prevención del abandono escolar, como el movimiento contra el abandono escolar, que proporciona información, planificación participativa y divulgación comunitaria, invirtiendo en la infraestructura de las escuelas más deterioradas (Escuelas al CIEN).

Una evaluación del estado del derecho a la educación realizada al final de la administración Peña-Nieto por el consejo nacional para la evaluación de la política social, un organismo público autónomo creado para evaluar el impacto de los programas gubernamentales, identificó cinco prioridades (CONEVAL, 2018): 1) mejorar la infraestructura física de las escuelas, 2) ampliar la educación preescolar, aumentar el número de instituciones de educación media superior y promover el acceso y la permanencia de estudiantes en riesgo, 3) reducir las desigualdades en el acceso a la educación entre los diferentes grupos e igualar la calidad de la educación entre los distintos tipos de escuelas, 4) mejorar el aprendizaje de los estudiantes, y 5) mejorar la formación inicial y el desarrollo profesional continuo de los maestros y la eficacia de las prácticas de instrucción. Esta evaluación concluía que se habían logrado importantes avances en los cinco años precedentes, especialmente en términos de acceso a la educación y creación de escuelas, al tiempo que destacaba la elusividad del mandato constitucional de garantizar una educación excelente con equidad para todos. En particular, el informe concluye que el sistema educativo reproduce las desigualdades educativas al segregar a los grupos más desfavorecidos: indígenas, migrantes, centros comunitarios y tele-educación en modalidades educativas separadas (CONEVAL, 2020a).

La administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) discontinuó la reforma educativa iniciada por su antecesor, desmantelando el proceso de nombramientos y ascensos de maestros basado en evaluaciones de conocimientos y habilidades y transformando el instituto para la evaluación educativa en una agencia gubernamental sin autonomía constitucional. La administración también disminuyó el énfasis en las políticas de inclusión en todo el sistema, a favor de programas sin una población objetivo claro. Se lanzaron diecisiete "programas prioritarios" para fomentar la inclusión social, de los cuales la mayoría debían ser implementados por el ministerio de agricultura y desarrollo rural, educación y bienestar. Tres de ellos eran programas educativos que debía ejecutar el Ministerio de Educación: Universidades para el bienestar, Beca Universal Benito Juárez para estudiantes de educación media superior y Jóvenes escribiendo su futuro. Un análisis de esos programas realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social concluyó que sólo seis de ellos identificaban claramente los resultados que buscaban alcanzar y la población objetivo, de esos dos eran programas educativos a cargo de la Secretaría de Educación (CONEVAL,

2020b). La meta del programa de universidades para el bienestar es crear 100 instituciones de educación superior en comunidades donde se ofrece educación media superior pero no existen instituciones de educación superior cercanas. El programa de becas para estudiantes de educación media superior es un programa de becas que consiste en 875 pesos mensuales (aproximadamente 51 dólares americanos) para estudiantes inscritos en este nivel. El programa jóvenes escribiendo su futuro es otro programa de becas para personas de 18 a 29 años, para que continúen sus estudios de educación superior o capacitación técnica, consistente en 2,575 pesos mensuales (aproximadamente 150 dólares americanos) (CONEVAL, 2020b).

Estas diversas políticas implementadas desde hace más de tres décadas para apoyar la inclusión educativa han producido varios logros, el primero la ampliación en el acceso a la educación y la extensión de la obligatoriedad, que han elevado los niveles de logro educativo de la población. En promedio, la población mexicana cuenta con 10 años de escolaridad, un incremento respecto a los 8.6 años de escolaridad en 2010 (CONEVAL, 2020b). Según la SEP (2022) a la edad de 3 años, 39% de los estudiantes están inscritos en preescolar, 78% a los 4 años y 73% a los 5 años. Entre los 6 y los 11 años, el 96% de los alumnos están escolarizados y el 97% de los que empiezan la primaria la terminan. Entre los 12 y los 15 años, el 84% de los alumnos están matriculados en secundaria y entre los 16 y los 17 años, el 61% de los alumnos están matriculados en secundaria superior.

A pesar del éxito de estas políticas que amplían el acceso, las brechas de equidad persisten, particularmente en el acceso a la educación media superior. En 2019, entre los 15 y 17 años de edad, 64% de la población indígena estaba inscrita en la escuela, en comparación con 76% entre sus pares no indígenas. Entre quienes viven en ciudades de alta marginación, 65% estaba inscrito, frente a 77% entre quienes viven en ciudades de baja marginación. Entre los estudiantes que trabajaban más de 20 horas a la semana, sólo el 29% estaban matriculados, frente al 91% entre los estudiantes que trabajaban menos de 20 horas a la semana (CONEVAL, 2020a).

Siguen existiendo importantes retos para la igualdad de oportunidades educativas. Los resultados del Programa Nacional para la Evaluación del Aprendizaje (PLANEA) en lengua y matemáticas muestran que el 40% de los alumnos sólo tiene un dominio básico de la lengua, y el 34% está por debajo de este nivel básico, y en el caso de las matemáticas el 65% está por debajo del nivel básico. En ambas asignaturas, la mayoría de los alumnos con mejores resultados asisten a escuelas privadas (OCDE, 2019a). Los alumnos de padres indígenas obtienen sistemáticamente resultados inferiores a los no indígenas, y esta brecha es dos veces mayor en los centros comunitarios.

Los resultados del PLANEA muestran sistemáticas y grandes diferencias en el desempeño de los alumnos por marginación, al final de la secundaria básica, los alumnos de origen indígena obtienen calificaciones más bajas que sus compañeros no indígenas en matemáticas, y la proporción de alumnos que están por debajo del nivel básico en el PLANEA es mucho mayor en las localidades más pequeñas y marginadas, donde representan 62%, en comparación con 34% en las zonas no marginadas.

La finalización de la enseñanza secundaria superior es muy desigual. Los estudiantes de entornos más ricos tienen tres veces más probabilidades de terminar la educación secundaria superior que sus compañeros menos privilegiados. Esto supone

un avance con respecto a las 5,5 veces más probabilidades que tenían en 2000. Los estudiantes no indígenas tienen el doble de probabilidades de terminar la educación secundaria superior que los estudiantes indígenas (OCDE, 2019a).

La encuesta transnacional de conocimientos y habilidades administrada por la OCDE (los estudios PISA), muestra que los bajos niveles de conocimiento de los jóvenes de 15 años en México no han mejorado desde el año 2000, primer año de la evaluación, aunque cabe destacar que durante este periodo el porcentaje de jóvenes de 15 años en educación secundaria aumentó de 50% en 2003 a 63% en 2018 y a 64% en 2022 (OCDE, 2019b). En promedio, los estudiantes de México obtienen resultados que están entre los más bajos entre los estudiantes de países de la OCDE, aunque no significativamente diferentes a los estudiantes de otros países de América Latina que participan en la evaluación (Chile, Uruguay, Costa Rica, Brasil, Colombia, Perú y Argentina). En 2018, un 35% de los estudiantes en México no alcanzaron un nivel mínimo de competencia en lectura, matemáticas y ciencias. Para 2022, esta cifra había aumentado al 38%. Esos estudiantes son desproporcionadamente pobres. Aunque el origen socioeconómico está significativamente relacionado con el rendimiento de los estudiantes en la evaluación, la brecha entre los estudiantes más aventajados y los menos aventajados es similar a la brecha de todos los países de la OCDE. Esta brecha ha disminuido en México en las últimas dos décadas y el 11% de los estudiantes más desfavorecidos se situaron en el 25% superior de las puntuaciones de la evaluación, un nivel de 'resiliencia educativa' similar a la media de la OCDE (2023). Los niveles de rendimiento de los estudiantes disminuyeron significativamente durante la pandemia, las puntuaciones en Matemáticas descendieron 14 puntos (o aproximadamente una desviación estándar de 0,14), las puntuaciones en Lectura descendieron 5 puntos y las puntuaciones en Ciencias 9 puntos. Estos descensos fueron comparables a los de la OCDE en promedio, donde las puntuaciones descendieron 15 puntos en matemáticas, 10 puntos en lectura y 2 puntos en ciencias (OCDE, 2023). La relación entre el rendimiento de los alumnos en matemáticas y el origen socioeconómico es menor en México (10,4%) que en EE.UU. (14%) o que la media de la OCDE (15,5%), y el porcentaje de los alumnos más desfavorecidos que alcanzaron el 25% de las puntuaciones más altas fue similar en México (11,8%) que en EE.UU. (10,6%) o que la media de la OCDE (10,2%). La diferencia media en Matemáticas entre alumnos aventajados y desfavorecidos fue menor en México (58 puntos) que en EE.UU. (102 puntos) o que la media de la OCDE (93). Cabe señalar, sin embargo, que en México sólo el 64% de los jóvenes de 15 años están matriculados en el grado en el que se realiza la prueba PISA, mientras que en EE.UU. el 86% lo están (OCDE, 2023).

Al igual que en el resto del mundo, en México la pandemia de COVID-19 puso a prueba la capacidad de los sistemas educativos de mantener las oportunidades educativas en condiciones precarias. La enseñanza presencial se suspendió para contener la propagación del virus y el gobierno federal recurrió a una combinación de recursos educativos en línea y televisión educativa para apoyar la educación en casa. La estrategia del gobierno federal para apoyar la continuidad del aprendizaje durante la pandemia, conocida como "Aprendizaje en casa", incluyó la producción y emisión de programas televisivos y radiofónicos, la distribución de material impreso en regio-

nes con acceso limitado a los medios digitales, la distribución de recursos digitales a través de sitios web, un centro de llamadas para apoyar a estudiantes, profesores y padres (Cárdenas et al., 2024).

Estos esfuerzos se complementaron con iniciativas de los Estados y los gobiernos locales que incluían la educación por radio, la priorización de la asistencia a la escuela y la distribución de recursos educativos para grupos vulnerables (Cárdenas et al., 2024). La pandemia influyó en las oportunidades educativas a través de múltiples canales, no sólo mediante la suspensión de la enseñanza presencial. Las familias más vulnerables se vieron más afectadas, lo que mermó su capacidad para apoyar la educación de sus hijos.

El estudio de Cárdenas et al., (2024) sobre cómo los profesores apoyaron la oportunidad educativa durante la pandemia identificó 6 retos: a) calidad deficiente de los materiales educativos desplegados por la estrategia de “aprender desde casa”, b) falta de acceso a tecnología fiable, c) habilidades deficientes para enseñar a distancia, d) falta de implicación de los padres para apoyar a los estudiantes en casa, e) opiniones limitadas sobre el papel de la tecnología educativa para apoyar el aprendizaje, f) las desigualdades socioeconómicas preexistentes amplificaron el impacto de la pandemia en las oportunidades de aprendizaje.

Los resultados de la deficiente efectividad de las modalidades de educación a distancia que se desplegaron durante el prolongado periodo de suspensión de la instrucción presencial provocaron que muchos niños se desvincularan de la escuela, y algunos de ellos la abandonaran por completo. De hecho, un estudio de la CONEVAL (2020a) apunta que en el nivel preescolar (edades de 3 a 5 años) las tasas netas de matriculación cayeron de 71,4% en 2019-20 a 63,3% en 2021-22, en el nivel primario cayeron de 98,3% a 96,3% , en el nivel secundario inferior aumentaron de 83,8% a 83,9% y en el nivel secundario superior cayeron de 63,2% a 60,7% . Los alumnos experimentaron una pérdida de aprendizaje significativa, más aún entre los alumnos marginados (Hevia et al., 2022), aunque la pérdida experimentada estuvo en consonancia con la pérdida promedio experimentada en la OCDE, como ya se ha mencionado.

A pesar de más de tres décadas de políticas orientadas a la equidad, la igualdad de oportunidades educativas para todos sigue siendo esquiva en México. Se ha avanzado mucho en la ampliación del acceso a la educación y en el aumento del número de años de escolarización de la población, pero los niveles de conocimientos y competencias de los estudiantes siguen siendo bajos en relación con otros países de la OCDE y en relación con los objetivos previstos del plan de estudios mexicano. También persisten importantes brechas en el acceso a la educación media superior, y en los conocimientos y habilidades de los estudiantes, entre los estudiantes marginados y sus contrapartes más privilegiadas, así como entre las escuelas públicas y privadas. Ciertamente, estas brechas no son resultado exclusivo de lo que hacen las instituciones educativas, ya que la pobreza y la desigualdad moldean la oportunidad de aprender a través de múltiples canales, incluyendo el apoyo que los estudiantes encuentran en casa y las condiciones en las que viven.

Las políticas de apoyo a la inclusión han sido de dos tipos, las que buscan la transformación a nivel de sistema para ampliar la inclusión, por ejemplo, declarando el derecho a una educación con calidad y equidad como un derecho constitucional, haciendo obligatorios y gratuitos tres años de educación preescolar y de educación media superior, así como esfuerzos para mejorar la calidad de la educación. Un segundo tipo de esfuerzos han sido las políticas focalizadas, por ejemplo, los programas de transferencias monetarias condicionadas a los grupos más pobres, los programas de educación indígena o los programas comunitarios. Ambos tipos de políticas demostraron una gran persistencia a lo largo del tiempo, lo que sugiere que la inclusión y la equidad educativas se han convertido en una prioridad importante, más allá de las líneas partidistas. Apoyando la continuidad y mejora continua de tales políticas está la creciente confianza en México en el uso de evidencia para analizar las políticas públicas. La creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Política Social ha proporcionado un apoyo constante en forma de análisis y datos para la elaboración de políticas. A pesar de esta persistencia de las políticas orientadas a la equidad, ha habido retrocesos ocasionales, por ejemplo, la eliminación de la autonomía del instituto nacional para la evaluación de la educación o la eliminación de la carrera docente en la que la evaluación de los conocimientos y habilidades de los profesores desempeñaba un papel importante.

Las políticas más persistentes incluyen políticas de todo el sistema, como los altos niveles de gasto en educación, la ampliación de la educación obligatoria, los libros de texto, el aumento de las ambiciones del plan de estudios y los esfuerzos por evaluar los conocimientos de los alumnos, aunque ha habido interrupciones en la autonomía del organismo encargado de la evaluación y en los esfuerzos por evaluar el rendimiento de los profesores.

También han persistido las políticas focalizadas que dirigen esfuerzos especiales a grupos desfavorecidos, como las escuelas indígenas, los centros educativos comunitarios para pequeñas comunidades rurales, las universidades tecnológicas y los programas de becas.

Menos persistentes han sido programas como los que ampliaron la duración de la jornada escolar, programas para aumentar la autonomía de las escuelas y reformas de la carrera profesional y la preparación de los profesores.

Un factor diferenciador clave entre los esfuerzos más persistentes y los menos persistentes fue la existencia de sinergias entre los tres conjuntos de fuerzas descritos anteriormente: a) complementariedad entre los esfuerzos a nivel de todo el sistema y los esfuerzos específicos, b) alineación política entre los niveles nacional y estatal y capacidad institucional estatal, y c) política. Las reformas más duraderas se beneficiaron de un entorno propicio para su aplicación que crearon dichas sinergias; por ejemplo, la ampliación de la enseñanza obligatoria fue complementaria de los programas de becas que ayudaron a los estudiantes más pobres a matricularse en los años adicionales de educación; estas dos reformas se encontraban dentro de los niveles existentes de capacidad institucional y la política que activaron fue de ganancias para muchos grupos, sin pérdidas evidentes para ninguno: más puestos de trabajo para los profesores, becas para los electores de los políticos locales y proyectos de construcción para los simpatizantes. Por el contrario, las reformas que

no se beneficiaron de tales sinergias fueron más frágiles; por ejemplo, las reformas de los nombramientos de profesores o de la formación del profesorado pusieron en entredicho el control del sindicato de profesores sobre esos procesos; la ampliación de la jornada escolar creó nuevas exigencias (sobre los profesores y los presupuestos) sin beneficios proporcionales para los grupos de interés.

A veces, el apoyo que hizo perdurables las políticas también las hizo ineficaces. Por ejemplo, la educación indígena y los programas comunitarios sobrevivieron a costa de permitir que el sindicato y los políticos locales nombraran a profesores poco preparados, lo que se tradujo en bajos niveles de calidad. Los programas que buscaban la transformación de todo el sistema recibieron más escrutinio que los programas específicos, como la educación indígena y las escuelas comunitarias. Informes recientes del consejo nacional para la evaluación de la política social sugieren que los “subsistemas” en los que están segregados los estudiantes vulnerables son la razón de sus menores oportunidades educativas, ya que reciben menos financiación, materiales, apoyo técnico y recursos humanos, todo lo cual aumenta la desigualdad educativa (CONEVAL, 2020a).

Esta estratificación de los estudiantes pobres e indígenas en modalidades educativas de menor calidad, los diferentes niveles de capacidad institucional, así como la captura de elementos del sistema educativo por parte del sindicato de maestros, explican la brecha entre la intención de la política y su implementación. Las considerables variaciones entre los Estados de México en cuanto a niveles de capacidad institucional y recursos determinan la forma en que se aplican las políticas en los distintos Estados. Además, cuando diferentes partidos políticos controlan el gobierno nacional y el gobierno estatal, hay menos incentivos para aplicar las políticas educativas que cuando el mismo partido político controla ambos niveles de gobierno.

Estos retos de aplicación a los que se enfrentan las políticas educativas orientadas a la equidad en México reflejan fuerzas que se han identificado en otros lugares. Un estudio sobre la política de la reforma educativa concluyó que las políticas orientadas al acceso se benefician de un mayor apoyo político porque distribuyen las ganancias entre muchos grupos y los costes entre unos pocos, mientras que las políticas orientadas a la calidad consiguen menos apoyo político porque imponen costes a grupos clave (Corrales, 1999). Un estudio de las reformas educativas en Estados Unidos concluye que la mayoría de ellas no han logrado alcanzar escala, con la excepción de la ampliación de la escolarización o la incorporación de asignaturas extraescolares en la enseñanza secundaria, las cuales no requerían cambios profundos en la práctica y podían funcionar dentro de la organización y la cultura educativas. Otras excepciones fueron las “reformas de nicho”, que pudieron cambiar la “gramática de la escolarización” para “subsistemas” o “redes” de escuelas más pequeñas que para todo el sistema, como la adopción de cursos de Colocación Avanzada, el bachillerato internacional y Montessori (Cohen y Mehta, 2017).

Los esfuerzos de México por avanzar en la igualdad de oportunidades educativas han mostrado una notable continuidad desde la década de 1990. A los muchos niños que hoy alcanzan niveles de escolaridad más altos que los de sus padres, no les cabe duda de que el sistema educativo les ofrece ahora más oportunidades de

construir su futuro que las demás instituciones en las que habitan. Y a medida que se vaya cerrando la brecha entre la intención de las políticas y su aplicación, esos esfuerzos estarán aun más cerca de crear igualdad de oportunidades para todos.

## Referencias

- Cárdenas, S., Ruelas, I., y Sánchez, E. (2023). Understanding Potential Causes of Learning Loss: Teachers' Perceptions Regarding Educational Challenges During the COVID-19 Pandemic in Mexico. In Fernando Reimers (Ed.) *Schools and Society during COVID-19*. (pp. 113-130), Springer. <https://go.oei.int/xtijcqs>
- Cohen, D. K., y Mehta, J. D. (2017). Why Reform Sometimes Succeeds: Understanding the Conditions That Produce Reforms That Last. *American Educational Research Journal*, 54(4), 644-690. <https://doi.org/10.3102/0002831217700078>
- CONEVAL (2018). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación 2018*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Ciudad de México. <https://bit.ly/3XzszbE>
- CONEVAL (2020a). *Evaluación Integral de los Programas Federales Vinculados al Derecho a la Educación 2018-2019*. <https://bit.ly/3B149ir>
- CONEVAL (2020b). *Análisis de los programas prioritarios al primer año de la administración 2018-2024*. <https://bit.ly/3XNbl5r>
- Corrales, J. (1999). *The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand. Overcoming Institutional Blocks*. Country Studies: Education Reform and Management Publication Series. Washington, DC: Banco Mundial. <https://bit.ly/3XBhNld>
- Galván, L. E. (2016). *Hacia la formación del sistema educativo mexicano: 1867-1910*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. <https://bit.ly/3XmZlpP>
- Hevia, F.J., Vergara-Lope, S., Velásquez-Durán, A., y Calderón D. (2022). Estimación de la pérdida fundamental de aprendizaje y la pobreza de aprendizaje relacionadas con la pandemia de covid-19 en México. *Revista Internacional de Desarrollo Educativo*, 88, 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2021.102515>
- INEGI (2020). *Censo de población y vivienda 2020*, Subsistema de Información Demográfica y Social México. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- OCDE (2019a). *Strong Foundations for Quality and Equity in Mexican Schools*. París. 2019. <https://bit.ly/4ehY6o8>
- OCDE (2019b). *Estudios Económicos de la OCDE: México 2019*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/fde7bbbe-es>.
- OCDE (2023). OECD (2023), PISA 2022 Results (Volume I): *The State of Learning and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>
- SEP (2022). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2021-2022*. México. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. <https://bit.ly/3XAuz3n>
- SIA (2000). *Artículo 3º. Constitucional Gratuidad de la Educación Superior*, Sistema Integral de Información y Documentación Servicio de Investigación y Análisis Política Interior. Cámara de Diputados, México. <https://bit.ly/3Xzw81w>
- Silveyra, M., Yáñez M. y Bedoya, J. (2018). *¿Qué impacto tiene el programa escuelas de tiempo completo? Evaluación del programa en México 2007-2016*. Washington, DC. Banco Mundial. <https://bit.ly/3Zk6eAi>

### Cómo citar en APA:

Reimers, F. M. (2025). Reformas educativas para expandir las oportunidades educativas en México. El poder de la política y los retos de su aplicación. *Revista Iberoamericana de Educación*, 97(2), 49-62. <https://doi.org/10.35362/rie9726477>