La educación en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030

José Carlos Aguirre Salgado
Martín Gabriel De los Heros Rondenil
(coordinadores)

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

La educación en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030

José Carlos Aguirre Salgado
Martín Gabriel De los Heros Rondenil
(coordinadores)

Universidad Autónoma del Estado de Morelos
Instituto de Ciencias de la Educación
40 Aniversario 1985-2025
35 Posgrado Aniversario 1990-2025

La educación en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2025 - 2030 / José Carlos Aguirre Salgado, Martín Gabriel De los Heros Rondenil, (coordinadores). - - Primera edición. - - México : Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2025

272 páginas

ISBN: 978-607-2646-46-9

1. Educación – Investigación -- México 2. Educación – Planificación – México
3. Educación y Estado – México

LCC LB1028.25.M6 DC 370.780972

Esta publicación fue dictaminada por pares académicos bajo la modalidad doble ciego.
La educación en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030
Primera edición, noviembre de 2025

D.R. 2025, José Carlos Aguirre Salgado
y Martín Gabriel De los Heros Rondenil (coords.).

D.R. 2025, Universidad Autónoma del Estado de Morelos
Av. Universidad 1001, Col. Chamilpa, C.P. 62209.
Cuernavaca, Morelos, México.
publicaciones@uaem.mx
libros.uaem.mx

Corrección de textos y formación: Eliezer Cuesta Gómez
Diseño de portada: Lizbeth Zenteno
Imagen de portada: Freepik

ISBN: 978-607-2646-46-9
DOI: 10.30973/2025/educacion_marco_pnd

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0).

Hecho en México

Contenido

Introducción 5

Reflexiones sobre la desaparición de la USICAMM y el nuevo sistema de contratación y promoción de maestros
Giovanna Valenti Nigrini, Roberto Flores Rojas 19

La salud y la educación básica pública: desafíos desde el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030
Ursula Zurita Rivera 41

La evaluación de la política educativa en México ante la extinción de MEJOREDU: un análisis prospectivo 2025-2030
José Carlos Aguirre Salgado 65

La continuidad de la Nueva Escuela Mexicana en educación media superior y el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030
José Francisco Alanís Jiménez, Ofmara Yadira Zúñiga Hernández 87

Políticas para atender la desafiliación escolar en la educación media superior en México
Sandra Carmen Murillo López, Martín Gabriel De los Heros Rondenil 115

Implicaciones de la extinción de la evaluación de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior en el sistema educativo mexicano
Mabel Osnaya Moreno 151

Política gubernamental de educación superior al 2030: cobertura, creación de instituciones y financiamiento discrecional
Ana Esther Escalante Ferrer 181

Una oportunidad estratégica para la articulación de la educación superior y el desarrollo productivo a través del PND 2025-2030 y el Plan México hacia 2030
Giovanna Valenti Nigrini, Martín Gabriel De los Heros Rondenil 209

Educación de posgrado en México: situación actual y perspectivas (horizonte PND 2025-2030)
Cesar Barona Rios 241

Epílogo 259

Sobre los autores 267

Introducción

Fallan nuestros planes porque no tienen una meta a la que dirigirse. Para el que ignora el puerto al que encaminarse, ningún viento le es propicio.

Séneca, *La virtud, el bien supremo*

En el presente libro se exploran las líneas de política educativa, medios y metas delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030 y del Plan México (Gobierno de México, 2025). Si bien no aborda en su totalidad todos los contenidos vinculados al área educativa, sí inicia un análisis de aquellos aspectos que, por su relevancia, coyuntura o alcance, se consideran esenciales para reflexionar sobre su impacto en el Sistema Educativo Mexicano (SEM) a mediano y largo plazo. Estamos conscientes de que analizar el PND 2025-2030, el cual apenas inicia, representa tanto beneficios como desafíos.

Por otra parte, los desafíos de un análisis temprano suceden por la falta de datos e indicadores concretos, ya que el PND 2025-2030 podría ser más declarativo y conceptual, el cual contenga ideas inspiracionales que no se traduzcan directamente en acciones o resultados tangibles en la práctica. Asimismo, tanto políticas como programas específicos a implementar podrían no estar completamente definidos al inicio, lo que detona incertidumbre para la materialización de los objetivos. Es común que en las primeras etapas de un gobierno se realicen ajustes, se modifiquen estrategias o se prioricen ciertos problemas sobre otros (principio de flexibilidad de un plan), lo que puede afectar parte del análisis que se realice en esta primera etapa. Asimismo, algunos efectos del contexto y la coyuntura (crisis económica, desastres naturales, entre otros), podrían tener influencia directa para alterar la ejecución del plan.

Reconociendo las oportunidades y desafíos del análisis temprano del PND 2025-2030, se considera que es una tarea esencial realizarlo para comprender la dirección en el tema educativo que tiene el plan y que el análisis se basa en las intenciones y los elementos de planificación expresadas en el citado PND. En ese sentido, los capítulos de este libro buscan identificar los principales

desafíos, analizar los retos y reflexionar en torno a los objetivos planteados en dicho documento.

Se trata de una investigación predominantemente cualitativa, exploratoria y descriptiva. La metodología de análisis documental es la que predomina en la mayoría de los capítulos porque se ha centrado en la revisión y el estudio sistemático de documentos (libros, artículos, informes, leyes, páginas web, bases de datos) que han permitido extraer, clasificar, interpretar y sintetizar información relevante sobre cada uno de los temas de estudio. En algunos casos, se hace uso de referentes que permiten hacer comparaciones entre las propuestas del PND y las que plantean expertos u organismos internacionales. También se comparan propuestas del actual PND con planes anteriores. Se recuperan modelos, experiencias, técnicas y herramientas aplicadas a problemas similares, los cuales podrían contribuir en la solución de problemáticas persistentes en la educación mexicana.

El documento base que guía el libro es el PND 2025-2030, y como conocemos que todo plan es la materialización de la planificación, comenzamos este apartado diferenciando conceptos relacionados como planeación, planificación y plan. Posteriormente, se revisa el rol del PND en la región, el país y el marco legal que lo sustenta. Se finaliza con una síntesis de cada capítulo incluido en el libro.

Al revisar la literatura especializada, el PND 2025-2030 constituye el plan, un documento que, de acuerdo con García Echevarría (1970), es el "resultado de la preparación de las decisiones o un esquema o métodos de acción" (p. 200). En relación con la planeación, Ackoff (1972) la define como "proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para conseguirlo" (p. 13), mientras que Chiaveneto y Sapiro (2016) enfatizan que la planeación significa "saber lo que se pretende y cómo alcanzar metas y objetivos" (p. xi). Por su parte, la planificación es concebida, según Santarcángelo (2023), como un proceso de toma de decisiones entre diversas alternativas que permite definir prioridades, movilizar recursos, optimizar la utilización de estos y reducir gastos innecesarios (p. 8). Este proceso antecede a la acción y establece un sentido de dirección (Saavedra Guzmán et al., 2001); además, implica la aplicación de conocimientos científicos y técnicos a la gestión de los asuntos públicos (Friedmann, 1987) o, en términos de

Yehezkel (1990), la preparación de un conjunto de decisiones respecto a actividades futuras. Habermas (1984) la conceptualiza como una modalidad superior de acción racional orientada a fines, pero además se proyecta a nivel sistémico y político, no solo en lo individual (p. 74). En el ámbito público, la planificación se traduce en la definición de políticas y programas.

La planificación se orienta a influir en los resultados futuros, por lo que desarrolla el plan general de actividades necesarias para alcanzar metas previamente establecidas, marcando las directrices bajo las que actuará la administración pública, además que define el curso de acción destinado a resolver problemas y lograr nuevos objetivos. Tanto la planificación como el plan tienen en común la determinación de metas y de los medios para su consecución (Ceceña, 1978, citado en Santarcángelo, 2023, p. 12). Así, los planes materializan y concretan la planificación (Santarcángelo, 2023).

En América Latina, la planificación económica se inició a mediados de la década de 1930, alcanzando su máxima expresión durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones. La planificación regional ha respondido a líneas de desarrollo económico y soluciones vigentes tras la Segunda Guerra Mundial (Cibotti y Sierra, 1981, p. 39). Desde los años cincuenta, la formalización de planes de desarrollo y la implementación de sistemas de planificación se volvieron prácticas sistemáticas, permitiendo vincular de manera integral las decisiones económicas y sociales (Ayaviri et al., 2016, p. 72).

En México, la implementación del primer plan sexenal de gobierno data de 1934, durante la administración de Lázaro Cárdenas, hecho que marcó el inicio de la política económica y social como eje rector de la acción pública (Martínez Escamilla, 1981, p. 119).

En el sector público, la planeación tiene un carácter eminentemente normativo (Cibotti y Sierra, 1981, p. 46) y supone, al menos en teoría, cierta autonomía de las decisiones públicas respecto al mercado. Sin embargo, la normatividad y la legislación no constituyen por sí solas estrategias para articular las funciones de la planeación, sino que, dependiendo de su diseño, pueden definir los grados de rigidez y formalidad de los procesos de coordinación (Cuervo y Mattar, 2014, p. 35).

En el siglo XXI, la planificación del desarrollo ha recobrado relevancia en la región. A pesar de una relativa debilidad institucional y política en las últimas décadas del siglo pasado, diversos espacios de innovación y desarrollo se mantuvieron activos, especialmente en la planificación estratégica, que se consolidó como paradigma dominante (Cuervo y Mattar, 2014). La estabilidad financiera, fiscal y monetaria lograda en América Latina, en el presente siglo, ha impulsado la necesidad de definir políticas públicas con una visión de largo plazo y, en consecuencia, surge la necesidad de recuperar el acervo conceptual y metodológico de la planeación (p. 20).

En la república mexicana, la Ley de Planeación regula este proceso al establecer los objetivos nacionales, las estrategias y prioridades que guiarán la acción gubernamental; lo cual representa el compromiso del gobierno federal ante la sociedad. Conforme al artículo 3.º de la ley, el PND tiene como finalidad la transformación de la realidad nacional, en consonancia con los principios y objetivos establecidos por la Constitución y la propia ley.

El PND debe precisar estrategias y metas, incluyendo los instrumentos y responsables de su ejecución, y fijar las directrices de política en todos los ámbitos y niveles, abarcando la totalidad de la actividad económica, social, ambiental y cultural. El documento rige la programación y presupuestación de la Administración Pública Federal (APF), y bajo su marco "se definen las acciones de gobierno a través de programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales" (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Ifigenia Martínez y Hernández, 2025, p. 3).

La elaboración del PND 2025-2030 incluyó la participación ciudadana, reunida en foros realizados en todo el país entre el 6 de enero y el 19 de febrero de 2025. Este proceso se enmarca en el denominado horizonte de planificación (Saavedra Guzmán et al., 2001) y contempla cuatro ejes generales: *I*) gobernanza con justicia y participación ciudadana, *II*) desarrollo con bienestar y humanismo, *III*) economía laboral y trabajo y *IV*) desarrollo sustentable. Además, incluye tres ejes transversales orientados a *1*) garantizar la igualdad sustantiva de género, *2*) promover la tecnología y la digitalización para mejorar los servicios públicos y *3*) reconocer y proteger los derechos de comunidades indígenas y afromexicanas.

A continuación, se presenta una síntesis de cada capítulo y de las personas responsables de su elaboración.

En el capítulo "Reflexiones sobre la desaparición de la USICAMM y el nuevo sistema de contratación y promoción de maestros", Giovanna Valenti Nigrini y Roberto Flores Rojas analizan la profesionalización docente en México. Argumentan que este proceso ha sido condicionado por tensiones políticas y culturales, impidiendo un sistema transparente y equitativo. La inminente desaparición de la USICAMM en 2024 y la propuesta de un nuevo sistema reflejan la persistencia de disputas entre proyectos modernizadores y conservadores, lo cual subraya la necesidad de cambios estructurales en las relaciones de poder y la cultura institucional.

Los autores rastrean el origen de este conflicto hasta la década de los setenta del siglo XX, periodo en el que se gestó una confrontación entre proyectos educativos. En esta pugna, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) han desempeñado roles cruciales, a la vez que han influido de manera decisiva en la gobernanza del sistema educativo. A pesar de diversas reformas, como el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) de 2008, el Servicio Profesional Docente (SPD) de 2013 y la USICAMM de 2019, orientadas a profesionalizar la carrera docente y mejorar la calidad de la educación, han enfrentado sistemáticamente resistencias, falta de transparencia y la persistencia de prácticas clientelares arraigadas.

La disolución de la USICAMM en 2024 para crear un nuevo sistema, con enfoque humanista y mayor participación sindical, carece aún de mecanismos claros. Este cambio genera desafíos administrativos y legales, requiriendo reformas normativas para superar el centralismo, la opacidad y las fallas tecnocráticas de la USICAMM. El objetivo es equilibrar la participación sindical y la autonomía institucional. Los autores sugieren modelos internacionales donde la participación sindical es consultiva y las decisiones técnicas recaen en organismos autónomos para asegurar transparencia.

Finalmente, proponen concebir la docencia como una profesión de Estado, con autonomía, estabilidad y evaluaciones contextualizadas. Advierten que la

participación sindical, vital para la defensa de derechos, debe limitarse para evitar la captura corporativa. El desafío no es crear nuevas estructuras, sino construir una gobernanza democrática que reconozca a los docentes como actores estratégicos del cambio.

El capítulo "La salud y la educación básica pública: desafíos desde el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030", escrito por Ursula Zurita Rivera, recupera el planteamiento de las escuelas de educación básica como espacios clave para la prevención de la salud, reconociendo la importancia de la salud física para prevenir la obesidad, diabetes e hipertensión, la cual contribuye al bienestar y el aprendizaje de los estudiantes. No obstante, destaca con preocupación que dicho plan no aborda de manera explícita alguna estrategia o acción dirigida a la salud mental, pese a su importancia creciente tras la pandemia, toda vez que se ha documentado el aumento de trastornos, problemas y síndromes mentales que tienen serias afectaciones en el aprendizaje. Esta situación reclama la formulación de políticas integrales que incluyan salud mental y emocional, y no solo física en las escuelas.

La autora compara las propuestas del PND 2025-2030 con planes anteriores, en las cuales se reconocía la relación entre salud y educación, con enfoques que han variado desde la seguridad escolar hasta la convivencia pacífica, pero el actual PND destaca por situar la salud como un derecho y objetivo central en la educación básica. Asimismo, recupera marcos normativos y obligaciones escolares que establecen responsabilidades claras para las escuelas en la promoción de la salud, incluyendo programas de alimentación saludable y salud mental, los cuales deben materializarse en políticas y programas concretos.

La autora nos menciona que la pandemia profundizó desigualdades y afectaciones en la salud mental de estudiantes y docentes, retos que el PND 2025-2030 reconoce parcialmente, sin detallar estrategias específicas para su atención. Recupera experiencias internacionales que atienden la salud mental y emocional en las escuelas, mostrando modelos que podrían inspirar acciones puntuales en México. El capítulo concluye con una reflexión sobre la relevancia de la salud para el desarrollo educativo, cuyos resultados se corroboran en investigaciones y reportes globales que han documentado que, mientras mejor es la salud de

estudiantes, mayor es la probabilidad de alcanzar un mejor rendimiento. Por lo tanto, en estos años se ha reiterado a nivel global que la salud es fundamental para alcanzar objetivos educativos y sociales.

El capítulo "La evaluación de la política educativa en México ante la extinción de MEJOREDU. Un análisis prospectivo 2025-2030", elaborado por José Carlos Aguirre Salgado, menciona cómo la extinción de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU), en diciembre de 2024, podría marcar un cambio significativo en la evaluación de la política educativa en México al regresar a un modelo centralizado en la Secretaría de Educación Pública (SEP). Este cambio implica la desaparición del modelo de evaluación vigente desde 2002 y plantea importantes desafíos y retos para el periodo 2025-2030.

En su exploración sobre el tema de evaluación educativa en México, identifica que ha transitado desde un modelo centralizado y vertical (1921-2002), pasando por un modelo dual con organismos autónomos como el INEE (2002-2019) y MEJOREDU (2019-2024) que buscaban mayor autonomía y participación técnica, y que realizaba evaluaciones diagnósticas además de establecer indicadores para la mejora educativa.

En la parte final del capítulo, el autor nos presenta análisis prospectivo para el quinquenio 2025-2030, y señala que se prevé con alta probabilidad la consolidación del modelo centralizado en la SEP, con riesgos de opacidad, politización y baja calidad en la evaluación; como escenarios alternativos incluye la creación de un organismo desconcentrado o evaluaciones estatales, aunque estos son menos probables. En cuanto a la factibilidad política del nuevo modelo, manifiesta que el rol de los actores como el sindicato (SNTE), el congreso y gobierno federal es favorecer la recentralización, lo que facilitaría la implementación de este modelo en el corto plazo.

El capítulo elaborado por José Francisco Alanís Jiménez y Ofmara Yadira Zúñiga Hernández examina la continuidad de la Nueva Escuela Mexicana (NEM) en la Educación Media Superior (EMS) a través del Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030 (PND), al valorar su contribución en la construcción de una cultura de paz en México. Revisan el contexto y evolución de la EMS desde 2008, periodo en que ha experimentado reformas significativas, incluyendo la obligatoriedad

del nivel y la creación del Sistema Nacional de Bachillerato, con avances y retrocesos en cobertura, especialmente afectados por la pandemia y cambios políticos recientes.

En el sexenio 2018-2024, se impulsó un discurso centrado en la educación y la paz, con programas de becas y la Nueva Escuela Mexicana, pero con menor atención presupuestal a la EMS y una caída en la cobertura durante la pandemia. Asimismo, se reformó el Marco Curricular Común para la EMS, alineado con la NEM. En el PND 2025-2030 la administración actual plantea ampliar la cobertura hasta 85 %, fortalecer becas y mejorar infraestructura con el programa LEEN, además de integrar el subsistema en dos grandes modalidades: general y tecnológica.

Los autores mencionan que el marco teórico para desarrollar la cultura de paz sería la teoría de Galtung sobre tipos de violencia (directa, estructural y simbólica) y en la importancia de un discurso que promueva valores que fomenten la paz cultural, a la par que vinculen la educación y la construcción de paz. Sin embargo, consideran que, aunque el discurso oficial incluye elementos esperanzadores y participativos como LEEN, la falta de claridad en metas y la persistencia de culpas limitan el diálogo y obstaculizan la consolidación de una cultura de paz desde la EMS. Concluyen señalando que el PND 2025-2030 mantiene un enfoque discursivo más formal, pero con menor centralidad en la cultura de paz y la mejora educativa en EMS. Se destaca la necesidad de fortalecer la formación docente, inversión en infraestructura y seguimiento ciudadano para lograr un impacto real.

En el capítulo sobre "Políticas para atender la desafiliación escolar en la educación media superior en México", elaborado por Sandra Carmen Murillo López y Martín Gabriel De los Heros Rondenil, los autores analizan las políticas implementadas para abordar la desafiliación escolar en la EMS en México; su estudio abarca los últimos doce años y cuatro reformas constitucionales. Los autores mencionan que el problema de la desafiliación persiste a pesar de los esfuerzos presupuestales gubernamentales, así como en estrategias, programas y acciones para resolverlo. Los factores principales asociados a la desafiliación incluyen la reprobación (30 %), la falta de interés (23 %) y la escasez de recursos económicos (20 %).

Entre los objetivos establecidos en el PND 2025-2030 de ampliar el programa "La Escuela es Nuestra" a la EMS, se propone también mejorar las condiciones físicas de los planteles, aumentar los espacios en la educación media superior, impulsar la educación dual para fortalecer carreras tecnológicas y vincularlas al sector productivo, además de fortalecer políticas que mejoren el tránsito entre niveles educativos y la permanencia en la EMS. Los autores recuperan los principales indicadores educativos para la EMS, como la tasa de cobertura neta del 63.3 %, una composición de la matrícula con 52 % de mujeres, una tasa de desafiliación escolar en el ciclo 2022-2023 de 11.2 % que ha fluctuado sin una tendencia descendente clara, donde los hombres registran los porcentajes más altos (13.5 %) en comparación con las mujeres (9.1 %) a nivel nacional.

El capítulo finaliza con algunas propuestas de modelos, estrategias para combatir la desafiliación escolar, y la recuperación y mejora de algunas que ya han sido aplicadas como el Sistema de Alerta Temprana (SAT), el Sistema Nacional de Tutorías Académicas (SNTA), estudios de egresados, entre otras. Como fenómeno multifactorial sugieren reorientarse hacía políticas proactivas con la utilización de algoritmos de inteligencia artificial para desarrollar modelos predictivos e identificar el riesgo de desafiliación desde etapas tempranas (antes de iniciar o, como máximo, en el primer año de EMS), para lo cual se requiere de sistemas de información robustos y actualizados.

En el capítulo "Implicaciones de la extinción de la evaluación de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior en el sistema educativo mexicano", de la autoría de Mabel Osnaya Moreno, se analiza la creación, evolución y extinción del examen de la COMIPEMS en México, contextualizando su función dentro de los planes nacionales de desarrollo y políticas educativas desde 1996 hasta la actualidad, con especial énfasis en la percepción y tratamiento de los educandos de EMS.

La autora desarrolla apartados donde muestra el origen y la función del COMIPEMS como un proceso transparente y equitativo, el contexto educativo en 1996 cuando se estableció este mecanismo, así como los cambios que se realizaron entre 2012 y 2018. Añade críticas y limitaciones del sistema porque persiste el examen estandarizado que no consideraba la diversidad cultural ni las

habilidades socioemocionales, manteniendo la meritocracia y exclusión social, además de una asignación desigual según puntajes y zonas geográficas. Lo cual constituye una visión contraria a lo planteado en el sexenio 2018-2024, donde se enfatiza un modelo inclusivo, equitativo, diverso y crítico, basado en una formación integral que cuestiona la función excluyente del examen de admisión.

El capítulo del libro concluye con los apartados de la extinción del examen de COMIPEMS y la creación del Espacio de Coordinación de Educación Media Superior (ECOEMS) en 2025, que garantiza el acceso directo a EMS sin barreras económicas ni académicas, con un sistema digital de registro y asignación basado en preferencias y proximidad. No obstante, algunas instituciones mantienen el examen con cuota. La autora incluye planteamientos como ampliar espacios educativos, certificar perfiles únicos, fortalecer la educación dual y atender la diversidad sociocultural, mientras se cuestiona la replicabilidad del modelo de la ZMVM en todo México, considerando desigualdades regionales, digitales y socioeconómicas.

Por otro lado, el capítulo elaborado por Ana Esther Escalante Ferrer, "Política gubernamental de educación superior al 2030: cobertura, creación de instituciones y financiamiento discrecional", señala que la política de educación superior en México enfrenta desafíos estructurales profundos, donde el aumento en la cobertura (de 1.3 % en 1950 a 43.8 % en 2024) y creación de nuevas instituciones no ha logrado reflejarse en mejoras sustanciales en la eficiencia terminal (cercana al 72 % en los últimos 15 años), titulación (37 %), ni en el desarrollo social del país. Destaca el cambio en la prevalencia de género en la matrícula.

La autora considera que el sistema mexicano de educación superior carece de unidad de propósito y mecanismos integradores, lo cual dificulta su funcionamiento como un sistema coherente y limita la efectividad de políticas de expansión sin claridad en orientaciones institucionales. Existen contradicciones en las políticas de acceso entre la expansión de la matrícula para cobertura universal y las políticas restrictivas en carreras de alta demanda. Asimismo, a pesar del incremento del presupuesto para educación superior entre 2018 y 2024, principalmente destinado a becas para retención estudiantil, no existen evidencias claras de mejora en la eficiencia terminal. El capítulo finaliza señalando retos

demográficos y sociales que demandan una educación superior que responda con propuestas integrales más allá de solo la ampliación de espacios.

En el capítulo "Una oportunidad estratégica para la articulación de la educación superior y el desarrollo productivo a través del PND 2025-2030 y el Plan México hacia 2030" de Giovanna Valenti Nigrini y Martín Gabriel De los Heros Rondenil, los autores presentan un análisis crítico entre las ideas, líneas de acción y propuestas del PND 2025-2030 y del Plan México con respecto a las recomendaciones internacionales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, el Banco Mundial y las experiencias regionales de América Latina y Europa.

Los autores consideran que el énfasis en fortalecer la educación dual como un mecanismo para vincular la formación con las necesidades del aparato productivo constituye un enorme desafío, toda vez que recientes resultados evidencian importantes limitaciones en su implementación: baja cobertura, escasa participación de las micro, pequeñas y medianas empresa (MiPyMEs), y concentración en regiones con mayor infraestructura institucional. Si bien es cierto que el PND 2025-2030 y el Plan México articulan una narrativa de transformación productiva y científica que, aunque reconoce la importancia de la inteligencia artificial (IA) y la digitalización, aún presenta omisiones críticas: la falta de una política nacional sobre IA en la educación superior, la débil incorporación de la IA como herramienta pedagógica y la ausencia de estrategias robustas que garanticen el acceso equitativo a la infraestructura digital y a las competencias necesarias.

Se reflexiona que la búsqueda de la expansión de la educación dual puede agravar las desigualdades de género en carreras de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés). En ese sentido, sugieren políticas afirmativas con enfoque de género e interseccional. Recuperan experiencias internacionales y regionales que muestran la importancia de la pertinencia territorial, la gobernanza colaborativa y la evaluación basada en evidencia para articular educación y desarrollo productivo, ofreciendo aprendizajes valiosos para México. Finalizan señalando la necesidad de establecer

políticas integrales para que la educación dual y la IA contribuyan efectivamente al desarrollo con inclusión y equidad. Asimismo, consideran que es imprescindible contar con marcos normativos adecuados, recursos, infraestructura, formación docente, gobernanza adaptativa y monitoreo constante.

El capítulo "Educación de posgrado en México: situación actual y perspectivas (horizonte PND 2025-2030)", de Cesar Barona Rios, nos revela que en el PND no se presenta diagnósticos del nivel de educación superior ni mucho menos del posgrado, lo que sí presenta son acciones gubernamentales similares al de otros planes sexenales pasados.

El problema que vuelven a enunciar es la cobertura, cuya meta de 55 % para el 2030 que piensan alcanzar con la creación de más universidades y de 330 000 nuevos espacios. Sin embargo, la falta de articulación y la insuficiente infraestructura académica ponen en riesgo la calidad y la inclusión efectiva. Asimismo, se observa una segmentación del sistema con nuevas universidades orientadas a grupos vulnerables como las universidades del bienestar Benito Juárez, Universidad Nacional Rosario Castellanos y las universidades de la salud, cuyos modelos y resultados de eficiencia terminal o graduados no han sido evaluados, además que registran cifras muy bajas.

En cuanto al gasto, persisten desafíos de equidad y financiamiento, pues México es el país de la OCDE que menos invierte en educación superior, con un gasto muy desigual que afecta la inclusión de estudiantes de bajos ingresos, a la vez que refleja una persistente inequidad en el acceso y la permanencia.

La situación del posgrado, fundamental para la innovación y el desarrollo, no se menciona explícitamente en el PND 2025-2030. Si bien es cierto que este representa solo el 9.47 % de la matrícula de educación superior, la mayor presencia se concentra en instituciones privadas, lo cual registra desafíos en calidad y falta de articulación con el sector productivo y la distribución geográfica. El autor identifica retos y oportunidades del posgrado. Como son retos en infraestructura, cultura de investigación, baja producción científica y escasa especialización en áreas STEM, pero también destaca oportunidades en modalidades digitales, colaboración internacional y alineación con prioridades nacionales para impulsar la innovación y la movilidad social.

En suma, el desarrollo de los nueve capítulos de este libro está estrechamente vinculado con los aspectos esenciales de la educación que han sido contemplados en el PND 2025-2030. Las personas autoras, especialistas en la materia, ofrecen análisis, reflexiones, observaciones y recomendaciones específicas sobre la planeación e implementación de políticas educativas que contribuirán al mejoramiento del sistema educativo mexicano en los próximos años.

Esta obra forma parte del convenio de colaboración establecido entre la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) a través del Instituto de Ciencias de la Educación (ICE) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con sede México.

Como coordinadores del libro, agradecemos a las autoras y autores la disposición, colaboración y el tiempo dedicado a las reuniones de coordinación, presentación de avances y la culminación de cada capítulo que se presenta. También agradecemos a la UAEM-ICE por el apoyo brindado para la publicación de esta obra.

Como en todo libro que se elabora, son muchos los colaboradores que colaboraron en las diversas etapas de su construcción. Agradecemos al personal del ICE por su constante apoyo, así como a colegas de ambas instituciones que nos brindaron sugerencias, recomendaciones.

José Carlos Aguirre Salgado y
Martín Gabriel De los Heros Rondenil
En la ciudad de Cuernavaca, Morelos. Verano de 2025.

Referencias

Ackoff, R. L. (1972). *Un concepto de planificación de empresas*. Limusa-Wiley. México.

Ayaviri, D., Zurita, M. y Fierro, P. (2016). La planificación del desarrollo en América Latina. Un análisis comparativo de Ecuador y Bolivia. *Carta Económica Regional* (117), 70-89. https://doi.org/10.32870/cer.v0i117.7060

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Ifigenia Martínez y Hernández (2025). *Aspectos Relevantes del Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030* (Informe Institucional). Cámara de Diputados, LXVI Legislatura.

Cibotti, R. y Sierra, E. (1981). *El sector Público en la Planificación del Desarrollo*. Siglo XXI.

Chiaveneto, I. y Sapiro, A. (2016). *Planeación Estratégica. Fundamentos y aplicaciones* (3.ª ed.). McGraw Hill.

Cuervo, L. y Mattar, J. (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro* (Serie Gestión Pública). CEPAL/GIZ.

Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctv10crf8d

García Echevarría, S. (1970). *Planificación y pronóstico en la economía de la Empresa*. ICE.

Gobierno de México. (2025). *Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/981072/PND_2025-2030_v250226_14.pdf

Habermas, J. (1984). *Ciencia y Técnica como ideología*. Tecnos.

Martínez Escamilla, R. (1981). El plan sexenal de gobierno 1934-40 como modelo de desarrollo. *Problemas del desarrollo, 11*(44), 117-124. https://www.jstor.org/stable/43907459

Saavedra Guzmán, R., Casto Zea, L. E., Restrepo Quintero, O. y Rojas Rojas, A. (2001). *Planificación del desarrollo*. Universidad de Bogotá, Jorge Tadeo Lozano.

Santarcángelo, J. E. (2023). La planificación como herramienta política de transformación social. Reflexiones desde América Latina. *Ciclos, 30*(61), 5-29.

Yehezkel, D. (1990). *Enfrentando el futuro*. Fondo de Cultura Económica.

Reflexiones sobre la desaparición de la USICAMM y el nuevo sistema de contratación y promoción de maestros

Giovanna Valenti Nigrini y Roberto Flores Rojas
UAM-Xochimilco; DIE-CINVESTAV

Resumen: El presente capítulo analiza los desafíos estructurales y políticos que han limitado la profesionalización docente en México. Se reflexiona sobre el cómo las reformas educativas han fracasado al no transformar las relaciones de poder, las prácticas clientelares y la cultura institucional del Sistema Educativo Mexicano (SEM). A partir del marco teórico del Advocacy Coalition Framework, se exploran las tensiones entre proyectos modernizadores y conservadores desde los años noventa hasta la actualidad, evidenciando cómo estas coaliciones han condicionado el rumbo de la política educativa. La metodología empleada es un análisis documental y de políticas públicas, con base en fuentes académicas y normativas, que permite trazar históricamente las reformas impulsadas (ANMEB, ACE, SPD, USICAMM) y sus límites. Se destacan tanto los cambios normativos como las disputas entre actores clave: SEP, SNTE, CNTE y gobierno federal. Se concluye que la innovación educativa implica una transformación cultural y política, no solo técnica. Así, la profesionalización docente debe considerar la diversidad territorial y evitar enfoques homogéneos, incorporar mecanismos de transparencia, evaluaciones contextualizadas y consensos amplios sin clientelismo. Más que rupturas, se necesita una discusión sostenida que reconozca a los docentes como actores centrales del cambio.

Palabras clave: profesionalización docente, carrera magisterial, coaliciones promotoras.

Introducción

La profesionalización docente en México ha sido un elemento clave para la calidad educativa, aunque su papel ha sido inestable en la política. A lo largo del tiempo, ha estado marcada por interpretaciones diversas y tensiones, reflejando disputas entre proyectos modernizadores, intereses sindicales y lógicas administrativas. Más que un fortalecimiento lineal, se ha configurado como un campo en constante cambio, donde iniciativas de formación, selección y evaluación han oscilado entre mérito, clientelismo y revalorización, sin un equilibrio entre calidad, justicia laboral ni reconocimiento. Un desafío central es la falta de atención a las raíces culturales y políticas del sistema educativo; las transformaciones no solo requieren reformas institucionales, sino también modificar relaciones de poder, cultura escolar y prácticas arraigadas.

Este capítulo analiza la decisión del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030 de desaparecer la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (USICAMM), contextualizándola en la histórica tensión entre dos grandes proyectos educativos en México: el reformador y el conservador. Aunque esta disputa atraviesa al Sistema Educativo Mexicano (SEM) desde mediados del siglo XX, el análisis se centrará en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) (1992), las reformas educativas de 2013 y 2019, y culminará con la propuesta del PND 2025-2030. Se sostiene que las políticas de profesionalización responden menos a criterios técnicos que a dinámicas de poder, negociación y confrontación entre el Estado, los gobiernos en turno, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y organizaciones de la sociedad civil.

El capítulo se estructura en cuatro apartados principales. En primer lugar, se analiza la encrucijada de la profesionalización docente, revisando las reformas y políticas desde el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), las reformas de 2013 y 2019, hasta la configuración de los sistemas de carrera magisterial. En el segundo apartado, se examina la desaparición de la USICAMM y la creación del nuevo sistema de profesionalización,

contextualizando esta decisión dentro de las dinámicas de poder y las coaliciones de actores. Posteriormente, se presenta una reflexión sobre la docencia como una profesión de Estado, destacando los principios que deberían guiar un sistema de carrera docente equilibrado entre autonomía profesional, justicia laboral y gobernabilidad. Finalmente, el capítulo concluye con una serie de reflexiones y preguntas orientadas a los desafíos de implementación del nuevo modelo propuesto en el PND 2025-2030. Se subraya la necesidad de un diseño que trascienda las disputas coyunturales y fortalezca un sistema sostenible y transparente.

La encrucijada de la profesionalización docente

La profesionalización docente en México ha constituido un pilar fundamental en la búsqueda de una educación más equitativa y de mayor calidad. En este sentido, al reconocer la trascendencia del papel que desempeñan los docentes en los procesos de enseñanza-aprendizaje, diversas reformas en la política educativa han buscado históricamente optimizar los procesos de formación, selección y evaluación de las trayectorias profesionales del magisterio. La transformación del SEM ha sido objeto de múltiples reformas y políticas en las últimas décadas. No obstante, gran parte de estas propuestas no han logrado una implementación exitosa debido a que no se han considerado las profundas raíces culturales y políticas que estructuran el funcionamiento del sistema. En esta línea, la viabilidad de los cambios en el SEM no depende únicamente de su diseño institucional, sino también de la capacidad para transformar las relaciones de poder, la cultura escolar y las prácticas institucionales profundamente arraigadas.

Con el propósito de comprender el contexto en el que se inscribe la construcción de un sistema de profesionalización docente en México, así como algunas de las problemáticas que enfrenta, el presente capítulo inicia con la descripción histórica de la disputa que tiene lugar en el SEM. Desde mediados del siglo pasado, el sistema educativo se encuentra inmerso en un conflicto histórico entre grupos que buscan materializar sus respectivos proyectos para configurarlo. Por proyecto educativo se entiende a aquel instrumento de disputa simbólica, de

construcción de poder pedagógico y de reorganización de la vida institucional. A partir de estos, es posible reconfigurar el significado de la educación pública y generar un conjunto de prácticas al interior del sistema.

De acuerdo con Acevedo y Valenti Nigrini (2015), retomando el planteamiento de Street (1984), desde la década de 1970 el SEM ha sido escenario de un conflicto histórico entre dos grandes proyectos: uno de carácter reformista o modernizador, frente a otro con una visión más conservadora. Esta tensión ha definido las principales disputas en torno a la orientación de las políticas educativas, reflejando intereses, valores y estrategias divergentes entre los actores que buscan incidir en la configuración del sistema.

Una de las expresiones más significativas de esta dinámica se dio en la estrecha alianza entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el SNTE, lo cual manifestó elementos de un proyecto conservador. Esta relación otorgó al sindicato una influencia considerable en la operación cotidiana del sistema educativo, especialmente en la asignación de plazas, los nombramientos directivos y el control de la nómina. A su vez, la SEP garantizaba la movilización política del magisterio, lo que le permitía mantener estabilidad y gobernabilidad. Este arreglo permitió al proyecto reformista avanzar parcialmente, pero al costo de aceptar prácticas heredadas del conservadurismo, lo cual limitó el alcance de las reformas modernizadoras.

En la década de los noventa, bajo el argumento de mejorar la calidad y equidad educativa, el proyecto modernizador impulsó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Este acuerdo, firmado por la SEP, el SNTE y las autoridades educativas estatales, promovió la descentralización al transferir la administración de los servicios educativos a las entidades federativas. Los gobiernos estatales asumieron la gestión de planteles, personal docente y recursos financieros. Además, se implementó una reforma curricular, nuevas regulaciones para el ingreso, permanencia y promoción docente, y se fomentó la participación social de padres y comunidades.

Como parte de esta estrategia, se impulsaron programas de formación continua, reformas a las escuelas normales y la creación de la carrera magisterial como sistema de incentivos. Se buscó dignificar la labor docente, mejorar

salarios e infraestructura (Ornelas, 2016). Sin embargo, la participación del SNTE en el diseño e implementación de estos mecanismos generó tensiones relacionadas con la transparencia y prácticas opacas.

El ANMEB representó un esfuerzo ambicioso de reforma, pero enfrentó obstáculos como la persistencia del centralismo, la falta de capacidades institucionales en los estados, la resistencia del magisterio y una limitada participación social. Como resultado, las medidas fueron aplicadas de manera heterogénea, generando claroscuros que perduraron por más de dos décadas (Fierro, Tapia y Rojo, 2009; Granados, 2018; Ornelas, 2012).

El ANMEB evidenció cómo las iniciativas de modernización quedaron subordinadas a los equilibrios políticos entre el Estado y el SNTE. Aunque el discurso reformista promovía la descentralización y profesionalización, en la práctica se reforzaron estructuras clientelares adaptadas al nuevo contexto federal. Este patrón demostró que la transformación del SEM no dependía únicamente del diseño institucional, sino de la capacidad —y voluntad— para alterar las relaciones de poder profundamente arraigadas. Desde la perspectiva del Advocacy Coalition Framework (ACF), este proceso refleja cómo las *creencias* relativas al orden social, la autoridad y la justicia condicionan las decisiones políticas y pueden limitar los cambios sustantivos (Weible, Sabatier y McQueen, 2009; Ornelas, 2012, p. 87; Fierro, Tapia y Rojo, 2009, p. 112).

En 2008, el gobierno federal y el SNTE impulsaron la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), que planteaba mejorar la calidad educativa mediante cinco ejes estratégicos: profesionalización docente, evaluación educativa, infraestructura escolar y equidad en el acceso (Espinosa, 2014). En este marco, se creó el Sistema Nacional de Formación Continua y Profesional para Maestros en Servicio, el cual integraba instituciones de educación superior, escuelas normales y centros de investigación, en un esfuerzo por institucionalizar la formación continua y detectar necesidades del sistema (Cordero, Luna y Patiño, 2011). Además, se establecieron concursos de oposición para el ingreso y la promoción docente, buscando instaurar un modelo meritocrático y transparente.

No obstante, la implementación de la ACE enfrentó múltiples desafíos. La resistencia de sectores como la CNTE, la heterogeneidad en los acuerdos estatales,

la falta de normatividad oficial para regular los concursos y problemas de pertinencia y equidad en los mecanismos e instrumentos (Ornelas, 2012; Flores y Mendoza, 2012) limitaron sus avances. Aunque representó un esfuerzo significativo por profesionalizar al magisterio, sus fracturas evidenciaron las dificultades para romper con las prácticas clientelares arraigadas.

Así, la ACE terminó reforzando el patrón histórico de ambigüedad en las políticas de profesionalización docente en México: mientras se impulsaban mecanismos meritocráticos, se mantenían espacios de negociación política con el sindicato. Esta dinámica de cogestión perpetuó la coexistencia de esfuerzos de transparencia con la persistencia de prácticas clientelares, limitando la transformación de las condiciones laborales y profesionales del magisterio (Espinosa, 2014, pp. 163-169; Flores y Mendoza, 2012).

Bajo el discurso de "recuperar la rectoría de la educación" (Pacto por México, 2017), el presidente Enrique Peña Nieto impulsó en 2013 una reforma educativa orientada a profesionalizar la función docente mediante un nuevo andamiaje político y normativo para regular el ingreso, ascenso y permanencia en el SEM, privilegiando el mérito y la transparencia en la asignación de plazas.

Se creó el Servicio Profesional Docente (SPD), encargado de organizar concursos de oposición para ingreso y promoción, mediante evaluaciones de conocimientos, competencias y desempeño. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) diseñaba y supervisaba los instrumentos, mientras que las autoridades estatales ejecutaban los concursos. Las asignaciones se realizaban conforme a listas de prelación, y los docentes que reprobaran tres evaluaciones de permanencia eran reubicados o cesados.

A diferencia del ANMEB y la ACE, la evaluación era obligatoria y el único medio para progresar en la carrera docente, con exclusión explícita de la participación sindical (Flores Rojas, 2019; Ornelas, 2018; Ibarrola, 2018). La autoridad educativa, por lo tanto, concentraba el diseño e instrumentación de los procesos. La implementación de este modelo de carrera magisterial provocó una fuerte oposición, encabezada por la CNTE, que criticó el carácter punitivo de las evaluaciones y su falta de contextualización regional (Flores Rojas, 2023), manifestándose en paros y boicots.

Aunque fracturada en su ejecución, la reforma de 2013 fue el primer intento radical por regular los procesos de carrera en todo el país, rompiendo el modelo tradicional de cogestión con el SNTE, el cual, sin embargo, mantuvo cierta alianza pragmática con el gobierno (Martínez Hernández, 2020). La experiencia de 2013 evidencia que, sin legitimidad social ni consenso de actores clave, las reformas enfrentan fuerte resistencia y retrocesos. El modelo punitivo reactivó coaliciones opositoras. Desde el Advocacy Coalition Framework, los procesos de cambio atraviesan fases de confrontación, aprendizaje y reconfiguración de alianzas (Jenkins-Smith et al., 2014). Así, el fracaso de la reforma fortaleció a las coaliciones conservadoras, facilitando el posterior impulso de la USICAMM y la actual propuesta de transformación del sistema de carrera.

De acuerdo con el enfoque del *policy change* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Nohrstedt y Weible, 2010; Jenkins-Smith et al., 2014), los cambios significativos en las políticas surgen de eventos endógenos o exógenos al subsistema: crisis internas, nuevas investigaciones, innovaciones o, externamente, cambios socioeconómicos, de opinión pública o de gobierno. Estos *shocks* pueden debilitar o fortalecer proyectos políticos, abrir ventanas de oportunidad y reconfigurar alianzas.

Así, además de los problemas de implementación de la reforma de 2013, el ascenso de un nuevo partido político al poder permitió alinear actores en torno a un nuevo proyecto educativo. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador, al asumir la presidencia en 2018, impulsó una nueva reforma que derogó el modelo anterior, reconfigurando la relación del Estado con los maestros.

La reforma de 2019 implicó modificaciones al artículo 3.º constitucional y nuevas leyes secundarias para fortalecer los mecanismos de mejora continua. El discurso oficial centró sus prioridades en la revalorización del magisterio, la eliminación de evaluaciones punitivas y la formación continua contextualizada.

Aunque eliminó la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), la nueva USICAMM mantuvo los procesos de evaluación para ingreso, promoción y reconocimiento, eliminando únicamente la evaluación de permanencia (Flores Rojas y Valenti Nigrini, 2025). Esta continuidad generó tensiones entre las coaliciones modernizadora y conservadora.

El nuevo sistema, administrado por USICAMM, busca acompañar a los docentes a lo largo de su trayectoria profesional y reconocer su labor comunitaria y social. A diferencia del modelo anterior, reintroduce la participación sindical mediante mesas tripartitas que supervisan los concursos, otorgando preferencia en las listas de ordenamiento a normalistas, egresados de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y Centros de Actualización del Magisterio (CAM).

Sin embargo, la implementación de USICAMM también ha presentado deficiencias: hackeo de su plataforma (Ornelas, 2024), fallas en asignación de plazas (Hernández, 2024) y denuncias de corrupción y nepotismo (Gutiérrez, 2023; Movimiento Antorchista, 2022). La percepción de opacidad debilitó su legitimidad ante los gremios magisteriales.

Ambos sistemas —el SPD y la USICAMM— compartieron la intención de profesionalizar la carrera docente, pero enfrentaron desafíos comunes: fracturas de implementación, tensiones sindicales y debilidad institucional. En un contexto de gestión compartida entre la SEP y el SNTE, analizar la configuración de los modelos resulta esencial para entender los límites estructurales de la profesionalización magisterial en México.

Como se observa en la Tabla 1 cada sistema de profesionalización desplegó estrategias políticas, técnicas y materiales particulares. El impacto de ambos puede considerarse variable: el SPD instauró esquemas rígidos para contrarrestar la opacidad en la asignación de plazas y promover criterios de mérito, mientras que la LGSCMM, al introducir mayor flexibilidad, generó incertidumbre sobre el riesgo de retorno a prácticas clientelares. Además, la CNSPD ofrecía mayor transparencia mediante plataformas públicas de convocatorias y vacantes, complementadas con informes del INEE (2019), mientras que la USICAMM optó por procesos personalizados con los sustentantes, debilitando la transparencia y generando reclamos persistentes (Mejía, 2024).

La creación e instrumentación de sistemas de profesionalización históricamente ha generado conflicto, particularmente cuando grupos sociales perciben restricciones en su acceso a recursos o beneficios. Por ello, el diseño e implementación de políticas deben considerar no solo aspectos técnicos, sino también las creencias y valores que configuran las percepciones de los actores en torno

Tabla 1. Comparación entre la Ley General del Servicio Profesional Docente (LDSPD) y la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (LGSCMM)

	LGSPD	LGSCMM	Similitudes
Objetivo	Profesionalización docente a través de evaluación meritocrática.	Revalorización del magisterio y formación continua.	Mejorar la calidad educativa a partir de evaluaciones.
Normatividad	Reforma constitucional. Ley General de Educación (LGE). LGSPD. LINEE.	Reforma constitucional. LGE. LGSCMM. Programa Institucional Mejoredu.	Ambas parten de reformas constitucionales y legislación secundaria.
Evaluación docente/ Instituciones encargadas	Obligatoria. Sanciones por no participar. SEP, CNSPD, INEE.	Diagnóstica. Sin sanciones. SEP, Usicamm Mejoredu.	Ambas incluyen procesos de evaluación administradas por dependencias con similitudes organizacionales.
Ingreso (2013) Admisión (2019)	Exámenes estandarizados. Concursos públicos.	Se considera antigüedad y formación. Preferencia por normalistas, UPN, CAM.	Ambas tienen exámenes, pero con criterios distintos.
Permanencia (2013)	Evaluaciones periódicas. Sanciones e incertidumbre en caso de reprobar las pruebas.	No aplica.	Fue uno de los aspectos más controversiales en 2013, en 2019 se eliminó esta evaluación.
Promoción	Basada en Puntajes y menor peso a la experiencia.	Combina cursos, evaluaciones y antigüedad.	Buscan el desarrollo de las trayectorias del docente.
Desarrollo Profesional y estímulos	Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica. Basados en los resultados de las evaluaciones.	Programa de Promoción Horizontal por Niveles con Incentivos en Educación Básica. Toma en cuenta la antigüedad y cursos.	El reconocimiento a la labor docente está contenido en ambas leyes a partir de los programas de estímulos.
Participación magisterial	Conflicto con la CNTE. SNTE con influencia limitada.	Participación con el SNTE en el diseño de las convocatorias. Negociaciones con la CNTE al inicio de la reforma y conflicto al final.	Ambas buscan establecer límites en la participación del magisterio.

Fuente: Elaboración propia a partir de la LDSPD y la LGSCMM.

al problema público, dado que estos factores incrementan las tensiones durante la implementación (Flores Rojas y Valenti Nigrini, 2025).

La desaparición de la USICAMM y la creación de un nuevo sistema de profesionalización

La decisión contenida en el PND 2025-2030 de desaparecer la USICAMM y proponer un nuevo sistema de carrera docente no debe entenderse como un simple ajuste técnico-administrativo, sino como parte de la continua disputa por el control de la política educativa en México. Más que una ruptura definitiva, esta medida refleja la dinámica cíclica en la que las coaliciones de actores —estatales, sindicales y sociales— reconfiguran su influencia bajo nuevos discursos, apelando en esta ocasión a un enfoque humanista y comunitario. El desafío central no reside en el cambio de estructuras, sino en transformar las prácticas de gobernanza y las relaciones de poder que históricamente han limitado la consolidación de un sistema de profesionalización transparente, justo y sostenible.

En agosto de 2024, en un contexto de *shock* exógeno al subsistema de políticas, la presidenta Claudia Sheinbaum anunció la disolución de la USICAMM y la creación de un nuevo sistema que atendiera a las maestras y maestros, asegurando que no repetiría las prácticas de corrupción precedentes. Esta decisión quedó plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030 y se materializó a través de los foros para la construcción del nuevo sistema para las maestras y los maestros, concluidos en marzo de 2025 (Gobierno de México, 2025).

El secretario de educación, Mario Delgado, señaló que el nuevo sistema tendrá como eje articulador la Nueva Escuela Mexicana y que, al igual que en reformas anteriores, se busca corregir las deficiencias detectadas en la operación de la USICAMM (Cámara de Diputados, 2025). Como se analizó en la sección anterior, desde su creación en 2019, la USICAMM fue objeto de críticas por su centralismo administrativo, sus fallos operativos y su sesgo tecnocrático. Aunque introdujo algunas diferencias respecto al SPD, en esencia fue percibida como una continuidad de las lógicas anteriores (Flores Rojas y Valenti Nigrini, 2025; Flores Rojas, 2023).

De acuerdo con Mejía (2024), la unidad no construyó un sistema de información pública que permitiera consultar datos básicos como el número de aspirantes por entidad, los resultados de los procesos o la distribución de plazas. El Proyecto Venus, plataforma digital de la SEP, presentó serias deficiencias en su operación, desde la lentitud del sistema hasta la falta de claridad en los procedimientos, generando malestar entre los docentes, canalizado a través del SNTE (2021).

Frente a este cúmulo de irregularidades, el PND propone un nuevo órgano con un enfoque humanista que priorice la formación continua, el trabajo situado y comunitario, y la perspectiva de justicia social. No obstante, el SNTE ha planteado que la nueva legislación debe garantizar la bilateralidad de los procesos de ingreso y promoción, para evitar concursos percibidos como injustos y excluyentes (SNTE, 2025a; 2025b) y sortear la desconfianza en los procesos de evaluación.

Es fundamental reconocer que, si bien la participación sindical puede fortalecer la defensa de derechos laborales, también existe el riesgo de reproducir prácticas clientelares si no se establecen mecanismos claros de transparencia y contrapesos institucionales.

Hasta ahora, aunque se ha hablado de restituir derechos laborales y de construir un modelo más contextualizado e inclusivo, no se han definido aún los mecanismos específicos. Esta situación abre una oportunidad crucial para repensar y redefinir la carrera docente en México (Tabla 2).

La consolidación de un sistema de profesionalización docente en México enfrenta retos complejos que requieren recuperar las lecciones de modelos anteriores. Además, el surgimiento de nuevos escenarios y el papel de los actores serán determinantes para diseñar mecanismos más flexibles, con menor riesgo de fracturas. Como se ha señalado, el cambio no es solo instrumental, sino que también implica transformaciones profundas en los valores y creencias de los actores, condición necesaria para que los nuevos modelos sean apropiados y sostenibles.

La desaparición de la USICAMM y el diseño de un nuevo sistema de carrera docente no garantizan, por sí mismos, una transformación efectiva. Más allá del discurso humanista, el verdadero desafío radica en cómo se implementará esta decisión en un contexto marcado por inercias administrativas, resistencias

Tabla 2. Comparativa entre la USICAMM y el nuevo sistema propuesto en el PND 2025-2030

Criterio	USICAMM (2019-2024)	Propuesta en el PND 2025-2030
Pedagógico	- Evaluación con enfoque tecnocrático. - Uso de rúbricas y exámenes estandarizados. - Escasa contextualización local.	- Enfoque humanista y formativo. - Reconocimiento del trabajo comunitario, cultural y situado. - Se busca revalorizar la práctica docente.
Administrativo	- Centralismo en procesos. - Plataforma única (Proyecto Venus). - Procesos automatizados, pero poco transparentes.	- Se plantea una reforma profunda del modelo, aunque aún sin reglas claras. - Se espera mayor participación sindical en la gestión.
Jurídico	- Fundamentado en la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (2019). - Ligado al artículo 3.º constitucional.	- Se requerirá modificación legislativa para derogar la ley vigente y establecer un nuevo marco normativo. - Todavía no hay anteproyecto público.
Laboral	- Procesos de promoción y reconocimiento sujetos a concursos. - Acumulación de puntos y criterios estandarizados.	- Eliminación de USICAMM como entidad. - Se plantea un modelo que restituya derechos laborales. - Impulso a condiciones laborales dignas.
Participación docente	- Mínima participación en el diseño de criterios.	- El PND reconoce la necesidad de co-construcción con el magisterio (SNTE, CNTE). - Promete un sistema más incluyente.
Evaluación	- Evaluación centrada en resultados. - Énfasis en puntajes.	- Se espera un cambio hacia la evaluación formativa, continua y contextualizada, aunque sin instrumentos aún definidos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la LGSCMM y el PND 2025-2030.

sindicales y prácticas clientelares arraigadas. Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta coyuntura abre una fase crítica en la que el éxito dependerá de la capacidad del Estado y de las coaliciones involucradas para definir reglas claras, establecer mecanismos de transparencia y construir legitimidad entre los actores del Sistema Educativo Mexicano.

Una reflexión final desde la perspectiva de la docencia como profesión de Estado

Docencia y responsabilidad pública

Más allá de las disputas coyunturales por el control de la carrera docente, es imprescindible reflexionar sobre los principios que deberían orientar cualquier política de profesionalización en México. Concebir la docencia como una auténtica profesión de Estado implica superar las visiones reduccionistas centradas en reformas administrativas y situar en el centro valores como la autonomía profesional, la estabilidad laboral, la formación continua y el reconocimiento social del magisterio.

La autonomía profesional resulta esencial para que los docentes ejerzan su labor con libertad pedagógica, basada en su formación, experiencia y ética profesional. Esta autonomía debe asegurar que las decisiones educativas respondan al desarrollo integral de los estudiantes y la mejora continua del sistema, libres de presiones políticas, sindicales o burocráticas (Arnaut, 1998). Sin embargo, en México, dicho ideal ha sido históricamente limitado por dinámicas corporativas y prácticas clientelares, afectando la calidad educativa y el desarrollo profesional docente (Loyo, 1998; Cuevas, 2021).

En este contexto, los sindicatos desempeñan un rol ineludible y legítimo en la defensa de los derechos laborales y en la representación del magisterio. No obstante, su participación en los procesos de profesionalización debe acotarse a funciones de supervisión, seguimiento y consulta, sin asumir el control operativo. La experiencia mexicana muestra que cuando los sindicatos dominan estos

procesos, se incrementa el riesgo de prácticas discrecionales y clientelares que distorsionan los fines de la carrera docente (Cuevas, 2021).

Modelos internacionales ofrecen referentes valiosos para equilibrar participación sindical y gestión técnica. En Finlandia, los sindicatos participan en la formulación de políticas educativas mediante mecanismos de consulta permanente, pero la carrera docente se basa en la confianza profesional, la alta calidad de la formación inicial y la autonomía, sin intervención sindical en decisiones técnicas (Sahlberg, 2011). En Ontario, Canadá, los sindicatos supervisan las condiciones laborales, mientras que la evaluación y el desarrollo profesional son responsabilidad de organismos independientes con participación estatal, garantizando transparencia y evitando cooptaciones políticas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019). El caso de Chile también es ilustrativo: a partir de la Ley 20.903 (2016), se instauró un Sistema de Desarrollo Profesional Docente con evaluaciones formativas y progresivas; el Colegio de Profesores vigila su implementación, pero las decisiones técnicas recaen en organismos estatales especializados (Bellei y Valenzuela, 2020).

Estos ejemplos demuestran que es posible construir una gobernanza equilibrada, donde los sindicatos actúan como garantes de derechos y actores de diálogo, sin controlar los procesos técnicos de carrera. Por tanto, en México, cualquier nuevo sistema de profesionalización deberá reconocer la importancia de la participación sindical en la defensa laboral y en la co-construcción de políticas públicas. Sin embargo, las decisiones sobre ingreso, promoción y evaluación deben regirse estrictamente por criterios pedagógicos, éticos y transparentes, gestionados por instituciones sólidas y autónomas. Solo bajo este equilibrio será posible consolidar una auténtica profesión de Estado, donde la vocación, la profesionalidad y la autonomía docente se articulen en un marco de justicia laboral y calidad educativa.

Algunas preguntas para la reflexión

- ¿Cómo garantizará el nuevo sistema de carrera docente un equilibrio efectivo entre la defensa legítima de los derechos laborales por parte de

los sindicatos y la autonomía profesional de los docentes, evitando la reproducción de prácticas clientelares en los procesos de ingreso, promoción y evaluación?

- ¿Qué mecanismos institucionales deberán establecerse para asegurar que la participación sindical en la supervisión y co-construcción de políticas no derive en injerencias operativas, preservando la transparencia, la imparcialidad y los criterios pedagógicos en la gestión de la carrera docente?
- ¿Cómo se diseñarán los instrumentos y procedimientos operativos del nuevo sistema para minimizar la discrecionalidad y garantizar procesos de ingreso y promoción transparentes y equitativos?
- ¿Qué papel asumirán el SNTE, la CNTE y otras organizaciones en la implementación del nuevo sistema: serán actores co-constructores de una profesionalización auténtica o persistirán como reproductores de prácticas corporativas?
- ¿Qué instrumentos de evaluación y reconocimiento podrán articular efectivamente el enfoque humanista, evitando caer en ambigüedades que obstaculicen su aplicación práctica y su legitimidad entre el magisterio?
- ¿Qué capacidades institucionales existen actualmente —o deberán fortalecerse— para asegurar que esta reforma no se quede en un cambio nominal, sino que genere transformaciones sostenibles en la trayectoria profesional del magisterio?
- ¿Cómo se gestionarán los inevitables conflictos entre las expectativas políticas, sindicales y las demandas legítimas de los docentes, especialmente en un escenario de reconfiguración de poder en el sistema educativo?

El sistema propuesto para reemplazar a la USICAMM demanda una transformación estructural y sostenida que trascienda la mera modificación normativa. Su viabilidad estribará en la solidez de su diseño institucional, el cual debe

asegurar la absoluta claridad en los procedimientos de profesionalización y, crucialmente, minimizar la discrecionalidad inherente a la asignación de plazas.

En este tenor, resulta imperativo ampliar y robustecer los mecanismos de transparencia, dado que constituyen la salvaguarda esencial contra la opacidad y las prácticas clientelares. Esto implica una apertura integral en todas las fases del proceso: perfeccionamiento de las plataformas digitales, publicación detallada de resultados y asignaciones, y la participación activa de actores externos e independientes que garanticen la rendición de cuentas.

La capacidad de evolución de las organizaciones sindicales será un factor determinante en la implementación del nuevo sistema. Si bien existe una demanda por la bilateralidad en los concursos, su rol debería transitar hacia el de co-constructores de la profesionalización docente. Esto implica priorizar el desarrollo integral de sus agremiados para propiciar procesos de mayor calidad educativa. Mientras que la resistencia sindical podría ser paralizante, su colaboración en la difusión de información y en la sensibilización respecto a los procesos de evaluación resulta fundamental.

Es indispensable una estrecha colaboración entre pedagogos y formuladores de políticas. La articulación inteligente de los principios pedagógicos evitará que la reforma se reduzca a un mero trámite administrativo. Un enfoque humanista debe traducirse en criterios de evaluación que posibiliten el reconocimiento de la labor docente y el fomento del pensamiento crítico, distanciándose de métricas punitivas o meramente sancionadoras.

Finalmente, la gestión proactiva y estratégica de los conflictos es ineludible. Las tensiones intrínsecas entre el diseño de la política, su implementación práctica y las dinámicas sindicales y magisteriales son inevitables. Por ello, se requiere establecer canales de diálogo permanentes para la negociación y la consecución de acuerdos. Una comunicación constante y transparente con el magisterio es indispensable para legitimar los procesos. Finalmente, se precisa un liderazgo político-pedagógico firme que priorice el interés público de la educación. Este será clave para mantener el rumbo y asegurar que el nuevo sistema conduzca a una transformación sostenible de la carrera docente y, consecuentemente, a una mejora sustancial en la calidad educativa.

Conclusiones

La innovación educativa debe entenderse como un proceso de transformación cultural y política, más allá de lo meramente técnico-administrativo. La disputa entre proyectos educativos no es solo ideológica; se manifiesta en prácticas concretas que moldean la forma de gobernar y administrar la educación.

La profesionalización docente es un componente esencial para mejorar la calidad educativa y responder a las necesidades de una sociedad diversa y compleja. De acuerdo con la SEP (2023), el Sistema Educativo Mexicano alberga cerca de 1.9 millones de docentes en educación básica y media superior, distribuidos en contextos territoriales profundamente heterogéneos. Esta diversidad debe ser considerada en el diseño de cualquier nuevo modelo de carrera docente, evitando soluciones homogéneas que desconozcan las realidades locales.

Un desafío central será gestionar la resistencia al cambio que históricamente acompaña las reformas educativas, proveniente tanto de los docentes como de los sindicatos y las autoridades. Resulta fundamental recuperar las voces de todos los actores, favoreciendo la construcción de consensos amplios sin retroceder hacia prácticas clientelares que han lastrado procesos anteriores. La imbricación del nuevo modelo en proyectos educativos sólidos es clave para anticipar conflictos y construir soluciones viables.

El nuevo sistema deberá incorporar principios de transparencia, garantizar evaluaciones formativas y contextualizadas, y establecer un equilibrio real entre la participación sindical y la autonomía institucional. Asimismo, es imprescindible aprender de las experiencias previas: tanto el SPD como la USICAMM dejaron lecciones importantes sobre los riesgos de la opacidad, el diseño rígido o la captura corporativa.

Asegurar una evaluación integral —que combine instrumentos estandarizados, observación en el aula y mecanismos de acompañamiento profesional— resulta fundamental para construir trayectorias docentes que promuevan tanto la mejora individual como el fortalecimiento del sistema en su conjunto.

La construcción de un sistema de profesionalización docente no es una tarea nueva. Ha sido una constante en la historia de la política educativa mexicana.

Por ello, más que apostar por rupturas radicales o soluciones inmediatas, se requiere consolidar una discusión informada y sostenida que coloque en el centro a los docentes como profesionales con vocación consciente, compromiso social y derecho a construir carreras sólidas y dignas.

Referencias

Acevedo, C. y Valenti Nigrini, G. (2015). Propuesta analítica para estudiar innovaciones culturales y políticas. En G. Valenti Nigrini (Coord.), *Nueva cultura educativa* (pp. 19-65). FLACSO-México.

Arnaut, A. (1998). *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1989-1994)*. El Colegio de México.

Bellei, C. y Valenzuela, J. P. (2020). Políticas de desarrollo profesional docente en Chile: avances y tensiones. *Revista Brasileira de Educação, 5*.

Cámara de Diputados. (2025, 24 de febrero). *Iniciativa que surja de foros cumplirá con compromiso de la presidenta de desaparecer la USICAMM y garantizar derechos laborales de docentes: Mario Delgado*. https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/notilegis/iniciativa-que-surja-de-foros-cumplira-con-compromiso-de-la-presidenta-de-desaparecer-la-usicamm-y-garantizar-derechos-laborales-de-docentes-mario-delgado

Cordero, G., Luna, E. y Patiño, N. X. (2011). La profesionalización de los maestros de educación básica: Retos para las instituciones de educación superior. *Perfiles Educativos, 33*(132), 138-157.

Cuevas, Y. (2021). Sistema de carrera docente 2019 en México para maestros de educación primaria: Cambios, continuidades y desafíos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 26*(89), 475-502.

Educación Futura. (2023, 21 de junio). Hackeo en la página de la USICAMM: denuncian corrupción en la asignación de plazas. https://www.educacionfutura.org/hackeo-en-la-pagina-de-la-usicamm-denuncian-corrupcion-en-la-asignacion-de-plazas/

Espinosa, J. (2014). La constitución de prácticas de profesionalización de formación de docentes en México. *Perfiles Educativos, 36*(143), 163-169.

Fierro, C., Tapia, G. y Rojo, F. (2009). *Descentralización educativa en México: Un recuento analítico*. OCDE.

Flores Rojas, R. (2019). *Reforma educativa: La asignación de plazas en el estado de Michoacán* [Tesis de maestría, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco]. Repositorio UAM-X3: https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/handle/123456789/23132?mode=full

Flores Rojas, R. (2023). *La implementación del ingreso/admisión en dos reformas educativas* [Reporte parciales o final de investigación]. XVII Congreso Nacional de Investigación Educativa. https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v17/doc/0997.pdf

Flores Rojas, R. y Valenti Nigrini, G. (2025). Las coaliciones promotoras en las reformas educativas de 2013 y 2019. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 55*(2), 145-172. https://doi.org/10.48102/rlee.2025.55.2.725

Flores, P. y Mendoza, D. (2012). *Implementación de políticas educativas: Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*. Universidad Iberoamericana; Gernika.

Gobierno de México. (2025). *Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030*. www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/981072/PND_2025-2030_v250226_14.pdf

Granados, O. (2018). *Reforma educativa*. Fondo de Cultura Económica.

Hernández, D. (2024, 15 de mayo). Falla USICAMM en la asignación de plazas y promoción docente. *El Sol de Puebla*. https://oem.com.mx/elsoldepuebla/local/falla-usicamm-en-la-asignacion-de-plazas-y-promocion-docente-13908351

Ibarrola, M. de. (2018). La evaluación de los profesores de educación básica: Tensiones políticas y oposiciones radicales. En M. de Ibarrola (Coord.), *Temas clave de la evaluación de la educación básica. Diálogos y debates* (pp. 245-274). Fondo de Cultura Económica; INEE.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2019). *La formación inicial de los docentes de educación básica en México*.

Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M. y Sabatier, P. A. (2014). The Advocacy Coalition Framework: Foundations, evolution, and ongoing research. En P. Sabatier y C. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (3.ª ed., pp. 183-223). Westview Press.

Ley General del Servicio Profesional Docente [LGSPD], Diario Oficial de la Federación [DPF], 11 de septiembre de 2013 (México).

Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros [LGSCMM], Diario Oficial de la Federación [DOF], 30 de septiembre de 2019 (México).

Loyo Brambila, A. (1998). Sindicalismo y educación en México: Las voces de los líderes. *Revista Mexicana de Sociología, 60*(2), 77-94.

Martínez Hernández, A. (2020). *La Reforma Educativa de 2013 en México: Un asunto de redes y coaliciones* [Tesis de maestría, FLACSO-México]. Repositorio Flacso-México. http://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1026/253

Martínez Hernández, F. (2019). Formación docente como profesión de Estado: ¿sentido de subalternidad? *Revista CoPaLa. Construyendo Paz Latinoamericana, 8*, 11-19.

Mejía, J. (2024, 21 de agosto). Adiós a la USICAMM. *Nexos*. https://educacion.nexos.com.mx/adios-a-la-usicamm

Movimiento Antorchista. (2022). Pronunciamiento sobre las irregularidades en la asignación de plazas docentes. *Antorcha Magisterial*.

Nohrstedt, D. y Weible, C. M. (2010). The logic of policy change after crisis: Proximity and subsystem interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy, 1*(2), 1-32.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. OECD. https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en

Ornelas, C. (2024). Cambios en la Usicamm: obsequio contaminado. *Educación Futura*. https://www.educacionfutura.org/cambios-en-la-usicamm-obsequio-contaminado/

Ornelas, C. (2012). *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*. Siglo XXI.

Ornelas, C. (2016). *El sistema educativo mexicano en transición*. Fondo de Cultura Económica.

Ornelas, C. (2018). *La contienda por la educación*. Fondo de Cultura Económica.

Pacto por México. (2017). *Pacto por México*.

Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (1993). The advocacy coalition framework: Assessment, revisions and implications for scholars and practitioners. En P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (pp. 211-246). Westview Press.

Sahlberg, P. (2011). *Finnish lessons: What can the world learn from educational change in Finland?* Teachers College Press.

Secretaría de Educación Pública. (2023). *Sistema interactivo de consulta de estadística educativa*. https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. (2021). *El SNTE exige solución definitiva a las fallas de la USICAMM* [Comunicado No. 12-2021]. https://snte.org.mx/blog/comunicado-12-2021/

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. (2025a, 26 de febrero). *La Sección 52 impulsa un sistema educativo más justo y equitativo*. https://snte.org.mx/seccion52/la-seccion-52-del-snte-impulsa-un-sistema-educativo-mas-justo-y-equitativo/

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. (2025b, 6 de junio). *Sección 58 propone nueva Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros*. https://snte.org.mx/seccion58/

Street, S. (1984). Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP. *Perfiles Educativos*, (7), 14-29.

Weible, C. M., Sabatier, P. A. y McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal, 37*(1), 121-140. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x

La salud y la educación básica pública: desafíos desde el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030

Ursula Zurita Rivera
FLACSO-México

Resumen: Este capítulo es un análisis de las acciones de prevención de la salud en las escuelas enunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030. Este examen es vital porque es el primer plan del gobierno federal mexicano elaborado en la postpandemia, cuando se tiene un amplio conocimiento de los múltiples y profundos efectos derivados por esta crisis en la educación y que han reiterado que la salud es vital en cualquier actividad, más aún si se trata de participar en procesos de enseñanza y aprendizaje. A la vez, se ha refrendado que no hay bienestar ni desarrollo en nuestra sociedad sin garantizar el ejercicio absoluto de derechos tales como la educación y la salud. En este contexto, es crucial examinar cuáles son las posibles futuras líneas de acción que aborden estos desafíos en la educación básica. El análisis es documental y está basado en el PND actual, en los anteriores y cierta literatura especializada en estos temas. Se concluye con diversas inquietudes sobre los próximos programas y proyectos que buscarán hacer de las escuelas, espacios para la prevención de la salud. De manera especial, se reflexiona sobre la visión de la salud que los oriente, los problemas de salud puestos de relieve y, sin duda, en las responsabilidades y recursos que necesitarán las escuelas de educación básica para enfrentar este reto.

Palabras clave: salud, educación básica, Plan Nacional de Desarrollo, México.

Introducción

En respuesta a las estipulaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Planeación, el 28 de febrero de 2025 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030 (Gobierno de México, 2025). Por ello, en este documento se exponen las líneas generales que constituyen las rutas de acción que se emprenderán a lo largo de la gestión presidencial de Claudia Sheinbaum. En este marco, este capítulo expone los principales rasgos que asume las iniciativas a emprender en materia de salud en la educación pública de nivel básico. Este interés no es secundario, pues recientemente vivimos una pandemia global declarada por la Organización Mundial de Salud (OMS) el 11 de marzo del 2020 y, cinco días más tarde, la Secretaría de Educación Pública (SEP) publicaría la suspensión de las clases presenciales en las escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria, normal, de educación media superior y superior en México. Esta suspensión de clases ocurrió de manera repentina en 257 518 centros escolares públicos y privados, lo cual implicó diversos efectos graves en alrededor de 36.3 millones de alumnas y alumnos por la carencia de equipo y dispositivos, es decir, de capacidades digitales (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2022). La educación remota o a distancia por situación de emergencia, como rápidamente habría de denominarse, reiteró la relevancia de emprender acciones ordenadas, estratégicas y articuladas para promover la salud, además de prevenir y atenderla bajo la responsabilidad de múltiples actores de diferente escala. Hoy, no hay duda de que "la salud es un requisito esencial para el desarrollo social inclusivo, en tanto condiciona el desarrollo de habilidades y la educación, la inclusión laboral, la participación en diversas dimensiones de la sociedad y, en última instancia, el bienestar integral de las personas" (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023). Desde esta perspectiva, fue también evidente que las instituciones educativas tienen un papel esencial en este proyecto. Es destacable cómo un gobierno federal, que recién comenzó, concibe y asume este fenómeno al plasmarlo en un documento de gran relevancia, como es el PND. Es aquí donde se sitúa el objetivo de este trabajo: analizar esas concepciones que

podrían constituir una ruta de acción, la cual, aun cuando no se materialice de forma exacta, sí muestra un punto de partida clave para tener una idea de los proyectos, programas y, eventualmente, políticas que podrían ser ponerse en práctica.

Las razones por las cuales se toma al PND como materia central de este análisis son obvias. Por ahora, conviene recordar que este constituye un documento imprescindible para conocer cuál será el "sello" de un gobierno en tanto que en dicho documento se expresan las preocupaciones, intereses, iniciativas y proyectos principales desde el inicio. En concordancia con la Ley de Planeación, todo PND contiene objetivos, metas, estrategias y prioridades (artículo 3.º) y es responsabilidad de quien ocupa el máximo cargo de gobierno en el país dirigir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de la sociedad (artículo 4.º). Evidentemente, cualquier PND puede enfrentar situaciones inéditas que hagan de sus propósitos más relevantes y singulares, es decir, un conjunto de deseos que con el paso del tiempo se desvanecen hasta ser olvidados. De nuevo, la administración federal encabezada por Andrés Manuel López Obrador es un claro ejemplo, salvo porque su propuesta educativa en nivel básico de mayor calada se consiguió tan pronto como tomó el poder y abolió la reforma educativa anterior. El otro proyecto que fue una de sus principales apuestas, la Nueva Escuela Mexicana (NEM) para la educación básica, no pudo avanzar según se había pensado debido al confinamiento y la educación remota por emergencia.

Con todo, y de acuerdo con Rodríguez Calzadíaz y Bass Zavala (2022), en los PND se manifiestan las políticas nacionales y son el eje rector de las acciones que se pondrán en marcha durante una administración pública federal dada; asimismo, es indispensable tener presente que su elaboración está vinculada a procesos de participación democrática. En nuestro país, posterior a las elecciones federales de 1982, se impulsó la democratización de la política a través de la puesta en práctica de un modelo de planeación democrática del desarrollo basado en la consideración y respuesta a las demandas ciudadanas. Si bien desde esos años se pensó en incluir voces ciudadanas en todos los procesos de planeación en los diversos ámbitos de la gestión gubernamental, sería en los gobiernos en

el siglo XXI, después de la alternancia política, donde estas prácticas, en mayor o menor medida, proliferarían en los distintos niveles de gobierno, especialmente en el federal.

En este sentido, este examen busca contribuir de algún modo al debate público sobre un tema esencial: las acciones que podrían ejecutarse en la educación básica para promover la salud. El texto está estructurado en tres apartados que se presentan a continuación. En el primero, se expone una breve descripción sobre la salud y la educación básica pública en México, con el fin de identificar la relación estrecha que ambos derechos poseen no solo para garantizar el bienestar y el desarrollo de nuestro país —tal como lo han establecido al menos los últimos PND que en otro apartado se someterán a un sucinto examen—, sino también pensando que cualquier proceso de enseñanza y aprendizaje no puede tener los resultados esperados sin contar con cierto estado de salud. Además, ahí se señalan algunos de los rasgos principales a partir de los cuales se asume a las escuelas como espacios de prevención de la salud según el PND 2025-2030 y que podrían llegar a configurarse en programas y proyectos futuros de esta administración federal. Evidentemente, es un análisis preliminar, puesto que no será sino hasta en el Programa Sectorial de Educación 2025-2030 —derivado de la Ley de Planeación del actual PND publicado a fines de este año— que se conocerán a detalle las acciones previstas. En el siguiente, apartado se identifican y analizan algunas de las principales persistencias y rupturas en torno a los proyectos de salud en educación básica observados en los cuatro PND que se han publicado en el primer cuarto de siglo XXI. Finalmente, se presentan algunas reflexiones derivadas de este trabajo.

Las escuelas como espacios de prevención de la salud: propuesta desde el PND 2025-2030

La relevancia de la salud en el ámbito escolar es indudable y las razones que las sustentan son varias. Desde décadas y años previos a la pandemia, una multiplicidad de actores de escala diferente, representantes de gobiernos nacionales, especialistas, autoridades sanitarias, entre otras, argumentaron que las

instituciones escolares pueden asumir tareas cruciales para la promoción de la salud. Si bien estas responsabilidades se entendieron inicialmente en una concepción tradicional de la salud, conforme ha pasado el tiempo se ha reconocido que esta es mucho más que la ausencia de enfermedad porque es un estado de completo bienestar físico, mental y social (OMS, 2018). Por ello, ahora se insiste en reconocer que la salud abarca, además de la física entendida como el estado de bienestar físico de una persona, la salud mental es considerada como "el estado de bienestar mental que permite a las personas hacer frente a los momentos de estrés de la vida, desarrollar todas sus habilidades, poder aprender y trabajar adecuadamente y contribuir a la mejora de su comunidad" (Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación [MEJOREDU], 2024). Por su parte, la salud emocional, concebida como una extensión de la mental, alude al manejo de emociones positivas y negativas, y sin ella es imposible alcanzar el bienestar (Bisquerra, 2013).

En este sentido, la salud mental forma parte de manera esencial de la salud y del bienestar que permiten a cualquier persona desarrollar plenamente sus capacidades individuales y sociales para decidir, actuar e interactuar con otros seres vivos. Durante la crisis sanitaria por COVID-19 se incrementaron notoriamente trastornos y padecimientos asociados con la ansiedad, los ataques de pánico, la depresión, las tasas de suicidio, el consumo de alcohol u otras sustancias y las situaciones de violencia, además de las consecuencias esperadas en la salud física a la luz del contagio y la muerte de millones personas. La pandemia habría de demostrar, de forma trágica y a una velocidad vertiginosa, que todas las dimensiones de la salud son relevantes. Sin embargo, hasta entonces se cobró conciencia de que la salud mental es un derecho humano vital para el desarrollo personal, colectivo y social (OMS, 2022). Tal como lo muestra ese heterogéneo y amplio acervo de estudios, informes evaluaciones globales, regionales y nacionales que tenemos hoy en día, los numerosos y muy diversificados efectos de dicha pandemia permanecen y continuarán haciéndolo de manera muy extendida en nuestros países. Por ello, son comprensibles las razones por las cuales la salud, desde su concepción más amplia, seguirá ocupando un lugar importante en la agenda de múltiples actores globales, nacionales y locales.

En este panorama, si pensamos que recién ha comenzado una administración federal en México, es pertinente someter a un examen la singular forma en que sitúa las políticas, programas y proyectos que marcarán su rumbo. Así, poner la atención en un documento estratégico de gobierno, como el PND 2025-2030 es conveniente porque, aun cuando no detalla minuciosamente dichas acciones, sí permite identificar, al igual que lo encontramos en previos PND, cómo se concibe a la educación, qué problemas y tópicos se destacan y cómo se entienden, qué medidas se anuncian, además de qué actores se convocan. En especial, lo que aquí interesa es cómo se conciben las diversas responsabilidades y acciones que podrían asumir los centros educativos de nivel básico para promover la adquisición de hábitos, comportamientos y prácticas que favorezcan un estado saludable físico y mental que propicie un bienestar individual y social.

Según el PND 2025-2030, la salud, al igual que la educación, son derechos que deben ser respetados y garantizados por todos los órdenes de gobierno con la intención de que sean ejercidos de modo cabal y cuyos resultados serán individuales, familiares y sociales. Por esta razón, es indispensable examinar cuidadosamente el contenido de cada plan con la intención de identificar las preocupaciones, asuntos y propuestas que habrán de tener un lugar crucial en cada gestión de gobierno. El PND 2025-2030 parte, como lo han hecho los anteriores, de un diagnóstico estructurado en ejes generales y transversales que dan forma a la formulación de las políticas públicas en el sexenio encabezado por Claudia Sheinbaum. Los cuatro ejes generales son: *1*) gobernanza con justicia y participación ciudadana y tres transversales; *2*) desarrollo con bienestar y humanismo; *3*) economía moral y trabajo, y *4*) desarrollo sustentable. En cuanto a los tres ejes transversales, estos son: *1*) igualdad sustantiva y derechos de las mujeres; *2*) innovación pública para el desarrollo tecnológico nacional, y *3*) derechos de las comunidades indígenas y afromexicanas. El abordaje de la educación y la salud está ubicado en el segundo eje general y en desde primer eje transversal. De hecho, desde la descripción inicial del "Eje 2. El desarrollo con bienestar y humanismo", al cual se le ubica como "el corazón de la transformación" (Gobierno de México, 2025, p. 14), se menciona que "las escuelas serán espacios de prevención de la salud" (p. 15). De manera específica, en el

"Eje transversal 1. Igualdad sustantiva y derechos de las mujeres", asegura que se garantizará a este sector poblacional el acceso a la salud. Desde la publicación de los cien compromisos que articulan el proyecto de nación, organizados en catorce repúblicas y que fundamentan la elaboración del PND 2025-2030 dentro de la "III, República educadora, científica y humanista", se había plasmado la consigna respecto a que las escuelas serán espacios para la prevención de salud. Asimismo, en la "V. República sana" se indica que habrá "programas en las escuelas, como en los centros de trabajo y espacios públicos para reducir la obesidad, hipertensión y diabetes" (p. 24).

Ahora bien, en la presentación diagnóstica del segundo eje general, relativo al desarrollo con bienestar y humanismo; y al tercero, economía moral y trabajo, se puede entender que los esfuerzos por hacer de las escuelas espacios de prevención de la salud estarán enmarcados dentro de la continuación de la NEM en educación básica que, en tanto nuevo modelo educativo, desde la administración federal anterior ha buscado, además de la formación integral de los estudiantes, la atención a su salud física y mental, relacionando el deporte con la formación artística y cultural bajo un enfoque comunitario.

Al asumir que la educación es un derecho estratégico para el bienestar y prosperidad de la población, esta administración estipula que la NEM es una expresión contundente de la formulación y operación de un modelo educativo. A diferencia de otras gestiones, puede revertir problemas tanto en materia de contenidos, formas de enseñanza, características de los materiales educativos, el papel de las comunidades. Con la ampliación en el acceso pareciera que una de las preocupaciones centrales de esta administración en torno a la educación es la cobertura.

Así, desde los compromisos agrupados en la "República sana" y el eje segundo, se reconocen los graves problemas de salud que comparten proporciones importantes de la población mexicana en torno a enfermedades como la obesidad, la diabetes y la hipertensión, que se han incrementado notoriamente entre las poblaciones infantil, adolescente y joven. Motivo por el cual, se asevera que la práctica del deporte y la actividad física son cuestiones centrales para el desarrollo integral de la infancia y la juventud. Los problemas de sobrepeso

y obesidad afectan, según el diagnóstico del PND 2025-2030, a la salud física y mental de estas poblaciones. Por ello, las escuelas y comunidades serán escenarios para la práctica cotidiana del deporte y la actividad física, cuyo impulso estará enmarcado en programas de participación colectiva ocupados en la mejoría y promoción de la salud pública y el bienestar de la población.

En este documento rector de política pública, la única referencia hecha por el gobierno federal actual en torno a las acciones llevadas en las escuelas en materia de salud es que estas instituciones habrán de ser espacios de prevención de la salud. Asimismo, se identifican como graves problemas que afectan a la salud de la población estudiantil, la obesidad, la diabetes y la hipertensión. Aunque solo esto se señala de forma explícita, es importante decir que se menciona la preocupación por el incremento de estas enfermedades entre niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Sin embargo, estos padecimientos se han extendido en toda la sociedad mexicana. En otras palabras, son afecciones que la población estudiantil no vive de manera exclusiva o prioritaria respecto a otras poblaciones y sectores. Ligada a estas preocupaciones, desde el 29 de marzo de este año fueron publicados los *Lineamientos generales que regulan la preparación, distribución y venta de alimentos y bebidas y fomentan estilos de vida saludables en torno a la alimentación dentro de todas las escuelas que forman parte del Sistema Educativo Nacional*.

Otra cuestión que conviene decir es que no hay ninguna referencia a la salud mental o al incremento de afecciones como la depresión o la ansiedad que, además de que no la experimentan únicamente quienes integran la comunidad estudiantil, tuvo una incidencia alarmante en la pandemia y después de ella. Esta situación es preocupante porque la salud mental y emocional son aspectos esenciales que deben estar presentes en las políticas educativas para, como señalaron en su momento la OMS, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2022): incrementar los resultados educativos deseados; fortalecer los conocimientos básicos de la salud mental de los alumnos; impulsar el aprendizaje socioemocional; dirigir acciones específicas para estudiantes en riesgo y otorgarles apoyos que incluyan la atención en servicios sanitarios y de

asistencia social especializados, y reducir el posible impacto de los problemas de salud mental generen problemas más graves y comportamientos arriesgados. Es más, desde principios de este siglo, la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) lanzaron el plan "Las escuelas como promotoras de salud", cuyo supuesto central es que es imposible que algún sistema educativo sea eficaz si no promueve la salud y el bienestar de sus estudiantes, del personal y de la comunidad. La propuesta en torno a las escuelas como promotoras de la salud tiene, inclusive, antecedentes un poco más remotos; ya que desde los años ochenta, la OMS concebía la promoción de la salud como "la suma de acciones y medios necesarios proporcionados a los pueblos para mejorar su salud y ejercer un mayor control sobre esta" (MEJOREDU, 2024, p. 12).

La pandemia de COVID-19 habría de visibilizar este supuesto en el mundo entero. Por esta crisis se cuenta con experiencias desplegadas en varios países de nuestra región dirigidas a enfrentar diversos padecimientos que tienen repercusiones en toda la comunidad educativa. En el caso específico de la población estudiantil, además de afectar su aprendizaje, rendimiento, permanencia y continuidad de su formación, incide en su bienestar y desarrollo de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Por ello, es imposible disociar las responsabilidades que las instituciones educativas tienen en la promoción y el cuidado de la salud. De hecho, a nivel global está documentado que la población estudiantil alcanza un mejor desempeño y obtiene resultados más satisfactorios, experimenta mejores formas de convivencia con las otras personas y, en un horizonte temporal más extenso, despliega una participación ciudadana más activa. En pocas palabras, la comunidad estudiantil sana es aquella que aprende más y cuyo bienestar aumenta de manera significativa (MEJOREDU, 2024, p. 13).

Tan pronto como estas asunciones se extendieron y, a su vez, se respaldaron con investigaciones rigurosas y especializadas, algunos países de nuestra región colocaron a la salud en el centro de sus políticas educativas. Tal es el caso de Chile, el cual en el 2022 implementó el Plan Seamos Comunidad que abarca acciones integrales dirigidas a: *i*) la convivencia, bienestar y salud mental; *ii*) el fortalecimiento y activación de aprendizajes; *iii*) la urgencia de la revinculación y garantía de trayectorias educativas; *iv*) el plan nacional transformación digital

y conectividad, y *v*) el Plan Nacional de Infraestructura (UNESCO, 2024, pp. 43-44). Otros países, ante los graves efectos de la pandemia en la salud socioemocional de los estudiantes, docentes y familias, han impulsado cambios en las políticas para abordar esta situación con novedosas herramientas que combinan elementos curriculares y pedagógicos. Por ejemplo, durante la pandemia en Ecuador, se creó la Brigada de Contención Emocional y se dispusieron diversos recursos para su aplicación en el ámbito de las familias. En 2021, Colombia puso en marcha el Plan Nacional de Orientación Escolar para abordar las problemáticas socioemocionales. Panamá implementó, en 2022, el Programa de Recuperación Integral y Socioemocional de Aprendizajes. En ese mismo año, Uruguay diseñó un Banco de Experiencias de Educación Socioemocional (UNESCO, 2024).

De este modo, programas y planes como estos en nuestra región, muestran que la salud mental y emocional no son asuntos secundarios en un escenario donde se ha advertido un profundo retroceso educativo provocado por esta crisis sanitaria (PNUD, 2022). En esos países y sin duda en México, este grave panorama no podrá ser revertido como tampoco aminorarán sus preocupantes efectos si no se atienden de forma sistémica e integral a nivel nacional.

Persistencias y rupturas: contrastes en los proyectos de salud en educación básica según los planes nacionales de desarrollo del primer cuarto del siglo XXI

En el ámbito de investigación académica nacional, suelen proliferar análisis de los planes nacionales de desarrollo que comúnmente se realizan al inicio de una administración de gobierno federal con la intención de identificar los tópicos centrales que los caracterizan, los grandes problemas a los que se pretende atender, reducir e inclusive solucionar, como también se identifican esos desafíos de largo aliento que se desean trascender. Todo ello es lo que, en palabras de Aurora Loyo Brambila (2006), suele constituir el sello de una administración en los diferentes ámbitos en que se despliega su acción de gobierno, basándose en la implantación de formas novedosas de procesar las políticas y al asumir que "este procesamiento se tornó más complejo y menos predecible cuya característica

externa más relevante fue la disminución de la capacidad del ejecutivo federal para dirigir el rumbo de las reformas y de las innovaciones" (p. 1067). En este contexto, estos rasgos de las prácticas y cultura política de la formulación de las políticas públicas no se pueden advertir de forma clara si no se miran las experiencias desplegadas tiempo atrás. La educación es, sin duda, uno de los rubros de las políticas públicas donde se suelen hacer análisis como este, debido a que es un tema central en la agenda de cualquier gobierno y en tanto que sin educación no hay bienestar, desarrollo ni crecimiento en ningún país.

Así, no sorprende decir que los cuatro planes nacionales de desarrollo del primer cuarto del siglo XXI (Gobierno de México, 2001; 2007; 2013; 2019), y que anteceden al actual, son una muestra visible de la centralidad de la educación que fue destacada desde el primer gobierno en nuestro país (2000-2006), resultado de la primera experiencia de alternancia política en la historia contemporánea; como del subsecuente segundo gobierno (2006-2012), cuyo partido político ganador fue el inmediato anterior (Partido de Acción Nacional). El tercer gobierno federal del siglo XXI fue recuperado por el Partido Revolucionario Institucional (2012-2018) y, desde el año 2018, el gobierno federal ha estado en manos de la coalición de Morena.

En esos cuatro planes, se hizo mención, en mayor o menor medida, cómo, por qué y para qué las escuelas de cualquier nivel educativo tendrían que asumir tareas en materia sanitaria. Considerando administraciones previas, la vinculación entre la salud y la educación en las instituciones educativas propició, en diferentes programas y proyectos asociados, la prevención de la violencia, el impulso de la seguridad y de la convivencia pacífica y sana. A partir de una rápida mirada de cada PND, se puede abordar que el PND 2025-2030 posee una visión concreta acerca de las responsabilidades que podrían tener las escuelas de nivel básico para promover la salud. Ello es especialmente con acciones dirigidas a la población estudiantil, asumiendo que en esta se experimentan varias afectaciones que no solo trastocan la vida de las personas y sus familias, sino también inciden negativamente en la totalidad de cualquier país.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 publicado por el primer gobierno de transición y estuvo fundamentado en el paradigma de la transición en

las sociedades contemporáneas que se expresa en los terrenos demográficos, sociales, políticos y económicos. Estableció como eje central el desarrollo de la educación, y se pretendió pasmar mediante una revolución educativa con el fin de formar recursos humanos que llevasen al país a competir en el mundo con mejores resultados. Además, dicha revolución fortalecería las capacidades de las personas para alcanzar mejores niveles de calidad de vida. La revolución educativa estuvo sustentada en principios que articularían proyectos, programas y acciones. Estos fueron: *a*) educación para todos, *b*) educación de calidad y *c*) educación de vanguardia.

En ese PND se reconoció la importancia de la relación entre la educación y la salud, concebidos ambos como componentes principales del capital humano. Por ello, ahí se aseveró que la educación y el desarrollo social no podrían tener buenos resultados sin fomentar la salud en la sociedad mexicana. No sorprendió ver el papel crucial atribuido a las instituciones sanitarias en el desarrollo nacional, el avance de la educación, la ciencia, la innovación y la tecnología, así como la gestión administrativa y financiera. El alto valor que se le otorgó a la educación y a la salud persistió en los subsecuentes PND Sin embargo, conviene decir, que está percepción se ancló sobre un proyecto político de la transición política cuya articulación estuvo cimentada en tres ejes de política de desarrollo social: *1*) los niveles de bienestar de los mexicanos; *2*) la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades y *3*) la capacidad e iniciativa de las personas. De hecho, el primer objetivo rector se indicó la intención de mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 fue construido sobre cinco ejes de política pública, saber: el Estado de derecho y seguridad, la economía competitiva y generadora de empleos, la igualdad de oportunidades, la sustentabilidad ambiental, así como la democracia efectiva y política exterior responsable. Como en el anterior Plan, en este se admitió la urgente necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud para que la sociedad mexicana pudiese vivir mejor y participar en las actividades productivas de forma plena. En concordancia con el interés puesto en la seguridad pública, llama la atención la marcada preocupación que tuvo en torno

al narcotráfico y sus implicaciones no solo en el incremento de la violencia y la delincuencia organizada, sino también en los efectos nocivos en la salud física, emocional y moral en la sociedad mexicana.

En estrecha relación de la gran preocupación del segundo gobierno panista del siglo XXI por la seguridad pública —como se sabría después—, de la estrategia "Limpiemos México" se derivaría la formulación del Programa Escuela Segura, el cual en su momento fue el sello distintivo de esta administración federal en la educación básica. Si bien el programa surgió para garantizar ambientes escolares seguros que se veían amenazados por la violencia social circundante, pronto constituiría el primer programa que dentro de su agenda incluyó la prevención y atención del acoso entre pares.

En el PND 2013-2018, la administración federal encabezada por Enrique Peña Nieto vio en la educación una de las oportunidades más relevantes para fincar su singularidad. Así pues, con la pretensión de llevar a México a su máximo potencial, se consideró construir un México con educación de calidad, como el tercer objetivo prioritario. Como en anteriores planes, se partió del consenso acerca de que el desarrollo integral es imposible si se carece del capital humano preparado, innovador y garante del mayor potencial humano. De modo tal que la educación y, sobre todo, su calidad es un ingrediente esencial para alcanzar los objetivos esperados.

Si bien durante todo el sexenio múltiples actores colocaron su atención en la formulación e implementación de la reforma educativa, esta administración creó el Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE) que buscó cambiar de forma importante la visión del problema sobre la violencia escolar en la educación básica y se concentró en el favorecimiento de ambientes de convivencia escolar armónica, pacífica e inclusiva, argumentando que el clima de convivencia en las escuelas incide en los procesos de enseñanza-aprendizaje. El PNCE fomentó el desarrollo de habilidades sociales y emocionales de manera transversal para promover y permitir su práctica cotidiana a través del trabajo del equipo docente y directivo. La idea era disponer de una gestión que contribuyese a fomentar que el alumnado aprenda a convivir sanamente en las escuelas.

Por su parte, el PND 2019-2024 partió de un contexto donde no se esperaba el surgimiento de una pandemia global que afectaría de manera crucial sus objetivos, prioridades y programas del proyecto político del primer gobierno de izquierda en México. Con todo, ahí se estableció el interés por garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo, el cumplimiento del derecho de todos los jóvenes del país a la educación superior, la inversión en infraestructura y servicios de salud y por medio de los programas regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo como: Jóvenes Construyendo el Futuro, Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, Universidades para el Bienestar, Pensión Universal para Personas Adultas Mayores, Becas "Benito Juárez", entre otros. En este respectivo plan, se señaló que, para construir la paz, se impulsaría la estrategia de seguridad basada en modelos de justicia transicional, la cultura de paz y la recuperación de la confianza en la autoridad.

La Ley General de Planeación postula que el PND constituye "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país" (artículo 3.º). No obstante, es común encontrar opiniones de especialistas que sugieren tomar una postura más precavida en la medida en que estos documentos no siempre conducen a la formulación de las políticas y programas concretas que pudiesen llegar a configurar el sello de una administración, en los términos de los que decía Aurora Loyo Brambila (2006) en materia de política educativa, y a propósito de la llegada del primer gobierno como producto de la alternancia policía. A pesar de estas opiniones, en el nivel de generalidad —mayor o menor—, cada PND da cuenta del diagnóstico de la situación del país que un gobierno hace al inicio de su gestión donde se deja ver —o entrever—, aquellas problemáticas, fenómenos y tópicos que pueden aparecer de forma más recurrente o relevante, la forma en que los conciben, los factores que los causaron, las consecuencias que provocan, así como los argumentos esgrimidos para justificar posibles acciones futuras.

Por esta razón, llama la atención que en el PND 2025-2030 la pandemia solo sea mencionada un par de veces y no se reconozcan los múltiples y graves problemas que esta provocó o acentuó en ámbitos como el educativo. Como vimos, las consecuencias negativas en educación y, de forma puntual, en el aprendizaje, trayectorias y bienestar socioemocional y físico de estudiantes, sus familias, así como de toda la comunidad educativa no son mencionadas. Es decir, su existencia se utiliza para argumentar la apremiante necesidad de hacer de las escuelas espacios para la prevención de la salud.

En este sentido, se deja de lado el consenso alcanzado entre líderes mundiales, organismos regionales, universidades e instituciones privadas acerca de que las instituciones educativas, además de promover el aprendizaje, pueden llevar a cabo tareas para —incluir la de mitigar los efectos negativos más inmediatos de la pandemia— reconstruir y enfrentar de mejor forma los desafíos presentes en nuestras sociedades (Reimers, 2022).

Conforme han transcurrido los últimos años, gracias a las investigaciones, informes y estudios realizados por una gama diversificada de actores de distinta escala, en cada nivel educativo, el tipo de subsistema y el régimen jurídico, se pueden llevar a cabo iniciativas de acuerdo con las características de cada nivel, de las comunidades concretas, su cultura escolar y los problemas en salud que interesan atender. Así, en el caso de la educación superior, como bien lo dijo durante la pandemia Fernando Reimers, especialista educativo de reconocimiento global, el papel que tiene la universidad, además de promover la innovación, el conocimiento y la ciencia, comprende la mitigación de los efectos negativos de la pandemia, la reconstrucción y el abordaje con éxito a las sociedades contemporáneas con los desafíos y los problemas complejos que se viven en ámbitos educativos y sociales (Reimers 2021). Es decir, se trata de la integración de las funciones de extensión, investigación y cooperación técnica de la universidad alineadas con la aspiración de aprovechar las oportunidades históricas que ha proporcionado esta crisis sanitaria para redefinir el modelo de desarrollo social y las sociedades que se desean construir a través de ambiciosos proyectos educativos.

Si en los dos últimos PND hay referencias de problemas y fenómenos similares que cada gestión advirtió en torno a la salud y la educación, también se

observa en ellos la persistencia de ciertas concepciones, explicaciones, medidas y argumentaciones disímiles que tienen que ver, o que se derivan, en acciones puntuales vinculadas con el papel de las escuelas para la promoción de la salud. La responsabilidad asumida por los dos últimos gobiernos federales, por cierto, no es una excepción respecto a los antecesores ni tampoco es una casualidad, puesto que está presente en el marco jurídico que regula la acción estatal en educación, salud y, en general, en el desarrollo social. Ambos han subrayado que la educación y la salud, son derechos para todas las personas sin excepción ninguna, y ello está, por supuesto, consagrado en la Constitución Política Mexicana y en cada una de las leyes generales que los respaldan. Así, lo único que ha cambiado es cuáles son las tareas específicas y cómo serán desempeñadas por las instituciones educativas cuando estas promueven la salud entre sus comunidades. Por ejemplo, la Ley General de Salud establece que en las escuelas, como en otras instituciones, se deben implementar programas educativos en salud mental con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género (artículo 73); emitir, en coordinación con la SEP, normas que regulen la expedición y distribución de alimentos y bebidas preparadas y procesadas en las escuelas para eliminar la adquisición y consumo de bebidas y alimentos que amenacen la salud de la población estudiantil (artículo 115), y, además, para prevenir, reducir y atender el uso nocivo del alcohol y la prevención de enfermedades derivadas de la adicción a esta sustancia. Asimismo, dicha ley sugiere impulsar la protección de la salud al ver en la educación la posibilidad de promover actitudes, factores de protección, habilidades y conductas que favorezcan estilos de vida activa y saludable en las comunidades escolares (artículo 185). Por su parte, en la Ley General de Educación, la NEM tendrá una orientación integral basada, entre otras cuestiones, "en conocimientos, habilidades motrices y creativas, a través de la activación física, la práctica del deporte y la educación física vinculadas con la salud, la cultura, la recreación y la convivencia en comunidad" (artículo 18); respecto a los contenidos de los planes y programas de estudio de la educación impartida en el país se propone, entre otros temas, la promoción de estilos de vida saludables, la educación para la salud (artículo 30); en coordinación con las autoridades del sector salud conjuntamente con representantes de los

sectores social y privado, se establece el fomento de programas de orientación y educación para una alimentación saludable y nutritiva que mejore la calidad de vida de la población estudiantil (artículo 41).

De este modo, más allá de los intereses y orientaciones de cada gestión federal sobre las responsabilidades de las escuelas en torno a la salud, conviene subrayar que las leyes generales de salud y de educación las obligan hacerlo. Ahora, lo diferente sería cómo materializan esas obligaciones en políticas, programas y proyectos que, en general, aunque todas eventualmente hablan de salud, hay matices específicos, hay problemas de salud que les resultan más apremiantes que otros, como también hay formas de gobernanza y coordinación entre distintas áreas de gobierno y con actores no gubernamentales que, en conjunto con la suma de muchas otras cuestiones, configuran el sello de una administración.

Por ahora, cabe decir que entre las principales diferencias que se encuentran en los PND en torno a las tareas que las escuelas habrían de hacerse cargo para promover la salud, destacan aquellas vinculadas con los objetivos de los programas derivados de ellos. Por ejemplo, el impulso de ambientes escolares seguros dentro del Programa de Escuela Segura que, en tanto programa estratégico federal, argumentó su pertinencia y relevancia por las numerosas afectaciones individuales, familiares, comunitarias y sociales que en ese momento ya se advertían sobre la propagación de la violencia escolar y, de manera especial, el acoso entre pares. En contraste, en el marco de la operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar, la siguiente administración buscó que las escuelas promoviesen una convivencia participativa, democrática, inclusiva y pacífica. Se habló entonces de que solo era posible construir una convivencia sana, si se fomentaba la resolución pacífica de conflictos, el respeto, el diálogo, el aprecio de la diversidad, entre otros. Como se ha examinado en investigaciones previas (Zurita Rivera, 2024; 2013), ambas estrategias parten de la identificación y conceptualización de los mismos fenómenos, pero que, al ser construidos como problemas de carácter público, se llegaron a diseñar acciones muy distintas que, desde su nombre, ya se advierten.

Con todo, una de las principales diferencias del PND 2025-2030 con los anteriores es que nos encontramos en la pospandemia por COVID-19. Dados los

múltiples efectos que tuvo esta crisis sanitaria en los terrenos de la vida comunitaria y social, son numerosas las expectativas que propicia la conducción de un gobierno que, por un lado, no se ve sorprendido por un evento de esta naturaleza, y, por otro, existe un amplio conocimiento acerca de esas consecuencias económicas, sociales, educativas y sanitarias que rápidamente se observaron conforme avanzaban los contagios y se incrementaban los fallecimientos a niveles insospechados.

Así, en México como en el mundo entero, la educación ha sido uno de los ámbitos más afectados por esta crisis sanitaria, la cual alcanzó rápidos y muy dramáticos efectos entre la población estudiantil de todos los niveles educativos. De aquí nació el consenso global construido por una amplia y heterogénea gama de actores que propugnan la formulación e implementación de iniciativas estratégicas para prevenir las enfermedades y, sin duda, impulsar hábitos de vida saludables en sus dimensiones física, mental y social. Así, cualquier proyecto dirigido a la promoción y prevención de la salud debe aprovechar el potencial de las instituciones educativas de todos los niveles para difundir, en sus estudiantes, familias y comunidades, el reconocimiento de que el estado de salud es vital para que las escuelas y todos sus integrantes alcancen sus objetivos, cualesquiera que estos sean.

Otra diferencia de la fase en que se publicó el PND 2025-2030 con la de los anteriores tiene que ver con que, también por la pandemia, existe el registro de las grandes y profundas brechas de desigualdad en el terreno educativo. De manera singular, resaltan las afectaciones en la salud mental que han tenido consecuencias en el aprendizaje, aprovechamiento, trayectorias entre los estudiantes, como también en el desempeño laboral de docentes, directivos y administrativos (OMS, 2018a). En este sentido, así como durante dicha crisis sanitaria se volcaron diversos esfuerzos nacionales e internacionales para identificar las consecuencias inmediatas a la aparición y propagación del virus que llevó a millones de estudiantes a interrumpir, suspender y abandonar sus estudios, o a reducir y retroceder su aprendizaje y rendimiento escolar. Tal fue el caso en México mediante la Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación (ECOVID-ED) 2020, con la cual se indagó el impacto de la suspensión

temporal de clases presenciales en las instituciones educativas del país con el fin de evitar los contagios por la pandemia en la experiencia educativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes de 3 a 29 años a lo largo de los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021.

Así, como se asevera en un reciente informe de MEJOREDU (2024), las instituciones educativas de primaria —y las de los otros niveles también— "son espacios en los que no solo se desarrollan y fortalecen conocimientos, habilidades, actitudes y valores de niñas y niños; también se promueve la mejora de la alimentación, la atención médica y psicológica y se procuran espacios seguros y de bienestar para las infancias" (p. 6). Bajo este planteamiento, estas instituciones confirman el rol crucial que poseen para impulsar y promover comportamientos, actitudes y habilidades saludables, y para la enseñanza de temas en materia de salud, así como de otros conocimientos, herramientas y prácticas que están relacionados con ella.

Reflexiones finales

Durante y después de la pandemia, la salud ha reiterado su centralidad en las agendas de formulación de políticas educativas, de acción social y, sin duda, en las agendas de investigación académica. Asimismo, se ha refrendado que las distintas iniciativas encaminadas a la prevención, promoción y atención de la salud hacen alusión a un problema complejo cuyo abordaje inevitablemente debe estar en manos de diferentes actores, como también necesita ser abordado desde perspectivas inter y transdisciplinarias, no solo disciplinariamente. Hoy por hoy, la salud es crucial para el bienestar, desarrollo y prosperidad individual, comunitaria y social. Por ello, no puede estar a cargo de unos cuantos actores como tampoco, circunscrita a las ciencias de la salud. En este escenario, a meses de que sea presentado el Programa Sectorial de Educación 2025-2030, es esperable advertir el surgimiento de numerosas inquietudes respecto a las líneas de acciones y, específicamente, los programas y proyectos que habrán de diseñarse para hacer de las escuelas espacios para la prevención de la salud. Es decir, interesa desde ahora saber si esas acciones estarán encaminadas principalmente

a la prevención de enfermedades tales como la obesidad, la diabetes y la hipertensión, o si incluirán otras afecciones de la salud mental.

Como se vio en este capítulo, por un lado, quedan varias dudas alrededor de la salud mental, la cual ha sido después de la pandemia un problema que ha alcanzado dimensiones e implicaciones nunca antes registradas a nivel individual, familiar y social (OMS, 2022). Los efectos en la salud física y mental entre los diferentes integrantes de las comunidades educativas, se manifiestan en el desempeño cotidiano (CEPAL, 2024) de estudiantes como también, entre docentes, directivos, administrativos, familias e, inclusive, entre las propias autoridades educativas.

Al asignar numerosas responsabilidades a las instituciones educativas para la prevención y promoción de la salud, México y la gran mayoría de los países vivieron replanteamientos sustanciales durante la pandemia y ahora en la pospandemia. Buena parte de esas obligaciones empezaron a ser materializadas en acciones puntuales tan pronto como fue declarada esta crisis, con la intención de difundir desde las escuelas la prevención del contagio, las medidas de cuidado de las personas enfermas, desde que inició el confinamiento. El anhelado regreso a las escuelas y a la llamada *normalidad educativa* no fue lo que se imaginó, pues luego del anuncio formal del fin del confinamiento escolar en el 2022 habrían de ser constantes las suspensiones de clases presenciales y la eventual reactivación de las clases remotas por los contagios que continuaron desplegándose en las escuelas mexicanas, como sucedió también en muchos otros países.

La pandemia mostró a nivel global las desigualdades al interior y entre las naciones. Los sistemas educativos experimentaron una crisis profunda por esta emergencia sanitaria que puso de relieve desafíos que seguirán acompañando la formulación de políticas. Además de garantizar la profesionalización docente, la gestión eficiente y eficaz de los sistemas educativos, el uso y aprovechamiento de la tecnología para el aprendizaje y la enseñanza, entre muchos otros objetivos y responsabilidades, las escuelas han reforzado su papel estratégico en la promoción de la salud entre sus comunidades. Aunque en el diagnóstico del PND 2025-2030 no se reconoce el impacto de la pandemia en la interrupción, suspensión, abandono escolar, rezago, bajo nivel de aprovechamiento, entre otros problemas que han vivido estudiantes de nuestro país de todos los niveles

educativos, sí se afirma que el abandono escolar era, en años y administraciones anteriores, un grave problema. Al respecto, la actual administración federal sostiene que continuará por la vía de acción trazada por el primer gobierno de la Cuarta Transformación, la cual emprendió esfuerzos para solucionarlo mediante la construcción de escuelas, el incremento de docentes contratados y la elaboración de materiales educativos para garantizar la permanencia, el avance y la conclusión de los tramos obligatorios. Con todo, lo que no se puede hacer a un lado es que estamos, como lo han sostenido múltiples actores de distinta escala (MEJOREDU, 2024; UNESCO, 2024; OMS, 2022), frente a una oportunidad histórica para formular acciones públicas que conduzcan a las escuelas a asumir de forma responsable, creativa, estratégica las obligaciones que poseen para enfrentar estos desafíos.

En este sentido, el PND 2025-2030 asigna un objetivo que podría constituir un hito en la educación, al identificar a las escuelas como espacios para la prevención de la salud y, en términos muy generales y breves, incluye elementos que permiten tener algunas ideas acerca de la identificación, formulación y justificación de las razones que sustentan la intención de que cumplan con ese papel. Sin embargo, será hasta que se publique el Programa Sectorial de Educación del gobierno federal encabezado por Claudia Sheinbaum, cuando se pueda saber con mayor certeza si esta iniciativa se materializará y cuáles serán sus principales características que podrían ser su "sello distintivo".

Referencias

Bisquerra, R. (2013). *Cuestiones de bienestar*. Walter Kluwer.

Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. (2024). *La educación para la salud y el bienestar en escuelas primarias. Experiencias y percepciones desde las comunidades educativas*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma, Diario Oficial de la Federación [DOF], 15 de abril de 2025 (México). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Gobierno de México. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pnd_2001_2006.pdf

Gobierno de México. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. https://www.gob.mx/conamer/documentos/plan-nacional-de-desarrollo-2007-2012

Gobierno de México. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32349/plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018.pdf

Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. https://www.gob.mx/agricultura/documentos/plan-nacional-de-desarrollo-gobierno-de-mexico-2019-2024

Gobierno de México. (2025). *Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/981072/PND_2025-2030_v250226_14.pdf

Ley de Planeación [LP], Nueva ley publicada 5 de enero de 1983, Última reforma, Última reforma, Diario Oficial de la Federación [DOF], 8 de mayo de 2023 (México). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf

Ley General de Educación [LGE], Nueva ley publicada 30 de septiembre de 2019, Última reforma, Diario Oficial de la Federación [DOF], 7 de junio 2024 (México). https://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/15131/4/images/ley_general_educacion_4t_02_2024.pdf

Ley General de Salud [LGS], Nueva ley publicada 7 de febrero de 1984, Última reforma, Diario Oficial de la Federación [DOF], 7 de junio 2024 (México). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/422611/LEY_GENERAL_DE_SALUD.pdf

Loyo Brambila, A. (2006). El sello de la alternancia en la política educativa: México 2000-2005. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 11*(30), 1065-1092. https://ojs.rmie.mx/index.php/rmie/article/view/1280

Marinho, M. L., Dahuabe, A. y Arenas de Mesa, A. (2023). *Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible*. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/68552-salud-desigualdad-america-latina-caribe-la-centralidad-la-salud-desarrollo

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2024). *La urgencia de la recuperación educativa en América Latina y el Caribe*. UNESCO. unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000388399

Organización Mundial de la Salud, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2022). *Cinco pilares esenciales para promover y proteger la salud mental y el bienestar psicosocial en las escuelas y los entornos de aprendizaje*. https://www.unicef.org/media/137741/file/Promoting%20and%20protecting%20mental%20health%20in%20schools%20and%20learning%20environments.pdf

Organización Mundial de la Salud. (2022). *Directrices de la OMS sobre intervenciones de autocuidado para la salud y el bienestar* [Resumen Ejecutivo]. OMS. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK586752/

Organización Panamericana de la Salud. (2022). *Hacer que todas las escuelas sean promotoras de la salud. Guía de aplicación*. OPS. https://doi.org/10.37774/9789275325308

Organización Panamericana de la Salud. (2022). *Hacer que todas las escuelas sean promotoras de la salud. Pautas e indicadores mundiales*. OP. https://iris.paho.org/handle/10665.2/55814

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *COVID-19 y educación en México: primeras aproximaciones de una desigualdad agudizada*. PNUD-ONU. https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/covid-19-y-educacion-en-mexico-primeras-aproximaciones-de-una-desigualdad-agudizada

Reimers, F. (2021). ¿Cómo puede la universidad contribuir a construir un futuro mejor durante la pandemia de la COVID-19? *Revista Iberoamericana de Educación, 86*(2), 9-28. https://doi.org/10.35362/rie8624690

Rodríguez Calzadíaz, David Arturo, & Bass Zavala, Sonia. (2022). Planeación democrática territorial y urbana en México. Un análisis a los planes nacionales de desarrollo, 1983-2019. *Región y sociedad, 34*, e1560. https://doi.org/10.22198/rys2022/34/1560

Zurita Rivera, U. (2013). Políticas, programas, legislación, proyectos y acciones gubernamentales y no gubernamentales. En A. Furlan y T. C. Spitzer

Schwartz (Coord.), *Convivencia, disciplina y violencia en las escuelas 2002-2011* (pp. 457-520). COMIE-ANUIES. https://www.comie.org.mx/v5/sitio/wp-content/uploads/2020/08/Convivencia-disciplina-y-violencia-en-las-escuelas.pdf

Zurita Rivera, U. (2024). Políticas, programas, legislación y otras acciones institucionales dirigidas a la violencia en las escuelas mexicanas: Análisis de una década. En A. Furlan et al. (coords.), *Estado del conocimiento convivencia, disciplina y violencia en las escuelas 2012-2021* (pp. 525-578). México: COMIE.

La evaluación de la política educativa en México ante la extinción de MEJOREDU: un análisis prospectivo 2025-2030

José Carlos Aguirre Salgado
UAEM

Resumen: El 20 de diciembre de 2024 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica*, donde, entre otros organismos, se ordenó la extinción de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU), lo que marcó un punto de inflexión en la evaluación de la política educativa en México. Esta medida significó la finalización de un modelo de evaluación bi-instancial que, desde 2003, analizaba tanto las funciones adjetivas como sustantivas de la Secretaría de Educación Pública. A partir del análisis del decreto y del mutismo oficial, se infiere un retorno a un esquema unilateral de evaluación gubernamental, similar al que prevaleció entre 1921 y 2002. En este contexto, el presente capítulo tiene como objetivo central analizar la resignificación de la evaluación educativa gubernamental en México y proponer tres escenarios prospectivos para el periodo 2025-2030, explorando las posibles implicaciones de este cambio en la dirección del sistema educativo nacional.

Palabras clave: evaluación educativa, política educativa, extinción, MEJOREDU, escenarios futuros.

Introducción

La historia de los instrumentos de planeación en México estuvo influenciada por los planes quinquenales establecidos desde 1928 por José Stalin en la Unión Soviética. De esta manera, el Plan Sexenal 1934-1940 emitido por el Partido Nacional Revolucionario, el primero en su tipo en la historia de nuestro país, estableció una serie de objetivos generales para las políticas del ramo educativo como el etiquetamiento progresivo del 15 % al 20 % del total del presupuesto de egresos de la federación para ese ramo, la creación de doce mil planteles de educación primaria, el surgimiento de la base de un modelo de educación superior técnica que a la postre llegaría a ser el Instituto Politécnico Nacional y el impulso a una controvertida reforma constitucional y legal que se materializaría para establecer la educación socialista durante los sexenios de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho. Sin embargo, en tal documento se omitió asignar las entidades responsables de dar seguimiento a tales metas; asimismo, no se mencionaron los indicadores para evaluar su nivel de cumplimiento (Guerra, 2006).

Posteriormente, de 1940 a 1982 puede consignarse la existencia de otros instrumentos de planificación gubernamental en el poder ejecutivo federal con diversas denominaciones y periodicidades carentes de sistematicidad. Sería hasta el sexenio del Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) donde se encuentra la etapa de maduración institucional, ya que como consecuencia de una reforma que elevó a nivel constitucional la planeación participativa y su normativa reglamentaria plasmadas en una la Ley de Planeación, en cuyo articulado se establece el marco de contenido, los plazos y el procedimiento de emisión de los planes nacional de desarrollo, sectoriales y especiales. (Sayeg, 1988).

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030 elaborado por Claudia Sheinbaum Pardo, en su calidad de titular de la presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2025, es pertinente analizar las presencias y las ausencias de la agenda de política pública bajo la prudencia de que queda pendiente aún la expedición de los programas sectoriales que se derivarán de dicho documento marco.

Precisamente, una de las ausencias notables del PND 2025-2030 son los dispositivos y estrategias que mínimamente esbocen el llenado del vacío dejado por el hecho de que, el 20 de diciembre de 2024, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica*. En este decreto, se ordena, entre otros organismos, la extinción de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU), lo que marcó un punto de inflexión en la evaluación de la política educativa en el sistema educativo nacional.

En estas condiciones, el objetivo de este capítulo es analizar en el marco de la terminación de políticas públicas, el caso de la extinción de la MEJOREDU y explorar algunos escenarios de la recentralización en la Secretaría de Educación Pública (SEP) de la evaluación de las políticas educativas como su modelo sustituto en el horizonte de tiempo 2025-2030 que coincide con la vigencia del PND y sus instrumentos programáticos accesorios.

Al efecto, se ha dividido el presente estudio en dos apartados. En el primero, se analizan los antecedentes contextuales de la evaluación institucional de las políticas educativas del gobierno mexicano de 1921 a 2025. En el segundo, se hace un análisis prospectivo para el horizonte de tiempo 2025-2030, utilizando herramientas de mapeo de actores y análisis de escenarios prospectivos. Finalmente, el capítulo se cierra con conclusiones donde se dejan algunas reflexiones sobre las implicaciones para el presente y futuro de la educación en México ante la alta probabilidad de permanencia y consolidación del modelo centralizador, vertical y monopólico en manos de la SEP.

Antecedentes contextuales

La organización de la evaluación de las políticas educativas del poder ejecutivo federal en el México contemporáneo puede dividirse en dos periodos, a saber:

1) De 1921 a 2002: Esta etapa estuvo caracterizada por estar concentrada la evaluación de las políticas educativas en la administración

pública centralizada, cuya institucionalización puede apreciarse desde dos niveles, siendo el primero caracterizado por el otorgamiento con atribuciones genéricas y específicas en dicha materia a unidades administrativas al interior de la estructura de la SEP, mientras que el segundo implicó la coexistencia de un órgano colegiado especializado de asesoría adscrito a la estructura centralizada de dicha dependencia administrativa federal.

El modelo de evaluación vertical, centralizado y de corte vertical es el de mayor antigüedad en la SEP. Este pervivió desde la expedición, en el año de 1921, de su decreto de creación por el entonces presidente de la república Álvaro Obregón y hasta las siguientes ocho décadas.

En este mismo orden de ideas, se consigna que el primer Reglamento Interior de la SEP sería publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1973. Desde entonces hasta el año 2025, se han expedido doce ordenamientos reglamentarios de esa índole por quienes han ocupado la presidencia de la República en el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Tabla 1, se aluden los diez ordenamientos reglamentarios interiores de la SEP y las unidades administrativas de esa dependencia pública a las que se encomendó en su articulado la competencia de efectuar, en el periodo comprendido de 1973 a 2002, el ejercicio de funciones de evaluación de la política educativa.

2) De 2002 a 2024. Backhoff (2020) sostiene que la evaluación educativa en México durante el siglo XXI ha transitado entre modelos técnicos, políticos y participativos. Este periodo estuvo caracterizado por la inédita coexistencia en el ejercicio de las funciones de la evaluación del sistema educativo nacional en los tipos básico y medio superior del aparato de la SEP, y de organismos ajenos a su estructura centralizada como lo fueron el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) del 2002 al 2019 y la MEJOREDU del 2019 al 2025.

Tabla 1. Unidades Administrativas de la Secretaría de Educación Pública con competencia en materia de evaluación de política educativa acorde a su reglamentación interior 1973-2002

Fecha de publicación	Unidad(es) Administrativa(s) de la SEP con competencia en evaluación de políticas educativas
30 de agosto de 1973	• Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa • Dirección General de Planeación Educativa
27 de febrero de 1978	• Dirección General de Programación • Dirección General de Acreditación y Certificación • Dirección General de Planeación
11 de septiembre de 1978	• Comisión Interna de Administración y Programación • Dirección General de Planeación • Consejo de Contenidos y Métodos Educativos
4 de febrero de 1980	• Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio • Dirección General de Programación
20 de enero de 1981	• Dirección General de Acreditación y Certificación • Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio
23 de febrero de 1982	• Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio
17 de marzo de 1989	• Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación

Tabla 1. Unidades Administrativas de la Secretaría de Educación Pública (continuación)

Fecha de publicación	Unidad(es) Administrativa(s) de la SEP con competencia en evaluación de políticas educativas
26 de marzo de 1994	• Dirección General de Evaluación • Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación • Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto
23 de junio de 1999	• Dirección General de Asuntos Jurídicos • Dirección General de Evaluación • Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación • Coordinación de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal • Dirección General de Normatividad
20 de diciembre de 2002	• Oficialía Mayor • Dirección General de Asuntos Jurídicos • Representaciones de la Secretaría de Educación Pública en las Entidades Federativas • Dirección General de Evaluación • Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación • Dirección General de Normatividad

Fuente: elaboración propia con base en los reglamentos interiores de la Secretaría de Educación Pública emitidos de 1973 a 2002.

Los objetivos del INEE como de la MEJOREDU fueron los de reconceptualizar la política educativa por su alto interés público tendiente a realizar su diseño y evaluación de manera autónoma, técnica e integral de los distintos componentes del sistema educativo nacional (Zorrilla, 2020). La aparición de estos organismos en el espectro institucional mexicano se explica dentro del contexto de la alternancia partidista en el año 2000 y como parte de los compromisos del gobierno mexicano en su adscripción al modelo de globalización económica, atendiendo recomendaciones de organismos internacionales para la modernización de su estructura administrativa.

De 2002 a 2012, el INEE en su primer diseño institucional tuvo la personalidad jurídica de un organismo público descentralizado sectorizado a la SEP con patrimonio propio para ofrecer a las autoridades educativas de naturaleza federal y estatal, así como al sector privado, las herramientas idóneas para la evaluación de los diferentes elementos en materia de prestación de servicios de los tipos básico y medio superior (Latapi, 2004).

En esta tesitura, en 2005, Vicente Fox emitiría un nuevo Reglamento Interior de la SEP en donde se conservaron atribuciones en materia de evaluación de políticas educativas para sus unidades administrativas, que ya lo venían realizando tales como la Oficialía Mayor, la Oficina del Secretario de Educación y la Dirección General de Educación Superior. A la par, en el articulado de esta normativa se aprecia la novedad de que a la Dirección General de Evaluación de Políticas se le asignó coadyuvarse con el INEE en el desarrollo de la evaluación sistemática y permanente del sistema educativo nacional en los servicios de educación básica y media superior, atender sus directrices para la mejora y la calidad de los servicios educativos así como ceñirse a los lineamientos que emitiese ese instituto para la aplicación, control, análisis y difusión de los resultados de las evaluaciones censales (Gobierno de México, 2005).

Las reformas a la personalidad jurídica del INEE acontecidas a iniciativa de Felipe Calderón, en el año 2012, generarían un segundo diseño institucional donde se transformaría en un organismo público descentralizado no sectorizado con autonomías técnica, operativa y de decisión. Expresamente, se hicieron para lograr brindarle condiciones de mayor autonomía y especialización técnica,

para reforzar un desempeño con mayores niveles de eficacia y eficiencia, así como su operación independiente respecto de la SEP, lo que confirma su adscripción a los postulados de la nueva gestión pública (Gobierno de México, 2012).

En el año 2013, como parte de la reforma educativa consensada en el Pacto por México, gestado de julio a noviembre de 2012 entre el equipo de transición de Enrique Peña Nieto, entonces presidente electo de nuestro país, y las dirigencias de los principales partidos políticos, se modificarían los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como parte de las modificaciones, se establecería el tercer diseño institucional del INEE en el que pasaría a convertirse de organismo público descentralizado no sectorizado a uno constitucional autónomo. De acuerdo con las disposiciones del orden jurídico mexicano, el INEE alcanzaría el máximo posible de autogestión e independencia en el ejercicio de sus competencias evaluativas de las políticas educativas gubernamentales (Bustamante, 2022). Además, se le asignaría la conducción del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).

Esquema 1. Línea del tiempo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa 2002-2019

Fuente: elaboración propia.

El 12 de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador, como uno de sus primeros actos al frente del poder ejecutivo federal, y en cumplimiento a uno de sus compromisos de campaña electoral, presentaría ante el congreso de la unión una iniciativa que, a la postre, abrogaría la reforma educativa implementada por su antecesor Enrique Peña Nieto. Uno de los cambios más notables fue extinguir el INEE, así como el SNEE y, en su lugar, crear la MEJOREDU como organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado (Gobierno de México, 2019a).

Con la nueva reforma educativa se estableció que la MEJOREDU coordinaría el Sistema Nacional de Mejora Continua (SNMC) en sustitución del SNEE, y se le brindaron facultades para efectuar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del sistema educativo nacional, establecer indicadores de resultados de la mejora continua de la educación y criterios que debían observar otras instancias evaluadoras, expedir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio, el desempeño escolar, los resultados de aprendizaje; así como de la mejora de las escuelas, organización y profesionalización de la gestión escolar; proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, sugerir elementos de mejora de los objetivos de la educación inicial, de los planes y programas de estudio de educación básica y media superior, así como para la educación inclusiva y de adultos; asimismo, generar y difundir información que contribuya a la mejora continua del sistema educativo nacional (Gobierno de México, 2019b).

La irrupción institucional de la MEJOREDU fue una de las vías que intencionadamente utilizó Andrés Manuel López Obrador para manejar una agenda educativa de ruptura con el pasado neoliberal de sus antecesores en la silla presidencial de 1982 a 2018 (Rivas, Mezzadra y Veleda, 2013). Su llegada fue una manera para mandar una señal de que este organismo no serviría para hacer evaluaciones punitivas al magisterio y se concentraría en un modelo de evaluación diagnóstica, formativa e integral para apoyar la mejora de los procesos en su conjunto.

La estructura de la MEJOREDU quedó conformada por una junta directiva, un consejo técnico de educación y un consejo ciudadano. La junta directiva se integraba por cinco personas que duraban en su encargo siete años en forma escalonada y serían nombradas por la cámara de senadores, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. El presidente de la junta directiva sería nombrado por sus integrantes y estaría al cargo de la presidencia del consejo técnico de educación, el cual estuvo concebido como una instancia asesora de la junta directiva y sus siete miembros tendrían una vigencia de cinco años en forma escalonada y serían nombrados por las dos terceras partes de los votos de las y los integrantes del senado de la república. Finalmente, el consejo ciudadano se constituiría por quince integrantes honoríficos representantes de los sectores involucrados en el sector educativo, debiendo contar con un mínimo de quince años de experiencia en el ramo al día de su designación (Gobierno de México, 2019b).

De 2019 a 2024, la MEJOREDU, con una partida de gasto presupuestal promedio 50 % menor a la que recibió el INEE durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (Andere, 2024), realizó las siguientes acciones: elaboración de las bases del modelo diagnóstica, formativa e integral; dos evaluaciones diagnósticas de aprendizajes con orientaciones didácticas para reforzar aprendizajes; cuatro ediciones de indicadores nacionales para la mejora de la educación en México; criterios generales de programas de formación continua del profesorado, el Plan de Mejora Continua de Formación Continua y Desarrollo Profesional Docente 2021-2026, y 350 publicaciones de acceso abierto y gratuito (Del Río, 2024; MEJOREDU, 2020).

Durante el periodo de funcionamiento de la MEJOREDU, al menos públicamente, no se encuentran señalamientos del poder ejecutivo federal sobre los altos costos para su operación, de casos de corrupción a su interior o de la existencia de algún conflicto relevante con alguna autoridad de los tres niveles de gobierno. Sin embargo, Andrés Manuel López Obrador, el 5 de febrero de 2024, presentaría ante el congreso de la unión una iniciativa de *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica* donde, entre otros organismos, se ordenó la extinción de la MEJOREDU. A la postre, dicha

iniciativa sería aprobada por el constituyente permanente y publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 20 de diciembre de 2024.

De León (1978) conceptúa la terminación de políticas públicas como "la conclusión o cese deliberado de funciones específicas, programas, políticas u organizaciones gubernamentales" (p. 370). Esto nos brinda un marco para procurar explicar la extinción de la MEJOREDU. Lo que resulta atípico en el caso mexicano es que, en un mismo sexenio, se efectúe la creación de una organización gubernamental y, posteriormente, se le desaparezca, lo que permite aventurar la hipótesis de que, para mitigar las presiones externas por el abandono expreso de la nueva gestión pública en la reforma educativa durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, en lugar de extinguir abruptamente el INEE sin ningún órgano sustituto, se generó la MEJOREDU, en realidad, no como un nuevo diseño institucional de evaluación, sino como un medio para atender la coyuntura y propiciar una finalización paulatina de la política y del modelo bilateral (Parsons, 2007).

En aras de justificar la racionalidad de la extinción de MEJOREDU, por la parte oficial se usaron argumentos abstractos de la urgencia de implementar austeridad en el gasto público sin la exhibición de diagnósticos sustentados en evidencias de ahorro de recursos ni eliminación de duplicidad de funciones con la SEP en las de evaluación del sistema educativo nacional (SEP, 2024).

Por su parte, en el ámbito académico, se observa una perplejidad mayoritaria ante la desaparición de MEJOREDU que ha generado afectación a la transparencia, la rendición de cuentas y la planeación educativa con base en evidencia y la regresión a un modelo de recentralización de competencias evaluativas, el cual permitirá a la SEP ser juez y parte de su gestión. Ello consiste en una afectación a las capacidades de las autoridades educativas locales y una previsible disminución de recursos humanos y financieros (Del Río Serrano, 2024; Martínez Bordón, 2024; Santibáñez, 2022).

El retorno de las funciones que venía desempeñando MEJOREDU, en favor de la SEP, confirma lo postulado por De León (1978) en el sentido de que las organizaciones más antiguas son las que logran fortalecerse para resistir los movimientos reformistas y en el señalamiento de duplicidad de funciones en materia

de evaluación de la política educativa, argumentado por la actual parte oficial que fue la gran ganadora.

Desde diciembre de 2024 al primer semestre de 2025, el poder ejecutivo federal ha guardado silencio ante la opinión pública sobre cuál será el modelo sustituto de evaluación educativa. De hecho, ese mismo mutismo se ha presentado frente a ocho marchas y tomas de instalaciones de aproximadamente quinientos servidores públicos que formaban parte de la plantilla de MEJOREDU y que, a julio de 2025, no han sido reubicados en dicha dependencia pública, afectándose sus derechos laborales. No obstante que, en el artículo séptimo transitorio del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica*, se ordenó respetar la totalidad de sus derechos laborales, siendo esta disposición afín a lo sugerido por Sato y Frantz (2005), en el sentido de compensar a la base trabajadora que resulta directamente perjudicada con la política terminada mediante una reubicación o paquetes de indemnizaciones a efecto de disminuir las resistencias.

Análisis prospectivo de la recentralización de la evaluación de política educativa en la SEP (2025-2030)

Con la finalidad de examinar los posibles rumbos que tomará el modelo de evaluación de la política educativa monopólica de la SEP durante el sexenio de Claudia Sheinbaum Pardo, en la coyuntura de la presentación de su propuesta de PND 2025-2030 y en la expectativa de la emisión de los programas estratégicos en materia educativa, se han utilizado los métodos de la identificación de autores clave (Franco, 2017) y la construcción de escenarios prospectivos (Godet, 2006).

De esta manera, el regreso del modelo de recentralización vertical y centralista de la evaluación de las políticas educativas del sistema educativo nacional, a cargo de la SEP, tiene una alta factibilidad política de llevarse a cabo durante el periodo 2025-2030, ya que el partido en el gobierno, Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), y sus fuerzas aliadas cuentan con mayoría de votos en las dos cámaras del congreso de la unión.

De hecho, el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica* fue aprobado transexenalmente entre las administraciones de Andrés Manuel López Obrador, como autor de la iniciativa de ley, y la de Claudia Sheinbaum Pardo, encargada de su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación. El proceso legislativo de tal decreto es una evidencia que comprueba la continuidad proactiva de su agenda de gobierno y su afinidad ideológico política al provenir ambos de las filas de MORENA como partido gobernante (Rivas, Mezzadra y Veleda, 2013).

Cabe mencionar que esta medida, por ser favorable a sus intereses gremiales, contó con el apoyo por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y, más importante aún, del Sindicato Nacional Trabajadores de la Educación, el cual ha sido desde la segunda mitad del siglo XX y hasta la actualidad un actor de gran influencia en esta dimensión y en cualquier tentativa de reforma a la estructura institucional de la SEP por sus considerables recursos políticos, financieros y mediáticos (Latapi, 2004).

En contraste, se observa que el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y Movimiento Ciudadano, en su calidad de partidos de oposición, han tenido una reacción pasiva y no cuentan con recursos ni una agenda política consensada y coherente que pueda constituirse en un motivo de riesgo para la factibilidad del retorno al modelo monopolista de evaluación de política educativa. A mayor abundamiento, solamente ocho entidades federativas cuentan con gobernadores afiliados a partidos de oposición y se aprecia poca capacidad de coordinación y financiera como para establecer un esquema alterno en dicha materia. El gobierno federal es el que históricamente más aporta al gasto educativo en México; a guisa de ejemplo, en los últimos diez años su peso en este rubro asciende en promedio a un significativo 65 %.

Por lo que se observó, en la academia y a las organizaciones no gubernamentales, durante el proceso legislativo del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica* que duró del 5 de febrero al 20 de diciembre de 2024, una reacción primordialmente pasiva con posturas

neutrales o en contra y que se limitó a publicación de artículos y columnas y, en algunos casos, a organizar eventos académicos dirigidos a un público especializado que no impactaron de manera relevante en el juego de opinión de los tomadores de decisiones.

Por su parte, las cámaras empresariales, los sindicatos patronales y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) guardaron un elocuente silencio frente a la extinción de la MEJOREDU.

En la Tabla 2, se presenta el mapeo de actores que confirma la alta factibilidad de implementar a partir de 2025 el modelo de recentralización de la evaluación gubernamental de la política educativa por parte de la SEP, tomando como referente su postura y reacción durante el proceso legislativo que llevaría a la extinción de la MEJOREDU de marzo a diciembre de 2024.

A continuación, se hace un análisis de posibles escenarios prospectivos sobre el modelo de la recentralización de la evaluación educativa en la esfera

Tabla 2. Mapeo de actores durante proceso legislativo de recentralización de la evaluación de la política educativa a cargo de la SEP (febrero-diciembre de 2024)

Actor	Postura	Principal motivo	Reacción	Recursos
Gobierno de México	A favor	Continuidad proactiva de la Cuarta Transformación	Activa	Legales, reglamentarias, comunicados y ruedas de prensa
SEP	A favor	Aumento de poder político como autoridad	Activa	Comunicados y ruedas de prensa
Congreso de la unión	Mayoritariamente a favor	Afinidad ideológica con la Cuarta Transformación	Activa	Legales, comunicados y ruedas de prensa
Gobiernos estatales	Mayoritariamente a favor	Afinidad ideológica con la Cuarta Transformación	Activa	Legales, comunicados y ruedas de prensa
MORENA	A favor	Fortalecimiento político como partido en el gobierno	Activa	Cabildeo, comunicados y ruedas de prensa

Tabla 2. Mapeo de actores durante proceso legislativo de recentralización de la evaluación de la política educativa a cargo de la SEP (continuación)

Actor	Postura	Principal motivo	Reacción	Recursos
SNTE	A favor	Beneficio a intereses gremiales	Activa	Rueda de prensa
CNTE	A favor	Beneficio a intereses gremiales	Pasiva	
Partidos de oposición	En contra	Carencia de afinidad ideológica con el partido en el gobierno	Primordialmente pasiva	Pocas ruedas de prensa
Academia	En contra mayoritariamente	Preocupación por alejamiento de buenas prácticas de evaluación educativa	Primordialmente pasiva	Publicaciones especializadas y eventos académicos
Cámaras y sindicatos empresariales	Neutral	Favorecimiento de un clima de negociación con el gobierno federal por temas que afectan la inversión privada	Neutral	
OCDE	Neutral	Favorecimiento de un clima diplomático de negociación con el gobierno federal en temas macroeconómicos	Neutral	

Fuente: elaboración propia.

de competencia de la SEP para el horizonte de tiempo 2025-2030. La modalidad de este pronóstico es exploratoria, ya que se examinan futuros posibles a partir de las tendencias del pasado por medio de las interacciones entre los actores precedentemente consignados, partiendo de las dimensiones de plausibilidad y probabilidad (Godet, 2006).

La probabilidad de los escenarios respecto a la implementación de la recentralización de la evaluación de las políticas educativas en el periodo 2025-2030 se ha construido partiendo de las estructuras y los actores clave tales como composición partidista de las cámaras de senadores y diputados del Congreso de la

Unión, filiación partidista de la persona titular de la presidencia de la República y los incentivos del cambio de postura.

◊ *Escenario 1, altamente probable*: la consolidación del modelo vertical y centralista en la SEP de las funciones evaluadoras de las políticas educativas donde los informes y resultados carecen de supervisión externa.

Implicaciones:

- Aumento de pérdida de confianza de la comunidad académica y de organismos internacionales.
- Los resultados de las evaluaciones se utilizan principalmente para legitimar decisiones tomadas de antemano por las autoridades educativas.
- Baja calidad de la información generada.
- Opacidad en el manejo de resultados.
- Manejo de la información y toma de decisiones con criterio político.
- Baja o nula coordinación con las autoridades educativas estatales.

Indicadores de alerta temprana:

- Reformas al Reglamento Interior de la SEP.
- Resolución del conflicto que tiene en incertidumbre laboral a más de quinientos servidores públicos de MEJOREDU.
- Montos de partidas presupuestales para evaluación educativa.

◊ *Escenario 2, medianamente probable*: creación de un nuevo organismo público desconcentrado dentro de la estructura de la SEP.

Implicaciones:

- Diseño institucional similar al que se está implementando para sustituir la extinción del Instituto Federal de Telecomunicaciones con la

finalidad de no violentar el clausulado del Tratado de Libre Comercio México, Estados Unidos y Canadá (TMEC).
- Cierto grado de autonomía técnica en las funciones de evaluación educativa de la SEP.

Indicadores de alerta temprana:

- Reformas al Reglamento Interior de la SEP.
- Diagnósticos y recomendaciones de actores no gubernamentales especializados sobre los resultados del modelo recentralizador de la evaluación educativa.

◊ *Escenario 3, poco probable*: ante el vacío institucional, los gobiernos estatales de oposición y actores no gubernamentales (ONG, universidades, organismos multilaterales) impulsan sus propios esquemas de evaluación.

Implicaciones:

- Heterogeneidad en los criterios y metodologías de evaluación.
- Bajo impacto de las evaluaciones alternas a las hechas por la SEP en los tomadores de decisiones.
- Conflictos con la SEP.

Indicadores de alerta temprana:

- Establecimiento de observatorios educativos en las entidades federativas.
- Plataformas electorales de los partidos de oposición 2025 a 2030.
- Creación de organismos públicos desconcentrados, descentralizados y constitucionales autónomos en la esfera de competencia estatal.

Finalmente, lo aquí analizado prospectivamente permite anticipar no solamente un reacomodo institucional, sino que también invita a reflexionar críticamente sobre los efectos estructurales que puede tener la recentralización en

la calidad, legitimidad y utilidad de la evaluación gubernamental de la política educativa en México. No obstante, la viabilidad política del escenario dominan-

Tabla 3. Matriz de viabilidad de escenarios ante modelo centralista de evaluación de política educativa 2025-2030

	Baja viabilidad técnica y financiera	Alta viabilidad técnica y financiera
Alto apoyo político	Escenario 1: recentralización de la SEP (altamente probable); apoyo del ejecutivo federal, control legislativo, capacidad de reforma institucional.	Escenario 2: creación de organismo desconcentrado (medianamente probable); viabilidad normativa y administrativa, presiones externas (T-MEC, OCDE).
Bajo apoyo político	Escenario 3: evaluaciones estatales y de ONG (poco probable); fragmentación de esfuerzos; recursos limitados; coordinación débil.	(Escenario vacante o improbable en este periodo.)

Fuente: elaboración propia.

te, el regreso a la centralización de esta función en manos de la SEP, favorece la opacidad y la captura institucional de intereses gremiales y políticos; además, corre el riesgo de debilitar la confianza de autores clave, marginar los conocimientos y resultados generados desde los ámbitos de las entidades federativas y de la academia, así como restringir los enfoques que permiten generar una mejor toma de decisiones en la atención multifactorial de los problemas educativos nacionales.

Conclusiones

La evaluación educativa resulta fundamental para tener información relevante y disponible que permita la formulación de mejores políticas educativas, pero también como un ejercicio de rendición de cuentas.

La extinción de la MEJOREDU significó la terminación deliberada de un modelo dual de evaluación de las políticas educativas aplicadas al sistema educativo

nacional que estuvo vigente de 2002 a 2025, y que buscaban mayor participación de los actores y una toma de decisiones más técnica basada en evidencia.

A partir de 2025, se ha regresado a un modelo unilateral que ya había estado vigente en México de 1921 a 2002, consistente en que la SEP mantenga el monopolio de la evaluación de las políticas educativas que esa misma dependencia federal diseña e implementa. Este hecho parece confirmar la impermeabilidad a los cambios profundos del sistema educativo.

El análisis prospectivo y el mapeo de actores relevantes permiten pronosticar que, en el periodo 2025-2030, prevalecerá como el escenario más altamente probable el de la consolidación del modelo vertical y centralista en la SEP de las funciones evaluadoras de las políticas educativas. Lo anterior se ratifica por el elocuente silencio hecho en la redacción del PND 2025-20230 e implica un reacomodo que puede generar más riesgos que oportunidades en el campo de lo educativo.

De manera tangencial, se deja como hipótesis abierta a futuras investigaciones sobre los usos tácticos de creación institucional, en contextos de cambio político, la tesis de que MEJOREDU no surgió como un rediseño institucional para dar seguimiento al modelo dual en materia de evaluación educativa, sino fue parte de una estrategia transicional para suavizar el abandono del enfoque de la nueva gestión pública promovido en la reforma educativa implementada a partir de 2019. Esta interpretación sugiere que la institución funcionó como un mecanismo coyuntural más que como una transformación estructural del modelo de evaluación.

Referencias

Andere, E. (2024). *Fracaso educativo. Gobiernos van y vienen y seguimos igual o peor.* IEXE.

Backhoff, E. (2020). *Evaluar para mejorar: lecciones del INEE y de MEJOREDU*. Fondo de Cultura Económica.

Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. (2020). *Informe sobre el estado que guarda la mejora continua de la educación en México*. MEJOREDU.

De León, P. (1978). Public policy termination: An end and a beginning. *Policy Analysis, 4*(3), 369-392.

Del Río Serrano, O. (2024, 27 de marzo). ¿Fracasó la reforma educativa de AMLO? *Nexos*. https://educacion.nexos.com.mx/fracaso-la-reforma-educativa-de-amlo/

Franco, J. (2017). *Diseño de políticas públicas*. IEXE.

Gobierno de México. (2005, 21 de enero). *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación. Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/index_113.php?year=2005&month=01&day=21#gsc.tab=0

Gobierno de México. (2012, 16 de mayo). *Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado el 8 de agosto de 2002*. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=2012&month=05&day=16#gsc.tab=0

Gobierno de México. (2019a, 15 de mayo). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa*. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=2019&month=05&day=15#gsc.tab=0

Gobierno de México. (2019b, 30 de septiembre). *Ley Reglamentaria del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Mejora Continua de la Educación*. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=2019&month=09&day=30#gsc.tab=0

Gobierno de México. (2024, 20 de diciembre). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica*. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5745905&fecha=20/12/2024#gsc.tab=0

Gobierno de México. (2025, 15 de abril). *Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030*. Diario Oficial d la Federación. https://dof.gob.mx/index_111.php?-year=2025&month=04&day=15#gsc.tab=0

Godet, M. (2006). *Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool* (2.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.

Guerra, E. (2006). Pensar la revolución mexicana. Tres horizontes de interpretación. *Secuencia* (64), 50-78.

Latapi, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios*. Fondo de Cultura Económica.

Martínez Bordón, A. (2024, 4 de diciembre). ¿Qué sigue para la evaluación educativa en México? *Nexos*. https://educacion.nexos.com.mx/que-sigue-para-la-evaluacion-educativa-en-mexico/

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas, Una introducción a la teoría y práctica de las políticas educativas*. Miño y Dávila.

Rivas, A, Mezzadra, F. y Veleda, C. (2013). *Caminos para la educación. Bases, esencias e ideas de política educativa*. Granica.

Santibáñez, L. (2022). Políticas educativas en transición: el futuro de la evaluación en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 27*(93), 211-230.

Sato, H. y Frantz, J. E. (2005). Termination of the Leprosy Isolation Policy in the US and Japan: Science, Policy Changes, and the Garbage Can Model. *BMC International Health and Human Rights, 5*(1), 3. https://doi.org/10.1186/1472-698X-5-3

Sayeg, N. (1988). *Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)*. Porrúa.

Zorrilla, M. (2020). La función evaluadora en la política educativa mexicana: un recorrido institucional. *Perfiles Educativos, 42*(167), 42-60.

La continuidad de la Nueva Escuela Mexicana en educación media superior y el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030

José Francisco Alanís Jiménez y Ofmara Yadira Zúñiga Hernández
ICE-UAEM

Resumen: En el contexto internacional de los objetivos de desarrollo sostenible 4 y 16, propuestos para 2030, se plantea el objetivo de analizar la continuidad de la Nueva Escuela Mexicana en educación media superior (EMS) a través de un análisis crítico del discurso aplicado al Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030 (PND), a fin de valorar su contribución para la construcción de una cultura de paz. Para ello, previamente se presenta una descripción contextual señalando eventos clave para la EMS a partir de 2008 y deteniéndose más en el periodo gobernado por la Cuarta Transformación. Se sintetiza el panorama actual y se procede a explicar brevemente los referentes teórico-metodológicos a emplearse: tipos de violencia y cultura de paz basados en Galtung; el paradigma narrativo propuesto por Fisher y el análisis crítico del discurso desarrollado por van Dijk. Los resultados muestran cuatro dimensiones en que se vinculan discurso-cognición-sociedad: *1*) los compromisos; *2*) tiempo y forma; *3*) la culpa desplazada, y *4*) las metas degradadas. Con ellas se discuten luces, sombras y pendientes con respecto a la EMS que se dejan entrever el PND 2025-2030. Como conclusión, se aporta un balance sobre el PND desde la perspectiva de una cultura de paz.

Palabras clave: bachillerato, política educativa, cultura de paz.

Introducción

Entre los compromisos adquiridos por México ante las Naciones Unidas para 2030 hay dos que se relacionan de manera especialmente complementaria. Se trata de los compromisos 4 y 16 de los objetivos de desarrollo sostenible, dedicados a la educación y a la paz, respectivamente. Con ello en mente, cobra peculiar relevancia la orientación que provee el recientemente publicado Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030, pues marca el camino para que nuestro país se una a estas metas de manera oportuna. El presente texto pretende aportar una mirada crítica sobre este documento, de manera que se propone analizarlo más allá de sus confines textuales y verlo como parte de un discurso; se trata de un instrumento poderoso, pero que está acompañado de muchos otros dentro de una composición orquestal, y es dentro de todo el conjunto que su melodía cobra sentido.

Un discurso se compone de afirmaciones o frases cuyo significado depende de contextos históricos, sociales y culturales (Willing, 2014). Por ello su análisis va más allá de la estructura y datos duros del contenido y se complementa con sus antecedentes y contexto. Así, para hacer una lectura crítica de un documento específico como el PND 2025-2030, en relación con sus propuestas vinculadas a la educación media superior (EMS), es necesario partir de sus antecedentes y las implicaciones políticas de los documentos que le precedieron; pero también, más allá de esto, toda la comunicación que acompaña y resignifica el discurso, como es el caso de los eventos públicos oficiales, el peso simbólico de los lugares en los que se expresan, el lenguaje y la audiencia ante quienes se pronuncian y quienes los firman.

Tomando todo ello en consideración, el presente documento —sujeto igualmente a limitaciones de espacio— procurará priorizar la información más relevante para partir de una sección de antecedentes sobre políticas generales de EMS en las últimas décadas. Continúa con un esbozo de las principales características que han marcado a la EMS bajo el gobierno de la denominada Cuarta Transformación (4T), distinguiendo sus dos primeros sexenios. Se procede luego a describir los referentes conceptuales y metodológicos que se utilizarán para este ejercicio analítico: a qué se refiere la construcción de una cultura

de paz y de qué manera se relaciona con el análisis crítico del discurso (ACD). Posteriormente se sintetizan los principales resultados del análisis en un apartado dedicado a su discusión para, finalmente, aterrizar en unas conclusiones donde se aportan reflexiones finales emanadas de todo este ejercicio académico.

Antecedentes

En la historia reciente de México la EMS ha tenido breves protagonismos. En 2008, durante la primera parte del sexenio de Felipe Calderón, se decretó la reforma integral de la educación media superior (RIEMS), buscando contribuir con una mayor igualdad de oportunidades educativas (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2008a), y con la cual se unificarían planes de estudio de diversas modalidades y subsistemas bajo el sistema nacional de bachillerato (SEP, 2008b), para facilitar la movilidad entre ellas, gracias a su novedoso marco curricular común (SEP, 2008c). Antes de concluir su periodo como presidente, Calderón decretó también la obligatoriedad del nivel medio superior, así como su cobertura total a más tardar para el ciclo 2021-2022 (Gobierno de México, 2012). De acuerdo con Benítez (2015, p. 28), durante este sexenio la tasa de cobertura neta[1] aumentó de 45.4 a 52.9 a nivel nacional.

En el siguiente sexenio hubo transición de partido en el poder. Llegó Enrique Peña Nieto a la Presidencia de la República; encarceló a Elba Esther Gordillo, dirigente nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y quien había sido una aliada clave para la elección de Calderón. Siguiendo orientaciones que habían sido ya sugeridas por la asociación civil Mexicanos Primero, propuso una reforma educativa (Secretaría de Gobernación, 2013) con la que creó el

[1] La tasa neta de cobertura en EMS se refiere al porcentaje de estudiantes de 15 a 17 años matriculados en el nivel medio superior, con respecto al total de población con esas edades. En cambio, la tasa bruta o cobertura total se refiere a todos los estudiantes matriculados en el nivel medio superior —sean de la edad que sean— divididos entre la población de 15 a 17 años, que es a la que en cierta forma tendría que estar ocupando esos espacios; sin embargo, nunca podrá abarcar a quienes no lograron terminar su secundaria, razón por la que la tasa bruta sigue siendo un indicador enteramente concerniente a la EMS; apto para evaluarla independientemente de las vicisitudes provenientes de otros niveles educativos.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, a través del cual se evaluaría obligatoriamente a todos los docentes de escuelas públicas, con miras a que, con ello, el Estado garantizara la calidad de la educación. Sin embargo, el proyecto resultó ser más costoso y complejo de lo que se había esperado, además de las numerosas manifestaciones en contra por parte de profesores en todo el país.

Para el final del sexenio de Peña Nieto, la cobertura seguía aumentando gracias a que se implementaron programas innovadores como el del Telebachillerato comunitario, para llegar a las poblaciones más alejadas y pequeñas del país, además de impulsar la preparatoria en línea y estímulos como las becas salario. Así, la cobertura bruta o total para el ciclo 2018-2019 sí superó su meta planteada de 80 % (SEP, 2013, p. 8) mientras que la tasa neta se reportó en 61.6 % (SEP, 2024).

Con la llegada de la 4T en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), se dio un marcado cambio de discurso político en nuestro país. Se anunciaron varias modificaciones en el panorama educativo, vislumbradas desde la época de las campañas por la presidencia. En ese momento, se anunció la ampliación de la cobertura educativa en todos sus niveles, así como la incorporación de 150 000 jóvenes rechazados o excluidos de la EMS (Movimiento de Regeneración Nacional [MORENA], 2018). AMLO también se comprometió a brindar una beca mensual para todos los jóvenes de EMS con el fin de evitar la deserción (Magisterio Mexiquense con AMLO, 2018, min. 12:22).

Después de ser elegido presidente, AMLO habló el día de su toma de posesión, en el zócalo de la Ciudad de México, acerca de cien compromisos de su gobierno, entre los cuales, el 5.º anunciaba que "todos los estudiantes de los colegios de bachilleres, escuelas técnicas, vocacionales y preparatorias públicas, recibirán una beca de 800 pesos mensuales" (AMLO, 2018, punto número 5). Sin embargo, para el presupuesto de 2019, lo que se contempló fue más bien una beca aproximada de $450 mensuales, para cerca del 70 % de los estudiantes de EMS en instituciones públicas (a pesar de que al programa se le denominó *beca universal*), eso sí, advirtiendo que se priorizaría a la población más vulnerable.[2] Algunas

[2] "El programa busca que 3.2 millones de estudiantes de media superior nacional, accedan a una beca universal de educación media superior con una asignación de 17.3 mil millones de pesos" (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019, p. 112). El aproximado de beca mensual sale de di-

otras menciones que ahí se hicieron a políticas educativas distinguidas del sexenio incluyeron a las cien universidades públicas gratuitas para 64 000 estudiantes; 300 000 becas para jóvenes en condiciones de pobreza; la cancelación de la reforma educativa del sexenio anterior y la modificación del artículo 3.º constitucional con el derecho a la educación gratuita en todos los niveles. El PND 2019-2024 (Gobierno de México, 2019b) confirmaría todas estas políticas en relación con la EMS.

Dos términos relevantes se incorporaron al discurso político educativo del sexenio: "excelencia" y "Nueva Escuela Mexicana". El primero apareció en la modificación al artículo 3.º constitucional, donde además se establecía la obligatoriedad del Estado para garantizar educación superior gratuita. Por su parte, se mencionaba a la excelencia, "entendida como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad" (Gobierno de México, 2019a, artículo 3.º, fracción II, inciso i). Después, en su PND 2019-2024, de tan solo 19 páginas, mencionó en veinte ocasiones la palabra "violencia" y en 27, la palabra "paz". En el documento se mencionan once *puntos centrales del nuevo consenso nacional* y uno de ellos es "no puede haber paz sin justicia" (Gobierno de México, 2019b, p. 4); mientras que el objetivo 6 en su estrategia de seguridad era "emprender la construcción de la paz" (p. 7). La educación se mencionaba aparte, en el apartado sobre política social, haciendo énfasis en las condiciones materiales, el acceso y la cancelación de la reforma educativa del sexenio anterior. El documento contiene en su mayoría texto discursivo sin proponer estrategias claras ni objetivos e indicadores para cada uno de sus apartados, lo cual sí se había hecho desde el siglo pasado.

En el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 (SEP, 2020), que vio la luz con medio año de retraso, se intentó explicar la sustitución del término de calidad por el de excelencia y además se abrió paso a lo que en adelante se conocería

vidir este presupuesto entre los beneficiarios estimados durante 12 meses. Aunque al programa se le llamó "Beca universal para estudiantes de educación media superior Benito Juárez" (p. 111), los 3.2 millones de beneficiarios representaban menos del 70 % de la matrícula total de EMS en instituciones públicas (Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, 2024).

como la Nueva Escuela Mexicana (NEM). Aquí sí se enunciaban estrategias, objetivos y metas específicas. En cuanto a la EMS, se señalaba lo lejos que quedó el gobierno anterior de lograr una cobertura del 100 % y, acto seguido, se estableció una meta de 90 % para 2024. En la estrategia 4.4 se mencionaban varios factores compatibles con una cultura de paz, pero en las metas ya no apareció más.

Cuando se publicó este Programa Sectorial, la contingencia por COVID-19 ya llevaba más de tres meses y el panorama era tan desastroso que se podrían haber señalado múltiples explicaciones y formas de justificar los retrocesos en las metas para la EMS, pero a diferencia de la NEM en educación básica, los programas de las distintas becas, la implementación del programa La Escuela es Nuestra (LEEN) para mejorar las instalaciones de enseñanza básica o las cien universidades que acompañaron a la obligatoriedad del Estado para garantizar el acceso a la educación superior, la EMS recibió mucho menos atención y apoyo que los otros niveles en un contexto en que, debido a la pandemia, los jóvenes necesitaban apoyar la mermada economía de sus hogares, especialmente en los sectores más vulnerables. Una interesante, bien documentada y más detallada relatoría de todos estos sucesos sexenales en relación con la educación en México puede encontrarse en el texto de Canales (2024).

Así, para cuando terminaba 2022, en lugar de tener el 100 % de cobertura bruta en EMS, México era señalado por ser el país con el peor desempeño durante la pandemia (Sachs et al., 2022), mientras que su cobertura para la EMS había pasado por su nivel más bajo en el sexenio, como puede observarse en la Figura 1. Vendría después una lenta recuperación, pero cuando AMLO dejó la silla presidencial, por primera vez en décadas (y probablemente desde el fin de la Revolución Mexicana), el nivel de cobertura bruta en EMS era menor al del cierre del sexenio anterior.

Sin embargo, donde sí se realizaron avances significativos fue en el ámbito de los contenidos, de la mano del subsecretario de EMS, Juan Pablo Arroyo Ortiz. Así, desde el inicio del sexenio se realizaron diversos foros con docentes para generar una nueva propuesta de marco curricular común para la educación media superior (MCCEMS). Para finales de 2021 ya había avances preliminares y la Comisión para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU) hizo llegar

Figura 1. Cobertura total o bruta en educación media superior a total nacional, 2018-2024

Nota: Se observa el impacto de la pandemia, del cual no se ha podido recuperar del todo la matrícula al final del sexenio de AMLO.

Fuente: Captura de pantalla (SEP, 2024a).

sus recomendaciones al respecto en diversas ocasiones. Para agosto 2022 se dio a conocer la propuesta (SEP, 2022a) y al siguiente mes se publicó en el Diario Oficial de la Federación (SEP, 2022b). El nuevo MCCEMS ya estaba acoplado al discurso de la NEM y la excelencia educativa, con la intención de empezar a aplicarse para el ciclo 2023-2024, es decir, el último ciclo del sexenio de AMLO. Se organizaría a partir de tres tipos de currículos: el fundamental, el laboral y el ampliado. A estos acuerdos se les hicieron actualizaciones en 2023 y 2024, prorrogando su aplicación en toda la EMS (incluyendo la educación privada) hasta el ciclo 2025-2026.

De este modo, el discurso contribuyó a que los errores del sexenio no significaran necesariamente un fracaso para la 4T, pues no se perdió la confianza del electorado y más bien conservó —e incluso aumentó— su preferencia. Con esto le alcanzó para llegar a la construcción de su segundo piso, de la mano de la

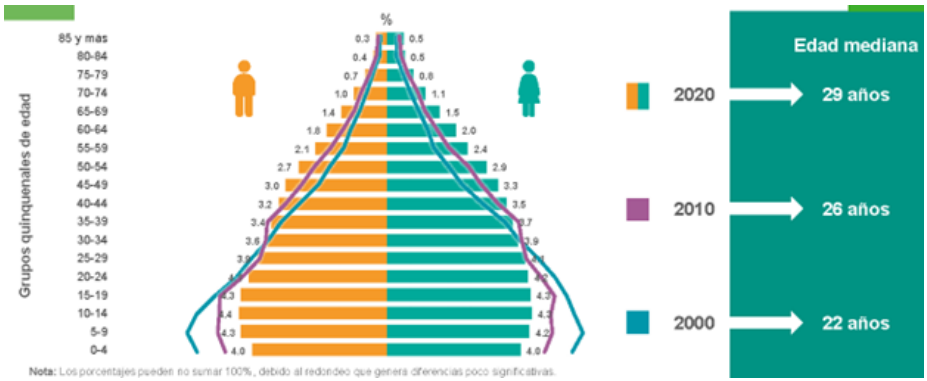
presidenta Claudia Sheinbaum para el periodo 2024-2030, siendo electa con más de 33 millones de votos (alrededor del 60 % del total de votos contados).

Hacia el segundo piso de la educación media superior

Como candidata a la presidencia, Claudia Sheinbaum anunció a inicios de 2024 su propuesta de cien pasos para la transformación de México (Sheinbaum Pardo, 2024). En ellos dedicó un apartado específicamente para educación media superior. Proponía fortalecer el programa de becas, continuar con el avance del MCCEMS, aumentar la cobertura bruta al 85 % y llevar la eficiencia terminal de 68.5 % a 73 %, entre otras iniciativas de otros temas.

El día de su toma de posesión, el 1.º de octubre de ese mismo año en el zócalo de la Ciudad de México, la primera presidenta de México presentó sus cien compromisos para el segundo piso de la transformación (Gobierno de México, 2024), pero no guardaban correspondencia con los cien pasos anunciados en campaña. En el número 28, señaló la ampliación del programa La Escuela es Nuestra (LEEN) hacia el nivel medio superior. Este exitoso programa del sexenio anterior consistía en involucrar a la comunidad educativa —especialmente a los padres de familia— en el cuidado y mejoramiento de la infraestructura de sus planteles, así como en la supervisión de la aplicación de fondos que pudieran recibir con estos fines. El tema de los planteles entró así en la agenda pública. El compromiso 31, por su parte, se refirió al aumento de espacios en la EMS, pero sin mencionar cantidades precisas. Otros compromisos que podrían incidir en la EMS fueron el 26, sobre la continuación de la NEM y el 27, sobre la desaparición de la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y Maestros para ser reemplazado por un nuevo sistema de contratación y promoción del profesorado. El 21 de octubre, en la primera sesión del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, el nuevo secretario de educación reiteró, entre otras cosas, la intención de continuar con el programa de becas para media superior y extender la implementación del programa LEEN hacia 12 195 planteles de EMS, aprovechando la infraestructura de secundarias que solo funcionaban en turno matutino (SEP, 2024b).

Figura 2. La ola del bono demográfico a través del tiempo en la población a total México



Nota: Se observa que la generación más numerosa en 2020 estaba en el rango de 10 a 14 años, por lo que en 2025 estaría entre los 15 y 19, mientras que las generaciones subsiguientes tendieron a disminuir en cantidad.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021, p. 13).

Ya en 2025, en la conferencia de prensa matutina "La mañanera del pueblo" del 13 de enero, se anunció el Plan Integral del Sistema Nacional de Bachillerato con tres grandes ejes: *1*) fortalecimiento: mejorar la permanencia con la actualización de los planes de estudio, la ampliación del programa de beca universal y la extensión del programa LEEN para tener mejor infraestructura; *2*) integración: de 31 subsistemas pasar a solo dos, el bachillerato nacional general y el bachillerato nacional tecnológico, ambos estarían avalados por la SEP, pero también por alguna institución de educación superior pública, y *3*) ampliación: crecimiento en cobertura bruta hasta el 85 %, con una ampliación de matrícula de 200 000 nuevos lugares, de los cuales para 2025 corresponderían 40 000 (Canal Once, 2025a). Llama la atención que la ampliación de matrícula anunciada se acercaba más más bien a tres puntos porcentuales de incremento con respecto a la población actual entre 15 y 17 años; sin embargo, bien podría ser que se estuviera ya considerando de antemano una disminución en el tamaño de la población y sus generaciones debido al paso de la mayor ola del bono demográfico, es decir, la

generación más numerosa con un futuro por delante en la historia de nuestro país, como se muestra en la Figura 2.

El 3 de febrero, en un evento formal desde palacio nacional, se reiteró la ampliación de la beca universal para todos los estudiantes de bachillerato público, así como el programa LEEN para mejorar o mantener la infraestructura de todos sus planteles con ayuda de los padres de familia. También anunciaron el final del examen para acceder a la EMS en la zona metropolitana de la Ciudad de México, con cuyos resultados se solía asignar plantel a cada aspirante —el llamado examen de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior o COMIPEMS—; esta vez no se rechazaría a ninguno (Claudia Sheinbaum Pardo, 2025). La UNAM y el IPN, sin embargo, aplicarían un mismo examen en línea y sus propios criterios de admisión para el proceso de acceso a sus planteles de nivel medio superior.

El 28 de febrero se presentó el PND 2025-2030 (Gobierno de México, 2025) con las principales estrategias y objetivos divididos en cuatro ejes principales y tres transversales. El tema educativo se centró primordialmente en el eje general 2: "Desarrollo con bienestar y humanismo", donde se habla de la importancia de garantizar el acceso a la educación. Dentro de este eje se plantea el objetivo 2.3:

> Garantizar el ejercicio pleno del derecho a una educación inclusiva y equitativa para niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas, promoviendo una formación humanista, científica, intercultural, plurilingüe e integral que mejore el bienestar de la población e impulse el desarrollo del país (p. 101).

Para lograr este objetivo, se plantearon siete estrategias, entre las que se mencionó expandir la oferta educativa; atención a la infraestructura especialmente en zonas vulnerables; planes y programas acordes a la NEM; brindar apoyos y capacitar docentes, entre otras. Como indicador se propuso la tasa bruta de escolarización, que en el caso de la EMS debería llegar al 85 % para 2030, siendo este indicador registrado por la SEP a través del formato 911. Por su parte, el objetivo 2.4 hacía referencia a la capacitación para el trabajo con énfasis en la

formación dual y la certificación de competencias laborales en la EMS, pero como indicador se sugería solo enfocarse en la tasa de variación en las patentes otorgadas a titulares mexicanos, registrada por la Secretaría de Economía.

El 26 de marzo en su mañanera del pueblo, la presidenta anunció la construcción de dieciocho nuevos bachilleratos a completarse en diez meses, con capacidad acumulada de 16 200 estudiantes. Asimismo, la reconversión de 35 secundarias matutinas de manera que pudieran ser utilizadas en turnos vespertinos como bachilleratos (un esquema similar al que ya venían manejando los telebachilleratos comunitarios desde sexenios anteriores a la 4T). Esto brindaría en un plazo de cinco meses la posibilidad a otros 10 500 estudiantes de incorporarse a la EMS. Adicionalmente, se anunció la ampliación de 33 planteles con gran demanda, de manera que tras una espera de cinco meses pudieran acoger a 12 000 estudiantes más. Por último, se aplicaría el programa LEEN en 6200 escuelas de nivel medio superior como meta para 2025. Otras intervenciones federales a favor de la EMS se realizarían en 2027 y 2029, para alcanzar sus objetivos finales (Canal Once, 2025b).

Una panorámica

En síntesis, a partir de la llegada de la 4T en 2018, puede observarse un cambio de discurso que incide en las políticas de nivel nacional para todos los niveles educativos, desde el artículo 3.º constitucional hasta la paulatina consolidación de la NEM y otros programas como LEEN. La priorización presupuestal hacia las becas diversas y la apertura de espacios para educación superior restó recursos que pudieron haberse orientado hacia la EMS y, en adición a ello, la pandemia golpeó de manera particularmente fuerte a su cobertura, tanto así que en lugar de alcanzar el 100 % decretado para 2022, se observó una caída sin precedentes. Sin embargo, lo que sí se realizó fue una seria reforma a su MMCEMS, tomando en cuenta observaciones de docentes, investigadores e instituciones, compatible con la NEM, aplicándose en planteles públicos y a la espera de que se generalice completamente para 2025.

Así, para el segundo sexenio de la 4T se esboza un panorama para la EMS en el que se sigue destinando la mayoría de incrementos presupuestales a programas de becas y nuevas instituciones de educación superior bajo el control federal de la SEP, en tanto que para la EMS se anunció como una de sus mayores metas el aumento en la cobertura neta de tan solo cuatro puntos, a través de 200 000 nuevos espacios (cifras que por cierto no se corresponden entre sí), distribuidos en cohortes aproximados de 40 000 por año. Para ello se anticiparon tres intervenciones en el sexenio basadas en la construcción de planteles nuevos, reconversión de telesecundarias, ampliación de planteles de EMS ya existentes y el programa LEEN. Sin embargo, en la primera intervención anunciada para iniciar este año, las dieciocho escuelas nuevas, 35 reconversiones y 33 ampliaciones no logran llegar por sí solas a los 40 000 nuevos espacios y la siguiente intervención se espera hasta dentro de dos años.[3] Por otra parte, no se mencionó de qué manera y en qué cantidad el programa LEEN contribuiría a la ampliación de matrícula. Lo que sí se señaló fue la intención de hacer crecer el programa de la llamada beca universal (aunque que tampoco lograra llegar estrictamente a todos).

En cambio, en el ámbito del programa y los contenidos de la EMS, los cambios han sido significativos. La reforma al MCCEMS comenzó a fraguarse desde el primer año de la 4T y deberá ser generalizada en 2025; su implementación ya está completamente acoplada al discurso de la NEM. Otra innovación organizacional fue la integración de todos los subsistemas de EMS en solo dos: el bachillerato nacional general y el bachillerato nacional tecnológico. Aun así, un periodo de adaptación será necesario antes de que estas iniciativas sean plenamente funcionales operativamente y no es seguro que el resto del sexenio alcance para ello, especialmente sin dedicar mayor presupuesto a la capacitación de los docentes, lo cual solo se aborda genéricamente —para maestros de cualquier nivel— en la estrategia 2.3.5 del PND.

[3] La suma sería de 38 700 lugares, pero en una mañanera posterior (2025, 28 de julio; 1:09:35), se mencionaron 37 500 lugares, lo que supone una disminución adicional de 1200 que no se explican a la opinión pública, sino que se asumen como una continuidad natural del discurso que ya se venía manejando al respecto.

Ante este panorama, una interrogante crítica puede ser planteada desde el ámbito de la construcción de una cultura de paz, un tema que estaba claramente señalado en el sexenio anterior y que en el actual solo es mencionado someramente dentro del PND, y esto más bien en relación con el eje general 1: "Gobernanza con justicia y participación ciudadana". Desafortunadamente, ninguna de las estrategias de este eje —y menos aún, sus indicadores— se relacionó con la educación. Entonces, ¿de qué manera se observa la continuidad de la NEM en EMS a partir de una lectura crítica el PND 2025-2030 y cómo favorece esto a la construcción de una cultura de paz? A partir de esta incógnita abre paso al siguiente objetivo para el presente ejercicio académico plasmado en este texto: analizar la continuidad de la NEM en EMS a través de un ACD aplicado al PND 2025-2030, a fin de valorar su contribución para la construcción de una cultura de paz. Para adentrarse en esta tarea a continuación se describe un breve referencial teórico-conceptual.

Consideraciones teórico-metodológicas

Para explicar a qué se refiere hablar de una *cultura de paz* —que se opone a la violencia— un referente predilecto suele ser Galtung, quien señala que a las acciones concretas de *violencia dirigidas* e intencionales se les puede identificar como una forma de *violencia directa*, pero que esta se apoya en otros tipos de violencia menos visibles, que son la *violencia estructural* (presente por ejemplo en las normas, jerarquías y distribuciones de espacios) y la *violencia simbólica* o cultural, que se forma de ideas y valores que a su vez propician estructuras y actos de violencia. Con estos tres tipos de violencia se forma lo que el autor propone como el "triángulo de la violencia", donde cada uno de estos tipos de violencia se vincula y sostiene a los otros dos (Galtung, 2003). Pero al mismo tiempo, esta estructura puede reflejarse en sentido opuesto hacia la paz:

> Si lo contrario de la violencia es la paz, la materia de estudio de la investigación y ciencias de la paz, entonces lo contrario de violencia cultural sería paz cultural, es decir, aquellos aspectos de una cultura que sirven

> para justificar y legitimar la paz directa y la paz estructural. Si hallamos muchos y diversos aspectos de ese tipo en una cultura, podemos referirnos a ella como una cultura de paz (Galtung, 2003, p. 261).

Es así que una cultura de paz se vuelve determinante para neutralizar a la violencia desde sus causas profundas y no solamente atendiendo sus consecuencias visibles e inmediatas. Asimismo, Jiménez (2020) da una definición más detallada sobre lo que es una cultura de paz:

> Una cultura de paz es una cultura que promueve la pacificación, que incluya estilos de vida, patrones de creencias, valores y comportamientos que favorezcan la construcción de la paz y acompañen los cambios institucionales que promuevan el bienestar, la igualdad, la administración equitativa de los recursos, la seguridad para los individuos, las familias, la identidad de los grupos o de las naciones, sin necesidad de recurrir a la violencia (p. 22).

De esta forma, una lucha eficaz contra la violencia requiere partir de una perspectiva más amplia que, como lo implicaba Mandela (1990), no puede abstenerse de vincularse con la educación. Pero más allá de esto, la construcción de una cultura de paz también requerirá hacer consciencia sobre los elementos de violencia que están presentes en las escuelas, más allá de la mera violencia directa, poniendo atención particularmente en sus elementos estructurales y culturales, pues son estos los que, en contraparte, van dando sostén a una cultura de violencia. Es aquí donde cobra especial relevancia el análisis de las políticas que está proponiendo el actual gobierno en su PND con respecto a la EMS. A continuación se reseña la estrategia metodológica empleada en este ejercicio académico para arribar posteriormente a una discusión crítica y necesaria sobre el tema.

El lenguaje es un poderoso elemento cultural. La manera en que se utiliza y los términos que se elige emplear –y los que no– tienen incidencia en cómo se da lectura y se enfrenta la realidad social. Por ello, para analizar el contenido de un texto público como lo es el PND en relación con su posible incidencia para una

cultura de paz o de violencia, la estrategia metodológica seleccionada es el ACD que "permite una evaluación vigorosa de lo que se significa cuando el lenguaje es utilizado para describir y explicar" (Institute for the Public Understanding of the Past e Institute of Historical Research, 2007, párr. 1). Para ello se adoptó la perspectiva aportada por van Dijk (2003) que, más que una serie de pasos secuenciales, se enfoca en la orientación de criterios para la identificación de los elementos que conforman cada análisis. Los tres criterios propuestos corresponden a un sesgo intencional en favor de los oprimidos, esfuerzo por hacer un análisis riguroso y empleo de un lenguaje tal que pueda ser comprendido por el grupo oprimido al que se refiere el primer criterio. Asimismo, el autor se declara a favor de la diversidad de formas para lograr esto y lo ejemplifica con su propia forma de proceder, basada en el triángulo discurso-cognición-sociedad (van Dijk, 2003).

El discurso, para el caso que atañe esta investigación, se expresa de manera central a través del documento del PND 2025-2030. Por su parte, la relación entre cognición y sociedad está dada por el contexto político, descrito en el apartado previo de antecedentes, que abarca tanto los documentos emitidos por el poder ejecutivo en otras administraciones como los efectos o consecuencias que tuvieron lugar en el panorama nacional en que pretendieron llevarse a cabo. Los elementos identificados se analizaron a la luz de la construcción de una cultura de paz, para así dar lugar a la discusión presentada en el siguiente apartado. Cabe señalar que, como menciona van Dijk, un análisis crítico del discurso difícilmente estará completo, pues "un análisis 'pleno' de un breve párrafo podría durar meses y llenar cientos de páginas" (2003, p. 148), por lo que el nivel de profundidad se ve limitado no solo por el espacio disponible para su presentación en este capítulo, sino por procurar el uso de un lenguaje asequible.

En este sentido, cobra también relevancia el paradigma narrativo propuesto por Fisher (1984), pues nos recuerda que en las historias —y los discursos que hacen uso de ellas— se encuentran elementos que facilitan una comprensión basada en las experiencias previas de los interlocutores y, para ello, no se requiere una formación especializada; en tanto que, para una exposición de argumentos esto último sí es necesario. Por ello una buena historia puede ser más poderosa

en términos discursivos que un buen argumento, y no porque la narrativa se oponga al razonamiento, sino porque "lo reconstituye haciéndolo ameno para todas las formas de comunicación" (p. 2).

Discusión

Tras el análisis y la lectura crítica de las diversas manifestaciones de comunicación en torno al PND 2025-2030, emergieron cuatro dimensiones, a partir de las cuales se detecta una vinculación discurso-cognición-sociedad con repercusiones para la construcción de una cultura de paz: *a*) los compromisos, *b*) tiempo y forma, *c*) la culpa desplazada y *d*) la meta degradada.

Los compromisos

Solo algunos de los cien pasos enlistados en la precampaña se convirtieron en compromisos; la narrativa podría contar que se proclamaron de viva voz al pueblo en su simbólica plaza pública, pero finalmente no todos aterrizaron de la misma forma en el PND 2023-2030. Incluso, si se contempla a los dos sexenios abanderados por la 4T hay cambios significativos. Con AMLO se inició resaltando la estrategia de fortalecer el acceso a la educación y sus becas para combatir de este modo la violencia imperante en el país: "preferimos que los jóvenes sean becarios a que sean sicarios" (MORENA, 2018, p. 25). Con Claudia Sheinbaum Pardo (CSP) se plantean metas similares —cobertura y becas— pero el discurso no menciona ya la violencia heredada de sexenios anteriores, tomando en cuenta que uno de los logros de AMLO fue darle contención, aunque en números absolutos los homicidios superaron a los dos sexenios de sus predecesores (INEGI, 2023). En cambio, el discurso de CSP ahonda en el estigma sufrido por quienes aspiraban a entrar en la EMS y el poco interés que se genera el programa de la EMS en los jóvenes para retenerlos y que no se desafilien (sin mencionar todo el trabajo que implicó el nuevo MCCEMS).

En la narrativa del compromiso pueden distinguirse tres etapas: 1) en campaña, 2) al tomar la presidencia y 3) ejerciendo el poder, particularmente en sus

respectivos PND. Se observa cómo en la primera etapa el lenguaje contiene más elementos emotivos y menos especificaciones objetivas. En la segunda etapa hay un doble discurso, uno frente al congreso y sus invitados, otro en la plaza del zócalo. Así, al llegar a la tercera etapa aparecieron metas concretas que, a veces, ya ni reflejan el compromiso adquirido, como las becas para EMS que no llegan a cuantificarse claramente y, en cambio, se propone incrementar la cantidad de patentes académicas otorgadas a titulares mexicanos para reflejar una formación para el trabajo (Gobierno de México, 2025, p. 143), que en el discurso del sexenio anterior había sido duramente criticada en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 (SEP, 2020).

En el discurso se maneja una narrativa en torno al compromiso que, de acuerdo con el relato, es retribuido con los votos, pero esta preferencia bien podría responder más a los numerosos programas de becas (a los que en la práctica se les destina más recursos), mientras que la construcción de una cultura de paz queda fuera del discurso, los compromisos y los presupuestos. El manejo de elementos circunstanciales de otros temas que van reclamando atención en la agenda nacional, o que se colocan intencionalmente ahí, provocan que la rendición de cuentas se enfoque en otros ámbitos y, por ejemplo, tras el paso de la pandemia, no solo se justifica la poca atención presupuestal a la EMS o a la formación continua de sus profesores, sino que en el discurso del nuevo sexenio se termina mencionando poco a la NEM, menos aún en relación con la EMS y vinculándoles más a partir del programa LEEN que con su reciente MCCEMS.

Tiempo y forma

Cuando AMLO externó en campaña sus diez compromisos con la educación, lo hizo de viva voz, frente al magisterio nacional, sin templete de por medio, en medio de Guelatao, el pequeño pueblo indígena en el corazón de la sierra oaxaqueña donde nació Benito Juárez. En este contexto no fue de extrañar la falta de cifras. Más adelante, ya como presidente, su PND también daría más importancia a los elementos emotivos que a objetivos específicos. Desde esa narrativa se explica, por ejemplo, el que haya un programa llamado Beca Universal, aunque en

los números esté lejos de serlo. La narrativa da más importancia a los tiempos y las formas (especialmente cuando no son oficiales o estas se desafían) que a los números concretos. En el caso de CSP, se elige dar continuidad a varios medios y escenarios utilizados por AMLO (el discurso en el zócalo tras la toma de posesión, las mañaneras del pueblo…), reforzando así la narrativa discursiva de la 4T. Así, en una mañanera se presentaron las metas esperadas para la EMS, aunque la atención de la prensa se centró ese día en la acusación de acoso al exfutbolista y exgobernador de Morelos, Cuauhtémoc Blanco; fue en un evento frente a la estatua de Benito Juárez en el palacio nacional donde se informó de la cancelación del examen de la COMIPEMS.

Pero también hay detalles en los que se toma cierta distancia discursiva con respecto al sexenio anterior: el PND de AMLO rompió con tiempos y formas que se venían practicando desde el siglo pasado, mientras que el de CSP se está presentando con mayor anticipación y menos beligerancia y elementos emotivos; también con mayor formalidad y apego al formato tradicional (diagnóstico, estrategias, objetivos, metas e indicadores). Esto habla de un discurso con mayor propiedad y cuidado ante la confrontación, lo cual es más favorable para la construcción de una cultura de paz, aunque en la narrativa del nuevo PND aún se exacerba la mirada optimista sobre las decisiones y logros del antecesor, en claro contraste con la mirada de descalificación sobre los actos y decisiones de los gobiernos de otros partidos. A ello se refiere la siguiente dimensión de análisis.

La culpa desplazada

Este elemento es crucial para la construcción de una cultura de paz. La presidenta llegó con un mayor porcentaje de votos que su antecesor, pero una importante cantidad de mexicanos se identificaron —muchos aún lo hacen— con las ideas que orientaron los programas políticos de su oposición o, simplemente, pueden reconocer algunos de sus logros y avances en distintos ámbitos. Sin embargo, la narrativa del discurso presidencial descalifica y culpabiliza a la oposición, así como a sus anteriores gobiernos de una gran cantidad de aspectos negativos del panorama mexicano social, económico, político, cultural, etc., lo cual se observa

en tres de los cuatro ejes generales del diagnóstico de la nación, incluidos en el PND 2025-2030.

Ciertamente CSP ha reducido el grado de beligerancia en el discurso, así como la cantidad de malos indicadores sobre los cuales la culpa se desplaza hacia la oposición que anteriormente gobernaba, pero la descalificación persiste y aún es palpable en buena parte del PND, lo cual también cierra la puerta al diálogo y la colaboración en un país que en el sexenio pasado duramente bombardeado por una narrativa de división. Por otro lado, culpar a los rivales conlleva el evitar asumir la responsabilidad por los propios errores, o no admitirlos en público (como sucedió con los ocurridos durante la pandemia); o etiquetar a quienes sí los señalan como opositores al régimen, cerrando así la puerta a la crítica. Para una cultura de paz se requiere del diálogo acerca de las diferencias, así como del respeto y la empatía hacia quienes las manifiestan; este es un aspecto sobre el que aún hay un largo trecho por andar para nuestros representantes políticos y sus seguidores.

La meta degradada

La cuarta categoría en este análisis crítico del discurso encontrado en el PND 2025-2030 tiene que ver con su relación hacia el contexto; especialmente lo que se ha observado que suele suceder con las metas anunciadas. Primero, la narración vislumbra horizontes prometedores y llenos de esperanza, lo cual es comprensible en etapas de campaña, pues el manejo emotivo es más eficaz y comprensible para el público en general que el basado únicamente en metas y datos duros. Pero con el paso del tiempo y el afianzamiento en el poder, más decisiones difíciles aparecen. El discurso entonces debe cumplir con su labor de informar, señalar metas objetivas, apuntando al menos hacia algunos números explícitos. Es aquí donde se observa esta tendencia a "degradar la meta", acotar la expectativa, por ejemplo, al bajar la expectativa de cobertura de 100 % en 2022, a 90 % en 2024 y luego a 85 % para 2030; y esto, la narrativa lo presenta como señal de un gran interés por la EMS. Un mes más tarde, en una mañanera

se habla de 200 000 nuevos espacios y se desglosa en cifras que no alcanzan a sumar esa cantidad.

El impacto curricular de la NEM en la EMS se reduce en el PND a una sola estrategia derivada del objetivo 2.3 (la 2.3.3), pero su indicador es únicamente la tasa bruta de cobertura. Mayor relevancia se da al ámbito de la formación para el trabajo en EMS a través de la formación dual (estrategias 2.4.3 y 2.4.4) pero el indicador para su medición de progreso son las patentes. En estos casos, la narrativa del discurso disimula las reducciones, hace uso de los temas prioritarios y luego, ya en los indicadores o presupuestos aprobados, los temas prioritarios desaparecen o se minimizan. También sucede con el programa LEEN que en el documento del PND se menciona explícitamente en el compromiso 28 y en el diagnóstico, pero luego ya no se menciona directamente en la sección "Rumbo al futuro" (donde solo aparece implícitamente en la estrategia 2.3.2) para finalmente desaparecer completamente de la sección de indicadores de seguimiento, en una especie de *gaslighting* nacional.

Programas como LEEN puede ser muy favorables para la construcción de una cultura de paz, debido a que requieren de la participación y seguimiento de la ciudadanía para velar por la infraestructura de sus centros educativos. Sin embargo, el PND no especifica montos ni tiempos, dejando estos detalles para ser retomados en otros espacios sujetos a narrativas discursivas más informales y propicias para reducir el impacto de una eventual falta de resultados. El uso de una narrativa discursiva puede favorecer a una cultura de paz, pues pone al alcance de una gran parte de la población la discusión política del momento. Aun con ello, también se puede correr el riesgo de que esta narrativa no dé paso al diálogo y las diferencias de opinión, en cuyo caso la cultura de paz se ve obstaculizada.

Conclusiones

El uso del discurso no requiere poner el énfasis en metas medibles, pero puede poner al alcance de mucha gente los argumentos que respaldan la toma de decisiones basándose en la experiencia previa de cada persona. Haciendo uso de esa

narrativa inherente al discurso político, el gobierno de AMLO trazó un claro eje en su PND sobre el combate a la violencia, presente desde su campaña, que fungía como justificante de los montos presupuestales asignados a becas. Aunque el enfoque contra la violencia era favorable para la construcción de una cultura de paz, la descalificación de las voces críticas puede obstaculizar el diálogo y así generar otras formas de violencia estructural y simbólica o cultural.

En este sentido, el PND 2025-2030 continúa con más elementos discursivos narrativos que datos duros y metas concretas. No obstante, retoma un estilo más formal y tradicional que el del sexenio anterior, contando con menos beligerancia. En contraparte, el tema del combate a la violencia o la construcción de una cultura de paz a partir de la educación pierde centralidad. Si se analiza desde esta perspectiva, se dejan entrever las prioridades que orientarán la toma de decisiones durante el sexenio, y el papel de la EMS no es precisamente protagónico. Los programas de becas en general son más importantes, la atención a infraestructura y, en todo caso, la formación para el trabajo. La cobertura es solo paliativamente. En cambio, el mayor logro de la 4T en EMS del sexenio pasado, que fue su reforma al marco curricular común, no se menciona aun cuando requerirá todavía un gran esfuerzo y toda la atención que pueda dársele para consolidarse en este sexenio.

Desde una perspectiva de violencia estructural, es un acierto involucrar a la comunidad y padres de familia en la vigilancia y cuidado de los planteles a través del programa LEEN, pues la responsabilidad se comparte y con ella también la capacidad de decisión; hay entonces empoderamiento. Pero si estos apoyos se mantienen en niveles de precariedad, lo que se genera son condiciones para que la escuela se convierta en una reproductora de las desigualdades sociales que difícilmente serán solventadas incluso juntando todos los programas de becas. Es necesario invertir en las escuelas, así como en la formación de sus docentes, con mayor atención en donde más falta hace, a fin de romper ese cerco que impide la movilidad social. El discurso deja entrever esta posibilidad de manera esperanzadora, pero habrá que reforzarlo con acciones para que el cambio realmente suceda.

El hacer frente a la violencia simbólica mediante la construcción de una cultura de paz es algo más complejo, aunque en ello la narrativa del discurso puede ser más determinante. Si los valores que predominan en el discurso son de esperanza, colaboración, diálogo, honestidad y trabajo conjunto, todo ello favorece a la cultura de paz; esto efectivamente se refleja en varias partes del PND. Pero en paralelo también se identifican elementos de compromisos que cambian la meta, que se degradan y, sobre todo, errores que en lugar de asumirse responsablemente se desplazan hacia otros grupos sociales, por lo que el riesgo de generar una cultura más violenta aumenta. En este sentido, la identificación del obstáculo común suele ayudar a que la sociedad construya cohesión a partir de una narrativa en el discurso, pero si esta oposición se dirige hacia personas o grupos sociales, en lugar de orientarse hacia las estructuras que las fomentan o las ideas que las sostienen, se puede desatar una dinámica persecutoria cerrada al diálogo.

El PND de CSP disminuye el tono de encono hacia personas o grupos sociales, señalando a la corrupción o al sistema económico como causas de los tropiezos sociales de México. Otros apartados señalan retos y proponen una mirada esperanzadora de futuro. Todo ello favorece una cultura de paz; sin embargo, también desplaza responsabilidades y cierra potencialmente algunas puertas al diálogo. Además, resta protagonismo al tema de la construcción de paz y en general a la mejora educativa. El balance aún podría ser positivo siempre y cuando la narrativa se sostenga con hechos y se fomente un mayor seguimiento por parte de la ciudadanía, por ejemplo, a través de un plan sectorial que continúe cubriendo sus expectativas en tiempo y forma, con metas y prioridades claramente enunciadas y respaldado con los recursos necesarios y suficientes; dando más importancia a la participación de los civiles (como en el programa LEEN), la formación docente y la consolidación del MMCEMS, de acuerdo con los principios y valores solidarios, así como de responsabilidad y autonomía propuestos por la NEM. Queda en nosotros ser esa contraparte social atenta, vigilante y dialógica, a la vez que exigente y abierta a la construcción conjunta de una mejor patria para todas las personas.

Referencias

Benítez, G. S. (2015). Educación media superior: oferta actual y desafíos para la universalización de su cobertura. En R. Ramírez (Coord.), *Desafíos de la Educación Media Superior*. Senado de la República; Instituto Belisario Domínguez. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/2939

Canal Once. (2025a, 13 de enero). *Las mañaneras del pueblo (13/01/2025)* [Video]. YouTube. https://youtu.be/lzhacl3hxdo?si=MmB4bUom4fOIe1M1&t=628

Canal Once. (2025b, 26 de marzo). *Noticiario Matutino. Conferencia Matutina "Las mañaneras del pueblo" (26/03/2025)* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/live/sMSPWDhs0ek?si=TfYv6GMHldLc7fq3&t=5227

Canales, A. (2024). Proemio. Proyecto del sexenio: ¿Qué se propuso en materia educativa? En G. de la Cruz y A. L. Gallardo (Coords.), *La educación en el sexenio 2018-2024. Miradas desde la investigación educativa* (pp. 25-50). IISUE. https://doi.org/10.22201/iisue.9786073095501e.2024

Claudia Sheinbaum Pardo. (2025, 3 de febrero). *Bachillerato para todas y todos. Palacio Nacional, Ciudad de México* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/live/KjQcEnWorgM?si=GU453BQmCanYEaCm

Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. (2024). *Sistema interactivo de consulta de estadística educativa*. https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/

Fisher, W. R. (1984). Narration as a human communication paradigm: The case of public moral argument. *Communication Monographs, 51*, 1-22. https://redmonky.net/utpa/4324/fischer.pdf

Galtung, J. (2003). Paz *por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Gernika Gogoratuz. (Obra original publicada en 1996). https://www.gernikagogoratuz.org/wp-content/uploads/2020/05/RG07completo-A4.pdf

Gobierno de México. (2012, 9 de febrero). *Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación (México). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012#gsc.tab=0

Gobierno de México. (2019a, 15 de mayo). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3°, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa*. Diario Oficial de la Federación (México). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019#gsc.tab=0

Gobierno de México. (2019b, 12 de julio). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Diario Oficial de la Federación (México). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

Gobierno de México. (2024). *100 compromisos para el segundo piso de la transformación*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/964733/100_compromisos.pdf

Gobierno de México. (2025, 28 de febrero). *Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/981072/PND_2025-2030_v250226_14.pdf

Institute for the Public Understanding of the Past e Institute of Historical Research. (2007). *Critical Discourse Analysis*. https://archives.history.ac.uk/1807commemorated/media/methods/critical.html

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Presentación de Resultados. Estados Unidos Mexicanos. Censo 2020*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Principales_resultados_EUM.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). Banco de indicadores [Base de datos]. https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?p=3358&ag=00#D127#D6300000264_127

Jiménez, F. (2020). Cultura de paz y noviolencia. En A. M. Lozano Martín (Ed.), *Los conflictos en el ámbito universitario* (pp. 21-48). Dykinson. https://doi.org/10.2307/j.ctv103x9v6.5

López-Obrador, A. M. (2018, 1.º de diciembre). *100 compromisos de gobierno*. https://amlo.presidente.gob.mx/100-compromisos-de-gobierno/

Magisterio Mexiquense con AMLO. (2018, 15 de mayo). *10 compromisos con la educación, AMLO en Guelatao* [Video]. YouTube. https://youtu.be/Jc7JPLXcxRI?si=meC6smhrUb8FfgE_&t=742

Mandela, N. (1990, junio 23). *Raw Video: Nelson Mandela visits Madison Park HS In Roxbury in 1990* [Video]. Rocksbury, Boston, Estados Unidos. [YouTube]. https://youtu.be/b66c6OkMZGw?t=542

Movimiento de Regeneración Nacional. (2018). *Proyecto alternativo de nación 2018 - 2024: plataforma electoral y programa de gobierno*. INE. https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf

Sachs, J. D., Karim, S. S. A., Aknin, L., Allen, J., Brosbøl, K., Colombo, F., Barron, G. C., Espinosa, M. F., Gaspar, V., Gaviria, A., Haines, A., Hotez, P. J., Koundouri, P., Bascuñán, F. L., Lee, J. K., Pate, M. A., Ramos, G., Reddy, K. S., Serageldin, I., ... y Michie, S. (2022, 8 de octubre). The Lancet Commission on lessons for the future from the COVID-19 pandemic. *Lancet, 400*(10359), 1224-1280. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)01585-9

Secretaría de Educación Pública. (2008a, 17 de enero). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. Diario Oficial de la Federación (México). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028684&fecha=17/01/2008#gsc.tab=0

Secretaría de Educación Pública. (2008b, 26 de septiembre). *Acuerdo número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. Diario Oficial de la Federación (México). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5061936&fecha=26/09/2008#gsc.tab=0

Secretaría de Educación Pública. (2008c, 21 de octubre). *Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato*. Diario Oficial de la Federación (México). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5064951&fecha=21/10/2008#gsc.tab=0

Secretaría de Educación Pública. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36765/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018.pdf

Secretaría de Educación Pública. (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. Diario Oficial de la Federación (México). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020#gsc.tab=0

Secretaría de Educación Pública. (2022a). *Presentación del Marco Curricular Común de la Educación Media Superior* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/live/0sFt3PQL9yE?si=2EHSMDF3Lw3SnrF9

Secretaría de Educación Pública. (2022b). *Acuerdo número 17/08/22 por el que se establece y regula el Marco Curricular Común de la Educación Media Superior.* Diario Oficial de la Federación (México). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663344&fecha=02/09/2022&print=true

Secretaría de Educación Pública. (2024a). *Indicadores educativos históricos de Educación Media Superior.* https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/SEMS_en_cifras

Secretaría de Educación Pública. (2024b). *Primera Reunión Nacional Plenaria Extraordinaria del Consejo Nacional de Autoridades Educativas* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/live/y5u82_z9f8Y?si=6hGi0BER0l6lOQ1l&t=2054

Secretaría de Gobernación. (2013, 26 de febrero). *Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación (México). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013#gsc.tab=0

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación. 2019* [Documento en línea]. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/exposicion/EM_Documento_Completo.pdf

Sheinbaum Pardo, C. (2024, 5 de marzo). *100 pasos para la transformación. MORENA*. https://alertas-v3.directoriolegislativo.org/pkenu2d3z0v9v27fr73p7cce_CSP100.pdf

Van Dijk, T. A. (2003). La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato a favor de la diversidad. En R. Wodak y M. Meyer, *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 143-177). Gedisa.

Willing, C. (2014). Discourses and Discourse Analysis. En U. Flick (Ed.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis* (pp. 341-353). SAGE.

Políticas para atender la desafiliación escolar en la educación media superior en México

Sandra Carmen Murillo López y Martín Gabriel De los Heros Rondenil
Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM; FLACSO-México

Resumen: En este capítulo se revisa y analiza la propuesta del PND 2025–2030 en torno a las políticas, programas o proyectos implementados para dar solución a la desafiliación escolar en la educación media superior (EMS), considerando como temporalidad los últimos 12 años en los cuales se aprobaron cuatro reformas constitucionales. El problema de desafiliación en este nivel persiste a pesar del interés de autoridades gubernamentales, educativas y de la sociedad, así como de las medidas de política educativa, recursos presupuestarios y apoyos que se han brindado. En ese sentido, se revisan las políticas, programas, acciones y algunos resultados de sus evaluaciones; también se presentan los principales indicadores de la EMS en el sexenio 2018-2024 que nos permiten conocer avances, estancamientos o retrocesos. Finaliza con reflexiones que recuperan experiencias para atender el problema utilizando la inteligencia artificial generativa y fomentar la construcción de sistemas de información robustos e interoperables. El objetivo es contribuir a conocer la situación de los estudiantes de este nivel, así como las opciones que existen para abordar el problema con perspectiva preventiva, sistemática e integral utilizando nuevas tecnologías, para lo cual se requiere fortalecer la infraestructura tecnológica y las competencias digitales de todas las figuras educativas de la EMS.

Palabras clave: desafiliación escolar, reforma educativa, políticas educativas, modelo predictivo, inteligencia artificial generativa.

Introducción

La importancia para las y los jóvenes de completar la educación media superior (EMS) en México ha sido el centro de atención de la política y de las políticas educativas, así como de diferentes estudios realizados en los ámbitos académico, gubernamental y de organizaciones nacionales e internacionales en los últimos cincuenta años.

La edad normativa de los estudiantes para cursar este nivel es de 15 a 17 años y está marcada por la transición a la vida adulta. Tal como señalan diferentes investigaciones, completar trayectorias educativas ininterrumpidas es un proceso multifactorial y complejo que está asociado con factores personales, familiares, contextuales y escolares.

El término que actualmente define el mayor problema en la EMS es desafiliación. Al respecto, la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU, 2024a) señala que "el cambio teórico-conceptual de abandono a desafiliación busca reconocer que esta medida es solo el resultado observable de un cúmulo de barreras contextuales y del propio sistema educativo que le impidieron al estudiante continuar dentro de la escuela" (p. 177).

Disminuir la desafiliación escolar en la EMS ocupa un lugar central en la agenda de las políticas públicas. Incentivar la permanencia, elevar la calidad del aprendizaje, y promover la eficiencia terminal en este nivel, son los objetivos centrales considerados en las acciones de las políticas educativas. Para el logro de estos objetivos, se aprobaron cuatro reformas constitucionales en materia educativa en los últimos doce años.

El presente capítulo, tiene como propósito identificar los retos en la EMS que atienden las últimas cuatro reformas educativas y su relación con las acciones de política pública propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030, explorar la información estadística reciente, así como identificar las acciones gubernamentales que están vigentes para atender el problema de desafiliación escolar, y finalmente proponer acciones que complementen las estrategias actuales con base en la revisión de experiencias internacionales.

El primer apartado contiene las referencias conceptuales centrales consideradas en este trabajo, así como la descripción de la metodología empleada.

En el segundo apartado, se presenta una síntesis del contenido de las reformas de 2008, 2012, 2013 y 2019 que tienen incidencia en la EMS y la relación de esta última con el PND 2025-2030. En el tercer apartado, se revisa la información estadística reciente (2018-2019 a 2023-2024) para dimensionar el problema de la desafiliación escolar. En el cuarto apartado, se identifican las acciones y programas de política pública implementados para atenderla y, en el último apartado se presentan algunas reflexiones y propuestas basadas en experiencias internacionales para reducir la desafiliación escolar en la EMS.

Marco de referencia conceptual y metodológico

Referentes conceptuales

El enfoque de "capacidades" propuesto por Sen (1985), que está vinculado con la noción de "acumulación de capital humano" (Schultz, 1961; Becker, 1964), son aproximaciones conceptuales centrales para entender la importancia que tiene la educación en ampliar las habilidades efectivas que tienen las personas para producir bienes y servicios, agregar valor a la producción, incrementar sus ingresos y expandir sus capacidades de llevar el tipo de vida que consideran valiosa —cuentan con mayor información, pueden dirigir mejor su vida y tienen libertad para hacerlo— (Sen, 1997).

En México, se han hecho esfuerzos importantes para incrementar el capital humano de sus habitantes, habiéndose logrado enormes avances en la cobertura de la EMS. Sin embargo, a decir de Tuirán y Hernández (2016), se menciona con frecuencia que en el bachillerato no hay claridad en las competencias que deben desarrollar las y los jóvenes al cursarlo y, como resultado, no están adecuadamente preparadas/os para insertarse en el mercado laboral, así como tampoco para ingresar en la educación superior. A esto se suma el "abandono escolar", problema recientemente denominado "desafiliación escolar", que es uno de los grandes desafíos por atender en la EMS, ya que "restringe las oportunidades de desarrollo personal y aumenta el riesgo de desempleo y pobreza". El abandono

escolar es una expresión del fracaso escolar y la exclusión educativa (Tuirán y Hernández, 2016).

Para atender este problema se han puesto en marcha diferentes acciones de política educativa, como el sistema de alerta temprana, el programa de becas, el apoyo académico mediante tutorías, entre otras (Tuirán y Hernández, 2016).

Evaluar las políticas educativas, involucra no solo medir los resultados o el cumplimiento de las metas, sino indagar sobre la consistencia entre la intención y la ejecución" (Martínez, 2025, p. 8), así como preguntarse por su contribución al derecho a una educación de calidad, equitativa y justa (Miranda y Martínez, 2022 citados en Martínez, 2025).

Martínez (2025) destaca la importancia que han tenido en México el seguimiento y la evaluación de las políticas educativas para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. La autora propone que "para enfrentar problemas educativos complejos, no basta con evaluar programas individuales, sino que es necesario analizar cómo se articulan entre sí las distintas intervenciones y si responden de manera integral a los desafíos del sistema" (Martínez, 2025, p. 116).

Aproximación metodológica

Para este trabajo se empleó la investigación documental que involucra la búsqueda, recolección, selección y análisis de la información contenida en documentos, artículos de investigación, libros, páginas de internet oficiales, entre otros, que está relacionada con el objeto de estudio (Baena, 2016). Su propósito es relacionar y sistematizar la información contenida en distintas fuentes secundarias para tener una visión completa, que luego se analiza.

Las principales fuentes de información consideradas en este estudio fueron: *1*) los documentos oficiales que contienen las reformas educativas de 2008, 2012, 2013 y 2019, los cuales tienen incidencia en la EMS; *2*) el PND 2025-2030; *3*) la información estadística contenida en documentos oficiales y repositorios digitales sobre la matrícula escolar e indicadores educativos seleccionados en EMS (2018-2019 a 2023-2024), así como datos sobre el gasto presupuestario asignado a la EMS para contextualizar el problema de la desafiliación escolar;

4) documentos relacionados con las acciones de política educativa para abatir la desafiliación escolar, entre los que figuran las evaluaciones de diseño y de consistencia y resultados del Programa de Becas Benito Juárez para Estudiantes de Educación Media Superior, y 5) documentos con propuestas y resultados a nivel internacional que podrían mejorar las acciones de política pública.

Las reformas educativas orientadas a atender la educación media superior y el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030

Reformas educativas de 2008, 2012, 2013 y 2019

Para darle impulso a la EMS, se aprobaron cuatro importantes reformas en los últimos doce años. A decir de Tuirán y Hernández (2016), la convergencia de estas reformas contribuyó a impulsar transformaciones para avanzar hacia la conformación de un sistema educativo más incluyente, pertinente y de calidad.

En septiembre de 2008, se estableció el acuerdo número 442, con el objetivo de establecer el sistema nacional de bachillerato en un marco de diversidad, para lo cual se impulsa el proceso de reforma integral de la educación media superior (RIEMS). Esta reforma tuvo como propósito resolver problemas tales como la dispersión curricular en alrededor de cuarenta subsistemas educativos (De los Heros et al., 2020) y garantizar que los estudiantes puedan adquirir las capacidades indispensables para continuar estudios superiores, proporcionar orden y estructura garantizando la diversidad académica (DOF, 2008).

En febrero de 2012, se estableció la obligatoriedad de la educación media superior. Se instituyó por mandato constitucional el deber del Estado de ofrecer un lugar para cursar la EMS a las personas que hubieran concluido la educación básica y tuvieran la edad normativa. Se estableció como plazo para lograr la cobertura total en las diversas modalidades en el país el ciclo escolar 2021-2022 (DOF, 2012).

En febrero de 2013, la reforma estuvo centrada en garantizar la calidad de la educación obligatoria, procurando el máximo logro educativo de los estudiantes. Incrementar la calidad educativa se refiere a la mejora de los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la

idoneidad de los docentes y los directivos. Además, se establece que el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos directivos o de supervisión se realice mediante concursos de oposición. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el sistema nacional de evaluación educativa *a cargo* del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (DOF, 2013).

La reforma de 2019 estuvo centrada en lograr una mayor equidad del sistema educativo (DOF, 2019). Los aspectos generales y específicos que implican cambios en la EMS se mencionan en la Tabla 1 y son los siguientes incisos:

a) La Nueva Escuela Mexicana (NEM): el Estado buscará la equidad, la excelencia y la mejora continua en la educación, a partir de la NEM, que garantiza que la educación desde el nivel inicial hasta el nivel superior sea obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica, así como contar con un enfoque de derechos humanos e igualdad sustantiva (DOF, 2019).

b) La creación de un sistema para la carrera de las maestras y maestros en el que la federación tiene la rectoría. Considera a las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo como profesionales de la formación y del aprendizaje con una amplia visión (DOF, 2019).

c) La puesta en operación del Programa de Becas Benito Juárez para la Educación Media Superior, con el objeto de favorecer el pleno ejercicio del derecho a la educación de todas las personas, para lo cual se combatirán las desigualdades socioeconómicas, regionales, de capacidades y de género, respaldando a las y los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad social que asegure su acceso, tránsito, permanencia y, en su caso, egreso oportuno en los servicios educativos (DOF, 2019).

Relación entre las acciones de política pública contenidas en la reforma de 2019 y el PND 2025-2030 para la EMS

En el PND 2025-2030 (Gobierno de la República, 2025), se establecen las líneas de acción para abordar los problemas nacionales en el área educativa. Una de ellas

Tabla 1. Relación entre la reforma educativa de 2019 y el PND 2025-2030

Reforma educativa de 2019	Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030
Continuidades y cambios	
• La Nueva Escuela Mexicana: Es un proyecto educativo con enfoque critico, humanista y comunitario para formar estudiantes con una visión integral. • Sistema para la carrera de las Maestras y los Maestros. • Becas "Benito Juárez" para la educación media superior.	• Continúa la Nueva Escuela Mexicana. • Desaparece la Unidad del Sistema para ta Carrera de las Maestras y tos Maestros. Habrá un Sistema de contratación y promoción de maestros. • Se mantienen las becas "Benito Juárez" para estudiantes de preparatorias públicas y becas a estudiantes de escasos recursos.
Acciones propuestas	
	• La Escuela es Nuestra se ampliará a nivel medio superior: La Escuela es Nuestra es un programa que promueve la participación la Comunidad Escolar participa en decidir el uso de los recursos para dignificar las condiciones de los espacios educativos públicos. • Se aumentaran los espacios en educación media superior. • México será potencia tecnológica y de innovación: Impulso a la educación dual. La educación técnica y tecnológica debe ser revalorizada como una opción viable para integrar a los jóvenes a la actividad productiva desde el nivel medio superior. • Se priorizará el impulso a políticas que mejoren el tránsito entre niveles educativos y la permanencia en la educación media superior

Fuente: elaboración propia con base en el Diario Oficial de la Federación (2019) y el Gobierno de la República (2025).

es la continuidad del proyecto de la NEM, así como el Programa de Becas Benito Juárez. En cambio, se plantea la desaparición del sistema para la carrera de las maestras y los maestros que será reemplazado por uno nuevo (Tabla 1).

Las acciones a las que se propone dar impulso en el PND 2025-2030 tienen que ver con la mejora de las condiciones físicas y de los servicios escolares en los planteles de la EMS (el programa La Escuela es Nuestra) así como aumentar los espacios en educación media superior. Por otra parte, se propone impulsar la educación dual, que es una opción educativa de la modalidad mixta para las y los estudiantes de bachillerato tecnológico, profesional técnico y profesional técnico bachiller. Esta acción permitiría fortalecer las carreras de corte tecnológico y vincularlas al sector productivo (Miranda López, 2018). De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2022) el sistema de educación dual en el nivel medio superior tiene como objetivo "integrar de manera ordenada a todas las opciones existentes que ofertan los subsistemas, en coordinación con empresas, cámaras industriales y organismos de cooperación, tanto nacionales como extranjeros".

Por último, se propone fortalecer políticas que permitan el tránsito entre niveles educativos y la permanencia en la EMS. Al respecto, en el siguiente apartado se presenta información estadística que sustenta la importancia de este enunciado.

Prioridad en las políticas que impulsen la permanencia en la EMS (Modelo de tránsito)

La revisión de la información estadística disponible, es una actividad esencial para poder contar con un diagnóstico completo en aras de hacer propuestas de acción de política pública encaminadas a minimizar el número de estudiantes que dejan sus estudios en el nivel medio superior. A continuación, se presentan dos ejercicios (cohortes 2003-2004 y 2007-2008) realizados por la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa para ilustrar la modalidad escolarizada de tránsito escolar en el sistema educativo (Figura 1).[1]

[1] La característica o experiencia común que define los individuos considerados en la cohorte es el ingreso a la educación primaria, evento a partir del cual se hace el seguimiento de la trayectoria educativa a lo largo del tiempo.

Figura 1. Modalidad escolarizada de tránsito escolar de 2003-2004 a 2019-2020 y de 2007-2008 a 2023-2024

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2019, p. 14; 2024, p. 14).

En el primer modelo, se puede apreciar el seguimiento longitudinal de una cohorte de cien estudiantes que inicia sus estudios de primaria en el ciclo escolar 2003-2004 y las estimaciones de cuántos van a concluir estudios superiores en 2019-2020. El número de desafiliaciones (abandonos) temporales o definitivos aparece en un círculo. En este primer modelo, ingresaron a la EMS 70 estudiantes, 18 dejaron los estudios y 52 egresaron de este nivel.

En el segundo modelo, de una cohorte de cien estudiantes que inicia sus estudios de primaria en el ciclo escolar 2007-2008, se estima cuántos concluyen los estudios en el ciclo 2023-2024. En este modelo, ingresaron 84 a la EMS, 26 dejaron los estudios y 55 egresaron de este nivel.

En ambos, las cifras más altas de desafiliación en el modelo de tránsito corresponden al nivel educativo de media superior. El número de alumnos que dejaron los estudios de la EMS en el segundo modelo es ligeramente mayor al registrado en el primero. La comparación de ambos muestra que la desafiliación escolar en la EMS no ha disminuido significativamente.

Estadísticas para dimensionar el problema de la desafiliación escolar en la EMS

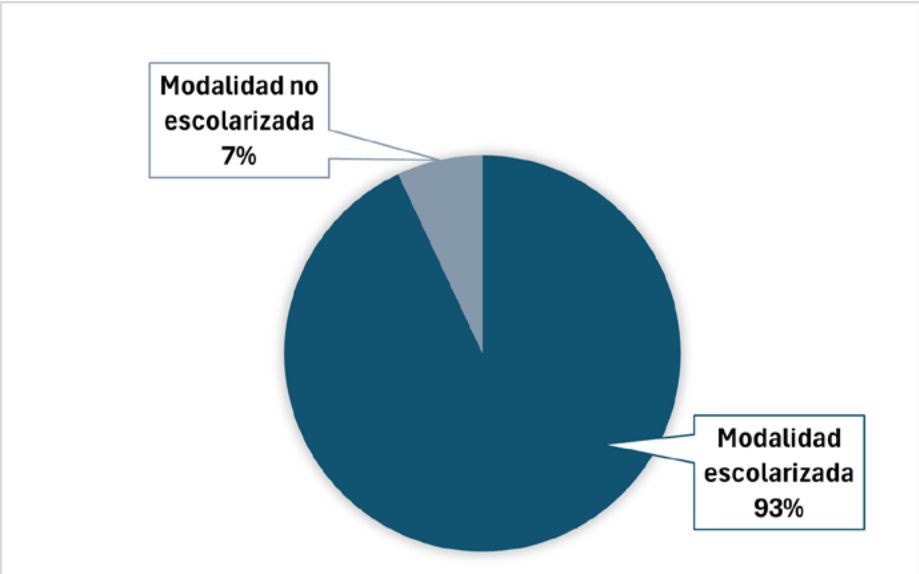
Principales indicadores educativos en la EMS (2012-2013, 2018-2019 a 2023-2024)

Matrícula por tipo de modalidad

Al inicio del ciclo escolar 2008-2009, la matrícula en la educación media ascendía aproximadamente a 3.9 millones de estudiantes. En 2017-2018, alcanzó a 5.2 millones y luego se redujo, en el ciclo 2020-2021, a 4.9 millones debido a los efectos de la pandemia por COVID-19. Al inicio del ciclo 2023 -2024 se observa una clara recuperación y la matrícula ascendía a 5.5 millones de estudiantes, 48 % hombres y 52 % mujeres.

La distribución de la matrícula por tipo de modalidad se mantuvo igual entre 2019-2020 y 2023-2024. El 93 % de los estudiantes cursaban la modalidad

Figura 2. Distribución de la matrícula en la EMS por tipo de modalidad, 2019-2020 y 2023-2024



Fuente: elaboración propia con base la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2019; 2024).

Tabla 2. Matrícula en la EMS, 2019-2020 y 2023-2024

Tipo de Modalidad	2019-2020			2023-2024		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Modalidad escolarizada	5,144,673	49.0	51.0	5,103,342	48.4	51.6
Modalidad no escolarizada	399,935	46.4	53.6	405,230	42.0	58.0
Total	5,544,608	48.8	51.1	5,508,572	47.9	52.0

Fuente: elaboración propia con base en Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2019; 2024).

escolarizada, mientras que el 7 % restante correspondía a la modalidad no escolarizada (Figura 2).

En general, tanto en el ciclo escolar 2019-2020 como en el 2023-2024, el porcentaje de mujeres cursando estudios de EMS era ligeramente superior. Hay diferencias según el tipo de modalidad. Las mujeres representaban el 51 % en 2019-2020 y 51.6 % en 2023-2024. En la modalidad no escolarizada las diferencias en la participación de mujeres y hombres era más acentuada: las mujeres representaban el 53.6 % en 2019-2020 y el 58 % en 2023-2024.

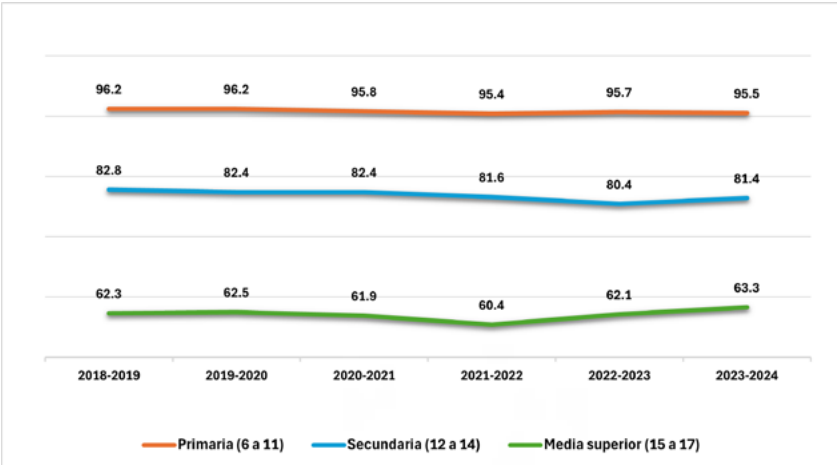
Tasa de cobertura neta y cobertura bruta

En la Figura 3, se presenta la tasa de cobertura neta por nivel educativo para los ciclos 2018-2019 a 2023-2024, definida como el "número de alumnos en un nivel educativo al inicio del ciclo escolar del rango de edad típico correspondiente al nivel educativo, por cada cien en el mismo grupo de edad de la población (6 a 11, 12 a 14 y 15 a 17 años para primaria, secundaria y media superior, respectivamente)". La tasa de cobertura neta permite dar seguimiento al derecho a la educación de adolescentes y jóvenes, ya que el hecho de que estos asistan a la EMS en las edades esperadas disminuye el rezago educativo (MEJOREDU, 2024a, p. 166).

Entre los ciclos escolares analizados, la tasa de cobertura neta disminuyó en comparación con los valores registrados en el ciclo 2018-2019, en todos los niveles educativos hasta el ciclo escolar 2021-2022, debido a la crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia por COVID-19. En 2023-2024, ya es posible observar una recuperación en el valor de este indicador para todos los niveles. Es importante hacer notar que la tasa de cobertura neta en la EMS tiene los valores más bajos (alrededor del 62 %), comparados con los valores de este indicador que se registran en primaria y secundaria, que se encuentran por encima del 80 %. En 2023-2024, la tasa de cobertura neta en la EMS era de 63.3 %.

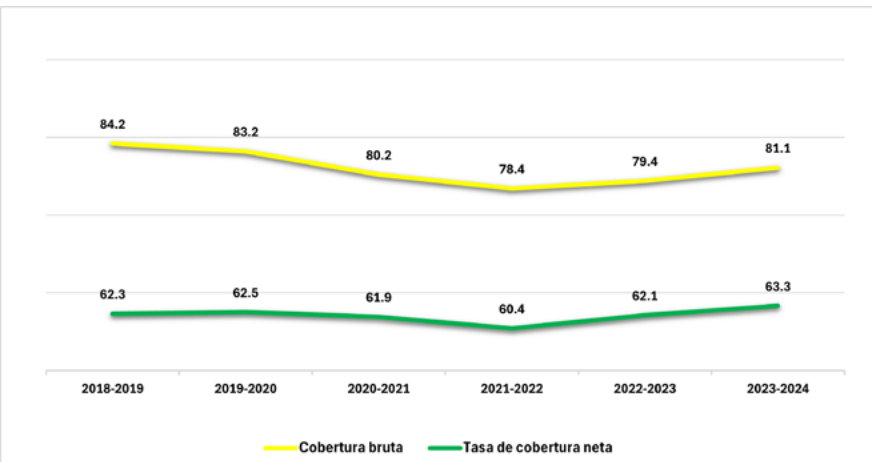
La cobertura bruta se define como el "número total de alumnos en un nivel educativo al inicio del ciclo escolar, por cada cien personas del grupo de población con la edad reglamentaria para cursar ese nivel". Incluye en el numerador

Figura 3. Tasa de cobertura neta por nivel educativo 2018-2019 a 2023-2024 (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en MEJOREDU (2024b) y Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2024).

Figura 4. Educación media superior: cobertura bruta y tasa de cobertura neta 2018-2019 a 2023-2024 (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en MEJOREDU (2024b) y Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2024).

a las personas que están matriculadas para cursar estudios de nivel media superior independientemente de la edad o tiempo que hubiera transcurrido desde que concluyeron el nivel anterior. Los valores de este indicador son mucho más elevados que los de la cobertura neta y, en sentido estricto, esta es una razón, ya que se relacionan dos subconjuntos de población diferentes. Refleja todos los esfuerzos realizados para que la población en su conjunto logre completar la educación media superior (MEJOREDU, 2024b, p. 327).

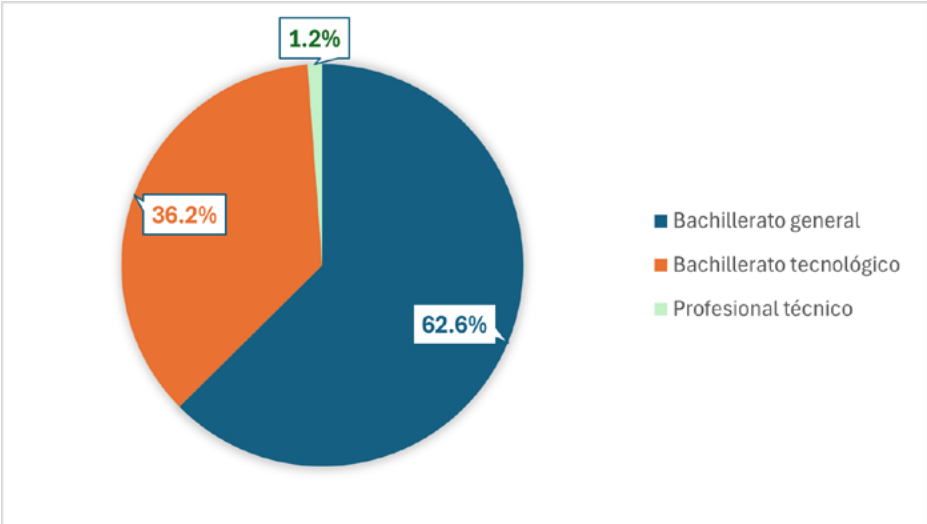
Los valores registrados entre 2018-2019 a 2023-2024, (Figura 4) fluctúan entre el 75 % y el 85 % en el periodo analizado. El valor más alto corresponde al ciclo escolar 2018-2019 (84.2 %), para luego descender hasta 78.4 % debido en parte a los efectos de la pandemia. En 2023-2024 el valor asciende a 81.1 %.

Matrícula en la modalidad escolarizada por tipo de servicio y de sostenimiento

En las figuras 5, 6, 7 y 8 se compara la distribución de la matrícula de la modalidad escolarizada por tipo de servicio y de sostenimiento entre los ciclos 2019-2020 y 2023-2024. En cuanto al tipo de servicio se refiere, la categoría de bachillerato general es la más frecuente (alrededor del 62 %), seguida de bachillerato tecnológico (alrededor del 36 %) y profesional técnico (alrededor del 15 %). No se observan cambios significativos en las distribuciones en ambos ciclos, apenas un ligero aumento en bachillerato tecnológico en el ciclo 2023-2024. Es de esperar que el impulso que se quiere dar a la educación dual en el PND se vea reflejado, en un futuro, en un incremento en las opciones de bachillerato tecnológico y profesional técnico.

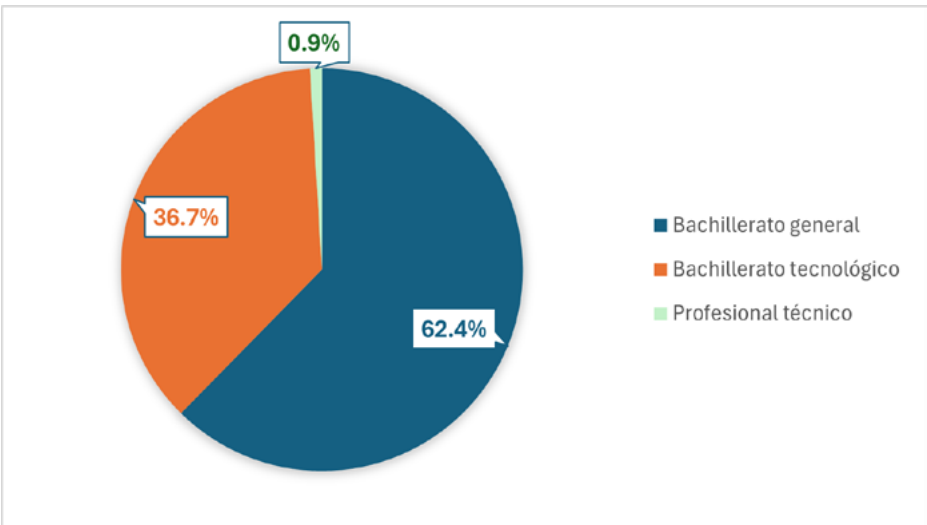
El examen de la distribución de la matrícula por tipo de sostenimiento, comparado entre los ciclos 2019-2020 y 2023-2024, permite apreciar que en el último aumentó la participación de las escuelas públicas, reflejo en parte de los efectos de la pandemia que ocasionaron que muchas escuelas privadas no pudieran mantenerse activas.

Figura 5. Educación media superior por servicio (2019-2020)



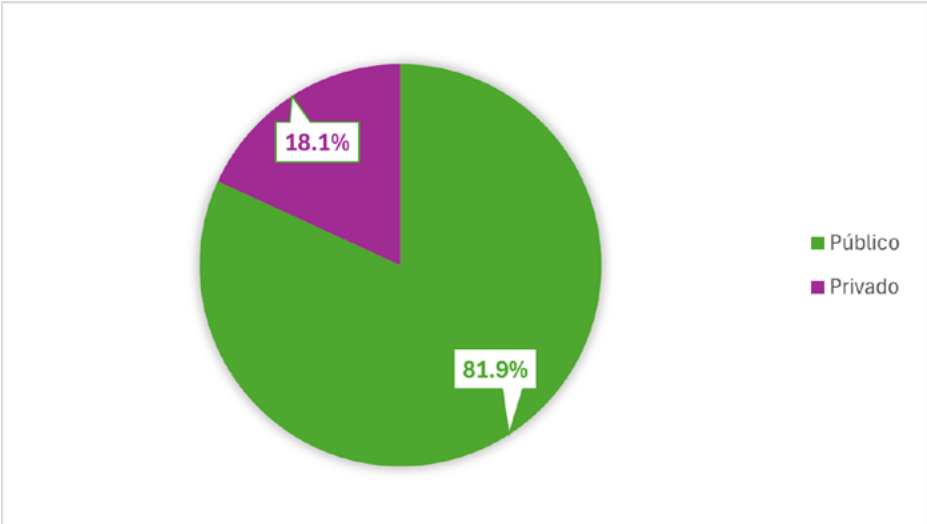
Fuente: Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2019; 2024).

Figura 6. Educación media superior por servicio (2023-2024)



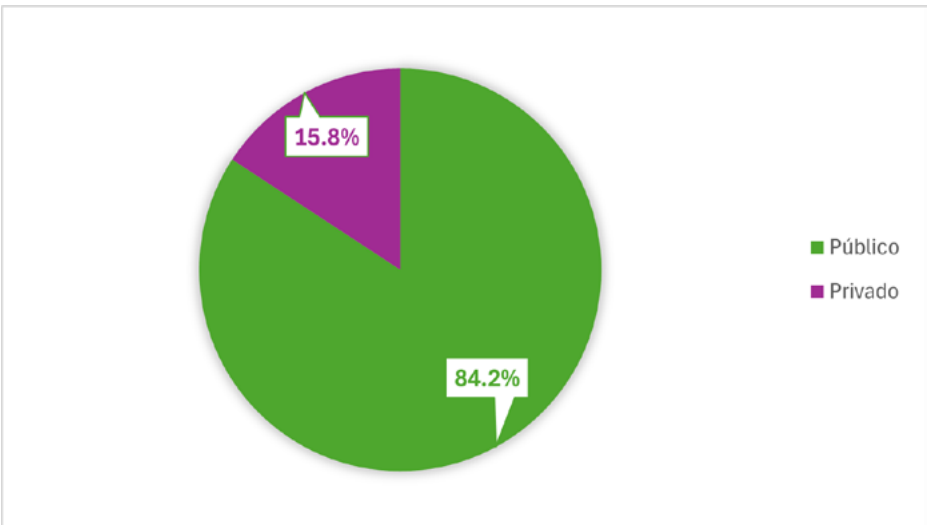
Fuente: Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2019; 2024).

Figura 7. Educación media superior por sostenimiento (2019-2020)



Fuente: Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2019; 2024).

Figura 8. Educación media superior por sostenimiento (2023-2024)



Fuente: Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2019; 2024).

Indicadores educativos en la modalidad escolarizada

Otros indicadores educativos importantes que proporcionan un panorama sobre la situación de la EMS en los últimos ciclos escolares son la tasa de absorción, la de reprobación y la de eficiencia terminal. Los valores de estos indicadores de 2018-2019 a 2023-2024 (absorción) y 2022-2023 (reprobación y eficiencia terminal) permiten señalar lo siguiente:

- La absorción que tenía un valor de 106.3 % en el ciclo escolar 2018-2019 descendió hasta 90.3 % en el ciclo 2021-2022 como resultado de la pandemia, la cual provocó que muchas y muchos jóvenes abandonaran la escuela y buscaran trabajo al terminar la secundaria. En el ciclo 2023-2024, este indicador nuevamente superaba por poco el 100 %.
- La reprobación se mantuvo en valores que fluctúan entre el 12 % y el 12.9 %, excepto en 2019-2020, que fue un dato atípico por ser un valor muy bajo (9 %) debido a que, para contrarrestar los efectos de la pandemia, hubo consenso en dar muchas facilidades para que los estudiantes pudieran continuar sus estudios sin reprobar materias dadas las condiciones del entorno.
- La eficiencia terminal en el periodo analizado, que fluctuaba alrededor del 65 %, se incrementó de manera importante a partir del ciclo 2021-2022 y alcanzó un máximo en 2023-2024.

Tasa de desafiliación escolar en la modalidad escolarizada

La desafiliación escolar se define como el "número de estudiantes que no continúan sus estudios entre dos ciclos escolares consecutivos antes de concluir el nivel o tipo educativo de referencia, por cada cien estudiantes matriculados al inicio del ciclo escolar". Lograr reducir la desafiliación escolar es uno de los principales retos en materia de trayectorias educativas completas en la educación básica dado que mide la proporción de estudiantes que el sistema educativo nacional no es capaz de retener hasta concluir con la educación obligatoria (MEJOREDU, 2024b).

Tabla 3. Indicadores educativos en la EMS, modalidad escolarizada (2018-2019 a 2023-2024)

	Modalidad escolarizada					
Indicador educativo	2018-2019 %	2019-2020 %	2020-2021 %	2021-2022 %	2022-2023 %	2023-2024 %
Absorción[1]	106.3	102.1	91.1	90.3	100.2	103.6
Reprobación[2]	12.9	9.0	12.2	12.7	12.2	
Eficiencia terminal[3]	64.8	66.7	64.9	68.5	72.9	

[1] Absorción: Número de alumnos de nuevo ingreso a primer grado de un nivel educativo, por cada cien alumnos egresados del nivel y ciclo escolar inmediatos anteriores.

[2] Reprobación: Número de alumnos que no lograron adquirir los conocimientos establecidos para aprobar un grado escolar, por cada cien alumnos matriculados al final del ciclo escolar. No se considera a aquellos que se regularizaron antes del inicio del siguiente nivel.

[3] Eficiencia terminal: Número de alumnos que egresan de un determinado nivel educativo en un ciclo escolar, por cada cien alumnos inscritos en la cohorte escolar inicial del mismo nivel.

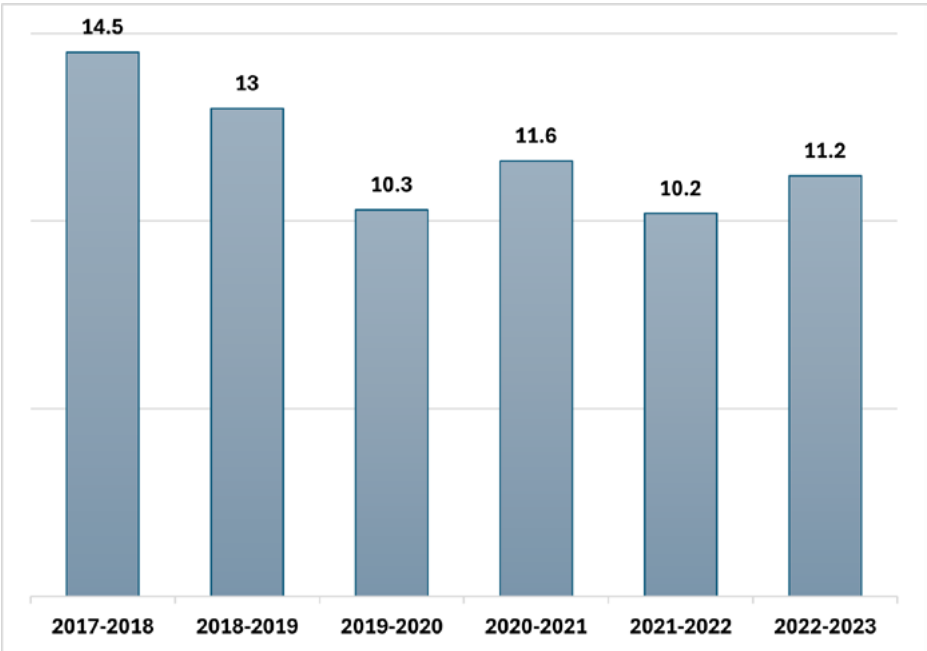
Fuente: elaboración propia con base en la información de la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2019; 2022; 2024).

En el periodo comprendido entre 2018-2019 y 2022-2023, se observa una disminución en la desafiliación escolar del orden de 2.7 puntos porcentuales entre 2018-2019 y 2019-2020 para luego incrementarse ligeramente en 2020-2021. Nuevamente disminuye en 2021-2022 y se incrementa a 11.2 % en 2022-2023.

Estas fluctuaciones a lo largo del tiempo permiten concluir que no hay una tendencia descendente clara, debido al carácter multifactorial y complejo que explica el fenómeno de la desafiliación temporal o definitiva de desvinculación del estudiante de la escuela (modalidad escolarizada o mixta).

Los factores asociados a la decisión de desvincularse de la escuela pueden ser personales, familiares, escolares o comunitarios, por lo cual, contar con información suficiente que permita monitorear las causas, así como evaluar la

Figura 9. Desafiliación escolar 2018-2019 a 2022-2023 (en porcentaje)



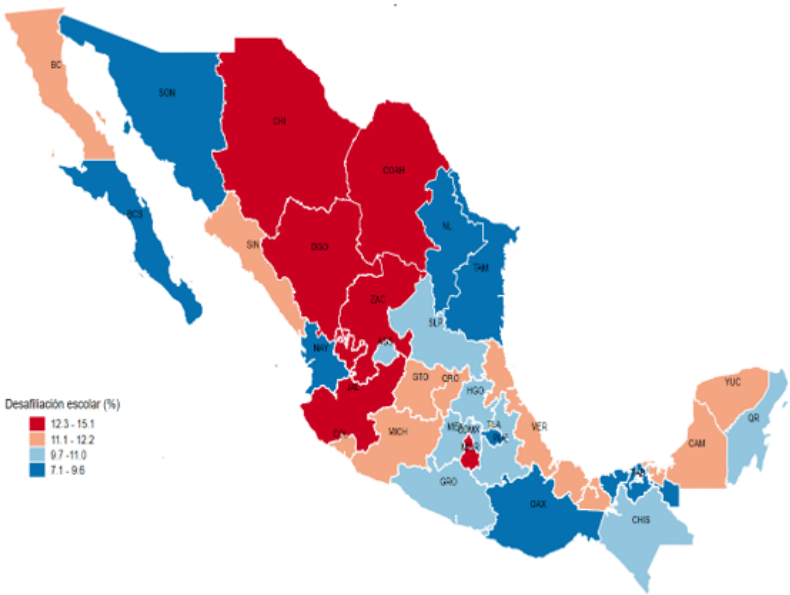
Fuente: elaboración propia con base en MEJOREDU (2024b) y Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2024).

efectividad de las acciones de política pública implementadas para procurar que los estudiantes de la EMS concluyan sus estudios, es prioritario para mejorar las oportunidades que tienen las y los jóvenes.

Desafiliación escolar por sexo y por entidad federativa 2023-2024

Tomar en consideración el género y el territorio como ejes transversales en el análisis de la desafiliación escolar, así como de otros indicadores educativos, permite contar con un diagnóstico más preciso sobre el fenómeno. Al respecto, es interesante observar que hay diferencias en la tasa de desafiliación escolar entre hombres y mujeres, siendo esta más alta entre los hombres. En el ciclo escolar 2022-2023, el valor de este indicador era 13.5 % para los hombres y 9.1 %

Figura 10. Desafiliación escolar por entidad federativa 2022-2023



Fuente: Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2024).

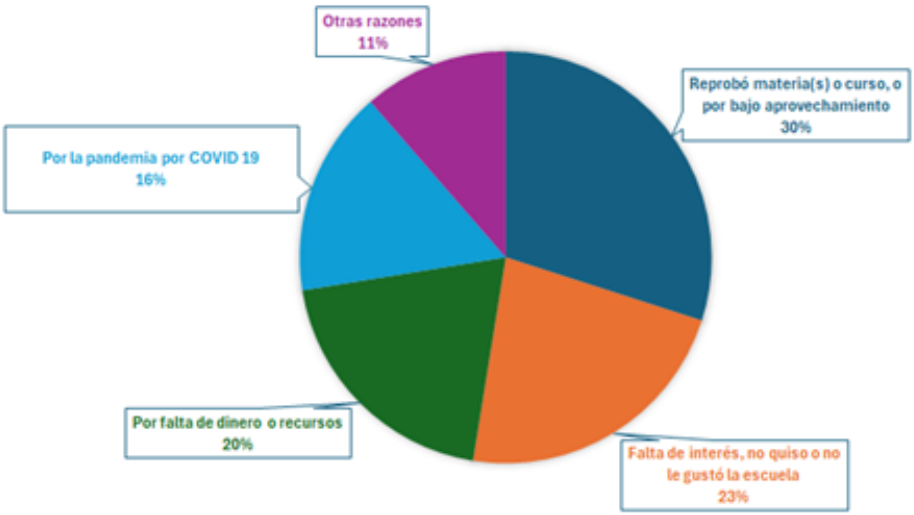
para las mujeres a nivel nacional Estas diferencias en el valor de la tasa de desafiliación entre hombres y mujeres se observan en todas las entidades federativas y, en todos, los casos son los hombres quienes siempre tienen valores más altos.

De acuerdo con Garabito (2018) y López Gómez et al. (2018), citados por MEJOREDU (2024), estas diferencias se explican por los roles de género y las desigualdades en el mercado laboral, al que los hombres ingresan más temprano y requieren menos credenciales que las mujeres para obtener ingresos similares.

El examen de la tasa de desafiliación escolar por entidad federativa en el ciclo escolar 2022-2023 no permite señalar que existe un patrón asociado al nivel de desarrollo económico y a las condiciones socioeconómicas de cada entidad.

Como se puede observar en el mapa (Figura 10), las tasas más altas de desafiliación escolar están en color rojo. En orden de importancia figuran: Ciudad de México (15.1 %), Coahuila (14.0 %), Chihuahua (13.6 %), Zacatecas (13 %), Jalisco (12.8 %), Durango (12.7 %) y Morelos (12.6 %).

Figura 11. Razones por las que la población inscrita en educación secundaria y media superior en el ciclo escolar 2020-2032 no concluyó el grado escolar



Fuente: elaboración propia con base en MEJOREDU (2024b).

Las tasas de desafiliación más bajas están en color azul oscuro y se encuentran las siguientes entidades: Sonora (9.6 %), Tlaxcala (9.6 %), Tamaulipas (9.5 %), Baja California Sur (9.3 %), Oaxaca (9.2 %), Nuevo León (8.9 %), Nayarit (7.1 %) y Tabasco (7.1 %).

Surgen muchas preguntas de investigación para indagar a futuro sobre qué factores explican las diferencias en los valores de la desafiliación escolar por entidad federativa.

Razones asociadas a la desafiliación escolar

Por último, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre el Acceso y Permanencia en la Educación (INEGI, 2022), citados por MEJOREDU (2024b, p. 340), los factores más señalados como causantes del aumento de la desafiliación en los niveles secundaria y EMS (Figura 11) son la reprobación (30 %), la falta de interés o gusto por la escuela (23 %) y por falta de dinero o recursos (20 %). Muy

probablemente, la reprobación y el gusto por la escuela son factores que están estrechamente vinculados y son causas que se refuerzan.

Acciones para abatir la desafiliación escolar en la EMS 2019-2024

Programa presupuestario en EMS

El gasto federal para la EMS en términos reales (en millones de pesos a precios de 2018) ascendía a 97 033 millones de pesos en 2018. Se incrementó paulatinamente en 2019 y en 2020, ya que a partir de 2019 se universalizó el programa de Becas Benito Juárez para Estudiantes de Educación Media Superior. En 2021 y 2022 hubo un ligero descenso en el total asociado a una disminución en el presupuesto destinado a servicios de educación media superior, para luego incrementarse durante 2023 y alcanzar un máximo de 109 595 millones en 2024.

Acciones de política pública para disminuir la desafiliación escolar en la EMS

A continuación, se hace referencia a las acciones de política pública implementadas para atender la EMS y que estuvieron operando en el periodo analizado. Solo se encontró la evaluación de resultados para uno de los programas, tal como se expone enseguida.

Entre las acciones de política pública más relevantes está el Programa de Becas Benito Juárez para Estudiantes de Educación Media Superior, implementado para brindar apoyo económico a los estudiantes que favorezcan la permanencia en la EMS. En 2024, el gasto en este programa representaba el 27.1 % del total del gasto federal en EMS. Hasta el momento, se ha realizado una evaluación de consistencia y resultados de este programa, en que se menciona que en el diseño no se incluye para el monitoreo un indicador que mida la conclusión de los/as alumnos/as en el nivel medio superior (SEP y Althria Consulting Group, 2023).[2]

[2] En 2025 el monto de la Beca ascendía a $1,900 bimestrales que se otorgan por los diez meses que dura el ciclo escolar hasta por un máximo de cuarenta siempre que la o el joven esté inscrito.

Tabla 4. Gasto federal en educación media superior en millones de pesos, a precios de 2018

Programa pesupuestario Educación Media Superior	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Servicios de Educación Media Superior	40,275.1	38,395.1	38,058.4	36,548.4	37,889.1	39,740.3	42,614.2
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior	0.0	24,170.4	29,574.9	29,116.6	28,533.9	28,072.7	29,650.1
Subsidios para organismos descentralizados estatales	28,788.2	28,248.1	28,534.8	27,882.9	26,993.7	24,898.6	25,391.5
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	4,497.5	4,484.8	4,530.8	4,438.2	4,256.9	4,421.8	4,367.0
Otros	23,472.6	6,514.6	5,678.3	5,670.2	5,244.5	5,457.6	7,502.4
Total	97,033.4	101,813.0	106,377.2	103,656.3	102,918.1	102,591.0	109,525.2

Fuente: elaboración propia con base en MEJOREDU (2024a; 2024b, p. 56).

El Sistema de Alerta Temprana (SAT) es otra iniciativa que surge como respuesta a la preocupación por mitigar la posible pérdida de aprendizaje tras la pandemia. A nivel internacional se reconoce la importancia de identificar a los estudiantes cuyas trayectorias escolares estén en riesgo. El SAT constituye una herramienta valiosa para prevenir la desafiliación escolar a partir de la observación de factores o variables específicas y planificar acciones que favorezcan la permanencia de los estudiantes en riesgo (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2022).

Los SAT han logrado cierto nivel de consolidación en Europa y en los Estados Unidos. En América Latina se destacan los casos de Chile, Costa Rica, Argentina, Brasil y México. En el caso de Costa Rica, se utilizan "diversos algoritmos predictivos o informativos para determinar qué factores están asociados con la vulnerabilidad en los estudiantes y aumentan el riesgo de que abandonen los estudios" (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024, p. 11). Para un adecuado uso, se requiere capacitar a directores escolares, asesores pedagógicos y directores regionales. Los datos se centralizan en una plataforma digital y los expedientes de cada estudiante se mantienen actualizados.

En Chile este sistema se impulsó en 2019. Su objetivo es prevenir el abandono de los estudiantes del séptimo hasta el último año de secundaria. Combinan datos de distintas fuentes y sectores, como los del sistema educativo, de salud, los hogares y del censo nacional, con lo que se construyen cuatro dimensiones: individual, familiar, escolar y comunitario (Larraín, 2021, citado en CEPAL, 2024, p. 11). Persisten desafíos con la familiarización del personal con la herramienta.

Esos sistemas no solo alertan ante posible riesgo de abandono, sino que ofrecen guías de intervención dirigidas a los estudiantes. Asimismo, en los municipios que se adhirieron a este sistema (caso de Brasil), el abandono disminuyó de manera significativa (CEPAL, 2024).

A nivel nacional se propone mediante este sistema, la detección oportuna de estudiantes en riesgo para intervenir mediante acciones académicas o de orientación psicosocial dirigidas a los alumnos y sus padres (MEJOREDU, 2024b, p. 344).

El Programa Construye-T es parte de una estrategia de fortalecimiento de las trayectorias educativas y acompañamiento de los estudiantes de EMS.

Los planteles participantes deben otorgar apoyo y orientación psicosocial a los alumnos que lo soliciten o que manifiesten problemas de salud emocional (Gobierno de México, 2015).

El Sistema Nacional de Tutorías Académicas consiste en contar con una red de tutores que proporcionen acompañamiento a los estudiantes. La tutoría académica es el acompañamiento académico de los y las estudiantes, desde que ingresan hasta que concluyen sus estudios en el nivel medio superior y es realizado por un profesor que asume el papel de *tutor grupal*, quien de manera individual o grupal les brinda orientación para lograr técnicas de estudio eficiente, desarrollar competencias y hábitos de estudio, además de desplegar estrategias para enfrentar las dificultades que enfrentan. También está la figura del *asesor docente*, quien es un docente de asignatura que brinda apoyo académico a quienes lo requieren en el área de su competencia. Asimismo, se promueve la *tutoría entre pares*, que es el apoyo académico que pueden proporcionar los estudiantes destacados a sus compañeros con problemas de aprendizaje (MEJOREDUb, 2024)

El Programa de Orientación Vocacional promueve que los planteles proporcionen información a las y los alumnos para que elijan la carrera a cursar, seleccionen el área del bachillerato de acuerdo con sus intereses académicos o facilitan su incorporación al mercado laboral (Subsecretaría de Educación Media Superior, s. f.).

El Programa de Fomento a la Lectura en educación media superior tiene el propósito de que las y los estudiantes puedan disfrutar más de la lectura y esto tenga un impacto favorable en el desempeño escolar.

Reflexiones y propuestas basadas en experiencias internacionales para atender la desafiliación escolar en la EMS

Consideramos que, ante un problema complejo, multifactorial y persistente en la EMS, como es la desafiliación escolar, se requiere incorporar métodos novedosos empleando las innovaciones tecnológicas como herramientas que permiten reformular o complementar las estrategias de intervención en materia de

política educativa que buscan incrementar la retención escolar en este nivel de escolaridad en México.

En primer lugar, coincidimos con otros autores en que las propuestas de acción de política educativa requieren contar con evaluaciones sobre el funcionamiento de las intervenciones ya implementadas, para hacerse de un diagnóstico más preciso de su contribución práctica y disminuir la desafiliación escolar; esto es conocer los alcances y limitaciones de los efectos de las intervenciones y verificar si estas se complementan de manera adecuada.

En segundo lugar, consideramos importante la revisión de experiencias y propuestas que se han llevado a cabo a nivel internacional, y que han logrado reducir los niveles del indicador de desafiliación escolar.

La revisión que realizamos nos permite enfatizar la importancia de adoptar un "enfoque preventivo" para atender el problema en vez de con un enfoque "reactivo". Los hallazgos muestran que el uso de tecnologías y la introducción de la inteligencia artificial generativa (IAG) pueden incrementar la eficiencia de las intervenciones basadas en la información de seguimiento de las y los estudiantes, disponible en los planteles de EMS en México y en el que está basado el SAT o los sistemas para la gestión educativa (SIGED). Al respecto, en varios países de la región latinoamericana se han venido fortaleciendo este tipo de sistemas, incluso antes de la llegada de la pandemia (UNESCO, 2021).

Un requisito indispensable es disponer de datos actualizados y completos. Es decir, se requiere de "la calidad de los datos, su preprocesamiento preciso y la selección rigurosa de características" (Pecuchova y Drlik, 2023, p. 3223), así como mantener actualizado el expediente de cada estudiante (CEPAL, 2024). Estas acciones permitirían contar con los insumos necesarios para el diseño, entrenamiento de algoritmos (utilizando IAG) y el procesamiento de modelos para estimar las probabilidades de desafiliación escolar.

También se debe promover el acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), fortalecer las habilidades en competencias digitales de los docentes y del personal administrativo que está a cargo de la recolección de la información que alimenta los sistemas.

Reflexión sobre programas o estrategias para atender la desafiliación y la reprobación escolar

Entre los principales factores asociados a la desafiliación escolar en la EMS se encuentra la reprobación o el bajo aprovechamiento. Consideramos que las políticas educativas, los programas o los proyectos se deben concentrar en atenderlas mediante la implementación de estrategias de tutorías personalizadas o en grupos, pero focalizadas según las necesidades de los estudiantes y de manera preventiva y no reactiva.

Al respecto, para atender la reprobación o el bajo aprovechamiento de estudiantes de manera proactiva, se requiere implementar durante las primeras semanas de inicio del semestre, o al momento de la inscripción, una evaluación diagnóstica a todos los estudiantes para identificar a aquellos que van a requerir acompañamiento desde el principio. A partir de estos resultados, se puede planear el apoyo a los estudiantes y establecer cursos de nivelación a más tardar durante el segundo mes del primer semestre.

Los resultados de la aplicación del diagnóstico y sobre el desempeño en los cursos de nivelación, así como el registro de inasistencias, son datos que se deben sistematizar como parte de los SIGED, para que permita su análisis de manera inmediata o incluso en tiempo real.

Este proceso dinámico y en etapa temprana se ve retroalimentado con resultados de la evaluación formativa[3] de las materias regulares del semestre y que tiene carácter permanente, de manera que durante ese primer periodo se puedan seleccionar alternativas específicas de apoyo según las necesidades que se vayan detectando en los estudiantes. En ese sentido, además de ser acciones continuas, se incluyen procesos de seguimiento o monitoreo. Lo deseable es que todos estos resultados se integren en un sistema de información actualizado.

[3] Entre los principios de la NEM, se enfatiza la evaluación formativa (Díaz-Barriga, 2024) que requiere realizarse "de manera inmediata directamente coordinada con la actividad del alumno durante su desarrollo" (Mottier López, 2010, p. 50). La evaluación formativa puede desarrollarse sin instrumentos (observación de la interacción) o empleando herramientas que permitan cumplir los criterios de pertinencia, validez y fiabilidad para evaluar competencias y aprehender su multidimensionalidad (De Kelele y Gerard, 2005, citado en Mottier López, p. 57).

Otras sugerencias que podrían para revertir estos problemas académicos son:

- Gestionar el involucramiento de padres o tutores (Espínola y Claro, 2010).
- Fortalecer capacidades didácticas de docentes para fomentar aprendizajes activo y práctico.
- Brindar apoyo emocional con estrategias que promuevan empatía, escucha activa y la comunicación entre estudiantes y docentes (CENGAGE, 2025).
- Establecer un programa de asesoría en línea y asincrónico.
- Dotar a las instituciones de EMS de un mejor acceso a TIC e internet.
- Fortalecer habilidades digitales de docentes, directores y trabajadores administrativos de las instituciones de EMS.
- Establecer acuerdos entre instancias del sistema de educación mexicano que permitan integrar los diferentes subsistemas de información de la EMS.

Es conveniente que las estrategias cuenten con la participación de diferentes actores, es decir, que participe la comunidad escolar (docentes, directivos escolares, personal administrativo y padres de familia), así como también organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales y estatales, mediante el fomento de actividades recreativas, los negocios o empresas locales para las prácticas laborales, "organizaciones y servicios que puedan prestar apoyo complementario al de la escuela" (Espínola y Claro, 2010, p. 272). Todos estos deben conformar las redes de apoyo para los estudiantes de EMS.

Enfoque preventivo o predictivo para las políticas educativas

La variable tiempo es muy importante para atender el problema de la desafiliación escolar en la EMS. Los resultados de diferentes investigaciones revelan que los y las estudiantes con este problema son detectados, en la mayoría de los casos, durante el primer semestre o año de estudios (Aguilar y López, 2023; Barradas-Arenas et al., 2021; Serra, Perchinunno y Bilancia, 2018).

Esta situación tiene implicaciones importantes para el diseño e implementación de políticas o estrategias que buscan solucionar la problemática. El margen

para actuar se reduce a un semestre, lo que se denomina "atención temprana", que incluye el periodo antes que comience el curso o durante el primer año (Del Bonifro et al., 2020). Una alternativa factible es el enfoque proactivo que se anticipa al problema. Lo anterior es posible con la incorporación de modelos, técnicas y herramientas vinculadas a la predicción empleando herramientas de IAG y sustentados en sistemas de información robustos, integrales, actualizados e interoperables en distintas plataformas. Este enfoque también se denomina predictivo porque intenta abordar la incertidumbre con antelación (Lambrechts, Demeulemeester y Herroelen, 2008).

En la última década han cobrado impulso los estudios para predecir el rendimiento estudiantil, utilizando algoritmos de *data mining* (DM) y *machine learning* (ML), que han derivado en "dos nuevos campos de estudio: educational data mining (EDM) y *learning analytics* (LA)" (Karalar, Kapucu y Gürüler, 2021, p. 3). Los principales temas de LA son la predicción del rendimiento, el apoyo en la toma de decisiones para docentes y estudiantes, la detección de patrones de comportamiento, el modelo de aprendizaje y la predicción del abandono escolar; mientras que la EDM se centra en el desarrollo de modelos para mejorar la experiencia de aprendizaje y la efectividad institucional (Karalar, Kapucu y Gürüler, 2021).

Experiencias en el uso de la IAG en la prevención de la desafiliación escolar

Si bien es cierto que la literatura a nivel internacional se refiere al uso de la IAG en la educación de nivel superior, consideramos que su uso se puede adaptar a la EMS presencial en el caso de México.

El modelo predictivo en tiempo real (Baneres, Rodríguez-González y Guerrero-Roldán, 2023) identifica a las y los estudiantes potenciales en riesgo de abandono. Esta predicción es la base para diseñar y aplicar mecanismos de intervención que reviertan la situación de riesgo. Este tipo de modelo "tiene el potencial de capturar las diferencias individuales entre los alumnos e identificar lo antes posible a los que están en riesgo para proporcionar intervenciones oportunas y personalizadas" (p. 485). Está basado en algoritmos de aprendizaje

automático que detecta a los estudiantes en riesgo de reprobar un curso. Las variables que emplea tienen que ver con el perfil de estudiante, el promedio de calificaciones, los cursos del semestre actual, el desempeño en el curso, el flujo de clics de las acciones diarias de los estudiantes dentro de un sistema de gestión de aprendizaje, entre otras características.

Otra propuesta son las técnicas de aprendizaje automático que utilizan algoritmos de clasificación supervisada (Serra, Perchinunno y Bilancia, 2018). Las cuales señalan que el mayor porcentaje de abandono ocurren entre el primero y segundo año de estudios. La variable dependiente es la ocurrencia o no ocurrencia del abandono y las independientes, el lugar de nacimiento, el tipo de curso realizado, el lugar de residencia, el sexo, la edad, el apoyo financiero entre, otras (Serra, Perchinunno y Bilancia, 2018, p. 31). Se emplean técnicas de regresión logística, así como diferentes algoritmos.

La EDM ha mostrado resultados prometedores respecto a características sociológicas, económicas o educativas para predecir el rendimiento académico (Márquez-Vera, Romero y Ventura, 2011).

De igual manera, en la investigación elaborada por Del Bonifro y colaboradores (2020), se utilizan herramientas de las técnicas de aprendizaje automático que permiten estimar el riesgo de abandono durante la fase de solicitud o durante el primer año de estudios, porque es este periodo uno de los más críticos para la desafiliación escolar (Nicolae-Bogdan et al., 2015). Se consideran datos personales y académicos (p. 129). No se utiliza un modelo predictivo específico, sino que se contemplan varias técnicas de aprendizaje automático para construir una línea base y evaluar el desafío del problema que se analiza.

Referencias

Aguilar, N. I. y López, N. (2023). *Prevención de la reprobación escolar en el CCH desde la perspectiva estudiantil y docente*. UNAM.

Baena, G. (2016). *Metodología de la investigación*. Patria.

Baneres, D., Rodríguez-González, M. E. y Guerrero-Roldán, A. E. (2023). A Real-Time Predictive Model for Identifying Course Dropout in Online Higher Education. *IEEE Transactions on Learning Technologies, 16*(4), 484-499.

Barradas-Arenas, U. D., Hernández-Chan, G. S., Soto-Valenzuela, A., Canto-Rodríguez, J. C. (2020). Aplicación móvil de apoyo para la disminución del ausentismo escolar en la educación media superior. *Revista Internacional de Investigación e Innovación Tecnológica, 7*(42), 35-52.

Becker, G. (1964). *Human capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. National Bureau of Economic Research; Columbia University Press.

Castro, M. E. (2017). *Avances y desafíos de la política educativa para la atención al abandono escolar de los jóvenes mexicanos*. CLABES.

CENGAGE. (2025, 12 de mayo). *Cuatro acciones para ayudar a los estudiantes rezagados*. https://cengagelatam.editorialdc.com/cuatro-acciones-para-ayudar-a-los-estudiantes-rezagados/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Prevención y reducción del abandono escolar en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. (2023). *Intervención formativa. Tutoría académica: Rutas para el acompañamiento a estudiantes* (1.ª ed.).

Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. (2024a). *Indicadores nacionales de la mejora continua de la educación en México. Cifras de los ciclos escolares 2018-2019 a 2022-2023. Anexo técnico*. https://entredocentes.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/anexo-principales-hallazgos-24.pdf

Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. (2024b). *Indicadores nacionales de la mejora continua de la educación en México. Cifras de los ciclos escolares 2018-2019 a 2022-2023. Principales hallazgos*. https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/principales-hallazgos-24.pdf

De los Heros Rondenil, M. G., Zurita Rivera, Ú. y Valenti Nigrini, G. (2020). Reformas e intervenciones de política educativa en la educación media superior de México: 2000-2018. En *Estado de la educación secundaria en*

América Latina y el Caribe. Aportes para una mirada regional (1.ª ed., p. 280). FLACSO.

Del Bonifro, F., Gabbrielli, M., Lisanti, G. y Zingaro, S. P. (2020). Student Dropout Prediction. En I. I. Bittencourt, M. Cukurova, K. Muldner, R. Lockin y E. Millán (Eds.), *Artificial Intelligence in Education. 21st International Conference, AIED 2020. Part. I* (pp. 129-140). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-52237-7_11

Diario Oficial de la Federación. (2008). *Acuerdo número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. 26 de febrero de 2008. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php%3Fcodigo%3D5061936%26fecha%3D26/09/2008#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. (2012). *Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 9 de febrero de 2012. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. (2013). *Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 26 de febrero de 2013. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. (2019). *Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa*. 30 de septiembre de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019#gsc.tab=0

Díaz-Barriga, A. (2024). *La evaluación formativa es un reto pedagógico-didáctico en el trabajo docente*. SEP.

Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa y Secretaría de Educación Pública. (2020). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2019-2020*. https://planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf

Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa y Secretaría de Educación Pública. (2021, agosto). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2020-2021*. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2020_2021_bolsillo.pdf

Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa y Secretaría de Educación Pública. (2023, septiembre). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2022-2023*. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2022_2023.pdf

Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa y Secretaría de Educación Pública. (2024, septiembre). *Principales cifras del sistema educativo nacional, 2023-2024*. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2023_2024_bolsillo.pdf

Espínola, V. y Claro, J. P. (2010). Estrategias de prevención de la deserción en la Educación Secundaria: perspectiva latinoamericana. *Revista de Educación* (1), 257-280.

Flores Hernández, N. I. (2023). *Avances de investigación "Evaluación del programa Construye T para el desarrollo de habilidades socioemocionales en el CECyTEH plantel Tetepango, a partir del modelo CIPP"*.

Gobierno de México. (2015). *Programa Construye T*. https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/programa-construye-t-4598

Gobierno de México. (2025). *Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/981072/PND_2025-2030_v250226_14.pdf

Hernández, J. del C. (2023). La deserción escolar en la educación media superior. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 7*(6), 1676-1700. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i6.8801

Karalar, H., Kapucu, C. y Gürüler, H. (2021). Predicting Students at Risk of Academic Failure Using Ensemble Model During Pandemic in a Distance

Learning System. *International Journal of Educational Technology in Higher Education, 18*, 1-18. https://doi.org/10.1186/s41239-021-00300-y

Lambrechts, O., Demeulemeester, E. y Herroelen, W. (2008). Proactive and Reactive Strategies for Resource-Constrained Project Scheduling with Uncertain Resource Availabilities. *Journal of Scheduling, 11*, 121-136. https://doi.org/10.1007/s10951-007-0021-0

Márquez-Vera, C., Romero, C. y Ventura, S. (2011). Predicting School Failure Using Data Mining. En M. Pechenizkiy, T. Calders, C. Conati, S. Ventura, C. Romero y J. Stamper, (Eds.), *The 4th International Conference on Educational Data Mining* (pp. 271–276).

Martínez, A. (2025). Evaluación de políticas educativas en México y América Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 55*(2), 7-10.

Martínez, A., Velázquez C. y Rocha, D (2025). Seguimiento y evaluación ciudadana de la política educativa en México: Una propuesta a partir del Programa Sectorial de Educación. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 55*(2), 115-144.

Miranda López, F. (2018). Abandono escolar en educación media superior: Conocimiento y aportaciones de política pública. *Sinéctica Revista Electrónica de Educación, 51*, 22.

Mottier López, L. (2010). Evaluación formativa de los aprendizajes: síntesis crítica de los trabajos francófonos. En R. Anijovich, *La evaluación significativa* (pp. 43-71). Paidós.

Nicolae-Bogdan, S., Halland, R., Igel, C. y Alstrup, S. (2015). High-School Dropout Prediction Using Machine Learning: A Danish Large-scale Study. *European Symposium on Artificial Neural Networks, Computational Intelligence and Machine Learning*. Bruges, Belgium, 22 al 24 de abril de 2015.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021). *Los sistemas de alerta temprana para prevenir el abandono escolar en América Latina y el Caribe*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380354

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2022). *Sistemas de alerta temprana (SAT) basados en los sistemas de información para la gestión educativa (SIGED)*. UNESCO.

Pecuchova, J. y Drlik, M. (2023). Predicting Students at Risk of Early Dropping Out from Course Using Ensemble Classification Methods, Procedia Computer Science. *Science Direct, 225*, 3223-3232. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877050923014746)

Ruiz-Ramírez, R., García-Cué, J. L. y Pérez-Olvera, M. A. (2014). Causas y consecuencias de la deserción escolar en el bachillerato: caso Universidad Autónoma de Sinaloa. *Ra Ximhai, 10*(5), 51-74.

Schultz, T. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review, 51*(1), 1-17.

Secretaría de Educación Media Superior. (2022). *Modelo mexicano de formación dual. Metodología y criterios para la implementación de los programas de educación dual*. https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/12345/2/images/Metodologia-y-criterios-para-implementacion.pdf

Secretaria de Educación Pública y Althria Consulting Group. (2023). *Evaluación de consistencia y resultados 2022-2023. Beca Universal para estudiantes de educación media superior Benito Juárez*. http://www.dgadae.sep.gob.mx/EEPF/doc/EvaluacionesExternas/2023/2023_EvE_IF_S311.pdf

Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Oxford University Press.

Sen, A. (1998). Capital humano y capacidad humana. *Cuadernos de Economía, 17*(29), 67-72.

Serra, A., Perchinunno, P., y Bilancia, M. (2018). Predicting Student Dropouts in Higher Education Using Supervised Classification Algorithms. En O. Gervasi, B. Murgante, S. Misra, E. Stankova, C. M. Torre, A. M. Rocha, D. Taniar, B. O. Apduhan, E. Tarantino y Y. Ryu (Eds.), *Computacional Science and Its Applications-ICCSA 2018. Part. III* (pp. 18-33). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-95168-3_2

Subsecretaría de Educación Media Superior. (S. f.). *Programa de orientación vocacional*.

Tuirán, R. y Hernández, D. (2016, marzo 23). Desafíos de la educación media superior en México. *Este País*. https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/desafios-de-la-educacion-media-superior-en-mexico/

Implicaciones de la extinción de la evaluación de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior en el sistema educativo mexicano

Mabel Osnaya Moreno
ICE-UAEM

Resumen: En este capítulo, se abordará qué fue el examen de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS) para posteriormente mencionar cómo se ha percibido al educando de la educación media superior (EMS) en los planes nacionales de desarrollo (PND) y en los programas sectoriales de educación (PSE) desde la creación de la COMIPEMS y su examen único de ingreso a las escuelas de educación media superior de la zona metropolitana del valle de México (ZMVM), y continuar con el recorrido en la concepción que se tiene de los educandos al ingresar a la EMS desde los sexenios 2012 hasta el actual. Todo ello, en aras de entender por qué se creó, qué ha llevado a finalizar su existencia en el año 2025 y cuáles han sido las implicaciones de su extinción en el sistema educativo mexicano.

Palabras clave: COMIPEMS, evaluación, acceso a la educación.

La Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS) surgió el 16 febrero 1996 mediante un convenio de colaboración entre las instituciones públicas del área metropolitana de la Ciudad de México (antes Distrito Federal) y 21 municipios conurbados del Estado de México. Las instituciones públicas que ofertaron el nivel medio superior fueron la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) , el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), el Colegio de Bachilleres (CoBach), el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), la Secretaría de Educación Pública (SEP; Dirección General del Bachillerato, Dirección General de Educación Tecnológica Industrial y Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria), así como la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar del Estado de México. La función de la COMIPEMS era realizar anualmente el concurso de asignación a la educación media superior (EMS) de la ZMVM a través de un examen estandarizado.

El 19 de febrero de1996, tres días después de haber firmado el convenio, las mismas instituciones suscribieron otro convenio de colaboración, esta vez con el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. (CENEVAL), fundado en febrero de 1994. En dicho convenio, se establecieron las bases "conforme a las cuales este centro llevaría a cabo el diseño y calificación del examen de ingreso a la educación media superior (EMS) [...], que sería utilizado en el concurso de selección a que convocaban las propias instituciones". En ese convenio, además de la representación de las instituciones educativas, se añadió la firma de las siguientes dependencias de la SEP: Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, Educación e Investigación Tecnológicas y Servicios Educativos para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

El argumento empleado para la creación del convenio fue que era la manera de dar respuesta a la necesidad de un proceso de selección transparente y equitativo para la asignación de lugares en las escuelas de EMS en la ZMVM con un solo pago y procedimiento de registro.

Fue en 1996 cuando se realizó por primera vez este concurso de asignación. En su momento, la COMIPEMS señaló que entre sus ventajas estaban:

- Igualdad de oportunidades: todos los estudiantes tienen las mismas posibilidades de obtener un lugar en la escuela de su preferencia, independientemente de su origen socioeconómico o lugar de residencia.
- Transparencia: los criterios de selección son claros y objetivos.
- Eficiencia: el proceso de admisión es sencillo y rápido.
- Evita la duplicidad de registros y el desgaste que representaba la presentación de varios exámenes de admisión.
- Distribución de todos los demandantes entre todas las opciones disponibles, respetando siempre sus aspiraciones y decisiones.
- Único criterio de asignación: el resultado obtenido en el examen y el orden de la elección de cada aspirante.
- Como en todos los años anteriores, ningún aspirante es asignado a una opción no solicitada por él.
- Permite a las instituciones conocer la demanda real y su orientación, para responder, de la mejor manera posible, de acuerdo con sus posibilidades a las necesidades y deseos de sus futuros estudiantes.

En 1997, se estableció la categoría "con derecho a otra opción" (CDO) que permitía, a quienes no habían sido asignados en alguna de las opciones solicitadas, elegir entre las opciones educativas que todavía contaban con lugares después de la publicación de los resultados. Al mismo tiempo, se evitó asignar aspirantes a opciones que no les interesaban y no habían solicitado.

Es así que, a través de este examen, la COMIPEMS ofertó 735 opciones de EMS en 487 planteles ubicados en la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Ahora bien, iniciemos el recorrido a partir del sexenio de 2006, sin dejar de lado el sexenio en el que se origina el COMIPEMS (1995-2000), a fin de vislumbrar la concepción que de los educandos se tiene.

Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000), en su PND abordó la educación desde el rubro "la política social", con el subtema de "desarrollo social-ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos". Este PND señaló que la Constitución establecía el derecho de todos los mexicanos a una educación básica gratuita, obligatoria y laica; planteó buscar, mediante las inversiones sociales,

la posibilidad de registrar incrementos importantes en los niveles de educación, salud y productividad, lo que posibilitaría el acceso a empleos permanentes y mejores ingresos. En el PND se propuso también diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, a la primaria y a la secundaria; aún no consideró como educación obligatoria la EMS, propuso además elevar sustancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica y reducir las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública básica.

Se reportó que, en materia de educación, aunque se había ampliado significativamente la infraestructura para que todos los niños en edad escolar cursaran la escuela primaria, el país seguía teniendo un nivel relativamente bajo de escolaridad y de aprovechamiento. Más de seis millones de mexicanos de quince años en adelante eran analfabetos. La población con los índices más altos de rezago educativo se encontraba en zonas y situaciones que dificultaban su acceso al servicio, su permanencia a lo largo del ciclo escolar y su conclusión. Había más de dos millones de niños de seis a catorce años que no asistían a la escuela. La eficiencia terminal nacional en primaria era de 62 %. Se reconoció que uno de los grupos de mexicanos con desventaja social era el de los jóvenes, quienes eran afectados por la falta de oportunidades de educación y empleo.

El nivel de escolaridad promedio de la población económicamente activa (PEA) era de siete años, lo que constituyó una base precaria para impulsar aumentos sostenidos de la productividad e ingresos reales de la población; más aún ante la acelerada innovación tecnológica y la creciente competencia internacional.

En este periodo, se consideraba que la PEA era una población cuya edad fluctuaba entre 15 y 64 años. Se estimó que, en 1995, la PEA sería de 35 millones de personas (24 millones de hombres y 11 millones de mujeres). Las proyecciones de este PND sugerirían que durante el periodo 1995-2000, la PEA tendría un incremento promedio anual de poco menos de un millón de personas.

Se hizo énfasis en una educación para el desarrollo comunitario y el trabajo productivo. Para ello, planteó rediseñar los programas de formación para el trabajo, mediante una estructura flexible que permitiera seleccionar las opciones educativas idóneas, para una incorporación más provechosa y una mayor

movilidad en el mercado de trabajo. Esto facilitaría la alternancia de estudio y trabajo, haría de la educación una actividad permanente a lo largo de la vida. Se estimularía la existencia de sistemas de aprendizaje flexibles-modulares, que permitieran la adaptación a nuevas tecnologías y su constante actualización. De manera coordinada con los sectores productivos, se establecerían normas de certificación de competencias laborales, tanto para las habilidades adquiridas empíricamente como para las obtenidas en el sistema formal. Se promovería la vinculación sistemática entre la planta productiva y la comunidad educativa. Este plan propuso dar un impulso sin precedentes a la formación para el trabajo, conforme a los lineamientos enunciados en el desarrollo económico, con el fin de fomentar la productividad y la expansión de oportunidades a mayores ingresos.

El gobierno federal se propuso:

- Dotar de recursos crecientes a las instituciones de educación media superior y superior en sus distintas modalidades; promover fuentes adicionales de financiamiento; fomentar la expansión de la matrícula bajo los requisitos de aptitud y vocación; estimular la actualización de programas de estudio; impulsar la renovación de métodos de enseñanza y mejorar los servicios de apoyo al aprendizaje.
- Aprovechar las telecomunicaciones para ampliar la cobertura educativa; se estimularían los sistemas de enseñanza abiertos y semiabiertos, de manera especial, se fortalecerían los programas dirigidos a la formación de profesores. La calidad del bachillerato fue decisiva para alcanzar la excelencia en la formación profesional superior. Por ello, los programas de educación media superior se revisarían para facilitar la promoción de los estudiantes al siguiente nivel.
- Ampliar y dotar de mayor flexibilidad a las opciones para completar el bachillerato, de manera que aumentara sustancialmente su eficiencia terminal.
- Fortalecer el sistema de educación tecnológica mediante la elevación de la calidad académica y la pertinencia de las opciones formativas que ofrece.

- Avanzar en la flexibilización curricular para asegurar la adquisición de un núcleo básico de conocimientos que facilitara el aprendizaje y la actualización posterior.
- Estrechar la vinculación de la educación tecnológica con los requerimientos del sector productivo y, en especial, con las economías regionales.

Como se habrá podido leer, en el PND 1995-2000, la caracterización de jóvenes entre 15 y 23 años que se realiza es: la EMS no era obligatoria, el nivel promedio de educación formal de la PEA era de siete años. Imperó la necesidad de contar con PEA que fortaleciera la economía. Se impulsó la certificación de competencias con base en lo que dictaminaron los empleadores, en este caso, las empresas. Apenas y menciona que la EMS es importante para lograr la formación universitaria, señalaba que los requisitos de aptitud y vocación eran necesarios para continuar estudiando, por lo que era un requisito contar con al menos 31 puntos de 113 en el examen del COMIPEMS para ingresar a algún plantel oficial de EMS de la ZMVM.

En el sexenio 2006-2012 con Felipe Calderón Hinojosa como presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoció el día 9 de febrero de 2012 a la EMS como parte del tramo de educación obligatoria.

En el año 2013 durante el sexenio 2012-2018, bajo el mandato del presidente Enrique Peña Nieto (EPN), se suprimió el criterio de obtener al menos 31 aciertos en el examen de COMIPEMS como requisito para acceder a la EMS. Los únicos requisitos a cumplir por el aspirante fueron: presentar el examen y contar con su certificado de secundaria en la fecha en que se expedía para todas las escuelas secundarias.

En este periodo se realizaron dos innovaciones en el sistema educativo: *1*) las escuelas de educación básica (EB) tuvieron la posibilidad de decidir una parte de su currículo, de acuerdo con los lineamientos que expidió la Secretaría de Educación Pública (SEP para normar sus espacios curriculares y *2*) tanto en educación básica como en EMS se realizó la incorporación de las habilidades socioemocionales con el propósito de desarrollar en el estudiante el conocimiento de sí mismo, la autonomía, la autorregulación y la convivencia. Esto es, el

fortalecimiento de las dieciocho habilidades socioemocionales aglutinadas en las dimensiones: *a*) "cono ce T", que se refiere a aspectos interpersonales como la autoestima, la autorregulación y la determinación; *b*) "relaciona T", que promueve el desarrollo de relaciones interpersonales positivas, y *c*) "elige T", que fomenta la toma de decisiones responsables (SEP, 2017c, p. 29). Sin embargo, estas innovaciones no fueron consideradas como parte del examen de la COMIPEMS.

El 26 de febrero de 2013 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las reformas a los artículos 3.º y 73 constitucionales. La reforma a estos artículos pretendió responder a la necesidad de "lograr un México con educación de calidad para todos, hacer frente a los rezagos, ser fuente de riqueza, talento, capacidad y creatividad de la gente" (Del Castillo, 2017, citado en Gómez, 2020). A criterio de Hernández (2016, citado en Gómez, 2020), la reforma educativa se enfocó a satisfacer las necesidades de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y a las exigencias de una organización a favor de la educación privada. En cuanto a esta reforma, se plantearon tres objetivos:

1) Aumento de la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA).
2) Aumento de la matrícula y mejoramiento en la calidad de los sistemas de EMS.
3) Que el Estado mexicano recupere la gobernanza del sistema educativo nacional, manteniendo las condiciones de autonomía y pluralismo en la toma de decisiones de política educativa.

El PND 2013-2018 planteó que la expansión de la EB y el descenso gradual de la población en edad escolar habían permitido alcanzar niveles elevados de cobertura. Sin embargo, la eficiencia terminal de la educación básica era baja: por cada cien niños que ingresaron a la educación primaria, solo 76 concluyeron la secundaria en tiempo y forma. Esta situación limitó la posibilidad de ampliar la cobertura en la EMS (66.3 %) que la ley también establecía como obligatoria.

En los planteles de EMS reportaron atender a 4.4 millones de jóvenes, que correspondía al 91.3 % de los bachilleratos y 8.7 %, a la educación profesional técnica, donde se incluyeron los planteles del CONALEP. Por cada cien egresados del bachillerato, 85.9 se inscribieron en alguna institución de educación superior (ES).

En este mismo sentido, el PND señaló que para un México con educación de calidad era necesario implementar políticas de Estado que garantizaran el derecho a la educación de calidad para todos. Para lograrlo se fortaleció la articulación entre niveles educativos y se vincularon con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, a fin de generar un capital humano de calidad que detonara la innovación nacional.

El PND 2013-2018 destacó también que del total de alumnos que ingresaron en 2010 a nivel preparatoria, el 49 % eran hombres y el 51 %, mujeres, del total de alumnos que se graduaron de nivel preparatoria ese mismo año, 46.3 % fueron hombres y 53.7%, mujeres.

Un dato relevante que resalta EPN y que ha venido permeando a la educación desde el origen de la COMIPEMS es la vinculación de la educación con las necesidades sociales y, sobre todo, económicas.

EPN en su PND mencionó que una elevada proporción de jóvenes percibía que la educación no les proporciona habilidades, competencias ni capacidades para una inserción y desempeño laboral exitosos. En línea con esta preocupación, el 18 % de los participantes en la consulta ciudadana opinó que, para alcanzar la cobertura universal, con pertinencia en educación media superior y superior, se debían fortalecer a las carreras de corte tecnológico y vincularlas al sector productivo. A pesar de que un porcentaje que no representó ni la mitad de la población participante, la gestión de EPN consideró necesario innovar el sistema educativo para formular nuevas opciones y modalidades que usaran las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, con modalidades de educación abierta y a distancia. EPN señaló: "a su vez, es importante fomentar las carreras técnicas y vocacionales que permitan la inmediata incorporación al trabajo, propiciando la especialización, así como la capacitación en el trabajo" (PND, 2013-2018, p. 62). Se continuó marcando la necesidad de que los jóvenes fueran población trabajadora, PEA.

Para lograr una educación de calidad, de acuerdo con este PND 2013-2018, se requería que los planes y programas de estudio fueran apropiados, por lo que resultó prioritario conciliar la *oferta educativa con las necesidades sociales y los requerimientos del sector productivo*. Adicionalmente, fue necesario fomentar mecanismos que permitieran certificar que las personas que contaran con experiencia laboral, pero no estudios formales, pudieran acreditar sus conocimientos y habilidades mediante un documento oficial. Frente a los retos que imponía la globalización del conocimiento, fue necesario fortalecer las políticas de internacionalización de la educación, mediante un enfoque que consideraba la coherencia de los planes de estudio y la movilidad de estudiantes y académicos.

Nuevamente se resaltó la necesidad de certificar a las personas con conocimientos no formales que pudieran ingresar a laborar, así como enfilarse a la política internacional.

En el Programa Sectorial de Educación, EPN señaló que los jóvenes enriquecían su formación integral, iniciaban su preparación para distintas trayectorias laborales y profesionales, por lo que la obligatoriedad de la EMS debía traducirse en un acelerado incremento en la cobertura educativa de este tipo. Planteó la apertura de nuevas escuelas y amplió muchas de las existentes, consideró indispensable disminuir significativamente el número de jóvenes que abandonaban sus estudios en este ciclo educativo. Al ser la antesala del acceso a la ciudadanía plena, la consideró como de mayor importancia para que los jóvenes continuaran su formación. El gobierno federal se comprometió con la meta de que en 2018 la matrícula de EMS sería equivalente a 80 % de la población en edad de cursarla.

En continuación con el PND 2013-2018, se señaló que, al ser ahora parte de la formación obligatoria establecida en el artículo 3.º de la Constitución, se tenía, como propósito, el profundizar la formación integral de los estudiantes, independientemente de que al término de esta etapa continuaran sus estudios o ingresaran al mundo del trabajo. Asimismo, se consideró que es la última etapa educativa antes de que las personas llegaran a la edad adulta. Por ello, se consideró fundamental ampliar las oportunidades para que los jóvenes cursaran este nivel educativo y no abandonaran los estudios. Para entonces, la tasa de

abandono escolar en EMS fue del 15 % al concluir el ciclo 2011-2012, lo cual significó que 650 000 alumnos dejaron la escuela en ese periodo.

En el mismo PND, también se consideró que el marco de calificaciones debería contribuir *a corregir el desajuste entre la oferta educativa en el bachillerato y los requerimientos del mercado laboral*. De acuerdo con estimaciones elaboradas con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI; III y IV trimestres de 2012 y I de 2013 en el PND 2013-2018), en promedio, seis de cada diez egresados de la EMS señalaron que para ingresar al mercado laboral no les fue necesario contar con el bachillerato, dado que se ubicaron en ocupaciones que les exigían competencias elementales. De igual manera, cuatro de cada diez egresados mencionaron que las habilidades adquiridas en este nivel educativo les sirvieron poco o nada en su primer empleo. Por ello, se consideró necesario avanzar en la certificación de competencias laborales y robustecer los esquemas de vinculación con los sectores público, privado y social.

Hasta aquí, se puede observar cómo, en este sexenio, se resaltó la importancia de la certificación de competencias laborales; antepuso la vinculación con los sectores que serán los empleadores. En este periodo se dio prioridad a las necesidades del sector empresarial, bajo el argumento de que el promedio de la población no estudia la EMS, la abandona en el primer año para integrarse al campo laboral. Es decir que la formación formal no brinda las habilidades necesarias para el empleo, y agregó que, de cada cien niños que ingresan a primaria, solo 76 concluyen la secundaria en tiempo y forma, así que para qué ampliar la cobertura de EMS (63 %) si ni siquiera hay suficientes egresados de EB para proceder. De esta manera, el examen de la COMIPEMS continuó aplicándose mediante el CENEVAL, institución que continuó obteniendo ganancias económicas, políticas y sociales con la aplicación de un examen estandarizado que no contemplaba las políticas educativas que se consideraron innovadoras para este sexenio; es decir, la relevancia de la educación definida por las mismas escuelas con base en sus necesidades culturales, históricas y poblacionales. Tampoco consideró los aspectos socioemocionales.

El examen de la COMIPEMS se mantuvo bajo la estricta regla: a mayor puntaje, mayor posibilidad de ingresar al subsistema que es la primera opción de los jóvenes. Cerca del 30 % de los alumnos más preparados lograron ingresar al plantel de su primera opción, mientras que a los estudiantes con puntuaciones inferiores se les asignaron los planteles de menor prestigio y ubicados en zonas alejadas (Backhoff, 2024). Para este sexenio, no habría que ocuparse de la cobertura de la EMS, sino de mantener el sistema escolar que expulsa y desacredita.

A continuación, se presenta el análisis del PND y PSE del sexenio 2018-2024, bajo el mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

De inicio se reportó que en el ciclo escolar 2018-2019, la matrícula de EMS fue de 5.2 millones de estudiantes, lo que representó una cobertura de 78.7 % entre las y los jóvenes de 15 a 17 años de edad. Se señaló que, si se considera además la modalidad no escolarizada, el porcentaje de atención sería del 84.2 %, lejos todavía de la cobertura universal que debía lograrse a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022, de acuerdo con el mandato constitucional. Otro aspecto que se señaló como urgente a combatir en este nivel educativo es el abandono escolar, el cual se estimó en 12.9 %, que afectó al 11.2 % de las mujeres y al 14.6% de los hombres. Según un estudio del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016 (PND 2019-2024), únicamente el 63.9 % de la población indígena en edad de cursar la EMS asistió a la escuela, en contraste con el 76.3 % de la población no indígena.

El PND analizó la calidad de la educación ya establecida a nivel constitucional. Señaló que las evaluaciones del logro educativo mostraron un claro rezago en el alcance de la excelencia educativa (PLANEA 2017, citado en PND 2019-2024). Con respecto a EMS, el PND señaló que los resultados mostraron los bajos niveles de desempeño obtenidos por las y los jóvenes en las evaluaciones nacionales. El 33.9 % de las y los estudiantes se ubicaron en el nivel de logro más bajo en lenguaje y comunicación, 66.2 % lo hicieron en matemáticas. Respecto al puntaje promedio en matemáticas, la proporción de mujeres que se ubicó en el nivel de logro de aprendizaje más bajo es 70.5 %, mientras que la proporción de hombres

fue 61.4 %. Destacó también la diferencia entre los resultados de jóvenes pertenecientes a población indígena (451 puntos en lenguaje y comunicación, y 466 en matemáticas) y no indígena (511 y 508 puntos, respectivamente).

El PND 2019-2024 argumenta que otro aspecto que muestra claramente los resultados desfavorables en cuanto a la calidad de la educación es la eficiencia en el modelo de tránsito escolar. En el más reciente análisis que cubre el periodo 2002-2003 a 2018-2019, se identifica que de cada cien menores que ingresaron a la educación primaria solo 73 egresaron de la secundaria, 47 concluyeron la EMS y 25, la ES. Esto quiere decir que, de cien estudiantes que ingresaron a la primaria, únicamente una cuarta parte terminaron sus estudios superiores dieciséis años después.

En este PND se planteó garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo, el cumplimiento del derecho de todos los jóvenes del país a la Educación Superior, la inversión en infraestructura y servicios de salud por medio de los programas regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo: Jóvenes Construyendo el Futuro, Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, universidades para el Bienestar, becas Benito Juárez.

Este es un punto relevante que lo distingue de los sexenios anteriores que dieron origen y mantuvieron vigente a la COMIPEMS. La educación es un derecho, se pretende lograr educación formal más allá de la educación básica que ha caracterizado el tope de los sexenios previos.

En el PSE, se señaló que la EMS debe ser atendida con fundamentos y estrategias propias para permitir su mejor desempeño, pues se compone de más de treinta diferentes subsistemas con sus especificidades en enseñanza, tipos de profesores, perfiles de ingreso y egreso, regiones, entre otros. Para alcanzar ese propósito, se revisó el modelo educativo surgido en 2008 con la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) y las posteriores modificaciones constitucionales de 2012 y 2013 —cuando se estableció como finalidad garantizar la calidad en la educación obligatoria—, así como en 2017 con la publicación del nuevo modelo educativo, con EPN. Como resultado de dicha revisión se optó como alternativa, el modelo educativo la Nueva Escuela Mexicana (NEM).

Este PND planteó una crítica a cómo se dirigió la EMS en el sexenio anterior, señaló que el diseño de la política pública supuso a las escuelas como si todas tuvieran las mismas condiciones de operación, infraestructura y administración, no observó la heterogeneidad dentro del sistema educativo y no consideró las diferencias entre niveles, entornos, edades y condiciones socioeconómicas de los jóvenes que asisten a los subsistemas de la EMS; no tomó en consideración que estas disparidades pueden ahondar la inequidad, incluso promover la paulatina privatización de parte importante de la educación; tampoco consideró las razones académicas-escolares del abandono escolar y el rechazo por exclusión educativa. Recalcó que se requiere una transformación que sea incluyente y genere acciones que correspondan a una visión amplia de nación que sea acorde con la intención de que la EMS tuviera por objetivo la formación de mujeres y hombres como ciudadanos integrales con la capacidad de aprender a aprender en el trayecto de la vida y sea un aporte para el desarrollo de la sociedad. Se planteó sentar las bases para que los alumnos desarrollaran capacidades esenciales en la actualidad, como son, principalmente, las habilidades de comunicación, adaptabilidad, creatividad, adecuado manejo de las relaciones interpersonales, capacidad de solucionar problemas, capacidad de trabajo en equipo, pensamiento crítico, capacidad de innovación, habilidades y actitud de emprendimiento, dominio de las tecnologías de la información y comunicación, así como capacidad de gestión.

En este mismo PND se enfatizó que, para lograr formar al ciudadano que se desea, es necesaria una nueva política educativa, por lo que debe considerarse centralmente los siguientes aspectos:

- Se atiende al grupo poblacional de jóvenes entre 15 y 18 años de edad, quienes se encuentran en tránsito a la edad adulta —etapa en la que comienzan a desarrollar una vida autónoma y a ejercer sus derechos como ciudadanos—, como también a mayores de 18 años que por diversas causas no concluyeron sus estudios y desean hacerlo. Nótese que este es el primer PND que resalta la integración de educandos mayores de 18 años de edad.

- Los desafíos que enfrentarán los jóvenes en el siglo XXI, tales como los cambios tecnológicos, la rápida transformación de las exigencias del ámbito laboral, la desaparición y aparición de campos de trabajo y profesiones, el auge del aprendizaje flexible a través de medios electrónicos o plataformas virtuales, entre otros. Es el primer PND que resalta la desaparición de campos de trabajo y profesiones bajo el impacto de los cambios tecnológicos. ¿Acaso el examen establecido por la COMIPEMS integra estos aspectos que son indispensables en nuestra época? Es un aspecto que rebasa la evaluación propuesta por la comisión.
- La diversidad de formaciones y perfiles de egreso de los más de treinta planes de estudio en el bachillerato, tanto de técnicos profesionales como propedéuticos.
- La necesidad de diseñar una política pública general para el nivel educativo y diferenciar las orientaciones de esta con arreglo a los distintos modelos educativos, formas de sostenimiento y necesidades de atención que requiere de cada subsistema para su implementación. Es el primer PND que considera la diversidad de subsistemas, perfiles de formación; sin embargo, el examen acordado por la COMIPEMS no los considera, es un examen estándar, independiente del subsistema en el que el educando desea formarse.

Este PND 2019-2024 cuestionó la pertinencia y relevancia del enfoque basado en competencias, tal como fue incorporado en la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) de 2008 y posteriormente en el currículum de 2017. Planteó que si se acepta que una educación relevante y pertinente es aquella que responde a los problemas, las necesidades y las expectativas tanto de la sociedad como de los propios educandos, y si al mismo tiempo se reconoce que los problemas más desafiantes del mundo contemporáneo son los vinculados con la desigualdad, la discriminación, la violencia y la degradación del medio ambiente, que las y los estudiantes tienen que reforzar sus conocimientos y cultura, para resolver necesidades psicosociales, de salud y de estabilidad socioemocional que deben atenderse para asegurar su adecuado desarrollo en un

proyecto de vida propio, entonces no es posible aceptar simplemente que la pertinencia en los estudios de educación media superior implica dar respuesta a los jóvenes que desean seguir estudiando, como a quienes requieren incorporarse al mercado laboral, por lo que la pertinencia de estos deben ser acordes con las exigencias de la sociedad del conocimiento y con la dinámica que requiere dicho mercado (Acuerdo SEP 653, 2012).

Como se puede leer, es en este sexenio, en el que la política educativa cambia hacia una visión en la que el conocimiento a construir en las escuelas no solo es la necesidad del mercado laboral o de continuar estudiando. La sociedad del conocimiento permea, cobra relevancia la planeación y cómo realizar un plan de vida por parte de los jóvenes, enfrentarse a los problemas más desafiantes del mundo contemporáneo de forma crítica. Es importante resaltar que en este sexenio se enfatiza que se debe ampliar la cobertura y atender la diversidad de oferta y necesidades de los jóvenes, no del mercado económico ni de las empresas, a diferencia de la perspectiva del sexenio anterior que incluso señala que, al no haber egresados de secundaria, no hay manera ni motivo para atender la cobertura en EMS.

El PND resaltó la necesidad de una EMS pertinente al contexto actual, aquella capaz de formar ciudadanos humanistas, críticos, participativos y con valores éticos, ya que es la condición para ejercer la libertad política por sobre la libertad económica. Al respecto, señaló que la lógica de mercado también está interesada en formar ciudadanos, pero estarían definidos por ajustar su conducta a los preceptos normativos sin cuestionarlos, reproducirían de manera reactiva la lógica de mercado en todos los órdenes de su vida, lo que significa que la ganancia es su único criterio conocido para la interacción social y aceptaría como destino lo que decidieran otros que defienden intereses políticos y sociales ajenos al bienestar general.

Nótese cómo se pretende lograr unos jóvenes analíticos que en ellos esté la decisión de su plan de vida, no en seguir las normas, se impulsó la formación de jóvenes con libertad política y poder de decisión.

También cuestionó: ¿por qué si nos sabemos con un piso disparejo en términos de oportunidades, continuamos izando la bandera del mérito entre las y

los estudiantes? Respondió que, al no tener un piso parejo en las oportunidades, la meritocracia tiende a fomentar el individualismo, justificar la desigualdad y promover el menosprecio de ciertos trabajos. Ejemplificó con quienes tienen las oportunidades y las aprovechan para tener buenos resultados en los exámenes normalizados u obtienen un empleo que requiere superar diversas pruebas podrían afirmar que están allí porque se lo merecen y no le deben nada a nadie. Por tanto, si el éxito es una obra individual merecida, el fracaso de los demás también es algo meritorio. Esta lógica la señala no solo como falsa, sino que también anula el sentido de solidaridad, puesto que muchas de las oportunidades en realidad son producto de la lucha social por los derechos individuales. Por otra parte, aquellos trabajos que no requieren de superar pruebas y procesos de selección, pero que son igual de importantes que cualquier profesión especializada, tienden a menospreciarse; de esta forma se valora el trabajo por criterios de exclusividad y no por su contribución al bien común.

En estas aportaciones es que se debe poner atención, pues se conforman las bases para que el examen COMIPEMS sea revisado: ¿es acaso meritocrático?, ¿acaso brinda un suelo parejo para todos los aspirantes de la ZMVM? A través de los reportes de quiénes logran ingresar a su primera opción, se distingue que no son precisamente las comunidades indígenas ni los aspirantes de zonas marginadas, ni aquellos con entornos culturales des alfabetizados.

El PND continuó con el análisis de las dinámicas de competencia, las cuales generalmente están orientadas a demostrar quién es el mejor, lo cual puede afectar la forma de relacionarse con los demás y consigo mismo. Entonces, el éxito de una persona comienza a verse como algo que depende del fracaso del otro y no del descubrimiento de su propio potencial. Además, según cita Sandel (2000, en PND 2019-2024), quienes llevan la delantera pueden caer en la tentación de defender su puesto a costa de la ansiedad producida por un perfeccionismo debilitador y una soberbia que a duras penas oculta una frágil autoestima, y quienes quedan atrás compran la etiqueta de perdedores, con los efectos perversos que ello puede generar en su desarrollo futuro. Todo esto es lo que ha llevado a caracterizar al mérito como un tirano con disfraz de juez justo. En suma, estos análisis conllevan a valorar si el examen de la COMIPEMS son un medio

democrático, justo, equitativo, que brinda posibilidades a todos los aspirantes de igual forma para ejercer su derecho a la educación. Recuérdese que ya es un derecho establecido en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Es en este sexenio que se estableció el marco común curricular de la educación media superior (MCCEMS) de 2022, el cual, de acuerdo con el PND 2019-2024, apuesta por el desarrollo de una didáctica orientada por la *voluntad de aprender*. Aclaró que la diferencia con el mérito es de fondo; se fundamenta en el supuesto de que los seres humanos modifican su comportamiento cuando de por medio existen incentivos ya sean positivos (recursos monetarios, materiales, reconocimiento) o negativos (castigo), una condición que compartimos con los seres no racionales, como los animales, quienes se comportan de manera reactiva, instintiva y por tanto inmediata ante un estímulo. En cambio, *la voluntad es resultado de un proceso de pensamiento y comprensión; facultades exclusivas del ser humano*. En consecuencia, si el supuesto es que son capaces de formar personas conscientes y críticas, entonces podrán sustentar el aprendizaje en la voluntad o deseo de conocer para contribuir a la construcción de una vida más equilibrada y una sociedad más justa, y no simplemente para la obtención de un grado o para evitar un castigo.

Cabe señalar que en este MCCEMS se plantea la relevancia de la voluntad de aprender. ¿Acaso el examen de la COMIPEMS conlleva un castigo o un reconocimiento? Por supuesto que el fin es solo seleccionar y categorizar a los aspirantes entre quienes responden más reactivos correctamente, porque solo hay una respuesta correcta, entonces, si logras el puntaje mínimo requerido por el subsistema, se obtendrá el premio, de lo contrario serás marcado de por vida con un "fracaso", un castigo. Queda claro que a este tipo de evaluación no le interesa ayudar a formar personas conscientes ni críticas. Así, la postura educativa de este sexenio 2018-2024 ya no se ve reflejada en este tipo de evaluación discriminativa.

En este sexenio se estableció el Plan SEP 0 a 23, el cual propuso involucrar la reorganización del sistema y las articulaciones entre niveles educativos para favorecer el desarrollo integral de las y los estudiantes desde la educación inicial hasta la superior, así como también brindar herramientas para la formación

continua de todas las personas a lo largo de la vida. Colocó en el centro el desarrollo integral del educando, en cada una de sus etapas; en este sentido, el aprendizaje y formación lograda en la escuela abierta y orientadora, fueron los medios para alcanzar el desarrollo integral de las personas y con ellos incidir en el impacto en sus comunidades y en la nación entera.

Para este sexenio fue importante la formación integral, no solamente la laboral, sino brindar herramientas para la formación continua, así como articular los niveles educativos. No hay que perder de vista este último elemento porque apertura las posibilidades de que, al terminar un ciclo educativo, no se estanque ahí la población, sino que pueda continuar con su educación formal y, si así lo desea, integrarse a la vida laboral, lo que nos lleva a otras preguntas: ¿el examen de la COMIPEMS permite la articulación entre niveles educativos? Pareciera solo ser un filtro para no permitir el libre tránsito entre los niveles educativos. ¿Acaso tiene como objetivo fortalecer el desarrollo integral de las personas? Otra diferencia con la postura del sistema educativo propuesto en este sexenio.

En el apartado "IV. Gobernanza en el sistema educativo" del PND, se señala que uno de sus objetivos fue generar y promover la colaboración con instituciones de educación superior para la atención adecuada de los egresados que optaran por continuar estudios profesionales y técnico-profesionales.

En el eje I, "Educación con calidad y equidad", señaló que la educación contribuiría a reducir brechas socioeconómicas entre la población mediante el aumento, diversificación y mejora de la calidad de la oferta educativa. El Estado mexicano atenderá la obligación constitucional de garantizar un espacio a todos los jóvenes que cumplen con los requisitos y demandan servicios educativos, porque la educación directamente no mejora los ingresos, pero sí genera condiciones para acceder de mejor forma a una vida productiva y útil; por tanto, la sociedad deberá desarrollarse para incorporar a los jóvenes a más y mejores empleos dignamente remunerados. Ya no es la visión de que el joven debe cumplir con lo que la empresa o la COMIPEMS requiera, no es únicamente obtener el salario que le asignen sin cuestionar si es una remuneración digna.

Este PND señaló la importancia de poner el sistema educativo al servicio de todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes del país para garantizar

aprendizajes significativos y permanentes. Garantizar la igualdad de oportunidades educativas, situación que en un país plagado de inequidades implica adoptar la consigna por el bien de todos, primero los pobres, así como luchar contra todas las formas de discriminación.

Desde esta perspectiva, ¿cómo el examen de la COMIPEMS garantiza la igualdad de oportunidades educativas? El estudiante es valorado por los puntos obtenidos en un examen estandarizado en el que participan estudiantes egresados de escuelas públicas y privadas con diferentes niveles de ingresos económicos, bagajes culturales e intereses formativos.

Se enfatizó que la formación es para formar un ente que pueda realizar su plan de vida, decidir, analizar. También se enfatiza que, para atajar las causas de raíz, es necesario fortalecer la colaboración con el sector productivo y el vínculo entre la educación, la ciencia y la tecnología, así como alcanzar un equilibrio en la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos, a fin de que la niñez y la juventud adopten estilos de vida saludables y sostenibles con compromiso social.

Entre las acciones que promovió para lograr el objetivo prioritario 1.- "Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes", promovió la revisión de los mecanismos de selección y admisión de estudiantes para la inclusión de grupos sociales desfavorecidos en las oportunidades de acceso al sistema, respetando la autonomía de las universidades.

Para lograr el objetivo prioritario 2.- Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del sistema educativo nacional", planteó las siguientes acciones:

Armonizar los planes y programas de estudio de los servicios educativos de todos los tipos niveles y modalidades para facilitar la transición y movilidad entre los mismos. Consolidar, con la participación de los sectores productivos, el sistema de educación dual en el tipo medio superior y superior que permita desarrollar en las y los jóvenes habilidades pertinentes y ofrecer opciones de incorporación al mercado de trabajo.

Es así que se observan las bases para realizar la vinculación entre sistemas educativos, etapas educativas, el intento de abatir el rezago educativo en las poblaciones que se han caracterizado por ser marginadas. Esto brinda otra pauta para cuestionar la funcionalidad del examen de la COMIPEMS: ¿garantiza el derecho a la educación de calidad, inclusiva y equitativa?

Cabe señalar que, durante este sexenio, el examen de la COMIPEMS continuó aplicándose para ingresar a la EMS de la ZMVM, a pesar de pretender una movilidad entre e integración de los diferentes niveles educativos, ser equitativo y brindar posibilidad, tanto a las personas de zonas marginadas como a los indígenas, del derecho a la educación.

Demos paso al sexenio vigente, 2024-2030 a cargo de la primera mujer presidenta de los Estados Unidos Mexicanos, Claudia Sheinbaum Pardo (CSP).

En su PND realiza un análisis de la trayectoria de preescolar a superior, de la cohorte 2001-2018, revela abandono en cada transición de nivel. De cada cien niñas y niños que entran a primaria, ocho no terminan y solo 88 se registran en secundaria; 70 ingresan al tipo de media superior, terminan 45 y acceden a licenciatura solo 34, y de ellos solo terminan estudios 24. La mayor pérdida se nota en el tránsito de secundaria a media superior y a lo largo de esta, porque las y los jóvenes que se encuentran en esa edad deciden salirse de la escuela. El abandono en los diferentes, niveles educativos, ocurre por múltiples razones socioeconómicas, familiares, de violencia y porque la escuela no satisface ni ofrece expectativas de futuro a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Concluir con el trayecto hasta superior es difícil, ya que la escuela no es atractiva y no representa opciones de vida para todas y todos. Aún con estos resultados la educación sigue siendo el mecanismo de ascenso social más democrático que tenemos en el país; hay que transformarlo para que cumpla con su misión.

Para atender las necesidades educativas del país, plantea una república educadora, humanista y científica, en la que señala que la educación es un elemento indispensable para lograr que la población alcance mayores niveles de bienestar y prosperidad compartida. Es un derecho, no un privilegio. La "república educadora", humanista y científica busca que la educación habilite otros derechos fundamentales, haciendo de su defensa un asunto de justicia social. Afirma

que, con base en datos de la SEP, solo el 28 % de las niñas y niños que iniciaron sus estudios en 2007 completaron una licenciatura. Por ello, es esencial que las oportunidades educativas sean una realidad para todas y todos los mexicanos.

Para este PND es prioritario impulsar políticas que mejoren el tránsito entre niveles educativos, la permanencia en la EMS, el aumento de espacios en la ES y la transición de los jóvenes al mercado laboral. La EMS debe proporcionar las herramientas necesarias para que los jóvenes se integren a una actividad productiva, sin interrumpir su trayectoria académica. Acepta el reto de preparar a los estudiantes para adaptarse a los cambios tecnológicos en el sector productivo. Señala que a pesar de que la tasa de abandono en este nivel educativo disminuyó a 11.2 % en la administración pasada, aún persiste como un desafío, especialmente por la coexistencia subsistemas de múltiples educativos.

Continúa con la perspectiva de que la educación también debe brindar a los jóvenes las herramientas necesarias para su desarrollo personal y profesional. Es esencial ofrecer opciones alineadas industriales con las políticas productivas y de ciencia y tecnología, con el fin de posicionar a México como una nación innovadora y soberana tecnológicamente. La educación dual y la oferta de carreras en nivel técnico superior son fundamentales para incrementar las oportunidades laborales de los jóvenes, especialmente en áreas como ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas. Actualmente, solo el 20.5 % de los egresados de educación superior provienen de estas áreas.

También se mantiene del sexenio anterior la NEM que plantea la necesidad de impulsar trayectorias continuas, completas y de excelencia de los cero a los veintitrés años, a través de las cuales se promueva una formación integral con un enfoque crítico, humanista y comunitario, favoreciendo en los educandos el desarrollo de sus habilidades socioemocionales, así como conocimientos y capacidades para aprender a pensar, sentir, actuar y desarrollarse como una persona que forma parte de una comunidad y puede resolver situaciones problemáticas, tanto en lo individual como en lo comunitario (SEP, 2021). Para lograr una educación que cuente con estas características es importante considerar los ocho principios bajo los que se rige la NEM: fomento a la identidad con México, responsabilidad ciudadana, honestidad, participación en la transformación de la

sociedad, respeto a la dignidad humana, interculturalidad, cultura de la paz y el respeto a la naturaleza (SEP, 2023).

Describe que los adolescentes y jóvenes que ingresan al mercado laboral se encuentran en condiciones precarias, especialmente cuando no logran concluir la EMS. En este sentido, solo 36.6 % de la población joven de 15 a 29 años posee una contratación con estabilidad, cifra que disminuye a 27.9 % cuando este mismo grupo etario cuenta únicamente con educación básica (MEJOREDU, 2023, citado en PND 2025-2030).

De acuerdo con el sistema de monitoreo y evaluación de la política de juventud (SIMEJUV, 2023, citado en PND 2024-2030), el sueldo promedio percibido por adolescentes y jóvenes entre 15 y 19 años fue de $6,532 pesos trimestrales —ingreso insuficiente y precario para cubrir las necesidades cotidianas—, aunque la mayoría no recibía compensación monetaria por su esfuerzo (SIMEJUV, 2023, citado en PND 2025-2030).

Con respecto a sus intereses y valores, la Encuesta del Perfil de Alumnos de Educación Media Superior revela que la familia, la escuela y el trabajo representan los principales ámbitos de vida entre las y los estudiantes de planteles de EMS públicos federales encuestados (SEP-SEMS y COSDAC, 2019, citado en PND 2025-2030). Asimismo, esta misma fuente revela que entre sus principales expectativas a futuro respecto de su educación se encuentran conseguir un buen empleo, ganar dinero y obtener o generar conocimientos (SEP-SEMS y COSDAC, 2019, citado en PND 2025-2030).

Este plan integra información referente a los intereses y maneras de aprender de adolescentes y jóvenes de hoy: deben entenderse como sujetos sociodigitales que interactúan gran parte de su tiempo en las redes. Señala que de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) del INEGI (2021), 91.5 % de adolescentes y jóvenes fue usuario de internet. El uso que le dieron involucra todos los días (35.3 %) o varias veces a la semana (36.5 %). En palabras de Espinosa (2019 citado en MEJOREDU, 2024), las redes sociales como Facebook, Twitter, Snapchat, WhatsApp e Instagram constituyen para la juventud el espacio principal para conversar, intercambiar puntos de vista, encontrar pareja y construir

comunidad. Asimismo, el uso de las tecnologías de la comunicación y aplicaciones móviles está produciendo un impacto importante en las maneras en que interactúan con el mundo (Montoya, 2020, citado en MEJOREDU, 2024) y en sus procesos de construcción de identidad y subjetividad (Anzaldúa, 2012, citado en MEJOREDU, 2024). Es significativa la importancia que la tecnología reviste para sus estados de ánimo y emocionales. De acuerdo con datos del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), en 2022 el 8.4 % de los participantes mexicanos se sentía nervioso o ansioso cuando no tenía un dispositivo electrónico a su alcance en las clases (OCDE, 2023).

Como se puede leer, el PND 2025-2030 mantiene lo establecido en el sexenio anterior: la educación es un derecho, no un privilegio. El Estado tiene la responsabilidad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos sociales, siguiendo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Toda la población debe poder satisfacer sus necesidades básicas y tener garantizado el acceso a educación, salud, vivienda adecuada y al sistema financiero.

Se enfatiza que la educación humanista y científica es un pilar fundamental del proyecto nacional y condición para el progreso del país. Se informa que hay 11.3 millones de becas para estudiantes de todos los niveles.

En el eje II. "Desarrollo con bienestar y humanismo", en el apartado 3, "República educadora, humanista y científica", señala que se aumentarán los espacios en EMS, La Escuela es Nuestra se ampliará a nivel medio superior, además que habrá 300 000 nuevos espacios para ES.

Es con base en esta filosofía educativa reflejada a partir del PND 2019-2024 que se considera inviable mantener el examen de la COMIPEMS. La educación debe ser inclusiva, con formación de pensamiento crítico, analítico, en apego a las necesidades de los jóvenes, de sus intereses, que integre la sociedad digital en la que están inmersos, sin exaltar la creditocracia ni el individualismo.

El 3 de febrero de 2025 mediante un decreto firmado por la presidenta de México, autoridades de la Ciudad de México y del Estado de México, así como representantes de instituciones educativas, se extingue el examen de la COMIPEMS y se crea el Espacio de Coordinación de la Educación Media Superior (ECOEMS).

El ECOEMS está integrado por las instituciones públicas de educación media superior. Coordinará a partir de este año el proceso de asignación a la EMS en la ZMVM. Este espacio de coordinación trabajará de manera interinstitucional con instituciones que garantizan el acceso directo y con instituciones que requieren examen de admisión y cuota de recuperación:

- Instituciones que garantizan acceso directo: Colegio de Bachilleres (COLBACH); Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP; Instituto de Educación Media Superior de la Ciudad de México (IEMS); Dirección General de Bachillerato (DGB); Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGETAYCM), Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI); Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México (SECTI) y la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx)
- Instituciones que requieren examen de admisión y cuota de recuperación: Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); promedio mínimo de 7 en secundaria y presentar la ficha de pago de recuperación.

El proceso conlleva el registro en el portal oficial, miderechomilugar.gob.mx, validar y capturar sus datos (CURP, domicilio, número telefónico, correo electrónico generado y de contacto) y cargar su certificado de educación secundaria en la plataforma.

Se pueden seleccionar hasta diez opciones según la cercanía de su domicilio o su preferencia por determinada preparatoria. En cuanto terminen sus estudios de secundaria, ya tendrán asegurado su lugar.

Aquellos estudiantes que se hayan registrado extemporáneamente deberán esperar que concluya el proceso para las y los aspirantes que sí se registraron en tiempo y forma. Deberán ingresar al portal miderechomilugar.gob.mx para realizar su registro y solicitar ingreso en aquellas opciones que garantizan el acceso directo sin examen, que en ese momento cuenten con lugares disponibles. La asignación se realizará de manera inmediata al terminar su registro y en ese

mismo momento se les informará el procedimiento para que las y los aspirantes realicen su inscripción al plantel asignado.

Parte del presupuesto que se utilizaba para esa prueba —recordemos que era el CENEVAL la institución que diseñaba, calificaba y cobraba— se utilizó en la habilitación de la plataforma digital. Los jóvenes que decidan hacer el examen para la UNAM y el IPN tendrán un lugar asegurado en otra preparatoria y, dependiendo del resultado, sabrán si ejercen su derecho.

Se considera que los beneficios de eliminar el COMIPEMS es que existe acceso garantizado a la EMS sin barreras económicas ni académicas. es el fin del negocio sobre la educación a través de los "cursos de preparación", que oscilaban entre $3,000 y $12,000, hay mayor equidad educativa para las y los estudiantes en situación vulnerable.

En este primer año de implementación del ECOEMS, la Subsecretaría de Educación Media Superior informa que 111 339 aspirantes optaron por ingresar a instituciones de acceso directo, 37 206 solicitaron ingreso únicamente al IPN o la UNAM que requieren examen de admisión, 124 181 eligieron la modalidad mixta que combina ambas opciones. En total hubo 272 726 aspirantes registrados.

Este acceso universal a la EMS lleva a la pregunta: ¿Cómo se plantea atender la vinculación entre estos ciclos educativos? La presidenta presenta el Plan Integral del Sistema Nacional de Bachillerato de la NEM, el cual consiste en tres ejes: "fortalecimiento integral", que comprende la actualización de los planes de estudio, establecer programas de integración e inclusión comunitaria y el impulso al proyecto aula-escuela-comunidad como medio para el aprendizaje. Además de que se implementarán dos programas: el primero, la Beca Universal Benito Juárez que beneficiará en 2025 a 4 millones 224 381 estudiantes con una inversión de 40 000 millones de pesos; el segundo es La Escuela es Nuestra, que por primera vez se llevará a cabo en este nivel educativo, y se proyecta para este año atender con una inversión de 4600 millones de pesos a más de 6000 escuelas que recibirán montos desde los 600 000 pesos hasta un millón 500 000 pesos.

El segundo eje es la "integración", por lo que se establecerán dos certificados: el bachillerato general y bachillerato tecnológico en las modalidades escolarizada, no escolarizada, mixta y dual. Se otorgará un certificado único.

El tercer eje, es la "ampliación", que implica la creación de 40 000 nuevos lugares de EMS en 2025 a través de la construcción de veinte nuevos planteles, la ampliación de treinta planteles de alta demanda y la reconversión de 35 planteles, particularmente secundarias, que no tienen turno vespertino para ser habilitadas como preparatorias vespertinas. Dichas acciones se realizarán en 59 municipios de treinta estados por medio de una inversión de más de 2700 millones de pesos (Gobierno de México, 2025a).

Se llegará hasta 200 000 nuevos lugares para preparatoria en el país, especialmente ahí donde no hay preparatorias ni bachilleratos tecnológicos.

La UNAM, el IPN y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) tienen un papel fundamental en este proyecto. El IPN validará y otorgará los programas de estudios de la Dirección General de Educación Tecnológica e Industrial y de la Tecnológica, Agropecuaria y Ciencias del Mar. La UAM instaura el pase reglamentado para sus cinco unidades con alumnos destacados que egresen del Colegio de Bachilleres (ya puesto en marcha este año). La UNAM incrementará su oferta en al menos 1500 lugares para el ciclo 2025-2026, con el fin de atender a 34 000 alumnos.

Extinguir el examen de la COMIPEMS y la COMIMPEMS pareciera ser una solución para la educación equitativa e inclusiva, que permita la vinculación ente los niveles educativos sin tener un examen que sea discriminatorio. Lo que nos lleva a la pregunta: ¿qué pasará a nivel federal? Porque se siguen aplicando exámenes para ingresar a EMS en los diferentes estados de la República mexicana ¿cómo es que se garantizará el acceso, la inclusión y equidad en toda la República mexicana al nivel educativo EMS?

En este fin de vincular los niveles educativos y no dejar aislada la EMS, se ha fortalecido que los estudiantes egresados de bachilleres de la ZMVM con promedio de nueve o más cuenten con pase automático a la UAM; en Morelos, aquellos egresados de EMS con promedio de nueve cuenten con paso automático a las universidades tecnológicas y politécnicas, mientras que en el Estado de México ya ha sido publicado en su periódico oficial el acuerdo por el que se crea el pase por promedio para las y los estudiantes próximos a egresar o egresados y egresadas de escuelas públicas de educación media superior del Estado de México,

con promedio de aprovechamiento académico de 9 o más, a las instituciones públicas de Educación Superior sectorizadas a la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del gobierno del Estado de México, pero ¿quiénes pueden obtener un promedio de nueve de calificación en el nivel académico EMS? De acuerdo con informes de MEJOREDU y el INEGI, el promedio de escolaridad nacional es de siete años, esto es, la deserción se presenta de forma alta en el primero de EMS. Las zonas más alejadas del país, las zonas rurales, las comunidades de habla indígena o zonas rezagadas, no tienen acceso a la educación media ni superior, solo cuentan con educación básica.

Habrá que poner atención a cómo es que los beneficios de la zona metropolitana del Valle de México, una zona urbana que cuenta con más servicios que aquellas rurales alejadas, que de aquellas comunidades de habla indígena se permean al resto del país, ¿cómo atenderá la desafiliación escolar en EMS?, donde mayor tasa de desafiliación existe. ¿La variable determinante para evitar la desafiliación solo es monetaria?, ¿con las becas será factible lograr mantener la afiliación y continuar con los estudios en EMS? ¿Cómo logrará implementar el sistema digital a nivel nacional?, ¿la población mexicana cuenta con la infraestructura necesaria para registrarse o para hacer los exámenes de admisión en digital? Esto es, ¿cuenta con internet, computadoras, alfabetización digital? ¿Las instituciones y la comunidad tienen la madurez digital para proceder a estos procesos en línea?

En estos dos últimos sexenios, se han realizado diversos intentos para lograr la inclusión y equidad. Habrá que observar si se están respetando los rasgos culturales y necesidades de los jóvenes tan mencionados en ambos PND.

Referencias

Backhoff, E. B. (2024, julio 13). ¿Debe desaparecer el examen de la COMIPEMS? *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/opinion/eduardo-backhoff-escudero/debe-desaparecer-el-examen-de-la-comipems/

MEJOREDU (2024). El *proceso de desafiliación escolar de adolescentes y jóvenes en la educación media superior. Experiencias, subjetividades y desencuentros*. Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación

Gobierno de México. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. https://cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf

Gobierno de México. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32349/plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018.pdf

Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/487316/PND_2019-2024.pdf

Gobierno de México. (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa_Sectorial_de_Educaci_n_2020-2024.pdf

Gobierno de México. (2025a). *Anuncia presidenta Claudia Sheinbaum Plan Integral del Sistema Nacional de Bachillerato con creación de 200 mil nuevos lugares*. https://www.gob.mx/presidencia/prensa/anuncia-presidenta-claudia-sheinbaum-plan-integral-del-sistema-nacional-de-bachillerato-con-creacion-de-200-mil-nuevos-lugares

Gobierno de México. (2025b). *Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030*. https://www.gob.mx/bienestar/documentos/plan-nacional-de-desarrollo-2025-2030-388018

Gobierno de México. (S. f.). Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa [Base de datos]. https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/

Gómez, C. M. E. (2020). Las Reformas Educativas 2013 y 2019 en México. R*evista de Cultura de Paz, 4*, 89-104.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2023). *PISA 2022 Results (Volume I). The State of Learning and Equity in Education*.

Secretaría de Gobernación. (2025). *Mi derecho mi lugar*. https://miderechomilugar.gob.mx/

Secretaría de Educación Pública. (2015a). *Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior Comipems*. https://www.gob.mx/

sep/prensa/comision-metropolitana-de-instituciones-publicas-de-educacion-media-superior-comipems

Secretaría de Educación Pública. (2015b). *Programa sectorial de educación 2013-2018*. https://www.gob.mx/sep/documentos/programa-sectorial-de-educacion-2013-2018-17277

Secretaría de Educación Pública. (2020). *Boletín No. 34 Establecen Colegio de Bachilleres y UAM convenio de colaboración para el desarrollo formativo de los estudiantes*. https://www.gob.mx/sep/articulos/boletin-no-34-establecen-colegio-de-bachilleres-y-uam-convenio-de-colaboracion-para-el-desarrollo-formativo-de-los-estudiantes

Secretaría de Educación Pública. (2025). *Proceso de Asignación a la Educación Media Superior en la Zona Metropolitana del Valle de México-Convocatoria 2025*. https://www.gob.mx/sep/articulos/proceso-de-asignacion-a-la-educacion-media-superior-en-la-zona-metropolitana-del-valle-de-mexico-convocatoria-2025

Subsecretaría de Educación Media Superior. (S. f.). *Propuesta del Marco Curricular Común de la Educación Media Superior.*

Subsecretaría de Educación Media Superior. *Acuerdos Secretariales*. (S. f.). https://www.gob.mx/sep/documentos/acuerdos-secretariales-que-determinan-la-reforma-integral-de-la-educacion-media-superior-riems

Política gubernamental de educación superior al 2030: cobertura, creación de instituciones y financiamiento discrecional

Ana Esther Escalante Ferrer
UAEM

Resumen: El libro del que forma parte este capítulo obedece a una discusión sostenida con un grupo de investigadores e investigadoras de dos instituciones de educación superior (IES) ocupados en el futuro mediato de la educación en México. El objetivo de este capítulo es cuestionar las políticas de cobertura y el compromiso de creación de nuevas IES que se presenta en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030 a la luz de las problemáticas estructurales actuales del país que afectan a la educación superior (ES) así como de su triangulación con las políticas internacionales de la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible Para ello se analiza la ES con base en su devenir, particularmente en el régimen de financiamiento público, en el marco del PND mencionado. Se recupera la evolución de la matrícula de ES de los últimos 75 años y se analiza la eficiencia terminal, se reflexiona en las inconsistencias de un "sistema de educación superior", el cual, pese al considerable aumento en el presupuesto para ES, no demuestra que haya funcionado como motor del desarrollo social del país. Además, se observa que dicho presupuesto no impacta directamente el financiamiento de las IES existentes.

Palabras Clave: educación superior en México, política educativa, cobertura.

Introducción

La política de educación superior (ES) en México continúa bajo el modelo económico neoliberal, particularmente en los modelos de evaluación bajo indicadores de productividad y de atender conceptos como calidad y equidad (Brunner et al., 2019; Buendía et al., 2019; Carrasco, 2020 y Slaugther y Leslie, 1997), lo que mantiene también la postura de la ES como un motor del desarrollo económico desde la perspectiva de la teoría del capital humano (Becker, 1975; Schultz, 1985). Sin embargo, el gobierno de México, desde el período presidencial 2018-2024 y con el actual gobierno del periodo 2024-2030, ha hecho una sistemática declaración de que la orientación de la educación en todos los tipos y niveles educativos, se ha desmarcado de modelo mencionado y ahora se basa en un humanismo (Freire, 1992) que tampoco contradice lo que en las últimas dos décadas pretenden, al menos en sus discursos, las instituciones de educación superior (IES) públicas del país. De acuerdo con Castillo (2020), la ES en este milenio se está ocupando de atender temas relacionados con el medioambiente. No obstante, de manera contradictoria se habla del modelo dual bastante centrado en la vinculación universidad-empresa con fines de capacitación de personal calificado para la industria, cuando los modelos actuales son bastante más ambiciosos bajo modelos tetra o Penta hélice que involucra a la política, el sector público, la educación, el medioambiente y la economía (Rangel Delgado, 2022).

Ante estas imprecisiones, en este texto se analiza la política del gobierno de México en el periodo 2024-2030 con relación a la ES. Una consideración importante al respecto parte de la declaración del compromiso 32 para el segundo piso de la transformación, plataforma de campaña de la actual presidenta de México, Claudia Sheinbaum Pardo, en el que declara la creación de 300 000 espacios para ES (Gobierno de México, 2024a).

La información anterior revela que el gobierno actual parece estar interesado en la formación de recursos humanos de calidad para atender problemas estructurales del país. Sin embargo, este interés se enfoca principalmente en lograr una cobertura universal, a través del ingreso a las instituciones de ES , especialmente mediante la creación de nuevas instituciones públicas. Lo anterior,

como se muestra más adelante, se relaciona con el hecho de que ha habido un aumento notable en el presupuesto destinado a becas en los últimos ocho años, con el fin de retener y propiciar el egreso exitoso del estudiantado, no obstante, no hay evidencia de que el uso de estos recursos haya sido eficaz. Por otra parte, lamentablemente no se está atendiendo el problema del financiamiento insuficiente que enfrentan muchas IES públicas ya existentes.

Entonces, este capítulo recupera información de la evolución de la matrícula de ES de los últimos 75 años, es decir, desde 1950 a la fecha para mostrar la dinámica de este proceso y se analizan datos de la eficiencia terminal. También se reflexiona en las inconsistencias de algo que ha pretendido ser, sin lograrlo, un "sistema de educación superior" con el aumento considerable en el presupuesto para ES y se cierra el texto con la disertación sobre lo que se presenta en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-20230 a la luz de las problemáticas estructurales de nuestro país que se constituyen en retos para la ES y de políticas internacionales acordes a la agenda de los objetivos del desarrollo sostenible.

Problemáticas estructurales que afectan al país

Se reconoce que, en México en la tercera década del siglo XXI, existen problemáticas asociadas con la pobreza, la inseguridad provocada por la violencia generalizada, que a su vez se agrava por el crimen organizado y los cárteles de la droga. Asimismo, también afectan las consecuencias de los flujos migratorios, tanto de tránsito por México como de los extranjeros que deciden permanecer en nuestro país y de los connacionales que no encuentran oportunidades de trabajo para solventar sus necesidades o son desplazados de sus localidades de origen. Lo anterior se complejiza con las recientes políticas migratorias de los Estados Unidos de América a partir del año 2025. Continúan también la corrupción y la impunidad. Por otra parte, es inevitable el embate de la crisis ambiental que afecta al mundo entero, particularmente con el manejo del agua y, finalmente, pero no por ello menos importante, un sistema de educación del que se espera resuelva estas problemáticas. Por lo anterior, se discuten en este capítulo el futuro de la ES en México frente a lo declarado como política para la ES en el próximo lustro.

Tabla 1. Evolución de la matrícula de educación superior de 1950 a 2024

Año	Población en ES	Por sexo hombres	Por sexo mujeres	Número de instituciones	% Cobertura total	Coberturas públicas	Coberturas privadas
1950	32 498	n. d.	n. d.	39	1.3	n. d.	n. d.
1960	75 788	n. d.	n. d.	60	2.6	n. d.	n. d.
1970	214 897	n. d.	n. d.	109	5.3	n. d.	n. d.
1980	756 649	n. d.	n. d.	307	12	n. d.	n. d.
1990	1 122 156	n. d.	n. d.	776	13.8	n. d.	n. d.
2000	1 687 360	n. d.	n. d.	1 250	19	n. d.	n. d.
2010	869 556	479 157	390 399	n. d.	n. d.	305 884 (35.17%)	563 672 (64.82 %)
2011	3161 195	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	2 158 367 (68.02%)	1 002 828 (31.72 %)
2020*	4 061 644	1 999 078	2 062 566	5716	n. d.	2 841 510 (69.96 %)	1 220 134 (30.04 %)
2020**	869 556	390 399	479 157	n. d.	n. d.	305 884 (35.1 %)	563 672 (64.82 %)
2024	5 393 387	2 481 385	2 909 002	8 966	40.8	3 329 499 (61.8 %)	2 063 888 (38.2 %)

Fuente: elaboración propia; *escolarizado, ** no escolarizado.

Evolución de la matrícula de educación superior de 1950 a 2024

De acuerdo con datos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de nivel Superior (ANUIES, 2020; 2023a), la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2011; 2020a; 2024b) y estudios realizados por investigadores de la UNAM (Rodríguez, 1995), en cincuenta años (1950 a 2000) la matrícula de ES creció cinco veces; paralelamente se incrementó el número de instituciones tanto públicas como privadas y el porcentaje de cobertura total pasó del 1.3 % al 19 %. En los siguientes veinticuatro años, dicha matrícula se duplicó y el índice de cobertura bruto llegó al 43.8 % (UNAM, s. f.). Para 2020, ya el país contaba con 2311 IES públicas y 3405 privadas. Los datos de la Tabla 1 muestran la evolución de la matrícula de ES en México en los últimos 75 años.

Como se aprecia en la Tabla 2, a partir de 2010 con información desagregada por sexo, los datos disponibles son poco consistentes. Sin embargo, es notorio

Tabla 2. Datos de matrícula de educación superior desagregados por sexo

	IES Públicas	IES Privadas
2010	305 884 (35.17 %)	563 672 (64.82 %)
2010 por sexo	172 388 hombres y 133 496 mujeres	306 769 hombres y 256 903 mujeres
2020**	305 884 (35.1 %)	563 672 (64.82 %)
2020** por sexo	133 496 hombres y 172 388 mujeres	256 903 hombres y 306 769 mujeres
2020*	2 841 510 (69.96 %)	1 220 134 (30.04 %)
2020* por sexo	n. d.	545 340 hombres y 674 794 mujeres
2024	3 329 499 (61.8 %)	2 063 888 (38.2 %)
2024 por sexo	n. d.	880 413 hombre y 1 183 475 mujeres

Fuente: elaboración propia; *escolarizado, ** no escolarizado.

que en una década (2010-2020) suceden dos fenómenos interesantes: por una parte, se invierte la prevalencia de los sexos, es decir, en 2010 todavía había

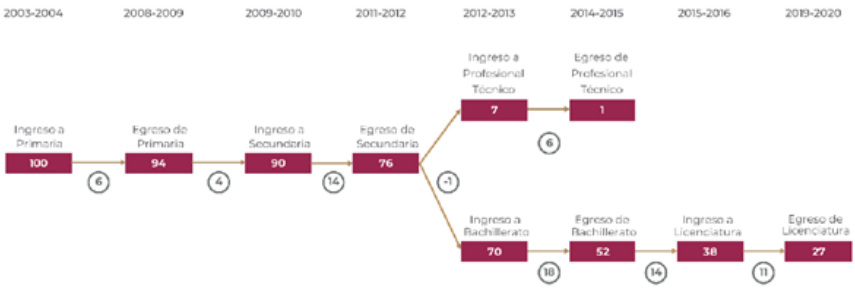
mayor cantidad de hombres matriculados, mientras que, en 2020, la matrícula muestra una presencia femenina mayor. Por otra, en ese mismo periodo el porcentaje de cobertura anteriormente liderado por las instituciones privadas ahora lo atienden las instituciones públicas.

Los datos presentados obligan a considerar que la planeación de la ES requiere un dominio de la dinámica demográfica que corresponde a este tipo educativo, además de las demandas sociales que en este siglo se han visto convulsionadas por las problemáticas mencionadas más arriba, añadidos el avance de la tecnología, la importancia que se le otorga al conocimiento y las transformaciones demográficas que en otros periodos tomaba siglos, pero ahora ocurren en unas cuantas décadas; por ejemplo, el envejecimiento poblacional y las crisis que este proceso desencadenará en pocos años en nuestro país y para las cuales la ES tendría que plantear propuestas.

Eficiencia terminal de la educación superior

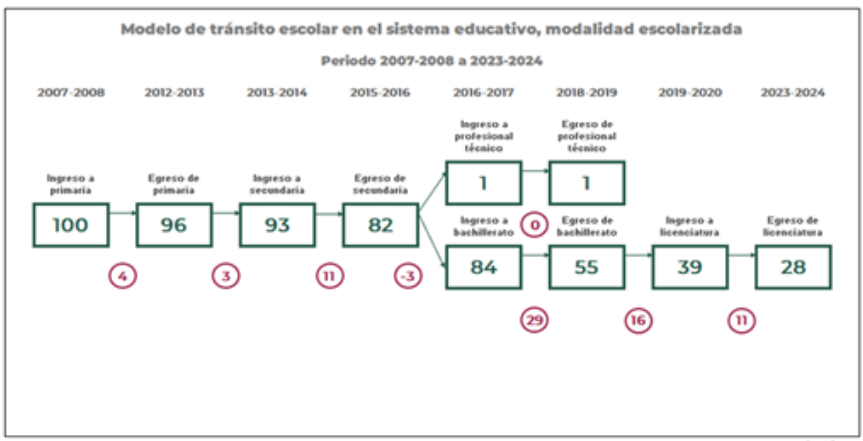
No solo se requiere tener datos sobre la matrícula, sino también en cuanto a la cobertura de ES, en este rubro se encuentran, de acuerdo con documentos oficiales de la SEP (2011, p. 27), los siguientes datos: la tasa de absorción de licenciatura y técnico especializado en conjunto alcanzaba ya el 84.6 % (con una diferencia porcentual de poco más de diez puntos de los varones sobre las mujeres), en tanto que en 2020 dicha tasa llegó al 102.1 % (ya con solo tres puntos porcentuales arriba los varones que las mujeres), en cuanto a la cobertura para ese año se contabilizó que en modalidad escolarizada el 77.2 % del grupo etario correspondiente es atendido en ES y, conjuntando las modalidades escolarizada y no escolarizada, la tasa de cobertura es del 83.2 % (y en este caso las mujeres superan el porcentaje de varones por seis puntos). Es menester analizar que la tasa de cobertura en ES arrastra con las tasas de abandono y de eficiencia terminal de los tipos y niveles previos, que se explican claramente en los siguientes modelos (Gráficos 1-2) sin que ello signifique que en algún punto las personas que se han rezagado en educación tengan las condiciones académicas para incorporarse a la educación terciaria.

Gráfico 1. Modelo de tránsito escolar en el sistema educativo escolarizado periodo 2003-2019



Fuente: SEP y Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2020a), cifras 2019-2020.

Gráfico 2. Modelo de tránsito escolar en el sistema educativo, modalidad escolarizda periodo 2007-2008 a 2023-2024



Fuente: SEP y Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2024), cifras 2023-2024.

El modelo del Gráfico 1 refleja el comportamiento de cada cien estudiantes que iniciaron su educación primaria en el ciclo escolar 2003-2004, y sigue su trayectoria hasta estimar cuántos lograron terminar estudios superiores en el ciclo escolar 2019-2020. En la representación del modelo, las cifras dentro de los círculos señalan el número de estudiantes que abandonaron temporal o definitivamente sus estudios.

El modelo del Gráfico 2 refleja el comportamiento de cada cien estudiantes que iniciaron su educación primaria en el ciclo escolar 2007-2008, y sigue su trayectoria hasta estimar cuántos lograron terminar estudios superiores en el ciclo escolar 2023-2024. En la representación del modelo, las cifras dentro de los círculos nuevamente señalan el número de estudiantes que abandonaron temporal o definitivamente sus estudios.

Si bien es cierto que la comparación de ambos modelos puede ser ampliamente criticada por la particular situación de la pandemia ocasionada por el SARS-COV-19, lo que se observa en los modelos presentados por la autoridad educativa mexicana en los ciclos escolares 2010-2020 y 2023-2024 es que el logro educativo de una cohorte que culminaría su formación universitaria en dichos ciclos no tiene una variación importante. Lo que puede notarse es que en el egreso del bachillerato es donde hay la mayor posibilidad de incrementar los resultados educativos de tercer nivel, situación que tendría que reconocer la política educativa para reforzar el egreso en ese tipo educativo.

En las postrimerías del siglo XX, la cobertura de la población de la franja etaria que demandaba potencial de ES era de 20 a 24 años, ahora en el trascurso de la tercera década del siglo XXI, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] se toman dos grupos etarios: de 18 a 22, lo cual coincide con lo considerado en el Programa Sectorial de Educación 2020 (SEP, 2020b) y de 23 a 29, lo que concuerda con trayectorias escolares ininterrumpidas que cursan licenciatura y posgrado respectivamente (INEGI, 2021), esta información se toma de base para analizar la eficiencia terminal de la ES.

López Suárez, Albíter Rodríguez y Ramírez Revueltas (2008) citan a la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPP) de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2006) para definir la eficiencia terminal

como "la relación porcentual entre los egresados de un nivel educativo dado y el número de estudiantes que ingresaron al primer grado de este nivel educativo *n* años antes" (p. 136), y con el fin de controlar el sesgo de estimación por alumnos reprobados, a *n* se le resta uno. De tal manera que se obtiene una eficiencia terminal general de 72.23 % y de 72.72 % de las mujeres y 71.67 % para el caso de los hombres. Con los mismos datos, para una generación la tasa de titulación estaría alcanzando el 40.25 % para las mujeres, 34 % para los varones y en general de 37.26 %, lo anterior muestra un nicho de oportunidad para la ES en México en los próximos años. Sin embargo, autores como Martínez (2000) han afirmado, en el análisis de la evolución de la ES, que el gobierno mexicano muestra desinterés por el sistema universitario estatal o autónomo, en parte debido a la capacidad de gestión de las instituciones para proponer agenda y cuestionar las políticas gubernamentales. Es decir, para el gobierno es más importante que ingresen estudiantes a que egresen y se titulen para que ejerzan una profesión.

Pero, por otro lado, es innegable que el incremento de la matrícula en las universidades y otras IES públicas ha sido continuo, lo cual ha provocado desde hace más de 25 años preocupaciones a ciertas instancias como la ANUIES y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ya que, de acuerdo con Martínez (2000), "la masificación de la matrícula de muchas [instituciones se dio] precisamente cuando la importancia de los asuntos que se discutían en la asociación era mayor, con cuestiones como la asignación de recursos federales, el sindicalismo universitario y la autonomía", y cinco lustros después las discusiones versan sobre temas semejantes (Hernández Santiago y Hernández Ortiz, 2022; Rodríguez, 2015); además, lo que se refiere al número de instituciones y de alumnos, como se observa en las tablas 1 y 2, no maneja datos precisos, que sean:

> estrictamente comparables, [...]. Los cambios de criterios estadísticos y la ausencia de controles de la calidad de la información que se maneja, en los diversos momentos del proceso de recopilación, en lo que se refiere a matrícula y la presencia de instituciones con varios campus y nombres que tienen poco que ver con características académicas y más con el pres-

tigio asociado a las palabras (v. gr. universidad vs. tecnológico) hacen difíciles de comparar los datos antiguos con los recientes (Martínez, 2000, p. 3).

La tasa de eficiencia terminal es un dato que por sí mismo no logra reflejar lo que ocurre en el proceso formativo ni en los desempeños de los profesionales que se forman en las IES. El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO, s. f.) considera que la eficiencia terminal debe tomar en cuenta las características del aprendiz, el contexto, los insumos capacitadores, la enseñanza aprendizaje y los resultados. Cuestiones en las que no se encuentran datos en México. Corona-Castro (2016) analizó, entre otros documentos, el Programa Nacional de Tutoría de México que fue diseñado para la mejora de la eficiencia terminal, ya que incide sobre aspectos relacionados con el rezago como los problemas económicos de la familia o el propio ambiente al interior de los hogares o dentro de la escuela, y actualmente podemos agregar la violencia estructural y las acciones del crimen organizado en diversos espacios sociales de los cuales no escapan los planteles educativos ni sus entornos. Este autor descubrió también que ciertos factores normativos provocan rezago, tal es el caso de la seriación de materias o las oportunidades que se otorgan para acreditarlas. En este mismo sentido, Herrera y colaboradores (2024) refieren que el dato de eficiencia terminal es un punto de partida para, desde cierto resultado, analizar el proceso y los logros del esfuerzo que representa la oferta de ES. En la Tabla 3 se muestra la eficiencia terminal para el ciclo 2023-2024, que se asemeja a la información del 2008, es decir, en 15 años no ha habido un cambio importante en este indicador, aunque sí hay un ligero avance en la tasa de titulación que para 2008 era de 37.26 para ambos sexos.

Una de las oportunidades para la propuesta de políticas públicas para la ES podría estar asociada a las funciones de las instituciones, las cuales la ANUIES (2021) clasifica en instituciones de investigación y desarrollo del posgrado: 1) IIDP V: Centros de investigación con posgrado; IES orientadas a la transmisión, generación y aplicación del conocimiento y que ofrecen programas en el nivel de

Tabla 3. Eficiencia terminal y de titulación ciclo 2023-2024

	Mujeres	Hombres	Total
Eficiencia terminal	72.72	71.67	72.19
Tasa de titulación	54.40	52.54	53.47

Fuente: elaboración propia.

licenciatura y posgrado hasta el nivel de doctorado. 2) IDILD IV: Instituciones con investigación de pregrado y posgrado-doctorado; IES orientadas a la transmisión, generación y aplicación del conocimiento y que ofrecen programas en el nivel de licenciatura y posgrado —preponderantemente en el nivel de maestría; eventualmente cuentan con algún programa de doctorado—. 3) IDILM III: IES con investigación en pregrado y posgrado-maestría; IES cuya actividad principal se centra en la transmisión del conocimiento y que ofrecen programas en el nivel de licenciatura y de posgrado hasta el nivel de maestría. 4) IDLM II: Instituciones sin investigación de pregrado y posgrado-maestría; IES cuya actividad principal se centra en la transmisión del conocimiento y que ofrecen programas exclusiva o mayoritariamente en el nivel de licenciatura. 5) IDEL I: Instituciones sin investigación, licenciatura. 5) IDUT 0: IES centradas preponderantemente en la transmisión del conocimiento y que ofrecen programas exclusivamente en el nivel de técnico superior universitario y/o profesional asociado sin investigación y técnico superior.

La anterior clasificación tiene que ver con el tipo de actividades que desempeñan, es decir, si ofrecen posgrados de investigación o profesionalizantes, realizan o no investigación, ofrecen formación de profesionales asociados (las universidades tecnológicas) o estudios de licenciatura (incluyendo los de las normales), y cuya expansión o constricción estaría asociada con la finalidad que se pretende con la ES en un proyecto político de país, lo que implica tener clara la necesidad social de la diversificación de IES en el denominado, tal vez erróneamente, sistema mexicano de ES, ya que la falta de articulación no permite verlo como tal, y que además no tiene relación por su régimen de sostenimiento y las funciones que realizan.

Este escenario permite ver desafíos que enfrenta la ES en México y que, como se analiza más adelante, no se ven plasmados en la política educativa para este tipo educativo en el PND 2025-2030 (Gobierno de México, 2025a).

Crítica al fallido sistema de educación superior

Los análisis del sistema mexicano de ES realizados por Hernández Santiago y Hernández Ortiz (2022), Rodríguez (2015) y Martínez (2000) coinciden en que se le nombra como tal, pero no refleja objetivamente la realidad: "en sentido estricto no puede hablarse de sistema, dado que no hay unidad de propósito ni mecanismos de integración, ni otros elementos que permitan hablar realmente de un sistema" (Martínez, 2000, p. 6).

De ahí que resulta complejo declarar como atinada la política del sexenio a la expansión de la ES con la creación de 300 000 nuevos espacios para este tipo educativo, sin que se definan las orientaciones y finalidades de las IES que ofrecerán dichos espacios. En este sentido, es preocupante que las reflexiones de hace 25 años sigan mostrando las mismas fallas de la ES en México

> El documento *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo* (ANUIES, 2000) subraya la idea anterior, y plantea como un gran propósito para el futuro el que las IES mexicanas lleguen a constituir realmente un gran sistema nacional de educación superior, formado, a su vez, por 32 sistemas estatales, en los cuales cada IES sea de buena calidad según su misión y circunstancias, tenga un lugar y cumpla funciones precisas, y lo haga en una rica interrelación con las demás instituciones de la misma entidad, las de su mismo tipo a nivel nacional, e inclusive con otras de distintos países, en la sociedad abierta mundialmente a la que nos dirigimos (Martínez, 2000, p. 6).

Los temas recientes para la ES y la perspectiva del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SEAES) (SEP, 2023) refieren, además de los temas comentados anteriormente (ingreso, egreso, titulación), algunos otros que en la actualidad cobran relevancia; por ejemplo, inclusión-exclusión, discriminación, violencia, retención e incorporación al mercado laboral, entre otros. Quienes analizan estas problemáticas se ocupan de aquellos aspectos que afectan la incorporación tanto en términos numéricos como en el sentido de equidad

para el tránsito y conclusión de los estudios universitarios, siempre con la intención de procurar que haya relación entre los estudios universitarios, las necesidades sociales y las funciones de la ES (Barrios et al., 2024; Didou y González 2024; Duque et al., 2024; Gómez y Buitrago, 2024; Morales et al., 2022; Quispe et al., 2024; Revesado, Montenegro y García, 2023).

Acerca de las políticas de acceso y admisión a la universidad, se aprecian contradicciones. En algunos trabajos de investigación se reporta que se privilegian las pruebas de ingreso, se endurecen requisitos de acceso y admisión, así como el tipo de regulación, lo cual es cuestionable cuando se declara una expansión de matrícula tendiente a la cobertura universal. Lo anterior coincide con la política de las universidades públicas mexicanas donde la abrumadora demanda de algunas licenciaturas, como medicina, derecho, arquitectura entre otras (EXANI, 2024), conlleva a adecuar la demanda estudiantil a la oferta académica disponible y aparentemente a las necesidades sociales, lo cual limita el acceso a las profesiones antes mencionadas y a "reubicar" al estudiantado a otras alternativas.

Por otro lado, hay áreas en las que las políticas de restricciones de matrícula trastocadas como se expone en los siguientes párrafos. Revesado, Montenegro y García (2023) encontraron que, en contextos distintos a la ES de México en el caso de la universidad en Argentina,

> el ingreso a la universidad tiene como exigencia el título del nivel secundario, con posibilidad de excepción por el art. 7 que posibilita que mayores de veinticinco años que no reúnen esa condición, ingresen a través de evaluaciones que acrediten aptitudes y conocimientos suficientes para cursar los estudios de Grado. [En tanto que, en el caso español…] a través de los famosos números *clausus* [en el examen selectivo], disponiendo de autoridad para designar una nota mínima de acceso a cada una de las titulaciones, como mecanismo objetivo para equilibrar la oferta académica y la demanda de estudiantes en los distintos casos (Revesado, Montenegro y García, 2023, pp. 80 y 84).

Aumento al presupuesto para educación superior que no impacta el financiamiento de las instituciones públicas existentes

En el sexenio de 2018 a 2024, el aumento del presupuesto declarado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para los ejercicios fiscales de 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024 muestra un aumento sostenido para el tipo educativo superior. Como se observa en la Tabla 4 en números absolutos, el presupuesto de 2018 a 2024 se incrementó en $152,870,591,427. Sin embargo, de esa gran diferencia $21,785,123,739[1] (Tabla 5.) de pesos se destinaron al pago de becas, lo cual es una inversión en educación con la intención de incrementar la retención escolar y la eficiencia terminal. No obstante, el presupuesto de las universidades públicas estatales registró un aumento apenas de la inflación declarada por el Gobierno de México (2025b).

Si se revisan los datos a la luz de la inflación reportada por el propio gobierno (Gobierno de México, 2025b), a través de una correlación de Pearson, encontramos que, entre el presupuesto y la inflación, considerando los años de 2018 a 2024, hay una relación positiva, pero baja, de solo 0.32, lo cual denota que se debe más a razones políticas que económicas; asimismo, entre el presupuesto y las becas hay una relación también positiva, de 0.75, que puede considerarse entre moderada y fuerte. Dado que la inflación también aumenta con el incremento del presupuesto, y su relación es baja, teóricamente puede haber otros factores más influyendo en su asignación, mientras que en el caso de las becas la fuerte relación es un rubro que se sostiene y podría ser indicador de la importancia que da el gobierno a la inversión como medio para que las personas sigan estudiando con los apoyos monetarios otorgados. De tal suerte que entre 2008 y 2024 tendría que observarse mayor eficiencia terminal, lo cual no ocurre, y por ello se plantean dudas acerca de la expectativa del rubro de becas en el presupuesto. Sin embargo, como se expresó anteriormente, los datos de eficiencia terminal y titulación no confirman resultados halagadores.

[1] En 2018 para becas se destinaron $10,315,394.71 y en 2024 el monto para ese mismo concepto alcanzó los $32,100,518.45.

Tabla 4. Comparación de presupuesto para educación superior de 2017 a 2025

		2017	2018	2019	2020
		153165567858	172909234817	167452308661	168382936804
2017	153165567858		19743666959	14286740804	15217368947
2018	172909234817			-5456926156	-4526298012
2019	167452308661				930628143
2020	168382936804				
2021	216508203474				
2022	242452156233				
2023	276305487801				
2024	293713314012				
2025	325779826244				

Fuente: elaboración propia. Millones de pesos

Tabla 4. Comparación de presupuesto para educación superior (continuación)

	2021	2022	2023	2024	2025
	216508203474	242452156233	276305487801	293713314012	325779826244
153165567858	63342635616	89286588375	123139919943	140547746154	172614258386
172909234817	43598968657	69542921416	103396252984	120804079195	152870591427
167452308661	49055894813	74999847572	108853179140	126261005351	158327517583
168382936804	48125266669	74069219428	107922550996	125330377207	157396889439
216508203474		25943952759	59797284327	77205110538	109271622770
242452156233			33853331568	51261157779	83327670011
276305487801				17407826211	49474338443
293713314012					32066512232
325779826244					

Fuente: elaboración propia. Millones de pesos

Tabla 5. Recursos federales para becas de educación superior 2017-2025

	Becas por año	Presupuesto para educación superior	Porcentaje del presupuesto en becas	Inflación anual	Incremento en el presupuesto para ES %	Incremento para becas %
2017	9,179,632,730	153,165,567,858	5.993274375			
2018	10,315,394,718	172,909,234,817	5.965785881	4.83	12.89	12.37
2019	6,459,115,774	167,452,308,661	3.857286786	2.83	-3.16	-37.38
2020	17,051,583,984	168,382,936,804	10.12666978	3.15	0.56	163.99
2021	30,784,505,967	216,508,203,474	14.21863258	7.36	28.58	80.54
2022	46,568,334,514	242,452,156,233	19.20722638	7.82	11.98	51.27
2023	30,815,109,575	276,305,487,801	11.15255069	4.66	13.96	-33.83
2024	32,100,518,457	293,713,314,012	10.929201	4.21	6.3	4.17
2025	30,249,176,460	325,779,826,244	9.285159492	10.92		-5.77

Fuente: elaboración propia. Millones de pesos

Efectivamente hay un incremento en el presupuesto otorgado a ES que además se vincula con lo manifestado en el PND 2025-2030 (Gobierno de México, 2025a, p. 14), mismo que declara estar articulado "sobre cuatro ejes generales y tres ejes transversales que estructuran la política pública" para el gobierno de este período en México, los cuales son:

1) Gobernanza con justicia y participación ciudadana.
2) Desarrollo con bienestar y humanismo.
3) Economía moral y trabajo.
4) Desarrollo sustentable.
5) Igualdad sustantiva y derechos de las mujeres.
6) Innovación pública para el desarrollo tecnológico nacional.
7) Derechos de las comunidades indígenas y afromexicanas.

En el segundo eje general se desarrolla la política educativa basándose en el humanismo como "corazón de la cuarta transformación" (Gobierno de México, 2025a, p. 14), dicho eje plantea garantizar el derecho a la educación, lo que conlleva a implementar estrategias para, en un primer momento, asegurar la cobertura universal y posteriormente incidir sobre la permanencia y el egreso exitoso en todos los tipos y niveles educativos, esto último a partir de incrementar "11.3 millones de becas para estudiantes de todos los niveles, la mayor inversión en becas para educación en la historia del país" (Gobierno de México, 2025a, p. 41), enfatizando en la expansión de la matrícula en el tipo superior. Sin embargo, se aprecia una contradicción con respecto al planteamiento humanista, ya que se entiende a la educación como motor del desarrollo desde la mirada de la teoría económica de la educación (Schultz, 1985).

Dentro de este eje general se expone la "república educadora, humanista y científica", cuya intención es sentar las bases para la generación de agencia que permita a las personas habilitar sus derechos fundamentales. Por ello, esta educación tendría que garantizar su calidad y el desarrollo de capacidades que, de acuerdo con Nussbaum (2011), son las oportunidades que las personas tienen para hacer y ser lo que consideran valioso para las diversas áreas de la vida; por

ejemplo, lo que atañe a la salud, la integridad física, la libertad, la educación, entre otras. Estas capacidades permiten a las personas alcanzar un desarrollo pleno de acuerdo con su potencial. En este sentido, sería cuestionable que para el desarrollo tanto cognitivo como emocional y de habilidades y destrezas del pensamiento crítico y creativo, se considere que "la clave" de la formación integral del estudiantado sea la educación artística, la cual si bien aporta elementos para las habilidades mencionadas en las diferentes áreas de conocimiento disciplinar, multidisciplinar, interdisciplinar y transdisciplinar se requieren actualmente de competencias digitales laborales, competencias socioemocionales para el trabajo, competencias para el trabajo transdisciplinar, competencias de aprendizaje permanente (saber reaprender), competencias lingüísticas, entre otras que no solo con la educación artística se pueden lograr (Mendizábal y Escalante, 2019). No obstante, será muy probablemente apoyada la implementación de cuestiones artísticas, casi por decreto, en las IES.

El PND 2025-2030 menciona como parte de la política educativa, en primer lugar, la ampliación de la matrícula sin presentar un análisis de la dinámica poblacional, la cual evidencia tendencias interesantes. Además, se menciona la capacitación docente y la educación dual como elementos para la mejora de este tipo educativo que, como también ya se expresó, corresponde con un modelo desarrollista de la educación y tal vez sea poco consistente con la tendencia humanista expresada en el tema educativo de este gobierno. Potenciar estas posibles acciones requiere tanto de la revisión de la pertinencia de la oferta educativa para la formación profesional, así como las posibilidades de llevarlas a cabo. Por otra parte, el documento promueve la implementación de estrategias innovadoras, las cuales frecuentemente se mencionan en documentos estratégicos de las IES, tales como los programas institucionales de desarrollo, los planes y programas de estudio, los modelos educativos, entre otros, los cuales quizá ya han rebasado la propuesta de la educación dual. En opinión de quien esto escribe, será conveniente tomar como base modelos más integradores de las fuerzas que confluyen para que la ES dinamice el desarrollo del país. Un ejemplo de ello sería el modelo de cinco hélices propuesto por Carayannis, Barth y Campbell

(2012) en el que interactúan, como ya se mencionó, la política, el sector público, la educación, el medioambiente y la economía.

Las políticas internacionales: los objetivos del milenio

De acuerdo con Pedroza y Reyes (2022, p. 291), "los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han publicado diversos documentos y estudios orientados a la reforma de la educación superior" y la conciben "como palanca del crecimiento económico". En este sentido, hay una filiación a teorías como la del capital humano (Becker, 1975; Schultz, 1985), para la cual la educación es una inversión para incrementar las capacidades y las oportunidades de las personas. Sin embargo, a decir de Pedroza y Reyes (2022, p. 291), "se enfocan más en superar los rezagos económicos y sociales, que en combatir el cambio climático y la degradación del planeta", o algunas problemáticas estructurales que serían las perspectivas que se plasman en los objetivos del desarrollo sostenible (ODS) (Naciones Unidas, 2015). Si bien este enfoque tiene una orientación que puede abonar a la mejora de las condiciones de vida de las personas, si se mantiene en el plano económico y se dejan de lado aspectos como el ejercicio pleno de los derechos humanos en el marco de una sociedad justa y equitativa, los resultados a la postre serán poco afortunados y el desarrollo moral de las personas en la sociedad, que es fundamental para el bienestar de todos y todas, no será un desafío a atender.

Ante lo anterior, coincidimos con la ANUIES (2023b) cuando considera que, de los 17 ODS, siete son endosables a la ES mexicana:

- Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
- Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

- Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
- Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
- Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

No obstante, no debe soslayarse la presión de los organismos internacionales sobre el gobierno mexicano, ya que la visión de estos sigue centrada en la productividad económica, y en respuesta a ello nuestro país convierte esas perspectivas economicistas en políticas educativas.

Por otra parte, y a manera de ejemplo específico, el objetivo 4, "educación de calidad", deviene fundamental ya que preveía en su formulación ciertos desafíos que no se han logrado; entre los más preocupantes que se relacionan con las políticas de acceso universal, se encuentra la falta de habilidades para la lectura que, de acuerdo con los resultados del Programme for International Student Assessment (PISA) 2022 en México, el 53 % de los estudiantes mexicanos apenas alcanzó el nivel 2 o superior en lectura, cuando el promedio de la OCDE es del 74 % (OCDE, 2023). Asimismo, otra área de oportunidad es la ausencia de habilidades para el uso de la tecnología (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022). Por tanto, es complicado comprometerse a lograr una educación con formación integral de ciudadanos y ciudadanas participativas y vigilantes de una sociedad que sea un marco de protección para las necesidades humanas. Retomar los ODS abre la posibilidad de pensar una ES más equitativa, incluyente y sostenible, por lo que se requiere incorporarlos a las políticas educativas. De estos ODS, en el PND, los más visibles, pero no directamente entrelazados con la ES, serían el ODS 6 y el 13. Lograr el vínculo será un acierto para que la ES sea mecanismo de desarrollo social, lo cual no se logra con el aumento de la cobertura.

Reflexiones finales

La revisión de los temas antes descritos permite arribar a los siguientes comentarios. Se encuentran contradicciones entre el modelo económico que opera en el país y las propuestas de política para la ES. En gran medida porque la problemática que enfrenta la ES va más allá de abrir más espacios, ya que la dinámica poblacional es mucho más compleja que la que enfrentó la cobertura en la segunda mitad del siglo XX.

Es necesario reconocer que la política educativa que impacte de manera positiva los resultados de la ES debe atender las necesidades de la educación media superior y fortalecer sus tasas de egreso. Asimismo, se requieren promover estrategias para incrementar los índices de titulación en ES. Una vía será valorar la función que efectivamente realizan la IES tanto públicas como privadas, ya que no es suficiente que se enuncien, sino que se muestre su capacidad de realizar tales funciones.

Un análisis profundo de la asignación de los recursos económicos para la ES, mostrará si la inversión en becas para el estudiantado es suficiente o se requiere robustecer los presupuestos universitarios, particularmente de las instituciones existentes, para que dichas instituciones y las nuevas puedan ofrecer las condiciones para la formación de los y las ciudadanas que nuestro país requiere en el futuro mediato, solo así será válida la creación de nuevas IES.

Finalmente, mirar hacia lo que proponen los ODS es un compromiso que el gobierno de México debe analizar para enfocar sus políticas educativas si lo importante son los seres humanos de hoy y del futuro.

Referencias

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2000). *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*. http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista113_S5A2ES.pdf

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2020). *Anuario Educación Superior 2019-2020*. ANUIES. https://drive.google.com/file/d/1ykCrJOzzdEym-zXgxc5_SWdhpp_28uOU/view

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2021). *Procedimiento, requisitos y tipología para el ingreso de instituciones de Educación a la ANUIES, A.C.* ANUIES. https://www.anuies.mx/media/SGE/Procedimiento_de_Ingreso_a_la_ANUIES_290921.pdf

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2023a). *Anuarios estadísticos de educación superior.* ANUIES. http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2023b). *Visión y acción 2030*. https://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf

Barrios, S., Masalan, M., Grau, V., Repetto, P., Muller, M., Echeverría, J. y Méndez, C. (2024). Oportunidades y desafíos para la implementación de políticas de convivencia en educación superior. *Revista de la Educación Superior, 53*(211), 79-98. https://doi.org/10.36857/resu.2024.211.2958

Becker, G. (1975). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. National Bureau of Economic Research.

Brunner, J., Labraña, J., Ganga, F. y Rodríguez-Ponce, E. (2019). Teoría del capitalismo académico en los estu¬dios de educación superior. *Revista Electrónica de Investigación Educativa, 21*, 1-13. https://doi.org/10.24320/redie2019.21.e33.3181

Buendía, A., García, A., Landesmann, M., Rodríguez, R. Rondero, N. y Rueda, M. (2019). A debate la educación superior y la ciencia en Mé¬xico: recuperar preguntas clave. *Revista Electrónica de Investigación Educativa, 21*(2), 1-4. http://redie.uabc.mx/redie/article/view/2916

Carayannis, E., Barth, T. y Campbell, D. (2012). The Quintuple Helix Innovation Model: Global Warming as a Challenge and Driver for Innovation. *Journal of Innovation and Entrepreneurship, 1*(2), 1-12. https://doi.org/10.1186/2192-5372-1-2

Carrasco, A. (2020). Las políticas neoliberales de educación superior como respuesta a un nuevo modelo de Estado. Las prácticas promercado en la universidad pública. *Revista de Educación Superior, 49*(196), 1-19. https://doi.org/10.36857/resu.2020.196.1403

Castillo, M. (2020). La teoría de las N-hélices en los tiempos de hoy. *Journal of Technology Management & Innovation, 15*(3), 3-5. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-27242020000300003

Corona-Castro, C. O. (2016). *Aprendizaje cooperativo basado en la tutoría entre pares y software matemático para la enseñanza del Cálculo Vectorial* [Tesis de licenciatura, Universidad Veracruzana]. https://www.uv.mx/pozarica/mga/files/2012/11/02-Cesar-Omar-Corona-Castro.pdf

Didou, S. y González, S. (2024). Retención, éxito académico y sustentabilidad en las universidades politécnicas en México: una triada compleja. *Revista de la Educación Superior, 53*(209), 1-18. https://doi.org/10.36857/resu.2024.209.2747

Duque, L., Mayne, V., Rubio, E., Jane, M. y Cano, B. (2024). Acoso sexual en contextos universitarios: revisión de investigaciones entre el 2006 y el 2020. *Revista de la Educación Superior, 53*(209), 37-58. http://resu.anuies.mx/ojs/index.php/resu/article/view/2749

EXANI. (2024, 23 de abril). *Las 10 carreras universitarias más demandadas en México para 2024*. https://exani.com.mx/blog/las-10-carreras-universitarias-mas-demandadas-en-mexico-para-2024/

Freire, P. (1992). *Pedagogía de la esperanza: Un reencuentro con la pedagogía del oprimido*. Siglo XXI.

Gobierno de México. (2024a, 3 de octubre). *100 compromisos para el Segundo Piso de la Cuarta Transformación*. https://www.gob.mx/presidencia/documentos/100-compromisos-para-el-segundo-piso-de-la-cuarta-transformacion

Gobierno de México. (2024b). *Sistema integrado de información de la educación superior*. https://www.siies.unam.mx/nacional.php

Gobierno de México. (2025a). *Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030*. https://www.gob.mx/plan_nacional_desarrollo_2025_2030

Gobierno de México. (2025b) *Tasas de inflación históricas 1996-2024*. https://www.proyectosmexico.gob.mx/por-que-invertir-en-mexico/economia-solida/politica-monetaria/sd_tasas-de-inflacion-historicas/

Gómez, D. y Buitrago, R. (2024). Inserción desde el PEI de la política de inclusión educativa para estudiantes en condición de discapacidad en el ingreso a la universidad. *Revista de la Educación Superior, 53*(211), 119-144. https://doi.org/10.36857/resu.2024.211.2960

Hernández Santiago, P. y Hernández Ortiz, L. A. (2022). El sistema de educación superior en México. Setenta años de historia de la ANUIES a través de las reformas a su Estatuto (1950-2020). *Revista de la educación superior, 51*(201), 1-50. https://doi.org/10.36857/resu.2022.201.2019

Herrera, L. C., Montenegro, M., Torres-Lista, V., Martínez, L. A. y López, V. (2024). Eficiencia terminal en la educación superior: Hacia un nuevo enfoque. *Educación Superior y Sociedad (ESS), 36*(1), 245-261. https://doi.org/10.54674/ess.v36i1.694

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO. (S. f.). *Indicadores de calidad y aprendizaje*. https://learningportal.iiep.unesco.org/es/fichas-praticas/monitorear-el-aprendizaje/indicadores-de-calidad-y-aprendizaje

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia en la Educación (ENAPE) 2021*. https://www.inegi.org.mx/programas/enape/2021/

López Suárez, A., Albíter Rodríguez, Á. y Ramírez Revueltas, L. (2008). Eficiencia terminal en la educación superior: La necesidad de un nuevo paradigma. *Revista de la Educación Superior, 37*(146), 135-151. https://scielo.org.mx/pdf/resu/v37n146/v37n146a9.pdf

Martínez, F. (2000). La ANUIES y a la educación superior mexicana, 1950-2000. *Revista de la Educación Superior, 29*(116), 1-9. http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista116_S3A1ES.pdf

Mendizábal, G. y Escalante, A. (2019). *Formación universitaria, trabajo y género en la Cuarta Revolución Industrial*. Porrúa; Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Morales, M., del Río, M., Romo, A., Prieto, T. y Mejía, X. (2023). Grado de ajuste entre el plan de estudios de la licenciatura de pedagogía de la FES Aragón y el mercado laboral de los egresados de esta institución. *Revista de la Educación Superior, 52*(206), 1-16. http://resu.anuies.mx/ojs/index.php/resu/article/view/2484

Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de desarrollo sostenible: 17 objetivos para transformar nuestro mundo*. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Belknap Press.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2023). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*. OECD. https://doi.org/10.1787/53f23881-en

Pedroza, R. y Reyes, A. (2022). Perspectiva de la educación superior en México 2030. *Inter Disciplina, 10*(27), 289-313. https://doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2022.27.82156

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Desarrollo humano y acceso a la tecnología: efectos diferenciados en el contexto de la COVID-19 en México*. https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/desarrollo-humano-y-acceso-la-tecnologia-efectos-diferenciados-en-el-contexto-de-la-covid-19-en-mexico

Quispe, E., Cayo, L., Saico, R. y Chaiña, J. (2024). Política de inclusión en la educación superior universitaria: Beca permanencia y bienestar estudiantil en Perú. *Revista de la Educación Superior, 53*(210), 87-104. http://resu.anuies.mx/ojs/index.php/resu/article/view/2853

Rangel Delgado, J. E. (2022). Políticas de educación superior y empleo en México ante un mundo VUCA. *Revista mexicana de economía y finanzas, 17*(4), e793. https://doi.org/10.21919/remef.v17i4.793

Revesado, D., Montenegro, J. y García, E. (2023). El acceso a la formación universitaria en España y Argentina: entre políticas e instituciones. Un estudio de caso comparado. *Revista de la Educación Superior, 52*(207), 71-88. http://resu.anuies.mx/ojs/index.php/resu/article/view/2567

Rodríguez, R. (1995). Evolución reciente de la matrícula universitaria. Datos y reflexiones. En H. Muñoz y R. Rodríguez, *Escenarios para la universidad contemporánea* (pp. 33-54). UNAM.

Rodríguez, R. (2015). La ANUIES y la confección de las políticas de educación superior en México 1970-2000. En G. Álvarez Mendiola (Coord.), *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior 1950-2015*. ANUIES.

Schultz, T. (1985). *Invirtiendo en la gente: La cualificación personal como motor económico*. Ariel.

Secretaría de Educación Pública y Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2023). *Marco general del sistema de evaluación y acreditación de la educación superior*. https://educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/marco_gral_SEAES.pdf

Secretaría de Educación Pública. (2011). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2010-2011*. https://www.gob.mx/sep/documentos/principales-cifras-estadisticas-ciclo-escolar-2010-2011

Secretaría de Educación Pública. (2020a). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2019-2020*. https://planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf

Secretaría de Educación Pública. (2020b). *Programa sectorial de educación 2020-2024*. https://www.gob.mx/sep/documentos/programa-sectorial-de-educacion-2020-2024

Secretaría de Educación Pública. (2024). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2023-2024*. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2023_2024_bolsillo.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2019*. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2020*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2020/PEF_2020_orig_11dic19.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2021*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2020/PEF_2020_orig_11dic19.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2021*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2021/PEF_2021_abro.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2022*. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5636709&fecha=29/11/2021#gsc.tab=0

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2023). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2023*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2023/PEF_2023_orig_28nov22.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024). P*resupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2024*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2024.pdf

Slaugther, S. y Leslie, L. L. (1997). *Academic Capitalism. Politics, Policies, and the Entrepreneurial University.* Johns Hopkins University Press.

Universidad Nacional Autónoma de México. (S. f.). *Sistema integrado de información de la educación superior.* Gobierno de México.

Una oportunidad estratégica para la articulación de la educación superior y el desarrollo productivo a través del PND 2025-2030 y el Plan México hacia 2030

Giovanna Valenti Nigrini y Martín Gabriel De los Heros Rondenil
UAM-Xochimilco; FLACSO-México

Resumen: Este documento analiza críticamente las propuestas del PND 2025-2030 y del Plan México, a la luz de recomendaciones internacionales (UNESCO, OCDE, IIPE, Banco Mundial) y de experiencias comparadas en América Latina y Europa. Desde un enfoque que articula la economía de la innovación, el capital humano y la gobernanza intersectorial, se examinan las condiciones institucionales, normativas y territoriales necesarias para una adopción efectiva y equitativa de la inteligencia artificial (IA) en la educación superior. Asimismo, se retoma el debate sobre la educación dual como mecanismo de articulación entre formación y empleo, identificando buenas prácticas, brechas persistentes y posibles líneas de acción. El objetivo es contribuir a una agenda pública que conecte el potencial de la IA con los principios de inclusión, justicia territorial, pertinencia y soberanía tecnológica. Entre las principales conclusiones destaca que, si bien ambos planes posicionan a la educación dual y la IA como ejes estratégicos, existen tensiones entre sus metas y la capacidad real del sistema educativo para implementarlas. La educación dual enfrenta desafíos como la baja cobertura, la escasa participación de MiPyMEs y una gobernanza institucional débil. En el caso de la IA, persiste la ausencia de una política educativa integral que garantice equidad digital y uso ético. Para que estas estrategias no profundicen las desigualdades existentes, es indispensable contar con marcos normativos adecuados, recursos suficientes, un enfoque territorial sensible y perspectiva de género e interseccional.

Palabras clave: inteligencia artificial (IA), educación superior, educación dual, economía de la innovación, capital humano, gobernanza intersectorial.

Introducción

En la coyuntura global actual, marcada por la aceleración tecnológica, la inteligencia artificial (IA) se ha consolidado como un vector clave de transformación estructural en múltiples ámbitos: desde los sistemas productivos y los mercados laborales, hasta los modelos de formación profesional y la organización del conocimiento. Esta disrupción plantea desafíos sin precedentes para los sistemas educativos, particularmente para la educación superior, llamados a formar talento humano calificado para un entorno automatizado y cambiante, cerrar brechas digitales y evitar que el despliegue tecnológico profundice desigualdades territoriales, sociales o de género.

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030 (PND) como el Plan México hacia 2030 han puesto énfasis en fortalecer la educación dual como un mecanismo para vincular la formación con las necesidades del aparato productivo. En los niveles medio superior y superior, se promueve la formación en contextos reales de trabajo, especialmente en sectores estratégicos. Sin embargo, las cifras más recientes evidencian importantes limitaciones en su implementación: baja cobertura, escasa participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs), y concentración en regiones con mayor infraestructura institucional. Estas tensiones entre las metas programáticas y las capacidades reales exigen una arquitectura institucional sólida, docentes capacitados, y una planeación territorial basada en información sobre demanda formativa.

México se encuentra en un momento clave para redefinir el papel de la educación frente al cambio tecnológico y la transición hacia una economía de innovación. El PND 2025-2030 y el Plan México articulan una narrativa de transformación productiva y científica que, aunque reconoce la importancia de la IA y la digitalización, aún presenta omisiones críticas: la falta de una política nacional sobre IA en la educación superior, la débil incorporación de la IA como herramienta pedagógica, y la ausencia de estrategias robustas que garanticen el acceso equitativo a la infraestructura digital y a las competencias necesarias.

Este capítulo analiza de forma crítica las propuestas del PND y del Plan México a la luz de recomendaciones internacionales (Organización de las Naciones

Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación [IIPE], Banco Mundial) y experiencias regionales comparadas en América Latina y Europa. A partir de un enfoque que integra la economía de la innovación, el capital humano y la gobernanza intersectorial, se examinan las condiciones institucionales, normativas y territoriales para una adopción efectiva y equitativa de la IA en la educación superior. Asimismo, se retoma el debate sobre la educación dual como instrumento de articulación entre formación y empleo, destacando buenas prácticas, brechas persistentes y posibles líneas de acción. El propósito es aportar elementos para una agenda pública que conecte el potencial de la IA con los principios de inclusión, justicia territorial, pertinencia y soberanía tecnológica.

Marco conceptual

La visión compartida que sostienen el PND 2025-2030 y el Plan México sobre la educación superior como motor del desarrollo económico y social converge en dos ejes estratégicos: "la vinculación con el sector productivo" y el "impulso al desarrollo científico y tecnológico". Estos objetivos, alineados con una lógica de transformación estructural del país, refuerzan la necesidad de formar recursos humanos que reúnan la triple pertinencia (Valenti, 2021) —pertinencia profesional, pertinencia científico-técnica y pertinencia social— y colocan a la educación superior en el centro de las políticas públicas.

La educación superior debe ser concebida como el eje articulador de las políticas educativa, industrial y de ciencia, tecnología e innovación (CTI). Esta centralidad no es solo programática, sino estructural: en las instituciones de educación superior (IES) y los centros públicos de investigación constituyen espacios estratégicos donde se genera conocimiento, se forman capacidades científicas y técnicas, y se desarrollan soluciones tecnológicas para los desafíos del desarrollo (Arocena, Göransson y Sutz, 2015; Valenti, 2011). Son también los principales nodos de interacción entre formación profesional, innovación y transferencia tecnológica hacia los sectores productivos y sociales (Lemaitre,

2020). Como advierte Valenti (2011), reconocer esta función requiere superar la visión estrecha de la formación como simple adecuación al mercado laboral, y asumir el papel transformador que la educación superior puede desempeñar en el proyecto nacional. Integrar a las IES de forma estratégica en las agendas de desarrollo permite potenciar su contribución a la reindustrialización inteligente, al fortalecimiento de cadenas de valor regionales y a la transición hacia economías basadas en el conocimiento. Como ha sido demostrado, esta perspectiva exige que las políticas públicas de educación superior se diseñen en diálogo con las políticas de CTI y desarrollo económico, mediante mecanismos explícitos de articulación institucional, financiamiento conjunto y evaluación sistémica.

Desde el enfoque de la "economía de la innovación", la articulación entre educación superior, capacidades tecnológicas e industria no es un resultado espontáneo del mercado, sino el producto de políticas deliberadas de acumulación de capacidades, orientadas a construir trayectorias de desarrollo endógeno. Autores como Cimoli, Dosi y Della Giusta (2009) han demostrado que los procesos de aprendizaje tecnológico, la formación de recursos humanos calificados y la coordinación entre universidades, gobierno federal y locales e industria son condiciones necesarias para sostener el crecimiento y cerrar brechas estructurales.

Este enfoque sostiene que las IES y los centros de investigación son infraestructuras estratégicas del sistema nacional de innovación, y deben ser parte activa de las estrategias industriales, no actores periféricos. En el caso mexicano, Gabriela Dutrénit (2014) ha insistido en la importancia de consolidar políticas de innovación orientadas por la misión del desarrollo inclusivo, donde la educación superior juegue un papel articulador entre el conocimiento científico y la solución de problemas sociales y productivos. Asimismo, Mónica Casalet (2004) ha documentado la manera en que sectores como el aeroespacial requieren no solo capital físico, sino sistemas complejos de formación especializada, redes de colaboración con centros tecnológicos, y una política industrial que reconozca el papel de la educación superior en la generación de capacidades tecnológicas. En síntesis, el enfoque de la economía de la innovación permite pensar a la educación superior no como un sector aislado, sino como una plataforma estructural

del desarrollo productivo, en estrecha relación con la ciencia, la tecnología y el aprendizaje institucional.

Desde la "perspectiva del capital humano", la educación se concibe como una inversión productiva que incrementa la productividad individual y colectiva. Los economistas Theodore Schultz (1961) y Gary Becker (1964) fueron pioneros en establecer una conexión estructural entre educación, crecimiento económico y bienestar social. Ambos autores contribuyeron significativamente al conocimiento sobre el papel de la educación en las economías modernas, aunque lo hicieron desde una perspectiva teórica general. A partir de sus postulados iniciales, se han desarrollado numerosas investigaciones empíricas que analizan cómo el nivel educativo de la población incide en indicadores de desarrollo, innovación y distribución del ingreso. Estos enfoques proporcionan una base teórica sólida para interpretar a la educación superior como palanca estratégica del desarrollo nacional y sustenta la necesidad de políticas públicas que fortalezcan la articulación entre formación profesional y sistema productivo.

No obstante, para que esta sinergia se traduzca en resultados concretos, es indispensable reconocer la centralidad de los mecanismos de implementación, especialmente en lo que concierne a la coordinación entre niveles de gobierno, actores productivos e instituciones educativas, así como al establecimiento de esquemas eficaces de evaluación y seguimiento. Esto requiere también la consolidación de mecanismos de monitoreo basados en evidencia, mediante sistemas de información robustos que permitan evaluar resultados y retroalimentar continuamente las decisiones de política.

Desde el enfoque de Joan Subirats (2010), esto implica avanzar hacia una "gobernanza relacional", entendida como la capacidad del Estado para actuar como articulador de redes interdependientes de actores con responsabilidades compartidas, pero con intereses diversos. Por su parte, José Joaquín Brunner (1990) plantea que los sistemas contemporáneos de educación superior operan bajo una lógica de "gobernanza evaluativa", en la cual el Estado regula indirectamente mediante marcos normativos, incentivos y mecanismos de rendición de cuentas. Ambos enfoques coinciden en que las políticas estratégicas, como las previstas en el PND y el Plan México, solo pueden traducirse en resultados

sostenibles si se apoyan en una arquitectura institucional multiactoral y adaptativa, capaz de sostener el rumbo y responder a las especificidades territoriales y sociales del país.

En el caso mexicano, la Ley General de Educación Superior (LGES, 2021) establece un marco normativo que respalda este enfoque de gobernanza colaborativa y multinivel. La ley reconoce expresamente la necesidad de una coordinación concurrente entre federación, las entidades federativas y las propias instituciones de educación superior, así como la participación de los sectores social y productivo. Además, promueve la creación de instancias de coordinación regional, lo cual permite que la planeación educativa sea más sensible a las necesidades territoriales y a las vocaciones productivas locales. Este enfoque es consistente con la gobernanza relacional planteada por Subirats (2010), pues abre espacios de concertación entre actores con capacidades diferenciadas pero independientes. Asimismo, articula con el modelo de gobernanza evaluativa de Brunner (1990), al incorporar mecanismos de aseguramiento de la calidad, evaluación institucional y mejora continua, esenciales para sostener una articulación efectiva entre educación, innovación y desarrollo productivo

En este contexto, se presenta una oportunidad histórica para que la política de educación superior también se oriente de manera clara al mundo del trabajo y al desarrollo nacional. A diferencia de lo observado en décadas anteriores, en México, la política educativa superior ha tendido a privilegiar la expansión de la matrícula y la mejora de indicadores académicos, sin establecer una vinculación sistemática y sostenida con el aparato productivo. Esta omisión ha generado, en muchos casos, una desconexión persistente entre los perfiles de egreso y las exigencias del mercado laboral, así como una limitada capacidad institucional para contribuir al desarrollo tecnológico e industrial del país (Zorrilla y Barba, 2016; Valenti, 2021). Este desfase también se refleja en el desequilibrio estructural de la matrícula, con una subrepresentación en las áreas del conocimiento más directamente vinculadas con la producción y la tecnología, llamadas STEM (Valenti, 2019).

El diagnóstico es respaldado por evidencia empírica: la OCDE (2019) advierte que una proporción considerable de egresados universitarios mexicanos

enfrenta condiciones de subempleo y sobrecalificación. Por su parte, Crespo y González (2019) muestran cómo las IES, particularmente en el sureste del país, participan de forma marginal en estrategias de desarrollo regional. Valenti (2021) añade que, pese a los discursos oficiales en torno a la pertinencia y la empleabilidad, la política educativa ha sido ambigua frente a las condiciones reales de inserción laboral, y poco sensible a las desigualdades que estructuran las trayectorias profesionales de los egresados.

En suma, el momento actual representa una coyuntura estratégica para superar la tradicional desvinculación entre formación profesional y desarrollo económico. La coincidencia entre el PND 2025-2030, el Plan México y la LGES (2021) permite proyectar una gobernanza educativa multinivel orientada al crecimiento con bienestar. El "enfoque de capital humano", desde las contribuciones fundacionales de Theodore Schultz y Gary Becker, sostiene que la educación superior constituye una inversión estratégica que incrementa la productividad individual y genera retornos económicos y sociales significativos a nivel agregado. Este enfoque ha sido clave para justificar el gasto público en educación como medio de desarrollo económico. Sin embargo, su perspectiva se mantiene en un nivel teórico general, sin entrar en el análisis institucional ni en los mecanismos concretos de articulación entre formación, innovación y producción.

Por su parte, la "economía de la innovación", desarrollada por autores como Cimoli, Dosi y Della Giusta (2009), también reconoce la centralidad de la educación superior, pero la sitúa en un marco más complejo, que incluye la acumulación de capacidades tecnológicas, la generación de conocimiento y el aprendizaje interactivo entre actores. Este enfoque no solo valora a las IES como espacios estratégicos de formación avanzada, sino que subraya la necesidad de su articulación con políticas industriales, tecnológicas y regionales, a través de mecanismos institucionales que permitan conectar el conocimiento con la transformación productiva. Así, ambos enfoques coinciden en destacar el papel estructural de la educación superior en el desarrollo, aunque la economía de la innovación aporta una mirada más relacional, contextual y orientada a la acción.

Ambos enfoques requieren para su concreción de estructuras institucionales que operen en contextos reales de coordinación y corresponsabilidad. En este

sentido, tales beneficios solo pueden materializarse en la medida en que existan infraestructuras institucionales sólidas, capaces de articular actores diversos en torno a objetivos compartidos. Aquí, el enfoque de gobernanza relacional propuesto por Joan Subirats resulta especialmente pertinente: solo mediante formas de gobernanza sustentadas en cooperación estratégica, articulación territorial y construcción de legitimidad compartida es posible avanzar hacia un modelo de educación superior pertinente, inclusivo y orientado al desarrollo con equidad. Las experiencias analizadas en América Latina y México confirman que los vínculos entre educación, innovación y mundo del trabajo no emergen de manera automática, sino que son el resultado de estructuras colaborativas sostenidas, decisiones públicas basadas en evidencia y marcos normativos coherentes.

La alineación entre el PND 2025-2030, el Plan México y la LGES constituye una coyuntura porque se trata de una iniciativa que conjuga la voluntad del gobierno federal y de los empleadores por transformar el vínculo entre educación y desarrollo. Esta convergencia política y estratégica crea condiciones excepcionales para redefinir el papel de la educación superior, pero su concreción requiere que las instituciones de educación superior (IES) sean plenamente incorporadas como agentes activos en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas correspondientes. No basta con que exista voluntad desde el centro; es necesario desarrollar capacidades institucionales, técnicas y organizativas dentro del sistema de educación superior que permitan traducir esta convergencia en mecanismos de gobernanza y política pública eficaces, coherentes con los objetivos ya establecidos y con los que se definan en el Programa Sectorial de Educación y otros programas específicos, particularmente aquellos diseñados con enfoque regional y sectorial. Reconocer este momento como una ventana de oportunidad no implica solo celebrar la coincidencia de discursos, sino construir las condiciones para que esa voluntad compartida se exprese en resultados tangibles para los territorios, los sectores productivos y los estudiantes.

Diversos países de América Latina y Europa han desarrollado iniciativas exitosas que demuestran cómo una gobernanza educativa colaborativa y contextualizada puede traducirse en vínculos sostenibles entre formación profesional y desarrollo económico. Estas experiencias ofrecen aprendizajes valiosos

para el caso mexicano, tanto por sus resultados como por los marcos institucionales que las hicieron posibles.

Desde el enfoque de la gobernanza relacional, el éxito de diversas experiencias internacionales de articulación entre educación técnica o superior y sector productivo puede atribuirse a la existencia de acuerdos interinstitucionales estables, marcos normativos coherentes y estructuras organizativas flexibles que facilitan la colaboración sostenida entre actores educativos, productivos y gubernamentales (Subirats, 2001). A ello se suma, desde la economía de la innovación, la comprensión de que la generación de capacidades tecnológicas y organizacionales requiere procesos de aprendizaje interactivo y contextos territoriales activos que habiliten la innovación desde abajo (Cimoli, Dosi y Della Giusta, 2009; Dutrénit, 2014).

Existen experiencias que demuestran como factor clave de la innovación la alineación entre los contenidos formativos y las vocaciones productivas locales, a menudo acompañada por mecanismos de certificación de competencias y sistemas de evaluación de calidad, como ha sido documentado por el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa en Perú (SINEACE, 2022).

En contextos urbanos altamente especializados, como el caso de IE University en Segovia, el posicionamiento estratégico de la universidad en el ecosistema local de innovación ha permitido establecer alianzas sólidas con sectores tecnológicos y de servicios avanzados, incrementando su empleabilidad e impacto económico regional (Cadena SER, 2025). Por su parte, en México, estudios como los de Martínez et al. (2022) y Villavicencio et al. (2019) han mostrado cómo políticas regionales orientadas al desarrollo de industrias como la manufactura avanzada han sido más efectivas cuando han articulado universidades, centros de investigación, empresas y gobiernos estatales, mediante fondos mixtos, incentivos específicos y planes compartidos de formación e innovación.

Según la investigación de Nava Cuecuecha (2023), la instalación de la planta de Audi en Puebla representó una experiencia destacada de articulación entre universidad, empresa y gobierno, que generó resultados notables en infraestructura tecnológica, programas educativos especializados y formación orientada a

la Industria 4.0. En particular, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) impulsó una oferta educativa innovadora con ingenierías y un bachillerato tecnológico directamente vinculados al sector automotriz, en consonancia con la política estatal y federal de esos años, centrada en productividad, competitividad e innovación (Gobierno del Estado de Puebla, 2011; PND 2013-2018). Este contexto normativo, que promovía la vinculación universidad-empresa como un eje del desarrollo, fue clave para viabilizar la cooperación interinstitucional y dar legitimidad al modelo implementado.

Sin embargo, a partir de 2018 se registró un cambio importante en la orientación de las políticas públicas, tanto a nivel nacional como estatal. El nuevo discurso político no priorizó la competitividad y la atracción de inversión extranjera directa (PND 2019-2024; PED Puebla 2019-2024). Esta transformación redujo la visibilidad de iniciativas centradas en innovación tecnológica y debilitó el apoyo institucional a proyectos como el de Audi-BUAP. Como advierte Casalet (2004) en Nava Cuecuecha (2023), la construcción de sistemas de innovación requiere de políticas sostenidas en el tiempo y apropiadas por los actores involucrados. La falta de continuidad en los marcos regulatorios y programáticos eleva la probabilidad de poner en riesgo los casos de innovación, al dejar con débil respaldo estructural las iniciativas y sobre todo los avances logrados. En conjunto, estas experiencias revelan que la articulación entre educación superior y desarrollo productivo no es un proceso automático, sino el resultado de estructuras de gobernanza adaptativas y de una visión compartida de largo plazo que reconozca a la educación como un actor estratégico del sistema nacional de innovación.

No obstante, las diferencias contextuales, todas estas experiencias coinciden en tres elementos fundamentales:

1) *Pertinencia territorial*: la educación superior se alinea a los contextos productivos y sociales de cada región.
2) *Gobernanza colaborativa*: la articulación efectiva requiere de marcos institucionales que promuevan la coordinación intersectorial y multinivel.

3) *Evaluación con base en evidencia*: el uso de indicadores, certificaciones y seguimiento de egresados permite orientar la formación hacia resultados concretos y ajustables.

Estas condiciones, lejos de ser un lujo, son necesarias para convertir a la educación superior en una palanca estructural del desarrollo con equidad. Para México, constituyen referentes estratégicos que podrían orientar la implementación articulada del PND 2025-2030 y el Plan México, bajo el marco normativo de la LGES. A continuación, se revisa con detalle la incorporación que hacen ambos planes de la educación dual para el fomento de la articulación entre educación y mundo del trabajo, que seguramente será uno de los ejes del Programa Sectorial de Educación del Gobierno 2026-2030, a la vez que una referencia obligada de los programas que se deriven de las políticas industriales y ciencia, tecnología e innovación del gobierno federal actual que preside Claudia Sheinbaum Pardo.

Educación dual y el nuevo modelo de desarrollo: entre las aspiraciones del PND y los límites de su implementación

Tanto el PND 2025-2030 como el Plan México plantean a la "educación dual" como un eje estratégico para fortalecer la articulación entre la formación profesional y el aparato productivo nacional. Mientras el PND la propone como vía para mejorar la empleabilidad juvenil, el Plan México la reconoce como herramienta clave para formar talento en sectores estratégicos como la reindustrialización, electromovilidad, economía digital y tecnologías emergentes. En ambos casos se insiste en que su implementación debe atender criterios de focalización territorial y sectorial, articulando a las IES con empresas y actores locales.

La educación dual en México tiene una trayectoria que inicia en la educación media superior (EMS) a principios de los años noventa, cuando el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), en colaboración con Mercedes Benz, desarrolló una experiencia piloto en su planta de Santiago Tianguistenco, Estado de México. Aunque el programa concluyó en 1998 tras cubrir una demanda puntual, fue retomado formalmente en 2009 con nuevas

empresas y estudiantes (CONALEP, Estado de México, s. f.). Su formalización a nivel nacional ocurrió en 2013 con la creación del modelo mexicano de formación dual (MMFD), impulsado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Confederación Patronal de la República Mexicana (mejor conocida como COPARMEX) y la Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria (como CAMEXA). Este modelo fue reconocido en el acuerdo número 06/06/15, y más tarde ampliado a la educación superior por el acuerdo número 20/10/22. En términos normativos, esta modalidad implica la integración de aprendizajes en instituciones educativas y en entornos reales del sector productivo y social.

A pesar de este marco legal consolidado, la cobertura sigue siendo limitada. Entre 2020 y 2023, el número de estudiantes en EMS pasó de 1337 a 4191, pero los egresados disminuyeron de 1198 a 1087. Las experiencias exitosas se concentran en grandes empresas como Volkswagen, Audi, BMW y Schaeffler, mientras que la participación de MiPyMEs sigue siendo marginal debido a los costos de implementación y a la falta de capacidades formativas. Casos como los Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS) de Hidalgo evidencian impactos positivos en competencias técnicas, blandas y participativas. En el plano internacional, estudios como el de De Amesti y Claro (2021) sobre Chile muestran que los modelos duales pueden mejorar la empleabilidad sin afectar el rendimiento académico.

En la educación superior, la modalidad dual ha ganado presencia, especialmente en subsistemas tecnológicos y universidades politécnicas. En el ciclo 2022-2023, se reportaron 7514 estudiantes en formación dual, distribuidos en 170 IES vinculadas con 1233 unidades económicas (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior [ANUIES], 2023). Sin embargo, el modelo sigue concentrado en carreras técnicas y con escasa penetración en universidades públicas estatales o nacionales. Su implementación exige mayor flexibilidad curricular, coordinación intersectorial y capacidades institucionales diferenciadas.

Uno de los principales desafíos es el débil alineamiento entre los sectores participantes y los sectores estratégicos definidos en el Plan México. Según datos recientes (SEP y Deutsche Geselischaft für Internationale Susammenarbeit [GIZ],

Tabla 1. México: participantes de la EMS y ES en el sistema de educación dual, 2020-2023 (%)

Participantes	Educación Media Superior			Educación Superior
	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2022-2023
Empresas, unidades económicas	365	492	834	1233
Planteles, IES	301	304	471	170
Estudiantes	1337	2695	4191	7514
Egresados(as)	1198	1374	1087	n. d.

n. d. = no disponible

Nota: retomado para EMS del informe de resultados de la Encuesta de Monitoreo y Evaluación de tres ciclos escolares. Para ES, del informe de ANUIES, 2023.

Fuente: SEP y GIZ (2023) y ANUIES (2023).

2023), los sectores con mayor participación han sido servicios de alojamiento y alimentos (12 %), industria automotriz y transporte (9 %), y servicios profesionales y técnicos (9 %), mientras que sectores emergentes como salud, biotecnología, economía digital y energías renovables tienen escasa representación. Este desfase reproduce lo que Valenti (2011) identifica como un "desequilibrio estructural" entre oferta educativa y prioridades de transformación productiva.

Superar este desfase implica mucho más que replicar casos exitosos. Requiere una arquitectura institucional robusta, con gobernanza multinivel, capacidades docentes para entornos duales, planes de estudio flexibles y modularizados, y una planeación territorial basada en mapas de demanda formativa sectorial y regional, articulados con las vocaciones locales y las metas del Plan México.

Estas cifras y experiencias plantean interrogantes estratégicas sobre el tipo de política pública e institucionalidad necesarias para consolidar la educación dual como un verdadero eje articulador entre educación y desarrollo. Desde los enfoques de la gobernanza relacional, la economía de la innovación y la planificación territorial, surgen preguntas clave:

- ¿Cómo construir mecanismos de gobernanza multinivel que integren a IES, gobiernos estatales, sectores productivos y organismos nacionales en una visión compartida de formación dual?
- ¿Qué capacidades deben fortalecer las IES para participar activamente como nodos de innovación, con trayectorias tecnológicas pertinentes?
- ¿Qué instrumentos de política pueden vincular la educación dual con los sectores estratégicos, evitando la reproducción de brechas estructurales?
- ¿Cómo asegurar que la expansión del modelo responda a diagnósticos territoriales y sectoriales, alineados con el Plan México y con el desarrollo productivo del país?
- ¿Qué incentivos diferenciados pueden diseñarse para incluir a las MiPyMEs, especialmente en regiones con menor infraestructura formativa?
- ¿Qué sistemas de monitoreo, evaluación y aprendizaje institucional permitirían transformar esta modalidad en un motor adaptativo y estratégico del desarrollo nacional?

Estas preguntas no buscan debilitar la apuesta por la educación dual, sino reforzarla desde una mirada estratégica. Si realmente se aspira a que esta modalidad contribuya a la transformación educativa y productiva del país —como proponen el PND 2025-20230 y el Plan México—, será indispensable avanzar hacia una política pública integral, multisectorial, adaptativa y territorializada, capaz de convertir una coincidencia programática en una transformación sistémica.

Vinculación de la formación dual con los sectores estratégicos

La formación dual en la EMS apoya la capacitación de un segmento de la población joven que no necesariamente ingresa a la educación superior. En ese sentido, no solo es una opción incluyente porque comprende a más estratos de la sociedad, sino también contribuye al fortalecimiento del capital humano (Becker, 1964; Schultz, 1961) y su productividad, que les permite insertarse en diferentes tamaños de empresas, en las grandes, el proceso es más formalizado, con planes de estudio orientados a mejorar sus necesidades (Pernice, 2014).

Tabla 2. Empresas participantes por sector económico, 2021-2023 (%)

Sector económico	2021-2022	2022-2023
Industria automotriz y de transporte	12	9
Industria alimentaria	9	7
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	9	12
Servicios profesionales/científicos y técnicos	8	9
Comercio al por mayor o al por menor	7	5
Industria metálica	6	n. d.
Servicios educativos	4	n. d.
Servicios de reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo industrial	3	n. d.
Industria de fabricación de maquinaria y equipo	3	n. d.
Industria química	2	n. d.

n. d. = no disponible

Nota: retomado del informe de resultados de la Encuesta de Monitoreo y Evaluación de tres ciclos escolares.

Fuente: SEP y GIZ (2023).

El acercamiento de la formación dual y su vinculación con los sectores estratégicos que prevé el PND 2025-2030, se observa con los resultados de la Encuesta de Monitoreo y Evaluación de los ciclos escolares[1] 2021-2022 y 2022-2023, cuando nos presentan los sectores económicos a las cuales pertenecen las empresas que respondieron el cuestionario. Destaca en el primer periodo, la "industria automotriz y de transporte" con el mayor porcentaje de participación, mientras que en el segundo ciclo escolar es "servicio de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, ambos con 12 %" (Tabla 2).

Cabe mencionar aquí que se nota un desfase entre los sectores económicos y las ramas industriales entre las empresas que participan y apoyan la educación dual y los sectores que son considerados como estratégicos en el PND 2025-2030 y en el Plan México.

[1] Esta encuesta es realizada por la SEP (Subsecretaría de Educación Media Superior) con el apoyo de la Cooperación Alemana GIZ.

Otra debilidad detectada en esta articulación de la formación dual con el mercado de trabajo es la baja incorporación de estudiantes en esta modalidad. Considerando a los poco más de cuatro mil en la EMS y los siete mil de la ES, contamos con solo once mil prospectos para insertarse al mercado laboral en los próximos años.

La baja incorporación a la modalidad dual es una advertencia que debe ser considerada en el diseño e implementación de las políticas públicas y que no debe llevarnos a pretender escalar de manera indiscriminada esta opción de formación, toda vez que para su adecuada implementación se requiere de convenios, de la detección de necesidades que tengan las empresas, de los apoyos que puedan brindar a los aprendices estas últimas y de los recursos que disponga las IES.

Inteligencia artificial en el PND 2025-2030 y el Plan México: hacia una política educativa orientada al desarrollo tecnológico

Tanto el PND 2025-2030 como el Plan México reconocen la IA como un componente estratégico para detonar procesos de transformación económica, educativa y tecnológica. Si bien ambos documentos no despliegan aún una política nacional integral sobre IA, establecen una hoja de ruta convergente en torno a la necesidad de su integración en la educación, la formación de talento y el desarrollo científico-productivo del país.

Desde la perspectiva de la economía de la innovación, el papel de la IA no debe entenderse únicamente como un factor de modernización tecnológica, sino como una *palanca para reorganizar las relaciones entre conocimiento, producción y equidad social*. Esta visión implica que la educación no solo forme fuerza laboral calificada, sino que contribuya activamente a la generación de capacidades tecnológicas distribuidas en el territorio, reforzando los sistemas regionales de innovación. En este sentido, tanto el PND como el Plan México promueven una estrategia de formación de capital humano especializado que articule los sistemas educativos con las necesidades de sectores estratégicos, especialmente en campos como la automatización, el análisis de datos, la ciencia aplicada y la inteligencia artificial.

Desde el PND 2025-2030, la IA se inscribe en el marco del objetivo 2.4, que propone impulsar el desarrollo científico y tecnológico mediante políticas de formación, reconversión de habilidades y vinculación educativa-productiva. Se enfatiza el fortalecimiento de modalidades flexibles (como la educación dual y mixta) y la ampliación del sistema de formación técnica en alianza con empresas y comunidades locales. Aunque el documento no menciona la IA de forma sistemática, sí establece las condiciones para su incorporación como parte de una estrategia de desarrollo con equidad territorial, centrada en la reducción de brechas productivas y educativas.

Por su parte, el Plan México aborda la IA con mayor claridad en tres dimensiones interrelacionadas:

1) Formación de talento: se plantea como meta la formación de 150 000 profesionistas y técnicos adicionales por año en áreas tecnológicas y científicas, con énfasis en inteligencia artificial, ciencia de datos, robótica y mecatrónica.
2) Infraestructura digital pública: se establece la creación de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT), que agrupará capacidades tecnológicas del Estado para fortalecer la autonomía digital, el software libre, la inclusión digital y la innovación pública.
3) Gobernanza colaborativa: Se promueve la articulación entre gobierno, empresas, academia y actores sociales como principio para implementar políticas tecnológicas con orientación estratégica, eficiencia operativa y sensibilidad territorial.

Estas propuestas están alineadas con un enfoque de capital humano, en el que la inversión en educación y habilidades se entiende como un motor de crecimiento económico, pero también como una condición para la participación activa y equitativa en la transición tecnológica. Desde esta perspectiva, las estrategias del PND y el Plan México reconocen que el fortalecimiento de capacidades tecnológicas no puede ser homogéneo, y que deben considerarse los distintos puntos de partida de los territorios, sectores y comunidades.

El análisis desde la gobernanza pública también permite identificar un desafío clave: el paso de la formulación general de objetivos hacia su traducción en políticas públicas articuladas en torno a metas compartidas y mecanismos de implementación coordinados. Lograr que la IA contribuya a la equidad educativa y al desarrollo nacional requiere *esquemas de gobernanza multinivel*, marcos normativos adaptativos, estándares éticos, financiamiento público y evaluación de impactos.

En resumen, el PND y el Plan México ofrecen una base convergente para una política de inteligencia artificial con enfoque educativo y productivo, orientada a:

- *Incorporar la IA como contenido curricular y herramienta pedagógica* en todos los niveles educativos.
- *Desplegar infraestructura digital pública y sistemas de innovación colaborativa* para fortalecer la autonomía tecnológica del país.
- *Desarrollar una gobernanza institucional participativa y regulaciones éticas* para garantizar el uso justo, inclusivo y seguro de estas tecnologías.

El reto ahora es que estas propuestas se operativicen en instrumentos concretos —como el Programa Sectorial de Educación, los planes estatales y los marcos regulatorios de transformación digital— para que la IA no reproduzca desigualdades, sino que *fortalezca la inclusión, la justicia territorial y el desarrollo con soberanía tecnológica*.

Inteligencia artificial en la educación superior: perspectivas globales y agenda nacional

La IA se ha convertido en un eje estratégico para la transformación educativa, particularmente en la educación superior. A partir del análisis comparado de políticas internacionales y las propuestas recogidas en el PND 2025-2030 y el Plan México, se identifican coincidencias, vacíos y desafíos clave para articular una política educativa en torno a la IA que sea efectiva, inclusiva y contextualizada.

Las estrategias globales, como muestran Schiff (2022) y organismos como la UNESCO, OCDE y el Banco Mundial, destacan dos grandes enfoques: la educación para la IA (formación de talento especializado) y la IA en la educación (AIED), es decir, como herramienta para mejorar los procesos pedagógicos y de gestión. El análisis internacional indica que la mayoría de los países prioriza lo primero, con una lógica económica centrada en productividad y competitividad, mientras que el uso transformador en las aulas, aunque reconocido, está menos desarrollado y regulado.

El PND 2025-2030 y el Plan México coinciden con esta orientación general al priorizar la formación de capital humano en áreas tecnológicas como IA, robótica y ciencia de datos. El Plan México plantea explícitamente la meta de formar 150 000 profesionistas y técnicos adicionales cada año. Esta propuesta se alinea con el enfoque de "educación para la IA" presente en las agendas globales. Sin embargo, ambos documentos aún carecen de una estrategia detallada para el despliegue de la IA como herramienta pedagógica o administrativa dentro de los sistemas educativos, lo que contrasta con las recomendaciones de organismos como la UNESCO (2021) y el IIPE (2024, como fue citado en Salvatierra y Fernández Laya, 2024), que insisten en fortalecer la AIED con marcos éticos, normativos y de protección de datos.

Otro punto en el que el caso mexicano converge con los marcos internacionales es en la preocupación por la gobernanza. El Plan México propone una articulación entre actores públicos, privados y académicos, y la creación de infraestructura digital a través de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones. Esta propuesta se alinea con la recomendación de construir una gobernanza intersectorial, destacada por la OCDE y el IIPE, aunque sin detallar mecanismos operativos específicos.

En contraste, aspectos como la regulación del uso de IA generativa en contextos académicos, la protección frente a sesgos algorítmicos, o la alfabetización digital docente, ya desarrollados en países de la OCDE, aún no tienen un lugar explícito en el marco de las políticas mexicanas. Tampoco se observan acciones específicas para monitorear o evaluar el impacto de la IA en los aprendizajes o la equidad educativa.

Finalmente, mientras las agendas internacionales ya están avanzando hacia estrategias proactivas y sistémicas, el enfoque en México es todavía programático y en fase de construcción. Ello representa una oportunidad: aprender de los avances y errores de otros países para diseñar una política nacional que no se limite a replicar, sino que adapte críticamente las mejores experiencias a las condiciones del país.

Una política nacional de IA en educación superior, alineada con la economía de la innovación y orientada al desarrollo territorial, requerirá, además, incorporar de manera sistemática la voz de las comunidades educativas, el desarrollo de capacidades institucionales, la inversión pública en infraestructura y la regulación ética del ecosistema digital educativo.

La comparación entre las propuestas del PND 2025-2030 y Plan México, además de las prácticas o recomendaciones internacionales en relación con la integración de la inteligencia artificial en la educación superior se puede observar en la Tabla 3.

Uno de los elementos más notoriamente ausentes tanto en el PND 2025-2030 como en el Plan México es la implementación explícita de una política de "una computadora por estudiante", a pesar de su importancia crítica en el contexto de la digitalización educativa y el despliegue de herramientas de inteligencia artificial. Esta omisión contrasta con la persistente brecha de acceso a dispositivos personales, especialmente en la educación media superior y superior. Datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2022) muestran que más del 40 % de los estudiantes de EMS y alrededor del 30 % de los estudiantes de ES no cuentan con una computadora personal en casa, y dependen de dispositivos compartidos o de acceso limitado. Sin una estrategia clara para garantizar el acceso equitativo a infraestructura básica, cualquier política que busque integrar IA en los procesos educativos corre el riesgo de acentuar las desigualdades existentes. La experiencia internacional, como lo demuestra la política de un dispositivo por alumno en países como Uruguay, Finlandia o Corea del Sur, ha sido clave para democratizar el aprendizaje digital y facilitar la personalización del aprendizaje basada en IA. Su ausencia en los planes nacionales representa,

Tabla 3. Comparación de propuestas de dimensiones, propuestas y prácticas de la IA en PND2025-2030 / Plan México y recomendaciones internacionales

Dimensión analizada	Propuestas en PND / Plan México	Prácticas y recomendaciones internacionales
Formación de talento en IA	Se propone formar 150 000 profesionales y técnicos adicionales por año en sectores estratégicos.	Coinciden. UNESCO, BM, OCDE priorizan educación para la IA.
La IA como herramienta pedagógica (AIED)	Ausente o poco desarrollada.	Recomendado. UNESCO, IIPE y Schiff destacan importancia de AIED.
Gobernanza intersectorial	A través de la Agencia de Transformación Digital y articulación con academia y sector privado.	Coinciden. OCDE e IIPE proponen gobernanza coordinada.
Regulación ética y protección de datos	Implícita, pero sin instrumentos definidos.	Fuertemente recomendada (UNESCO, 2022; GDPR, IEEE).
Evaluación de impacto educativo de la IA	No se menciona específicamente.	Destacada por OCDE e IIPE como prioritaria.
Alfabetización digital docente	No se menciona explícitamente.	Subrayada por UNESCO y OCDE como esencial.
Infraestructura digital pública	Mediante la ATDT como infraestructura estatal.	Coinciden. OCDE y BM la consideran pilar fundamental.
Participación de actores locales y académicos	Presente de forma general, pero no detallada.	Relevante en marcos de IIPE, UNESCO y estrategias nacionales.

Fuente: elaboración propia, con base en la revisión de la literatura.

por tanto, una oportunidad perdida para conectar el discurso de transformación tecnológica con acciones estructurales de inclusión digital.

Discusión

La educación dual en México representa una promesa política y pedagógica que, a pesar de sus avances normativos y su presencia creciente en el discurso

gubernamental y el apoyo de la GIZ, enfrenta límites estructurales que deben ser abordados con visión de largo plazo. Si el PND y el Plan México buscan que esta modalidad sea un eje articulador entre formación, productividad y equidad territorial, será necesario pasar del diagnóstico a la acción, generando capacidades estatales e institucionales, mecanismos de coordinación efectiva, y estrategias regionales y sectoriales diferenciadas y sobre todo con continuidad. Solo así, la educación dual podrá dejar de ser una excepción en el sistema educativo y convertirse en una política de Estado para el desarrollo. Se ha encontrado varios efectos positivos de este modelo de formación, sin embargo, su escalamiento podría afectar el propósito de esta opción, cuyo objetivo central es ser una estrategia educativa que impulse tanto "la calidad académica como el desarrollo económico de entidades, regiones y en general del país" (Torres-Vidales et al., 2023, p. 28). Así como establecer los derechos, protecciones y obligaciones de estudiante, empresa y las IES.

El lento avance de estudiantes participantes en la modalidad dual refleja, entre otros factores, la dificultad por establecer vinculación y comunicación con las IES y el sector productivo. Implica cambiar la orientación de la gestión de las IES para establecer mecanismos de colaboración con empresas acorde con las carreras que imparte o adaptar su oferta a las necesidades que el mercado demanda.

En diversos estudios se comenta como casos de éxito la presencia de ciertas empresas alemanas principalmente. ¿Es el límite para ampliar la cobertura involucrar a empresas de otros países?, ¿implicaría la necesidad de transformar aspectos de forma, tiempo y contenido?

El modelo de educación dual en México contempla como un actor central al tutor empresarial y académico, lo que se convierte en un requerimiento para su consolidación, tener docentes pedagógica y técnicamente bien capacitados para acompañar a los jóvenes en su aprendizaje tanto en la empresa como en la escuela (Kahlund, 2015, citado en Pernice, 2014). Asimismo, los tutores deben contar con tres tipos de competencias: teóricas o conceptuales; psicopedagógicas o metodológicas y competencias sociales (Virgós-Sánchez et al., 2022).

La orientación de los planes de estudio a atender las necesidades de la empresa plantea desafíos que las autoridades educativas deben prever su límite. Se

busca la cooperación con la iniciativa privada, pero las IES o las escuelas de EMS no deben perder de vista la importancia de los aprendizajes de los estudiantes que participan en esta modalidad.

Las ambigüedades en las referencias de la IA para fortalecer la educación y para su incorporación en la formación de educación superior, de no ser atendidas en la fase programática y de implementación, pueden dejar a México en desventaja frente a países que ya lo han incorporado en sus planes educativos contenidos curriculares (Singapur, Corea y Finlandia) o han establecido políticas, estrategias o proyectos que regulan o fomentan su uso o aplicación. Existen diversas experiencias de instituciones internacionales que han diseñado propuestas de leyes, políticas que se deben revisar, adaptar o retomar como antecedentes para plantear una propuesta de políticas educativas en este tema.

En el marco del PND 2025-2030 y del denominado Plan México hacia 2030, se han planteado metas ambiciosas orientadas a la transformación productiva del país y al fortalecimiento del vínculo entre el sector educativo y el productivo. Entre los objetivos estratégicos destaca la creación de 1.5 millones de empleos adicionales en sectores de manufactura especializada y áreas consideradas estratégicas (PND, 2025, p. 203), lo cual implica no solo una fuerte inversión de capital, sino también una articulación eficaz entre las políticas industrial, científica, tecnológica y de innovación. En paralelo, se ha establecido como meta la formación anual de 150 000 profesionistas técnicos con esquemas de formación continua, así como la incorporación del 100 % de estudiantes de educación media superior técnico al modelo de formación dual (PND, 2025, p. 204).

Estas metas, sin embargo, contrastan con las condiciones actuales del sistema educativo y del mercado laboral mexicano. Tras más de una década de implementación, la modalidad dual ha mostrado una expansión limitada, con una participación aún reducida tanto en la educación media superior como en la superior. Alcanzar una cobertura universal en este modelo representa un desafío de gran magnitud que exige la participación activa del sector privado y el fortalecimiento de marcos normativos e institucionales adecuados. La brecha entre los objetivos discursivos y la realidad operativa evidencia la necesidad de una gobernanza educativa robusta y políticas públicas claras, sostenidas y

coherentes que garanticen una implementación viable, gradual y pertinente de estas estrategias de formación profesional.

Una última reflexión desde la perspectiva de género y con el propósito de fortalecer las agendas pública y gubernamental es que los objetivos del PND 2025-2030 y el Plan México hacia 2030, centrados en la expansión de la educación dual y la formación de 150 000 técnicos anuales en sectores estratégicos como la manufactura especializada, la tecnología y la innovación, podrían agudizar las brechas de género existentes en el sistema educativo y el mercado laboral. Estas metas, aunque ambiciosas y necesarias para transitar hacia una economía del conocimiento, no consideran explícitamente las desigualdades estructurales que limitan la participación de las mujeres en carreras STEM, donde actualmente se concentra la mayor parte de la formación dual.

El hecho de que solo el 13 % de los egresados en ingeniería, manufactura y construcción a nivel global sean mujeres (Organización Internacional del Trabajo, STEM+ y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2023), y que en México el primer ingreso a estos programas sea mayoritariamente masculino sugiere que, sin acciones afirmativas específicas, la implementación masiva de estos modelos formativos reforzará patrones de exclusión. Por ello, la agenda pública debe contemplar políticas de igualdad sustantiva en el diseño e implementación de los programas de educación técnica y dual, incluyendo incentivos para la participación de las mujeres, esquemas de orientación vocacional no sexista, apoyos económicos, infraestructura con enfoque de género, y mecanismos de monitoreo con perspectiva interseccional. No basta con ampliar la cobertura: es imprescindible asegurar que la expansión no reproduzca las inequidades actuales, sino que contribuya a superarlas.

Conclusiones

Los planes recientemente presentados por el Gobierno de México —el PND 2025-2030 y el Plan México— colocan a la educación dual y a la IA como pilares estratégicos para impulsar la transformación productiva del país. Sin embargo, el análisis detallado de estos documentos revela importantes tensiones entre

los objetivos declarativos y la capacidad efectiva del sistema educativo para implementarlos de manera amplia, inclusiva y articulada. La expansión de la educación dual, por ejemplo, enfrenta retos estructurales asociados a su escasa cobertura, la limitada participación de las MiPyMEs, la falta de capacidades docentes específicas y una gobernanza institucional aún débil para lograr una coordinación multinivel sostenible. A pesar de sus potenciales beneficios, pretender alcanzar una cobertura universal sin atender estos factores puede comprometer los propósitos de calidad, pertinencia y equidad territorial que fundamentan este modelo.

En el caso de la inteligencia artificial, aunque ambos planes reconocen su importancia en la formación de capital humano y en la transición hacia una economía del conocimiento, aún se carece de una política educativa integral que articule de forma clara la IA como herramienta pedagógica, de gestión y de inclusión. La comparación con marcos internacionales evidencia omisiones notables, como la ausencia de normativas sobre el uso ético de la IA, de estrategias de alfabetización digital docente, o de políticas de "una computadora por estudiante" que garanticen condiciones mínimas de equidad digital. Sin atender estos aspectos, el despliegue de IA en la educación corre el riesgo de acentuar brechas existentes en lugar de cerrarlas.

La articulación entre educación superior, ciencia, tecnología e industria, destacada en el enfoque de economía de la innovación y de capital humano, demanda una gobernanza relacional sólida, con mecanismos de evaluación basados en evidencia, planeación territorial sensible a contextos regionales y participación de actores académicos y productivos. La experiencia mexicana, al igual que casos exitosos en América Latina y Europa, muestra que la vinculación efectiva entre educación y desarrollo no emerge de manera automática, sino que depende de decisiones políticas sostenidas, de capacidades institucionales construidas y de estructuras de colaboración estables.

Finalmente, se hace necesario un análisis con enfoque de género para evitar que las metas asociadas a la expansión de la educación dual y la formación técnica en sectores estratégicos profundicen las desigualdades ya existentes en las carreras STEM, donde la participación femenina sigue siendo minoritaria. Si

estas políticas no incorporan acciones afirmativas ni mecanismos de inclusión con perspectiva de género e interseccional, corren el riesgo de reproducir patrones de exclusión estructural. Por ello, avanzar hacia una política educativa transformadora exige no solo metas ambiciosas, sino marcos normativos, recursos e instituciones capaces de traducir esas metas en oportunidades reales para todas y todos, a lo largo de los territorios del país.

Referencias

Acuerdo número 06/06/15 por el que se establece la formación dual como una opción educativa del tipo medio superior. Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2015. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5396202&fecha=11/06/2015#gsc.tab=0

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2023). *La educación dual en el Sistema Nacional de Educación Superior.* Reunión del Consejo Nacional de la ANUIES, 15 de agosto de 2023.

Arocena, R., Goransson, B. y Sutz, J. (2015). Knowledge Policies in Developing Countries: Inclusive Development and the "Developmental University". *Technology in Society, 41*, 10-20.

Bacchi, C. (2000). Policy as Discourse: What Does It Mean? Where Does It Get us? *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education, 21*(1), 45-57. https://doi.org/10.1080/01596300050005493

Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Pearson Education.

Bacchi, C. (2012). Why Study Problematizations? Making Politics Visible. *Open Journal of Political Science, 2*(1), 1-8. http://dx.doi.org/10.4236/ojps.2012.21001

Banco Mundial. (2024). Revolución de la IA en la educación. Lo que hay que saber. *Digital Innovations in Education* [Resumen No. 1]. Banco Mundial.

Banco Mundial. (2024). *Inteligencia artificial para la transformación de los sistemas educativos*.

Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. University of Chicago Press.

Boeskens, L. y Meyer, T. (2025). Survey on National Digital Education Policies. *OECD Education Working Papers*.

Brunner, J. (1990). Universidad, Sociedad y estado en los 90. *Educación Superior y Sociedad, 1*(2), 17-23.

Cadena SER. (2025). *El impacto económico de IE University en Segovia*. https://cadenaser.com/castillayleon/2025/05/14/el-impacto-economico-de-ie-university-equivale-al-181-del-sector-servicios-de-segovia-radio-segovia/

Casalet, M. (2004). Los desafíos de la economía del conocimiento en el contexto institucional: De la jerarquía a la flexibilidad organizativa. *Revista Mexicana de Sociología, 66*(3), 119-142.

Cimoli, M., Dosi, G. y Della Giusta, M. (2009). Innovation, structural change and productivity growth. En M. Cimoli (Ed.), *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation* (pp. 19-43). Oxford University Press.

Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica. (S. f.). *Modelo de educación dual*. https://www.conalepmex.edu.mx/educacion/modelo-de-educacion-dual.html

Crespo, M. y González, A. (2019). *Educación superior, desarrollo regional y desigualdad: apuntes críticos desde el sureste mexicano*. Congreso del COMIE.

De Amesti, A. y Claro, M. (2021). Dual Education and Labor Market Outcomes in Chile. *Education Economics, 29*(6), 597-613.

Dutrénit, G. (2014). *Sistemas regionales de innovación en México: una visión desde el aprendizaje interactivo y la construcción de capacidades*. UAM-Xochimilco

Boeskens, L. y Meyer, K. (2025). *Policies for the digital transformation of school Education: Evidence from the Policy Survey on School Education in the Digital Age*. OECD.

De Amesti, J. y Claro, S. (2021). Effects of apprenticeship on the short-term educational outcomes of vocational high-school students. *Revista de Investigación sobre Efectividad Educativa, 14*(3), 598-616.

De Los Heros-Rondenil, M. G., Murillo-López, S. C. y Solana-Villanueva, N. (2024). Ensayo: gestión educativa con inteligencia artificial para la prevención del abandono escolar. En M. Leiva y J. Gairín (Coords), *Gestión Educativa en Iberoamérica. Aproximaciones teóricas y experiencias prácticas para la transformación de la educación* (pp. 248-254). CRIEDO-UAB.

García Fuentes, P. y Gutiérrez Huerter, O. G. (2023). El modelo mexicano de formación dual y la educación media superior en el estado de Hidalgo, México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 53*(1), 339-368. https://doi.org/10.48102/rlee.2023.53.1.537

Gobierno de México. (2025). *Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/981072/PND_2025-030_v250226_14.pdf

IEEE. (S. f.). IEEE P7004 Standard for Child and Student Data Governance [Base de datos].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). *Encuesta nacional sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información en los hogares 2022*.

Jiahui, L. (J.). (2024). A Critical Review of GenAI Policies in Higher Education Assessment: a Call to Reconsider the "Originality" of Students' Work. *Assessment & Evaluation in Higher Education, 49*(5), 651-664. https://doi.org/10.1080/02602938.2024.2309963

Langheinrich, M. (2001). Privacy by Design. Principles of Privacy-Aware Ubiquitous Systems. En G. D. Abowd, B. Brumitt y S. Shafer (Eds.), *Ubicomp 2001: Ubiquitous Computing* (pp. 273-291). Springer. https://doi.org/10.1007/3-540-45427-6_23

Lemaitre, Maria. (2020). Autonomy and Accountability in Higher Education, Latin America. En P. N. Teixeira y J. C. Shin (Eds.), *The International Encyclopedia of Higher Education Systems and Institutions* (pp. 146-149). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-017-8905-9_163

Medina Contento, A., Peláez Valencia, L. E., Parra Valencia, J. A. y Sarria Palacio, A. M. (2020). *El modelo dual en la formación del ingeniero: una experiencia significativa desde la ingeniería industrial*. Asociación Colombiana de

Facultades de Ingeniería. https://acofipapers.org/index.php/eiei/article/view/704/710

Martínez, A., Santos Corral, C. y de Gortari, R. (Coords.). (2022). *Oportunidades y retos para la adopción de la Industria 4.0 en México*. El Colegio de la Frontera Norte.

Nava Cuecuecha, M. del C. (2023). *Condiciones Institucionales y organizacionales que favorecen y/u obstaculizan el curso de la relación universidad empresa, y sus posibilidades de transferir conocimiento: un caso de estudio en el estado de Puebla* [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco].

Organización Internacional del Trabajo, STEM+ y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2023). *Informe sobre la brecha de género en STEM en la Formación Técnico Profesional (EFTP) en México*.

Ortega Herrera, F. J., García Guzmán, J. M. y Tapia Tinoco, G. (2015). Modalidad de estudio dual, un nuevo modelo educativo en la formación de ingenieros. *Revista electrónica ANFEI digital, 2*, 1-9.

Pernice, L. (2014). La formación dual una de las causas del éxito económico de Suiza y Alemania. *Planeación y evaluación educativa* (62), 17-24.

Salvatierra, F. y Fernández Laya, N. (Comps.) (2024). *Construir el futuro: La IA en las políticas educativas*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación; UNESCO.

Schiff, D. (2022). Education for AI, *not* AI for Education: The Role of Education and Ethics in National AI Policy Strategies. *International Journal of Artificial Intelligence in Education, 32*, 527-563. https://doi.org/10.1007/s40593-021-00270-2

Secretaría de Educación Pública, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior y FESE (S. f.). *Marco general para la educación dual del tipo superior*. II foros de vinculación.

Secretaría de Educación Pública y Deutsche Geselischaft für Internationale Susammenarbeit. (2023). *Resultados de la encuesta de monitoreo y evaluación 2022-2023*. https://monitoreoeducaciondual.org.mx/resultados 2022-2023.html

SINEACE. (2022). *Repositorio de buenas prácticas en educación tecnológica*. https://repositorio.sineace.gob.pe

Schultz, T. (1961). Investment in human capital. *The American Economic Review, 51*(1), 1-17.

Subirats, J. (2001). *La construcción de lo público: ciudadanía, política y gestión*. Paidós.

Subirats, J. (2010). ¿Tenemos las políticas públicas que necesitamos? Gobernanza y factores de cambio en la política y en las políticas. En P. Amaya (Comp.), *El estado y las políticas públicas en América Latina* (pp 163-189). Universitaria de la Plata.

Torres-Vidales, I., Andrade-Lárraga, C., Aguilar-García, R. y Martínez-Corona, J. (2023). Modelo de educación dual a nivel superior: un análisis documental. *Revista Tecnología, Ciencia y Estudios Organizacionales, 5*(8), 20-34. https://doi.org/10.56913/teceo.5.8.20-34

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021). *Inteligencia artificial y educación. Guía para las personas a cargo de formular políticas*.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2022). *Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial*.

Universidad Veracruzana. (2020). *Modelo de formación dual en la Universidad Veracruzana*. https://www.uv.mx/tecnica/files/2021/10/Guia-Formacion-DUAL-UV-2020_V1.pdf

Valenti, G. (2021). Educación superior y mundo del trabajo: un balance general de tres décadas. En L. Oliver (Ed.), *El mundo del trabajo: estudiantes, egresados y empleadores desde la perspectiva de género* (pp. 89-117). Universidad Autónoma Metropolitana.

Valenti, G. (2011). *Construyendo puentes: Educación superior, desarrollo regional y sector productivo en México*. FLACSO.

Villavicencio, D., Martínez, A. y López, P. (Coords.). (2019). *Dilemas de la innovación en México*. El Colegio de la Frontera Norte.

Virgós-Sánchez M., Burguera-Condon, J.-L. y Pérez-Herrero, M. del H. (2021). La formación profesional dual en la empresa desde la perspectiva de sus

protagonistas. *Revista Complutense de Educación, 33*(1), 27-39. https://doi.org/10.5209/rced.70992

Zorrilla, M. y Barba, J. (2016). El vínculo universidad-empresa en México: reflexiones críticas desde la perspectiva de innovación regional. *Revista Iberoamericana de Educación Superior, 7*(20), 45-67.

Educación de posgrado en México: situación actual y perspectivas (horizonte PND 2025-2030)

Cesar Barona Rios
Consultor independiente

Resumen: La educación de posgrado en México enfrenta desafíos históricos y estructurales que limitan su consolidación como motor de innovación y equidad social. Este capítulo analiza la situación actual y las perspectivas del posgrado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025–2030, a partir de un balance de etapas previas de la educación superior (auge, centralización, modernización y transición) y de las políticas recientes de cobertura. Se observa que el PND retoma la lógica de sexenios anteriores al privilegiar la creación de nuevas instituciones —Universidades del Bienestar, Universidad Rosario Castellanos y Universidades de la Salud— como respuesta segmentada a la demanda social, sin articular un sistema de movilidad entre subsistemas. El análisis revela déficits en calidad y equidad: bajo promedio nacional de escolaridad, resultados críticos en evaluaciones internacionales, insuficiencia crónica de financiamiento (el gasto por alumno en educación superior es el más bajo de la OCDE) y fuerte inequidad en la distribución del gasto público. En este contexto, el posgrado ocupa un lugar marginal en el PND, a pesar de su relevancia estratégica. En 2025, el Sistema Nacional de Posgrados registra 2325 programas de maestría y doctorado, pero la matrícula total (466 912 estudiantes) representa solo 9.5 % del nivel superior, con predominio del sector privado y limitada producción científica y tecnológica. Se concluye que, sin anclaje en posgrados de base investigativa y sin políticas de articulación con el mercado laboral y el sistema científico, la expansión de cobertura deviene en segmentación y exclusión velada. Fortalecer el posgrado resulta indispensable para impulsar innovación, equidad social y desarrollo nacional hacia 2030.

Palabras clave: educación superior, estudios de posgrado, política educativa, equidad educacional, innovación tecnológica.

Previo

Un eje que debiese ser un centro de gravitación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030, es el concerniente a la educación superior y con énfasis en el posgrado. En dicho plan, se fija el rumbo y se precisan las prioridades hacia donde se encaminará el accionar del gobierno y de la sociedad mexicana de cara al 2030, por ello se esperaría un *diagnóstico* del papel que ha tenido la educación superior en el desarrollo del país, en cuanto a épocas de transformación de la universidad y la educación superior, recupere los siguientes puntos: a) época de auge (1945-1970), b) época de centralización y gigantismo (1970-1980), c) época de modernización (1980-2000) y d) época de transición. En esta última, la cobertura se ubica entre el 15 % y el 50 % —cuando la cobertura es mayor al 50 %, se ingresa a la *educación superior de masas*, Trow (2010)—.

Sin un conocimiento de los cambios que se detonan en la universidad en estas épocas, mismas que han dejado lecciones para las políticas hacia el sector y de las cuales hay mucho que aprender, la dirección en el accionar del gobierno sobre el subsistema de universidades y de la educación superior, de cara al 2030, será un tiempo perdido.

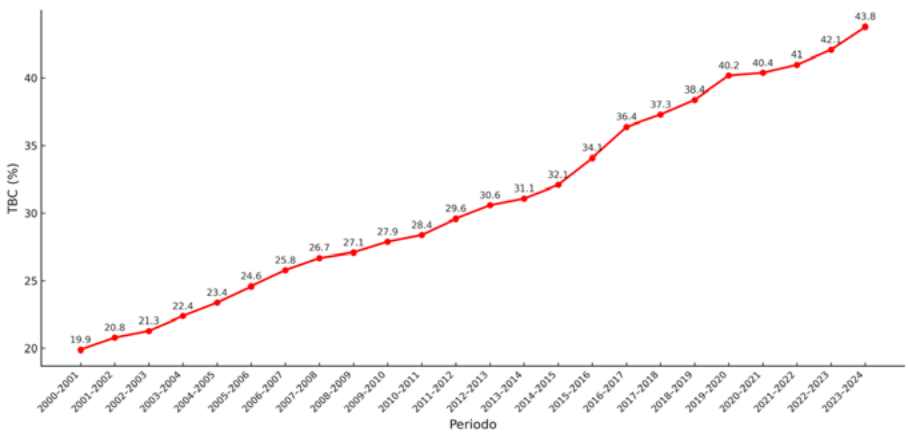
Se debe aclarar que el término *universidad* en este capítulo es una referencia a la institución responsable del "autoentendimiento cultural" (Parsons y Platt, 1973). Por *instituciones de educación superior* me voy a referir al conjunto de instancias que ofrecen programas académicos, de uno o de varios tipos y en diferentes modalidades, pero no necesariamente promueven el *autoentendimiento cultural*. Se entiende que todas las instituciones ofrecen servicios de educación superior, pero no todas son universidades, aun cuando adopten esa denominación. Sucede también que algunas instancias no se denominan universidades, pero lo que las asemeja son las funciones de investigación-docencia-servicio cuyo accionar corresponde al sentido cultural previamente aludido de Parsons y Platt (1973).

La cobertura del servicio de educación superior

El PND 2025-2030, lejos de presentar un diagnóstico de este importante ámbito, lo que expone en cambio son acciones gubernamentales que no se distinguen en gran medida de lo que se realizó durante los sexenios precedentes: de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), de Enrique Peña Nieto (2012-2018), incluso más atrás, de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

De entrada, en el PND 2025-2030 (Gobierno de México, 2025), la educación superior (el posgrado no se menciona de manera explícita), se observa el problema de la *cobertura*. Para ilustrar el argumento de que la cobertura de educación superior es recurrente, ello se observa en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Tasa bruta de cobertura en educación superior (2000-2024)



Fuente: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2018), Secretaría de Educación Pública (SEP, 2012–2024).

Precisamente, este tema es el que ha trascendido a los sexenios de los presidentes mencionados previamente, y el remedio aplicado ha sido el mismo: plantear la cobertura como un problema de ingreso. En determinado momento sí se consideró la importancia de la calidad (durante el mandato de Felipe Calderón), incluso de la equidad (durante el mandato de Enrique Peña Nieto), no obstante,

el problema de equilibrar la calidad (retención) y la equidad (cobertura a grupos vulnerables) ha persistido. La dificultad para aumentar la cobertura con el equilibrio de estos dos criterios ha tomado otro cause que, si bien no se menciona de manera directa en el PND 2025-2030, le es subyacente; por lo cual es dable proseguir con la cobertura de la educación superior partiendo del precepto normativo de la Ley General de Educación Superior de 2019. Por otra parte, en la implementación, eso sí se menciona, para el logro de la meta sexenal se proyecta la creación de más universidades, lo que quiere decir, subsistemas diseñados por el gobierno federal para resolver el problema de la inequidad.

Desde los años noventa, el gobierno federal ya había emprendido acciones de este tipo para quitar presión a las universidades con carreras de ejercicio libre de la profesión (medicina, derecho, contaduría, arquitectura, por señalar algunas), para derivar la presión social hacia carreras con perfil de tecnología (institutos tecnológicos, universidades tecnológicas y universidades politécnicas), el impacto de estas modalidades en el PND 2025-2030 no se considera en cuanto a nivelar las distorsiones de las carreras tradicionales de ejercicio libre.

Durante el mandato de Andrés Manuel López Obrador se optó por crear las universidades del bienestar Benito Juárez, y en el PND 2025-2030 dos ramas más: la Universidad Nacional Rosario Castellanos y las universidades de la salud. En otras palabras, se opta por la *segmentación* de la educación superior (Neave, 1988) para atender la citada demanda social de grupos vulnerables.

Para optar por dos nuevas instituciones que siguen el mismo sello de la Universidad del Bienestar Benito Juárez, es conveniente revisar cómo ha funcionado esta institución, con el fin de valorar si sus resultados serán distintos a lo realizado hasta ahora.

Lo primero que voy a hacer es retomar el tema de una de las principales funciones de las universidades, lo cual es relevante porque los recursos humanos formados en cualesquiera de ellas, se va a desempeñar en un mercado laboral en donde el dinamismo ya no lo determina la posesión del título, sino la flexibilidad para adaptarse rápidamente a escenarios laborales cambiantes, esto es, la formación de profesionales, función que lleva ineludiblemente al tema de las profesiones en México.

Una *profesión* es una actividad socialmente reconocida y especializada que se ejerce sobre la base de un saber sistemático, racionalizado y públicamente "profesado" —es decir, enseñado formalmente— orientada al servicio del interés general, con autonomía regulada por normas éticas internas y controlada por la propia comunidad profesional (Bourdoncle, 1991).

Todas las profesiones debiesen tener el mismo valor, pero la estratificación es un fenómeno sobredeterminado por la capacidad del mercado laboral para su absorción. El punto es que si alguien obtiene un título universitario, este hecho lo hace un profesional y no tuviese que tener alguna condicionante, más allá de lo establecido por la ley.

Las acreditaciones —por supuesto que son necesarias en determinados campos como la medicina, pero el ceñirse a mecanismos externos de regulación es optativo y no imperativo— tampoco tendrían porqué exigirse a profesiones cuyo desempeño no está determinado al 100 % por el mercado laboral (ejemplo: la profesión docente) o carreras fundamentales (matemáticas, ciencias, filosofía, artes). El sentido profesional debiese estar más focalizado para determinar la prioridad, tanto de la condición de vulnerabilidad de la población a atender, como del avance del conocimiento (obsolescencia).

Veamos el problema de la cobertura desde el ángulo de la normatividad. La educación básica (hasta el bachillerato) constituye en la actualidad un derecho ante el cual el país ha realizado esfuerzos importantes, en particular para combatir el analfabetismo heredado del colonialismo y del porfiriato, pero sigue teniendo un déficit, debido a que el promedio educativo nacional, a 2024, es de 10.2 años (correspondiente a primero de bachillerato), con marcados contrastes entre las entidades del país.

Otro problema adicional en la educación básica es el desempeño del sistema educativo, en las evaluaciones internacionales realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE u OECD por sus siglas en inglés), México ocupa la posición 37 de 37 en matemáticas, lectura y ciencias (OECD, 2023b). Cabe aclarar que los países miembros de la OCDE son 38, pero Estados Unidos no participó en la evaluación de 2022. Considerando este déficit, hasta se podría justificar que la educación superior, y más concretamente el

posgrado, se observen tangencialmente, o ni se mencionen en las previsiones del PND 2025-2030.

Con la ley de educación superior de 2019 (Gobierno de México, 2021) este nivel que aquí concierne en 28 países de la OCDE es un derecho. De este total solo ocho (Australia, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Israel, Japón, Nueva Zelanda y Reino Unido) se regulan por el mercado (OECD, 2021). Cabe señalar que la discrepancia en el número de países se debe a que el estudio de referencia se realizó en 28 jurisdicciones.

Aun cuando en México la educación superior se haya establecido como un derecho, subsiste el crónico problema de la insuficiencia del financiamiento. México es el país miembro de la OCDE que menos invierte en educación superior, su gasto por alumno es de 3239 dólares (*Pourchasing Power Parity* o PPP), y solo se incluye el gasto público; el promedio de la OCDE para este rubro es de 14 800 dólares (OECD, 2023a).

Al déficit del financiamiento se debe añadir también el problema de la inequidad. En cuanto al gasto para educación superior, el decil I (el más bajo) concentra al 5.6 % de la matrícula, contrariamente, los deciles IX y X corresponden al 11.3 % y 6.3 % de la distribución de la matrícula, respectivamente. En posgrado, 33.4 % del gasto fue para el decil X. Dicho en otros términos, los estudiantes provenientes de hogares con ingreso familiar pobre están subrepresentados o se encuentran fuera del sistema de educación superior (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, 2023).

En la educación superior, la bandera del PND 2025-2030 es el aumento de la cobertura para alcanzar, al final del sexenio, el 55 %. En 2024 la tasa bruta de cobertura (TBC) es de 48.3 % (SIIES, s. f.). Si trazamos una línea de tiempo al 2030, se plantea un aumento de poco más de un punto porcentual por año (que es cómo ha crecido la TBC, de acuerdo con la Gráfica 1). Para lograr esta meta se prevé la creación de 330 000 nuevos espacios, distribuidos de la siguiente manera:

- 85 000 lugares en el Tecnológico Nacional de México.
- 30 000 lugares en el Instituto Politécnico Nacional.
- 40 000 lugares en las universidades del bienestar Benito Juárez.

- 15 000 lugares en la Universidad Nacional Rosario Castellanos.
- 25 000 lugares en las universidades de la Salud (Gobierno de México, 2025).

Esta proyección, cabe destacarlo desde este momento, no menciona al posgrado, y aquí es donde la meta se enrarece debido a que dicho nivel de estudios, en particular el que descansa en una base investigativa, es una condición necesaria para dar un servicio educativo que no solo sea de gis y de pizarrón, sino con personal de carrera habilitado e infraestructura académica en un campus presencial.

Los dos programas que se impulsaron desde mediados de los noventa, para revertir la crisis en la cual se encontraban las universidades en los años ochenta, fueron precisamente dos: a) la modernización de la infraestructura, b) la formación del profesorado a través de estudios doctorales. Si dichos programas de modernización (tomados en conjunto) lograron sus objetivos, quedaron a medio camino o resultaron contraproducentes; en el diseño de un plan que concierna al sector, necesita mencionarse en razón de que la agenda de política pública se construye sobre las lecciones aprendidas, como consecuencia de la implementación de los programas gubernamentales (Reimers y McGinn, 2010).

Para los fines de este trabajo, las condiciones de enseñanza y la preparación del profesorado son referencias a lo que en la esfera internacional se entiende por *universidad*, esto es, campus dotados con instalaciones para la enseñanza-investigación-servicio, y no menos del 65 % del profesorado de carrera con la habilitación doctoral.

De acuerdo con este argumento, la ampliación de la oferta de nuevos lugares es una condición ineludible para perseguir el fin que se promueve: la *equidad*. El aumento de la cobertura por sí sola, de hacer llegar a la población con mayores desventajas sociales y económicas, necesita anclarse en campus universitarios que estén dotados de infraestructura y planta académica habilitada; lo contrario sería solamente explotar un espejismo de equidad.

La equidad en la educación superior no puede entenderse como simple aumento de matrícula. Esta requiere asegurar trayectorias académicas exitosas, aprendizajes significativos y condiciones justas para todos los estudiantes. De lo

contrario, la inclusión deviene en una forma velada de exclusión que reproduce las mismas desigualdades que pretende combatir (Billingham, 2018).

Análisis de los lugares previstos

Del Tecnológico Nacional de México (TecNM) se esperan 85 000 lugares más. Los tecnológicos descentralizados y los federales son 266. Si dividimos los espacios previstos entre el número de tecnológicos, da un total de 320 nuevos lugares por plantel. Una meta que se puede alcanzar sin tener que hacer un gran esfuerzo. De hecho, si consideramos la demanda que tuvieron los tecnológicos en el ciclo escolar 2023-2024, que fue de 175 389 aspirantes y un ingreso de 75 854 (tasa bruta de cobertura de 43.24 %) (TecNM, s. f.), la impresión que genera la meta para los tecnológicos es que no se revisó su información, los números equivalen a lo que ya se hace en la práctica.

Por lo que toca al IPN, este ampliará 30 000 lugares. En el ciclo escolar 2023-2024 en el cual nos apoyamos, atiende una matrícula de 21 302 estudiantes; en el sexenio deberá duplicar sus espacios. ¿Qué modelo se seguirá para lograr esta meta? Es una gran interrogante porque el radio de influencia del IPN no es regionalizado como el de los tecnológicos, sino desconcentrado (igual que el modelo de crecimiento que sigue la UNAM). Este tema no se toca en el PND 2025-2030 y su abordaje, por ejemplo, que el IPN se coordine de manera funcional con el TecNM, incluso cuando se ha planteado desde el sexenio de Felipe Calderón, en la práctica ha resultado en una carrera para aumentar la cobertura, pero cada quien por su cuenta y riesgo.

Ahora, la Universidad del Bienestar Benito Juárez y sus planteles. Esta institución fue creada en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, sobre esta se carece de información suficiente para observar el logro de sus objetivos. No obstante, en la evaluación realizada por el CONEVAL se menciona lo siguiente:

> El programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García busca ampliar el acceso a la educación superior en comunidades marginadas. Su diagnóstico identifica correctamente la exclusión educativa, pero carece

> de evidencia sólida y actualizada. En 2019 operó sin normatividad clara y con infraestructura improvisada. La evaluación de CONEVAL detectó deficiencias en diseño, monitoreo y criterios de operación. A pesar de su objetivo social, el programa presenta importantes áreas de mejora en su implementación (CONEVAL, 2020).

Ofrece una carrera por sede, con un gasto por alumno menor a los 20 000 pesos (en los tecnológicos es de 26 370 pesos y en las UPES, de 56 248 pesos). Una de las áreas de oportunidad de las universidades del bienestar Benito Juárez, al revisar la información más actualizada, es que las carreras son presenciales (Universidad Benito Juárez García, s. f.).

Su modelo corresponde a "universidades comunitarias", aunque no son iguales a los *community colleges* de Estados Unidos, tampoco a los TSU (de 2.5 años) que se ofrecen en las universidades tecnológicas, por la simple razón de que su oferta no es variada. ¿Acaso en una comunidad no se tienen problemas que ameriten el trabajo de áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas-STEM? La otra razón es su desvinculación con las ofertas existentes en las entidades, el éxito de los *community colleges* en Estados Unidos radica en los fuertes nexos que tienen con los empleadores y un sistema de créditos compartidos con universidades, esto permite que los estudiantes puedan tomar exclusivamente los créditos necesarios para una carrera corta, o bien, tomar créditos en convenio con universidades mayores. Pues no, las universidades del bienestar Benito Juárez no muestran este tipo de flexibilidad (de hecho, no solo estas, sino la mayoría, si no es que todas las ramas de educación superior del país son autocontenidas).

A esta altura de la demonstración se perfila el argumento de que el problema de la cobertura no obedece a la falta de instituciones para atenderla, obedece más bien a la desarticulación de la oferta, para lo cual es imprescindible una mayor y mejor coordinación entre autoridades (a nivel federal, estatal y, en algunos casos, a nivel municipal), así como *la implantación de un sistema créditos de estudio para transferencia entre las diferentes ramificaciones de la educación superior del país, tanto en lo escolar como de equivalencia con el mundo del trabajo.*

Paradójicamente, estos términos de referencia ya existen en instancias de la propia SEP, como es el acuerdo número 286, para las titulaciones por experiencia profesional, pero no se aplican al interior de las instituciones. Lo peor es que esta modalidad de titulación, válida para todos los efectos, las propias IES la desconocen o no la implementan, porque rompe con sus esquemas de titulación por concepto de actualización y sus respectivos pagos.

Por lo que toca a la Universidad Nacional Rosario Castellanos, esta migró de ser un instituto de la Ciudad de México a adquirir el rango de institución nacional por decreto de la presidenta Claudia Sheinbaum, pero aún no se tiene suficiente información para valorar el modelo académico, pues opera en modalidad de cursos no escolarizados, que suelen ser ubicuos para su análisis. Así, ofrece estudios de licenciatura y de posgrado, pero los posgrados no están inscritos en el padrón nacional, lo cual sí da pie para asumir que están desligados de la investigación.

En cuanto a las universidades de la salud (UNISA), se puede decir que es un acierto, toda vez que la oferta de estas carreras está regulada por el sector, a través de la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud (CIFRHS, 2025). De entrada, el planteamiento resulta alentador si se piensa que, en las carreras del sector salud, es donde se tiene la mayor presión social, y en todo el país. Son dos los cuestionamientos que planteo con el fin de entender la política de ampliación de la cobertura.

La primera es si las carreras del área, y principalmente medicina, ¿tienen dictamen técnico favorable de CIFHRS? El segundo es si se cumple con dicho dictamen, ¿cuál es el número de plazas disponibles para el servicio social y la residencia? Estas preguntas es necesario plantearlas debido a que la educación médica sigue un proceso de autorización que, en el caso específico de CIFHRS, no es el registro oficial o su decreto, ni siquiera los lugares escolares que se proyecten. La formación profesional en salud tiene una larga tradición que se remonta a las recomendaciones de Flexner (1912). A partir del informe Flexner, como también se le conoce, tanto en Estados Unidos como en Canadá, se adoptó el modelo de enseñanza-investigación-servicio, el cual se resume en los siguientes puntos: *1*) fundamento científico, *2*) educación universitaria —no enseñarse en

institutos privados—, *3*) currículo estructurado, *4*) exigencia académica, *5*) formación práctica y hospitalaria, *6*) profesionalización del cuerpo docente y *7*) control y acreditación.

La implementación de las citadas recomendaciones a principios del siglo XX, en América del Norte, tuvo como consecuencia el cierre de la mitad de escuelas de medicina en Estados Unidos y en Canadá. El modelo no estuvo exento de críticas, como por ejemplo la exclusión de mujeres y minorías étnicas, el desdeño por enfoques de salud comunitaria, así como de los aspectos psicosociales de la salud. Estos argumentos son recurrentes hasta la fecha.

Volviendo al tema de las carreras de salud, se debe precisar que la UNISA sí ha solicitado la acreditación del Consejo Mexicano para la Acreditación de la Educación Médica (COMAEM, 2025) y se encuentra en revisión. No así las universidades del bienestar Benito Juárez que ofrecen medicina, y que son cuarenta sedes, pues en ninguna de ellas aparece el registro ante la COMAEM. Por lo que toca a los planteles que ofrecen medicina, solo uno manifiesta tener opinión técnica favorable de CIFRHS: Paraje Montero, municipio de Juan R. Escudero, Tierra Colorada, Guerrero (publicado en una página de Facebook).

Volviendo a la UNISA, en este caso sí se identifica un punto crítico entre la ampliación de cobertura y la realidad con la cual se selecciona y se forma a profesionales de medicina. Al revisar algunos datos de la UNISA que ya funciona en Ciudad de México, esta institución *no es de puertas abiertas*. No hay examen de CENEVAL, pero en cambio tiene condiciones internas de selección: *1*) curso propedéutico, *2*) evaluación del desempeño y *3*) limitación en recursos disponibles (se entiende: espacios para prácticas, servicio social y residencias médicas).

Si en la práctica las carreras de salud prosiguen con el modelo de la UNISA y funcionan en cumplimiento de la normativa de CIFRHS y de la COMAEM, con independencia de la meta que se establece, más que el número el valor de las carreras radica en su *proceso formativo*, así como en los lugares para el servicio social y de residencia. Poner una meta con un número de lugares desde el sector educativo quiere decir, por lo menos, que se desconoce el funcionamiento de la educación médica; la apertura de esta carrera se realiza primero por la implementación y

después la oficialización del registro, a esto se le llama *numerus clausus* (OECD, 2008).

La situación del posgrado en el marco del PND 2025-2030

Por lo que toca al posgrado, como ya se dijo al inicio, este no se menciona de manera directa en el PND 2025-2030. Los estudios posgrado se esperaría que fuesen retomados en el citado PND por la importancia que reviste la formación de recursos humanos altamente calificados, por la mundialización de la economía y su interdependencia de la capacidad para producir conocimiento y la innovación.

Aunque estos argumentos están mencionados en las metas relacionadas con ciencia y tecnología, el problema principal del posgrado es su papel *diferenciador* en la universidad (Brunner, 2009; Trow, 2010). Una universidad lo es por la diversidad de estudios, por la trazabilidad de sus trayectorias formativas, por la participación de su planta académica tanto en licenciatura como en posgrado. Aquí introduzco el problema central que observo en el PND: ofrecer más lugares sin anclaje en posgrados con una base investigativa es reproducir un subsistema de educación superior mediante la contratación de profesores por asignatura, lo cual tendrá como consecuencia una mayor *segmentación* de la educación superior (Neave, 1988), en lugar de promover la *diferenciación* del sistema.

En cuanto a cobertura, los posgrados aún atienden a una pequeña proporción del sistema de educación superior del país. Para el ciclo 2023-2024 se reportaron 466 912 estudiantes inscritos en posgrado (9.47 % de la matrícula de educación superior), la matrícula de licenciatura y TSU es de 4.93 millones. La matrícula de posgrado creció un 6.7 % entre 2022 y 2024, pero mayoritariamente en instituciones privadas (66 %), mientras 34 % correspondió a universidades públicas (SEP, 2012-2024).

La educación de posgrado en México cuenta hoy con una oferta amplia pero aún insuficiente frente a las necesidades de innovación nacional. En el Sistema Nacional de Posgrados (SNP) —gestionado por CONAHCYT— están registrados 2325 programas de maestría y doctorado reconocidos en 2025 (SECIHTI, 2025). Estos posgrados se dividen en orientados a la investigación (doctorados directos

e integrados) y los de profesionalización. Un requisito reciente es que los programas SNP no cobren colegiatura, para ser elegibles a becas públicas.

Principales retos y oportunidades

En temas de calidad, la pertenencia al SNP y los criterios de CONAHCYT son el principal referente: se exigen planes de estudio actualizados y producción científica para la orientación investigativa. Sin embargo, existen desigualdades marcadas en infraestructura y nivel académico entre instituciones: ejemplo, muchas universidades privadas ofrecen maestrías con baja o nula demanda investigativa, mientras que persisten los rezagos en laboratorios y en la formación del personal académico.

Entre los retos más acuciantes destaca la baja articulación con el sector productivo y la limitada cultura de investigación. México registra una producción científica inferior al promedio de la OCDE. En 2022 se publicaron 18 773 artículos científicos nacionales, frente a más de 57 000 en promedio de la OCDE (2024). Asimismo, el coeficiente de inventiva (medido como patentes por habitante) de México es muy bajo; se sitúa en un lugar inferior del promedio de los países industrializados en solicitudes de patente: 7.9 por millón de habitanes (WIPO, 2024). Esto señala cuántos doctorandos e investigadores se gradúan anualmente y cómo se emplean sus capacidades: con pocas oportunidades laborales de alta calificación, muchos posgraduados migran al extranjero o terminan en empleos fuera del sector tecnológico.

Otra brecha importante es la especialización: solo el 20.5 % de los egresados de educación superior provienen de carreras STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), lo que limita la formación de capital humano clave para la innovación. Además, la pandemia dejó el reto de modernizar la enseñanza a nivel de posgrado (*blended learning* y actualización digital). Entre las áreas de oportunidad se identifica la creación de programas en zonas geográficas rezagadas y en temas estratégicos donde la demanda social de investigación es alta. El avance de las tecnologías digitales y la colaboración internacional abren la

puerta a nuevas modalidades formativas (posgrados en línea, cotutela con IES extranjeras) que podrían ampliar la cobertura y relevancia social del posgrado.

El fortalecimiento del posgrado se considera clave para impulsar el desarrollo nacional. En el plano económico, más maestros y doctores e innovación tecnológica pueden generar empresas de alto valor agregado y diversificar la economía. El PND señala que revertir las bajas tasas actuales de investigación es "urgente para desarrollar industrias clave" (energía, electromovilidad, sustentabilidad, vigilancia) que impulsen el crecimiento y la seguridad nacional. Socialmente, ampliar el acceso al posgrado favorece la movilidad social, al brindar oportunidades de formación avanzada a jóvenes de contextos diversos. En lo científico y tecnológico, el impacto esperado incluye un aumento en la producción de conocimiento y en patentes: el propio plan destaca que una comunidad científica fortalecida fomentará la generación de nuevo conocimiento y la transferencia tecnológica, con visión humanista. Esto, a su vez, contribuirá al "progreso integral" del país, reduciendo brechas de desigualdad y mejorando el bienestar (salud, educación, etc.) de la población. En concreto, se espera que los programas de posgrado expandan la fuerza laboral calificada en sectores estratégicos y alimenten el ecosistema de innovación, promoviendo cadenas productivas más eficientes y competitivas.

En conclusión, aunque aún enfrenta desafíos de cobertura y financiamiento, el sistema de posgrado mexicano ha avanzado en consolidar estándares de calidad y ampliar apoyos. Bajo el horizonte del PND 2025-2030, la estrategia es alinear el posgrado con las prioridades de desarrollo nacional: ello promete un efecto multiplicador en la economía del conocimiento y en el desarrollo científico, tecnológico y social del país.

Referencias

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2018). *Visión y acción 2030: Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para*

impulsar el cambio institucional. https://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf

Billingham, S. (Ed.). (2018). *Access to Success and Social Mobility Through Higher Education: A Curate's Egg?* Emerald Publishing.

Bourdoncle, R. (1991). La professionnalisation des enseignants: Analyses sociologiques anglaises et américaines. *Revue Française de Pédagogie* (94), 73-91. http://www.jstor.org/stable/41163075

Brunner, J. J. (2009). *La educación superior latinoamericana y sus transformaciones ante la sociedad del conocimiento*. CEPAL. https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20111211104738/brunnerdoc.pdf

Gobierno de México. (2021). *Ley General de Educación Superior*. Diario Oficial de la Federación, 20 de abril de 2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (2023). *Gasto educativo: Desigual e inequitativo*. https://ciep.mx/gasto-educativo-desigual-e-inequitativo/

Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud. (2025). *Sitio web oficial de la CIFRHS*. Secretaría de Salud. https://cifrhs.salud.gob.mx

Consejo Mexicano para la Acreditación de la Educación Médica. (2025). *Sitio web oficial del COMAEM*. https://www.comaem.org.mx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/9.PUBBJG.zip

Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías. (2024). *Lineamientos generales del Sistema Nacional de Posgrados*. https://conahcyt.mx/wp-content/uploads/lineamientos_snp.pdf

Flexner, A. (1912). *Medical Education in the United States and Canada: A Report to the Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching* (Boletín No. 4). The Merrymount Press.

Gobierno de México. *Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/981072/PND_2025-2030_v250226_14.pdf

Neave, G. (1988). On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education, 23*(1/2), 7-23. https://doi.org/10.2307/1502961

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2008). *The looming crisis in the Health Workforce: How Can OECD Countries Respond?* OECD. https://doi.org/10.1787/9789264050440-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *How are Higher Education Systems in OECD Countries Resourced?* OECD. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/11/how-are-higher-education-systems-in-oecd-countries-resourced_aeea5edd/0ac1fbad-en.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023a). *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. OECD. https://doi.org/10.1787/e13bef63-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023b). *PISA 2022 Results: Vol. 1: The State of Learning and Equity in Education*. https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i_53f23881-en.html

Organisation for Economic Co-operation and Development (2024). *Science and Bibliometric Indicators: Scientific Publications*. https://www.oecd.org/en/data/datasets/science-and-bibliometric-indicators.html

Parsons, T. y Platt, G. (1973). *The American university*. Harvard University Press.

Reimers, F. y McGinn, N. (2010). *Diálogo informado: El uso de la investigación para conformar la política educativa*. Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Educación, Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (2025). *Padrón Nacional de Programas de Posgrado del Sistema Nacional de Posgrados (SNP)*. https://secihti.mx/consultas-snp/

Secretaría de Educación Pública. (2012-2024). *Principales cifras del sistema educativo nacional*. https://www.planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeindicadores.aspx

Sistema de Indicadores de la Educación Superior. (S. f.). *Información Estadística e Indicadores Educativos. Universidad Nacional Autónoma de México*. https://www.siies.unam.mx/moduloM11.php

Tecnológico Nacional de México. (S. f.). *Campus del Tecnológico Nacional de México*. https://www.tecnm.mx/?vista=Campus

Trow, M. (2010). *Twentieth-century Higher Education: From Elite to Mass to Universal* (M. Burrage, Ed.). The Johns Hopkins University Press.

Universidad Benito Juárez García. (S. f.). *Sedes*. https://ubbj.gob.mx/sedes

World Intellectual Property Organization (WIPO). (2024). *Mexico country profile – Intellectual property statistics*. https://www.wipo.int/edocs/statistics-country-profile/en/mx.pdf

Epílogo

Muy circunspecto ha de ser el poder,
y muy considerado en mirar lo que emprende.
Diego de Saavedra Fajardo,
Empresas políticas, 1988

El Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030 (PND 2025-2030) fue aprobado en la sesión del día 10 de abril de 2025 de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por mayoría de 343 votos a favor de los partidos Movimiento de Regeneración Nacional, Verde y del Trabajo, 122 votos en contra de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Movimiento Ciudadano, y cero abstenciones; fue publicado luego en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2025. De esta manera, de conformidad a lo previsto en la Ley de Planeación, la etapa subsiguiente a desahogar exclusivamente a cargo del poder ejecutivo federal es que, en el transcurso del segundo semestre de la presente anualidad, se emitan los instrumentos programáticos sectoriales y especiales de las políticas gubernamentales federales, donde evidentemente está contemplado el ramo educativo (Cámara de Diputados, 2025).

Bajo la premisa anterior, quedan como temáticas de reflexión transversal la continuidad del modelo de la Nueva Escuela Mexicana que deviene del sexenio 2018-2024 y que pretende impactar en los planes de estudio y demás dispositivos de educación básica, educación media superior y licenciatura dirigido al estudiantado de los 0 a los 23 años, así como la creciente irrupción de la inteligencia artificial en el terreno escolar donde ante la falta de normativa y criterios para regular su uso ético, atende sus riesgos y aprovechar sus beneficios en los documentos oficiales del gobierno mexicano, se observa que se está generando el fenómeno de un cambio educativo no planificado que conlleva las consabidas consecuencias de la improvisación y de aumentar considerablemente la complejidad de su implementación.

A continuación, se dejan algunos elementos de análisis sobre hechos acontecidos del 28 de febrero de 2025, fecha en que fue remitida a la Cámara de

Diputados del H. Congreso de la Unión la propuesta presidencial del PND 2025-2030, al 30 de septiembre de 2025 en relación a las líneas temáticas abordadas en los nueve capítulos que comprende la presente obra y que han sido ordenados por tipo educativo:

Educación básica

Las señales mandadas por el gobierno federal en la negociación que permitió la resolución parcial del conflicto con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, que permitió levantar a finales del mes de junio de 2025 el plantón de cuatro semanas en la vía pública y de diversos espacio públicos estratégicos atendiendo parte de sus demandas laborales, permiten pronosticar que el dilema de la extinción de la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (USICAMM) se hará bajo una salida de negociación con criterio predominantemente conservador y clientelar, por lo que todo apunta a que la concepción de la docencia como profesión de Estado deberá esperar tiempos sexenales posteriores para materializarse.

En julio de 2025, el gobierno de México reportó que, como parte de los primeros resultados de la aplicación de la estrategia nacional *Vive saludable, vive feliz*, logró visitar con brigadas médicas 17 588 planteles y valorar la salud de 2.7 millones estudiantes de educación primaria, de los cuales se detectó que cuatro de cada diez padecían sobrepeso y obesidad; uno de cada diez estaba en el rango de bajo peso; seis de cada diez tenían caries y cuatro de cada diez presentaban problemas de agudeza visual (Gobierno de México, 2025c). Lo anterior demuestra la prevalencia de enfermedades físicas que se han venido presentando en niños y adolescentes desde hace varias décadas, y en aras de favorecer una atención integral a su salud y bienestar integral sería muy conveniente que, en visitas posteriores a los centros escolares, se hagan los ajustes necesarios para diagnosticar el estado de su salud emocional y mental del alumnado, tal y como ya ocurre en diversos países latinoamericanos en la actualidad.

Al momento de escribir estas líneas, continúa la omisión de ejercicio de atribuciones legislativas por parte del H. Congreso de la Unión de no emitir reformas

a las leyes secundarias para implementar el modelo de recentralización vertical de la evaluación de las políticas educativas del sistema educativo nacional a cargo de la Secretaría de Educación Pública, siendo que el plazo de noventa días naturales para hacerlo conforme a lo ordenado en el artículo segundo transitorio del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* venció el 17 de marzo de 2025. De igual manera, el gobierno de México no ha emitido las reformas al reglamento interior de dicha secretaría, por lo que ante este nuevo ciclo de política pública, dada su alta relevancia estratégica para el presente y futuro, es imperativo que su finalidad, metas, objetivos y presupuesto sean explicitados en el marco legal, así como en los instrumentos programáticos del PND 2024-2030, y también al atender y resolver el conflicto que permanece vivo desde el mes de abril de 2025, el cual mantiene en incertidumbre laboral a más de quinientas personas servidoras públicas que formaban parte de la plantilla operativa de la extinta Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU).

Educación media superior

La gestión presidencial de Claudia Sheinbaum Pardo, en marzo de 2025, realizó anuncios relevantes para mejorar los resultados de ingreso, permanencia y egreso del alumnado en educación media superior como son la iniciativa de un anteproyecto de Ley General de Educación Media Superior que permitirá sentar las bases de un marco curricular común para simplificar la oferta de los subsistemas en bachillerato nacional general y bachillerato nacional tecnológico debidamente alineada al modelo pedagógico de la Nueva Escuela Mexicana (Gobierno de México, 2025a). Un eficaz manejo del discurso desde el sexenio anterior posibilitó atenuar las fallas y deficiencias para alcanzar las metas anteriormente prometidas y así replantearlas con menor presión mediática en el presente sexenio. Muchos elementos de ese discurso siguen presentes en el PND actual. Las señales de advertencia para el presente y futuro que se hacen, es que la meta de cobertura no se corresponde con los indicadores y los montos de las partidas presupuestales que comprometen su factibilidad.

La meta de ampliación del programa "La Escuela es Nuestra", establecida en el PND, ha empezado a implementarse en 2025 con el objetivo de beneficiar en este periodo a 74 000 escuelas preparatorias. Se ha considerado realizar en esa anualidad 6200 asambleas con madres, padres y tutores del alumnado para elegir comités que les permita recibir recursos públicos y que decidan a su interior con plena autonomía en qué mejoras de la infraestructura educativa aplicarlos (Gobierno de México, 2025b). Este programa es plausible, pues favorece la gobernanza en la toma de decisiones con diversos actores no gubernamentales, con un interés legítimo del proceso formativo de las personas que tienen la guardia y custodia del estudiantado. Sin embargo, es necesario no caer en la salida fácil de repetir fórmulas que corresponden a un contexto de educación básica, ya que para prevenir y atender un problema crítico y multifactorial, como es la desafiliación escolar de bachillerato, se hace necesario pensar en diagnosticar y aplicar estrategias de mayor innovación como los programas institucionales que permitan al alumnado insertarse en el mundo laboral de manera menos precarizada, así como mantener la continuidad de su trayectoria académica, engarzar el modelo de educación dual del bachillerato al nivel licenciatura e implementar en la gestión sistemas de información flexibles y pertinentes apoyados en la inteligencia artificial para atender de manera personalizada los casos de riesgo.

El Espacio de Coordinación de la Educación Media Superior (ECOEMS), en la Ciudad de México y su zona metropolitana, ha comenzado a operar a partir de marzo de 2025 para el proceso de admisión al ciclo escolar 2025-2026, mismo que, por el momento, permite la coexistencia del examen de admisión y cobro de cuota de recuperación para la oferta educativa a cargo de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Politécnico Nacional, junto con la modalidad de acceso directo a los demás subsistemas de bachillerato. Sin embargo, es altamente probable que este esquema deberá revisarse para decantarse por uno u otro. De la misma manera, la articulación educativa entre bachillerato y universidades públicas que se ha empezado a pilotear con la facilitación de acceso de egresados del Colegio de Bachilleres a la oferta de la Universidad Autónoma Metropolitana. La resolución de estas cuestiones tendrá influencia en los próximos años en la definición de las políticas de ingreso de todos los subsistemas

públicos de bachillerato y de licenciatura que operan en las demás entidades federativas de la República mexicana.

Educación Superior

En lo que corresponde a la meta de aumentar a 330 000 nuevos espacios la oferta de licenciatura en las universidades públicas —a través de las universidades para el bienestar "Benito Juárez", el Instituto Politécnico Nacional, el Tecnológico Nacional de México, la Universidad de la Salud y la Universidad Nacional Rosario Castellanos, cuya sectorización de las dos últimas mencionadas ha quedado legalmente asignada en marzo de 2025 a la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI)—, es deseable que se encuentren los espacios de consenso para que esta relevante decisión se analice e implemente institucionalmente de manera colegiada en el Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior. Además, los retos de la Cuarta Revolución Industrial que está enfrentando nuestro país demandan que la consecución de esa meta no se quede en un nivel cuantitativo de cobertura. Es necesario que en los subsiguientes instrumentos programáticos que deriven del PND 2025-2030 se establezcan estrategias para conseguir trayectorias académicas universitarias exitosas como son las tasas de eficiencia terminal y titulación, lograr una vinculación de pentahélice, robustecer presupuestos de instituciones existentes, un mayor y mejor alineamiento de la Agenda 2030 y atender las necesidades y aumentar la absorción con la educación media superior.

El 3 de abril de 2025, Claudia Sheinbaum presentó públicamente dieciocho programas y acciones derivados del Plan México, tales como ampliar la autosuficiencia alimentaria, acelerar la construcción de vivienda y créditos, aumentar la producción de la industria farmacéutica y de equipos médicos, crear al menos 100 000 nuevos empleos, garantizar y ampliar todos los programas del bienestar, entre otras. Sin embargo, dentro de ese universo de medidas gubernamentales no hay una sola dedicada a cómo aterrizar el fortalecimiento sustantivo de la educación dual que se propone en dicho instrumento, lo que deja más dudas que certezas sobre su prioridad para el gobierno federal.

El posgrado es un elemento de la política de educación superior sobre el cual el PND 2025-2030 no se pronuncia en modo alguno. Han sido pocas las señales brindadas por el poder ejecutivo federal sobre algún planteamiento renovador sobre este tópico. Las señales que se han podido avistar consisten en la formalización de la creación de la SECIHTI a partir del presente año en sustitución del efímero Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) y la emisión, por parte de esta nueva dependencia, del Reglamento de Becas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 2025, que ratifica los aspectos sustantivos y adjetivos del ordenamiento reglamentario que vino a abrogar. Por su evidente importancia, es inaplazable e imperativo que se definan los objetivos, metas y líneas de acción del posgrado en el Programa Nacional de Educación Superior 2025-2030.

El 5 de septiembre de 2025 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Programa Sectorial de Educación 2025-2030 compuesto de 33 estrategias, 280 líneas de acción y 10 indicadores de seguimiento aterriza con mayor precisión las premisas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030. Consideramos que existen las condiciones para generar un estudio detallado que analice y evalúe su diseño e implementación en el Sistema Educativo Nacional que complementaría de manera óptima la línea temática abordada en el presente volumen para continuar la reflexión en diversas dimensiones que permita evaluar las políticas, obras y acciones gubernamentales en torno de la noble y compleja tarea educacional de construir un México más equitativo, inclusivo y solidario.

José Carlos Aguirre Salgado y
Martín Gabriel De los Heros Rondenil
En la ciudad de Cuernavaca, Morelos. Otoño de 2025.

Referencias

Gobierno de México. (2025a). *Anteproyecto de Ley General de Educación Media Superior*. https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/es_mx/sems/Anteproyecto_de_Ley_General_de_Educacion_Media_Superior

Gobierno de México. (2025b). *Asambleas de La Escuela es Nuestra avanzan en planteles de educación básica y media superior*. https://programasparaelbienestar.gob.mx/asambleas-de-la-escuela-es-nuestra-avanzan-en-planteles-de-educacion-basica-y-media-superior/

Gobierno de México. (2025c). *Estrategia nacional Vive saludable, vive feliz arranca en 7 mil 741 escuelas primarias en el Estado de México* (Boletín No. 130/25). https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202503/130

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). *Declara la Cámara de Diputados aprobado el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030* (Boletín No. 1307). https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/-declara-la-camara-de-diputados-aprobado-el-plan-nacional-de-desarrollo-2025-2030

Sobre los autores

José Carlos Aguirre Salgado. Mexicano. Profesor Investigador de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos en el Instituto de Ciencias de la Educación. Es titular de la Dirección de Normatividad Institucional de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos desde el año 2007 a la fecha. Maestría y Doctorado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Especialidad en Política y Gestión Educativa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México. Líneas de investigación: Gestión educativa y Políticas, organización y trabajo académico. Perfil PRODEP, integrante del cuerpo académico Redes de aprendizaje e investigación en la educación (consolidado).

ORCID: 0000-0002-7705-1362. Contacto: jcaguirre@uaem.mx

José Francisco Alanís Jiménez. Mexicano. Profesor Investigador de Tiempo Completo y secretario de Investigación en el Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (ICE-UAEM). Doctorado en Educación (UAEM), Maestría en Desarrollo Humano (UIA-Puebla), experto en servicios de información juvenil e información al ciudadano (Universidad de Salamanca, España). Licenciatura en Ciencias de la Comunicación (UIC-CDMX). Línea de investigación: Violencias Educativas: Institucional y simbólica. SNII nivel I.

ORCID: 0000-0002-3092-3397. Contacto: jose.alanis@uaem.mx

Cesar Barona Rios. Mexicano. Consultor independiente. Ejerció como Profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), adscrito al Instituto de Ciencias de la Educación. Se desempeñó como secretario de Investigación del ICE y de la Facultad de Psicología en la UAEM. Licenciado en Biología, maestro en Planeación y Desarrollo y doctor en Ciencias de la Educación por la UAEM, con posdoctorado en la Universidad de Montreal, Canadá. Cuenta con 39 años de trayectoria académica en docencia,

investigación y gestión universitaria. Ha sido director general de Investigación y Posgrado y secretario de Rectoría de la UAEM, así como subsecretario de Educación del Gobierno del Estado de Morelos y director general de la COEVAL.

A nivel federal, se desempeñó en la Secretaría de Educación Pública como director de Proyectos Especiales y asesor del subsecretario de Educación Superior, representando a México en el Proceso de Bolonia. Sus líneas de investigación abarcan políticas educativas, formación doctoral, uso e impacto de la investigación y gestión universitaria. Ha dirigido más de 37 tesis y participado en más de 50 comités, con experiencia como profesor invitado en universidades nacionales e internacionales. Autor de más de 35 publicaciones entre libros, capítulos y artículos, además de conferencista en foros nacionales e internacionales. Es miembro del SNII, nivel I, y del Consejo Mexicano de Investigación Educativa y dictaminador de revistas arbitradas. Cuenta con Perfil PRODEP.

ORCID: 0000-0002-6534-6972. Contacto: cebar63@gmail.com

Martín Gabriel De los Heros Rondenil. Mexicano por naturalización. Profesor-investigador de tiempo completo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede México. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Docente en programas de especialidad, maestría y doctorado presencial y semi-presencial. Línea de investigación: Educación, Equidad y Políticas Educativas. Miembro del SNII, nivel I.

ORCID: 0000-0002-3297-0314. Contacto: mheros@flacso.edu.mx

Ana Esther Escalante Ferrer. Psicóloga de formación inicial, maestra en Administración y doctora en Educación por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, de la cual es Profesora investigadora titular "C" adscrita al Centro de Investigación Interdisciplinar para el Desarrollo Universitario (CIIDU). Desarrolla su actividad docente en la licenciatura y el posgrado del Instituto de Ciencias de la Educación, el CIIDU y la Facultad de Diseño. Es integrante del cuerpo académico consolidado Seguridad Social Multidisciplinaria y Desarrollo Social. Forma parte del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), de la Red Nacional de Investigadores en Educación y Valores (REDUVAL), cuenta

con el reconocimiento de investigadora nacional nivel 2 del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII) y es integrante de la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades del Estado de Morelos (ACSHEM). Trabaja investigación social y del campo educativo con diversas metodología y enfoques de entre ellos el de Representaciones Sociales y la perspectiva de género. Desarrolla las líneas: "Ética, política y diversidad en las organizaciones, los procesos y actores educativos" y "Grupos Vulnerables y Políticas Públicas". Así mismo colabora en la formación de recursos humanos, tanto en prácticas profesionales, como servicio social y dirección de tesis de estudiantes de licenciatura, así como en la dirección de tesis y en los comités tutoriales de los programas de posgrado de diversas unidades académicas de la UAEM.

ORCID: 0000-0003-2005-3436. Contacto: ana.escalante@uaem.mx

Roberto Flores Rojas. Cuenta con estudios de doctorado en Ciencias con especialidad en Investigaciones Educativas en el DIE-CINVESTAV, con estadía doctoral en la University of Colorado Denver. Es maestro en Desarrollo y Planeación de la Educación por la UAM-X, donde recibió la Medalla al Mérito Universitario, y licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM. Ha colaborado con instituciones como la FLACSO-México, UAM-X y Conacyt, participando en proyectos sobre desigualdades educativas, reformas estructurales y evaluación de políticas. Cuenta con publicaciones en revistas académicas y capítulos de libro, además de ponencias en congresos nacionales e internacionales. Su trayectoria combina investigación, docencia y formación docente en México y América Latina.

ORCID: 0000-0001-6544-2051. Contacto: roberto.flores@cinvestav.mx

Sandra Carmen Murillo López. Maestra en Población por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México) y Doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Participa en diversos proyectos de investigación llevados a cabo en el Instituto de Investigaciones Sociales desde 2005 a la fecha. Desde 2011, coordina la Unidad de Investigación Social Aplicada y de Estudios de Opinión del Instituto de Investigaciones Sociales

de la UNAM. Es docente de la Especialidad en Desarrollo Social del Posgrado en Economía y del Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Las líneas de investigación que trabaja son: jóvenes, familia, trayectorias educativas y laborales, exclusión social y pobreza. Actualmente está adscrita al Instituto de Investigaciones Sociales como Investigadora Asociada de Tiempo Completo.

ORCID: 0000-0001-8504-0543. Contacto: sandracmurillol@gmail.com

Mabel Osnaya Moreno. Mexicana. Profesora-investigadora de tiempo completo en el Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). Doctora en Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Docente en programas de licenciatura, maestría y doctorado presencial y en línea. Línea de investigación: Educación, Evaluación educativa, políticas educativas. Miembro del SNII, nivel I.

ORCID: 0000-0002-5369-0506. Contacto: osnaya@uaem.mx

Giovanna Valenti Nigrini. Profesora-investigadora de la UAM-Xochimilco. Doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana y Maestría en Sociología por la FLACSO-México. Líneas de investigación en Equidad, Educación, Ciencia y Tecnología y Políticas Públicas. Diversas publicaciones en revistas especializadas y libros en las líneas de especialidad. Miembro de la Junta Directiva de la UAM de 2003 a 2010. Fuerte compromiso con la formación de profesionales de licenciatura, posgrado y postdoctorado. SNII, nivel III.

ORCID: 0000-0002-1505-3303. Contacto: gvalenti@correo.xoc.uam.mx

Ofmara Yadira Zúñiga Hernández. Actualmente es profesora-investigadora de tiempo completo en el Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Maestra en Calidad Educativa, Universidad de las Américas, campus Puebla (2001). Doctora en Educación por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (2013), con título de tesis: La enseñanza experta en contexto universitario ¿Qué se deja fuera en la regulación del trabajo académico? Perfil PRODEP (2021-2024). Integrante y representante

del cuerpo académico: Redes de Aprendizaje e Investigación en la Educación (2023-2024). Miembro del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) y de la Red Nacional IDEA-UNAM. Actualmente pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (Nivel I, periodo 2023 – 2027). Miembro del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) y de la Red Nacional IDEA-UNAM. LGAC: Conocimiento, mediación y tecnologías para el aprendizaje. Como docente, ha impartido asignaturas y seminarios en programas de la Licenciatura en Enfermería (2005 – 2010), Licenciatura en Ciencias de la Educación, Licenciatura en Docencia y Licenciatura en Enseñanza del Inglés a partir del 2005 a la fecha. A nivel posgrado en la Maestría en Investigación Educativa y en el Doctorado en Educación del Instituto de Ciencias de la Educación de la UAEM; lo que conlleva a dirigir tesis en ambos programas.

ORCID: 0000-0002-4773-0102. Contacto: ofmara.zuniga@uaem.mx

Ursula Zurita Rivera. Mexicana. Profesora investigadora de tiempo completo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede académica México. Profesora en distintos programas de posgrado de especialidad, maestría y doctorado. Línea de investigación educacional, equidad y políticas educativas. Integrante del SNII nivel II.

ORCID: 0000-0002-7381-3550. Contacto: uzurita@flacso.edu.mx

La educación en el marco del Plan Nacional
de Desarrollo 2025-2030
de José Carlos Aguirre Salgado
y Martín Gabriel De los Heros Rondenil
(coordinadores)
se terminó en noviembre de 2025.

En el presente libro se exploran de manera objetiva, plural y ponderada las líneas de la política educativa, los medios y las metas delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo (2025-2030) y en el Plan México.

Los nueve capítulos que lo conforman se encuentran estructurados de acuerdo con los tres tipos que reconoce el Sistema Educativo Nacional: básico, medio superior y superior. De cada uno se analizan sus problemas, se proporcionan preguntas e incluso se plantean escenarios en el mediano y largo plazo.

Auspiciar la publicación de resultados de investigaciones que abordan con innovación y pertinencia uno de los grandes temas nacionales es una manera óptima de demostrar la vigencia y el valor público del Instituto de Ciencias de la Educación de la UAEM, en el cuadragésimo aniversario de su creación.

Universidad Autónoma del Estado de Morelos
Instituto de Ciencias de la Educación
40 Aniversario 1985-2025
30 Posgrado Aniversario 1995-2025