

Políticas de inclusión educativa para los jóvenes en México. Un análisis desde un contexto de desigualdad y violencia

*Inclusive education policies for young people in Mexico.
An analysis from a context of inequality and violence*

JORGE ARZATE SALGADO

Universidad Autónoma del Estado de México
arzatesalgado2@gmail.com

Abstract

This paper carries out an analysis of the general and particular proposal of educational policy for the education levels of secondary and upper middle in relation to the theme of inclusive education. The analysed policy proposal is from the Mexican Federal Government for the years 2013-2018. For the analysis of the whole of politics (programs, actions and trends of Government) is an analysis of the institutional architecture, both of the quality or policies of structural nature, such as those directed to the inclusion or cross-cutting nature, everything from a perspective of educational inequalities. Thus, educational policy for these levels set up an intervention in the social and educational device, where there are virtuous and novel elements in combination with areas of ambiguity or omission, whereupon the device for the calidad-inclusion is no much coherent, incomplete and disconnected; so finally that device of public policy fails to produce, despite their efforts in terms of numerous actions and investment, a new format of high school or schools close to the idea of inclusive school or for all.

Key words: educational inclusion, secondary education, Upper Middle education, educational policy, educational inequalities.

Resumen

Este artículo realiza un análisis sobre la propuesta general y particular de política educativa para los niveles educativos de Secundaria y Media Superior en relación con el tema de la inclusión educativa. La propuesta de política analizada es la del Gobierno Federal mexicano para los años 2013-2018. Para realizar el análisis del conjunto de políticas (Programas, acciones y tendencias de gobierno) se realiza una analítica de la arquitectura institucional, tanto de las políticas de calidad o de naturaleza estructural, como las dirigidas a la inclusión o de naturaleza transversal, todo desde una perspectiva de las desigualdades educativas. Como resultado se encuentra que, en su conjunto, la política educativa para estos niveles configura un dispositivo de intervención en lo social y lo educativo, en donde hay elementos novedosos y virtuosos en combinación con zonas de ambigüedad u omisión, con lo cual el dispositivo para la calidad-inclusión resulta poco coherente, incompleto e inconexo; por lo que finalmente dicho dispositivo de política pública no logra producir, a pesar de sus esfuerzos en términos de numerosas acciones e inversión, un nuevo formato de Escuela Secundaria, ni de Escuela Media Superior cercano a la idea de escuela inclusiva o para todos.

Palabras clave: inclusión educativa, Educación Secundaria, Educación Media Superior, política educativa, desigualdades educativas.

1. Introducción

En este trabajo se realiza un análisis sobre la propuesta general y particular de política educativa para la Secundaria y Media Superior en relación con el tema de la inclusión educativa. La propuesta de política analizada es la del Gobierno Federal mexicano para los años 2013-2018.

A dos años de iniciado el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (EPN), hay evidencia de una nueva arquitectura de la política educativa, la cual se organiza en torno a dos grandes ejes: la calidad y la inclusión educativa. Esto supone una ruptura conceptual con la política educativa de los gobiernos anteriores, sobre todo con la del presidente Felipe Calderón, que hizo énfasis en la calidad del sistema educativo más no en la cuestión de la inclusión.¹

En el segundo año del gobierno de (EPN) es posible observar cómo se van delineando una serie de políticas y estrategias en torno al tema de la inclusión educativa, asunto relevante luego de décadas en las cuales no había sido un tema presente en la agenda de gobierno, pues la preocupación de la política estuvo centrada en el logro de la cobertura.

El asunto de la inclusión supone, en términos normativos, el reconocimiento de que el sistema educativo mexicano no ha sido eficiente en términos de justicia social (trátese de los sujetos con problemas de vulnerabilidad social y económica, y/o los que presentan necesidades diferentes), así como para mantener en la escuela a los ya inscritos. Esta realidad se expresa en múltiples indicadores los cuales, en su conjunto, expresan fracasos del sistema en términos de inclusión educativa y calidad en la prestación del servicio.

En términos discursivos, la nueva política educativa plantea una relación conceptual entre calidad e inclusión, de esta forma se dice:

El Programa Sectorial de Educación 2013-2018 [tiene como objetivo], asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, fortalecer la calidad y pertenencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México; asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa (Presidencia de la República, 2014: 208).

Este cambio en el discurso de la política lleva a plantear la pregunta de trabajo: ¿La nueva arquitectura institucional de política educativa mexicana puede llevar, a mediano y largo plazo, hacia la construcción de una escuela inclusiva?

Una escuela inclusiva entendida como una escuela para todos. Lo cual supone la construcción de una institución social con muchas fortalezas; podemos pensar en una escuela con amplias herramientas para hacer frente a las múltiples formas de exclusión educativas

1. El sexenio de Felipe Calderón, la política de calidad educativa, básicamente, se centró en los siguientes programas: Programa Escuelas de Calidad (PEC), Carrera Magisterial, y en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Tuñón y González, 2012). Tanto el PEC como los programas compensatorios lograron muy poco en términos de calidad educativa (Alcántara, 2007).

existentes, tanto para escolarizar como para retener y lograr capacidades educativas en sus estudiantes. Una escuela para todos debe ser una escuela sin carencias, una escuela no pobre, o que por lo menos cuente con más de la media de la infraestructura material mínima indispensable, así como, con personal docente y dedicado a la labor directiva de primer nivel, dotada con un currículum adecuado a su contexto, una escuela que cuente con el apoyo de los padres de familia, es decir, «la escuela de calidad por definición debe ser inclusiva» (Echeita y Duk, 2008: 2).

La existencia de una escuela sin desigualdades educativas como promedio en el México de hoy es algo lejano, debido al gigantismo del sistema, a la enorme diversidad regional, cultural y racial de la población, así como por la importante brecha entre clases y zonas urbanas y rurales. No hay que perder de vista que el país es uno de los más inequitativos del mundo en la repartición de la riqueza y las oportunidades, además de que el modelo económico neoliberal no ha hecho más que aumentar las formas de exclusión social, estigma y de explotación económica en amplios sectores sociales, y, para completar el cuadro, las formas de violencia delincriminal se han disparado en amplias regiones del país. Todas estas realidades atraviesan de manera transversal a las escuelas, en tanto que comunidades pedagógicas, y condicionan de forma directa a los sujetos educativos (docentes, alumnos y padres de familia).

Es por ello que lograr la inclusión educativa es un reto, no sólo de naturaleza educativa, sino político, en la medida que la inclusión supone romper importantes situaciones de desigualdad, injusticia social e inequidad económica. Todas estas dimensiones fincadas en relaciones de poder hiladas de manera local y dentro de las diversas instituciones de la sociedad. Las acciones de inclusión, también, suponen romper con los paradigmas tradicionales entre pobreza y escolarización, es decir, deben partir de las necesidades concretas de los jóvenes y adultos y no de las ideas preconcebidas del hacedor de políticas (Hernández, 2007).

El contexto de la política es el de la llamada Reforma Educativa, la cual, *grosso modo*, más que una reforma educativa fue una reforma política del sistema educativo, cuyo objetivo fue retomar el control, por parte del Estado, del proceso de gestión de las nuevas plazas para docentes en la educación básica. Antes de la Reforma era el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), quien mantenía el control clientelar de las plazas. El CNTE, creación del mismo sistema político mexicano, era una organización que obstaculizó durante décadas todo proceso de cambio del sistema educativo público del país y que hizo del manejo de plazas su instrumento de poder y corrupción (Schmelkes, 2012). La Reforma Educativa ha dado paso al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE),² el cual tiene como objetivo la gestión de las nuevas plazas para docentes del sistema de educación básica, a través de mecanismos de evaluación. De esta forma el proceso de concurso de nuevas plazas ha dado nacimiento al Servicio de Profesional Docente.³

2. <<http://www.inee.edu.mx/>>, [16 de enero de 2015].

3. Sobre la gran castidad de retos y contradicciones en la creación del Servicio de Profesional Docente puede consultarse: Del Castillo y Nigrini, 2014.

Por el momento y en los hechos la Reforma Educativa no ha tenido mayores consecuencias para el sistema educativo en su conjunto, sobre todo en lo referente al modelo pedagógico. La Reforma ha sido un asunto que modifica las reglas de acceso para los nuevos docentes y de permanencia para los que ya están dentro de sistema, en donde la evaluación sistemática y periódica del docente es central. Los supuestos que se manejan desde la oficialidad es que el INEE, la evaluación de los maestros, así como una serie de políticas, programas y estrategias educativas y compensatorias que arrojan la reforma podrán ser la plataforma estructural que permita un cambio sustantivo en términos de calidad de la educación en general, a mediano y largo plazo en el país. A la fecha hay muchos claros y oscuros en torno a cómo se moverá la Reforma, si tendrán éxito o no los procesos de ingreso de los nuevos docentes, y si los procesos de evaluación de los maestros mejorarán su situación laboral e intelectual a mediano y largo plazo, si los mecanismos de adscripción centrados en procesos de evaluación dañarán o no los derechos laborales adquiridos del gremio magisterial.

Desde nuestra perspectiva, la construcción de Servicio de Profesional Docente, parece ser un camino hacia la democratización del sistema; en donde la corrupción en la asignación patrimonialista de plazas de paso a un sistema basado en el mérito. No podemos adelantar nada al respecto, sólo que la apuesta del Estado está ahí. Lo cierto es que el sistema educativo necesita, de manera urgente, docentes mejor formados, mejor pagados y con mayores perspectivas de su carrera como educadores y funcionarios públicos.

La inclusión educativa la podemos ver, en términos teóricos y normativos, como una fuerza social y educativa compleja que se construye y realiza como proceso por sujetos e instituciones en contra corriente a las formas de desigualdad sociales económicas y educativas y formas de violencia(s) de una sociedad específica e histórica. Esto es importante para no caer en reduccionismos o en falsas recetas para lograr la inclusión de los menos favorecidos social y económicamente o de las personas con necesidades diferentes. Creemos que no sólo las desigualdades caben en la definición del proceso de inclusión educativa, sino también las formas de violencia(s) intrafamiliares y/o comunitarias, pues muchas veces ellas determinan la inclusión y permanencia en la escuela.

En términos normativos creemos que la inclusión educativa, en tanto que discurso académico y político, debe constituirse, como una consciencia social a favor de la educación básica y la escuela pública. Aquí radica su importancia como objeto de estudio de la Sociología de las desigualdades educativas.

Si bien la exclusión⁴ supone el centro problemático de la inclusión educativa, esta primera se conecta, en términos estructurales, con las demás formas de la desigualdad: con las formas de construcción del estigma social, pero también con las formas de explotación económica que derivan y afianzan sistemas de pobreza económica. Ante esto no es posible pensar la inclusión educativa sin ligarla con los contextos de la escuela, esta, considera-

4. El concepto de exclusión social representa el meollo del sentido de la democracia para las sociedades modernas, pues lleva al aspecto de la igualdad frente a la ley; luego, «la exclusión social es un instrumento conceptual que sirve para reflexionar sobre el grado en que se da esta condición básica. Una sociedad muy excluyente sería una sociedad injusta, poco democrática» (Gil-Valla, 2002:16).

mos, es una premisa metodológica fundamental a la hora de pensar la escuela en términos de procesos de inclusión educativa, es decir, se requiere una mirada metodológica que observe el adentro, como sistema, a la vez que el sistema escolar y su entorno; es decir, pensar el proceso de manera dialéctica entre el continuo: entorno-escuela-entorno. En contextos de precariedad sustantiva, de pobreza-hambre por ejemplo, se está ante una contradicción social de desventaja total frente a las posibilidades que significa la escuela; por tanto, es imposible no examinar el contenido de la pobreza-hambre, su sistema de relaciones, como condición de sentido de los sujetos frente a la posibilidad de la escolarización.

En México, pero igual en buena parte de América Latina, la pobreza y sus formas, así como la vulnerabilidad social, la desafiliación, el hambre, las formas de la marginación y los contenidos en términos de violencia(s) que suponen estas realidades, son algo omnipresente en buena parte de la estructura social; los datos de pobreza, la mayoría de las veces producidos con metodologías que utilizan umbrales muy bajos de medición en torno a lo que deben ser los satisfactores que producen bienestar, no logran expresar este conjunto problemático, incluso, en ocasiones in-visibilizan formas de desigualdad-violencia y a poblaciones enteras. La precarización de la vida *versus* la producción de bienestar es un asunto central en nuestras sociedades con incipientes procesos democráticos, en donde la institución escolar pública adquiere un papel relevante como herramienta social para el cambio. No creemos que pueda ser la panacea ni la única institución social que deba asumir esta labor, pero sí es una de las principales ya que está en regiones donde el Estado tiene poca presencia.

La pobreza en el país (según la medición de oficial de la pobreza realizada por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), el cual ha utilizado un método de medición multidimensional), para 2012 era del 52.3% de la población.⁵ Porcentaje muy importante y que supone condiciones de exclusión social, explotación económica y hambre considerables.⁶ Este es el contexto en el cual trabaja la escuela pública y bajo el cual hay que construir cadenas causales a favor de la inclusión educativa.

Creemos que dada la magnitud del problema para los niveles de Secundaria y Media Superior la inclusión educativa debe constituirse como un discurso ideológico abrazado desde la academia y la sociedad civil a favor de la no exclusión, en este sentido toda acción debe ser una fuerza que contribuya a la construcción al acceso a las oportunidades educativas para todas las clases sociales. Entonces, «una escuela inclusiva debe atender a todos los estudiantes sin importar su origen, cultura, capacidad o demás aspectos propios de su diversidad [...]; no se refiere de forma única a los alumnos vulnerables o en desventaja, es decir, se debe aplicar a todos los que en algún momento de su vida escolar puedan verse afectados por situaciones de exclusión» (Parra, 2009: 194). La inclusión debe considerarse como un proceso continuo y aplicable a todas las escuelas y no como un estado temporal

5. Datos de la medición de la pobreza 2012 realizada por el CONEVAL en: <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>>, [16 de enero de 2015].

6. Según Oxfam «si bien México se encuentra entre las principales economías globales, 18.2% de la población se encuentra en pobreza alimentaria». La Jornada 17/10/2014.

o un mero evento» (Parra, 2009: 195). Esto es la escuela pública básica que debe plantearse como una escuela para todos.

Para realizar el análisis del conjunto de política (Programas, acciones y tendencias de gobierno) realizaremos una analítica de la arquitectura institucional, tanto de las políticas de calidad o de naturaleza estructural, como las dirigidas a la inclusión o de naturaleza transversal, desde una perspectiva de las desigualdades educativas.

Para analizar las políticas de calidad e inclusión usamos, y ajustamos para nuestros fines, las dimensiones que sobre la desigualdad educativa ha identificado Reimers (2000), las cuales son:

- Oportunidades formales de acceso. Lo cual supone la existencia de acciones compensatorias y de afiliación para los individuos y las familias, las cuales pueden ser económicas como en especie que permitan la oportunidad de escolarizar a los jóvenes, todo esto dentro de la lógica de reproducción familiar (acceso a una renta básica y al trabajo para los jefes de familia, becas escolares, acceso o afiliación a las instituciones del bienestar de salud).
- Oportunidades de permanencia. Lo cual supone acciones compensatorias para los jóvenes ya escolarizados y sus familias, las cuales pueden ser económicas como en especie (becas escolares, para la mejor alimentación para los jóvenes, apoyo de útiles escolares, ropa y calzado, apoyos para transporte).
- Insumos humanos de calidad dentro de la escuela. Supone todo lo relativo a la mejora de la calidad del profesorado y los administradores educativos (mejores salarios y condiciones laborales, mejora en términos de formación).
- Insumos materiales para la escuela. Implica todo lo que tenga que ver con la existencia de escuelas dignas y dotadas con la infraestructura mínima necesaria para su adecuado funcionamiento.
- Currículum pertinente a los contextos de vulnerabilidad social. Supone toda acción que dote de contenidos educativos que sean herramientas para la vida, adecuados al contexto socio-cultural y regional que se trate.
- Estrategias pedagógicas adecuadas para intervenir en situaciones contextuales de vulnerabilidad social. Implica toda estrategia pedagógica con las cuales los maestros, directivos y administrativos de las escuelas atajen la cadena rezago-exclusión de los niños menos aventajados.

La información sobre la política pública educativa y compensatoria la tomamos del documento 2º Informe del ejecutivo del Gobierno de la República (2014), en donde se detallan las acciones y los logros realizados entre 2012 y 2014, así como sus metas programáticas. Este es un documento sintético que reúne todo lo que el Gobierno Federal hace y está haciendo durante los próximos años.

Un tema central en este análisis es el de las políticas, programas y estrategias compensatorias, las cuales cuentan con dimensiones dirigidas a generar acciones de bienestar en torno a la triada problemática: educación-familia-pobreza. En forma particular se reflexio-

ará sobre el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades hoy denominado como Prospera,⁷ así como la estrategia de política compensatoria Cruzada Nacional contra el Hambre.⁸ Estos programas han implementado una serie de componentes para apoyar la escolarización de los jóvenes, desde Primaria hasta el nivel Superior y tienen una enorme red social de beneficiarios que cubre todo el territorio nacional. Son, por ello, las principales acciones compensatorias condicionadas más relevantes que llegan a las familias, sobre todo a través de becas de escolarización y para alimentación.

En este caso se debe entender, en términos metodológicos, a estas acciones como dispositivos⁹ o sistema de acciones sociales, administrativas y simbólico-culturales en red basadas en ciertos discursos científico técnicos y normativos en torno a las formas de pobreza y el cómo combatirlas, tal red de acciones son fuerzas sociales diferenciadas que al provenir del Estado e intervenir poblaciones vulnerables (con derechos cívicos, políticos sociales y humanos restringidos de manera histórica) funcionan como fuerzas de poder que tocan para su realización funcional las zonas de debilidad y ambigüedad de las poblaciones que atienden, en este sentido pueden funcionar como mecanismos de dominación y de constitución-legitimación de lo que Agamben denomina *Homo sacer*.

Consideramos que lo que se ha llamado políticas sociales de nueva generación, caracterizadas por haber sido implementadas por y para la constitución imaginaria de la pobreza como zona de vulnerabilidad humana a-historizada, y por funcionar bajo el mecanismo de prueba de medios y la condicionalidad, caben de manera perfecta en la noción de dispositivo antes delineada. Esto quiere decir, básicamente, que tales acciones o políticas más que la búsqueda de la eliminación de la pobreza lo que hacen es una gestión de sus diversas formas de realidad, de tal manera que los programas tienden a proyectarse como herramienta de dominación y cooptación política de poblaciones con bajos niveles de conciencia y cultura ciudadana.

En este caso la cuestión es el comprender la manera en que estos dispositivos tienen efectos micro-sociológicos en esa otra fuerza social que denominamos inclusión escolar, y su consecuencia en la escolarización permanente y éxito educativo. De esto derivan una serie de preguntas de trabajo:

- ¿De qué manera se construye la decisión de la inclusión educativa desde dentro de la institución familiar, en función de los contextos sociales y económicos de desigualdad-violencia y cómo se mantiene esta decisión en el tiempo en medio de densos contextos de desigualdad-violencia?
- ¿De qué manera la institución escolar contribuye a la inclusión de los jóvenes?, ¿cuáles sus herramientas y estrategias de inclusión? Esto supone pensar las fortalezas de la escuela.

7. <<https://www.prospera.gob.mx/Portal/>>, [16 de enero de 2015].

8. <<http://sinhambre.gob.mx/>>, [16 de enero de 2015].

9. En este caso retomamos la noción que de dispositivo tiene Foucault y lo adaptamos a nuestras necesidades analíticas.

En el contexto mexicano es muy importante que las escuelas tengan capacidades e instrumentos para atajar las múltiples formas de la desigualdad educativa. Esto supone la existencia de una escuela con fortalezas múltiples, que pueda trabajar como un dispositivo virtuoso, y en este sentido, que funcione como una fuerza democratizadora de las oportunidades educativas en los contextos micro-regionales en los que trabaja.

Capacidades, primero, entendidas como formas de conocimiento en torno al problema de la inclusión/exclusión educativa, luego, como capacidades humanas (docentes bien formados y experimentados), organizativas (tanto dentro de la escuela como en relación con los padres de familia y estudiantes) y materiales (instalaciones, insumos escolares y educativos adecuados). Herramientas entendidas como mecanismos, estrategias específicas en términos organizativos, pedagógicos y curriculares. La escuela debe, en este sentido tener aliados para lograr la inclusión, por lo que debe tener como parte de su red relaciones de ayuda y colaboración con los gobiernos y sus diversos órdenes (a través de sus políticas públicas sociales y educativas), así como con la sociedad civil inmediata.

Dada la diversidad regional del país es importante considerar a esta escuela con capacidades y herramientas para la inclusión debe estar ubicada geo-socialmente, esto quiere decir, que es necesario conocer a la escuela como parte de un proceso situado en el territorio y la sociedad inmediata, lo cual supone conocer histórico-socialmente las relaciones escuela-contexto y, en forma especial, las relaciones escuela formas de desigualdad-violencia. Esto último implica pensar a la escuela no sólo en función de una idea de pobreza estadística (la pobreza entendida como orden estadístico), sino pensarla como una institución cruzada e implicada por poderosas fuerzas de exclusión, discriminación y explotación económica, fuerzas que construyen y determinan a cada uno de los sujetos educativos, así como la práctica educativa.

La investigación en torno a las desigualdades educativas debe realizar un esfuerzo por comprender de mejor manera las relaciones entre escuela-entorno socio-económico, escuela-familia, así como sobre la lógica interna de la institución escolar sobre sus capacidades y herramientas para la inclusión (materiales, profesionales, organizativas, pedagógicas y curriculares). Hoy en día este tipo de investigación todavía es pobre; así por ejemplo en el estado del arte mexicano sobre Educación, desigualdad y alternativas de inclusión 2002-2011 (Salinas, 2013), en la sección sobre secundarias y familia se reporta la investigación sobre padres de familia e involucramiento en la educación de sus hijos (Huerta, 2009, 2010; Moreno, 2010); sobre la problemática del alcoholismo en las familias y sus efectos en la escolarización se reporta el trabajo de Compton (2005); sobre la relación entre clima familiar, depresión y familia está el trabajo de Ramírez y Almeida (2010) y Pedroza (2005); y sobre la idea que los docentes tienen de la pobreza que sufren sus estudiantes reportan el trabajo de Pujol y Ballesteros (2009), en el cual, por la temática de este trabajo, citamos su hallazgo:

La mayoría [de los docentes de escuelas ubicadas en zonas semiurbanas de alta marginación social, altos índices de migración, desempleo y contaminación ambiental] consideraba que la desigualdad era algo que debía solucionarse desde la escuela; tenían bajas

expectativas hacia ellos; no reflexionaban sobre sus necesidades ni la respuesta educativa que les brindaban; tenían un trato diferencial y los excluían de algunas actividades. (Poujol y Ballesteros, 2009; cf.: Salinas, 2013: 113).

Sobre los factores socio-económicos que afectan la eficiencia terminal, el rendimiento escolar y las expectativas para realizar estudios superiores de estudiantes de Bachillerato en el estado mexicano de Guerrero está el trabajo de Ramírez, *et al.*, (2006), este trabajo encuentra que:

[...] la lejanía del plantel representa un esfuerzo económico extra para las familias e implica mayores probabilidades de reprobar o desertar de la escuela. Además, en contextos socioeconómicos difíciles, las familias carecen de la escolaridad necesaria para ayudar a sus hijos en el trabajo escolar.

Es evidente que el conocimiento sobre los procesos de inclusión supone un conocimiento multidisciplinario; en donde la Sociología de las desigualdades educativas puede aportar una visión en torno a los enganches entre estructura social, contextos sociales e instituciones (familia y escuela).

2. El contexto social y económico de la exclusión educativa de los jóvenes y adultos

Para comprender las dimensiones que supone la inclusión educativa en México es necesario conocer las dimensiones del sistema educativo, así como las disparidades regionales y sociales existentes.¹⁰

Los estados sub nacionales (31 en total), presentan diversos niveles de desarrollo, los cuales van desde un IDH de casi 0.85 para el DF en 2010, hasta índices ubicados entre 0.70 y menos de 0.65 para los estados menos aventajados (Veracruz, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas). Lo mismo sucede con los niveles de marginación, donde los estados del sur son los que presentan índices de marginación alta y muy alta.

Dentro de un territorio diverso y complejo se extienden un sistema educativo básico de enormes dimensiones, para el ciclo escolar 2012-2013 el total de alumnos del sistema escolarizado era de 35,251,044; mientras que los docentes eran 1.877.111; trabajando en 256,237 escuelas. La educación Secundaria representaba el 24.5% de la matrícula (6.340.232 alumnos) y la educación Media Superior representaba el 12.6% de la matrícula (4.443.792 alumnos). En la Secundaria hay cinco tipos de servicios: General (50.3% de la matrícula), Técnica (28.0%), Telesecundaria (20.8%), Trabajadores (0.4%) y Comunitaria (0.5%).

10. Datos tomados de la base de indicadores educativos del INEE: <<http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/banco-de-indicadores-educativos>>, [16 de enero de 2015].

La tasa neta de cobertura de Secundaria para el ciclo 2012-2013 era de 82.4%, es decir 5.602.329 matriculados en la edad de 12-14 años. En el caso de la Media Superior la tasa neta de cobertura era de 52.9%, 3.571.024. Estos datos nos dicen que:

a) Del grupo de edad ideal todavía hay 1.195.248 jóvenes por incluir en la Escuela Secundaria, lo cual es un contingente muy alto; *b)* Que en el tránsito de la Escuela Secundaria a la Escuela Preparatoria hay un importante cuello de botella. En este momento, hay millones de jóvenes que ya no ingresan al siguiente nivel, el cual es obligatorio por ley. Estos jóvenes ingresan al contingente de rezago educativo y sus perspectivas laborales son escasas o precarias cuando las encuentran. Se trata de individuos que ven vulnerado su derecho a la educación. *c)* Del grupo de edad ideal para ingresar a la media superior 3.176.622 jóvenes ya no ingresan a este nivel educativo. *d)* Si se suma el contingente excluido de la Secundaria con el de la Media Superior (4.370.870) se obtiene una población cercana a la de Nueva Zelanda. Ante estas cifras resulta claro que las condiciones del sistema educativo mexicano público, en términos de infraestructura material y humana, así como de financiamiento, no tiene, ahora mismo, capacidad para escolarizar a todos los jóvenes en edad escolar. Esta masa de jóvenes excluidos representa todo un reto para el sistema y es, en este sentido, un objetivo de equidad social por satisfacer.

La inclusión en la Escuela Secundaria y en la Media Superior representa un reto para millones de jóvenes, pues existen condiciones contextuales que son formidables barreras para el acceso, sólo para ejemplificar daremos algunos datos proporcionados por el INEE (2013).

Un indicador identificado como importante dentro del entorno familiar y que contribuye a valorar la importancia de la escolarización de los hijos es el nivel de escolaridad del jefe del hogar. En este caso el 76.1% de los jefes de familia de los jóvenes de 12 a 14 años (edad para el estudio de la Secundaria) no tiene instrucción, en el caso de los jóvenes de 15 a 17 años (edad para el estudio de la Media Superior) este porcentaje es del 57.1%. Estos antecedentes familiares determinan muchas de las decisiones en torno a la escolarización, las cuales se toman, además, en contextos de múltiples privaciones y vulnerabilidades.

En relación con los umbrales de pobreza los jóvenes de 12 a 14 años que se encuentran en una condición de pobreza alimentaria (la más extrema de las formas de la pobreza) es del 79.2%, mientras que en el caso de los jóvenes de 15 a 17 el porcentaje en esta condición es del 57.5%. En números absolutos esto representa 1.489.163 y 816.489 personas respectivamente. Como es posible ver esto supone condiciones severas de privación, que condicionan no sólo el posible acceso a la escuela sino el desarrollo de las habilidades necesarias para el aprendizaje.

Existe una clara relación entre clase social y acceso a la escolarización. De esta forma entre los jóvenes de 12 a 14 años pertenecientes al Quintil I de ingresos el 78.2% tienen acceso a la educación, mientras que en el caso de los jóvenes de 15 a 17 en el mismo quintil el porcentaje es del 57.2%; mientras que para los mismos grupos de edad, pertenecientes al Quintil de ingresos V los porcentajes de acceso son de 93.9% y 83.0% respectivamente.

La clase social es significativa cuando se contrastan tasas de asistencia a la escuela por grupo de edad según los estudios del jefe de familia; de esta forma la tasas de asistencia es del 84.7% y 51.7% en el caso de los estudiantes de 12 a 14 años y de 15 a 17 con jefe de hogar sin instrucción. En estos mismos grupos de edad pero con jefe de familia con estudios superiores los porcentajes son de 99.0% y 96.1% respectivamente.

Importantes diferencias aparecen en el caso de zonas urbanas y rurales. En forma particular para el grupo de 15 a 17 años la tasa de asistencia es muy baja en las localidades rurales, 58.7%, así como en los hogares indígenas, 61.7%, y en las localidades con marginación alta, 58.2%. Con lo cual podemos ver que un contingente importante de jóvenes que no ingresan a la Escuela Media Superior tienen problemas económicos.

Para los mismos grupos de edad el 85.2% y el 57.2% de jóvenes en condición de pobreza alimentaria están escolarizados, mientras que los porcentajes de los jóvenes no pobres son del 94.8% y 77.6%. En el caso de los jóvenes de 12-14 y de 15-17 que trabajan más o igual a 20 horas en algún trabajo extra doméstico los porcentajes de escolarización son de 62.4% y 30.5%, mientras que los porcentajes de los que no trabajan son de 96.7% y 89%.

Para los jóvenes de 15 años y más la tasa de rezago es importante según se trate de localidades rurales, 59.3%; hogar indígena, 59.6%; en localidades de marginación alta, 64.8%; en hogares bajo una condición de pobreza alimentaria, 61.2%; y Quintil de ingresos I, 63.5%.

Otro dato importante al momento de pensar en desigualdades educativas y formas de inclusión educativa es el aislamiento geográfico, producto de la dispersión de los asentamientos en el país. De esta forma, del grupo de edad de 12 a 14 años un 69.2% vive en poblaciones aisladas o a menos de tres kilómetros de una carretera, pavimentada, revestida o de terracería. Para el grupo de edad de 15 a 17 años el porcentaje es del 68.8%. Significativo es el dato de población de 12 a 14 y de 15 a 17 aislada o cercana a una carretera sin escuela respecto a la población rural: 28.2% y 56.4%, respectivamente.

Este conjunto de datos muestra la importancia de los contextos sociales a la hora de la posibilidad de escolarizarse; contextos que funcionan como barreras estructurales que inhiben o potencian las oportunidades educativas.

3. Desigualdades educativas y política educativa para la calidad y la inclusión, un acercamiento analítico

3.1. Políticas para la calidad

La actual arquitectura institucional de la política educativa retoma viejos programas pero les da un nuevo sentido, y crea algunos nuevos. Como hemos mencionado se compone de dos grupos, uno dedicado a mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles, y otro dirigido a la búsqueda de equidad, sin que la distinción sea muy rigurosa del todo.

Para el caso de las políticas que buscan construir la calidad del sistema, a pesar de la complejidad de su diseño (Cuadro I), es posible identificar seis grandes tendencias estructurales, las cuales vertebran los objetivos generales de la política:

- El control político y laboral del gremio magisterial, esto a través de la construcción del Servicio de Profesional Docente en la Educación Básica y Media Superior, el cual será gestionado a través de concursos de conocimientos a través del INEE. Esta tendencia es el meollo de la llamada Reforma educativa y tiene como objetivo educativo la mejora del personal docente. Obviamente esta mejora no es algo que se de forma inmediata, será, en todo caso, algo a mediano y largo plazo, y en donde todavía quedan muchas interrogantes sobre el proceso.
- Una política de mejoramiento de los planteles, sobre todo de la Educación Básica y de construcción de nuevos planteles para la Educación Media Superior. En este caso hay una suma de recursos importantes.
- El impulso a las oportunidades educativas para los jóvenes que viven en situación de pobreza a través de becas de diversa índole, de escolarización pero también, de manera masiva, a través de la política compensatoria.
- Dar un nuevo impulso a la Educación de Adultos mediante la búsqueda de sinergias entre los organismos dedicados a este fin.
- Mejorar la gestión de las escuelas a través de la formación de los directivos, así como mediante la incorporación de los padres de familia organizados en torno a los Consejos Técnicos Escolares.
- Atajar las formas de violencia que envuelven a la escuela (*bullying* y formas de violencia extraescolar o de barrio).

Luego de la política de evaluación para el ingreso laboral de los docentes, la política se centra, sobre todo en términos de inversión, en la política de mejoramiento de planteles, a través del nuevo Programa Escuela Digna. Asunto importante para el caso de las desigualdades educativas sobre todo en los segmentos de educación dirigidos a la población rural, indígena y para el caso de las telesecundarias. Hay un evidente urgencia por construir nuevas escuelas para el subsistema medio superior en zonas alejadas de las ciudades y, normalmente, marginales.

En el caso de la política compensatoria dirigida a la educación, esta se centra en el programa Prospera Programa de Inclusión social, el cual retoma los mismos componentes del anterior Progresa-Oportunidades (educación, salud y alimentación) y agrega nuevos (becas para estudios universitarios técnico superiores, acceso al Seguro Popular, acceso a servicios financieros a mujeres, inserción laboral para los jóvenes a través del Servicio Nacional de Empleo y Programa Bécate que brinda capacitación laboral, acceso a programas productivos), estos componentes vienen de las recomendaciones de las evaluaciones externas elaboradas al Programa Oportunidades. Para 2014 este programa atiende a 5.922.246 familias en todo el territorio nacional, la perspectiva de crecimiento para 2018 es de seis y medio millones de familias. Los nuevos componentes densifican los

apoyos hacia las familias; así cada apoyo o componente es un campo de fuerza a favor del bienestar, con estas adiciones se complejiza el sistema de relaciones a favor del bienestar que este programa genera, no significa esto que las familias dejen la pobreza de manera automática, sino, creemos, que las rutas de acceso a las formas del bienestar se hacen más complejas. El Prosera es una red intrincada de fuerzas sociales, es decir, de cadenas causales de acceso a ciertos bienes fundamentales, entre ellos la escolarización de los niños y jóvenes, en poblaciones desafiadas, marginadas y pobres. A pesar del conocimiento que hay del programa no queda claro la manera en que estos nuevos componentes ayudarán o no la escolarización permanente, así como al logro escolar. Quizá lo impulsen de manera selectiva y de forma indirecta, como lo ha venido haciendo el programa para la Educación Primaria y Secundaria; la apuesta va en la dirección de escolarizar en la Escuela Media Superior, algo bueno considerando el gran número de jóvenes que actualmente no entra a este nivel educativo.

Entre las innovaciones que inciden en el asunto de la inclusión está el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), el cual puede ser un formato de escuela que mejore las condiciones de permanencia de sus estudiantes, al aumentar las horas de aprendizaje y dotar de alimentación a los estudiantes.¹¹ En el ciclo 2013-2014 se tienen funcionando 15.349 escuelas de tiempo completo, lo cual beneficia a 2.1 millones de alumnos de educación básica, cifra que representa el 38.4% de la meta sexenal que es de 40 mil escuelas de este tipo instaladas, lo cual significa una cobertura de 7.7% respecto a las 199.928 escuelas de educación básica pública existentes en dicho ciclo escolar, con lo cual el programa se ve de poco aliento al no llegar ni siquiera al 10% del total de las escuelas.

Mejorar la gestión de las escuelas a través de la formación de los directivos, así como mediante la incorporación de los padres de familia organizados en torno a los Consejos Técnicos Escolares, significa dotar de mejores capacidades organizativas y de gestión a las escuelas. El caso de la formación de directivos, sobre todo en temas relacionados con la inclusión es un acierto que hay que valorar pues sin un conocimiento del asunto es imposible plantear estrategias y proyectos en torno a la inclusión. Para el caso de la instauración de los Consejos Técnicos se trata de una programa que asume la tradicional ausencia de la participación de los padres en los procesos escolares en la escuela mexicana (Schmelkes, 2012).

Atajar las formas de violencia que envuelven a la escuela es, quizá, una de las políticas más relevantes en ciertos contextos (aquellos dominados por la delincuencia organizada, por ejemplo), debido al aumento en las formas de violencia existentes en los entornos escolares y dentro de las escuelas. El país entero se encuentra sumido en una crisis de violencia, inseguridad y derechos humanos, sobre todo por la hegemonía del crimen organizado en ciertas regiones. En este sentido estas políticas y sus programas, por supuesto, son fuerzas que colaboran con la inclusión educativa, sobre todo en los contextos más pobres y violentos del país.

Por ahora, al inicio de la administración este conjunto de tendencias parecen pertinentes, aunque no parecen ser un sistema del todo completo; cada una de estas tendencias

11. <<http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto/>>, [16 de enero de 2015].

resultan interesantes para lograr ciertos cambios en el sistema, mas estos, de darse, no se producirán en corto tiempo y, en todo caso, serán procesos de largo aliento si las políticas logran mantenerse en el tiempo, y si logran tener calidad en su implementación, así como tener la cobertura y/o focalización correcta.

Cuadro I. Principales programas y acciones estructurales encaminadas a mejorar la calidad de la educación, acciones estructurales, en los niveles de Secundaria y Media Superior 2013-2018

Programa u acción	Objetivo	Cobertura para 2014	Naturaleza de la acción en términos de atender desigualdad(es) educativa(s)
Programa de Actualización y Profesionalización Directiva.	Proporcionar a los directores de Educación Media Superior, las herramientas necesarias para fortalecer su gestión.	Durante el ciclo escolar 2013-2014 se capacitaron 4522 directores 52% del total en planteles públicos y se espera al concluir el ciclo escolar 2014-2015 se capacite a 4 mil más.	Insumos humanos de calidad dentro de la escuela.
Programa de Formación Docente para Educación Media Superior (PROFORMEMS).		Se capacitó a 27,020 docentes, quienes sumados a los 75,343 formados en ciclos anteriores, permitieron alcanzar una cobertura de 56.2% del total de docentes de instituciones públicas.	Insumos humanos de calidad dentro de la escuela.
Programa de Certificación de Competencias Docente para la Educación Media Superior (CERTIMEDS).		Durante el segundo semestre de 2013 se certificó a 9197 profesores y en 2014 se transitó a los esquemas de evaluación que se establecen en la Ley General de Servicios Profesional Docente (LGSPD).	Insumos humanos de calidad dentro de la escuela.
Programa de Gestión de la Educación Normal (ProGEN).		Formulados en el marco del Plan Estatal de Fortalecimiento de la Educación Normal (PEFEN). En este programa participaron 231 Escuelas Normales Públicas de las 32 entidades federativas, las cuales presentaron 295 proyectos integrales.	Insumos humanos de calidad dentro de la escuela.
Programa de Fortalecimiento de las Escuelas Normales (ProFEN).			Insumos humanos de calidad dentro de la escuela.

Programa u acción	Objetivo	Cobertura para 2014	Naturaleza de la acción en términos de atender desigualdad(es) educativa(s)
Programa de Formación de Recurso Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM).	Contribuir a elevar el nivel de competencias de los egresados.	Se becó a 50 profesores de Universidades Tecnológicas y Politécnicas de 25 instituciones educativas mientras que en 2014 cuentan con una beca 128 profesores de 51 instituciones educativas.	Insumos humanos de calidad dentro de la escuela.
Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED).	Participar en la dignificación de espacios de educativos mediante acciones de rehabilitación.		Insumos materiales para la escuela.
Programa de Escuelas Dignas.	Rehabilitación de planteles.	Contó con una asignación presupuestaria de 2,830 millones de pesos, con lo que se atendieron un total de 2675 acciones de rehabilitación en igual número de planteles, con una inversión de 2563.8 millones de pesos, en beneficio de 567.585 alumnos.	Insumos materiales para la escuela.
Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior.	Opera con recursos en coinversión con las entidades federativas.	La ejecución de las obras correspondientes a planteles federales es responsabilidad del INIFED y para planteles públicos no federales, les concierne a los gobiernos estatales. En el ciclo escolar 2013-2014 se apoyó a 343 planteles federales y estatales, por un monto total de 1,200 millones de pesos.	Insumos materiales para la escuela.
Programa Nacional de Lectura y Escritura.	Instrumentar una política de desarrollo de materiales educativos, el cual consiste en dos aspectos el componente escritura y un camino rumbo a la integración de materiales en el aula.	Durante el ciclo escolar 2013-2014, se produjeron 238,3 millones de libros de texto gratuitos y materiales educativos de Preescolar, Primaria, Secundaria, Telesecundaria, Educación Indígena, Débiles Visuales, Braille y del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica, lo que significó un incremento de 1.5% respecto al ciclo escolar 2012-2013.	En forma indirecta incide en: Estrategias pedagógicas adecuadas para intervenir en situaciones contextuales de vulnerabilidad social. Insumos materiales para la escuela. Oportunidades de permanencia.

Programa u acción	Objetivo	Cobertura para 2014	Naturaleza de la acción en términos de atender desigualdad(es) educativa(s)
Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).	Definir estándares curriculares que describan con claridad lo que deben aprender los alumnos y adoptar el enfoque por competencias para este nivel educativo con un Marco Curricular Común (MCC).	En el ciclo escolar 2013-2014 un total de 3524.2 miles de alumnos cursó sus estudios de Educación Media Superior bajo planes y programas de estudio alineados al MCC, lo que representa 75.3% de la matrícula nacional. En el marco de los Foros de Consulta Nacional para la Revisión del Modelo Educativo, en Educación Media Superior se inscribieron 9,600 personas y se recibieron 4,128 propuestas en torno a cinco ejes estratégicos.	Currículum pertinente a los contextos de vulnerabilidad social.
Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC).	Ampliar la jornada escolar para que los estudiantes de Educación Básica cuenten con mayores y mejores oportunidades de alcanzar los aprendizajes esperados y desarrollar las competencias necesarias para su vida futura.	Al ciclo 2013-2014 se tiene funcionando 15,349 escuelas de tiempo completo en beneficio de 2.1 millones de alumnos de educación básica, cifra que representa el 38.4 % de la meta sexenal de 40 mil escuelas de este tipo instaladas y una cobertura de 7.7% respecto a las 199,928 escuelas de Educación Básica pública existentes en dicho ciclo escolar. De las 15,349 escuelas, más de la mitad se incorporaron durante esta administración, en beneficio de 775,789 personas.	Oportunidades de permanencia.
Programa Nacional para la Convivencia Escolar.	Destaca entre sus componentes, el desarrollo de 32 marcos locales de convivencia escolar; el proyecto piloto de trabajo en aulas «A favor de la convivencia escolar»; y el desarrollo de capacidades técnicas de autoridades, supervisores, directores y maestros, a través de un diplomado donde participan las 32 entidades federativas.	Se otorgaron becas contra el abandono escolar en Educación Media Superior. En el primer semestre del ciclo 2013 -2014 se entregaron 141,958 estímulos y durante el segundo semestre 74,933 adicionales, lo que representa un total de 216,891 y una inversión de 1530.4 millones de pesos.	Oportunidades de permanencia. Trabaja en torno al estigma y las formas de violencia dentro de la escuela. Incide: Estrategias pedagógicas adecuadas para intervenir en situaciones contextuales de vulnerabilidad social.

Programa u acción	Objetivo	Cobertura para 2014	Naturaleza de la acción en términos de atender desigualdad(es) educativa(s)
Consejo para la Evolución de la Educación del Tipo Medio Superior, A.C. (COPEEMS).	Instancia facultada por la SEP para evaluar los componentes, las instalaciones, estrategias didácticas de los procesos y resultados de los planteles escolares que deseen ingresar, promocionarse y permanecer en el padrón de calidad del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB).	En agosto de 2014 se emitió una evaluación y un dictamen, para un total de 84 planes de estudio de 34 instituciones y 2467 programas de asignatura. Con ello 8710 escuelas, en donde se encuentra inscrita el 75.3% de la matrícula de la Educación Media Superior.	Esta es una política de evaluación que incide en: Oportunidades de permanencia y Estrategias pedagógicas adecuadas para intervenir en situaciones contextuales de vulnerabilidad social.
Proyecto «México Conectado».	Proporcionar a estudiantes y maestros de planteles públicos el acceso a Internet de banda ancha, mediante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.	En 2013 se distribuyeron 240 mil computadoras portátiles (laptops) en tres entidades de la republica: Colima Sonora y Tabasco. Bajo este programa se equiparon 20,542 aulas y 16,740 escuelas de Colima, Sonora Tabasco D.F. Edo. México y Puebla.	Insumos materiales para la escuela.
Programa Sistema Básico de Mejora.	Contribuir a incrementar el aprovechamiento escolar y el desarrollo de competencias, así como mejorar los índices de retención.	Se espera la participación de 160 supervisores de los 31 estados de la República y del Distrito Federal. Se elaboraron nueve guías de trabajo para los Consejos Técnicos Escolares.	Insumos humanos de calidad dentro de la escuela. Que incide en: Oportunidades de permanencia.
«Manual para ser mejor tutor» y el «Manual para prevenir riesgos del abandono escolar».	Se impulsa la utilización de esquemas de tutoría para regularizar a los alumnos de nuevo ingreso que presenten carencias académicas, que reprobren o se rezaguen, apoyándolos en el desarrollo de hábitos de estudio, seguimiento a su desempeño, orientación vocacional y vinculo con los padres de familia.	Se otorgaron becas contra el abandono escolar en Educación Media Superior. En el primer semestre del ciclo 2013-2014 se entregaron 141.958 estímulos y durante el segundo semestre 74.933 adicionales, lo que representa un total de 216.891 y una inversión de 15.304 millones de pesos.	Dado que es un sistema de tutoría: Insumos humanos de calidad dentro de la escuela. Que incide en: Oportunidades de permanencia.
Sistema de Alerta Temprana.	Permite dar seguimiento a las trayectorias educativas, a fin de ubicar de manea oportuna a los estudiantes que pudieran abandonar la escuela y en riesgo de desertar.		Oportunidades de permanencia.

Programa u acción	Objetivo	Cobertura para 2014	Naturaleza de la acción en términos de atender desigualdad(es) educativa(s)
Sistema Nacional de Evaluación Educativa.	Contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.		Esta es una política de evaluación que incide en: Oportunidades de permanencia y Insumos humanos de calidad dentro de la escuela.
Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE).	Conocer en qué medida los jóvenes son capaces de poner en práctica, ante situaciones del mundo real, las competencias disciplinares básicas de los campos de Comunicación (Comprensión Lectora) y Matemáticas adquiridas a lo largo de la trayectoria escolar.	En 2014 del 1 al 3 de abril, se aplicó la prueba ENLACE a 1.028.956 alumnos inscritos en el último grado de 14.125 escuelas de educación media superior participantes, cifras que superan entre 1,6% y 2.1 la cantidad de alumnos y escuelas evaluadas en 2013.	Evaluación de competencias que resume, en todo caso, el resultado de la escuela como un todo. Incide en: Currículum pertinente a los contextos de vulnerabilidad social.

Fuente: Elaboración propia con base en: Presidencia de la República, 2014

3.2. Políticas para la inclusión

En cuanto a las políticas dedicadas a la inclusión y que podemos identificar como transversales, es posible identificar tres líneas estratégicas generales, esto debido a que la política de fortalecimiento académico del sistema normalista resulta ser más una acción estructural.¹² Para ver los objetivos y avances programáticos de estas políticas ver el Cuadro II. Las líneas generales de la política son:

- Un programa extenso en materia de becas escolares, en donde las políticas compensatorias de lucha contra la pobreza extrema adquieren un papel central.
- Políticas que busca una mayor capacidad organizativa de la escuela para generar proyectos de inclusión.
- Un nuevo impulso a la Educación de Adultos con el objetivo de reducir el rezago educativo, para lo cual se buscan encadenamientos entre las diversas estancias que trabajan alfabetización, educación de adultos y población indígena.

El Programa Nacional de Becas (PNB), durante el ciclo escolar 2013-2014, en educación básica, otorgó becas a poco más de 5 millones de alumnos. En educación media superior se asignaron 2 millones de becas. De estas 468.147 fueron asignadas a mujeres que estudiaban en escuelas públicas a través del Programa de Becas de Educación Media

12. El fortalecimiento académico del sistema normalista es una necesidad debido a que la Reforma Educativa, y el inicio del Servicio de Profesional Docente, coloca en desventaja a los egresados de este sistema, el cual ha experimentado un deterioro de su calidad desde hace varias décadas.

Superior (PROBEMS). Por su parte el Programa Prospera otorgó el 97% de estas becas, de las cuales 3.689.965 fueron otorgadas por la denominada Cruzada Nacional contra el Hambre (una de las acciones estrella del actual gobierno, las cuales funcionaron en 2014 en 400 municipios con mayores niveles de hambre y desnutrición). Estos datos indican que una buena parte de los matriculados en Educación Básica y Media Superior cuentan con algún tipo de beca, esto es un incentivo para que las familias apuesten por la escolarización, sobre todo en un país donde poco más de la mitad de la población es pobre debido a sus bajos ingresos económicos.

El Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa es uno de nueva creación y sus reglas de operación fueron publicadas en diciembre de 2013,¹³ trabaja en el nivel básico, media superior y superior, para el caso del básico y media superior las Reglas de operación indican los siguientes objetivos generales y específicos:

Tipo básico:

Contribuir a mejorar la capacidad de las escuelas públicas de Educación Básica y servicios educativos para generar condiciones de inclusión y equidad, mediante la promoción de acciones que garanticen el logro de aprendizajes, la retención, la reinserción y el egreso oportuno en Educación Básica con énfasis en la niñez en riesgo de exclusión y contexto de vulnerabilidad.

- Fortalecer las capacidades de las escuelas y servicios educativos que atienden a la niñez indígena y a la migrante.
- Fortalecer las capacidades de las escuelas unitarias y multigrado.
- Fortalecer las capacidades de las escuelas y de los servicios educativos que brindan atención al alumnado con necesidades educativas especiales, priorizando a los alumnos/as con discapacidad y con aptitudes sobresalientes. Los mismo para la Telesecundaria.
- Impulsar un esquema de financiamiento para que las autoridades educativas locales desarrollen un Proyecto Local de inclusión y equidad educativa que tenga como fin fortalecer a las escuelas públicas de Educación Básica y servicios educativos, con énfasis en la retención, reinserción y el egreso oportuno.

Tipo medio superior:

Contribuir a fortalecer los Centros de Atención a Estudiantes con Discapacidad mediante el otorgamiento de equipo informático, para brindar educación del tipo medio superior a personas con discapacidad, permitiendo ampliar la cobertura educativa.

- Ofrecer una mayor cantidad y calidad de recursos tecnológicos para apoyar las actividades de aprendizaje de los usuarios que asisten a los CAED.
- Contribuir a que los estudiantes con discapacidad de los CAED desarrollen habilidades para el uso de equipos informáticos.

13. Diario Oficial de la Federación, sábado 28 de diciembre de 2013.

En el nivel básico el Programa resulta interesante para las escuelas con estudiantes indígenas y migrantes, escuelas unitarias y multigrado, telesecundarias, atención a estudiantes con discapacidad y con aptitudes sobresalientes, es decir, para los eslabones más débiles del sistema. En media superior el Programa está dirigido a la discapacidad. Se plantea como un ejercicio de gestión desde la misma escuela, estas pueden concursar un Proyecto Local hasta por 7 millones de pesos (unos 500 mil dólares americanos) lo cual es un reto para los directivos y sus comunidades. No se puede decir más por ahora, habrá que esperar resultados de los proyectos, pero, sin duda, es una oportunidad para generar iniciativas de inclusión para las poblaciones más vulnerables en términos educativos.

Al parecer este gobierno intenta dar un nuevo impulso a la Educación de Adultos, con el objetivo de bajar los porcentajes de analfabetismo y rezago, esto es una buena noticia luego de décadas en donde no hubo intenciones reales de impulsar este tipo de educación, a pesar de las buenas experiencias mexicanas de décadas anteriores. No obstante esta política aún no se reactiva y se esperan acciones para 2015. De tener un detonante este tipo de acciones pueden tener un impacto indirecto, a mediano y largo plazo, en la escolarización de los jóvenes del grupo de edad ideal para la Secundaria y Media Superior, ya la Educación de Adultos de calidad ayuda a que éstos apoyen la educación de sus hijos (Schmelkes, 2008), así como al mejorar las capacidades de las madres de familia esto puede generar cadenas causales de bienestar para sus hijos. Es decir, una educación de adultos bien planteada puede ser una tendencia útil para la inclusión educativa.

Ahora bien, si hacemos una analítica de las políticas estructurales y transversales según énfasis en las dimensiones de desigualdad educativa que trabajan idealmente, tenemos lo siguiente.

En el caso de la dimensión oportunidades formales de acceso (Cuadro III), vemos que la calidad a futuro que el sistema educativo pueda desarrollar se encuentra centrada en la política de reclutamiento, formación y evaluación del docente a través del INEE y en torno a la construcción del Servicio Profesional Docente, lo cual resulta una tarea de largo plazo y que hoy en día tiene múltiples zonas de ambigüedad por resolver.

Luego vemos que la principal tendencia para construir oportunidades de acceso queda en torno a lo que las políticas compensatorias puedan aportar, de manera transversal a las familias y no en las escuelas mismas, a través de sus múltiples componentes; algo que en el caso de las sociedades pobres y con altos porcentajes de desafiliación resulta una estrategia de bajo impacto pues los múltiples componentes, a pesar de su densidad y extensión en términos de atención poblacional, no logran construir un verdadero sistema de bienestar para las familias y son, en todo caso, apoyos que logran complementar y modificar zonas del bienestar, siempre de manera limitada y bajo una lógica de ciudadanía restringida. El Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes representa una acción importante para la población migrante excluida del servicio educativo regular, pero por su escala es más bien una acción acotada.

Cuadro II. Principales programas y acciones específicas encaminadas a mejorar la inclusión educativa, o acciones transversales, en los niveles de Secundaria y Media Superior 2013-2018

Programa u acción	Objetivo	Cobertura para 2014	Naturaleza de la acción en términos de atender desigualdad(es) educativa(s)
Programa de Becas de Educación Media Superior (PROBEMS).		468,147 mujeres estudiantes de las escuelas públicas.	Oportunidades de permanencia.
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa.	Mejorar la capacidad de las escuelas y servicios educativos con acciones que participen en el logro de aprendizajes, la retención, la reinserción y el egreso oportuno en Educación Básica con énfasis en la niñez en riesgo de exclusión y contexto de vulnerabilidad.	Podrían ser financiados por un monto anual de hasta 7 millones de pesos. Los proyectos son concursables y por escuela. Programa en estado inicial.	Estrategias pedagógicas adecuadas para intervenir en situaciones contextuales de vulnerabilidad social.
Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes.		<p>11,755 niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes acreditaron tres de cinco módulos del currículo del programa y se brindaron 75,166 servicios educativos.</p> <p>A diciembre de 2013, en preescolar comunitarios atendieron 179,457 alumnos en 21.458 servicios educativos, lo que significó un incremento con respecto al ciclo anterior. En Primaria comunitaria se atendieron 124.222 alumnos en 11.648 servicios educativos, lo que representó un aumento de 10.829 alumnos y 417 servicios. En Secundaria Comunitaria se atendieron 39.733 alumnos en 3142 servicios, lo que significó un incremento, de 4073 alumnos y 171 servicios escolares. Se otorgaron 28.313 servicios de educación inicial mediante 32.152 integrantes de la estructura educativa conformada por promotores educativos supervisores de módulo y coordinadores de zona, en beneficio de 44.108 madres, padres y cuidadores, y 451.446 niños y niñas menores de cuatro años, lo que representa un incremento con relación al ciclo anterior donde se apoyaron 28.289 servicios con 32.087 integrantes, 443.660, madres, padres y cuidadores beneficiados y 459.193 niños y niñas menores de cuatro años.</p>	Oportunidades formales de acceso.

Programa u acción	Objetivo	Cobertura para 2014	Naturaleza de la acción en términos de atender desigualdad(es) educativa(s)
Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED).	Dio seguimiento a lo establecido en la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, para atender a los grupos y regiones como mayor rezago educativo según parámetros estatales y nacionales.	A finales de diciembre de 2013, se logró dignificar 525 planteles en localidades indígenas y tiene programada la atención de 2671 planteles más al 31 diciembre de 2014. Al cierre del ejercicio 2014, se espera haber mejorado, a través del Programa Escuela Dignas, la seguridad estructural y las condiciones generales de funcionamiento de 4429 escuelas públicas de nivel básico, en beneficio de 1.129.625 alumnos. Entre 2013 y 2014 con una inversión de poco más de 5.500 millones de pesos, se prevé haber dignificado poco más de 7104 planteles, de los cuales 3196 se ubican en comunidades indígenas. Esta acción beneficia a 1.1 millones de alumnos.	Insumos materiales para la escuela.
Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo.	Disminuir en un 50% el índice de analfabetismo y reducir en 5% los puntos de medición del rezago educativo.	Representa un aporte que confirma la tendencia decreciente del rezago, misma que llegó a su máximo de 40% en 2010 y se busca reducir en 32.9% en 2018.	Oportunidades formales de acceso para el caso de adultos y jóvenes en situación de analfabetismo y rezago educativo. Para los jóvenes incide en: Oportunidades de permanencia.
Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).		En 2013 concluyeron nivel inicial 111.695 jóvenes y adultos, de los cuales se alfabetizaron 87.806; 192.832 concluyeron su Educación Primaria y 462.143 la secundaria. En lo que va de la presente administración (diciembre de 2012 a julio de 2014) han concluido nivel inicial 170.605 jóvenes y adultos de los cuales se alfabetizaron 131.959; 304.801 cuentan ya con la Primaria terminada y 725.498 con la Secundaria concluida. La meta en 2014 es alfabetizar a 327 mil personas y certificar en Educación Básica a 793 mil jóvenes y adultos.	Oportunidades formales de acceso para el caso de adultos y jóvenes en situación de analfabetismo y rezago educativo. Para los jóvenes incide en: Oportunidades de permanencia.
Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo.		Se programó la vinculación a los servicios educativos de 28 mil personas en Alfabetización, 37 mil en Primaria y 111 mil en Secundaria.	Oportunidades formales de acceso para el caso de adultos y jóvenes en situación de analfabetismo y rezago educativo. Para los jóvenes incide en: Oportunidades de permanencia.

Programa u acción	Objetivo	Cobertura para 2014	Naturaleza de la acción en términos de atender desigualdad(es) educativa(s)
Proyecto educativo para impulsar la alfabetización en personas de 15 años y más.	Atendiendo a la población que habita en comunidades de alta y muy alta marginación y rezago educativo.	Cobertura a los 172 municipios prioritarios donde tiene presencia el CONAFE.	Oportunidades formales de acceso para el caso de adultos y jóvenes en situación de analfabetismo y rezago educativo. Para los jóvenes incide en: Oportunidades de permanencia.
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, hoy Prospera + Cruzada Nacional Contra el Hambre.	Reducir el rezago educativo de los jóvenes de 15 años o más, que se encuentren preferentemente en los municipios de la CNcH.	Este programa está presente en 1088 localidades en todo el país.	Oportunidades de permanencia, para los jóvenes estudiantes. Los demás componentes de este programa y CNcH (salud, alimentación, proyectos productivos) tienen incidencia en: Oportunidades formales de acceso.
Estrategia de formación a distancia con Normas y Procedimientos de Educación para Jóvenes y Adultos Atendidos en el Exterior.	Brindar servicios educativos de Alfabetización, Primaria y Secundaria a las comunidades mexicanas que radican en la Unión Americana.	Tuvo cobertura a 3700 educandos que concluyeron servicios educativos que radican en la Unión Americana. Se concertó la apertura de 51 nuevas Plazas Comunitarias para 2014, como parte de la estrategia de consolidación de educación para jóvenes y adultos en el exterior.	
Programa de la Reforma Educativa.	Contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas y al fortalecimiento de la autonomía de gestión para mejorar la prestación de servicio educativo con calidad y equidad.	Este programa cuenta con un presupuesto asignado de 7.5672 millones de pesos para intervenir en poco más de 20 mil Escuelas Primarias y Secundarias que fueron identificadas con mayor grado de carencias en su infraestructura.	Insumos materiales para la escuela.
Programa Nacional de Becas (PNB).	Apoyar a los niños y jóvenes en situación de desventaja.	Durante el ciclo escolar 2013-2014 beco a 7.6 millones de alumnos que cursaban sus estudios en escuelas públicas del país, con lo que tres de cada 10 estudiantes contaron con un apoyo. En Educación Básica mediante estos programas se otorgaron becas a poco más de 5 millones de alumnos, lo que significa que se apoyó a uno de cuatro estudiantes. En Educación Media Superior se asignaron 2 millones de becas en beneficio de la mitad de los estudiantes inscritos en instituciones públicas. Finalmente en Educación Superior se proporcionaron 571 mil becas.	Oportunidades de permanencia.

Fuente: Elaboración propia con base en: Presidencia de la República, 2014

Cuadro III. Políticas que trabajan idealmente en torno a las oportunidades formales de acceso

Oportunidades formales de acceso.	Acciones estructurales/ Calidad
	- Servicio Profesional Docente, a través de la regulación de los concursos por parte del INEE.
	Acciones transversales/ Inclusión
	- Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes. - Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, hoy Prospera + Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Fuente: Elaboración propia con base en: Presidencia de la República, 2014

En cuanto a las políticas que trabajan en torno a las oportunidades de permanencia (Cuadro IV), aparecen iniciativas importantes en el nivel estructural, como es el caso del Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), el Sistema de Alerta Temprana y el Programa Nacional para la Convivencia Escolar. Acciones innovadoras que podrían generar en su conjunto tendencias favorables para la retención de los estudiantes menos aventajados. Estas son identificadas como políticas estructurales de calidad, pero realmente se trata de acciones puntuales a realizarse en las escuelas que trabajarán tendencias a favor de la inclusión de manera transversal.

Para el caso de las políticas transversales, en buena medida, el esfuerzo recae en los programas de becas escolares. De manera indirecta aparece la política de reactivación de la Educación de Adultos dirigida a combatir el rezago educativo podrían ayudar, a mediano plazo, a construir una tendencia favorable a la escolarización de los niños y jóvenes desde dentro de los hogares.

De nueva cuenta, en este caso, se confía en las políticas compensatorias para la generación de tendencias a favor de las oportunidades de pertenencia: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, hoy Prospera+Cruzada Nacional Contra el Hambre.¹⁴ Al respecto existe alguna bibliografía que ha evaluado desde metodologías cualitativas el

14. «La Cruzada Nacional contra el Hambre es una estrategia de política social, integral y participativa. Pretende una solución estructural y permanente a un grave problema que existe en México: el hambre. Reconoce que la privación de alimentos es producto de un entorno socioeconómico complejo, multidimensional, que requiere de un enfoque de carácter integral que involucra múltiples instrumentos de política pública en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios en la vivienda e ingresos.

Impulsa un proceso participativo del más amplio alcance dirigido a conjuntar esfuerzos, energías y recursos de los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil, la iniciativa privada, las instituciones educativas y la ciudadanía en general. Pone en el centro la autogestión y el capital social de la propia comunidad, y parte del empoderamiento de las personas para que puedan constituirse en protagonistas de su propio desarrollo. Busca que la población más vulnerable pueda acceder a un piso básico de derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», en <<http://sinhambre.gob.mx/>>, [16 de enero de 2015].

componente educativo del Programa Oportunidades (Agudo, 2008; Arzate, 2005), han encontrado que este programa puede escolarizar, como de hecho lo ha realizado para el caso de millones de niños y jóvenes, pero que esto depende más bien de las condiciones de cada hogar en relación con su lógica de trabajo y de producción de bienestar, además es más probable que escolarice a los más jóvenes; se ha encontrado que muchas veces el componente de beca escolar no logra tener la suficiente fuerza para mantener a los beneficiarios en la escuela, sobre todo en contextos en donde no hay escuelas cercanas; es decir, colabora para la escolarización siempre y cuando haya otras fuerzas micro-sociales trabajando en este sentido, sobre todo esas fuerzas virtuosas provienen de las capacidades de la jefa de familia y del conjunto del trabajo social que realiza el conjunto de individuos que conforman a las familias.

Cuadro IV. Políticas que trabajan idealmente en torno a las oportunidades de permanencia

Oportunidades de permanencia.	Acciones estructurales/Calidad
	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Nacional de Lectura y Escritura. - Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC). - Programa Nacional para la Convivencia Escolar. - Consejo para la Evolución de la Educación del Tipo Medio Superior, A.C. (COPEEMS). - Programa Sistema Básico de Mejora. - «Manual para ser mejor tutor» y el «Manual para prevenir riesgos del abandono escolar». - Sistema de Alerta Temprana. - Sistema Nacional de Evaluación Educativa. - Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, hoy Prospera + Cruzada Nacional Contra el Hambre.
	Acciones transversales/ Inclusión
	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Becas de Educación Media Superior (PROBEMS). - Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo/ INDIRECTAMENTE. - Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)/ INDIRECTAMENTE. - Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo/ INDIRECTAMENTE. - Proyecto educativo para impulsar la alfabetización en personas de 15 años y más. - Programa Nacional de Becas (PNB).

Fuente: Elaboración propia con base en: Presidencia de la República, 2014

Es posible plantear la hipótesis de trabajo de que el programa Oportunidades-Prospere, en tanto que generador de cadenas causales de bienestar y cohesión social, produce un sistema de diminutas habilitaciones para que la familia y sus miembros puedan sortear las poderosas fuerzas que suponen el ingreso precario, la desafiliación, la marginación, los procesos de estigma social, y de explotación económica en el mercado; pero que las cadenas causales de bienestar y cohesión social que genera no son lo suficientemente fuertes o poderosas para asegurar la producción de bienestar de manera amplia, es decir, no son fuerzas sociales ni económicas potentes para que la familia pueda sortear las cadenas causales de desigualdad-violencia existentes, las cuales funcionan como estructuras constrictivas de la institución familiar para con la producción social de su bienestar; no obstante, a nivel micro-social, logran producir efectos positivos, es válido decir, sustantivos, en algunas zonas del bienestar familiar, en forma particular en torno a la escolarización básica, a la atención primaria de salud, en una mejora marginal de la alimentación, así como en una mejora relativa pero significativa en contextos de pobreza extrema del ingreso económico (Arzate, 2014).

Cuadro V. Políticas que trabajan idealmente en torno a los insumos humanos de calidad dentro de la escuela

Insumos humanos de calidad dentro de la escuela.	Acciones estructurales/ Calidad
	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Actualización y Profesionalización Directiva. - Programa de Formación Docente para Educación Media Superior (PROFORMEMS). - Programa de Certificación de Competencias Docente para la Educación Media Superior (CERTIMEDS). - Programa de Gestión de la Educación Normal (ProGEN). - Programa de Fortalecimiento de las Escuelas Normales (ProFEN). - Programa de Formación de Recurso Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM). <p>Programa Sistema Básico de Mejora.</p> <p>«Manual para ser mejor tutor» y el «Manual para prevenir riesgos del abandono escolar».</p> <p>Sistema Nacional de Evaluación Educativa.</p>
	Acciones transversales/ Inclusión
	Ninguna en específico.

Fuente: Elaboración propia con base en: Presidencia de la República, 2014

Esto significa que los programas compensatorios pueden producir bienestar a diversas escalas de lo social, pero nunca como lo podrían hacer sistemas públicos universales y de calidad planteados bajo una lógica de derechos ciudadanos sociales.

Sin duda alguna la política de mejora del desempeño de los docentes es otro de los pilares para generar calidad, así lo muestran la diversidad de estrategias a nivel estructural; destacan al respecto Programa de Actualización y Profesionalización Directiva. Programa de Formación Docente para Educación Media Superior. Pensamos que la estrategia de «Manual para ser mejor tutor» y el «Manual para prevenir riesgos del abandono escolar», puede ser considerada una de tipo transversal y que tendría relevancia para el caso de la inclusión educativa.

Como hemos dicho existe un gasto considerable en el rubro de insumos materiales para la escuela; la política plantea la construcción y remozamiento de planteles en todo el país, por parte del Gobierno Federal, así como con participación de los gobiernos estatales (sub nacionales). En términos constructivos resalta el programa para la media superior, lo cual es pertinente con el nivel de exclusión existente. Es de vital importancia que las escuelas más pobres del país cuenten con baños, agua potable y todas las instalaciones necesarias para su labor.

Cuadro VI. Políticas dirigidas a los insumos materiales para la escuela

Insumos materiales para la escuela.	Acciones estructurales/ Calidad
	- Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED).
	- Programa de Escuelas Dignas.
	- Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior.
	Acciones transversales/ Inclusión
	- Programa de la Reforma Educativa.
	- Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED).

Fuente: Elaboración propia con base en: Presidencia de la República, 2014

En relación con la dimensión currículum pertinente a los contextos de vulnerabilidad social hay un notable vacío, salvo a nivel estructural, quizá sólo se puede mencionar la política de Reforma Integral de la Educación Media Superior. Con lo cual queda un pendiente por atender. Sin una adecuación del currículum a los contextos socio-culturales en donde la vulnerabilidad es una constante para la población escolar, se corre el riesgo de

que los procesos educativos enmarcados en la búsqueda de la inclusión pierdan sentido, pertinencia y relevancia para los diversos sujetos educativos de la escuela.

Cuadro VII. Políticas que trabajan idealmente en torno al currículum pertinente a los contextos de vulnerabilidad social

Currículum pertinente a los contextos de vulnerabilidad social.	Acciones estructurales/ Calidad
	- Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS). - Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE).
	Acciones transversales/ Inclusión

Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia de la República, 2014

En cuanto a las políticas dirigidas a intervenir en las estrategias pedagógicas adecuadas para actuar en situaciones contextuales de vulnerabilidad social destaca la política Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa. Esta acción resulta interesante e innovadora para el sistema educativo mexicano, la cuestión será ver cómo logra cristalizarse en experiencias exitosas y si puede tener una cobertura importante.

Cuadro VIII. Políticas dirigidas a las estrategias pedagógicas adecuadas para intervenir en situaciones contextuales de vulnerabilidad social

Estrategias pedagógicas adecuadas para intervenir en situaciones contextuales de vulnerabilidad social.	Acciones estructurales/ Calidad
	- Programa Nacional de Lectura y Escritura. - Consejo para la Evolución de la Educación del Tipo Medio Superior, A.C. (COPEEMS).
	Acciones transversales/ Inclusión
	- Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa.

Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia de la República, 2014

4. Conclusiones

Una vez analizado el conjunto de la política educativa, podemos concluir lo siguiente:

- La Reforma Educativa plantea la construcción de una nueva arquitectura institucional para la política educativa, la cual se organiza entre políticas de calidad y de inclusión. La incorporación del tema de la inclusión educativa como uno de los ejes centrales de la política y su ligazón transversal con las políticas estructurales de calidad es un avance a nivel del discurso y la agenda de política pública, luego de décadas en donde el tema se mantuvo en un segundo plano. A nivel discursivo esto implica la construcción de un discurso ideológico a favor de la inclusión a nivel nacional, el cual debe ser aprovechado por educadores y sociedad civil para producir acciones y tendencias a favor de la equidad en la educación.
- En cuanto a las políticas estructurales de calidad aparecen algunas tendencias pertinentes, entre las cuales destacan: una política agresiva en torno a la rehabilitación y construcción de nuevas escuelas (esto último sobre todo para el media superior), un política de becas nacionales de gran espectro a nivel nacional, una política de formación de directivos de nueva generación (sensibilizando en torno al tema de la inclusión escolar), una tendencia a impulsar programas de lucha contra las formas de violencia que viven las escuelas hacia dentro y en su entorno, y la introducción, aunque limitado por el número de escuelas, del formato de escuelas de tiempo completo en zonas de población vulnerable.
- En cuanto a las políticas transversales o de inclusión aparecen algunas tendencias pertinentes, entre las cuales destacan: Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, la reactivación de la Alfabetización y Educación de Adultos con el fin de reducir rezago educativo. Pero, finalmente, son pocas las tendencias importantes en este sentido.
- Si bien hay tendencias pertinentes, algunas de amplio calado para combatir formas específicas de la desigualdad educativa, también es posible identificar zonas de vacío. En este caso son escasas las políticas para trabajar currículum y estrategias pedagógicas adecuadas a los contextos de vulnerabilidad social y económica; algo fundamental a la hora de pensar la posibilidad de que la escuela sea significativa para las familias y sujetos educativos que viven en contextos de pobreza, marginación y vulnerabilidades.
- Muchas de las capacidades de la política para producir cadenas causales virtuosas a favor de la inclusión y la escolarización permanente quedan a cargo de las políticas y programas compensatorios, los cuales adquieren una cobertura importante y de ahí su papel estratégico; no obstante persisten las dudas en torno a la naturaleza de estas estrategias de intervención para poder constituirse en sólidos sistema de bienestar para las familias, esto sobre todo en contextos sociales caracterizados por la desafiliación de las familias pobres; persiste la duda en su naturaleza ciudadana *versus* la tendencia recurrente hacia uso político de los programas (construcción de clientelas político-electorales), así como en cuanto a su capacidad para llegar donde realmente se necesiten, es decir, quedan dudas sobre los procesos, supuestamente «científicos», de focalización.

Esto implica que las políticas compensatorias, por su naturaleza poco ciudadana, pueden convertirse en dispositivos de control y dominación de las poblaciones pobres, todo esto a pesar de los controles centrados en la contraloría y evaluación externa.

- En su conjunto la política configura un dispositivo de intervención en lo social y lo educativo, en donde hay elementos novedosos y virtuosos en combinación con zonas de ambigüedad u omisión, con lo cual el dispositivo para la calidad-inclusión resulta poco coherente, incompleto e inconexo.
- Este dispositivo de política pública no logra producir, a pesar de sus esfuerzos en términos de numerosas acciones e inversión, un nuevo formato de Escuela Secundaria, ni de Escuela Media Superior centrado o cercano a la idea de escuela inclusiva o para todos el cual pueda expandirse a nivel nacional.
- Para la Escuela Secundaria el conjunto de política representa una oportunidad para mejorar en términos de calidad. Habría que potenciar las estrategias inclusivas que derivan de los apoyos de los programas compensatorios, quizá con algún sistema tutorial que permita dar seguimiento a las trayectorias de los estudiantes que reciben algún tipo de beca, y ampliar de manera importante el número de escuelas de tiempo completo.
- Para la escuela media superior el reto es mayor, pero la decisión de ampliar la cobertura es importante, así como la de ampliar la infraestructura existente. Faltaría por ver qué sucede con la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).

Para la Escuela Secundaria y Media Superior mexicanas los retos son muy importantes, la escolarización de amplios sectores de la juventud requerirá de mayores esfuerzos, en todos sentidos, por parte de las políticas públicas. Por lo que es necesario situar el discurso de la inclusión educativa en el centro de las políticas; lo cual supone desarrollar estrategias de inclusión innovadoras, tanto dentro de las escuelas como fuera de ellas, a través de programas compensatorios de otro tipo. Estos últimos deberán trascender los diseños simplistas basados en becas y comenzar a incorporar elementos propiamente educativos; las políticas compensatorias educativas deberán centrar su acción en docentes bien formados y comprometidos con los procesos sociales y educativos de inclusión de los jóvenes menos favorecidos. Las escuelas, por su parte, deberán ensayar nuevos formatos pedagógicos capaces de hacer realidad la inclusión de todos en la escuela.

El camino es muy largo, pero es urgente tomar en serio la idea de inclusión, pues los jóvenes no pueden estar en la calle expuestos a la violencia, la criminalidad, la pobreza y las múltiples formas de vulnerabilidad; deben, por el contrario, tener oportunidades educativas de calidad, que les doten de herramientas para construir un futuro digno y productivo. La escuela para todos, pública gratuita y laica, es uno de los mejores proyectos de la nación mexicana el cual no debe desdibujarse; por lo que es necesario que se comprenda como uno de los objetivos prioritarios de la democracia y el desarrollo económico. Desde esta perspectiva las ideas de inclusión educativa y de escuela para todos pueden ser vistas como acciones para la construcción de la paz en medio de nuestras sociedades extremadamente violentas e injustas.

Pensar en términos de inclusión educativa significa valorar a nuestros jóvenes como algo importante.

5. Referencias bibliográficas

- Agudo Sanchiz, Alejandro (2008) ¿Cómo se explica el impacto educativo del programa oportunidades? Actores, factores y procesos, *Evaluación externa del programa oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo III El reto de la calidad de los servicios, resultados en educación*, México, Secretaría de Desarrollo Social, pp. 72-169.
- Alcántara Santuario, Armando (2007) Globalización, reforma educativa y las políticas de equidad e inclusión en México: el caso de la educación básica, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXVII, n° 1-2, primero y segundo trimestres, pp. 267-304.
- Arzate Salgado, Jorge (2014) *Efectos sustantivos pero limitados a favor de la construcción del bienestar familiar del programa Oportunidades. Un acercamiento micro-sociológico*, [mimeo].
- Arzate Salgado, Jorge (2005) *Pobreza extrema en México. Un estudio micro sociológico*, México, Gernika-Universidad Autónoma del Estado de México.
- Compton García, Carlos (2005) *Programas de orientación educativa para estudiantes de Secundaria miembros de una familia alcohólica: propuesta, aplicación y evaluación. Estudio de caso*, México, Universidad Nacional Autónoma de México [Tesis de doctorado en Pedagogía].
- Del Castillo, Gloria y Valenti, Nigrini (2014) *Reforma Educativa ¿qué estamos transformando?: debate informativo*, México, FLACSO.
- Echeita Sarrionandia, Gerardo y Duk Homad, Cynthia (2008) Inclusión educativa, *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 6, núm. 2, pp. 1-8.
- Gil Villa, Fernando (2002) *La exclusión social*, España, Editorial Ariel.
- Hernández Flores, Gloria Elvira (2007) *Políticas Educativas para la población en Estado de Pobreza Educación Básica de personas jóvenes y adultas (estudio de caso)*, México, México, CREFAL.
- Huerta, Edna (2010) Formas de participación parental en las escuelas secundarias mexicanas de altos y bajos resultados académicos, *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 54, pp. 167-185.
- INEE (2013) *Panorama Educativo de México 2013. Indicadores del Sistema Educativo Nacional Educación Básica y Media Superior*, México, INEE.
- Moreno, Tiburcio (2010) La relación familia escuela en Secundaria: algunas razones del fracaso escolar, *Revista Currículum y Formación del Profesorado*, vol. 2, n° 14, pp. 241-255.
- Parra Martínez, Mónica Leticia (2009) Inclusión Escolar en Secundaria, *Revista Intercontinental de Psicología y Educación*, vol. 11, n° 2, julio-diciembre, pp. 191-205.
- Poujol, Guadalupe y Ballesteros, Lucina (2009) *Desigualdad y educabilidad en la escuela. Los valores en alumnos, padres y docentes*, México, EduDoc Centro de Documentación sobre Educación, ITESO.

- Pedroza Álvarez, Dalia (2005) *Madres que trabajan, el rendimiento académico y socialización de sus hijos adolescentes que cursan el segundo nivel de Secundaria en una escuela privada*, Mazatlán, México, Universidad Pedagógica Nacional [Tesis de maestría en ciencias con campo en formación docente].
- Presidencia de la República (2014) *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, México.
- Ramírez Rivera, Carlos Arturo y Almeida Félix, Gloria Irene (2010) *Clima familiar y conducta de riesgo en alumnos de nivel básico, Ponencia presentada en el Quinto Congreso Internacional de Educación. Educación, Tecnología e Innovación*, Sonora, Instituto Tecnológico de Sonora.
- Ramírez, Benito *et al.* (2006) Características socioeconómicas, rendimiento escolar y expectativas de estudios superiores de los estudiantes de los bachilleratos agropecuarios: estudios en la región del estado de Guerrero, México, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, n° 3-4, XXXVI, pp. 261-281.
- Reimers, Fernando (2000) Educación, Desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI, *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 23, mayo-agosto, pp. 21-50.
- Salinas Amescua, Bertha (coord.) (2013) *Educación, desigualdad y alternativas de inclusión 2002-2011*, México, ANUIES.
- Schmelkes, Sylvia (2008) *La educación de adultos y las cuestiones sociales antología*, México, CREFAL.
- Schmelkes, Sylvia (2012) La educación en México: problemas y retos, *Políticas educativas y agenda de gobierno. Equidad y calidad, pendientes*, México, El Colegio Mexiquense A.C.
- SEP (2013) *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, SEP.
- Tuñón Lanina y Sol González (2012) Efecto de las políticas de transferencias condicionadas en la inclusión educativa, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XLII, n° 4, pp. 33-53.

PROCESO EDITORIAL • EDITORIAL PROCESS INFO

Recibido: 27/01/2015 Aceptado: 21/03/2015

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO • HOW TO CITE THIS PAPER

Arzate Salgado, Jorge (2015) Políticas de inclusión educativa para los jóvenes en México. Un análisis desde un contexto de desigualdad y violencia, *Revista de Paz y Conflictos*, Vol. 8, n° 1, pp. 103-134.

SOBRE EL AUTOR • ABOUT THE AUTHOR

Jorge Arzate es sociólogo y poeta mexicano. Maestro en Investigación y Desarrollo de la Educación por la Universidad Iberoamericana y Doctor en Sociología por la Universidad de Salamanca. Profesor de carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores de México, nivel II. Líneas de investigación: teoría de las desigualdades sociales y educativas, política social comparada en Iberoamérica, metodología cualitativa de la investigación, evaluación desde perspectivas cualitativas de programas sociales y educativos compensatorios. Página web: www.jorgearzatesalgado.com.