

# Las prioridades de política educativa en la Cuarta Transformación: balance y reflexiones para el futuro inmediato

## Educational policy priorities in the Fourth Transformation: Assessment and reflections for the immediate future

Arcelia Martínez Bordón

El artículo presenta un recuento de las prioridades de política educativa durante la administración federal 2018-2024. Analiza los cambios y las continuidades en la política educativa desde la cancelación de la reforma de 2013 y los objetivos del Programa Sectorial de Educación 2020-2024, hasta la implementación de estrategias y programas clave. Se aborda el impacto de la pandemia por Covid-19 en los aprendizajes y la ausencia de una respuesta integral para su recuperación. Se argumenta que la política educativa se enfocó en intervenciones como el Programa de Beca Universal Benito Juárez, La Escuela es Nuestra y la Nueva Escuela Mexicana. El artículo cierra con una reflexión sobre los desafíos futuros y la necesidad de una política educativa coherente e integral que aborde las desigualdades y mejore la calidad educativa en México.

Palabras clave: política educativa, evaluación educativa, Becas Benito Juárez, La Escuela es Nuestra, Nueva Escuela Mexicana, obradorismo.

This article presents an overview of educational policy priorities during the 2018-2024 federal administration. It analyzes changes and continuities in educational policy from the cancellation of the 2013 reform and the objectives of the 2020-2024 Sectoral Education Program to the implementation of key strategies and programs. The impact of the Covid-19 pandemic on learning and the lack of a comprehensive response for its recovery are addressed. It argues that educational policy focused on interventions such as the Benito Juárez Universal Scholarship Program, the La Escuela es Nuestra (Our School) program, and the New Mexican School initiative. The article concludes with a reflection on future challenges and the need for a coherent and comprehensive educational policy that addresses inequalities and improves the quality of education in Mexico.

Keywords: educational policy, educational assessment, Benito Juárez scholarships, La Escuela es Nuestra, New Mexican School, obradorism.

Fecha de recepción: 19 de marzo de 2024.

Fecha de dictamen: 2 de mayo de 2024.

Fecha de aprobación: 13 de julio de 2024.

## INTRODUCCIÓN

En este artículo describo cómo se delinearon parte de las prioridades en materia de política educativa de la administración federal 2018-2024. Comienzo por la promesa de la cancelación de la reforma educativa de 2013, enseguida examino los planteamientos centrales del Programa Sectorial de Educación 2020-2024, más adelante, y en plena crisis de aprendizajes derivada por la pandemia por covid-19, reflexiono sobre las prioridades-ejes de la reforma educativa del gobierno de la Cuarta Transformación.<sup>1</sup> A partir de una mirada crítica, reflexiono sobre los desafíos y retos que, en materia de política educativa, enfrenta el sistema educativo. Concluyo con reflexiones sobre cuáles debieran ser las prioridades en materia de política educativa hacia el futuro inmediato.

## EL INICIO DEL SEXENIO: LA CANCELACIÓN DE LA “REFORMA PUNITIVA”

Recién entrando en funciones, aún sin un diagnóstico institucional sobre el sector educativo y en cumplimiento de una promesa de campaña, el presidente Andrés Manuel López Obrador envió su primera iniciativa de reforma constitucional para cambiar el artículo 3 con el fin de derogar la “mal llamada reforma educativa” y detener las “afectaciones laborales” al magisterio.

La narrativa oficial cuestionó el carácter sancionatorio de la evaluación del desempeño prevista en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD)—que vinculaba tres evaluaciones insuficientes con la pérdida de función frente a grupo— y asoció al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) con un dispositivo punitivo (Sierra, 2017; Cámara de Diputados, 2018). Aunque la propuesta transitó por ejercicios de parlamento abierto con academia, sindicatos y organizaciones civiles, la correlación de fuerzas favoreció el reemplazo del andamiaje previo.

El desenlace llegó el 15 de mayo de 2019, Día del Maestro: se aprobó la reforma constitucional que eliminó el esquema de evaluación con consecuencias laborales, disolvió el INEE, estableció un enfoque de evaluación formativa y creó un organismo para la mejora continua (Mejoredu), además reconfiguró los procedimientos de ingreso, promoción y reconocimiento bajo el rótulo de “revalorización docente”. En paralelo, la transición nutrió el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 y los presupuestos de 2019-2020 con una lectura que ancló la escolarización de jóvenes y el

<sup>1</sup> Véase <https://www.youtube.com/watch?v=oHV0ybTDHU4>

derecho a la educación superior a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; becas y apoyos emergieron, así como instrumentos de rápida ejecución y alto perfil para mitigar riesgos delictivos (Martínez *et al.*, 2020).

Este viraje produjo efectos ambivalentes. En términos de capacidad estatal, redujo la conflictividad con el magisterio organizado, pero dejó en suspenso un sistema de aseguramiento de la calidad con incentivos creíbles. En clave de coherencia instrumentos-metas, la sustitución del régimen evaluativo no vino acompañada —en el corto plazo— de una teoría de cambio explícita que vinculara formación y desarrollo profesional con mejoras observables en los aprendizajes. Y, en el plano programático, el protagonismo fiscal y político de las becas compitió por atención con la agenda curricular y de gestión escolar.

En suma, el primer año combinó una ruptura normativa de alto simbolismo con una estrategia distributiva de baja fricción. El costo fue posponer la arquitectura operativa de estándares, evaluación y desarrollo profesional docente en clave no punitiva y con trazabilidad a resultados de aprendizaje.

#### ¿QUÉ PLANTEÓ LA REFORMA EDUCATIVA DE 2019?

La reforma educativa de 2019 reconfiguró el andamiaje constitucional y legal del sector al modificar los artículos 3, 31 y 73, reemplazar la Ley General del Servicio Profesional Docente por la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, así como al sustituir al INEE por la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) mediante su ley reglamentaria.

De este rediseño se derivó una agenda en seis ejes: *i*) gratuidad y obligatoriedad en todos los niveles; *ii*) revalorización del magisterio; *iii*) educación equitativa, inclusiva, intercultural, integral y de excelencia; *iv*) mejora de la infraestructura y el equipamiento escolar; *v*) impulso a las escuelas vía cambio curricular y la Nueva Escuela Mexicana (NEM), así como *vi*) gobernabilidad del sistema educativo (Martínez *et al.*, 2020).

En el plano declarativo, la ampliación de la gratuidad hacia la educación inicial y superior buscó colocar al Estado como garante de trayectorias completas; en la práctica, la ausencia de inversiones proporcionales limitó la expansión de cobertura y servicios, especialmente en primera infancia y en la educación superior.

El programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, por ejemplo, fue creado para ofrecer educación superior a estudiantes que viven en comunidades apartadas con marginación alta y muy alta. Sin embargo, García y colaboradores (2021) encontraron que creció en número de sedes y visibilidad, pero su localización y capacidad instalada no resolvieron de forma sistemática los déficits de acceso en

zonas de mayor marginación, lo que —paradójicamente— contribuyó a reproducir la desigualdad educativa en el territorio.

El eje de revalorización docente constituyó el emblema político del cambio: se prometió un sistema integral de formación y desarrollo profesional apoyado en evaluaciones diagnósticas y se creó la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (Usicamm) para ingreso y promoción. Sin embargo, recortes y reordenamientos presupuestales (Fernández y Herrera., 2018), sumados a diseños y calendarios operativos poco estables, minaron la oportunidad y transparencia de los procesos, y dejaron sin una teoría de cambio explícita la conexión entre formación, carrera y resultados de aprendizaje (Carro, 2022).

En equidad, la ampliación de principios (inclusión, interculturalidad, integralidad y excelencia) y la promesa de educación plurilingüe en pueblos indígenas carecieron de programas y presupuestos específicos de escala nacional.

En infraestructura, La Escuela es Nuestra reorientó recursos y sustituyó al Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC), privilegiando transferencias a comités escolares, pero perdiendo procesos educativos clave: la jornada ampliada y los servicios complementarios.

Finalmente, el énfasis en “gobernabilidad” reinstaló al magisterio como interlocutor central y desactivó el régimen evaluativo previo; el costo colateral fue un debilitamiento del sistema de evaluación y rendición de cuentas a nivel de sistema. Esto es, la reforma fijó un marco normativo ambicioso, pero su puesta en práctica mostró asimetrías entre metas declaradas, instrumentos disponibles y recursos efectivamente asignados, cuestión que condicionó los resultados observables y preparó el terreno para discutir el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2020-2024 y la Nueva Escuela Mexicana.

## EL PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN Y LA PANDEMIA

En julio de 2020, en pleno cierre escolar por covid-19, la Secretaría de Educación Pública (SEP) publicó el PSE 2020-2024, sin aludir a la emergencia sanitaria que ya condicionaba la operación del sistema. En coherencia con la reforma educativa de 2019, el diagnóstico del PSE 2020-2024 identificó tres problemas estructurales —corrupción, desigualdad y baja calidad— y los tradujo en seis objetivos prioritarios con 30 estrategias y 274 “acciones puntuales” (SEP, 2020).

La agenda resultante buscó privilegiar la universalización, la equidad, la revalorización docente, la mejora de entornos escolares, el impulso al deporte y la reafirmación de la rectoría estatal. Sin embargo, el diseño adoleció de una omisión crítica: no inte-

gró una respuesta estratégica a la interrupción prolongada de clases ni al deterioro de aprendizajes, más allá del despliegue operativo de “Aprende en Casa”.<sup>2</sup>

Aunque el PSE 2020-2024 detalla acciones por objetivo —por ejemplo, ampliar oferta desde inicial hasta superior, fortalecer aprendizajes comunitarios e incentivar el reconocimiento de saberes—, la trazabilidad entre estas acciones y los instrumentos de política (programas existentes, nuevas reglas de operación, responsables y calendarios) es limitada. La propia arquitectura de seguimiento tampoco ayuda: las “metas para el bienestar” y sus parámetros son generales (tasas brutas de escolarización, abandono o niveles mínimos en PISA, por ejemplo) y no se desagregan por nivel, modalidad o territorio de forma que permita evaluar implementación y resultados intermedios. En consecuencia, es difícil verificar si las 274 acciones recibieron asignación presupuestal, se incorporaron a programas específicos o produjeron cambios observables.

La tensión entre ambición declarativa y operacionalización se acentuó durante la pandemia. La ampliación de la gratuidad a inicial y superior no se acompañó de inversiones proporcionales ni de una estrategia de expansión con capacidad instalada y personal; la revalorización docente careció de una teoría de cambio que encadenara formación, carrera y desempeño escolar; y la agenda de equidad e interculturalidad se sostuvo más en principios que en programas de escala nacional con indicadores verificables. Al mismo tiempo, se reorientaron recursos hacia iniciativas de alta visibilidad y baja fricción administrativa —notablemente, becas y transferencias a comités escolares—, con pérdidas como las mencionadas jornada ampliada y servicios complementarios, pero también en apoyos pedagógicos.

Como se ve, el PSE 2020-2024 ofreció un marco programático amplio, pero con débil articulación entre diagnóstico, instrumentos y evaluación, y sin una respuesta explícita a la crisis educativa provocada por la pandemia por covid-19.

## EL PROGRAMA DE BECA UNIVERSAL BENITO JUÁREZ Y LA ESCUELA ES NUESTRA

El Programa de Beca Universal Benito Juárez reconfiguró el gasto heredado de Prospera al centralizarlo en la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBJ) y expandir el esquema de apoyos para educación básica, media superior y superior. El monto del programa de becas que opera la CNBBBJ es muy amplio (Coneval, 2020b; Hernández y Espejel, 2023) y, por tanto, en términos presupuestarios, fue una de las políticas educativas más importantes y emblemáticas de la administración

<sup>2</sup> Véase el informe de resultados publicado en 2021 por la Subsecretaría de Educación Básica en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/09/crt-9so-2021-09-29-p2-a3.pdf>

2018-2024. Para analizar la coherencia de este programa y su capacidad de resolver un problema público, me centro en las becas de educación media superior.

En este nivel, el problema público priorizado fue el abandono escolar. Las reglas de operación del programa de becas acotaron la “universalidad” mediante un procedimiento de focalización territorial (localidades indígenas, alta/muy alta marginación y Zonas de Atención Prioritaria), consiguiendo rápida cobertura y dispersión de apoyos desde 2019. Sin embargo, la teoría de cambio del programa de becas para este nivel descansó en un supuesto fuerte: que aliviar restricciones de ingreso basta para retener a la mayoría de estudiantes. La evidencia previa y las propias evaluaciones de diseño reconocen la multicausalidad del abandono (académica, escolar, familiar y psicosocial), con la insuficiencia económica explicando sólo una fracción del fenómeno (INEE, 2017; SEP, 2021; Coneval, 2022b). En ausencia de evaluaciones de impacto robustas y de encadenamientos operativos con intervenciones complementarias (alertas tempranas, tutorías, apoyos socioemocionales), la política corre el riesgo de presentar altos costos de oportunidad: mejorar la permanencia de un subconjunto relevante de jóvenes, pero dejar sin atender los cuellos de botella pedagógicos y de gestión escolar que incuban el rezago y la deserción. En términos de coherencia entre instrumentos y metas, el programa se alinea con el Objetivo 1 del PSE 2020-2024 (no dejar a nadie atrás) y refuerza la rectoría estatal (Objetivo 6), pero ofrece trazabilidad limitada hacia la mejora de aprendizajes (Objetivo 2) más allá del efecto ingreso-permanencia.

El programa La Escuela es Nuestra (LEEN), por su parte, fue puesto en marcha en 2019. Sustituyó el enfoque de las Escuelas de Tiempo Completo, centrado en jornada ampliada, refuerzo académico y alimentación (Cabrera, 2018; Silveyra *et al.*, 2018; Coneval, 2020a) por transferencias directas a comités escolares (CEAP) para infraestructura menor, equipamiento y gasto operativo, con fuerte crecimiento presupuestal entre 2019 y 2023 (CIEP, 2021; Hernández y Espejel, 2023). El rediseño privilegió la inversión en infraestructura en escuelas ubicadas en localidades de bajos recursos, colocando como prioridad mejorar las instalaciones para incrementar el rendimiento de la educación. Otros elementos relevantes de su implementación fueron la velocidad de ejecución y el fomento de la participación comunitaria, reduciendo capas administrativas y visibilizando la autonomía escolar (SEP, 2022).

No obstante, LEEN contribuyó en la generación de vacíos educativos sustantivos: la eliminación de la jornada extendida y de los servicios alimentarios recortó insumos pedagógicos y de bienestar que la evaluación acumulada del PETC asociaba con mejoras en asistencia, permanencia y ciertos aprendizajes. Además, el modelo de transferencia con supervisión externa enfrentó desafíos de transparencia y rendición de cuentas (seguimiento del gasto, criterios de priorización, calidad de obras), lo que dificultó conectar gasto educativo con resultados escolares verificables.

El programa sí dialoga con el Objetivo 4 del PSE (entornos dignos) y con la agenda de gobernanza, pero su contribución a equidad y aprendizaje depende de que la mejora física se complemente con apoyo pedagógico estructurado —algo ausente en su diseño núcleo.

Vistos en conjunto, el programa de becas y LEEN concentran una parte clave de la estrategia de la administración: intervenciones de implementación rápida y alta visibilidad, con efectos inmediatos en ingresos de hogares y en condiciones materiales de planteles. Su fortaleza radica en la escala y en la reducción de fricciones políticas; su debilidad está en la poca integración programática con componentes pedagógicos y de gestión escolar, y en sistemas de monitoreo poco exigentes para resultados intermedios y finales. En la coyuntura de la pandemia por Covid-19, este entramado institucional implicó que la mayor expansión del gasto no se tradujera en capacidades instaladas para recuperación de aprendizajes ni en dispositivos de prevención del abandono más allá del incentivo monetario. La implicación para el resto del artículo es clara: evaluar la efectividad de estas dos políticas exige ir más allá de cobertura y montos ejercidos, y preguntarse por su adicionalidad frente a alternativas (tutorías, apoyo socioemocional, acompañamiento a la docencia, jornada extendida) y por la trazabilidad entre gasto, procesos escolares y resultados de aprendizaje.

#### LA NUEVA ESCUELA MEXICANA: EL ATERRIZAJE PEDAGÓGICO DE LA REFORMA

La Nueva Escuela Mexicana (NEM) es el componente curricular que opera como aterrizaje pedagógico de la reforma educativa de 2019. Su diseño sustantivo tomó forma en 2022 con la reforma a los artículos 11 al 13 de la Ley General de Educación y su implementación arrancó en el ciclo escolar 2023-2024. Sin embargo, su origen se remonta a la consulta nacional realizada en Guelatao, Oaxaca, el 12 de mayo de 2018, en el Encuentro Nacional con Maestros Democráticos, organizado por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Entonces, el candidato a la presidencia de la República por parte de Morena, Andrés Manuel López Obrador, hizo diez compromisos relacionados con la educación. Entre éstos estaban eliminar la reforma educativa “punitiva” del sexenio anterior y elaborar un plan educativo que mejorara “de verdad, la calidad de la enseñanza” (Rodríguez, 2023, 1 de septiembre).

La NEM se justifica como un viraje respecto a enfoques previos centrados en estándares y competencias: coloca a la comunidad como eje, enfatiza conocimiento situado, interculturalidad, igualdad de género, pensamiento crítico y vida saludable, al igual que reorganiza la educación básica por fases, campos formativos (Lenguaje; Saberes y pensamiento científico; Ética, naturaleza y sociedades; De lo humano a lo

comunitario) y siete ejes articuladores. La promesa es doble: reducir la fragmentación curricular y habilitar respuestas pedagógicas a ritmos de aprendizaje heterogéneos, agudizados tras la pandemia.

El diseño evolucionó desde un borrador controvertido —crítico de la “calidad” y de la evaluación estandarizada (Villalpando, 2022)— hasta la versión publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2022), que preveía pilotaje en alrededor de mil escuelas. La implementación, sin embargo, enfrentó cuellos de botella: secuenciación normativa incompleta (programas sintéticos no concluidos al anunciar el piloto), litigios que cuestionaron la legalidad del proceso, y la distribución de libros de texto antes de cerrar formalmente planes y programas. En la práctica, muchas escuelas iniciaron procesos de autoformación docente (comunidades de aprendizaje, grupos en redes) para cubrir vacíos de acompañamiento, en paralelo a la tarea de diagnosticar rezagos y contención socioemocional tras el cierre prolongado.

Desde la perspectiva de coherencia entre instrumentos y metas, la NEM alinea la retórica de equidad e interculturalidad con un rediseño curricular ambicioso, pero su teoría de cambio requiere eslabones aún frágiles: desarrollo profesional docente sostenido, materiales y secuencias didácticas consistentes con los campos formativos, y evaluación formativa con retroalimentación útil a la práctica. La sustitución de asignaturas por campos y proyectos integradores puede favorecer aprendizajes significativos; al mismo tiempo, abre el riesgo de desalineación con saberes disciplinares (progresiones en matemáticas, por ejemplo) si no hay guías claras, ejemplos de alta calidad y acompañamiento sistemático.

En términos de capacidad de implementación, el calendario 2022-2024 combinó ambición y prisa: hubo avances visibles (marco curricular, nuevos materiales, instalación discursiva de la comunidad como centro) y déficits operativos (formación insuficiente, secuencia normativa y materiales desfasados, controversias jurídicas, desigualdad territorial en apoyos). Ello redujo la fidelidad del cambio pedagógico y desplazó la atención desde la recuperación de aprendizajes hacia la adopción del nuevo marco, sin indicadores intermedios sólidos que permitan monitorear ajuste curricular, prácticas de aula y progresiones por fase.

En síntesis, la NEM es una apuesta de mediano plazo con potencial para reordenar el sentido de la enseñanza; su impacto dependerá menos del diseño declarativo y más de tres condiciones: *i*) acompañamiento docente intensivo y continuo (no puntual), *ii*) materiales y secuencias que armonicen proyectos integradores con exigencias disciplinares, y *iii*) sistemas de seguimiento que midan implementación y resultados intermedios (no sólo productos). Sin esos eslabones, el riesgo es una brecha entre el ideario curricular y la práctica escolar cotidiana, especialmente en contextos con menor capacidad instalada.



## UN BALANCE BREVE

La política educativa del periodo no puede agotarse en un modelo curricular, un programa masivo de becas o transferencias a planteles para infraestructura. Sin una arquitectura de intervenciones articuladas —que vincule diagnóstico, instrumentos, presupuesto, capacidades y evaluación— el sistema queda expuesto a virajes coyunturales y a resultados difíciles de atribuir. Aunque el PSE 2020-2024 debería fungir como mapa de ruta, operó más como marco declarativo: perdió centralidad frente a prioridades reordenadas desde el Ejecutivo y su granularidad (30 estrategias, 274 acciones) no se tradujo en trazabilidad programática ni en indicadores intermedios exigentes.

En los hechos, la agenda se concentró en cuatro rubros de alta visibilidad: *i*) condiciones laborales y narrativa de revalorización docente; *ii*) contenidos y currículo (NEM); *iii*) becas a estudiantes (Benito Juárez), y *iv*) transferencias a escuelas (LEEN). El desplazamiento desde el catálogo amplio del PSE 2020-2024 hacia este “núcleo duro” produjo asimetrías: mientras las becas y LEEN escalaron rápidamente en cobertura y presupuesto, el desarrollo profesional docente y la gestión pedagógica quedaron subfinanciados y con débil teoría de cambio que vincule formación, carrera y aprendizajes. Así, la capacidad estatal se orientó a instrumentos de baja fricción administrativa, con costos de oportunidad en apoyos pedagógicos, seguimiento a la práctica y recuperación de aprendizajes pospandemia.

El examen de LEEN muestra un diseño que privilegia celeridad y participación comunitaria mediante transferencias directas, pero con déficits de transparencia y rendición de cuentas (priorización, calidad de obras, seguimiento del gasto) y “*trade-offs*” frente a componentes antes aportados por las Escuelas de Tiempo Completo (jornada ampliada, alimentación, refuerzo académico). Bajo el enfoque de derecho en la educación, la infraestructura es condición necesaria pero no suficiente: se requieren materiales didácticos, tiempo pedagógico efectivo, trabajo colegiado, dirección escolar con capacidades y climas de convivencia propicios —dimensiones documentadas por ejercicios como la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) (2016) y ausentes del núcleo de La Escuela es Nuestra.

En la Beca Universal Benito Juárez, la hipótesis de política (que el incentivo monetario será la causa de la permanencia escolar) aborda sólo una parte del abandono multicausal. Sin evaluaciones de impacto robustas ni encadenamientos operativos con alertas tempranas, tutorías y apoyos socioemocionales, el programa corre el riesgo de resultados parciales y costosos, especialmente en contextos donde el rezago es pedagógico y de gestión más que exclusivamente económico.

En la NEM, el rediseño curricular es ambicioso y coherente con metas de equidad e interculturalidad, pero su implementación acelerada (secuencia normativa, libros, pi-

lotaje, litigios) y la insuficiencia de acompañamiento docente reducen la fidelidad del cambio en aula. Sin guías y secuencias potentes que armonicen proyectos integradores con progresiones disciplinares, el riesgo es una brecha entre el ideario y la práctica que será mayor en las escuelas con menor capacidad instalada.

Como se ve, la administración 2018-2024 deja un marco normativo amplio y políticas educativas de gran escala, pero persisten al menos tres vacíos estructurales: 1) la articulación entre instrumentos (becas, infraestructura, currículo) y la práctica pedagógica en el aula; 2) la capacidad para el desarrollo profesional y la gestión escolar (tiempo, formación situada, liderazgo directivo, trabajo colegiado), y 3) la evaluación con indicadores intermedios y de resultado que permitan atribuir efectos y corregir rumbos.

De lo anterior se desprende que la política educativa del sexenio 2024-2030 tendría que considerar, al menos, *a*) consolidar un paquete integrado de recuperación de aprendizajes (tutorías, acompañamiento docente, evaluación formativa útil), *b*) reponer componentes de tiempo y servicios escolares que muestren efectos acreditables mediante instrumentos de evaluación rigurosos, y *c*) elevar los estándares de monitoreo y transparencia en programas de alto presupuesto, asegurando su adicionalidad frente a alternativas de menor costo y mayor impacto pedagógico.

#### MENTIÓN APARTE, PERO IMPORTANTE: LA PÉRDIDA DE APRENDIZAJES

La evidencia disponible sugiere que la respuesta educativa ante la pandemia fue reactiva y fragmentaria, insuficiente para contener la magnitud del deterioro en la asistencia, la permanencia y, sobre todo, los aprendizajes. La estrategia “Aprende en Casa” (I, II y III) permitió continuidad mínima de comunicación escuela-hogar, pero su efectividad estuvo acotada por la brecha de conectividad, el acceso desigual a dispositivos y la ausencia de acompañamiento pedagógico situado. Más preocupante que la respuesta de emergencia es la ausencia de una estrategia nacional de recuperación de aprendizajes con presupuesto, metas e instrumentos diferenciados para el periodo 2021-2024, justo cuando se impulsaba, en paralelo, la adopción del nuevo marco curricular.

El choque pandémico coincidió con un vacío de medición. La eliminación del INEE y la suspensión de operativos estandarizados (Planea)<sup>3</sup> dejaron al sistema sin series comparables durante tres años. Ello dificultó calibrar el daño y priorizar remedios.

<sup>3</sup> Las pruebas del Plan Nacional de Aprendizajes (Planea) aplicadas en los grados terminales de primaria, secundaria y media superior de manera censal por la SEP y en aplicaciones muestrales por el INEE daban información a las escuelas, en el primer caso, e información

No fue sino hasta 2023 cuando Mejoredu difundió resultados diagnósticos (aplicados en 2022), que, con estimaciones académicas e internacionales, confirmaron contracciones relevantes de aprendizaje (INEE, 2018). A la par, el sistema experimentó una caída histórica de matrícula, particularmente en preescolar, y retrocesos notorios en resultados de lenguaje y matemáticas en primaria, secundaria y media superior, con heterogeneidad territorial y socioeconómica (Fernández *et al.*, 2022).

Los estudios independientes ayudan a dimensionar la brecha. Con base en instrumentos anclados en Planea, una medición aplicada en 2021 por la Universidad Iberoamericana reportó pérdidas sustantivas frente a 2017-2018: en sexto de primaria, el estudiantado obtuvo 34 puntos menos en matemáticas y 42 menos en lenguaje; en secundaria, 12 puntos menos en matemáticas; y en media superior, 51 puntos menos en matemáticas y 72 menos en lenguaje (Medina y Martínez, 2022).<sup>4</sup> Ejercicios posteriores de re-escalamiento permiten comparar de forma aproximada los diagnósticos de Mejoredu (2022) con Planea: en sexto de primaria, pérdidas del orden de menos 46 (lenguaje) y menos 54 (matemáticas); en tercero de secundaria, alrededor de menos 46 en matemáticas. Más allá de diferencias metodológicas, el patrón es consistente: retrocesos amplios y socialmente desiguales.

A la luz de esta evidencia, la política pública mostró tres insuficiencias: *a*) falta de orientación a resultados intermedios y de un paquete pedagógico integrado; *b*) capacidad de implementación subutilizada: no se articularon escalas nacionales de tutorías de alta dosis, esquemas de jornada ampliada o escuelas de verano en los grados críticos, ni se proveyeron materiales y secuencias remediales consistentes con el nuevo currículo; y *c*) déficit de información para pilotar y escalar: sin líneas base comparables, la asignación de recursos y el seguimiento dependieron de indicadores agregados (cobertura, abandono), poco sensibles a avances de aprendizaje.

Si bien es injusto culpar a la política educativa de los resultados de una pandemia sin precedentes, para la cual ningún sistema educativo del mundo estaba preparado, sí podemos preguntarnos qué tan graves eran los desafíos que ya enfrentábamos, cómo los sorteó nuestro sistema educativo cuando se presentó la crisis, cómo se han ido resolviendo los retos heredados o no resueltos antes de la pandemia y qué se hizo y se está haciendo para resolver los nuevos retos que surgieron tras la crisis ocasionada por la pandemia por Covid-19.

---

al sistema educativo, en el segundo, sobre la situación que guardaba el sistema educativo nacional.

<sup>4</sup> La aplicación de las pruebas se hizo en línea, a través de una plataforma diseñada *ad-hoc*. En muy pocos casos la aplicación fue presencial y capturada por los docentes. Contó con un total de 260 mil pruebas en varias entidades del país y tomó como base las pruebas Planea.

## CONSIDERACIONES FINALES

Para hacer un balance de lo hecho en la administración federal 2018-2024 en materia educativa, en este artículo presenté un breve recuento de los distintos momentos de la política educativa, comenzando por la promesa de la cancelación de la reforma educativa impulsada por el presidente Enrique Peña Nieto y el mapa de ruta que estableció el PSE 2020-2024. Argumenté que aunque el PSE 2020-2024 delimita líneas de acción para los problemas identificados —corrupción, desigualdad y mala calidad de la educación—, no configuró intervenciones de política educativa en sentido estricto y, por ello, dificultó su seguimiento. Las 30 estrategias y 274 “acciones puntuales” quedaron más como una numeralia de temas por atender.

Al planteamiento amplio del PSE 2020-2024, le siguió la pandemia, que no sólo evidenció los desafíos estructurales, sino que incrementó los rezagos de aprendizaje —confirmados, por ejemplo, en la evaluación aplicada por la Universidad Iberoamericana en 2021—, sin modificar las políticas macro del sector. La estrategia “Aprende en Casa” surgió como medida temporal para la educación a distancia de millones de niñas, niños y adolescentes, pero sus resultados fueron limitados a la luz de la pérdida de aprendizajes tras casi dos años de cierre de planteles escolares. Durante y después de la crisis, cabía esperar un despliegue nacional enfocado en medición y recuperación de aprendizajes; sin embargo, la evaluación educativa, y en específico la medición de aprendizajes, pasó a segundo plano: la evaluación diagnóstica de Mejo-redu se difundió hasta 2023 y no fue comparable con Planea.

En el componente presupuestal, destaca la concentración de recursos en transferencias monetarias (Becas para el Bienestar Benito Juárez) y en LEEN. Estas intervenciones tienen en común que carecieron de criterios claros de focalización, especialmente en el caso de las becas, hacia las poblaciones más pobres, lo que resultó regresivo y representó un uso de recursos que podría reorientarse para enfrentar retos de equidad e inclusión.

La revisión realizada confirma que no hubo un avance sustantivo en las acciones orientadas a mejorar la calidad educativa. Los problemas y desafíos sistémicos, agravados por la pandemia, permanecieron, y la política educativa evidenció falta de integralidad y coherencia entre políticas y espacios de política (Cejudo y Michel, 2016).

El corolario es claro: el Programa Sectorial de Educación de la administración 2024-2030 debe comprometer políticas integrales y coherentes, con presupuestos y metas medibles y verificables, en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad. La medición del cambio no debe limitarse a la demanda (becas), sino incorporar la mejora de la oferta: infraestructura, equipamiento, materiales y conec-

tividad; inversión en la formación inicial y en servicio; acompañamiento a docentes noveles; y mejora de la gestión escolar.

La política puede y debe ser focalizada porque los presupuestos son cada vez más limitados. En consecuencia, se requiere priorizar a quienes más necesitan los apoyos. Así, los recursos hoy destinados a becas universales no focalizadas en estudiantes en riesgo de abandono por factores socioeconómicos podrían orientarse a fortalecer la oferta: formación inicial y continua, mayor contratación para reducir grupos en media superior, programas de tutorías, pago de mentores o sistemas de alerta temprana.

Las autoridades entrantes deben impulsar una planeación que habilite monitoreo interno y externo —incluida la sociedad— de los compromisos en materia educativa, con un “semáforo ciudadano” en alianza con organizaciones civiles y academia para dar seguimiento puntual a metas de corto, mediano y largo plazos, así como a la integralidad, coherencia y suficiencia de las políticas.

En este sentido, es clave replantear una política de evaluación que mida avances del sistema educativo nacional en sus distintos componentes, procesos y resultados, fortaleciendo las tareas y competencias evaluativas de Mejoredu, hoy en riesgo de desaparecer. Una evaluación educativa integral debe permitir valorar tanto los aprendizajes como el alcance de las intervenciones, atendiendo articulación y coherencia, y la contribución de cada política y programa a la solución de problemas complejos. Es momento de dejar de planear y evaluar intervenciones “parche”: alta rentabilidad electoral, pero escasa eficacia.

## REFERENCIAS

- Cabrera, F. (2018). Efectos del Programa Escuelas de Tiempo Completo en la reducción de brechas educativas: un avance hacia la equidad, en A. Martínez y A. Navarro (coords.), *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Cámara de Diputados (2018). Iniciativa del Ejecutivo federal por la que se reforman los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, (5177-II). <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/dic/20181213-II.pdf#page=2>
- Carro, A. (2022). La USICAMM y la mal llamada revalorización del magisterio, *Educación Futura*, 25 de enero. <https://www.educacionfutura.org/la-usicamm-y-la-mal-llamada-revalorizacion-del-magisterio/>
- Cejudo, G. y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo, *Gestión y Política Pública*, 25(1), pp. 3-31. <https://doi.org/10.29265/gypv25i1.149>

- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) (2022). *Modelo de evaluación diagnóstica, formativa e integral. La evaluación al servicio de la mejora continua de la educación*, Mejoredu. [https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/Modelo\\_de\\_Evaluacion.pdf](https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/Modelo_de_Evaluacion.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020a). *Impacto del Programa Escuelas de Tiempo Completo 2018. Estudio exploratorio*, Coneval. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/PETEC.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020b). *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa de Becas Universal para Estudiantes de Educación Media Superior*, Coneval.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2022). *Reglas de Operación Programa La Escuela es Nuestra*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5712643&fecha=27/12/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712643&fecha=27/12/2023#gsc.tab=0)
- Fernández, M. y Herrera, L. N. (2018). Las prioridades educativas y su espejo presupuestal en la Cuarta Transformación, *Nexos, blog Distancia por tiempos*, 19 de diciembre. <https://educacion.nexos.com.mx/las-prioridades-educativas-y-su-espejo-presupuestal-en-la-cuarta-transformacion/>
- Fernández, M., Reyes, S. y Herrera, L. (2022). *El marco curricular general 2022. Para la educación básica una oportunidad perdida*, Escuela de Gobierno y Transformación Pública, Tecnológico de Monterrey/Iniciativa de Educación con Equidad y Calidad.
- Hernández, J. y Espejel, A. F. (2023). ¿Qué sabemos de los programas educativos emblemas de la 4T?, *Nexos, blog Distancia por tiempos*, 5 de julio. <https://educacion.nexos.com.mx/que-sabemos-de-los-programas-educativos-emblema-de-la-4t/>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2017). *Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje desde la perspectiva de los derechos humanos. Documento conceptual y metodológico*, INEE.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2018). *Directrices para mejorar la retención escolar en la educación media superior*, INEE.
- Martínez, A., Villarroel, M. y Hermida, G. (2020). *Reformas y políticas educativas en México: ¿cuáles han sido los principales ejes y dispositivos de política de las dos últimas reformas?*, Faro Educativo, Apunte de política N°5, INIDE-UIA.
- Medina, L. y Martínez, A. (2022). Pandemia y pérdida de aprendizajes: qué nos dice la evaluación realizada por la Ibero, *Nexos, blog Distancia por tiempos*, 30 de noviembre. <https://educacion.nexos.com.mx/pandemia-y-perdida-de-aprendizajes-que-nos-dice-la-evaluacion-realizada-por-la-ibero/>
- Rodríguez, R. (2023). De la calidad a la ideología. *Nexos*, 1 de septiembre.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020)

- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2021). *Diagnóstico del Programa “Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez”*, Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2022). *Manual de La Escuela es Nuestra 2022*. [https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/storage/recursos/2022/03/loIkska01c-19\\_Manual%20LEEN%202022.pdf](https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/storage/recursos/2022/03/loIkska01c-19_Manual%20LEEN%202022.pdf)
- Sierra, L. (2017). *Análisis de la implementación de la evaluación del desempeño docente 2015 desde el enfoque de redes de política pública*, Tesis de maestría en Políticas Públicas Comparadas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
- Silveyra, M., Yáñez, M. y Bedoya, J. (2018). ¿Qué impacto tiene el Programa Escuelas de Tiempo Completo en los estudiantes de educación básica?: evaluación del programa en México 2007-2016, documento de trabajo, Grupo Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/157301536217801694/Qué-impacto-tiene-el-Programa-Escuelas-de-Tiempo-Completo-en-los-Estudiantes-de-Educación-Básica-Evaluación-del-Programa-en-México-2007-2016>
- Villalpando, I. (2022). Ímpetu curricular, *Nexos*, blog *Distancia por tiempos*, 9 de marzo. <https://educacion.nexos.com.mx/impetu-curricular>

## SEMBLANZA

Arcelia Martínez Bordón. Académica de tiempo completo en el Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Coordina el Faro Educativo de la Ibero y la Maestría de Investigación y Desarrollo de la Educación. Doctora en Política por la Universidad de York, Inglaterra. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8754-7329>. Correo electrónico: [arcelia.martinez@ibero.mx](mailto:arcelia.martinez@ibero.mx)