



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES**

*El Procedimiento de acreditación de aprendizajes adquiridos
por experiencia laboral y/o autodidactismo en México,
2000-2008. El caso del Acuerdo 286 de la
Secretaría de Educación Pública*

TESIS

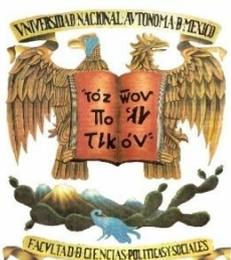
**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

P R E S E N T A:

María del Socorro Martínez de la Vega

DIRECTORA DE TESIS:

Dra. Norma Georgina Gutiérrez Serrano



México, D. F.

2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A la dulce memoria
de las mujeres de mi casa:
mi abuela, mi madre y mi hermana*

*Se puede abrir con una letra la
puerta que haya cerrado la adversidad*

Andrés Henestrosa
Oaxaqueño, autodidacta

*Cuando se pregunta uno:
¿por qué algunas naciones son
ricas mientras otras son pobres?,
la idea clave es que las naciones
producen dentro de sus fronteras
no aquello que la dotación de
recursos permite,
sino aquello que las instituciones
y las políticas públicas permiten*

Mancur Olson

Contenido

Agradecimientos	Pág. xi
Introducción	xv
a. Justificación del estudio	xvi
b. Antecedente general	xviii
c. Problema	xx
d. Objetivos	xxi
e. Hipótesis de trabajo	xxii
f. Pregunta de investigación	xxii
g. Contenido temático	xxiii
1. Marco teórico-metodológico	3
Introducción	3
1.1. Cifras contextuales para brindar apoyo a respaldo teórico	4
1.2. Igualdad de oportunidades e institucionalización	8
1.2.1. Igualdad de oportunidades y desarrollo humano	8
1.2.2. Institucionalización	14
1.3. Enfoque de políticas públicas	17
1.3.1. Gestación	21
1.3.2. Formulación	26
1.3.3. Implementación	30
1.3.4. Evaluación	32
1.4. Estudio de caso y aproximaciones metodológicas	36
1.5. Conclusiones capitulares	40
1.5.1. Relación entre igualdad de oportunidades, nivelación del terreno y aparición del A286	40
1.5.2. Acreditaciones A286 e institucionalismo	41
1.5.3. Políticas públicas con enfoque de derechos	42
1.5.4. Razones para promover el reconocimiento del subcapital de aprendizajes	43
1.5.5. Ciclo de políticas públicas para analizar el estudio de caso	44

2.	Aprendizajes formales, no formales e informales, en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida. Aproximaciones conceptuales diversas	Pág. 47
	Introducción	47
2.1.	Perspectiva de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	48
2.2.	Enfoque de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	62
2.3.	Panorama general en América Latina	78
2.4.	Planteamientos de varios autores	87
2.5.	Enfoque por competencias	92
2.6.	Conclusiones capitulares	98
2.6.1.	Visiones hegemónicas complementarias: Planteamientos de la UNESCO y la OCDE	98
2.6.2.	Diferencia central: destinatarios de los planteamientos de la UNESCO y la OCDE	99
2.6.3.	Correlación clave: alfabetismo, años promedio de escolaridad, población con secundaria completa, matrícula escolarizada en contextos específicos	100
2.6.4.	Subcapital de aprendizajes y América Latina	102
2.6.5.	Enfoque por competencias, punto controversial	103
2.6.6.	Consideración general	104
3.	Entorno en el que surge el Acuerdo 286	109
	Introducción	109
3.1.	Emergencia del enfoque por competencias	110
3.2.	Comportamiento de la matrícula del Sistema Educativo Nacional Escolarizado, 1995-2010	111
3.3.	Población nacional y población en edad escolar	116
3.4.	Absorción y eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional Escolarizado	121
3.5.	Población económica y no económicamente activa y nivel de instrucción	124
3.6.	Certificación de competencias referidas al mundo laboral	126
3.7.	Rezago educativo	134

3.8.	Conclusiones capitulares	Pág. 139
3.8.1.	Enfoque por competencias en la educación formal mexicana	139
3.8.2.	Tendencias del Sistema Educativo Nacional Escolarizado	140
3.8.3.	Población nacional, población en edad escolar y pertinencia del aprendizaje a lo largo de la vida	141
3.8.4.	Banco Mundial y competencias del mundo laboral	142
3.8.5.	Cifras del rezago educativo	142
3.8.6.	Consideración general y desafíos	143
4.	Análisis del Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública mediante la perspectiva del ciclo de políticas públicas	149
	Introducción	149
4.1.	Gestación	150
4.1.1.	Identificación del problema y su carácter público	150
4.1.2.	Incorporación del problema en la agenda y su definición	158
4.2.	Formulación	165
4.2.1.	Definición de criterios e identificación de opciones	165
4.2.2.	Decisión	169
4.2.3.	Diseño	172
	4.2.3.1. Procedimiento general	177
	4.2.3.2. Procedimiento especial	177
	4.2.3.3. Opinión informantes clave sobre la formulación del A286	179
4.3.	Implementación: Actores, modelo implementario y resultados 2000-2008	183
4.3.1.	Bachillerato 286	186
4.3.2.	Resultados Bachillerato 286	190
4.3.3.	Licenciaturas 286	197
4.3.4.	Resultados Licenciaturas 286	202
4.3.5.	Acreditación por el procedimiento especial del A286	216

4.4.	Evaluación: seis informantes clave valoran el A286	Pág. 219
4.4.1.	Diseño de las evaluaciones	219
4.4.2.	Controversia	220
4.4.3.	Centralidad del instrumento de evaluación	224
4.4.4.	Falta de interlocutores institucionales	225
4.4.5.	Hacia el marco nacional de calificaciones	228
4.4.6.	Evaluación oficial	229
4.5.	Conclusiones capitulares	230
4.5.1.	Recurso de la entrevista semiestructurada	230
4.5.2.	A286 como figura instituyente	231
4.5.3.	Colocación del tema en la agenda institucional y problemas para institucionalizar el A286	232
4.5.4.	Diseño del A286	234
4.5.5.	Resultados de las implementación en ocho años	235
4.5.6.	Desafíos del A286	238
	Conclusiones generales:	243
	Alcances y límites del Acuerdo Secretarial 286	
a.	La intención del A286 en su vínculo posible con las categorías de igualdad de oportunidades de Rawls y de reconocimiento de las capacidades para el desarrollo de Sen	243
b.	Por qué hasta hoy importa reconocer los aprendizajes no formales e informales: hacia la visibilidad del subcapital de aprendizajes	244
c.	Propuestas de organismos internacionales	246
d.	El sistema mundial capitalista como telón de fondo, el ciclo vital de las personas y el paradigma del aprendizaje a lo largo de la vida	247
e.	El contexto nacional previo a la aparición del A286	251
f.	Hipótesis de trabajo y pregunta de investigación	253
g.	Información clave para la toma de decisiones y algunos desafíos	257
h.	Propuestas	259
	Bibliografía	263
	Entrevistas	270
	Informantes clave, México, D. F.	

Anexos

1	PNUD, grupos de países por tipo de desarrollo, según variables de desarrollo humano, 2010	271
2	OCDE, países miembros y otros por rango de edades y porcentajes, 2002	273
3	OCDE, países miembros y otros por rango de edades y porcentajes, 2008	274
4	OCDE, visión consensual de términos, 2007	275
5	Diferencias básicas entre la educación del siglo XX y la propuesta del aprendizaje a lo largo de la vida del siglo XXI	280
6	Sistema Educativo Nacional Escolarizado (SENE), matrícula de educación básica, por ciclo escolar, 1995-1996 a 2010-2011	283
7	SENE, matrícula de capacitación para el trabajo y profesional técnico, por ciclo escolar, 1995-1996 a 2010-2011	284
8	SENE, matrícula de bachillerato, por ciclo escolar, 1995-1996 a 2010-2011	285
9	SENE, matrícula de educación superior, por ciclo escolar, 1995-1996 a 2010-2011	286
10	Personas registradas en la Evaluación global por entidad federativa en México, según año, 2001-2008	287
11	Personas que aplicaron la Evaluación global por entidad federativa en México, según año, 2001-2008	288
12	Personas que acreditaron la Evaluación global por entidad federativa en México, según año 2001-2008	289
13	Guión de entrevista	290

Relación de tablas

Capítulo primero

1	México, población alfabetizada de 15 años y más y promedio de escolaridad, 1940-2010	4
2	México, eficiencia terminal por nivel escolar, 1990-2010	5
3	México, población de 15 años y más en rezago educativo, 1970-2010	6

Capítulo segundo

4	UNESCO, educación formal, no formal e informal, términos, 1997-2008	51
---	---	----

5	UNESCO, del paradigma centrado en la enseñanza al paradigma centrado en el aprendizaje	Pág. 52
6	PNUD, grupos de países a escala mundial por variables de desarrollo humano, 2010	57
7	OCDE, porcentaje de la población de 16 a 64 años de edad por país, según cada nivel de comprensión lectora en prosa, 1994-1998	63
8	OCDE, países miembros y otros por porcentaje de rango de edades y tendencia, comparativo entre 2002 y 2008	66
9	ONU, principales diez países europeos destinos de migrantes, 2000-2010	68
10	OCDE, países europeos por entradas y salidas de población nacida en el extranjero, en miles, 2007	68
11	PNUD, grupos de países de la OCDE por variables de desarrollo humano, 2010	71
12	OCDE, existencia de sistemas de reconocimiento de aprendizajes no formales e informales, 2007	77
13	PNUD, grupos de países de América Latina y el Caribe por variables de desarrollo humano, 2010	81
14	Coombs y Ahmed, educación formal, no formal e informal, 1975	89
Capítulo tercero		
15	SENE, matrícula por sostenimiento y nivel educativo, según ciclo escolar, en miles de personas, 1995-1996 a 2010-2011	112
16	SENE, porcentaje de crecimiento de la matrícula al inicio del ciclo escolar, por nivel educativo, según tipo de sostenimiento, 1995-2010	116
17.1.	Grupos de población por dos grupos de edad, según seis años diferentes, 1970-2010	117
17.2.	Grupos de población por seis grupos de edad, según seis años diferentes, 1970-2010	118
18	Grupos de población en edad escolar, por años y ciclos escolares 2000, 2005 y 2010	119
19	SENE, nivel escolar por absorción y eficiencia terminal, según ciclo escolar, en porcentaje, 1995-1996 a 2010-2011	122
20	Porcentaje de la población económica y no económicamente activa de 14 años de edad y más a nivel nacional y composición de la primera, por año, 2009-2011	125
21	Porcentaje de la población económicamente activa ocupada de 14 años de edad y más a nivel nacional, por año, según nivel de instrucción, 2009-2011	125
22	Porcentaje de la PEA ocupada de 14 años de edad y más a nivel nacional, por año, según posición en la ocupación, 2009-2010	126

23	Gastos del CONOCER financiados por el Banco Mundial, por año, 1995-2002	Pág. 129
24	Certificados de competencia laboral expedidos por el CONOCER, por área productiva, según nivel de certificación, 1998-2003	130
25	Población de 15 años y más en rezago educativo por década, 1970 y 2010	135
26	Porcentaje de la población de 15 años y más con grado-gradados cursados en niveles educativos del SEN, 2010	137

Capítulo cuarto

27	Bachillerato-286, registro-aplicación-acreditación, 2001-2008-2	191
28	Comparación entre Bachillerato-286, registro, y Profesional Técnico y Bachillerato Escolarizados, nuevo ingreso a primer año, 2002-2007	192
29	Comparación entre Bachillerato-286, acreditación, y Profesional Técnico y Bachillerato Escolarizados, eficiencia terminal, 2002-2008	193
30	Bachillerato-286, entidades federativas por registro-aplicación-acreditación, 13 periodos, 2001-2008-2	195
31	Licenciaturas-286, cuotas a pagar por el sustentante al CENEVAL por fases de examen, 2006	201
32	Licenciaturas-286, titulados por año de inicio del trámite, 2000-2008	203
33	Licenciaturas-286, titulados por tiempo involucrado en el proceso de acreditación, 2000-2008	203
34	Licenciaturas-286, titulados por motivos de la no conclusión de licenciatura escolarizada o de no haberla estudiado, 2000- 2008	204
35	Licenciaturas-286, titulados al iniciar y finalizar el trámite por grupo quinquenal de edad, 2000-2008	206
36	Licenciaturas-286, titulados por grupos quinquenales de edad y sector laboral, al inicio del trámite, 2000-2008	207
37	Licenciaturas-286, titulados por grupos quinquenales de edad y estudios previos, 2000-2008	208
38	Licenciaturas-286, titulados por entidad federativa y estudios previos, 2000 2008	209
39	Licenciaturas-286, titulados por perfil profesional y estudios previos, 2000-2008	210
40	Licenciaturas-286, titulados por carrera trunca y porcentaje cursado, 2000- 2008	212
41	Licenciaturas-286, fechas de inicio de operación	214

Acrónimos

ALV	Aprendizaje(s) a lo largo de la vida
A286	Acuerdo 286 de la SEP
BM	Banco Mundial
CECATIS	Centros de Capacitación del Trabajo Industrial, SEP
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETIS	Centros de Estudios Tecnológicos Industriales, SEP
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNCP	Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, España
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, SEP
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVyT	Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo
CONOCER	Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral
CP	Colegio(s) de Profesionistas
DAC	Dirección de Acreditación y Certificación, DGAIR, SEP
DGAIR	Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación, SEP
DGB	Dirección General del Bachillerato, SEP
DGETI	Dirección General de Educación Técnica Industrial, SEP
DGP	Dirección General de Profesiones, SEP
DeSeCo	Definición y Selección de Competencias Clave (<i>The Definition and Selection of Key Competences</i>), OCDE
DOF	Diario Oficial de la Federación
ELV	Educación a lo largo de la vida
EMS	Educación Media Superior, SEP
EPA	Educación para Adultos
EPC	Enfoque por competencias
EPJA	Educación para Jóvenes y Adultos
ESCA	Escuela Superior de Comercio y Administración, IPN
ESoCaT	Examen de un Solo Campo Temático, Bachillerato-286

IALS	Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (<i>International Adult Literacy Survey</i>), OCDE
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INBA	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
GCIM	Comisión Global sobre Migración Internacional (<i>General Commission for International Migration</i>)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IES	Institución de Educación Superior
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
IPN	Instituto Politécnico Nacional
MCC	Marco Curricular Común, EMS
MEVyT	Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, INEA
NTCL	Normas Técnicas de Competencia Laboral
LFE	Ley Federal de Educación, DOF 1973
LGE	Ley General de Educación, DOF 13 julio 1993
LOEP	Ley Orgánica de la Educación Pública, DOF 23 enero 1942
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
PEP	Programa de Educación Preescolar, SEP
PIAAC	Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (<i>Programme for International Assessment of Adult Competences</i>), OCDE
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (<i>Programme for International Student Assessment</i>), OCDE
PMETyC	Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación
PNEA	Población No Económicamente Activa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPED	Políticas públicas con enfoque de derechos
RANFI	Reconocimiento de Aprendizajes No Formales e Informales, OCDE (<i>Recognition of Non-Formal and Informal Learning, RNFIL</i>)

REIMS	Reforma Integral de Educación Media Superior, SEP
RES	Reforma de Educación Secundaria, SEP
RVOE	Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios
SCCL	Sistema de Certificación de Competencia Laboral, CONOCER
SDN	Secretaría de la Defensa Nacional
SEN	Sistema Educativo Nacional
SENE	Sistema Educativo Nacional Escolarizado
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNB	Sistema Nacional de Bachillerato, SEP
SNC	Sistema Nacional de Competencias de las Personas, CONOCER
SNCFP	Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, España
SNCL	Sistema Normalizado de Competencia Laboral, CONOCER
STyPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TELSEP	Sistema de Orientación e Información Sobre el Sector Educativo, SEP
TICs	Tecnologías de Información y Comunicación
UE	Unión Europea
UIL	Instituto para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida de la UNESCO (<i>UNESCO Institute for Lifelong Learning</i>)
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia, España
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y el Desarrollo

Agradecimientos

Reconozco con gratitud el apoyo que recibí de mi tutora, la Dra. Norma Georgina Gutiérrez Serrano, Investigadora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, como guía en la elaboración de esta tesis, por las lecturas, mejoras y observaciones que hizo sobre el trabajo en diferentes momentos, así como por acercarme al recurso de la entrevista semiestructurada que sirvió de apoyo para la investigación y sobre el cual ella tiene gran experiencia.

Igualmente, expreso mi agradecimiento a tres personas que fueron mis profesores en la Maestría y que aceptaron ser los lectores de la tesis, quienes me trataron con respeto y cuyos conocimientos aportaron mucho a mi persona: la Dra. Karla Valverde Viesca revisó un sinnúmero de veces la estructura de la investigación, permitió mi proceso de maduración sobre las ideas, hizo precisiones claves y externó sus mejores comentarios con la finalidad de depurarla lo más posible; el Dr. José Juan Sánchez González también revisó dicha estructura, manifestó su opinión crítica al respecto y, sobre todo, me orientó en el tema relativo al neoinstitucionalismo, del cual es gran conocedor; del Dr. Pedro Humberto Moreno Salazar recuperé la estructura que él plantea en relación con las etapas y fases del ciclo de las políticas públicas, ámbito en el que es un experto consumado, y recibí comentarios de mejora que mucho me sirvieron.

Del cuarto lector de la investigación, el Dr. Khemvirg Puente Martínez, quien a su vez es el entusiasta Coordinador de la Maestría que cursé, recibí apoyo solidario en momentos de incertidumbre, así como comentarios puntuales y valiosos luego de leer la tesis íntegramente en breve tiempo.

De manera muy especial manifiesto mi gratitud al Lic. Ignacio Villagordo Mesa, quien gentilmente me permitió entrevistarle en calidad de una de las seis personas que fueron los informantes clave del estudio de caso, y que realizó las gestiones necesarias para que yo pudiera entrevistar a las personas siguientes: Lic. Carlos Mancera Corcuera, Mtro. Antonio Gago Huguet y Dr. Salvador Malo Álvarez, quienes me recibieron con atención e interés por la investigación. Al Mtro. Rafael Santiago Vidal Uribe le agradezco el tiempo y atención que me destinó para poder entrevistarle y, muy sentidamente, doy las gracias al Lic. Fernando C. Crespo Ortiz por su tiempo, paciencia

y disposición para entrevistarlos y aclarar varias dudas que surgieron después de la entrevista. A todos los señores mencionados, reitero mi agradecimiento por haberme proporcionado información clave para esta investigación.

Por otro lado, doy gracias al Mtro. Guillermo Pablo López Andrade, Director General de Acreditación, Incorporación y Revalidación de la Secretaría de Educación Pública, por su autorización para poder disponer de la información oficial del bachillerato-286 y de las licenciaturas-286, del año 2000 al 2008.

Asimismo, expreso mi gratitud a la Dra. Anita Hirsch Adler, Profesora Investigadora del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM, por su beneplácito para que yo pudiera asistir al Seminario Especializado: Educación y Valores en el Siglo XXI, que ella coordinó conjuntamente con la Dra. Gutiérrez Serrano, en el primer semestre de 2010, así como al Seminario Básico sobre Metodología de la Investigación, Campo Temático sobre Educación y Valores, impartido por ella en el segundo semestre de ese año. Ambas actividades fueron significativas en mi formación tanto por las lecturas realizadas, como por los compañeros que ahí conocí. Hago un agradecimiento puntual a la Dra. Araceli Barragán, participante en esos seminarios, quien revisó minuciosamente la estructura de mi investigación.

La práctica de investigación que realicé en Madrid, España, en enero de 2011, constituyó una invaluable experiencia formativa e informativa y fue posible gracias al apoyo de las personas siguientes. La Dra. Karla Valverde Viesca gestionó los encuentros que tuve con la Dra. Isabel Wences Simón, Vicedecana Grado en Ciencias Políticas y Doble Grado en Ciencias Políticas y Sociología, Subdirectora del Programa de Doctorado en Análisis y Evaluación de Procesos Políticos y Sociales, de la Universidad Carlos III de Madrid, quien mucho me ayudó en la reflexión sobre el uso de los conceptos teóricos de Rawls y Sen.

Por su parte, la Dra. Norma Georgina Gutiérrez Serrano me puso en contacto con la Dra. María Teresa Martín Palomo, Profesora Ayudante de Sociología del Departamento de Ciencia Política y Sociología, también de la Universidad Carlos III de Madrid, quien me brindó guía sobre el uso y alcances de la entrevista semiestructurada.

En tanto, la Dra. Anita Hirsch Adler y la Dra. Ana Lucía Escobar Chávez, adscrita a la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Sinaloa, me relacionaron con el Dr. Rafael Feito Alonso, Profesor Titular del Departamento de Estructura Social de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, de la Universidad Complutense de Madrid, quien me acercó a autores destacados que en la actualidad manejan el controvertido tema de las competencias, siendo él uno de ellos y, además, me facilitó el acceso a la biblioteca de la Facultad de Educación de esa misma universidad.

La Dra. Paquita Arbizu Echávarri, ex-Directora del Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL) de España, tuvo a bien presentarme a la Dra. María de las Nieves Almenar Ibarra, Profesora Titular de la Facultad de Educación, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, quien me introdujo al interesante contexto de esa universidad y a las rutas de acreditación que en ella se han establecido. Finalmente, mediante los buenos oficios del Lic. Juan Lacacci, en el INCUAL fui atendida por el Lic. José Luis Palomar, Jefe del Servicio de Observatorio, adscrito al Área de Diseño de las Cualificaciones, quien me ofreció una visión panorámica de su funcionamiento.

Igualmente, hago un agradecimiento especial a doña Brígida Toribio, quien en Madrid me abrió las puertas de su casa con hospitalidad, tras el percance inesperado acontecido la noche en que llegué a esa ciudad.

En las oficinas del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales recibí el apoyo invariable de las siguientes personas: Dr. Alejandro Navarro, Mtra. Sara Magallón Martínez, Mtra. Amparo Cruz Martínez, Mtro. Daniel Martínez Morales, Lic. Laura Hernández Arteaga, Ing. Norma Sánchez Morales, así como de Gabriela Medina Olvera y María Elena Rodríguez Basurto. Para la práctica de investigación que realicé en Madrid, España, conté con la ayuda expedita de la Lic. Sandra Luz González Muñoz y de la Lic. Ana Laura Saldívar Gómez.

En los aspectos administrativos y de gestión, expreso mi gratitud por el apoyo que continua y amablemente recibí del Mtro. Carlos Hernández Alcántara, Secretario de Servicios Escolares del Programa de Posgrado, así como de sus asistentes Dulce María López Alarcón, Patricia Rosales Escamilla y Verónica Martínez Lara.

La convivencia con mis compañeros de generación en las asignaturas que cursamos, impartidas por extraordinarios profesores de la planta docente del Programa de Posgrado, hizo de los dos años que duró la Maestría una experiencia de vida irrepetible.

He dejado al final el agradecimiento acaso más sentido, dirigido a la Dra. Bertha Lerner Sigal, quien fue lectora de la tesis por poco más de tres semestres. A ella debo el interés con que leyó cada uno de los párrafos de cada una de las hojas del texto, sus comentarios específicos sobre los aciertos así como de los desaciertos, siempre hechos con respeto hacia mi persona, escuchando con atención y gran paciencia mi réplica y considerándola para nuevas observaciones, y porque invariablemente me recibió con decoro, puntualidad y holgura de tiempo en su oficina del Instituto de Investigaciones Sociales.

Desde luego, ninguno de los agradecimientos anteriores hubiera tenido lugar sin la aceptación de la UNAM para que yo ingresara al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales. Es la UNAM la institución pública que ha permitido mi formación académica en dos etapas significativas de mi vida: la juventud y la madurez.

Introducción

El modelo económico imperante a nivel global ha logrado influir en múltiples esferas sociales de los países. Este modelo económico de libre mercado es producto y, a su vez, promotor de transformaciones fuertes en distintas dinámicas de la sociedad contemporánea.

La sociedad del conocimiento puede ser considerada la base de esta nueva organización económica, política, social y cultural. La producción de conocimiento ocupa un lugar relevante en la posibilidad de generar innovaciones tecnológicas, ya que la tecnología es el apoyo del aparato productivo y comercial del modelo económico de libre mercado; de tal manera el conocimiento se encuentra incorporado en todo tipo de actividad productiva, comercial y social, a fin de sostener el modelo económico en cuestión.

En virtud de la globalización, las migraciones de grandes contingentes a escala mundial, las características y necesidades de los individuos de las sociedades actuales según la edad en que se encuentren dentro del ciclo vital, así como de los recursos acaso insuficientes para dar abrigo al desarrollo humano en un mundo sobrepoblado, poco a poco, de manera no estructurada la mayoría de las veces, con deficiencias y tropiezos, se ha ido constituyendo como idea debatible, como vía posible de desarrollo educativo y como política pública propuesta por los gobiernos, el reconocimiento de un componente con el que siempre han contado las personas, porque siempre han sido portadoras de ellos: sus aprendizajes, sin importar cómo hayan sido adquiridos. Así, el redimensionamiento de los aprendizajes de las personas puede identificarse como parte del discurso del desarrollo humano contemporáneo.

De manera paulatina, desde la década de los años setenta del siglo pasado, se comenzó a conformar un escenario educativo alternativo a la educación formal, erigida ésta por largo tiempo como el único referente reconocido oficialmente para la transmisión de los conocimientos. La emergencia del nuevo escenario puede deberse no solamente a la necesidad social de una educación permanente más allá de la recibida en los primeros años del ciclo vital –cuando sí se recibe-- sino también por las crisis económicas recurrentes, que han traído como consecuencia enormes cambios sociales y laborales.

Lo anterior, ha promovido la búsqueda de nuevas direcciones para satisfacer los requerimientos educativos de diferentes sectores de la población, en el marco de la globalización, la demanda de formación ciudadana y la inclusión social. Por ello, actualmente se habla del reconocimiento de aprendizajes no formales e informales. En el caso particular de México, a partir de la expedición del Acuerdo 286 (A286) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre de 2000, es posible acreditar conocimientos procedentes de la experiencia laboral y/o del autodidactismo.

En este entorno, el A286 es una estrategia político-social promovida por el gobierno federal hace poco más de una década, en concordancia con el ambiente internacional, y que, en el contexto nacional, se ha enfrentado a límites en su ejecución y alcance.

De tal manera, este estudio es el análisis de una política de la autoridad federal para atender un problema reconocido oficial y recientemente como público, mediante la perspectiva del ciclo de las políticas públicas.

En suma, la investigación versa sobre el reconocimiento oficial de aprendizajes adquiridos por experiencia laboral y/o autodidactismo en México, en el contexto legal del A286. La temporalidad del estudio es el periodo comprendido entre los años 2000 y 2008, debido a que la información oficial disponible corresponde a ese periodo y, asimismo, a que su uso fue autorizado por el actual titular de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR) de la SEP.

a. Justificación del estudio

El tema fue seleccionado como objeto de estudio porque se consideró importante documentar y estudiar el reconocimiento de aprendizajes adquiridos por la vía no formal con los que cuentan las personas, ya que el otorgarles validez mediante la expedición de un documento aval oficial puede derivar en valor social¹. La población destinataria del

¹ En términos generales, el valor puede entenderse como “una propiedad que se atribuye al objeto; el modo en que se lleva a cabo dicha atribución se origina en determinado contexto social y es, en cierto grado –a menudo significativo-arbitrario. (...) no puede medirse fuera del contexto social (y)... es algo asignado por un individuo o un grupo” (Renfrew, 1991: 199).

A286 es, en términos generales, la que cuenta con el certificado de estudios del nivel inmediato anterior al que pretende acreditar y que desea participar voluntariamente en los procedimientos de acreditación de conocimientos que considera haber obtenido por experiencia laboral y/o autodidactismo,

Se trata de una nueva política pública instalada parcial y gradualmente a lo largo de ocho años y que supuso la generación de toda una serie de acuerdos y mecanismos institucionales que cambiaron, por primera vez en la historia del país, la política de acreditación de conocimientos.

Esa política puesta en marcha en México tiene alguna secuencia con ofertas oficiales de acreditación de conocimientos como la del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y la del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), entre otras, y, además, guarda cierta sintonía con políticas de reconocimiento de aprendizajes no formales propuestas por organismos internacionales. En las ofertas promovidas por el A286 durante el periodo de estudio participaron básicamente la SEP, como institución oficial promotora y certificadora final de las acreditaciones, el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C. (CENEVAL), como instancia evaluadora de los conocimientos, y la persona candidata a la acreditación, misma que sufragó los gastos del procedimiento de acreditación específico.

Por lo antes expuesto, se considera que estudiar el A286 es significativo en tres sentidos: actualidad en el reconocimiento de saberes, relevancia de valor social y pertinencia social. En el primer sentido, se trata de un tipo de reconocimiento iniciado en el año 2000, que sigue vigente, y que es una nueva forma conceptual de reconocer

En su relación con las políticas públicas, Jordan considera que el valor social –su creación y distribución-- “no es bien entendido por el modelo económico (el capitalista actual) y, en efecto, las políticas derivadas de dicho modelo frecuentemente reducen el valor social al proceso de aumento de utilidad individual”. Por ello, el autor prefiere relacionar el término de *bienestar / well-being* con el “nivel de valor social disfrutado por las poblaciones”, y lo diferencia del término *benefactor / welfare* que “es maximizado en el modelo económico”. Asimismo, reconoce que el modelo económico “moldea la cultura en la cual el valor social es definido”, lo cual ofrece una visión limitada de dicho valor (Jordan, 2008: 8).

Es oportuno señalar que en su análisis en torno al valor y las mercancías, para Marx (1875, *El Capital*, primer tomo) existe una distinción entre valor de uso, “la utilidad de una cosa”, y el valor de cambio, “la proporción en que se intercambian valores de uso de una clase por valores de uso de otra clase” (Renfrew, 1991: 197). Podría decirse que la lógica de ambos valores está inserta en el modelo económico que, en la consideración de Jordan, moldea la cultura donde se perfila el valor social y, así, lo limita.

los aprendizajes con los que cuentan las personas. Para que tuvieran lugar las acreditaciones de esos saberes, se diseñó y publicó un instrumento jurídico que contiene la nueva ruta normativa que da cabida a la interacción de varias figuras actorales y disposiciones que, a su vez, derivan en procedimientos organizativos complejos para su puesta en marcha. En síntesis, se trata de una gestión pública que involucra a nuevos actores en el propósito de asegurar el reconocimiento oficial de aprendizajes adquiridos por experiencia laboral y/o experiencia laboral.

En segundo lugar, el tema es relevante porque el hecho de que actualmente existan varios procedimientos de acreditación de ese tipo supone que el asunto público ha transitado por un trayecto de institucionalización, el cual inicialmente implicó admitir que los conocimientos que portan las personas, allegados por vías diferentes a la formal, no eran reconocidos oficialmente y que ello, desde la consideración de las autoridades federales de la SEP, constituía un problema público que había que atender.

El tercer y último sentido, el de pertinencia social, radica en la nueva respuesta que la autoridad federal brindó a necesidades públicas de carácter social, expresadas de esa forma por ciudadanos –como, por ejemplo, personas que ejercían el periodismo, la administración y la contaduría pública, la aviación, así como quienes tenían el bachillerato trunco-- que se acercaron a la SEP con el afán de saber qué ruta podrían seguir para obtener constancias probatorias de sus conocimientos y, en una buena parte de los casos, poder reunir los requisitos para ingresar a un trabajo o aspirar a uno mejor. Esa respuesta supone una serie de momentos de controversia, negociación y consensualidad al interior de la SEP, así como de ésta con otras instituciones.

Asimismo, el tema es importante porque como enfoque de política pública no ha sido antes documentado.

b. Antecedente general

En México, la mayoría de los certificados oficiales que avalan los conocimientos de las personas se obtienen, también en la mayoría de los casos, tras asistir presencialmente a instituciones de educación escolarizada, a fin de cursar y cumplir con los requisitos previamente establecidos para tal efecto. Tal es el caso de la educación básica, la media-

superior y la superior, que en su conjunto integran el Sistema Educativo Nacional (SEN).

No obstante, amplios sectores de la población cuentan con conocimientos adquiridos por experiencia laboral y/o autodidactismo que no son reconocidos oficialmente y que, en muchos casos, constituyen su actividad de trabajo preponderante. Por ejemplo, hay personas que trabajan en departamentos de contabilidad de empresas y que con base en su práctica cotidiana de varios años llegan a adquirir los conocimientos equivalentes a los de un licenciado en contaduría pública; sin embargo, carecen del certificado oficial que respalde sus conocimientos. Igualmente, hay personas que ejercen los oficios de electricidad, plomería, albañilería, carpintería, estilismo, podología, por citar algunos, pero sus conocimientos no siempre están reconocidos mediante un documento oficial.

Esos aprendizajes suelen denominarse “no formales” e “informales”, en contraposición a los obtenidos en la educación formal. En consecuencia, en términos generales, se habla del reconocimiento de aprendizajes no formales e informales. En el caso específico del A286, se habla de la acreditación de conocimientos adquiridos en forma autodidacta y/o por experiencia laboral.

De tal manera, el A286 se constituyó como el marco jurídico a la luz del cual tienen lugar varios procedimientos de acreditación de ese tipo de aprendizajes, siendo los más visibles los del bachillerato general y de varias licenciaturas.

Ese instrumento jurídico² establece dos procedimientos para: (a) reconocer conocimientos que corresponden a cierto nivel educativo o grado escolar, adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral; y, (b) reconocer conocimientos obtenidos con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo.

² En la jerarquía de las leyes de México la figura jurídica denominada “Acuerdo Secretarial” ocupa el quinto lugar, es decir, en orden categórico de mayor a menor, se ubica después de la Constitución Política, las Leyes Generales (en este caso, la Ley General de Educación), los Reglamentos Interiores y los Decretos. Al ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, lo establecido en un Acuerdo Secretarial puede ejercerse con cabalidad jurídica: la única forma de suspender ese ejercicio es proceder a su derogación mediante la emisión de otro ordenamiento jurídico de la misma categoría o superior. Dicho de otra forma: un Acuerdo Secretarial ofrece las disposiciones administrativas específicas para instrumentar el concepto general de una ley.

En otras palabras, aquél (a), pretende equiparar los conocimientos ante niveles o grados del ámbito académico oficial, es decir, el SEN, mientras que el último (b) procura reconocer los conocimientos adquiridos en el ámbito laboral y referirlos también al SEN. El primero (a), fue nombrado “procedimiento general” y, el segundo (b), “procedimiento especial”.

c. Problema

En los últimos cincuenta años, la educación para jóvenes y adultos en países en desarrollo ha intentado varias rutas de acción para combatir el analfabetismo y el rezago educativo, resultantes de la incapacidad de los sistemas educativos formales para brindar atención a los individuos en edad escolar; esta insuficiencia, en términos de derechos humanos, hace que las personas no puedan ejercer uno de sus derechos fundamentales, como lo es el acceso a la educación.

El A286 se propone dar cabida a una serie de procedimientos de acreditación de conocimientos con los que cuentan las personas que están fuera del mundo escolarizado.

No obstante, la acreditación de conocimientos adquiridos por experiencia laboral y/o autodidactismo, como ha sido implementada en el país de 2000 a 2008, no agota las posibilidades de acreditación que podrían ser consideradas en el entorno de su marco jurídico, el A286. Si bien es cierto que el bachillerato general-286 es el procedimiento de acreditación más visible en función del número de personas que se inscriben para participar en él y por el incremento en el número de periodos de evaluación por año, son pocos los procedimientos de acreditación que se han dado en ocho años mediante el procedimiento general. Aún más, si se listan las acreditaciones obtenidas por el procedimiento general y por el especial, se observará que todas, a excepción de solo una, han sido instrumentadas mediante el primer procedimiento³.

³ Esto es, por el procedimiento general se han instrumentado cuatro acreditaciones: bachillerato general, 27 licenciaturas (ver Tabla 41), técnicos profesionales en aviación y licenciados también en aviación, así como la profesionalización de la policía federal preventiva, a través de los niveles de técnico profesional y técnico superior universitario; en tanto que por el procedimiento especial se ha acreditado únicamente la licenciatura en diseño de modas.

En consecuencia, hay dos problemas. El primero, han prevalecido las acreditaciones referenciadas a niveles educativos del SEN y por algún motivo, salvo un caso, no se han podido instrumentar acreditaciones vinculadas al ámbito laboral, por lo que, comparativamente, el uso de los dos procedimientos del A286 ha sido asimétrico entre ellos mismos, debido a la insuficiente capacidad institucional para llevar a cabo procedimientos de acreditación una vez que ya se contaba con el marco legal ex profeso. El segundo, los dos procedimientos de acreditación más visibles –bachillerato y licenciaturas- a pesar de que han pasado por un proceso de institucionalización para mantenerse y robustecerse, se han enfrentado a reticencias por parte del mundo escolarizado y empleadores para aceptar a personas con certificados procedentes del A286*.

Con base en lo anterior, la presente investigación se propone abordar el tema de estudio con la finalidad de precisar los alcances logrados, así como analizar los motivos de la insuficiente capacidad institucional que ha derivado en el bajo número de diferentes acreditaciones en el marco del A286, en el periodo de estudio.

d. Objetivos

General

Analizar el “Procedimiento de acreditación de aprendizajes adquiridos por experiencia laboral y/o autodidactismo” en México (*lugar*), a nivel nacional (*alcance*), en el periodo 2000-2008 (*temporalidad*), ofrecido a las personas que reunieron ciertos requisitos (*población destinataria*), en el marco del Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública (*instrumento legal referente para el despliegue de la política pública*), con el propósito de determinar sus alcances y limitaciones.

* La investigación da cuenta de los obstáculos que las licenciaturas-286 enfrentaron por parte del mundo escolarizado, en particular, de la reticencia ofrecida por los Colegios de Profesionistas. El caso de los empleadores es señalado únicamente.

Particulares

- Documentar la política pública de acreditación de conocimientos no formales en México, bajo el A286 de la SEP, de 2000 a 2008.
- En relación con el modelo y operación del A286, estudiar:
 - La incorporación de la acreditación de esos conocimientos a la agenda institucional
 - El diseño jurídico del A286 como respuesta a necesidades de acreditación
 - Los actores participantes (autoridad pública, instancia evaluadora y persona participante)
 - La implementación

e. Hipótesis de trabajo

En México, la *acreditación de conocimientos adquiridos por experiencia laboral y/o autodidactismo*, por la vía del Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública, entre 2000 y 2008, fue incremental⁴ (Lindblom, 1979) porque hubo obstáculos de insuficiencia institucional que no permitieron que lo previsto en su marco jurídico se realizara cabalmente. Esos problemas pueden provocar que el futuro de este tipo de políticas públicas de nivelación social⁵ sea incipiente e incierto.

f. Pregunta de investigación

¿Cuáles fueron los aciertos, alcances y límites del reconocimiento de aprendizajes adquiridos por experiencia laboral y/o autodidactismo en México, de 2000 a 2008, bajo el Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública?

⁴ Incremental: se alude a una política pública gradual, con características incrementalistas.

⁵ Es decir, brindar oportunidades, en un segundo momento, a las personas que no pudieron acreditar sus conocimientos en el primer tiempo escolarizado, es decir al inicio del ciclo vital, en el marco de la educación formal.

g. Contenido temático

La investigación consta de cuatro capítulos, en los cuales se expone y analiza la información relativa al tema sobre el cual versa cada uno de ellos. Al final de estos, asimismo, se ofrecen conclusiones capitulares que rescatan los aspectos más relevantes, además de incluir la opinión de la tesista. A continuación, se indica el nombre de cada uno de ellos y, en términos generales, su contenido.

Primero: *Marco teórico-metodológico*, presenta las tres categorías que son el respaldo teórico de la investigación: *igualdad de oportunidades* de Rawls, *capacidades para el desarrollo humano* de Sen, así como algunos aspectos del *institucionalismo*. Asimismo, se introduce la noción de subcapital de aprendizajes, como un derivado de los capitales cultural y social bourdianos. Luego, se argumenta que el enfoque de políticas públicas resulta ser la perspectiva idónea para abordar el tema de estudio, toda vez que mediante la división analítica de su propuesta es posible desagregar cuatro grandes etapas como lo son la gestación, formulación, implementación y evaluación de la iniciativa pública. A lo largo de la exposición tanto del respaldo teórico como de las etapas del ciclo de políticas públicas, se ofrece información del A286 con el objeto de establecer el diálogo entre el aparato teórico, la perspectiva analítica y el tema de la investigación. Luego, se expone por qué ésta es un estudio *de caso* y las técnicas de investigación utilizadas.

Segundo: *Aprendizajes formales, no formales e informales, en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida. Diversas aproximaciones conceptuales*, ofrece el estado de la cuestión respecto a este tipo de aprendizajes. Para ello, se presentan los planteamientos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como los habidos en el espacio latinoamericano. Cada planteamiento es acompañado por información estadística, misma que se describe y analiza conforme se va presentando. Posteriormente, se exponen las aportaciones de diversos autores acerca de esos aprendizajes y se termina con el tema sobre la educación mediante el enfoque por competencias (EPC).

Tercero: *Entorno en el que surge el Acuerdo Secretarial 286*, presenta y analiza información relativa sobre: el comportamiento del Sistema Educativo Nacional Escolarizado (SENE) en quince años, de 1995 a 2010; la población nacional y la población en edad escolar, la absorción y la eficiencia terminal, la población económicamente activa y no activa y su nivel de instrucción; la certificación de competencias referidas al mundo laboral y el rezago educativo. Al analizar la información anterior, el propósito principal del capítulo es identificar que en la población mexicana existe un subcapital de aprendizajes que podría ser acreditado por procedimientos instrumentados en el marco del A286.

Cuarto: *Análisis del Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública mediante la perspectiva del ciclo de políticas públicas*, describe, estudia y analiza la iniciativa de la autoridad pública para abordar el tema y el problema de la falta de procedimientos oficiales para acreditar aprendizajes autodidactas y/o adquiridos por experiencia laboral, su colocación en la agenda institucional, el diseño del A286, el modelo implementario y la implementación misma, de 2000 a 2008, así como los resultados obtenidos por los dos procedimientos de acreditación más visibles: el bachillerato general y las licenciaturas.

En ese capítulo también se presentan las valoraciones que seis personas informantes clave realizan sobre el propio A286, y que fueron obtenidas mediante el recurso de la entrevista semiestructurada. Las personas entrevistadas se constituyeron como informantes clave porque tres de ellas fueron titulares de las áreas de la SEP involucradas en el diseño y expedición del A286 y en su implementación. Dos personas fueron directores generales del CENEVAL y la otra persona es el director general en funciones de esa asociación civil. Las personas son:

Por parte de la SEP: Lic. Carlos Mancera Corcuera, Subsecretario de Planeación y Coordinación, de diciembre de 1994 a abril de 2001; Lic. Ignacio Villagordoa Mesa, Director General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR), área adscrita a la anterior subsecretaría, del 1º abril 1996 al 30 abril 2006; y Lic. Fernando C. Crespo Ortiz, quien desempeñó tres diferentes cargos en la DGAIR, primero fue Secretario Particular del Director General, del 1º noviembre 1996 al 30 septiembre 1998, luego

Director de Acreditación y Certificación (DAC), del 1° octubre 1998 al 30 abril 2006 y, finalmente, ocupó la propia DGAIR, del 1° mayo 2006 al 15 enero 2008.

Por parte del CENEVAL, los tres Directores Generales que lo han encabezado: Mtro. Antonio Gago Huguet, primer periodo, del 28 abril 1994 al 27 abril 1998, y segundo periodo, del 28 abril 1998 al 27 abril 2002; Dr. Salvador Malo Álvarez, del 28 abril 2002 al 27 abril 2006; y Mtro. Rafael Santiago Vidal Uribe, primer periodo, de abril 2006 a abril 2010, y segundo periodo que está en curso, de abril 2010 a abril 2014.

Por último, se exponen conclusiones generales sobre la educación / aprendizajes a lo largo de la vida, el contexto en el que surge el A286, así como sus alcances y límites, los resultados del bachillerato-286 y las licenciaturas-286 de 2000 a 2008, se abordan la hipótesis de trabajo y la pregunta que motivó la investigación y se presentan algunas propuestas.

Noviembre de 2011

Primer capítulo

1. Marco teórico-metodológico	Pág. 3
Introducción	3
1.1. Cifras contextuales para brindar apoyo a respaldo teórico	4
1.2. Igualdad de oportunidades e institucionalización	8
1.2.1. Igualdad de oportunidades y desarrollo humano	8
1.2.2. Institucionalización	14
1.3. Enfoque de políticas públicas	17
1.3.1. Gestación	21
1.3.2. Formulación	26
1.3.3. Implementación	30
1.3.4. Evaluación	32
1.4. Estudio de caso y aproximaciones metodológicas	36
1.5. Conclusiones capitulares	40
1.5.1. Relación entre igualdad de oportunidades, nivelación del terreno y aparición del A286	40
1.5.2. Acreditaciones A286 e institucionalismo	41
1.5.3. Políticas públicas con enfoque de derechos	42
1.5.4. Razones para promover el reconocimiento del subcapital de aprendizajes	43
1.5.5. Ciclo de políticas públicas para analizar el estudio de caso	44

1. Marco teórico-metodológico

Introducción

Este capítulo abre con la (1.1) presentación de cuatro cifras sociodemográficas clave en materia de educación: la inversión de la tendencia negativa a positiva en la población alfabeta de 15 años y más en México, a lo largo de 70 años, de 1940 a 2010 (Labastida Martín del Campo, 2009; INEGI, 2001; INEGI, 2011b); el promedio de años de escolaridad alcanzado por esa población en el último año (SEP, 2010); la eficiencia terminal por nivel escolar, de 1990 a 2010 (INEGI, 2011b; SEP, 2010); y la población de 15 años y más en rezago educativo, en el espectro de 40 años, de 1970 a 2010 (INEA, 2011a; INEA, 2011b; INEGI, 2001; INEGI, 2011b).

A partir de esas cifras, se exponen (1.2) tres categorías teóricas. La primera es la “igualdad de oportunidades”, inscrita en la teoría de la justicia de Rawls, que busca “nivelar el terreno” de las personas en desventaja –en desigualdad social– respecto a quienes no se encuentran en esa condición; mientras que la segunda es la de “capacidades para el desarrollo humano”, que Sen aporta a partir de aquella categoría rawlsiana.

Ambas categorías son el respaldo teórico de la investigación, ya que podría decirse que el A286 pretende ofrecer a las personas con conocimientos autodidactas y/o procedentes de la experiencia laboral la posibilidad de acreditarlos, como una oportunidad para la “nivelación del terreno”, ya que al reconocérseles sus capacidades puede favorecerse el desarrollo humano.

Luego, se expone la tercera categoría, la de “institucionalización” proveniente de enfoques recientes del institucionalismo. Dicha categoría sirve de apoyo teórico en la medida en que las acreditaciones del A286 han tenido que pasar por un proceso de institucionalización, como todo curso de acción que tiene lugar en el escenario público.

Posteriormente, se presenta la (1.3) perspectiva del ciclo de las políticas públicas, que la investigación recupera como vehículo para el estudio del A286. Tanto el respaldo

teórico como la perspectiva de análisis fueron elegidos en función de poder abordar el objeto de estudio.

Al final, se indica por qué la investigación es un (1.4) estudio *de caso*, qué tipo de concepción general y de finalidad tiene, y se señalan las aproximaciones metodológicas y fuentes de información utilizadas. Se cierra con (1.5) conclusiones capitulares.

1.1. Cifras contextuales para brindar apoyo a respaldo teórico

La educación es declarada como derecho fundamental de las personas sin excepción alguna y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos asienta que la educación básica tiene carácter obligatorio, gratuito y laico. Si bien es cierto que en el trayecto de 70 años, de 1940 a 2010, el porcentaje de la población alfabeta de 15 años de edad y más ha aumentado en 50.5 puntos porcentuales, tal y como se muestra en la tabla siguiente, el promedio de escolaridad en 2010 fue de 8 años, es decir, equivalente a tener acreditado el segundo año de secundaria.

Tabla 1. México, población alfabeta de 15 años y más y promedio de escolaridad, 1940-2010

Año	Población de 15 años y más	
	Población alfabeta (%)	Promedio de escolaridad (%)
1940	41.8 ¹⁾	---
1970	74.2	3.4
1990	87.4	6.6
1995	89.3	7.2
1997	89.4	7.4
2000	90.3	7.6
2005	91.5 ²⁾	8.1 ²⁾
2010	92.3 ²⁾	8.6 ³⁾

INEGI, 2001: 130.

1) Labastida Martín del Campo, 2009: 110.

2) INEGI, 2011b: cuadros 4.1 y 4.9.

3) SEP, 2010: 16.

En el país, quienes logran ingresar a cualquier nivel del Sistema Educativo Nacional (SEN) no siempre tienen la certeza de poder concluirlo para continuar con el inmediato superior, es decir, buena parte de la población tiene *estudios truncos* como puede inferirse de la eficiencia terminal ilustrada en este cuadro:

Tabla 2. México, eficiencia terminal por nivel escolar, 1990-2010

Nivel escolar	Año / porcentaje							Incremento 1990-2006
	1990	1995	1997	1998	2000	2006	2010	
Básico: Primaria	70.1	80.0	84.9	85.8	86.3	92.1	94.3*	24.2
Básico: Secundaria	73.9	75.8	75.3	76.1	74.9	78.8	81.6*	7.7 1998-2000: - 1.2
Medio superior: Bachillerato	60.1	58.1	58.9	58.1	59.3	61.8	62.2*	2.1 1990-1995: -2

INEGI, 2011b: cuadro 4.9.

* SEP, 2010: 125-166.

En la tabla 2 puede notarse que en 20 años la primaria aumentó su eficiencia terminal en 24.2 puntos porcentuales, mientras que la secundaria únicamente lo hizo en 7.7 y el bachillerato la incrementó en 2.1 puntos porcentuales. Esto significa que durante el periodo la eficiencia terminal de la primaria pudo crecer en 16.5 puntos porcentuales más que en la secundaria, en tanto que la del bachillerato se mantuvo abajo respecto al crecimiento de la primaria, con 22.1 puntos porcentuales, y de la secundaria, con 5.6 puntos.

Asimismo, se observa que conforme aumenta el nivel escolar, la eficiencia terminal descende. Ello refleja la incapacidad de las instituciones educativas para retener a las personas matriculadas en cada nivel educativo de la educación formal, asociada, posiblemente, a factores económicos desfavorables en la ida de los estudiantes.

La tabla siguiente alude a la población (i) sin instrucción, (ii) con primaria incompleta o (iii) completa y con secundaria incompleta, que en su conjunto es la población de 15 años y más en rezago educativo. Si bien es cierto que en cuarenta años, de 1970 a 2010, el rezago se redujo en 50 puntos –siendo el abatimiento más importante de 29.06 puntos en los primeros veinte años, de 1970 a 1990--, en el año 2000 poco más de la mitad de la población se encontraba en esa condición. Según el Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI, 2011b), el rezago educativo es de poco más del 40 por ciento.

Tabla 3. México, población de 15 años y más en rezago educativo, 1970-2010

Año	Población total	Población de 15 años y más			
		Total	% a)	En rezago educativo	% b)
1970	48 225 238	25 938 558	53.78	23 526 256	90.69
1990	81 249 645	49 610 876	61.05	30 575 428	61.63
1995	91 158 290	58 681 726	64.37	34 440 015	58.68
2000	97 014 867	63 672 367	65.63	32 636 000	51.25
2005	103 263 388 1)	72 054 958* 2)	69.78	33 502 881 2)	46.49
2010**	112 336 538 1)	78 423 336 1) y 3)	69.81	31 900 157 3)	40.68

a) Respecto a la población total.

b) Respecto a la población total de 15 años y más.

INEGI, 2001: 4-130, cifras duras.

1) INEGI, 2011b: cuadros 2.3 y 4.1.

2) INEA, 2011a.

3) INEA, 2011b.

* INEGI, 2011b: cuadro 4.1, publica la cifra de 68 802 564.

** Observación: los datos del INEA (2011b) de este año no coinciden con los datos de esa misma institución utilizados en la Tabla 25, apartado 3.7 del tercer capítulo.

Las cifras de las tres tablas anteriores denotan que aunque el derecho a la educación está considerado en la legislación constitutiva de México un buen porcentaje de personas no puede ejercerlo; así, la exigibilidad de la educación como derecho fundamental no cuenta con el entorno fáctico para su ejercicio.

Asimismo, dichas cifras expresan la falta de capacidad pública para responder a la exigibilidad de ese derecho. Ante ello, la respuesta de los gobiernos ha sido la instrumentación de medidas opcionales encaminadas hacia la nivelación del terreno, a fin de que las personas que en la primera oportunidad, es decir la formal, no pudieron ejercer el derecho a recibir educación en edad escolar bajo el sistema escolarizado áulico, puedan tener opciones de acreditación en una segunda oportunidad.

La primera y segunda oportunidades de acreditación, identificadas así por esta investigación, pueden ser explicadas de la manera siguiente. En México, la educación formal es impartida en el marco del Sistema Educativo Nacional (SEN) con las características siguientes: (i) en edad escolar, (ii) mediante ciclos escolares determinados, (iii) de manera presencial áulica, con la participación del profesor y los estudiantes bajo la dinámica de enseñanza-aprendizaje, así como (iv) de conformidad a planes y programas de estudio autorizados y reconocidos por la SEP o por instituciones educativas autónomas reconocidas por la autoridad pública. Al reunir esas cuatro condiciones, la educación formal constituye el primer momento o la primera

oportunidad que una persona tiene para recibir educación en instituciones escolarizadas públicas o privadas, con la finalidad obtener los certificados que así lo avalen.

En función de la educación básica obligatoria, conformada por los niveles de primaria y secundaria, se define el rezago educativo, el cual implica cuatro condiciones: se trata de (i) la población de quince años y más que (ii) no tiene instrucción, (iii) tiene primaria incompleta o (iv) completa y con secundaria incompleta. Así, una persona con alguna de estas condiciones se encuentra en rezago educativo y se considera que no pudo ejercer su derecho a la educación obligatoria. El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) atiende gratuitamente a personas en rezago educativo que deseen participar en su Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), a fin de que puedan acreditar la primaria y, posteriormente, la secundaria.

Entonces, en México la educación obligatoria supone cursar escolarizadamente, en tiempo y forma, hasta el tercer año de secundaria y acreditar ese nivel con la obtención del certificado terminal; no contar con él ubica a un individuo en situación de rezago educativo. Los servicios gratuitos que ofrece el INEA son, pues, una segunda oportunidad que la autoridad pública ofrece como medida de nivelación educativa y con la mira de abatir el rezago educativo.

La definición oficial del rezago educativo marca como punto limítrofe la educación secundaria, es decir, quien porta el certificado terminal de ese nivel no se encuentra dentro de esa segmentación. Este límite es importante debido a que las personas que (i) no cuentan con educación media superior o bien tienen estudios truncos en este nivel, así como quienes (ii) no tienen educación superior o tienen estudios truncos en este nivel, no son consideradas oficialmente dentro de la población en rezago educativo.

Los casos de estudios truncos de educación media superior y superior son entendidos oficialmente en términos de ineficiencia terminal. Las personas en esas condiciones que pretendan participar en una segunda oportunidad de acreditación, pueden acudir a las ofertas de educación abierta y abierta a distancia de instituciones públicas o privadas, lo que implica tener un servicio gratuito o sufragado por el interesado, respectivamente.

Para lo anterior, existe la educación abierta y la abierta a distancia. La preparatoria y/o el bachillerato y ciertas licenciaturas pueden cursarse de conformidad a los planes y programas de estudio escolarizados, en edad escolar o no, fuera del aula educativa y dentro o fuera de la temporalidad exigida por la educación formal. El principal referente es que la educación abierta y la abierta a distancia se acreditan bajo los mismos programas y planes de estudio de la educación formal y, según el caso específico, pueden ser consideradas la primera o la segunda oportunidad de acreditación.

Desde su creación hasta la fecha, el A286 ha sido una segunda oportunidad de acreditación con rutas diferentes a las de la educación formal y sus costos han sido sufragados por las personas interesadas en participar en ellas, tal y como se verá en el cuarto capítulo. Cabe adelantar que por el A286 se acreditan los conocimientos que en acto tiene una persona, sin importar cómo hayan sido adquiridos. No obstante, es posible que en el futuro los procedimientos del A286 se incorporen, también, como primera oportunidad de acreditación.

Puede concluirse que en México las segundas oportunidades de acreditación podrían constituir una alternativa de nivelación en el entorno de la desigualdad socioeducativa.

1.2. Igualdad de oportunidades e institucionalización

1.2.1. Igualdad de oportunidades y desarrollo humano

El eje toral de la teoría de la justicia de Rawls descansa en dos principios que conceden derechos y deberes básicos a la ciudadanía: por una parte, cómo asignar derechos y deberes básicos y, por la otra, cómo distribuir cargas y beneficios sociales (Suárez Íñiguez, 2005: 36).

Esta teoría persigue “la justicia como equidad” propia de “una sociedad bien ordenada”; lo cual supone la concurrencia de principios abogables por las personas en una situación de “igualdad inicial”, toda vez que a partir únicamente de la igualdad pueden ponerse de acuerdo y decidir con imparcialidad. No obstante, hay desigualdades que la autoridad y

la ciudadanía deben atender, para lo cual Rawls establece los dos principios fundamentales de la manera siguiente:

1. Toda persona tiene igual derecho a un régimen plenamente suficiente de *libertades básicas iguales*, que sea compatible con un régimen similar de libertades para todos. 2. Las desigualdades sociales y económicas han de satisfacer dos condiciones. Primero, deben estar asociadas a cargas y posiciones abiertas a todos en las condiciones de equitativa *igualdad de oportunidades*; y segundo, deben procurar *el máximo beneficio de los miembros menos aventajados* de la sociedad. (...) Aceptar los principios de la justicia equivale, dirá Rawls, a suscribir una determinada noción del *bien común* [cursivas de la autora] (Camps, Victoria, Introducción, en Rawls, 1996: 11-13).

La concepción de justicia como equidad consiste en la aplicación práctica de la justicia según el caso específico. De tal manera, el ejercicio democrático se logra cuando se asocia el principio de justa igualdad de oportunidades con el principio de diferencia que existe entre las personas de una sociedad (Rawls, 1979: 80). Por lo tanto, el propósito de *nivelación del terreno* rawlsiano implica que "... el orden social no ha de establecer y asegurar las perspectivas más atractivas de los mejor situados a menos que el hacerlo vaya en beneficio de los menos afortunados" (Rawls, 1979: 81).

El pensamiento de Sen converge con la concepción rawlsiana de la justicia como equidad, pero con una orientación sustancialmente diferente. Él sostiene que el concepto de la "justicia como equidad" de Rawls es un conjunto de principios de justicia que demandan que la conducta de las personas se acople en su totalidad a ellos y, únicamente sí y solo si este ajuste se cumple, es decir si el comportamiento de las personas se apega apropiadamente a dichos preceptos, habrá justicia.

De forma diferente, Sen propone que es posible aspirar a la justicia a partir de juzgar cómo puede reducirse la injusticia a fin de, válgase la redundancia, avanzar hacia aquélla. En vez de perseguir la caracterización de las sociedades idealmente justas, como sucede en la teoría rawlsiana, la propuesta de Sen es mirar las vidas que las personas son capaces de vivir en realidad y con dignidad; entonces, el acento se coloca en las vidas reales de las personas reales para evaluar si viven con justicia y en entornos

justos⁶; de no ser así, la justicia con equidad deberá orientarse a nivelar el terreno de esos grupos de personas para que puedan desarrollar sus capacidades, según sus propios valores y no los externos a ellos. En torno a esta idea central gira la propuesta de “capacidades para el desarrollo humano” (Sen, 2010:16):

El enfoque de la capacidad se concentra en la vida humana y no solo en algunos objetos separados de conveniencia, como ingresos o mercancías que una persona puede poseer, los cuales se consideran con frecuencia, en especial en el análisis económico, como los principales criterios del éxito humano. En efecto, el enfoque propone un cambio de énfasis que pase de la concentración en los *medios* de vida a la concentración en las *oportunidades reales* de vivir (Sen, 2010: 264).

La perspectiva de Sen no separa la elección y la acción individuales del entorno social. No asume dicha desvinculación, toda vez que las clases de vida que las personas pueden vivir dignamente en función de sus valores, aportan influencias a sus sociedades tanto como las reciben de ellas⁷.

Hasta este momento se tiene, por una parte, la teoría rawlsiana que se esfuerza por lograr la convergencia de dos valores determinantes presentes en el mundo de la última posguerra mundial: la libertad y la igualdad. Este intento teórico es significativo ya que el bloque occidental democrático enarbó la libertad como valor máximo de su modelo social, en tanto que el bloque comunista fundó la organización de sus sociedades con base en el principio de igualdad. Así, la teoría rawlsiana trata de compaginar el derecho individual con la realización de la sociedad y es en esta última donde también tienen lugar los derechos de la persona. El derecho fomenta, entonces, los derechos individuales, garantiza la convivencia en el espacio social y da cabida, también, no hay que olvidarlo, al mundo de las interacciones económicas (Colom y Domínguez, 1997: 17-18).

⁶ Sen afirma que la justicia perfecta simplemente no existe y lo ilustra con varios ejemplos, uno de ellos es: “Con frecuencia admitimos que algunos cambios observables (como la abolición del apartheid) reducirán la injusticia, pero incluso si tales cambios se ponen en práctica con éxito, no tendremos nada que podamos calificar como justicia perfecta. Las preocupaciones prácticas, no menos que el razonamiento teórico, parecen exigir un cambio radical de rumbo en el análisis de la justicia” (Sen, 2010: 16).

⁷ En este contexto, Sen cita a Marx, *Manuscritos de economía y filosofía*. “La cuestión fundamental fue planteada con admirable claridad por Karl Marx hace más de siglo y medio: ‘lo que hay que evitar ante todo es el restablecimiento de la sociedad como una abstracción con respecto al individuo’” (Sen, 2010: 275).

Por otro lado, Sen rescata el término “desarrollo” y lo asocia a la calidad de “humano” inherente al individuo, portador éste de derechos. Con base en esta asociación, su teoría ha servido para la configuración del Índice de Desarrollo Humano (IDH), diseñado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1990. En parte, este índice ha proporcionado, a través de diferentes indicadores, información que puede ser útil para conocer el estado que guardan los países del mundo en las materias de demografía, educación, trabajo digno, economía, vivienda y entorno urbano y rural, ambiente, procesos democráticos y libertades civiles, entre las más significativas.

Como se verá más adelante, el capítulo segundo acude a la selección de diferentes indicadores del IDH contenidos en el Informe sobre Desarrollo Humano 2010 del PNUD, para fundamentar algunos argumentos de la propuesta de la educación a lo largo de la vida.

En este punto, se puede reflexionar sobre qué ha implicado conceptualmente el término de desarrollo. En el siglo veinte tuvieron lugar cuatro diferentes formas de entenderlo: durante los primeros 65 años, el desarrollo fue concebido primordialmente como crecimiento económico; posteriormente, por 15 años, de 1965 a 1980, estuvo vinculado con las ideas de bienestar y desarrollo social, para luego dar cabida a un periodo decenal, de 1980 a 1990, donde su acepción se dio en términos de aspiración desde la lucha contra la pobreza, como posibilidad de ser sustentable, siendo la democracia su vital impulsora; y, por último, de 1990 a 2000, ha sido asociado a la persona misma, en su carácter de desarrollo humano (Valverde Viesca, 2009: 78). Esta última concepción ha prevalecido en la primera década del siglo actual. Así, es posible entender que:

... las transformaciones relativas a la noción de desarrollo van de la mano con la creación de una serie de componentes que sustentan su utilización. Ello implica que las reglas formales e informales establecidas para estructurar una serie de limitaciones que orienten y perfilen el devenir de las sociedades, en este caso, el andamiaje institucional en torno al concepto de desarrollo, pueden modificarse en un periodo determinado (Valverde Viesca, 2009: 79-80).

Al seguir a Valverde, es posible afirmar que la noción de desarrollo humano de Sen se da en el tiempo del neoliberalismo económico, no necesariamente para coincidir con sus fines, sino, tal vez, para proponer pautas de acción orientadas al desarrollo de las personas, según sea su posición inicial, a partir del reconocimiento de la existencia de ese estadio económico.

En términos generales, hasta aquí se ha visto que la equidad es el vehículo para operacionalizar la justicia, para impartirla según el caso concreto de las personas o grupos de personas y que, para ello, hay que poner en perspectiva la igualdad de oportunidades a través de la nivelación del terreno, de tal forma que las personas puedan desarrollar sus capacidades según su entorno social específico.

Así, las líneas teóricas de Rawls y Sen van de la mano con el tema de la investigación, debido a que el A286 es un recurso de acreditación de conocimientos orientado a la igualdad de oportunidades. Al reconocer los aprendizajes autodidactas y los obtenidos por experiencia laboral, el A286 se ofrece como alternativa de nivelación del terreno que puede apoyar el desarrollo de las personas.

Ahora bien, si los conocimientos resultantes de la práctica autodidacta y laboral siempre han existido según la particularidad de los contextos histórico-sociales, ¿por qué hasta hace poco surgió la propuesta de reconocerlos oficialmente?

Es posible responder esa interrogante señalando tres motivos: primero, el modelo económico de libre mercado propio de la globalización contemporánea requiere la capacidad de aprendizajes instalada sea visible para su posible utilización estratégica; segundo, el espectro educativo se ha ampliado, se ha redimensionado, ahora va más allá de los muros de la educación formal y tiene lugar en una temporalidad abierta, según las necesidades, posibilidades reales e intereses del estudiante; y, en último lugar, por las nuevas dinámicas poblacionales a nivel planetario, expresadas en las migraciones de contingentes procedentes de zonas periféricas a países desarrollados, así como en la extensión de la esperanza de años de vida al nacer, lo que deriva en sociedades con alto porcentaje de individuos de la tercera edad. Por estos tres motivos, desde esta perspectiva, el mundo contemporáneo asiste a la flexibilización de la educación y del

reconocimiento de los aprendizajes y, por ello, se requieren nuevos esquemas de acreditación.

Estos tres factores reflejan cómo el mundo escolarizado y la estrechez o ampliación de los sistemas educativos están asociados a las diferentes conceptualizaciones políticas y, por tanto, a las diversas ofertas de política educativa, y cómo sus cambios han estado aparejados a las transformaciones sociales y a las expectativas e imperativos económicos⁸ (Paredes Grosso, 1974, en: Colom y Domínguez, 1997: 23).

En este orden de ideas, como un desagregado del capital social y del cultural bourdianos*, sería posible introducir y precisar el concepto de “subcapital de aprendizajes” que podría consistir en los conocimientos acumulados por y en las personas durante su ciclo vital, provenientes de la interacción entre los conocimientos obtenidos escolarizadamente o en otros cursos, las vivencias y sistemas de creencias personales y sociales, el autodidactismo, la experiencia laboral, las prácticas culturales, la influencia de los medios de comunicación y el uso de nuevas tecnologías –sin importar que una persona en particular reúna esos factores total o parcialmente-, que aunados a la toma de conciencia sobre sus existencias individuales y sociales o a la falta de ella, les faculta en diferentes grados resolver desafíos y enfrentar conflictos en su vida personal, interpersonal, familiar, comunitaria, laboral y ciudadana.

De tal manera, en el espacio social hay diferentes capitales acumulados que en su conjunto constituyen el capital total, el cual se desagrega, según la conceptualización bourdiana, en distintos capitales -social, cultural, simbólico y económico⁹. A nivel

⁸ Husen (1973) sostiene que la evolución de los sistemas educativos invariablemente ha estado ligada a las necesidades económicas. La primera época, siglo XIX y principios del XX, la inteligencia se percibía como cualidad hereditaria y condición para el logro escolar. Las oportunidades formativas se brindaban según el nivel socioeconómico y la raza de las personas; como resultado se tenían sociedades conformadas por clases sociales claramente determinadas e impenetrables, en las que la escuela reproducía ese orden. El capitalismo en ciernes hizo que paulatinamente se incorporaran valores democráticos que políticamente otorgaron a la escuela posibilidades funcionales, mismas que promovieron la idea de que las aptitudes de las personas podrían reflejarse en el logro escolar. Posteriormente, concluye el autor, el desarrollo abierto del capitalismo necesitó cada vez personas más capacitadas en los puestos de trabajo, entonces se concibió al sistema escolarizado como ámbito formativo de las necesidades requeridas, por lo que el discurso político exaltó el carácter compensador de las diferencias sociales (Husen en Colom y Domínguez, 1997: 24).

* Ver nota pie de página número 9.

⁹ “(El) social es el agregado de los recursos actuales o potenciales de que (una persona) dispone por pertenecer a un grupo y por la red social más o menos institucionalizada que se disfruta por esa pertenencia. (El) cultural, expresado en tres formas: incorporado a las disposiciones mentales y corporales, objetivado en forma de bienes culturales, (e) institucionalizado, por estar reconocido por las instituciones políticas, como en el caso de los títulos académicos. (El) simbólico, el que se logra reunir después de la adquisición de los otros capitales. Es el prestigio acumulado o poder

nacional, las autoridades se reservan el derecho de reconocer, concentrar y manejar dichos capitales volviéndose poseedoras del “metacapital”, y regulan las “tasas de cambio” entre ellos, lo que confiere relaciones de fuerza a sus portadores, es decir, poder a unos capitales sobre otros y sobre sus poseedores. En la actualidad, se impone la necesidad de reconocer el subcapital de aprendizajes en función del libre mercado propio de la globalización, la ampliación del espectro educativo y las nuevas dinámicas poblacionales a nivel mundial.

En este sentido, a escala global hay un interés fomentado por el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por acreditar el subcapital de aprendizajes y hacerlo visible mediante certificados oficiales. A nivel nacional, varios países han considerado instrumentar vías de acreditación para reconocer aprendizajes obtenidos más allá de la educación formal recibida en los primeros años del ciclo vital de las personas, como se verá en el segundo capítulo.

1.2.2. Institucionalización

En el caso mexicano, a partir del año 2000, el recurso legal para la acreditación de conocimientos allegados por autodidactismo y/o experiencia laboral y sus procedimientos específicos, han estado sometidos a un recorrido de institucionalización. Por ello, se considera pertinente referir algunos rasgos centrales del institucionalismo.

Por su parte, el análisis institucional de Lourau sostiene que las formas sociales visibles por estar dotadas de una organización jurídica y/o material son denominadas instituciones (Lourau, 2007: 9-10). Todas ellas tienen un arreglo normativo a partir del cual son instituidas y, al estarlo, dejan de lado aspectos o asuntos de la vida personal o pública que no adquirieron el carácter de institucional. Por lo tanto, hay dos ámbitos separados y separadores: uno que incluye las reglas instituidas y otro, afuera, que

adquirido. (...) (Finalmente, el) capital económico es el socialmente reconocido como capital, como medio para ejercer el poder sobre recursos o personas sin necesidad de ocultar esta dominación para que sea legítima y con derechos definidos” (Colina Escalante y Osorio Madrid, 2004: 38-39).

excluye los aspectos o asuntos que no fueron considerados por el arreglo institucional (Lourau, 2007: 28). De tal manera que:

La unidad de una organización consiste, por un lado, en un ordenamiento específico de las funciones sociales en torno a una función oficialmente privilegiada y, por el otro, en la exclusión oficial de algunas otras funciones, que entonces pasan a ser latentes, accidentales o informales (Lourau, 2007: 14).

Así, hay un orden instituido que excluye todo lo que no se encuentra explicitado en sus acuerdos institucionales. En algún momento en el tiempo, el orden instituido puede desaparecer, modificarse o cambiarse por un nuevo orden instituyente.

Lourau expone que en la vida individual o pública hay personas, grupos de personas, nuevas leyes, preceptos o normas e iniciativas que son *instituyentes* de algo que antes no tenía carácter oficial. Ello puede darse porque hay una mínima o suficiente *capacidad instituyente*, de tal manera que es posible que surja una *institución* que, a su vez, tendrá que *institucionalizarse* en el tiempo y que para lograrlo podrá recurrir a *nuevas capacidades instituyentes*¹⁰.

En el proceso de institucionalización visto como un todo, los ordenamientos legales son un componente instituyente fundamental, pero no los únicos: si bien es cierto que un diseño legal determina buena parte de la institucionalización, ya que si es acertado favorece la puesta en marcha de la iniciativa de que se trate, la gran cadena de sucesos habidos en la implementación define la capacidad instituyente de esa iniciativa. Así, “... los análisis de los viejos institucionalistas tenían un fuerte elemento normativo (que fue) un blanco de ataque de los reformistas disciplinarios de las décadas de 1950 y 1960 (los neoinstitucionalistas), quienes abogaban por... una disciplina que se ocupara principal, si no exclusivamente, de los hechos” (Peters, 2003: 26). El neoinstitucionalismo, por tanto, se propone estudiar los hechos reales con su característica principal: la falibilidad.

¹⁰ El autor afirma que Rousseau instala el análisis de las instituciones, que en lo sucesivo será continuo, a partir de su intento de separar a través del método inductivo las estructuras de todo sistema social por la vía del *contrato*, figura nominal para que tenga lugar el pacto, el acuerdo, los consensos (Lourau, 2007: 25).

El orden instituido implica dos actividades anteriores, observadas por el institucionalismo histórico: analizar cómo las ideas emanan, evolucionan, se transforman y se plasman en instrumentos para materializarlas; además de advertir cómo los actores introyectan esas ideas y las cristalizan en instrumentos a fin de exteriorizarlas y ejecutarlas (Valverde Viesca, 2009: 62).

De tal manera y con el tiempo, el uso de los instrumentos instituidos genera nuevas experiencias en dos partes: en la organización oficial responsable del funcionamiento de esos instrumentos e inicia, también, en el público usuario el tejido de “la producción colectiva de significados y la generación de experiencias de significado¹¹” (Gutiérrez Serrano, 2009: 44). En otras palabras: los instrumentos instituidos tienen probabilidades de institucionalizarse si el actor oficial que los administra e implementa reconoce en ello sentido público real y, lo más importante, si las personas destinatarias encuentran sentido en participar en ellos y si el producto final obtenido les significa valor y utilidad, inmediatos y/o con el paso del tiempo.

Desde una óptica constructivista, Berger y Luckmann sostienen que “toda actividad humana está sujeta a la habituación (y que)... empíricamente, la parte más importante de la habituación de la actividad humana se desarrolla en la misma medida que su institucionalización” (Berger y Luckmann, 1991: 74 y 75). Otra perspectiva complementaria es la que ofrece Jepperson al aseverar que “la institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo” (Jepperson, 1999: 195).

Este apartado cierra con la definición de institución, acaso la más aceptada del pensamiento neoinstitucionalista, con la que North apertura su obra más conocida: “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 2006: 13). Esas pautas o reglas “definen qué posición ocupa cada uno de los actores en sus relaciones recíprocas, cómo se accede a dichas posiciones, qué recursos y actividades están disponibles y cuáles no lo están” (Vallès, 2010: 171).

¹¹ Se trata de una extrapolación argumentativa, dado que la autora ubica ambas categorías en el contexto de las comunidades especializadas en investigación educativa y producción de conocimiento.

En este sentido, el A286 define los procedimientos para la acreditación de aprendizajes adquiridos por autodidactismo y/o experiencia laboral. Esas reglas serán jugadas por varias organizaciones, cada una con reglas intrainstitucionales, siendo la SEP la autoridad pública, el CENEVAL –asociación civil dentro del marco del derecho privado- la instancia evaluadora, y el sustentante es el actor interesado en participar en los procedimientos de acreditación, mismo que sufraga los gastos de evaluación.

1.3. Enfoque de políticas públicas

La selección temática que en esta sección se presenta fue hecha con la mira de poder dialogar con el contenido del capítulo cuarto, es decir, con el estudio del A286 visto desde la perspectiva de las políticas públicas.

Esta investigación parte de la consideración teórica de que las políticas públicas estudian “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y, en consecuencia, es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoenig, 1992: 7 y 89), toda vez que tienen la facultad de proponer y desplegar “una intervención para alterar alguna circunstancia o un modo de conducta” (Landau, 1977: 278).

Estos dos puntos de partida teóricos fueron escogidos porque el primero, el de Meny y Thoenig, ubica elemental y claramente a los dos actores generales involucrados en toda iniciativa pública: la figura de la autoridad pública, su inmanente investidura de poder público, y la sociedad como impulsora de la legitimidad gubernamental desde la cual se accionan las intervenciones públicas con el propósito siempre práctico, dice Landau, de modificar circunstancias y conductas.

En el caso de la región latinoamericana y, en particular, en México, esa claridad teórica está obligada a ser matizada debido a la condición precaria de sus ciudadanías y a la insuficiente legitimidad de los gobiernos. Se trata de una condición de estar a medias en los dos lados de la escena pública. Si bien es cierto que las políticas públicas pueden ofrecer cursos de acción específicos encaminados a modificar circunstancias públicas, la

pretensión de participación ciudadana efectiva que acompaña a la justificación de actuar por políticas públicas casi no se cumple en la región.

Aguilar Villanueva sostiene que al hablar de políticas públicas se:

... disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno. Y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que el gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos (Aguilar Villanueva, 2003a: 36).

No obstante las afirmaciones anteriores de Aguilar Villanueva, puede decirse que en México la disminución del protagonismo gubernamental es casi imperceptible. El gobierno continúa siendo el promotor de las iniciativas públicas. Por lo tanto, el actuar por políticas públicas no ha involucrado necesariamente la participación ciudadana que se apunta en el discurso.

Asimismo, existen dos posturas teóricas sobre la competencia del Estado en la política social, en el marco del redimensionamiento de lo público y lo privado.

La primera postura puede ejemplificarse en México. En este país, el tránsito de la actividad pública basada en grandes planes sexenales hacia el uso de políticas públicas específicas corre paralelo a la resignificación de los ámbitos público y privado. Generalmente, los temas relativos a la educación se han concebido como parte de la política social que junto con otro tipo de políticas –fiscal, urbana, territorial, por ejemplo– caracterizaron la intervención política del Estado. En virtud de que actualmente las fronteras entre los espacios público y privado se están resignificando, la injerencia estatal en política social se ha deslizado, más o menos, hacia un nuevo paradigma representado por “el *gerenciamiento* de la política social, bajo los principios de la privatización, desregulación, focalización y descentralización, es decir con nuevos conceptos que constituyen el par dialéctico de los anteriores como son el control gubernamental, el universalismo, la centralización, etc.” (Martínez Martínez, 2001: 73).

En torno al papel que desempeña la privatización en el replanteamiento de lo público y lo privado, en particular Starr indica que hay dos formas de privatización:

(...) la primera es la privatización de las participaciones individuales que consiste en la apropiación de un individuo o grupo particular, de algún bien que antes estaba a disposición de toda la comunidad. La segunda es a privatización de las funciones en la que el Estado se retira de algunas funciones y en realidad se despoja de instituciones enteras (Sánchez González, 2004: 270-271).

En cuanto a la segunda postura, con direccionalidad opuesta a la anterior, Cunill Grau considera que hace no más de 15 años, en la región latinoamericana se ha empezado a hablar de políticas públicas con enfoque de derechos (PPED) luego de reconocer tres situaciones: los resultados negativos de las políticas focalizadas para tratar la pobreza extrema; el distanciamiento creciente entre los sectores medios de la población y la prestación de servicios sociales, cuyo origen se debe básicamente a la privatización de la educación y la salud¹²; y la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las economías nacionales en el marco de la globalización, según la apreciación de la CEPAL (Cunill Grau, 2010: 43).

En ese sentido, ha resurgido el planteamiento que intenta reasignar al Estado la obligación efectiva de los derechos sociales de las personas. La propuesta implica la formación de una ciudadanía social para reactivar a través del diseño y operación de políticas públicas, las sociales en concreto, la prestación de servicios de educación y salud, así como el acceso al trabajo digno y justamente remunerado. De cierta forma, es posible observar cierta convergencia entre las PPED y la propuesta de Sen sobre el desarrollo humano. Así, las políticas públicas con enfoque de derechos involucran cinco principios:

¹² Nohlen habla sobre la hipótesis del déficit social, en la cual el neoliberalismo no ha podido liquidar la “deuda social” con sus programas asistenciales; al contrario, transformó a los ricos en más ricos y a los pobres en más pobres y, en específico, condujo a grandes sectores medios a la miseria. Esta creciente situación de pobreza y la desigualdad social que acentúa no hacen posible la consolidación de la democracia en los países latinoamericanos (Nohlen, 2006: 32).

La literatura especializada coincide en reconocer que los principios sobre los que se fundan las políticas públicas con enfoque de derechos, además de la universalidad, incluyen la exigibilidad, la participación social, la integralidad y la progresividad. (Asimismo), los principios de la universalidad, igualdad y no discriminación también suponen favorecer expresamente a los sectores medios que, no estando estrictamente en los rangos de la pobreza, experimentan sus efectos (Cunill Grau, 2010: 46-47).

En consecuencia, es entre estos dos terrenos, por una parte, la admisión de una participación ciudadana precaria y el aún alto auspicio gubernamental en materia de políticas públicas y, por la otra, el surgimiento de PPEd, que esta investigación ubica en México el reconocimiento oficial de conocimientos autodidactas y por experiencia laboral, por la vía del A286.

Para proceder al análisis del ciclo de políticas públicas se consideran varias etapas que para fines de la presente investigación son cuatro¹³, mismas que consisten en varias fases y componentes.

La primera etapa es la de gestación, con sus fases interdependientes de identificación del problema por distintos actores; el tránsito del problema del ámbito privado al público, es decir, la transformación de necesidades de particulares a demanda pública; la inclusión del tema en la agenda institucional; y la definición del problema público. El componente de esta etapa es la interacción para la negociación, acuerdo o consenso.

Luego, la etapa de formulación cuyas fases son la definición de criterios para el abordaje del problema; la identificación de opciones diferentes para su tratamiento; la estimación en el tiempo de dichas opciones, incluyendo la viabilidad financiera y social, así como la evaluación ex-ante, de carácter cualitativo y cuantitativo; la decisión; y el diseño organizacional-administrativo. La evaluación concomitante forma parte de esta etapa. Los componentes de esta etapa son las previsiones y decisiones intragubernamental e interinstitucional.

¹³ De acuerdo con el Seminario de Políticas Públicas impartido por el Dr. Pedro Moreno Salazar en el Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Ciudad Universitaria, en segundo semestre de 2010 y el primero de 2011.

En tercer término, la etapa de implementación consiste de las fases de análisis de los actores, análisis del modelo implementarlo, estimación de la logística, la viabilidad política y el monitoreo. La acción propiamente dicha y la gestión de los recursos son sus componentes. Finalmente, se encuentra la etapa de evaluación general con su fase precisa de evaluación ex-post, siendo su componente el juicio o sentencia.

En situaciones reales, “‘las ‘etapas’ pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. (...) En suma, la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal” (Aguilar Villanueva, 2003c: 15) e, igualmente, pueden estar sujetas a la condición de falibilidad. A continuación, desde la teoría, se alude a cada una de las etapas antes mencionadas.

1.3.1. Gestación

El origen de una política pública supone la existencia de un problema que es detectado por algún actor público o privado, y en virtud de ello la definición del problema puede permitir estructurar el argumento de la propuesta (Bardach, 2008: 17). El actor que identifique un problema social, lo presente a la autoridad y ésta lo reconozca como tal, puede ser el primero, más no el único en número y tiempo, en bosquejar los términos para su discusión y abordaje (Jones, 1971, en Parsons, 2009: 119).

Generalmente, antes de ser concebido como problema, el asunto es percibido como tema. En este sentido, Bardach sostiene que la retórica del tema puede ser suministrada por el ciudadano, quien coloca la primera información sobre algún problema utilizando un discurso mediante el cual expresa algo aún inexacto (Bardach, 2008: 17).

Por su parte, Parsons anticipa que a muchas personas les podría parecer que el tema es significativo y estar de acuerdo en ello, pero eso no sugiere que lo estén sobre la definición exacta del problema (Parsons, 2009: 119).

Aunado a lo anterior, también surge el cuestionamiento sobre qué clase de problemas privados o sociales son plausibles de ser tratados por la autoridad pública, cómo el problema transita del ámbito privado al público, o del ámbito social al reconocimiento por la autoridad oficial. En ese sentido, Bardach asevera que la “materia prima” de los problemas públicos son las manifestaciones de congoja, disgusto y molestia de una parte de la ciudadanía y para su consideración puede estimarse la “extensión, intensidad y calidad” del sentir ciudadano (Bardach, 1998: 221-222).

Es oportuno reseñar que lo público, a grandes rasgos, puede tener tres sentidos:

(Primero),... por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general. (Segundo),... hace también referencia a carácter manifiesto, al principio del libre acceso, a transparencia y apertura (...) Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión. A la luz pública, en vez de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación. (Tercero),... hace referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales. (...) Gobernar por políticas públicas va a significar el (re)descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados (Aguilar Villanueva, 2003a: 33-36).

La definición del problema es, valga la redundancia, parte del problema porque éste involucra percepciones y las percepciones implican construcciones. Así, los problemas sociales son contruidos socialmente. En otras palabras, un problema público es, de hecho, una construcción social porque “los problemas no existen como tales en la realidad sino que son caracterizados como tales por los actos e interacciones de los actores sociales que, colectivamente, definen una situación como problema” (Cejudo, 2010: 101). Es menester precisar que el planteamiento del problema puede cambiar sobre la marcha, reajustarse y reformular su contenido.

Por su parte, Cobb y Elder listan cinco características de un problema que hacen probable la afectación de un público realmente extenso: la ambigüedad de la definición del problema, a fin de que sea audible en muchas “longitudes de onda” y con ello favorezca diversos accesos; su simplicidad enunciativa; su permanencia en el tiempo; la novedad en su reconocimiento, ya que un problema nuevo atrae más que uno recurrente,

reformulado; y la naturaleza imperfecta del problema, ya que el público es más sensible a iniciativas no perfeccionadas e incluso anómalas (Cobb y Elder en: Meny y Thoenig, 1992: 122).

Cuando un tema, o asunto, es incorporado en un documento oficial publicable con la finalidad de que la ciudadanía sepa que ha sido reconocido por la autoridad pública, se dice que ha ingresado a la agenda pública. El texto que versa sobre el tema es redactado en sentido afirmativo y, generalmente, anuncia sucintamente la bondad o la intencionalidad de haber sido reconocido.

Cobb y Elder identifican dos tipos básicos de agenda: la sistémica y la institucional, cuya naturaleza es diferenciada. La sistémica se compone por “asuntos abstractos y generales que hacen poco más que identificar el área de un problema. Esto no necesariamente sugerirá las alternativas disponibles o los medios para abordar el problema”. En tanto, la agenda institucional es “más específica, concreta y limitada en cuanto número de asuntos” e identifica “al menos implícitamente, aquellas facetas de un problema que serán seriamente consideradas por un organismo encargado de tomar las decisiones” (Cobb y Elder, 1986: 117).

En este orden de ideas, el concepto de agenda tiene un papel relevante debido a que es “un referente obligado para establecer qué forma y qué contenido deberán reunir o reúnen de hecho los asuntos que están en la fase previa a una toma de decisión y formulación” (Moreno Salazar, 1993:13). Igualmente, un asunto ya calificado de público y colocado en la agenda no necesariamente será tratado ni, aún más, solucionado.

También, cuando un tema es colocado en la agenda pública puede ser para abordar un problema actual inminente, o bien para atender un asunto que a partir del análisis de una situación específica actual se percibe que en tiempo futuro derivará en un problema, cuyos elementos ya se han definido o estarán por definirse o redefinirse. En esta última probabilidad, se dice que el colocar el tema en la agenda pública implica tener una visión anticipatoria del problema.

Teóricamente, el componente de la etapa de gestación es la interacción con la finalidad de lograr la negociación, el acuerdo o el consenso entre ciudadanía y autoridad pública.

Ahora bien, en el caso mexicano, el tema de la acreditación de conocimientos adquiridos por vías diferentes a la formal fue colocado por primera vez en la agenda institucional hace más de 37 años, en la Ley Federal de Educación (LFE), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de noviembre de 1973. El artículo 66 de esa ley menciona que la SEP se encargaría de crear un “sistema federal de certificación de conocimientos” para acreditar el “saber demostrado”.

Después de 20 años, la Ley General de Educación (LGE), DOF 13 de julio de 1993, en su artículo 64, especifica por primera vez que la SEP podría instrumentar procedimientos para acreditar conocimientos autodidactas o adquiridos por experiencia laboral, mediante la expedición de un acuerdo secretarial. El A286, finalmente, es publicado en octubre de 2000.

Puede decirse que el tema fue percibido hace más de 37 años y que los entonces gobierno federal y poder legislativo acordaron –con las disputas y negociaciones que ello supone-- la conveniencia de establecer un sistema federal de certificación de conocimientos para acreditar el saber demostrado y, luego de legislarlo, lo colocaron en la figura jurídica de ley federal.

De los tres puntos jurídicos –LFE, LGE y A286- puede inferirse un cambio que se desliza desde la idea general hasta cierta particularidad plausible: la LFE habla del establecimiento de un sistema a nivel federal para la certificación de conocimientos, no logrado ni siquiera en la actualidad pero sí bosquejado desde 1973, en tanto que la LGE de 1993 prevé la figura del acuerdo secretarial para instrumentar procedimientos de acreditación para abordar el tema, siendo éste publicado hasta el año 2000.

Si bien es cierto que no hay evidencia de solicitud ciudadana para colocar el tema en la LFE de 1973, como lo prevé Bardach, sí hay una disponibilidad del gobierno federal y del poder legislativo para reconocerlo. Posiblemente, el discurso no corrió de lo inexacto a lo exacto pero, durante el tiempo, la pretensión del sistema de certificación a

nivel federal fue modificándose hasta cristalizar a nivel de acuerdo secretarial, sin que por ello la posibilidad de su establecimiento esté descartada en tiempo futuro.

En sentido estricto, no es posible hablar de una construcción social para la acreditación de los conocimientos adquiridos fuera del ámbito formal, es decir, como movimiento desde la base de la sociedad misma; sin embargo, siguiendo a Bardach, la “materia prima” del asunto sí prevalecía en la sociedad misma: los datos sobre la baja eficiencia terminal y la escolaridad promedio de la sociedad.

En cuanto a los sentidos de lo público, el tercero señalado por Aguilar Villanueva que versa sobre el reconocimiento de lo limitado de los recursos públicos en su acepción financiera, es oportuno mencionar que los procedimientos de acreditación del A26 son sufragados por los participantes. Esta forma de financiamiento abre un nuevo modelo implementario: la iniciativa de la SEP es operada principalmente por una organización privada, cuyos gastos de operación son absorbidos por la persona interesada en participar en el procedimiento de acreditación. Con ello, la mayor parte del proceso de implementación es privatizado.

Esa parcial privatización operativa puede deberse a que el gobierno federal destina a la educación escolarizada el presupuesto del sector educativo, dado a que su foco de interés está centrado en ese ámbito.

En todo caso, la forma y el contenido mediante los cuales se materializó la intención de establecer procedimientos para la acreditación del saber demostrado tardó 37 años en darse tras haber sido colocado el tema en la agenda institucional, por lo que puede recuperarse el argumento de Moreno Salazar cuando afirma que un asunto calificado de público y ubicado en la agenda no necesariamente será tratado.

Si bien el tema colocado en la LFE de 1973 propone el establecimiento de un sistema federal de certificación de conocimientos por el cual fuera posible la acreditación del saber demostrado, el problema atrás del tema podría abarcar: el analfabetismo, la baja eficiencia terminal y los años de escolaridad promedio de la población mexicana, tal como se indica en las Tablas 1 y 2 de este capítulo.

1.3.2. Formulación

Los problemas que originan el curso de políticas públicas suelen ser interdependientes. Con frecuencia, el problema se trata más bien de un conjunto de factores que precisan de una aproximación holística y global (Subirats, 1994: 49). El carácter interdependiente de los problemas públicos incide en la identificación de opciones diferentes para su tratamiento, de tal suerte que la mayoría de los autores coinciden en que el curso de acción seleccionado es uno entre varios posibles. En consecuencia, una decisión es:

(...) la intersección de varias corrientes relativamente independientes entre sí (...) y básicamente es el resultado de la confluencia no casual pero tampoco enteramente previsible y controlable de cuatro “corrientes”, cada una de las cuales tiene diversa lógica y dinámica: los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección (Aguilar Villanueva, 2003c: 38-39).

Una vez que el tema y su problema por abordar están colocados en la agenda pública –en el caso del A286 en la agenda institucional– vuelven a ser definidos antes de la formulación, con el propósito de desagregarlos para analizarlo, de agregarlos para observarlos, y de decidir qué partes de ellos se pretenderán atender y cómo.

Las dimensiones de esta nueva redefinición, una vez que se reconocieron sus elementos componentes (relaciones entre actores sociales), sus antecedentes y contextualización, sus consecuencias y efectos, se derivan del análisis de los aspectos gubernamentales tratables, estos son los aspectos legal, fiscal y financiero, organizacional, administrativo y político (Moreno Salazar, 1993: 15).

Es por ello que para fines de estudio, Meny y Thoenig dividen la etapa de formulación del ciclo de políticas públicas en dos subfases: análisis y selección. En la primera, los autores ubican las actividades de investigación del problema orientadas a la búsqueda de opciones e, igualmente, se prevén y describen las consecuencias, las condiciones favorables esperadas y las inconveniencias, así como los efectos posibles. El punto medular es, en todo caso, saber si debe actuarse o no y cuáles serían los efectos previsibles si no se hace nada. En la otra subfase, las opciones se reducen tan solo a una

y la eliminatoria de las otras opciones deriva en tensiones que tácitamente suponen conflictos, ya que la supresión de otros cursos de acción no genera neutralidad. Una alternativa se presenta, por tanto, como un cálculo social que involucra tanto la factibilidad política como la racionalidad técnica (Meny y Thoenig, 1992: 137).

Entonces, el proceso de redefinición del tema y su problema por abordar discurre en el sentido siguiente, no de manera lineal: la agenda se modifica en la etapa de formulación ya que entran en juego terceros actores que replantean el problema asumiendo el control del proceso decisorio y, posteriormente, tiene lugar la formalización del actor responsable -o actores en su caso- que institucionalmente estará en cargo legal y resolutorio de la atención del problema.

Es así que la toma de decisiones puede ubicarse entre la formulación y la implementación de las políticas. Además, la toma de decisiones es un proceso activo donde las primeras decisiones pueden ser señales direccionales imprecisas, ensayos para especificaciones y revisiones posteriores (Etzioni, 1968, citado en Parsons, 2009: 273).

En esta etapa tiene lugar la evaluación ex-ante que compara los efectos previstos por las diferentes opciones que pretenden abordar el problema y, generalmente, se trata de un proceso decisorio que trabaja con base en datos estimados (Cardozo Brum, 2006: 47).

En la evaluación de la formulación de nuevas políticas es importante analizar cuáles han sido los resultados de los programas implementados anteriormente, si los hay, para enfrentar el problema, evaluando sus resultados y las dificultades encontradas. (Subirats, 1994: 144).

Los componentes de la etapa de formulación son las previsiones. Es imprescindible considerar las restricciones legales, políticas, administrativas, tecnológicas, acaso también culturales, así como las limitaciones fiscales y económicas, que son propias de la hechura de la política (Aguilar Villanueva, 2003b: 62).

Al rescatar la observación de Subirats en el sentido de que el problema público generalmente se circunscribe a un conjunto mayor de problemas con los que aquél guarda una relación interdependiente, es posible puntualizar que desde la LFE de 1973 se consideraban los temas de revalidación y equivalencia de estudios dentro del mismo Sistema Nacional Educativo (SEN), así como la necesidad de la promoción de un sistema internacional recíproco de validez oficial de estudios. Además, como ya se mencionó en la sección 1.3.1, esa ley vislumbraba la creación de un sistema federal de certificación de conocimientos para el saber demostrado. Es decir, la necesidad de certificar este tipo de conocimientos se da paralelamente a la de normar la revalidación y equivalencia de estudios a nivel nacional e internacional. No es fortuito que el A286, en su primer título, explicita la normativa de esos temas.

La necesidad de establecer una normativa para abordar esos problemas en su conjunto fue colocada en la LFE, precisada en la LGE, y reglamentada hasta la aparición del A286 –lo que implicó la selección de una sola manera para darles tratamiento, es decir, para formularlos-, debido a un suceso decisivo relativamente externo al ámbito donde se dirimían esos asuntos: el tránsito de un partido a otro materializado en el relevo del poder ejecutivo en diciembre de 2000. Es decir, el hecho de que el A286 haya aparecido en las postrimerías de ese año, puede deberse a que sus promoventes –los servidores públicos de la SEP de la administración 1994-2000, quienes venían trabajando en estos asuntos por poco más de tres años- percibieron que si no se expedía la normativa sobre esos asuntos dentro de su propia administración, el tratamiento de ellos en el futuro sería incierto. Así, es posible decir que hubo capacidad previsora para colocar jurídicamente el procedimiento de acreditación todavía dentro de la administración saliente, con la mira de que se ejerciera por lo menos en la parte inicial del próximo gobierno.

Al seguir a Etzioni, la aparición del A286 implicó tensiones que requirieron de acciones previas de convencimiento, negociación y acuerdos al interior de la SEP encaminadas a lograr precisiones, especificaciones y revisiones en las atribuciones y responsabilidades que las áreas de la SEP involucradas asumirían una vez que el A286 fuera publicado.

Un aspecto importante es que el A286 se propuso ser abarcativo y por eso contempla dos procedimientos, el general y el especial: el primero referido a los niveles del SEN y, el segundo, al ámbito laboral. El A286 pretendió sentar las bases para ambas posibilidades. No obstante, como se tratará más adelante, siguiendo a Meny y Thoenig, el cálculo jurídico-administrativo no consideró que habría obstáculos sobre todo para la instrumentación del procedimiento especial, relativo a acreditaciones procedentes del mundo laboral, debido a la insuficiente capacidad institucional para soportar dichas acreditaciones; o bien, esa incapacidad fue percibida desde el principio pero se prefirió dejar sentado el procedimiento para que en el futuro, en un escenario propicio, pudiera implementarse.

De tal suerte, el valor de una política “no debe medirse solo por la atracción que despierte, sino también por la posibilidad de que sea implementada” (Pressman y Wildavsky, 1998: 45); aunque, asimismo, se reitera la afirmación de Moreno Salazar (1993), en el sentido de que hay asuntos públicos colocados en la agenda que no necesariamente son, o pueden ser, abordados para su resolución.

Sobre el caso del A286, en la etapa de formulación, al interior de la SEP podría aludirse al modelo segundo, de tres, de Allison (1969: 141-154), que versa sobre el paradigma del proceso organizacional, donde la política es producto de las tensiones e interacciones al interior de una organización, toda vez que el actor no es unitario monolítico. En este modelo los problemas son segmentados, el poder es fraccionado y existe la necesidad de certidumbre para la acción.

Un factor agregado es la concepción de una instancia evaluadora exterior a la SEP. De inicio*, implicó que ninguna área de la SEP evaluaría los procedimientos del A286, por lo ninguna de ellas obtendría presupuesto con ese fin. En un segundo momento, la inclusión de una instancia externa exigió nuevas formas de organización, acción y coordinación horizontales que abrieron nuevos desafíos en el proceso decisorio y en la operación, acotando a la propia SEP a no intervenir en el diseño y aplicación de los instrumentos de evaluación, como se verá en el capítulo cuarto.

* Actualmente, el Colegio de Bachilleres también puede evaluar el bachillerato-286.

La incorporación del CENEVAL como instancia evaluadora significó que las acreditaciones del A286 se realizarían mediante la colaboración de instituciones públicas y privadas, para ejecutar un fin determinado por la autoridad pública.

1.3.3. Implementación

La tercera etapa del ciclo de políticas públicas versa sobre la ejecución o puesta en práctica de las políticas públicas. En un principio se consideraba que, casi de manera automática, una adecuada formulación derivaría en una implementación oferente de resultados previstos. Esta suposición impidió orientar la mira al estudio sistemático de la puesta en marcha de las políticas, del desempeño de los actores y sus consecuentes colaboraciones, tensiones y conflictos intragubernamentales e interinstitucionales (Moreno Salazar, 1993).

Así, para el análisis de la implementación y siguiendo a Pressman y Wildavsky, Moreno Salazar coloca a la etapa de implementación “en el espacio entre las condiciones iniciales y las consecuencias predichas. Se trata de la habilidad para alcanzar las consecuencias después de que las condiciones iniciales han sido satisfechas”, y agrega que su naturaleza “es compleja toda vez que tiene que ver con actores sociales en transformación” (Moreno Salazar, 1993: 18).

Como constante observada en la mayoría de los estudios de caso, la implementación pone de manifiesto las preferencias del gobierno, intermediada por varios actores que abren paso a un proceso que es determinado por los atributos de las relaciones de poder y por las negociaciones correspondientes. Así, los actores tienen que considerar tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí: primero, el legal, que obliga a cumplir con los preceptos normativos; segundo, el racional burocrático, bajo el cual es posible actuar de conformidad en términos racionales; y, tercero, el consensual, que versa sobre la búsqueda del acuerdo entre contendientes interesados en resultados concretos y que tienen probabilidades de ejercer influencia (Rein y Rabinovitz, 1978: 148-149).

En este momento es propicio citar el modelo de implementación “de arriba hacia abajo” (*top-down*). Éste ha causado controversia por la verticalidad que implica; sin embargo, expone un tipo de instrumentación de secuencia lineal característica de escenarios donde los gobiernos deciden buena parte de las acciones públicas, ya que la participación social permea “de abajo hacia arriba” con alto grado de dificultad.

Generalmente, el modelo “de arriba hacia abajo” se presenta en escenarios públicos con ciudadanías precarias, donde los actores que deciden se mueven en el escenario político, mientras que los que ejecutan la acción lo hacen en los aparatos administrativos.

En la etapa de implementación, la relación entre actores ejecutores y destinatarios se da en términos de interacción y cambio. Lo anterior, implica que en la operación el decisor puede modificar sus decisiones, en virtud de que en un momento subsecuente al inicial, las primeras decisiones no pueden ser sostenidas.

La transformación de la idea original de la política puede darse por tres motivos:

(Primero) La inestabilidad o el cambio inesperado del decisor. (Luego) La retroacción o aprendizaje a partir de la ejecución, que conduce a la autoridad pública a modificar el contenido de la política inicial bajo presión de los hechos. (Tercero) La implantación sirve de momento revelador de la ambigüedad de una política pública que contiene una “agenda oculta” o latente, bajo la agenda declarada o manifiesta (Meny y Thoenig, 1992: 172).

Con frecuencia, hay una amplia divergencia entre las dos partes de la implementación: las disposiciones de quienes diseñan la política pública y los procesos particulares que se presentan en el terreno.

Bajo el anterior razonamiento, se requiere tener en cuenta que el actor ejecutor al que se le confiere la responsabilidad de la política pública no actúa solo, sino más bien en colaboración o mediante otros actores, grupos o instituciones, aunque el resultado oficial de la ejecución dependa de él. Por el otro lado, los actores objetivos de la política pública difícilmente permanecen pasivos: directa o indirectamente interactúan con los diseñadores y ejecutores.

De ahí, que los resultados que arroja la política dan cuenta de las actividades políticas complejas que se desarrollan en la implementación, así como de la logística instrumentada y del monitoreo que se lleve a cabo. La acción propiamente dicha y la gestión de los recursos son los componentes de la etapa de implementación.

En cuanto al A286, la organización horizontal público-privada para llevar a cabo los procedimientos de acreditación requirió de acciones incrementales, graduales, en la implementación. En el caso del bachillerato hubo obstáculos en la colaboración intragubernamental, resueltos con relativa facilidad; mientras que en el caso de las licenciaturas los obstáculos fueron de índole interinstitucional, expresados en resistencias ofrecidas por los Colegios de Profesionistas, extendidas en el tiempo hasta que su resolución implicó la aceptación de varios de sus condicionamientos.

En el capítulo cuarto se verá cómo el aprendizaje generado por la experiencia ejecutoria y las controversias presentadas por los Colegios de Profesionistas, hicieron que la autoridad pública orientara la trayectoria original del procedimiento de acreditación de las licenciaturas, incorporando ajustes mediante la expedición de acuerdos modificatorios. En todo caso se trató, pues, de cambios incrementales:

... Los incrementalistas creen... que para la solución de problemas complejos mejorar significa practicar el incrementalismo con mucha mayor habilidad y apartarse de él ocasionalmente. (...) El incrementalismo en política no es, en principio, ir despacio, moverse con lentitud. Por lo tanto, no es, necesariamente, una táctica de conservadurismo. Una secuencia rápida de pequeños cambios puede lograr una alteración drástica del status quo más pronto que un cambio mayor y de golpe. (...). En la política nos movemos incrementalmente porque sabemos las razones que hacen fallar (a) los grandes intentos (Lindblom, 1979: 227-241).

1.3.4. Evaluación

A partir de la década de los años setenta, según Meny y Thoenig, la evaluación es abordada a través de cuatro ejes. En el primero, se estudian los efectos, se observan los impactos de las intervenciones del gobierno, sobre todo los inesperados que son las consecuencias imprevistas de la decisión. Ello puede deberse a que el contexto cambia

con el tiempo, o por lo inadecuado de la estructura causal de la acción, o bien debido a que efectos menores provocan consecuencias colectivas incontrolables.

El segundo eje se refiere al juicio de lo objetivos, el vínculo habido entre los resultados logrados a partir de los objetivos formulados. Sin embargo, este eje tiene un planteamiento perfecto ya que asume que los objetivos de la autoridad pública son inequívocos y que administra racionalmente los medios para conseguirlos.

El eje tercero versa sobre la innovación experimental, donde el analista rebasa el juicio evaluatorio y recomienda soluciones. El último eje es el que mira la evaluación como actividad política (Meny y Thoenig, 1992: 198-203).

En la década iniciada en el año 2000, la discusión entre los autores de evaluación de políticas públicas se aglutina en torno a dos posiciones: la primera trata sobre los paradigmas epistemológicos, en los cuales la evaluación es considerada una etapa delimitada del ciclo de políticas que se efectúa bajo la óptica positivista y mediante métodos cuantitativos. La segunda, se vincula al constructivismo social y adopta una visión hermenéutica de corte holístico y cualitativo, cuyo eje dorsal es el interés general centrado en el conocimiento ciudadano sobre lo que hace el gobierno (Bouzas, 2005: 75).

La evaluación de políticas públicas es una actividad difícil de realizar porque sus controversias más importantes oscilan entre, por ejemplo, la desjerarquización de los objetivos y su multiplicidad, la falta de claridad entre causa y efecto, así como la existencia de varios actores que pretenden evaluar una misma política (Moreno 1993: 19).

Una definición de la evaluación que incluye la postura de varios autores es la de Meny y Thoenig, quienes sostienen que “evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social (...) es un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática (...) de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas” (Meny y Thoenig, 1994: 195).

Así, hay evaluación ex-ante por realizarse en la etapa de formulación, la concomitante que se lleva a cabo a lo largo de la implementación y la ex-post por efectuarse después de la obtención de resultados, siendo su componente el juicio o sentencia.

A pesar de los desafíos que enfrenta la acción de evaluar, varios autores coinciden en que para realizarse por lo menos se requiere del cumplimiento de un ciclo completo de la política pública. Finalmente, es posible hablar de una evaluación sistemática cuando ésta opera sobre “los efectos que la política tiene sobre el problema que supuestamente mitigaría o solucionaría” (Moreno, 1993: 19).

Ahora bien, a la fecha los procedimientos de acreditación del A286 no han sido evaluados por el propio gobierno ni por una instancia externa. Ello puede deberse a que no hay presupuesto oficial, federal o local para el A286, ni financiamiento de un organismo internacional para su operación; de haberlo, hubiera sido obligatorio establecer reglas de operación para su ejercicio y rendición de cuentas. Tampoco el CENEVAL ha realizado una evaluación formal.

No obstante, el bachillerato-286 contó por cerca de ocho años con un grupo de trabajo integrado por los titulares de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR), la Dirección General del Bachillerato (DGB), ambas de la SEP, así como por funcionarios de CENEVAL. Ese grupo sesionaba mensualmente y se levantaban minutas que asentaron las valoraciones sobre los trabajos de implementación, los problemas que surgían y posibles soluciones, los compromisos acordados para la mejora, así como los resultados de cada periodo de aplicación del bachillerato-286. Esas reuniones y sus minutas, que obran en los archivos de la DGAIR, tomaron cierto carácter evaluativo. En términos generales, las sesiones sirvieron de soporte para promover la horizontalidad colaborativa dado que fue un espacio donde se podían dirimir, de alguna manera, ciertos conflictos. En este sentido, puede decirse que las sesiones tenían carácter de evaluación concomitante (SEP, DGAIR, 2000-2008b).

Si se tratara de relacionar el tipo de evaluación real que realizaba continuamente el grupo de trabajo del bachillerato-286 con alguno de los enfoques teóricos antes expuestos, puede señalarse que no correspondió a ninguno de ellos en particular, más bien se trató de una mezcla de varios de ellos. Así, al seguir a Meny y Thoenig, ese

grupo procuró identificar si se cumplían los efectos previstos, atender situaciones inesperadas, y reconocer los paulatinos cambios en el comportamiento de los participantes; con base en esas actividades se proponían soluciones referidas generalmente a procesos administrativos.

En el caso de los procedimientos de las licenciaturas-286 no sesionaron grupos de trabajo interinstitucionales, por lo que no hay minutas u otro tipo de documentos que pudieran constituirse como pruebas evaluatorias, como se verá en el capítulo cuarto; no obstante, el acercamiento evaluatorio se obtuvo a través de las entrevistas realizadas.

Por su parte, la OCDE desarrolló la actividad de Reconocimiento de Aprendizajes No Formales e Informales, RANFI (*Recognition of Non-Formal and Informal Learning, RNFIL*) para el estudio de esos aprendizajes en sus países miembros, de 2006 a 2010. Al principio, el INEA era la institución representante del gobierno mexicano; luego, en 2006, entregó la estafeta a la DG AIR y los trabajos finalizaron a mediados de 2008 con la última reunión de RANFI de países miembros y especialistas, celebrada en la Ciudad de México (SEP, DG AIR, 2006-2008b).

Durante ese tiempo, a petición de la OCDE y bajo su metodología, el CONEVyT-INEA elaboró la Revisión temática sobre Reconocimiento de Aprendizajes No Formales e Informales, Reporte de País, *Country Background Report, CBR*, (CONEVyT-INEA, 2006), sobre las instituciones mexicanas que desarrollaban actividades de reconocimiento de esos aprendizajes. Con base en él, ese organismo internacional visitó México durante una semana, en 2006, y, posteriormente, integró la Nota de País, *Mexican Country Note, MCN*, (OCDE, 2007b), que contenía una serie de recomendaciones, mismas que no fueron observadas por las instituciones mexicanas, salvo una, de rango pequeño, relativa al bachillerato-286. Ambos documentos pueden ser considerados, de cierta manera, como evaluaciones.

1.4. Estudio de caso y aproximaciones metodológicas

La presente investigación es un estudio *de* caso y no un estudio *en* caso, debido a que aborda el objeto de estudio retrospectivamente, no en tiempo presente ni *in situ* (Rockwell, 1988: 44).

Respecto al estudio de caso, actualmente hay dos concepciones generales y dos finalidades para llevarlo a cabo. Como concepciones generales, hay dos posibilidades: en la primera, la especificidad de un objeto de estudio determina el estudio de caso y, en la segunda, el campo de la investigación escoge al caso como un medio para su estudio pero no como objeto del estudio.

En relación con la finalidad del estudio de caso, ésta puede ser intrínseca o bien instrumental. La finalidad intrínseca tiene el propósito de obtener una mejor y mayor comprensión de un caso específico a través sus elementos, nexos e interacciones. Por su parte, la finalidad instrumental estudia el caso debido a que éste representa a otros casos más y pretende ser un medio para descubrir y desarrollar proposiciones empíricas más generales que el mismo caso (Gundermann Kröll, 2008: 256-257).

Con base en lo antes expuesto, esta investigación, en cuanto concepción general, aborda el procedimiento de acreditación de conocimientos por la vía del A286 como su objeto de estudio y, justo por eso, es un estudio de caso; mientras que su finalidad es intrínseca dado que pretende estudiarlo específicamente para conocerlo y documentarlo.

El escenario de estudio de la investigación es la operación del A286 en México, del año 2000 a 2008, a través de dos sujetos: los procedimientos de acreditación del bachillerato y licenciaturas-286.

El procedimiento seguido por la investigación fue el siguiente: de inicio, en este capítulo se expuso el soporte teórico que considera las categorías de justicia con equidad, igualdad de oportunidades, nivelación del terreno y capacidades para el desarrollo humano, el proceso institucionalización, así como las etapas y fases que integran el ciclo de políticas públicas.

Luego, se recuperaron documentos sobre lo que la UNESCO y la OCDE comprenden por aprendizajes / educación formal, no formal e informal y por aprendizajes / educación a lo largo de la vida. Asimismo, se revisó una bibliografía extensa sobre dichos conceptos con la finalidad de reunir varias y diferentes visiones habidas desde los años setentas hasta recientemente. La práctica de investigación realizada en enero de 2011, en Madrid, España, además de posibilitar el intercambio de opiniones y la obtención de algunas recomendaciones de profesores de las universidades Complutense de Madrid, Carlos III de Madrid-Campus Getafe, Nacional de Educación a Distancia y de un funcionario del Instituto Nacional de las Cualificaciones del Ministerio de Educación, auspició, también, la consulta de un variado acervo en la Biblioteca de la Facultad de Educación de la primera universidad, cuya lectura, selección y procesamiento hizo posible integrar gran parte del contenido del capítulo segundo.

Con la finalidad de ubicar el discurso de la UNESCO y la OCDE en el mundo actual, se seleccionaron algunas variables del Informe sobre Desarrollo Humano 2010 publicado por el PNUD, y se integraron en cuadros estadísticos que permitieron observar nexos entre las realidades sociodemográficas y la propuesta de ambos organismos internacionales.

Una vez considerados el respaldo teórico, las diversas aproximaciones a los conceptos mencionados en el párrafo penúltimo y las tendencias sociodemográficas, se procedió a situar la investigación en el contexto nacional, en el cual tiene lugar el A286. Para ello, se reunió información del INEGI, la SEP, el INEA y de otras instituciones disponible al público, de 1995 a 2010, es decir, cinco años antes y diez posteriores a la publicación del A286. El entorno en el que surge este acuerdo secretarial expone estas situaciones: el comportamiento de la matrícula escolarizada del SEN, la población nacional y la en edad escolar, la absorción y eficiencia terminal del SENE, algunos datos sobre la población económica y no económicamente activa y su nivel de instrucción, las actividades desplegadas para la certificación de competencias referidas al mundo laboral, así como la situación del rezago educativo.

Tras presentar el contexto inmediato en el que surge el A286, se continuó con el estudio de su caso. Se consultaron fuentes bibliográficas y hemerográficas, así como los registros administrativos de la DG AIR. Los últimos permitieron conocer información

relativa a los procesos administrativos y resultados de los procedimientos de acreditación del bachillerato y las licenciaturas-286.

Para las etapas del ciclo de políticas públicas de gestación, formulación, una parte de la implementación, así como para las valoraciones generales y algunas particulares, el acercamiento empírico se llevó a cabo mediante la entrevista¹⁴, que como herramienta metodológica persigue, entre otros fines posibles, transformar los contenidos teóricos en preguntas específicas para conocer situaciones concretas (Lukas y Santiago, 2009: 223)*.

Las entrevistas pueden ser estructuradas, semiestructuradas y no estructuradas. Para esta investigación, se decidió usar la modalidad semiestructurada porque es de índole cualitativa, flexible y dinámica, cuyo objetivo es recabar información significativa sobre el objeto de estudio. Además de semiestructurado, el carácter de la entrevista empleada es focalizado porque requirió del acercamiento a personas que participaron en situaciones concretas del diseño y operación del A286.

Se dice que el enfoque de la entrevista focalizada es semidirigido, debido a que es necesario que el entrevistador tenga conocimientos previos y concretos sobre el tema y que se elaboren preguntas en función de planteamientos hipotéticos (Merton y Kendall, 1946, en: Valles, 2009: 20-21). Por ello, se estudiaron algunos aspectos del A286 con antelación, a fin de integrar el *guión de entrevista* desde conocimientos previos, así como en torno a la hipótesis de trabajo y la pregunta de investigación.

Para integrar el guión de entrevista, se consideró cada etapa y fase del ciclo analítico de políticas públicas y se persiguió traducir sus contenidos teóricos en preguntas concretas. Se formularon 69 preguntas: 15 en la etapa de gestación, 22 en formulación, 17 en implementación y 15 en evaluación (Anexo 13). No todas las preguntas eran competencia de los posibles informantes clave; sin embargo, el guión en su conjunto

¹⁴ Se trata de “encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto a sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras” (Taylor y Bogdan, 1987: 101). Además, las entrevistas cualitativas requieren de “un esfuerzo de inmersión, más exactamente de reinmersión, del entrevistado frente a, o en colaboración con, el entrevistador” (Vela Peón, 2008: 74).

* Martín Palomo, María Teresa, visita académica, 18 y 27 enero 2011, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Universidad Carlos III de Madrid.

podía ser al mismo tiempo un hilo conductor sobre la información que esta investigación requería.

Posteriormente, se estableció comunicación con las personas que se pretendía entrevistar consideradas como informantes clave, ya que estuvieron relacionadas con las etapas de gestación, formulación e implementación del A286, entre 1994 y 2008. Se trata de un ex-subsecretario y de dos ex-directores generales de la SEP, así como de dos ex-directores generales de la instancia evaluadora, el CENEVAL, y de su actual director general, cubriendo así casi el cien por ciento del principio de saturación: no fue posible entrevistar al titular de la DGAIR, quien ocupa en cargo desde 2008 a la fecha. Los nombres y cargos de los informantes clave aparecen en la introducción y en el cuarto capítulo de esta investigación.

Al contar con su aceptación, se les envió el guión de entrevista para que conocieran la información que se pretendía obtener a través de ese acercamiento. Se les dijo, también, que solo se formularían las preguntas que les correspondieran en virtud del cargo que cada persona ocupó en determinada temporalidad y que podrían hacer los comentarios que consideraran importantes. La mayoría de las personas comentó que el guión de entrevista le había servido como guía para saber qué tipo de información se estaba buscando. Durante las entrevistas, los informantes clave aportaron libremente la información que ellos valoraban como relevante.

Ahora bien, para poder asegurar la confiabilidad y la validez de las entrevistas se procedió a la estrategia de triangulación, con la finalidad de incurrir lo menos posible en sesgos (Bolívar, et. al., 2001: 132-134). Para ello, como ya se dijo, se utilizaron los documentos legales, es decir, el A286 y los acuerdos secretariales vinculados con él, así como los registros administrativos de la DGAIR. El propósito fue asociar tres fuentes -- legales, cuantitativas y cualitativas-- para que la información aportada por cada una de ellas fuera compensada por la fortaleza contrabalanceadora de las otras, es decir, se pretendió que la triangulación cumpliera, en la medida de lo posible, con su fin de mutua verificación.

Aún así, es importante puntualizar que la validez y el valor de las entrevistas no dependen estrictamente de que el dicho del informante clave sea objetivo o veraz

porque, finalmente, lo esperado es que las consideraciones reflejadas en sus respuestas expresen su perspectiva, participación e interpretaciones personales (Taylor y Bogdan, 1987: 126). En suma, las entrevistas persiguieron obtener información sobre hechos diacrónicos para conocer y documentar una parte del A286 desde la perspectiva de las políticas públicas.

1.5. Conclusiones capitulares

1.5.1. Relación entre igualdad de oportunidades, nivelación del terreno y aparición del A286

Las cifras oficiales del año 2010 expresaron que en México amplios sectores de la población no han podido ejercer el derecho fundamental a la educación. En ese año, en el país, el 92.3 por ciento era alfabeta y el promedio de años escolares cursados fue de 8.6, lo que equivale a tener acreditado el segundo año de secundaria. La eficiencia terminal en la primaria fue de 94.3 por ciento; la de secundaria, 81.6; y la de bachillerato, 62.2, lo que puede mostrar que esa eficiencia es menor conforme aumenta el nivel educativo. Por su parte, según información del INEA el rezago educativo alcanzó al 40.68 por ciento de la población de 15 años y más¹⁵.

Diez años antes del panorama anterior, bajo el esquema de acreditación de conocimientos adquiridos por experiencia laboral y/o autodidactismo, se publicó el A286 con el objetivo de ofrecer una segunda oportunidad a la población mexicana que no tuvo la posibilidad de ejercer su derecho a la educación en los primeros años del ciclo vital, de forma escolarizada, es decir, en una primera oportunidad. Dado su carácter compensatorio, las acreditaciones del A286, en términos ideales, podrían respaldarse en las categorías teóricas de “nivelación del terreno” para la “igualdad de oportunidades” de Rawls y en el reconocimiento de las “capacidades para el desarrollo humano” de Sen, centradas en las vidas que las personas pueden vivir en realidad con dignidad, según sus valores propios. Cabe precisar que esta última categoría y su

¹⁵ Las cifras del INEA (2011b) de la Tabla 3 sobre el rezago educativo en 2010 no coinciden con otras manejadas por la misma institución (2011a), que aparecen en la Tabla 25, apartado 3.7 del tercer capítulo.

medición a través del IDH coinciden con y tienen lugar en la etapa histórica del neoliberalismo económico.

La categoría de “capacidades para el desarrollo humano” de Sen tiene dos aristas que pueden ser rescatables para planteamientos prospectivos en países en desarrollo, como es el caso de México. La primera de ellas es que no es aspiracional de una primera meta obligatoria, en el sentido de que no hay que alcanzar una primera meta ideal de observancia para todos para, a partir de ella, poder desplegar acciones orientadas al desarrollo. La categoría, más bien, supone partir desde la realidad misma, desde lo que las personas de manera concreta y en acto son capaces de hacer en sus propios entornos, que representa valor social en el contexto específico, por lo que podría implicar desarrollo y vida digna.

La segunda arista es que a pesar de coincidir con la etapa histórica del neoliberalismo, la propuesta de desarrollo humano de Sen no se reduce al factor económico sino que conlleva el desenvolvimiento de otros componentes personales y sociales que no es posible desasociar –que de hecho integran el propio IDH, tales como empoderamiento y sostenibilidad del desarrollo, seguridad de las personas, percepciones de bienestar y felicidad individual, bienestar cívico y de la comunidad, salud, educación, trabajo digno, todos ellos en entornos favorables--, a partir, se reitera, de lo que las personas son capaces de hacer en realidad, sin tener que cumplir una primera meta ideal que, generalmente, es poco posible alcanzar.

En este sentido, el A286 pretende instrumentar procedimientos de acreditación de conocimientos con los que las personas ya cuentan, que son fruto de actividades autodidácticas y/o resultado de la experiencia laboral, es decir, que han sido acumuladas y que, por ello mismo, representan una suerte de subcapital de aprendizajes.

1.5.2. Acreditaciones A286 e institucionalismo

Las acreditaciones del A286 han estado sometidas a un recorrido de institucionalización que este capítulo se propuso abordar teóricamente desde la óptica del institucionalismo. Con ese fin, se recuperó el concepto *lo instituyente* de Lourau, para poder expresar que el A286 instituye por primera vez en el país, la posibilidad de acreditar conocimientos

allegados por autodidactismo y/o experiencia laboral. Igualmente, se retomaron dos autores del neoinstitucionalismo, North y Jepperson, porque sus propuestas van más allá de la normatividad, del acuerdo normativo, para centrar su atención en cómo los arreglos institucionales se despliegan en los hechos mismos, en realidades concretas, de maneras accidentadas, matizadas, imperfectas, falibles, y se consideró que esta amplitud teórica podría apoyar el estudio del A286, bajo el ciclo teórico de políticas públicas.

En particular, se percibió que a partir de algunas premisas del neoinstitucionalismo es posible valorar dos situaciones: la primera, si *lo instituido* en entornos y circunstancias específicos, en este caso el A286 y sus acreditaciones, puede consolidarse porque las capacidades institucionales reales así lo permiten; o bien, la segunda, donde *lo instituido* aún se encuentra en proceso de institucionalización incipiente debido a la insuficiente capacidad real de respuesta institucional, o por el surgimiento de situaciones conflictivas no previstas por los arreglos institucionales.

1.5.3. Políticas públicas con enfoque de derechos

En el entorno neoliberal se están resignificando los ámbitos público y privado. Puede decirse que existen dos posturas inscritas en ese contexto: la primera, donde la injerencia estatal en política social cede paulatinamente a favor del gerencialismo como expresión de privatización y desregulación; mientras que, la segunda, se trata de políticas públicas con enfoque de derechos orientadas a asignar de nuevo al Estado la obligación efectiva de la política social, en términos de exigibilidad, participación social, integralidad y progresividad.

Como teoría para la acción, las políticas públicas con enfoque de derechos están tomando fuerza en América Latina (Cunill Grau, 2010), región caracterizada por una participación ciudadana precaria¹⁶ y un todavía alto auspicio gubernamental en materia

¹⁶ Las políticas públicas con enfoque de derechos, propuestas concretamente para al región latinoamericana, plantean la formación de un nuevo espacio público entre el Estado y la ciudadanía, en el cual esta última influye en el diseño y modelaje de aquéllas. Ello implicaría "... el desarrollo de arreglos institucionales que se traduzcan en participación ciudadana deliberativa y autónoma, particularmente de quienes no tienen voz, sobre las instancias y procesos de formación, control y evaluación de las políticas y decisiones públicas" (Cunill Grau, 2010: 65). El escenario deseable de esa propuesta, pretendería, podría decirse, incidir en la crisis de la representación política actual, en la que se advierte que "... mientras que por un lado las democracias –democracias liberales, para ser más precisos- parecen consolidarse como régimen político de gobierno, la relación que las ciudadanías sostienen con los respectivos sistemas, su clase política y las actividades que le son propias, aparece signada por una degradación creciente de su

de políticas públicas. Entre estas dos circunstancias, la investigación ubica al reconocimiento oficial de conocimientos allegados por autodidactismo y/o experiencia laboral en México, mediante el A286.

El planteamiento de este tipo de políticas públicas podrá concretarse si, entre otras características, llegan a reunir dos tipos de *sentido*: si los actores oficiales que las administran e implementan son capaces de identificar en ellas un *sentido público* real y, además, si las personas destinatarias distinguen un *sentido personal y social* para participar en ellas.

1.5.4. Razones para promover el reconocimiento del subcapital de aprendizajes

Si bien es cierto que los aprendizajes adquiridos fuera de la educación formal han existido desde siempre en diferentes contextos socio-históricos, se observó que la propuesta de reconocerlos es reciente y que puede deberse a tres razones articuladas entre sí.

La primera, a nivel mundial, porque la economía de libre mercado propia de la globalización, requiere tener visible los aprendizajes y capacidades con los que cuentan las personas que no tienen certificados obtenidos en la educación formal. La segunda, porque la ampliación del espectro educativo, debida a que la educación formal adquirida idealmente en los veinte-veinticinco primeros años del ciclo vital es ya insuficiente para responder a los nuevos retos sociales y económicos, por lo que se hace necesaria la educación / aprendizajes a lo largo de la vida. La última, porque las nuevas dinámicas poblacionales a escala mundial manifestadas en la migración de grandes contingentes de zonas periféricas a países desarrollados –cuyas poblaciones tienden al envejecimiento, al aumento de la esperanza de años de vida al nacer y a la baja realimentación de nuevas generaciones- hacen necesario conocer el subcapital de aprendizajes portados por los migrantes para su inserción en el mundo laboral del país de destino.

calidad, incluso hasta el límite de lo que permite el propio marco definicional de democracia” (Caletti, 2003, en: Sosa, 2009: 3).

Es posible concluir que esas tres expresiones del mundo contemporáneo requieren de la flexibilización de la educación y del reconocimiento y visibilidad del subcapital de aprendizajes: por ello, se necesitan nuevos esquemas de acreditación que deriven en la expedición de certificados. Desde variables macroeconómicas se asiste a la redefinición del valor del subcapital de aprendizajes.

1.5.5. Ciclo de políticas públicas para analizar el estudio de caso

En consecuencia, la presente investigación seleccionó la perspectiva del ciclo de políticas públicas para el abordaje del A286 como estudio *de caso*. Para tal efecto, teóricamente este ciclo se integra por las etapas de gestación, formulación, implementación y evaluación.

Finalmente, puede señalarse que con el respaldo teórico y la perspectiva del ciclo de políticas públicas, esta investigación pretende lograr el dialogo, a menudo falto de correspondencia, entre el nivel analítico y los acontecimientos públicos tal como en realidad son, de tal suerte que “el análisis (sea) el esfuerzo sistemático por encontrar un balance entre el mundo riguroso y reflexivo de la teoría, la metodología,... y el mundo más desordenado y espontáneo de la acción social y del proceso político. (Se intenta) Dar forma racional a los materiales de la vida pública” (Aguilar Villanueva, 2003b: 79).

Segundo capítulo

2. Aprendizajes formales, no formales e informales, en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida. Aproximaciones conceptuales diversas	Pág. 47
Introducción	47
2.1. Perspectiva de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	48
2.2. Enfoque de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	62
2.3. Panorama general en América Latina	78
2.4. Planteamientos de varios autores	87
2.5. Enfoque por competencias	92
2.6. Conclusiones capitulares	98
2.6.1. Visiones hegemónicas complementarias: Planteamientos de la UNESCO y la OCDE	98
2.6.2. Diferencia central: destinatarios de los planteamientos de la UNESCO y la OCDE	99
2.6.3. Correlación clave: alfabetismo, años promedio de escolaridad, población con secundaria completa, matrícula escolarizada en contextos específicos	100
2.6.4. Subcapital de aprendizajes y América Latina	102
2.6.5. Enfoque por competencias, punto controversial	103
2.6.6. Consideración general	104

2. Aprendizajes formales, no formales e informales, en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida. Aproximaciones conceptuales diversas

Introducción

Al inicio de este capítulo, se revisan los dos diferentes acercamientos conceptuales que dominan actualmente el escenario internacional en relación con la educación y los aprendizajes formales, no formales e informales¹⁷, así como los dos planteamientos que los incluyen: la educación a lo largo de la vida (ELV), y/o el aprendizaje a lo largo de la vida (ALV). Los dos acercamientos son: el (2.1) enfoque de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y (2.2) el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Después, se exponen algunas (2.3) posiciones que en América Latina existen sobre esos conceptos, así como la diferencia fundamental habida entre autores destacados de la región y la línea argumentativa del Banco Mundial sobre el ALV para, a la postre, identificar los puntos donde se centra el debate actual sobre el tema.

Las exposiciones se acompañan por cuadros estadísticos realizados con el fin de conocer los entornos donde los acercamientos conceptuales posiblemente pretenden influir. Se trata de datos seleccionados que son parte del Índice de Desarrollo Humano (IDH), aparecidos en el Informe de Desarrollo Humano 2010 elaborado por el PNUD, y de otros procedentes de la OCDE.

Cabe recordar que el IDH, introducido en 1990, tiene como premisa básica que el ingreso económico de los individuos es un componente importante pero no significativo si no se asocia a una vida saludable, a la oportunidad de recibir educación y a la posibilidad de ser libres de aplicar sus conocimientos y talentos para diseñar sus vidas personales y en sociedad. También es oportuno mencionar que la categoría teórica “capacidades para el desarrollo humano” de Sen respalda dicho índice.

¹⁷ En esta investigación se habla sobre aprendizajes únicamente en cuanto a la manera de haber sido adquiridos; así, se tiene que pueden haber sido allegados en la educación formal, o de manera no formal e/o informal. Cabe precisar que hay muchas otras aristas en los aprendizajes que no aborda la investigación: que sean significativos, sostenibles, desaprendidos, entre otros.

Luego, aparecen las (2.4) contribuciones de diversos autores en torno a los tres tipos de aprendizajes circunscritos en la estrategia de la ELV y del ALV, para después dar cabida al (2.5) enfoque por competencias. Se finaliza con (2.6) conclusiones capitulares.

2.1. Perspectiva de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

En los últimos cincuenta años, la educación para jóvenes y adultos en países en desarrollo ha intentado varias rutas de acción para combatir el analfabetismo y el rezago educativo, resultantes de la incapacidad de los sistemas educativos formales para brindar atención a los individuos en edad escolar; esta insuficiencia, en términos de derechos humanos, hace que las personas no puedan ejercer uno de sus derechos fundamentales, como lo es el de la educación.

Entre los retos diversos que los países del sur encaran, una interrogante central se impone: ¿cómo hacer frente a los desafíos tecnológicos actuales y auspiciar a las sociedades del conocimiento sin resolver la creciente desigualdad social y sin tener sociedades alfabetizadas en lo más básico o en rezago educativo?

Al referirse a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 10 de diciembre de 1948, que reconoce a toda persona el derecho a la educación, la Declaración Mundial de Educación para Todos (1990), en su párrafo inicial, advirtió que ese derecho no se había cumplido a cabalidad 42 años después. Por ello, la declaración de 1990 propuso diversas acciones a partir de una “visión ampliada”, entre las cuales se destaca la siguiente:

... universalizar el acceso y promover la equidad, concentrar la atención en el aprendizaje, ampliar los medios y la perspectiva de la educación básica (este nivel educativo es el motivo de la declaración, desde el cual pueden considerarse los niveles subsecuentes), valorizar el ambiente para el aprendizaje (y) fortalecer la concertación de acciones (UNESCO, 1990: 1).

Puede verse que, de entrada, la UNESCO confiere centralidad al aprendizaje y lo sitúa como eje de su estrategia educativa, laboral y social en los países en desarrollo y de bajo desarrollo. Por ejemplo, en el Diálogo Sur-Sur sobre Políticas Públicas en Materia de Educación de Calidad para Jóvenes y Adultos, celebrado en la Ciudad de México en 2005, organizado por la UNESCO y el gobierno mexicano, se puso de relieve el cambio paulatino en la denominación de realidades: por largo tiempo se habló de Educación para Adultos (EPA), o de Educación para Jóvenes y Adultos (EPJA), hasta llegar a la frase de reconocimiento del aprendizaje no formal e informal, misma que se vincula al ALV. Ello no significa del todo una sustitución de términos pero sí una mixtura y a veces una superposición de ellos.

En el espectro de los países del sur, el ALV implica componentes diferentes a los manejados por los países desarrollados. Así, se tiene que en el discurso de la UNESCO la alfabetización, el conocimiento y el desarrollo son tres componentes que se articulan en la estrategia del ALV.

Por su parte, el Instituto para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida de la UNESCO (*UNESCO Institute for Lifelong Learning, UIL*) considera que el aprendizaje en todos los niveles es clave para satisfacer los retos de las sociedades contemporáneas, disminuir la brecha entre los “ricos” y los “pobres” y que se asiste a un “desplazamiento de políticas únicamente educativas a políticas *integradas de aprendizaje a lo largo y a lo ‘ancho’ de la vida*, incluyendo políticas dirigidas a fomentar la ciudadanía, la inclusión social, la empleabilidad, el desarrollo personal y la comprensión intercultural” (Singh, 2007: 10). Esas políticas pretenden la anulación de los obstáculos para el aprendizaje y se están volviendo indispensables para el replanteamiento de políticas educativas desde la óptica del ALV.

En este sentido, los sistemas educativos y de aprendizaje están requiriendo formulaciones alternas así como programas complementarios. Las visiones alternas en la educación “no se encuentran fuera del sistema dominante”, argumenta el UIL, más bien pretenden derribar la lógica de las dicotomías prevalecientes, tales como formal versus informal, local versus global, educación versus capacitación, normalización versus innovación, comunicación oral versus comunicación escrita, entre otras. “El propósito es lograr sinergia entre la educación formal, no formal e informal, así como

un ‘diálogo de conocimientos’ que incluya conocimientos locales e indígenas” (Singh, 2007: 10).

Para la UNESCO el primer imperativo sigue siendo la alfabetización, en tanto que el segundo gira en torno a que el egresado de la educación básica obligatoria pueda dominar la escritura, la lectura y el cálculo e iniciarse en el dominio de los procesos del aprendizaje eficaz, es decir, aprender a aprender. Para lograrlo, será indispensable contar con la capacidad de buscar, jerarquizar y ordenar información que se encuentra general pero no únicamente en Internet. Este es el objetivo de la *lectoinformación*, sin la cual será difícil hablar de sociedades del conocimiento (UNESCO, 2005: 80).

Aún más, en el contexto de los países que este organismo –en desarrollo y de bajo desarrollo, como ya se mencionó-- estudia y donde tiene representaciones, tanto la alfabetización como la educación básica son los cimientos del ALV. El argumento es que la alfabetización actualmente no puede constreñirse a ella misma y a conocimientos elementales de aritmética, sino ahora se constituye como la base del desarrollo de habilidades para el uso de tecnologías de la información y comunicación, además de habilidades mínimas para la formación de ciudadanía. A la postre, la alfabetización es piedra angular para que las personas puedan diseñar su ruta de aprendizajes y participar en las sociedades de aprendizajes.

Por lo anterior, ese organismo considera de vital que la política de alfabetización y del ALV estén orientadas a personas con bajos ingresos económicos y baja calificación, desempleadas o discapacitadas, jóvenes con bajo rendimiento académico, minorías étnicas, migrantes, entre los más relevantes. En síntesis, el acento está puesto en “... lograr que la alfabetización sea sustentable al considerarla como parte del ‘*continuum* de aprendizaje’, en el cual los educandos superan la educación básica” (Singh, 2007: 15).

Con el propósito de conocer el papel que le confiere este organismo internacional a la ELV, es importante previamente ver qué entiende y qué diferencias le asigna a tres tipos de educación: la formal, la no formal y la informal.

Tabla 4. UNESCO, educación formal, no formal e informal, términos, 1997-2008

Progr.	Término	Definición
1	Educación formal	<p>“... se proporciona en los sistemas de escuelas, colegios y universidades y otras instituciones formales de educación que normalmente constituyen un continuo ‘sendero’ educativo de tiempo completo para niños/as y personas jóvenes, que generalmente inicia a los cinco o siete años de edad hasta los 20 ó 25” (UNESCO, (1997).</p> <p>“... se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos” (Cuadrado, 2008:40)*.</p> <p>Recuperado por el autor de: http://www.unesco.org.ve/programas/glosarios/Glosario%20SecEduc-Bogot%El.pdf. Consulta realizada en enero 2007.</p>
2	Educación no formal	<p>“Actividades educativas organizadas por regla general fuera del sistema educativo formal. Esta expresión se suele contraponer a las de educación formal y educación informal. En diferentes contextos, la educación no formal abarca las actividades educativas destinadas a la alfabetización de adultos, la educación básica de niños y jóvenes sin escolarizar, la adquisición de competencias necesarias para la vida diaria y competencias profesionales, y la cultura en general. Estas actividades suelen tener objetivos de aprendizaje claros, pero varían en función de su duración, de su estructura organizativa y del hecho de que confieran o no una certificación de las adquisiciones del aprendizaje” (UNESCO, 2008: 431).</p> <p>“... la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, con aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos” (Cuadrado, 2008: 45).</p>
3	Educación informal	<p>“Los aprendizajes que tienen lugar en la vida diaria sin objetivos claramente establecidos. El término se refiere al proceso a lo largo de la vida dentro del cual cada persona adquiere actitudes, valores, habilidades y conocimientos procedentes de experiencias cotidianas, de la influencia educativa y de su entorno –por ejemplo, de la familia y los vecinos, del trabajo y del juego, del centro laboral, de la biblioteca y de los medios de comunicación” (UNESCO, 2006: 420).</p> <p>“...todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros comportamientos no estructurados” (Cuadrado, 2008: 49).</p>

Hasta lo aquí expuesto, puede inferirse que la UNESCO tiene dos intencionalidades generales: por un lado, para los segmentos pobres de países en desarrollo y de bajo desarrollo, el planteamiento consiste en que los programas de alfabetización y la educación básica se perfilen hacia el dominio de la escritura, la lectura y el cálculo, y se garanticen habilidades mínimas indispensables para el uso de tecnologías de la información y comunicación, a fin de que si las personas no pueden acceder al siguiente

peldaño educativo, sí cuentan con las capacidades suficientes para desempeñarse en los nuevos entornos que la sociedad global está delineando. Por ello, ese organismo sostiene que los requerimientos educativos y de aprendizaje de sus nuevas propuestas “no se encuentran fuera del sistema dominante” de esos países, sino que pueden ser complementarios a ellos.

Por el otro lado, la segunda intención que podría distinguirse, es la dirigida a los sectores medios de esos dos grupos de países porque son más idóneos para llevar a cabo la “sinergia entre la educación formal, no formal e informal”. Esto podría deberse a que esos sectores han recibido educación formal en los primeros años del ciclo vital, posiblemente han cursado incluso más años escolares además de la primaria, lo cual los hace contar con una base sólida para el logro de la sinergia aspirada.

Las dos deducciones anteriores podrían encauzarse y compaginar con la idea central que la UNESCO tiene sobre la ELV: es una condición desde y para el desarrollo, comprendido éste como capacidad de adaptación y autonomía, así como vehículo para asegurar el aprovechamiento compartido de conocimientos y su circulación a nivel mundial (UNESCO, 2005).

A continuación, se presentan seis grandes pautas de la ELV propuestas por ese organismo orientadas al tránsito del esquema centrado en la enseñanza hacia el focalizado en el aprendizaje.

Tabla 5. UNESCO, del paradigma centrado en la enseñanza al paradigma centrado en el aprendizaje

Educación a lo largo de la vida como nuevo paradigma educativo, necesidades del desarrollo y nuevos entornos		
Progr.	Necesidades del desarrollo	Entorno situacional
1	Articulación de tres esferas: personal, social y profesional	<p>Desarrollo personal y cultural, con el propósito de que las personas den sentido a su existencia.</p> <p>Desarrollo social, a fin de que las personas puedan convivir en su contexto comunitario, ejercer su ciudadanía y participar políticamente.</p> <p>Desarrollo profesional, con el objeto de que las personas puedan tener empleo no precario, de calidad e incidir así en la producción, lograr bienestar material y satisfacción profesional.</p>

Educación a lo largo de la vida como nuevo paradigma educativo, necesidades del desarrollo y nuevos entornos		
Progr.	Necesidades del desarrollo	Entorno situacional
2	Nueva percepción del tiempo individual y del tiempo social	<p>Transformación, redistribución y nuevo empate del tiempo individual con el tiempo social. Durante el ciclo vital pueden distinguirse cinco diferentes tiempos de educación y formación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Educación preescolar: comienzo eficaz de la posterior escolarización y posibilidad de mejorar las condiciones de vida y de educación de la niñez socialmente vulnerable. 2. Educación básica escolarizada: en todos los países es obligatoria. 3. Educación y formación posterior a la educación obligatoria: en términos generales, equivalente a la educación superior. 4. Formación permanente: más allá del sistema educativo formal. La posibilidad de acceder a este tipo de formación varía según los países y las regiones. La remota probabilidad de que los individuos tengan acceso a la formación permanente, pone de manifiesto lo lejana que está actualmente la ELV. Las políticas públicas apenas la reconocen o bien no hay capacidad pública para sostenerla y, entonces, el desarrollo de la ELV se deja en manos del sector privado, cuando éste tiene interés en fomentarla. 5. Tiempo de aficiones personales y actividades sociales: esta fase trasciende la vida profesional y se identifica como la libertad individual para dedicarse a estos dos ámbitos, sin considerar el mundo laboral. <p>En la actualidad los esfuerzos de las políticas públicas se destinan al segundo tiempo, mientras que los adultos tienen una oportunidad sumamente desigual de entrar y salir de la escuela o de la universidad, además las condiciones del mundo laboral ofrecen una serie de resistencias para el fomento de la ELV.</p>
3	ELV como respuesta a la incertidumbre laboral y de las profesiones	<p>En el futuro, la mayoría de las personas cambiará de trabajo varias veces en su vida y el ámbito educativo no podrá proveerles las especializaciones necesarias para tantas mudanzas; entonces deberán desarrollar capacidades personales para poder cambiar de ámbito laboral y enfrentar las variaciones económicas y sociales.</p>
4	ELV como respuesta a la ampliación de la esperanza de vida	<p>Al haber un retraso en la edad jubilatoria y un aumento en la esperanza de vida en las sociedades actuales, la ELV podría evitar que los recursos y las posibilidades giren únicamente en torno a las personas más formadas y más jóvenes.</p>
5	Creación de centros de aprendizaje y formación	<p>Si la educación se transforma en un proceso continuo sin límites temporales y de ubicuidad, el entorno del aprendizaje informal se revalorará significativamente y se soportará, entre otros apoyos, en las nuevas tecnologías.</p> <p>En caso de que la atención ya no se concentre solamente en las instituciones educativas tradicionales (paradigma centrado en la enseñanza) y se tomen en cuenta las formas de aprendizajes de individuos y comunidades (paradigma centrado en el aprendizaje), este tipo de centros proliferarán como instituciones de transmisión de conocimiento.</p>

Educación a lo largo de la vida como nuevo paradigma educativo, necesidades del desarrollo y nuevos entornos		
Progr.	Necesidades del desarrollo	Entorno situacional
6	Sistemas de “validación de las adquisiciones de la experiencia”	<p>Se percibe la conveniencia de “... desacralización del título académico como certificado de un itinerario escolar y pasaporte de por vida para la actividad profesional, así como la previsible aparición de nuevas modalidades de reconocimiento de itinerarios de adquisición y formación de competencias”.</p> <p>En los países en desarrollo, dada la vulnerabilidad de los sistemas educativos formales y de la infraestructura de almacenamiento y divulgación de conocimientos, puede fortalecerse la vía de la educación no formal como estrategia de desarrollo. Ahora bien, en estos países se necesitará que la ELV no sea financiada exclusivamente con recursos de los individuos; en consecuencia, las políticas públicas tendrán que encontrar esquemas de financiamiento para que las personas puedan ser incluidas en la ELV.</p>

UNESCO, 2005: 84-87, elaboración de sinopsis propia.

Del tránsito de un paradigma a otro vislumbrado por la UNESCO podría recuperarse que para los países en desarrollo y de bajo desarrollo, algunas de las características del nuevo paradigma centrado en la ELV serían:

1. La educación básica escolarizada seguiría siendo obligatoria;
2. La educación y formación posterior a la educación básica continuaría siendo la educación superior o bien su *equivalente*;
3. La formación permanente más allá del sistema educativo formal es una posibilidad lejana pero necesaria, debido a que la mayoría de las personas cambian y cambiarán varias veces de trabajo en su vida, por lo que el sector privado podría hacerse cargo de la ELV o participar en ella, la cual podría hacerse necesaria en función del retraso en la edad jubilatoria y el aumento en la esperanza de vida;
4. Al transformarse la educación en un continuo sin temporalidad ni ubicuidad específicas, el aprendizaje informal apoyado en nuevas tecnologías sería altamente valorado;
5. Las instituciones educativas tradicionales del paradigma focalizado en la enseñanza podrían ser desplazadas por centros de aprendizajes de individuos y comunidades; y

6. Nuevas formas de validación y certificación de conocimientos y competencias podrían “desacralizar” el título académico que hasta la fecha es el certificado vitalicio para el ejercicio profesional.

Habría dos obstáculos generales para la ELV planteada por la UNESCO en esos países: en virtud de que los gobiernos de los países centran su atención actualmente en la educación básica escolarizada, no existen rutas por las que los adultos tengan la oportunidad de entrar y salir del sistema educativo, lo cual puede ser factor de desigualdad; además, el mundo laboral se resiste todavía a auspiciar la ELV.

Así, las seis características y los dos obstáculos anteriores podrían confirmar las dos intenciones de la UNESCO, identificadas con antelación, dirigidas a los sectores pobres y medios de los países en desarrollo y de bajo desarrollo.

Con la finalidad de contextualizar el discurso de la UNESCO sobre la ELV hasta aquí presentado, la Tabla 6 presenta información estadística procedente del Informe sobre Desarrollo Humano 2010, recién publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Hay que señalar que el documento clasifica a los países de todo el mundo de dos formas diferentes, mismas que convergen¹⁸. Las cifras seleccionadas son: promedios de índice de desarrollo humano (IDH), de índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad, tendencias demográficas de 1990 a 2010 con prospectiva a 2030, y estado actual en materia educativa.

¹⁸ Ver anexo 1.

A) La primera clasificación, ordena a los países en (i) desarrollados: miembros y no miembros de la OCDE; (ii) en desarrollo: Estados Árabes, Asia Oriental y el Pacífico, Europa y Asia Central, América Latina y El Caribe, Asia Meridional, África Subsahariana; (iii) menos desarrollados; y (iv) otros países o territorios. Nótese que el resultado de la suma de (i) y (ii) es de 194 países: 192 miembros de la ONU, (o que han aceptado la colaboración de la ONU como es el caso reciente de Cuba), más Hong Kong y los Territorios Palestinos Ocupados. Con la finalidad de no caer en confusiones, hay que aclarar que 49 países contenidos en (ii) vuelven a aparecer en (iii); ello se debe a que el PNUD señala que en realidad clasifica a los países en dos grupos –desarrollados y en desarrollo (PNUD, 2010: 156-158)--, pero que del segundo grupo se retoman 49 países que son menos desarrollados y, así, aparece (iii). Finalmente, hay 25 países o territorios en (iv), que también están contenidos en (ii).

B) La segunda forma los clasifica por países de desarrollo humano: (i) muy alto, 42 países así considerados; (ii) alto, 43 países; (iii) medio, 42 países; (iv) bajo, 42 países, arrojando un total de 169 países, todos ellos en función del Índice de Desarrollo Humano (IDH), introducido por el PNUD en su primer informe, en 1990. En el informe de 2010, por ejemplo, Noruega ocupa el primer lugar con el IDH más alto, 0.938; México tiene el 56° sitio, con 0.750; y Zimbabue es el último lugar, el 169, con 0.140.

Si a los 169 países de B) se le suman los 45 de A/iv, el resultado es de 194 países y territorios, cifra total de A). La tabla 6 podrá ser comprendida a la luz de esta aclaración técnica.

Las cifras anteriores describen que el comportamiento de la población de los países desarrollados, miembros de la OCDE y no miembros, en cuarenta años que van de 1990, pasando por 2010 y hasta la prospectiva de 2030, en relación con el resto de la población mundial tiende a la baja, con los porcentajes de 18, 15 y 14, respectivamente. Así, se tiene que en 2010, 15 personas de cada 100 habitantes vivían en un entorno de país desarrollado. En contraste, las poblaciones de Asia oriental y el Pacífico, Asia meridional y África subsahariana, así como la de los estados árabes en esa temporalidad aumentarán significativamente y, en grado menor, la de América Latina y el Caribe.

En 2010, la esperanza de vida de una persona promedio de algún país desarrollado era de 80 años de edad, esto es 27 años más que un individuo promedio del África subsahariana, con las diferencias que implica en términos de posibilidad de desarrollo humano.

En el entorno del 84 por ciento de población urbana, el promedio de edad de las personas de los países desarrollados era de 38 años y también como promedio pudieron estudiar 11 años de sus vidas; mientras que en los países menos desarrollados la edad promedio de las personas fue de 20 años, con la esperanza de vivir 58 años en promedio, en el contexto de una población rural del 71 por ciento y con cuatro años de instrucción promedio.

En 2010, Noruega fue el país con el IDH más alto del mundo, México se encontró en el lugar 56, mientras que Zimbabwe ocupó el sitio 169, el último. El comparativo entre los tres países arroja los datos siguientes.

En Noruega, en 2008, el 62 por ciento de la población entre 15 y 64 años de edad trabajaba, y de 2000 a 2008 el 94 por ciento de esa población contaba con empleo formal, en tanto que el 6 por ciento tenía empleos vulnerables. Entre 2000 y 2007, el gobierno noruego destinó el siete por ciento del producto interno bruto (PIB) a la educación, el ocho por ciento a la salud de sus habitantes, y el 28 por ciento de ese producto correspondió a ingresos tributarios. Su población promedio fue de 40 años de edad en 2010, en tanto que la esperanza de vida alcanzó los 81 años. Los noruegos

viven en un entorno urbano del 79 por ciento y cuentan con casi 13 años de instrucción promedio¹⁹.

Mientras tanto, en México, también en 2008, el 57 por ciento de la población económicamente activa tenía trabajo y, de ella, el 70 por ciento contaba con empleo formal y el 29 estaba empleado en situación de vulnerabilidad. El coeficiente de Gini de ingresos en México, entre 2000 y 2010, fue de 52 puntos de desigualdad; y, más aún, hay una diferencia de 0.157 entre el valor del índice de desarrollo humano asignado en 2010 y el índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad, lo que lo deprecia en 21 por ciento. Asimismo, entre 2000 y 2007, el cinco por ciento del PIB se asignó a la educación y el tres por ciento a la salud de los habitantes mexicanos, en tanto que el 12 por ciento de dicho producto se debió a la recaudación de impuestos. Por su parte, en 2010, la esperanza de vida al nacer fue de 80 años, mientras que la edad promedio de la población era de 28 años, en un entorno urbano del 80 por ciento y con ocho años de instrucción promedio.

Al mismo tiempo, en 2008, en Zimbabwe el 65 por ciento de la población entre 15 y 64 años de edad trabajaba y, de 2000 a 2008, el 38 por ciento lo hizo formalmente, mientras que el 70 por ciento laboró en condiciones vulnerables. En 2010, la esperanza de vida al nacer fue de 47 años y la edad promedio de la población era de 19 años, viviendo en un entorno rural del 62 por ciento y con siete años de instrucción promedio. En la primera década de este siglo, el coeficiente de Gini de este país fue de 50 puntos.

El propósito de presentar los datos de la Tabla 6 y el comparativo entre Noruega, México y Zimbabwe, es ver cómo las cifras pueden inscribirse en el contexto estructural del sistema-mundo capitalista del pensamiento wallersteiniano, que consiste en una jerarquía compuesta por tres zonas: una central pequeña, otra más o menos semiperiférica y una ampliamente periférica. Se trata de una “estructura tripartita jerárquica... desigual y diferenciada, que de acuerdo a la distinta posición que cada país o zona del planeta ocupa dentro de ese esquema, determina en gran medida tanto las

¹⁹ Edad escolar: generalmente nueve ciclos de educación básica y tres de secundaria. Por lo tanto, la educación preescolar no está considerada.

posibilidades como los límites de su evolución y desarrollo particulares” (Aguirre Rojas, 2007: 44-45).

En un ambiente “cambiante permanentemente”, los países de la zona central registran el ingreso nacional bruto per cápita más alto, la instrucción educativa cuenta con los años promedio más altos, tienen la tasa más alta de matriculación en educación superior, además de concentrar la innovación tecnológica de punta y tener Estados sólidos con ciudadanía robustas. En contraparte, las grandes periferias perciben los ingresos más bajos, tienen el menor promedio de años de instrucción escolar, así como “escasos o nulos desarrollos tecnológicos propios, desplegando las formas más brutales, descarnadas y extenuantes de explotación del trabajo... (y) la existencia de Estados débiles, subordinados, puramente ‘intermediarios’ de la decisiones del centro”. Aquéllos tienen desarrollo social posible y condiciones de difusión cultural, mientras que los últimos carecen de vías para ese desarrollo y tienen pocas o nulas posibilidades de afirmación cultural (Aguirre Rojas, 2007: 45).

En el trayecto del siglo dieciocho al actual, los países latinoamericanos han podido transitar de ubicaciones periféricas a “semiperiféricas fuertes” o “semiperiféricas débiles” y algunos de ellos se quedaron en su colocación inicial (Aguirre Rojas, 2007: 46), como podrá observarse en el apartado 2.3 de este capítulo.

La propuesta de la UNESCO sobre la ELV y del ALV dirigida a los países en desarrollo y de bajo desarrollo --o países periféricos y semiperiféricos fuertes o débiles, de acuerdo con Wallerstein--, con las características reunidas en la Tabla 6, podría ser un planteamiento para que ellos estén en posibilidades de responder a los nuevos requerimientos de la economía global.

2.2. Enfoque de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

En la década de 1980, el crisol pragmático de los estudios de este organismo se concentraba en la recolección, análisis y uso de datos disponibles sobre los sistemas educativos y sus resultados. Al paso del tiempo, los países de la OCDE* se han orientado hacia una visión más sistémica, donde prevalece la estrategia de largo plazo. En el tránsito del enfoque pragmático a uno más sistémico, se identificó que los datos duros recopilados y analizados podrían apoyarse en y, al mismo tiempo, brindar apoyo a elaboraciones teóricas y conceptuales.

En ese orden de ideas, en un primer momento, la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (*International Adult Literacy Survey*, IALS) realizada por la OCDE, sirvió como base para la conformación de su discurso oficial sobre las competencias clave, contenidas en el documento DeSeCo (*The Definition and Selection of Key Competences*). En un segundo momento, apoyado en esa encuesta y con el respaldo teórico de las competencias clave, tuvo lugar el planteamiento del aprendizaje a lo largo de la vida (ALV), cuya propuesta instrumental, entre otras, es el sistema nacional de cualificaciones²⁰.

Así, el resultado de la IALS de 1994 aplicada por ese organismo en ocho países²¹, arrojó que una cuarta parte de los adultos entre 16 y 64 años de edad apenas dominaba el tercero de cinco niveles de competencia lectora, este último estimado como el nivel pertinente para enfrentar las exigencias y demandas de la vida y el trabajo diario. Las encuestas de 1996 y 1998 reiteraron el mismo resultado, tal y como se puede apreciar a continuación.

* La Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos fue suscrita por 20 países el 14 diciembre 1960. Países miembros desde 1961: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Luego se adhirieron: Japón, 1964; Finlandia, 1969; Australia, 1971; Nueva Zelanda, 1973; México, 1994; República Checa, 1995; Hungría, Polonia y Corea, 1996; República Eslovaca, 2000; Chile, Eslovenia, Estonia e Israel, 2010. Total: 34 países miembros. Recuperado de: www.ocde.org.

²⁰ En México algunas veces se usa la palabra *calificación*. No obstante, cada vez más se emplea *cualificación*, como en España, sobre todo para diferenciarla de la acepción de *calificación* como nota valorativa asignada a un examen.

²¹ Alemania, Canadá, Irlanda, Países Bajos, Polonia, Suecia, Suiza y Estados Unidos. En 1996 se sumaron a la encuesta Australia, Bélgica (francohablante), Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Nueva Zelanda y, en 1998, Chile, Dinamarca, Eslovenia, Finlandia, Hungría, Italia, Noruega, República Checa y Suiza (la región italo hablante). En términos generales, la encuesta aplicada en esos tres años se conoce como IALS 1994-1998.

Tabla 7. OCDE, porcentaje de la población de 16 a 64 años de edad por país, según cada nivel de comprensión lectora en prosa, 1994-1998

País	Porcentaje población / Niveles de competencia lectora en prosa (distribución)				Porcentaje personas aún en fase de educación / formación inicial
	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4 / 5	
Alemania	14	34	38	13	1
Australia *	17	27	37	19	8
Bélgica (Flandes)	18	28	39	14	12
Canadá	17	26	35	23	
Chile	50	35	13	2	11
Dinamarca	10	36	48	7	17
Eslovenia	42	35	20	3	17
Estados Unidos	21	26	32	21	8
Finlandia	10	26	41	22	22
Hungría	34	43	21	3	6
Irlanda	23	30	34	14	7
Italia	34	31	27	8	9
Noruega	34	31	27	8	9
Nueva Zelanda	18	27	35	19	5
Países Bajos	11	30	44	15	10
Polonia	43	35	20	3	12
Portugal	48	29	19	4	13
Reino Unido	22	30	31	17	4
República Checa	16	38	38	8	12
Suecia	8	20	40	32	
Suiza	19	35	37	9	6
Promedio	24	31	32	12	

* Por ejemplo, en Australia el 17% de la población adulta cuenta con el nivel básico (1) de lectoescritura.

Los países marcados con negrillas participaron en todo el estudio de la OCDE.

Tabla elaborada por Patrick Werquin, autor, (OCDE, 2008: 96), con base en la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (2000).

El reporte final de IALS, publicado en 2000, así como los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (*Programme for International Student Assessment PISA*), cuya primera fase se realizó en 32 países en ese mismo año, entre jóvenes de 15 años de edad que se encontraban al final de la educación obligatoria, coincidieron en señalar que la lectura es una competencia clave básica que permite acceder a muchas otras competencias: no desarrollarla impide la inserción social y económica y, en el mundo laboral, su deficiencia se traduce en tener un salario bajo y se vincula a una mayor propensión al desempleo (Eurydice, 2000: 15-16). Las otras dos competencias clave básicas son la escritura y el cálculo. Así, las tres se erigieron como competencias transversales de todo currículo.

Con base en la IALS de 1994, el “aprendizaje a lo largo de la vida para todos” se presentó en la reunión de titulares de educación de los países miembros de la OCDE realizada en 1996, como la respuesta posible ante las tres siguientes necesidades resultantes de la interdependencia económica internacional y del rápido avance tecnológico: mejorar la productividad, desarrollar procesos de innovación y adaptarse a cambios estructurales. De igual forma, dicha propuesta fue reconocida tanto por la UNESCO como por la Comisión Europea (OCDE, 2004: 1).

Cabe indicar que en el espacio europeo se han utilizado de manera indistinta las expresiones de aprendizaje permanente, educación permanente y formación a lo largo de la vida. Ahora bien, el gobierno español al traducir la obra de la OCDE al castellano, precisa que el término que usará en esa publicación es el de aprendizaje a lo largo de la vida (OCDE, 2008: 5), por lo que puede inferirse que es al que se le concede mayor idoneidad.

A principios de la década de los años 2000, en su documento prospectivo DeSeCo, la OCDE planteó que en el futuro cercano las competencias clave que las personas deberán reunir para su desarrollo personal, vida de trabajo y vida en sociedad, se circunscriben en tres amplias categorías. Así, en primer término, las personas necesitarán usar un rango amplio de herramientas informativas y tecnológicas, así como el manejo de idiomas, a fin de desempeñarse en su entorno de manera interactiva; segundo, en un mundo cada vez más interdependiente, deberán saber interactuar en grupos heterogéneos donde habrá personas de muy diferentes orígenes; y, finalmente, requerirán ser capaces de dirigir sus propias vidas, situarse en contextos sociales más amplios y actuar autónomamente (OCDE, 2005: 5).

Ese documento, DeSeCo, se constituyó como el marco conceptual explícito de lo que actualmente son los conocimientos, las habilidades y las competencias y cómo se relacionan entre sí. Además, mediante un enfoque multidisciplinario, a partir de ese documento se inició la construcción de fundamentos teóricos sobre las competencias clave, consideradas como punto de referencia para el desarrollo de indicadores y para la interpretación de datos empíricos, referentes, ambos, para la reformulación de políticas educativas.

Hay dos realidades en los países europeos miembros de la OCDE que han influido en la integración del enfoque del ALV: el incremento en el porcentaje de personas de 40 años de edad y más en detrimento del porcentaje del resto de la población, así como la migración de personas procedentes de países en desarrollo y de menor desarrollo hacia dichos países.

En cuanto al primer factor, los gobiernos de esos países están elevando la edad jubilatoria de los sistemas pensionarios y, respecto al segundo, intentan involucrar a los migrantes, sobre todo a los de bajo nivel educativo, en actividades propias del ALV y pretenden certificar sus aprendizajes no formales e informales.

A continuación, en la Tabla 8, se muestran los porcentajes de nueve rangos de edad de la población de países miembros de la OCDE y otros, comparados en 2002 y 2008, con la finalidad de observar las tendencias poblacionales.

Tabla 8. OCDE, países miembros y otros por porcentaje de rango de edades y tendencia, comparativo entre 2002 y 2008

País / Edad	Menos de 3 (%)			3 a 9 (%)			10 a 14 (%)			15 a 19 (%)			20 a 24 (%)			25 a 29 (%)			30 a 34 (%)			35 a 39 (%)			40 y más (%)		
	2002	2008	Tend	2002	2008	Tend	2002	2008	Tend	2002	2008	Tend	2002	2008	Tend	2002	2008	Tend	2002	2008	Tend	2002	2008	Tend	2002	2008	Tend
1 Alemania	2.77	2.49	-0.28	6.82	6.35	-0.47	5.71	4.88	-0.83	5.63	5.65	0.02	5.77	5.91	0.14	5.76	6.05	0.29	7.79	5.72	-2.07	8.81	7.35	-1.46	50.94	55.61	4.67
2 Australia	3.85	3.93	0.08	9.48	8.78	-0.70	6.96	6.54	-0.42	6.92	6.86	-0.06	6.77	7.14	0.37	7.01	7.06	0.05	7.64	6.87	-0.77	7.51	7.46	-0.05	43.86	45.35	1.49
3 Austria	2.86	2.82	-0.04	7.76	6.88	-0.88	5.8	5.63	-0.17	5.90	6.01	0.11	5.93	6.26	0.33	6.56	6.53	-0.03	8.34	6.54	-1.80	8.86	7.86	-1.00	47.99	51.47	3.48
4 Bélgica	3.33	3.42	0.09	8.1	7.74	-0.36	6.08	5.72	-0.36	5.86	6.12	0.26	6.23	6.00	-0.23	6.43	6.43	0.00	7.22	6.44	-0.78	7.85	7.14	-0.71	48.90	50.99	2.09
5 Canadá		3.22	3.22		7.59			6.24			6.8			6.89			6.78			6.64			7.02			48.82	
6 Corea	3.74	2.74	-1.00	10	7.74	-2.26	6.81	6.92	0.11	7.15	6.74	-0.41	8.42	6.66	-1.76	8.5	8.12	-0.38	9.22	8.02	-1.20	8.76	9.02	0.26	37.39	44.04	6.65
7 Dinamarca	3.72	3.56	0.16	9.07	8.45	0.62	5.93	6.43	0.5	5.26	6.10	0.84	5.88	5.55	0.33	7.30	5.84	1.46	7.28	6.71	0.57	7.93	7.07	0.86	47.89	50.29	2.40
8 Eslovaquia	2.08	3.00	0.92	8.25	6.89	-1.36	7.35	5.87	-1.48	8.18	7.24	-0.94	8.68	8.07	-0.61	8.31	8.61	0.30	6.79	8.51	1.72	7.10	6.98	-0.12	42.36	44.84	2.48
9 España	2.92	3.16	0.24	6.59	6.85	0.26	5.07	4.6	-0.47	5.95	5.05	-0.90	7.56	6.15	-1.41	8.57	8.06	-0.51	8.42	8.92	0.50	8.05	8.45	0.40	46.87	48.76	1.89
10 Estados Unidos	4.26	4.21	-0.05	10.1	9.31	-0.79	7.51	6.56	-0.95	7.31	7.06	-0.25	6.83	6.92	0.09	6.32	7.02	0.70	7.04	6.46	-0.58	7.73	6.87	-0.86	42.89	45.60	2.71
11 Finlandia	3.28	3.32	0.04	8.44	7.58	-0.86	6.22	5.98	-0.24	6.34	6.26	-0.08	6.27	6.17	-0.10	6.01	6.31	0.30	6.45	6.11	-0.34	7.25	6.11	-1.14	49.75	52.15	2.40
12 Francia	3.82	3.83	0.01	8.46	8.74	0.28	6.44	5.96	-0.48	6.53	6.34	-0.19	6.48	6.34	-0.14	6.63	6.44	-0.19	7.14	6.41	-0.73	7.34	7.07	-0.27	47.15	48.88	1.73
13 Grecia		2.96			6.47			4.84			5.21			5.97			7.32			7.76			7.86			51.61	
14 Hungría	2.81	2.92	0.11	7.42	6.69	-0.73	6.09	5.41	-0.68	6.44	6.17	-0.27	7.68	6.50	-1.18	8.05	7.53	-0.52	7.03	8.44	1.41	6.01	7.20	1.19	48.47	49.14	0.67
15 Irlanda	4.30	4.53	0.23	9.53	9.68	0.15	7.34	6.35	-0.99	8.25	6.46	-1.79	8.85	7.67	-1.18	8.37	9.40	1.03	7.32	8.29	0.97	7.04	7.71	0.67	39.00	39.91	0.91
16 Islandia	4.43	4.27	-0.16	10.81	9.48	-1.33	7.88	7.16	-0.72	7.22	7.51	0.29	7.68	7.17	-0.51	7.53	7.82	0.29	6.97	7.26	0.29	7.60	6.92	-0.68	39.88	42.42	2.54
17 Italia	2.77	2.82	0.05	6.52	6.55	0.03	4.94	4.66	-0.28	5.18	5.00	-0.18	5.96	5.20	-0.76	7.42	6.06	-1.36	7.97	7.48	-0.49	8.14	8.09	-0.05	51.10	54.13	3.03
18 Japón	2.76	2.52	-0.24	6.59	6.33	-0.26	5.01	4.88	-0.13	5.77	4.92	-0.85	6.44	5.66	-0.78	7.82	6.10	-1.72	7.33	7.33	0.00	6.29	7.38	1.09	52.17	55.08	2.91
19 Luxemburgo	3.65	3.45	-0.20	9.04	8.43	-0.61	6.07	6.27	0.20	5.61	5.92	0.31	5.84	5.90	0.06	6.86	6.80	-0.06	8.43	7.36	-1.07	8.89	8.20	-0.69	45.6	47.67	2.07
20 México	6.17	5.52	-0.65	15.6	14.19	-1.40	10.97	10.29	-0.68	10.43	9.90	-0.53	9.73	9.10	-0.63	8.91	8.41	-0.50	7.88	7.99	0.11	6.81	7.32	0.51	23.51	27.28	3.77
21 Noruega	3.90	3.73	-0.17	9.46	8.79	-0.67	6.67	6.64	-0.03	5.93	6.66	0.73	6.03	6.01	-0.02	6.97	6.26	-0.71	7.77	6.79	-0.98	7.50	7.65	0.15	45.76	47.48	1.72
22 Nueva Zelanda	4.23	4.33	0.10	10.31	9.44	-0.87	7.81	7.07	-0.74	7.28	7.56	0.28	6.73	6.95	0.22	6.40	6.39	-0.01	7.45	6.35	-1.10	7.73	7.32	-0.41	42.06	44.60	2.54
23 Países Bajos	3.83	3.37	-0.46	8.61	8.56	-0.05	6.17	5.97	-0.20	5.85	6.12	0.27	6.03	5.96	-0.07	6.66	6.03	-0.63	8.16	6.25	-1.91	8.26	7.77	-0.49	46.44	49.97	3.53
24 Polonia	2.90	2.92	0.02	8.06	6.72	-1.34	7.21	5.82	-1.39	8.60	7.11	-1.49	8.33	8.39	0.06	7.65	8.31	0.66	6.44	7.65	1.21	6.49	6.50	0.01	43.33	46.55	3.22
25 Portugal	3.35	2.98	-0.37	7.24	7.29	0.05	5.36	5.07	-0.29	6.39	5.49	-0.90	7.55	6.15	-1.40	8.09	7.31	-0.78	7.23	8.03	0.80	7.23	7.54	0.31	47.57	50.14	2.57
26 Reino Unido	1.20	3.66	2.46	8.91	7.87	-1.04	6.71	6.02	-0.69	6.38	6.54	0.16	6.24	6.84	0.60	6.74	6.57	-0.17	7.99	6.31	-1.68	8.36	7.33	-1.03	47.46	48.86	1.40
27 República Checa	2.63	3.12	0.49	6.96	6.24	-0.72	6.3	4.87	-1.43	6.60	6.23	-0.37	7.97	6.74	-1.23	8.74	7.78	-0.96	6.86	8.99	2.13	6.80	7.16	0.36	47.14	48.87	1.73
28 Suecia	3.06	3.47	0.41	8.31	7.43	-0.88	6.81	5.88	-0.93	5.83	6.94	1.11	5.79	6.07	0.28	6.52	6.04	-0.48	6.95	6.46	-0.49	7.31	6.82	-0.49	46.42	50.88	4.46
29 Suíza	3.18	2.92	-0.26	7.97	7.01	-0.96	5.78	5.57	-0.21	5.80	5.99	0.19	5.83	5.95	0.12	6.38	6.38	0.00	7.76	6.75	-1.01	8.65	7.73	-0.92	48.44	51.71	3.27
30 Turquía		4.89	4.89		12.43			9.08			8.72			8.84			9.23			8.11			7.19			31.50	
Total	3.60	3.68	0.08	9.17	8.68	-0.49	6.88	6.38	-0.5	6.98	6.72	-0.26	7.08	6.85	-0.23	7.19	7.11	-0.08	7.56	7.07	-0.49	7.61	7.32	-0.29	43.93	46.20	2.27

Elaboración propia a partir de datos duros contenidos en los anexos 2 y 3, recuperados de: OECD.StatExtracts, <http://stats.oecd.org>, 25 febrero 2011.

Lectura horizontal de porcentajes.

Las cifras en amarillo indican el porcentaje y la variación más abos, mientras que en rosa aparecen el porcentaje y la variación más bajos.

Como puede notarse en la tabla anterior, en ambos años, 2000 y 2008, México presenta el porcentaje más alto en la población de menos tres años a 24 años de edad; luego hay una baja relativa en la población de 25 a 39 años; y el porcentaje de su población de 40 años y es el más bajo de todos los países. Asimismo, si en 2008 se excluyen a México y Turquía, el promedio de población de 40 años y más del resto de los países es de 48.78 por ciento.

Entonces, el observar el promedio porcentual de la población de 40 años y más de los países con excepción de México y Turquía, puede dar pauta a comprender, por una parte, que las sociedades de los países europeos miembros de la OCDE, sus gobiernos nacionales y la Unión Europea en su conjunto, abrigan el discurso del ALV en función de la larga vida de sus poblaciones nativas, del número creciente de personas de 40 años de edad y más y, asimismo, por el crecimiento de sus poblaciones inmigrantes; y, por la otra, a tener conciencia de la oportunidad que implica el bono demográfico²² habido en México, mismo que se ha desaprovechado no solo en materia educativa sino en otros ámbitos relacionados con ella. En ambos casos y desde diferentes aristas, la educación y el conocimiento podrían percibirse como activos significativos para las generaciones presentes y futuras.

En cuanto al fenómeno migratorio, el primer informe sobre las migraciones en el mundo realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), indicó que para el año 2000 había 150 millones de migrantes, en 2010 la cifra ascendió a 214 millones, cantidad que podría llegar a los 405 millones en 2050. Entre las causas de la alta migración se encuentran las crecientes disparidades demográficas, el cambio

²² Se habla de bono demográfico o ventana de oportunidad cuando en la sociedad de un país se presenta “una relación cada vez más favorable entre la población en edades dependientes y la población en edades laborales”. En el caso mexicano, la pirámide demográfica que dominó en el siglo veinte se ha ido transformando al estrecharse en la base y ampliarse en la cúspide, de tal manera que, según proyecciones de CONAPO, en el país, durante las primeras tres décadas del siglo veintiuno, estará abierta la ventana de oportunidad o bono demográfico. Esta situación demográfica podría aprovecharse al “... estimular un círculo virtuoso entre empleo, ahorro e inversión y nuevamente más empleos”. Ello implicaría “... superar y vencer inercias y rezagos sociales y económicos, como son la limitada escolaridad y calificación de la población en edad productiva, la insuficiencia de empleos y la inestabilidad laboral, que restringen el aprovechamiento pleno del potencial productivo de los enormes contingentes de la población en edad laboral” (CONAPO, 2003-2004: 45).

La Tabla 8 permite observar que en México, en 2002, la población de menos 3 años hasta 24 años fue de 52.89 por ciento, mientras que la de 25 a 40 años y más fue de 47.11 por ciento. En 2008, la proporción fue de 49 / 51 por ciento. Las cifras anteriores expresan la relación favorable que implica el bono demográfico. Otra segmentación *ad hoc* se presenta en la Tabla 17.2 del capítulo tercero, la cual permite ver lo mismo: en 2010, la población de 0 a 14 años fue de 29 por ciento, la de 15 a 29 años de 26.4 por ciento, mientras que la de 30 a 65 años y más fue de 43.4 por ciento y la no especificada de 1.2 por ciento.

ambiental, motivos políticos, la globalización económica, los cambios tecnológicos y las redes sociales (OIM, 2010: xix).

En la Tabla 9, según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, citado por la OIM, en Europa Occidental y Europa Central, de 2000 a 2010, cifras recientes colocan a Alemania, Francia, Reino Unido, España, Italia, Suiza, Países Bajos, Turquía, Austria y Suecia como los diez destinos principales de grandes contingentes migratorios. Entre esos años, Alemania registró el mayor número de inmigrantes, con la variación menor, del 7.22 por ciento; por el contrario, España, cuarto destino de importancia, presenta la variación mayor, con el 72.51 por ciento, como puede apreciarse enseguida.

Tabla 9. ONU, principales diez países europeos destinos de migrantes, 2000-2010

País	Migrantes en miles de personas por año			Incremento	
	2000	2005	2010	2000-2010	%
Alemania	9,981	10,598	10,758	777	7.22
Francia	6,279	6,479	6,685	406	6.07
Reino Unido	4,790	5,838	6,452	1,662	25.76
España	1,753	4,608	6,378	4,625	72.51
Italia	2,122	3,068	4,463	2,341	52.45
Suiza	1,563	1,660	1,763	200	11.34
Países Bajos	1,585	1,735	1,753	168	9.58
Turquía	1,263	1,334	1,411	148	10.49
Austria	997	1,156	1,310	313	23.89
Suecia	993	1,113	1,306	313	23.97
Total	31,326	37,589	42,279	10,953	25.91

En amarillo aparecen las cifras más altas, mientras que en rosa las más bajas.
OIM, 2010:188.

Desde otra arista, en la Tabla 10, la OCDE, también citada por la OIM, ofrece información sobre la entrada y salida de personas a cuatro países europeos y la neta de migración durante 2007, que permite ver la alta movilidad de personas.

Tabla 10. OCDE, países europeos por entradas y salidas de población nacida en el extranjero, en miles, 2007

País	Entradas	Salidas	Netas de migración
Alemania	575	476	99
España	921	199	722
Suiza	140	56	83
Reino Unido	502	169	333
Total	2,138	900	1,237

En amarillo aparecen las cifras más altas, mientras que en rosa las más bajas.
OIM, 2010:190.

Otro tipo de movilización migratoria es la de personas de países miembros de la OCDE que se mueven a otro país también miembro de ese organismo. Por ejemplo, en 2006, un millón 700 mil personas de países miembros se trasladaron a otro país también miembro, siendo los ciudadanos británicos los emigrantes más numerosos. Igualmente, la migración de ciudadanos de algún país de la Unión Europea a otro país de la misma unión es significativa y alcanza el 34 por ciento, según cifras proporcionadas por Eurostat en 2008 (OIM, 2010: 190).

En cuanto a la otra cara de la migración, la Comisión Global sobre Migración Internacional (GCIM, por sus siglas en inglés) señala que hay contradicciones, restricciones y desafíos en las políticas migratorias actuales. En términos generales, hay discriminación y actitudes negativas hacia los migrantes a pesar de que sectores completos de la economía de países desarrollados dependen de la mano de obra extranjera. En tanto predominen estas actitudes, puntualiza ese organismo, los migrantes internacionales continuarán recibiendo el trato de ciudadanos de segunda, a pesar de lo que la comunidad internacional oficialmente ya reconoce como sus derechos legítimos (Villalba, 2008: 58).

Es oportuno recuperar el análisis de Wallerstein, quien afirma que en la primera mitad del siglo actual la migración de los países periféricos a los centrales, bajo el esquema sistema-mundo, agudizará en los países ricos las contradicciones sociales propiciando la lucha contra el racismo, y se variará irreversiblemente “la composición demográfica de esos países centrales, empujándolos cada vez más a aceptar el multiculturalismo, la aculturación múltiple y la coexistencia sin trabas de diferentes grupos étnicos de todo el planeta” (Aguirre Rojas, 2007: 84).

En suma, como puede verse en las tablas 8, 9 y 10, en los países miembros de la OCDE, en términos demográficos el aumento de las personas de 40 años de edad y más en contraste con el resto de la población, así como la migración hacia esos países pueden ser dos factores significativos para la promoción del ALV.

Ahora bien, con la finalidad de observar las tendencias en materia educativa, así como las de gasto público, ingresos y empleo en los países miembros de la OCDE, se presenta la tabla siguiente, número 11.

Mediante los datos de la Tabla 11, es posible advertir que la diferencia entre IDH y el IDH ajustado por desigualdad en los 28 países de muy alto desarrollo humano es de 0.076, al tiempo que esa misma diferencia en los tres países de alto desarrollo humano, Chile, México y Turquía, es de 0.161. Esta variación alude al ajuste que requiere el IDH (donde 1 es el referente ideal) asignado a cada país debido a la desigualdad que en él hay.

Según estimaciones demográficas del PNUD, la población de los 28 países mencionados, en lo sucesivo identificados como primer grupo, crecerá en los cuarenta años que van de 1990 a 2030 únicamente 17 por ciento. Por su parte, la población de los otros tres países, el segundo grupo, aumentará en esa misma temporalidad en 35 por ciento. La esperanza de vida entre los dos grupos es acaso similar, promediando los 78 años de edad. En 2010, la edad promedio del primer grupo fue de 40 años y la del segundo, de 29; al tiempo que la población urbana del primero fue de 77 por ciento, mientras que la del segundo, de 79.

En el ámbito de la educación, en 2010 la población del primer grupo contó con 10 años de instrucción escolar promedio, mientras que el segundo grupo, con 8. El 68 por ciento de la población del primero tenía educación secundaria completa, mientras que el 38 por ciento del segundo grupo contaba con ella, además, éste registró una tasa de alfabetismo de su población adulta del 93 por ciento.

Entre 2001 y 2009, el porcentaje de la tasa bruta de matriculación de personas en edad escolar en el primer grupo de países fue de 102 por ciento en el nivel primario, 106 en el secundario, y 66 en el terciario; mientras tanto, en el segundo grupo fue de 105, 87 y 39 por ciento, respectivamente. Entre 2000 y 2007, los gobiernos del primer grupo destinaron el cinco por ciento del PIB a la educación y el siete por ciento a la salud de sus habitantes; los del segundo grupo, el cuatro y el tres por ciento, respectivamente.

De los datos anteriores puede decirse que, en términos generales, la población de los países del primer grupo crecerá en 40 años, de 1990 a 2030, la mitad del ritmo de crecimiento del segundo grupo (17 / 35 por ciento, respectivamente), siendo la esperanza de vida al nacer alta en ambos grupos (80 / 76 años de edad).

En materia educativa, la comparación entre los dos grupos arroja que la escolaridad promedio de la población del primero es de 10 años, mientras que la del segundo de 8. Sin embargo, si esta variable se observa por país, se tiene que Noruega registra un promedio de 12.6 años de instrucción escolar, lo que equivaldría en México a tener más que la educación media superior acreditada, mientras que en realidad su población promedio tiene el segundo grado de secundaria acreditado.

Como resultado de esos tres factores –la tendencia poblacional y la escolaridad formal alcanzada en los primeros años del ciclo vital, aunadas a las migraciones internacionales--, observados en esta sección en los países miembros de la OCDE, es posible ubicar la necesidad de reconocer los aprendizajes adquiridos fuera del ámbito formal. Así, el área de educación de la OCDE desarrolló la actividad denominada Reconocimiento de Aprendizajes No Formales e Informales (*Recognition of Non Formal and Informal Learning, RNFIL*), de 2006 a 2010. Como fruto de esa actividad, el planteamiento del ALV se sustenta en dos argumentos contextuales centrales, uno económico y el otro, social. La base económica, por su parte, presenta dos razonamientos:

(...) en primer lugar, considerando la creciente importancia de la economía basada en el conocimiento y el progresivo alejamiento del taylorismo y el fordismo, el umbral de destrezas que requieren las empresas se incrementa continuamente, mientras que la demanda de destrezas de bajo nivel sufre una relativa disminución; en segundo término, conforme las empresas responden a mercados más inestables y a ciclos de producción más breves, los empleos de carrera específica se hacen más escasos, y las personas experimentan con más frecuencia cambios profesionales durante su vida activa. La vida media de las destrezas se acorta. Surge la necesidad de renovar y actualizar permanentemente destrezas y competencias, como factor esencial para afrontar ajustes estructurales, aumentar la productividad, innovar y reasignar recursos humanos con eficacia (OCDE, 2008: 11).

En tanto que el argumento social señala que:

(...) las profundas transformaciones estructurales amenazan con generar una nueva polarización entre los poseedores y los desposeídos de conocimiento. La distribución de oportunidades de aprendizaje resulta bastante desigual: los desempleados disponen de menos oportunidades de formación que quienes cuentan con empleo; quienes trabajan en la pequeña y mediana empresa tienen peor acceso que los trabajadores de grandes empresas; las oportunidades para adultos con nivel educativo de enseñanza secundaria o inferior son mucho menores que para los que han recibido educación postsecundaria; y las mujeres también están relativamente desfavorecidas,

en comparación con los hombres. Por otra parte, las grandes diferencias de ingresos entre quienes poseen y quienes no poseen una educación postsecundaria se amplían conforme avanza un ciclo vital. Estas discrepancias pueden acabar perjudicando a los propios fundamentos de la democracia (OCDE, 2008: 12).

Dado el contexto anterior y tras varios estudios realizados en 1996, 1999, 2001 y 2004, el organismo precisó en 2007²³ que las aproximaciones hacia una definición del ALV deben considerar todo tipo de actividad de aprendizaje que se lleve a cabo en cualquier momento del ciclo vital (“from cradle to grave” / “de la cuna a la tumba”), con el propósito de que las personas puedan mejorar sus conocimientos y competencias. Para ello, ese organismo enfatiza que habría que tomar en cuenta cuatro características: visión estructural, aprendiz como eje central, motivación para aprender y multiplicidad de objetivos para la política educativa.

Sobre esas cuatro características, la OCDE argumenta que la visión estructural es la característica más distintiva del ALV, porque toma en cuenta “la demanda y la oferta de oportunidades de aprendizaje como parte de un sistema interconectado que abarca todo el ciclo vital de un ciudadano y comprende *todo tipo de aprendizajes formales, no formales e informales*”. Además la persona que aprende se constituye como eje básico dado que “equivale a desplazar la atención desde la oferta –por ejemplo, los sistemas educativos institucionales de tipo formal- hacia la demanda y la respuesta a necesidades del que aprende”.

Por la otra, la motivación para aprender implica “prestar atención al desarrollo de la capacidad de ‘aprender a aprender’, a través de un aprendizaje autodirigido y al propio uso”, y además supone variados objetivos para la política educativa, toda vez que el ciclo vital “reconoce múltiples objetivos educativos –como por ejemplo, realización personal, desarrollo del conocimiento, objetivos económicos, sociales y culturales- y el hecho de que las prioridades en cuanto a dichos objetivos pueden cambiar a lo largo de la vida de un ciudadano” (OCDE, 2008: 12-13).

²³ Año de la versión inglesa de OCDE (2008), *Sistemas de cualificaciones. Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida*, editado en español por el Instituto Nacional de las Cualificaciones del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte de España.

En opinión de ese organismo, varios países han pretendido desarrollar el ALV mediante sus sistemas de cualificaciones. Es a partir del vínculo entre ALV y sistemas de cualificaciones que ese organismo desarrolla un campo de estudio que, en sus propias palabras, es restringido, de relevancia y apenas investigado hasta hoy. Tras una serie de consultas y debates en reuniones de países miembros, en 2007, el entonces coordinador de la actividad de RNFIL, Patrick Werquin, ofreció una visión consensual de los términos por usar en ese campo de estudio. En el anexo 4 se presenta la sinopsis de ellos.

No obstante la importancia que la OCDE otorga a los sistemas nacionales de cualificaciones, su desarrollo en varios países miembros y no miembros ha sido lento y controversial. Con base en la visita de equipos de la OCDE a diferentes naciones y en los documentos denominados “reporte de país” elaborados por cada uno de ellos, así como en información disponible, a continuación, en la Tabla 12, aparece el listado del estatus de los sistemas de reconocimiento de aprendizajes no formales e informales existentes por país. Ahora bien, es oportuno señalar que tener un sistema de reconocimiento de estos aprendizajes no necesariamente significa contar con un sistema nacional de cualificaciones.

Tabla 12. OCDE, existencia de sistemas de reconocimiento de aprendizajes no formales e informales, 2007

País	1 Definitivamente cierto	2 Parcialmente cierto	3 Experiencia limitada	4 No presente	5 No aplica / no se sabe
Alemania			X		
Australia	X				
Austria			X		
Bélgica (Flandes)		X			
Canadá	X				
Chile				X	
Corea			X		
Dinamarca	X				
Eslovenia			X		
España			X		
Grecia				X	
Hungría			X		
Irlanda		X			
Islandia			X		
Italia			X		
Malta			X		
México		X			
Noruega	X				
Países Bajos		X			
Reino Unido		X			
República Checa			X		
Sudáfrica		X			
Suiza					X

OCDE, 2007: 9.

Finalmente, en cuanto a las etapas de un proceso de reconocimiento de aprendizajes no formales e informales, la OCDE sugiere cuatro: identificación, evaluación, validación y certificación.

En la identificación, la persona reconoce que cuenta con aprendizajes y se autoevalúa o bien es orientado por un supervisor; luego, en la evaluación la persona se sujeta a una prueba aplicada por un evaluador externo, generalmente con estándares previamente determinados y se produce la evidencia de su aprendizaje. En la validación se verifica que la evaluación realizada, (ya sea prueba escrita, simulación, situación en contexto real, portafolio de evidencias) tiene valor en relación con el estándar determinado. En esta etapa es donde cobra importancia el concepto de “nivel” porque para cada unidad de conocimiento, habilidades y competencias validadas, la instancia evaluadora propone niveles altos o bajos. Al final, en la certificación la persona evaluada recibe un documento oficial atestiguando la veracidad, validez y autenticidad del resultado de la evaluación. Si el estándar referido guarda relación con el contexto social, el certificado

puede permitir a su portador el desempeño en el mercado laboral, o regresar al ámbito de los aprendizajes formales siempre y cuando la cualificación específica o el nivel así lo permita (Werquin, 2010: 33-34).

Para cerrar, cabe agregar que el Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (*Programme for International Assessment of Adult Competences, PIAAC*) será aplicado por la OCDE en sus países miembros en 2011 y sus resultados se publicarán en 2013. Para ello, se entrevistarán a cinco mil personas de 16 a 65 años de edad por país. El propósito es evaluar su nivel de alfabetización y aritmética, así como su capacidad para resolver problemas en ambientes ricos en tecnología, considerando la manera en que sus habilidades son empleadas en el trabajo y en otros contextos, como el hogar y la comunidad. Así, se pretende observar cómo las habilidades se vinculan con el bienestar social y económico de las personas y los países y, además, ver si el nivel de eficacia de los sistemas de educación y formación nacionales satisfacen las nuevas demandas de habilidades (OCDE, 2011).

2.3. Panorama general en América Latina

En el espacio latinoamericano las expresiones manejadas con más frecuencia son “educación para adultos” o bien “educación para jóvenes y adultos”. De igual manera, el concepto de “educación permanente” se revalorizó durante la segunda parte del siglo pasado y, con ello, se amplió “el horizonte de lo que se identifica con educación, con institución educativa y con mecanismos de aprendizaje. Aprender a lo largo de la vida significa que cualquier actividad de la vida puede ser objeto de aprendizaje, que la vida puede ser uno de los mejores, si no el mejor medio, o estímulo para aprender” (Rivero, 2010: 184).

En términos generales, Rivero considera que la propuesta de educación permanente en América Latina, que podría consensuar la opinión de diversos autores, reúne las siguientes características: es un proceso continuo que tiene lugar a lo largo de la vida; dado que el aprendizaje puede darse en cualquier lugar, se otorga universalidad al espacio educativo; es integral porque se interesa en el desarrollo de todas las posibilidades y capacidades de las personas; las acciones educativas se conciben como dinámicas y flexibles en contextos sociales particulares; es un proceso ordenador del

pensamiento; el sistema educativo es integrador debido a que el microsistema debe coordinarse con el macrosistema social; es un proceso innovador en la medida en que busca maneras nuevas que satisfagan las necesidades educativas actuales y las del futuro cercano.

Ahora bien, si bien es cierto que en los años noventa se comenzó a usar con mayor frecuencia la expresión “educación para toda la vida”, con el objeto de incorporar un nuevo enfoque que se distinguiera de “educación para adultos” y de “educación permanente”, en términos generales el paradigma que está detrás de todos los términos no ha variado en mucho. Más bien, en la región el debate se centra en la vinculación que debería tener la política educativa y social con la política económica como telón de fondo para el ALV.

Aunado a lo anterior, puede decirse que en el contexto latinoamericano se aborda la educación para adultos desde un “cambio bi-frontal” (García-Huidobro, 1992: 226), que reconoce que nunca antes como hoy las sociedades habían tenido herramientas más sofisticadas y depuradas para comunicarse, atender enfermedades, mejorar la calidad de vida y alargar su expectativa, protegerse de desastres naturales y avanzar en la ciencia; no obstante, también, nunca antes como hoy se había registrado una distancia abismal entre los países desarrollados y los demás.

Desde esta óptica, y porque la educación para adultos no ha sido prioridad para los gobiernos de los países latinoamericanos, surge la necesidad de que este rubro merezca alta jerarquización al interior de la política educativa y social de la región y que ésta se articule con la política económica.

Así, Schmelkes sostiene que son erróneos los planteamientos de la teoría del capital humano²⁴ que integran las propuestas educativas del Banco Mundial²⁵, en el sentido de que la educación puede solucionar los problemas de la pobreza; dado a que:

²⁴ Término usado por primera vez por Theodore W. Schultz en 1961, en *Investment in Human Capital*, bajo una visión economicista. El término comprende las habilidades, la experiencia y los conocimientos que puedan tener las personas. Gary Becker agregaría: personalidad, apariencia, reputación y credenciales. Ambos autores fueron Premio Nobel en Economía (Davenport, 1999: 39).

²⁵ Bertha Lerner distingue dos momentos en la propuesta educativa del Banco Mundial (BM). El primero, que corre de 1980 a 1998, auspició una visión económica de la educación centrada en la rentabilidad individual de la educación; así, el BM “sugirió en esta primera etapa a los países subdesarrollados que otorgaran prioridad a la

(... la educación no elimina la pobreza ni es capaz, por sí misma, de motivar las condiciones (para ello), de forma tal que existan posibilidades sostenidas de crecimiento económico, bienestar social y crecimiento personal y comunitario... (Por un lado,) Ningún proceso de transformación y desarrollo podrá aspirar a lograr su potencial si sus actores principales –los beneficiarios de dichos procesos- están desprovistos de información y carecen de los conocimientos, habilidades y valores que les permitan hacerlos suyos y participar activamente en su orientación y desarrollo... (Por el otro,) Si la población no está educada, será difícil que los procesos de transformación externa repercutan en el desarrollo personal y comunitario creciente y sustentable. Así, la educación no causa el desarrollo, pero sin educación no hay desarrollo posible (Schmelkes, 1996: 417).

La tesis de Schmelkes ha sido confirmada con el fracaso de las políticas sociales neoliberales. Así, se tiene que la apuesta que ubicaba a la educación como eje para la equidad social dentro de la serie de reformas de iniciadas en la década de los años 90, se vino abajo tras corroborar que los procesos desregulatorios y privatizadores trajeron como consecuencia niveles insospechados de desigualdad social, reflejados básicamente en pobreza, desempleo y rezago educativo. Con ello, Latinoamérica se erigió como una de las regiones con mayor desigualdad en el mundo, donde el 10% más rico ha aumentado sus ingresos hasta treinta veces más que el más pobre, concentrando el 40% de los ingresos (Rivero, 2010: 183).

Con la finalidad de observar la situación de desigualdad social en América Latina y El Caribe, donde la equidad social es un componente de la vida pública por resolver, a continuación la Tabla 13 presenta cifras que así pueden señalarlo.

educación básica y le destinaran mayores recursos, en tanto dicho nivel permitiría –en su óptica de aquel entonces- incrementar más los ingresos individuales que los otros niveles educativos” (Lerner, 2009: 368). Respecto a la educación terciaria, el BM sugería una política de selección rigurosa de los aspirantes a la educación superior (Lerner, 2009: 380).

En el segundo momento, de 1999 a 2006, la perspectiva del BM se reorientó hacia una concepción política y social de la educación, sin dejar de lado el factor económico dado que el mercado continuaba siendo componente en el diseño de políticas educativas. Al contrario que en el primer momento, en esta etapa se propició la ampliación de la educación terciaria, siempre y cuando se dieran los cambios necesarios en materia económica que permitieran aprovechar la formación de los egresados. El BM tendió en esta etapa hacia “una política de mayor cooperación entre instituciones educativas de distintos niveles; además, (propuso) adoptar un enfoque integral de la educación que (pudiera) construir una base pertinente para hacer un balance adecuado de la distribución de recursos entre diversos niveles educativos y facilitar una evaluación integral de la educación” (Lerner, 2009: 380).

En 2003, el BM aseguró que el aprendizaje permanente (AP) “es un factor crucial en la preparación de la fuerza laboral para que ésta pueda competir en la economía mundial”. El AP tiene lugar durante todo el ciclo vital de la persona y abarca “no solamente el aprendizaje formal (el adquirido en escuelas, institutos de capacitación y universidades), sino el no formal (la capacitación estructurada en el propio trabajo) y el informal (las destrezas aprendidas de familiares o de otras personas de la comunidad). Esto les facilita a las personas el acceso a diferentes oportunidades de aprendizaje, a medida en que las van necesitando, sin que estén forzosamente asociadas a tal o cual edad” (Banco Mundial, 2003: xviii).

Tabla 13. PNUD, Grupos de países de América Latina y el Caribe por variables de desarrollo humano, 2010

Clasificación de desarrollo humano / País	Desarrollo humano			Tenencia de demografía						Tenencia de educación						Cobertura de impuestos				Ingreso		Empleo		Vulnerabilidad					
	Número prog. IDH	IDH 2010	IDH ajustado por desigualdad 2010	Demografía en millones			Estructura de edad al nacer, años			Estructura por sexo en años			Tasa de alfabetización			Tasa de matrícula			Cobertura de impuestos		Ingreso (PIB per cápita PPP en US\$ de 2005)	Cobertura de salud	Personas con acceso a electricidad	Empleo total	Empleo vulnerable	Personas con acceso a electricidad	Empleo vulnerable		
				2010	2010	2010	0-4	5-14	15+	2010	2010	2010	2006-2008	2010	2010	2010	2007	2008											
				2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010								2010	2010
Muy alto	42	0.789	no indicado	0.3	0.3	0.3	77.7	28.4	37.8	32.7	44.5	9.3	no indicado	58.2	ri	ri	ri	ri	ri	ri	6.7	4.4	56.8	21.673	no indicado	no indicado	64.4	85.6	14.0
Alto	43	0.724	0.671	0.3	0.3	0.4	74.4	23.1	29.7	79.2	84.1	11.1	no indicado	38.8	102.4	50.5	93.7	86.1	ri	3.6	3.7	16.7	26.201	no indicado	no indicado	62.8	84.4	no indicado	
Medio	83	0.523	0.451	0.3	0.3	0.4	69.9	21.9	27.3	76.6	82.1	8.4	50.5	48.3	111.1	56.3	71.2	66.6	45.0	3.8	4.3	8.2	13.347	54.9	11.2	58.7	72.3	27.7	
Bajo	145	0.494	0.239	7.1	10.2	13.2	81.7	15.6	21.6	25.5	52.1	4.9	81.8	13.5	ri	ri	ri	ri	ri	ri	no indicado	1.2	no indicado	0.848	59.5	88.8	56.4	no indicado	no indicado

PNUD, 2010.

- 1) 163-196.
- 2) 172-176.
- 3) 204-207.
- 4) 163-196.
- 5) 204-207.
- 6) 204-207.
- 7) 163-196.

Estado escolar: generalmente nubes: cidos de educación básica y les de secundaria. Por lo tanto, la educación preescolar no está considerada.

- 8) 212-216.
- 9) Porcentaje de población de 15 años de edad y más.
- 10) 212-216.
- 11) Población con secundaria completa, porcentaje de población de 25 años y más.
- 12) 212-216.
- 13) Población en edad de cursar su nivel educativo.
- 14) 222-226.
- 15) 163-196.
- 16) 172-176.
- 17) 204-207.
- 18) 204-207.
- 19) 204-207.
- 20) 204-207.
- 21) 204-207.
- 22) 204-207.
- 23) 204-207.
- 24) 204-207.
- 25) 204-207.
- 26) 204-207.
- 27) 204-207.
- 28) 204-207.
- 29) 204-207.
- 30) 204-207.
- 31) 204-207.
- 32) 204-207.
- 33) 204-207.
- 34) 204-207.
- 35) 204-207.
- 36) 204-207.
- 37) 204-207.
- 38) 204-207.
- 39) 204-207.
- 40) 204-207.
- 41) 204-207.
- 42) 204-207.
- 43) 204-207.
- 44) 204-207.
- 45) 204-207.
- 46) 204-207.
- 47) 204-207.
- 48) 204-207.
- 49) 204-207.
- 50) 204-207.
- 51) 204-207.
- 52) 204-207.
- 53) 204-207.
- 54) 204-207.
- 55) 204-207.
- 56) 204-207.
- 57) 204-207.
- 58) 204-207.
- 59) 204-207.
- 60) 204-207.
- 61) 204-207.
- 62) 204-207.
- 63) 204-207.
- 64) 204-207.
- 65) 204-207.
- 66) 204-207.
- 67) 204-207.
- 68) 204-207.
- 69) 204-207.
- 70) 204-207.
- 71) 204-207.
- 72) 204-207.
- 73) 204-207.
- 74) 204-207.
- 75) 204-207.
- 76) 204-207.
- 77) 204-207.
- 78) 204-207.
- 79) 204-207.
- 80) 204-207.
- 81) 204-207.
- 82) 204-207.
- 83) 204-207.
- 84) 204-207.
- 85) 204-207.
- 86) 204-207.
- 87) 204-207.
- 88) 204-207.
- 89) 204-207.
- 90) 204-207.
- 91) 204-207.
- 92) 204-207.
- 93) 204-207.
- 94) 204-207.
- 95) 204-207.
- 96) 204-207.
- 97) 204-207.
- 98) 204-207.
- 99) 204-207.
- 100) 204-207.
- 101) 204-207.
- 102) 204-207.
- 103) 204-207.
- 104) 204-207.
- 105) 204-207.
- 106) 204-207.
- 107) 204-207.
- 108) 204-207.
- 109) 204-207.
- 110) 204-207.
- 111) 204-207.
- 112) 204-207.
- 113) 204-207.
- 114) 204-207.
- 115) 204-207.
- 116) 204-207.
- 117) 204-207.
- 118) 204-207.
- 119) 204-207.
- 120) 204-207.
- 121) 204-207.
- 122) 204-207.
- 123) 204-207.
- 124) 204-207.
- 125) 204-207.
- 126) 204-207.
- 127) 204-207.
- 128) 204-207.
- 129) 204-207.
- 130) 204-207.
- 131) 204-207.
- 132) 204-207.
- 133) 204-207.
- 134) 204-207.
- 135) 204-207.
- 136) 204-207.
- 137) 204-207.
- 138) 204-207.
- 139) 204-207.
- 140) 204-207.
- 141) 204-207.
- 142) 204-207.
- 143) 204-207.
- 144) 204-207.
- 145) 204-207.
- 146) 204-207.
- 147) 204-207.
- 148) 204-207.
- 149) 204-207.
- 150) 204-207.
- 151) 204-207.
- 152) 204-207.
- 153) 204-207.
- 154) 204-207.
- 155) 204-207.
- 156) 204-207.
- 157) 204-207.
- 158) 204-207.
- 159) 204-207.
- 160) 204-207.
- 161) 204-207.
- 162) 204-207.
- 163) 204-207.
- 164) 204-207.
- 165) 204-207.
- 166) 204-207.
- 167) 204-207.
- 168) 204-207.
- 169) 204-207.
- 170) 204-207.
- 171) 204-207.
- 172) 204-207.
- 173) 204-207.
- 174) 204-207.
- 175) 204-207.
- 176) 204-207.
- 177) 204-207.
- 178) 204-207.
- 179) 204-207.
- 180) 204-207.
- 181) 204-207.
- 182) 204-207.
- 183) 204-207.
- 184) 204-207.
- 185) 204-207.
- 186) 204-207.
- 187) 204-207.
- 188) 204-207.
- 189) 204-207.
- 190) 204-207.
- 191) 204-207.
- 192) 204-207.
- 193) 204-207.
- 194) 204-207.
- 195) 204-207.
- 196) 204-207.
- 197) 204-207.
- 198) 204-207.
- 199) 204-207.
- 200) 204-207.
- 201) 204-207.
- 202) 204-207.
- 203) 204-207.
- 204) 204-207.
- 205) 204-207.
- 206) 204-207.
- 207) 204-207.
- 208) 204-207.
- 209) 204-207.
- 210) 204-207.
- 211) 204-207.
- 212) 204-207.
- 213) 204-207.
- 214) 204-207.
- 215) 204-207.
- 216) 204-207.
- 217) 204-207.
- 218) 204-207.
- 219) 204-207.
- 220) 204-207.
- 221) 204-207.
- 222) 204-207.
- 223) 204-207.
- 224) 204-207.
- 225) 204-207.
- 226) 204-207.
- 227) 204-207.
- 228) 204-207.
- 229) 204-207.
- 230) 204-207.
- 231) 204-207.
- 232) 204-207.
- 233) 204-207.
- 234) 204-207.
- 235) 204-207.
- 236) 204-207.
- 237) 204-207.
- 238) 204-207.
- 239) 204-207.
- 240) 204-207.
- 241) 204-207.
- 242) 204-207.
- 243) 204-207.
- 244) 204-207.
- 245) 204-207.
- 246) 204-207.
- 247) 204-207.
- 248) 204-207.
- 249) 204-207.
- 250) 204-207.
- 251) 204-207.
- 252) 204-207.
- 253) 204-207.
- 254) 204-207.
- 255) 204-207.
- 256) 204-207.
- 257) 204-207.
- 258) 204-207.
- 259) 204-207.
- 260) 204-207.
- 261) 204-207.
- 262) 204-207.
- 263) 204-207.
- 264) 204-207.
- 265) 204-207.
- 266) 204-207.
- 267) 204-207.
- 268) 204-207.
- 269) 204-207.
- 270) 204-207.
- 271) 204-207.
- 272) 204-207.
- 273) 204-207.
- 274) 204-207.
- 275) 204-207.
- 276) 204-207.
- 277) 204-207.
- 278) 204-207.
- 279) 204-207.
- 280) 204-207.
- 281) 204-207.
- 282) 204-207.
- 283) 204-207.
- 284) 204-207.
- 285) 204-207.
- 286) 204-207.
- 287) 204-207.
- 288) 204-207.
- 289) 204-207.
- 290) 204-207.
- 291) 204-207.
- 292) 204-207.
- 293) 204-207.
- 294) 204-207.
- 295) 204-207.
- 296) 204-207.
- 297) 204-207.
- 298) 204-207.
- 299) 204-207.
- 300) 204-207.

Las cifras en amarillo indican los valores más altos, mientras que en rosa aparecen los más bajos.
 * In la clasificación del PNUD es el país no aparece como de B. Caribe sino como país de muy alto desarrollo; por lo tanto, no se toma en cuenta para los índices de este cuadro.

Como puede notarse en la tabla anterior, el Informe sobre Desarrollo Humano 2010 califica como de muy alto desarrollo humano a un solo país de la región, a 15 países como de alto desarrollo, a nueve como de medio desarrollo, a uno como de bajo desarrollo y, finalmente, contempla a otros siete países sin otorgarles calificación. Además hay otros nueve países que no están incluidos en el informe²⁶.

El coeficiente de Gini de ingresos expresa la desigualdad aludida dos párrafos arriba: entre 2000 y 2010, 14 países de alto desarrollo arrojaron como promedio 60 puntos, los nueve países de medio desarrollo promediaron 15 y, como el único país de bajo desarrollo, Haití presentó 67 puntos de desigualdad. Entre 2000 y 2008, nueve países del primer grupo promediaron 7.3 por ciento de personas que trabajaron y vivieron con menos de 1.25 dólares estadounidenses al día respecto al empleo total; en el segundo grupo el promedio fue de 15 por ciento; y en Haití, el 70 por ciento.

El ingreso nacional bruto por país y por grupos señala lo que cada individuo teóricamente recibió en dólares estadounidenses en 2008, pero, desde luego, las cifras ahí referidas están matizadas por la desigualdad expresada por el coeficiente de Gini correspondiente.

En cuanto a la relación de personas con empleo respecto al total de la población, en 2008 Barbados ocupó el porcentaje más alto con 64 por ciento de personas empleadas, con 86 por ciento de empleo formal y 14 por ciento de empleo vulnerable. El primer grupo alcanzó como promedio el 59 por ciento de personas empleadas, 71 con empleo formal y 28 con vulnerable. El segundo grupo registró también el 59 por ciento de individuos con trabajo, 55 con empleo formal y 48 con vulnerable. Haití contó con 55 por ciento de personas empleadas, mientras que Cuba, el 54.

Hasta aquí se ha visto la semblanza del mundo laboral, el ingreso y el grado de desigualdad habido en cada país y grupo de países. Ahora bien, estas variables pueden ser más drásticas si se considera el comportamiento poblacional que la región experimentará en cuarenta años (1990-2030). Así, se tiene que Barbados permanecerá estable, el primer grupo de países tendrá 200 millones de personas más, es decir, su

²⁶ Cfr. Lerner, 2009: cuadros 1-3. Los países no considerados en el informe del PNUD son: Aruba, Antillas Neerlandesas, Bermuda, Guadalupe, Guyana Francesa, Islas Caimán, Islas Vírgenes, Martinica y Puerto Rico.

población aumentará en 35 por ciento; el segundo grupo casi duplicará su población al igual que Haití, mientras que los otros países se mantendrán estables. En 2010, la esperanza de vida de toda la región promedió los 72 años de edad y la edad promedio de su población fue de 28 años, con un 55 por ciento de población urbana.

En el ámbito educativo, entre 2005 y 2008, el 85 por ciento de los adultos de la región estaban alfabetizados y, en 2010, el promedio de instrucción de la población fue de ocho años escolarizados, con un 42 por ciento de la población con estudios de nivel secundario. Entre 2000 y 2009, el acceso a la educación escolarizada manifestada mediante la matrícula alcanzó los siguientes promedios: 90 por ciento de tasa neta para el nivel primario, 70 por ciento de tasa neta para el secundario, y el 43 por ciento de tasa bruta para el terciario.

Ante este panorama, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) propone la necesidad de “avanzar hacia la construcción de una red de protección y promoción social universal básica que se integre al modelo de desarrollo como pieza estructural, no residual” y con ello dejar atrás los enfoques más “minimalistas” de Estado social y política social de la década de los noventa²⁷ (CEPAL, 2010: 189).

El discurso cepalino considera que para atender la crisis de los años ochenta, en los noventa se disminuyeron los recursos destinados al bienestar social por lo que se arriesgaron la seguridad social, la salud y la educación. En el aspecto laboral se implementaron políticas de desregulación y flexibilidad contractual, intentando fomentar el “trabajo por cuenta propia”, lo que resultó en un abierto desempleo. Igualmente, la baja recaudación fiscal influyó en la debacle.

Frente a lo anterior, la CEPAL plantea “cerrar brechas” en los países²⁸, donde la educación es considerada una palanca de la propuesta. En este reciente planteamiento, el organismo únicamente aborda la educación formal, poniendo énfasis en que las brechas educativas pueden cerrarse considerando dos aspectos: el primero, asegurando el acceso

²⁷ Cfr. con la propuesta de políticas públicas con enfoque de derechos (PPED), Cunill Grau, citada en I.3., primer capítulo, la cual converge con la idea cepalina.

²⁸ Para este efecto, el organismo divide a los países hispanohablantes en tres grupos. Primero, países con brechas severas de bienestar: Ecuador, El Salvador, Bolivia, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Perú y Nicaragua. Segundo, países con brechas intermedias: Colombia, México y Venezuela. Tercero, países con brechas bajas: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay. Cfr. con Tabla 13.

a la educación preescolar, la conclusión de la secundaria y el ingreso a la educación técnica o profesional; mientras que el segundo es la garantía de la calidad en la educación, ya que “países más igualitarios muestran una mayor sincronía con logros agregados más altos en materia de aprendizaje”. La Comisión concluye que “no existe relación más elocuente (que la habida) entre igualdad educacional y dinámica del desarrollo” (CEPAL, 2010: 189-227).

Otro planteamiento cuyo punto de partida es el interés de asociar la educación con el trabajo en la Argentina, reconociendo a la globalización como telón de fondo, es la propuesta de reconocer los “saberes socialmente productivos” integrados por los aprendizajes que permitan a las personas modificar la naturaleza y la cultura, aumentando con ello el valor del capital cultural. Estos saberes van más allá de los “conocimientos redundantes” que demuestran una y otra vez el acervo material y cultural ya apropiado por la sociedad (Puiggrós y Gagliano, 2004: 13).

Por otra parte, existe también la propuesta del aprendizaje situado. En México, una de sus exponentes, Díaz Barriga Arceo, señala que ese aprendizaje parte de tres premisas necesariamente asociadas: aprender, hacer y reflexionar. El planteamiento advierte que “el conocimiento es situado, es parte y producto de la actividad, del contexto y de la cultura en que se desarrolla y utiliza... porque se genera y se recrea en determinada situación”. El planteamiento de la autora se enfoca en la articulación del mundo escolar y la vida y, básicamente, se centra en lo que es posible desarrollar desde el primer ambiente, es decir, el ámbito escolar. A partir de esta premisa, indica la autora, es posible proponer la conducción de la enseñanza mediante proyectos situados, el aprendizaje basado en problemas y el método de casos, así como el aprendizaje basado en el servicio a la comunidad (Díaz Barriga Arceo, 2006: xv-xvi, 30-62)

Hasta aquí es posible advertir que en el espacio latinoamericano varios autores así como la CEPAL consideran el contexto como el referente básico y, en términos generales, retoman como denominador común a Freire cuando, por ejemplo, al aludir el proceso de enseñanza-aprendizaje, sostiene que:

Crear posible la realización de un trabajo en el que el *contexto teórico* se separa de tal modo de la experiencia de los educandos en su *contexto concreto* solo es concebible para quien juzga que la enseñanza de los contenidos se hace con indiferencia e independencia frente a lo que los educandos ya saben a partir de sus experiencias anteriores a la escuela. (...) La enseñanza de los contenidos no puede ser hecha de manera vanguardista como si fueran cosas, saberes que se pueden sobreponer o yuxtaponer al cuerpo consciente de los educandos –a no ser en forma autoritaria--. Enseñar, aprender y conocer no tienen nada que ver con esa práctica mecanicista (Freyre, 2010: 120).

Al retomar varios planteamientos de Latapí y Rivero que tienen como referente las obras de Freire sobre educación y práctica, Schmelkes propone que la educación de adultos debe considerar por lo menos seis grandes vertientes: responder a las necesidades reales de los destinatarios; permitir que la persona adulta participe en su propio proceso de aprendizaje; si se reconoce que la demanda de servicios de educación de adultos es heterogénea, ningún conjunto de modelos operativos será totalmente satisfactorio; las experiencias de las personas adultas deben ser el fundamento para abordar la actividad educativa; este tipo de educación tiene un papel instrumental que debe atender, desde lo educativo, una amplia gama de problemas; y la calidad de esta educación debe asumirse como criterio toral de acción (Schmelkes, 1996: 423).

En la actualidad, algunos de los puntos del debate en el espacio latinoamericano podrían listarse de la manera siguiente: el aprendizaje permanente no es una realidad y no está considerado sistemáticamente en los planes de desarrollo; el planteamiento del ALV requiere que la educación básica sea el pilar para alcanzar niveles superiores de conocimiento y desarrollo; para lograr el punto anterior, se supone la existencia de diferentes vías para obtener formación y competencias, vías de tipo formal, no formal e informal; en esta perspectiva, cabría la adopción de sistemas de cualificaciones y mecanismos paralelos de acreditación y validación de la formación adquirida.

Por último, cabe mencionar que los puntos anteriores podrían enfrentar tres nuevos desafíos. El primero de ellos es que en la región, la ELV necesita un sistema flexible y abierto que incorpore modalidades de estudio menos convencionales, para que los adultos aprendan a participar en el desarrollo y a ser autónomos. En segundo lugar, la

educación para adultos no puede reducirse a que las personas únicamente aprendan a leer y escribir sin más. Y tercero, este tipo de educación tiene que constituirse como la herramienta para el desarrollo humano y no ser percibido y utilizado como parte de una política social mitigadora de la pobreza (Rivero, 2010: 189).

2.4. Planteamientos de diversos autores

Varios autores reconocen que el aprendizaje a lo largo de la vida podría ser idóneo para las sociedades contemporáneas, debido a los factores siguientes: la demografía global, las características ambientales, los avances en todas las vertientes de la ciencia y tecnología, el imperativo de flexibilidad e innovación en los ámbitos industrial y personal para mantener los niveles de empleo, la escalada de la información y del conocimiento a través del uso de Internet y las TICs, la influencia de la televisión y los medios de comunicación en el desarrollo del pensamiento, ideas y percepciones de las personas, así como el incremento de la individualización y la fragmentación en algunas partes de la sociedad occidental de las estructuras familiares y religiosas (Longworth, 2005: 23-25).

En este sentido, la propuesta del ALV es la cara final de una serie de debates que han aportado nuevas ampliaciones al concepto de educación. Tanto la UNESCO como la OCDE, así como los autores citados en este apartado, coinciden en indicar que es la aportación autoral de Coombs y Ahmed la que inicia esos debates, por lo cual podría decirse que ellos se constituyen como el referente principal. Esta investigación seleccionó una muestra de autores que exponen las diversas posturas respecto a dicha propuesta, siendo Sarramona y Trilla los más referidos en el ámbito hispanohablante.

De tal manera, se tiene que en la segunda mitad del siglo pasado, las primeras extensiones al concepto de educación las hicieron Friedmann, en 1966, Porcher, en 1976, Schawrtz, en 1973, y Coombs, en 1975 y 1986. (Trilla, 1987; Cuadrado, 2008).

Friedmann aportó el concepto de “escuela paralela” para aludir a la influencia educativa que los estudiantes reciben de los medios de comunicación y con ello se extendió la percepción de que “el medio educa”. Por su parte, Porcher abrió más el concepto al reconocer que la escuela paralela es un conjunto de vías al margen de la escuela formal, por las que el estudiante se hace de información, conocimiento y hasta de cierta formación cultural sobre campos muy diversificados.

Luego, Schawrtz agregó que lo educativo es el espacio, consciente o inconsciente, donde coinciden las situaciones de la vida y los planos afectivo e intelectual, que puede causar la modificación de los comportamientos de las personas y los grupos, así como sus representaciones sobre y en el mundo. Finalmente, Coombs añadió que el concepto de educación trasciende a la escuela y se orienta más hacia el aprendizaje, sin considerar dónde, cuándo, cómo, por qué y a qué edad tiene lugar.

Así, paulatinamente se fue compartiendo cada vez más la opinión de que el sistema educativo abarca no solo la educación escolar, sino toda acción educativa, más o menos intencional y sistemática, habida tanto dentro como fuera de las instituciones educativas.

De inicio, el concepto de educación no formal surge como efecto de reconocer que la educación “no puede considerarse como un proceso limitado en el tiempo y en el espacio, confinado a escuelas y medido por los años de asistencia” (Coombs y Ahmed, 1975, citado en Sarramona, 1998:11) Como ya se mencionó, las definiciones de estos dos autores fueron el parteaguas de todas las que posteriormente se ofrecieron, por lo cual se citan a continuación.

Tabla 14. Coombs y Ahmed, educación formal, no formal e informal, 1975

Progr.	Término	Definición
1	Educación formal	“El ‘sistema educativo’ altamente institucionalizado, cronológicamente graduado y jerárquicamente estructurado que se extiende desde los primeros años de la escuela primaria hasta los últimos años de la Universidad”.
2	Educación no formal	“Es toda actividad organizada, sistemática, educativa, realizada fuera del marco del sistema oficial, para facilitar determinadas clases de aprendizaje a subgrupos particulares de la población, tanto adultos como niños”.
3	Educación informal	“Tiene el sentido de un proceso que dura toda la vida y en el que las personas adquieren y acumulan conocimientos, habilidades, actitudes y modos de discernimiento mediante las experiencias diarias y su relación con el medio ambiente”.

Sarramona, 1998: 2.

Estas tres definiciones abrieron gran polémica sobre los criterios de durabilidad, universalidad, institución y estructuración (Sarramona, 1998), llegando a haber cierto consenso de la manera siguiente.

Criterio de durabilidad: la educación informal se prolonga toda la vida, por lo que es ilimitada. Por el contrario, la educación formal fija límites a través de ciclos escolares y la educación no formal también tiene una extensión limitada.

Criterio de universalidad: la educación informal está presente en todas las personas porque a lo largo de su vida tienen la capacidad de adquirir y acumular aprendizajes. La educación formal es universal dentro de sus propios límites, en tanto que la no formal se dirige a personas específicas o grupos específicos con características comunes.

Criterio de institución: la educación formal es institucionalizada y es la única que se imparte en una institución específica, la escuela, en cualquiera de sus niveles o forma de organización. Por su parte, la educación no formal puede tener lugar dentro (centros educativos, empresas, industrias, hospitales) o fuera de las organizaciones (el hogar y en lugares improvisados); en tanto que la educación informal es la menos institucional, al grado que puede ser no institucional.

Criterio de estructuración: la educación informal carece de estructura, no tiene intencionalidad ni objetivos definidos, en tanto que las otras dos son estructuradas en un alto nivel. La educación formal es más estructurada jerárquicamente y está organizada

en niveles, mientras que la no formal también guarda un grado alto de estructuración pero menor que la formal: ambas presentan la característica de intencionalidad y objetivos claramente definidos.

Criterio de estructuración: varios autores señalan y coinciden en que realmente hay dos grupos de educación definidos por su intencionalidad y objetivos: un primer grupo lo integran la educación formal y la no formal y, en el segundo, queda la educación informal. Por lo tanto, si la educación para serlo debe guardar una intencionalidad y objetivos claros, entonces la informal no es educación. De ahí, que la OCDE, por ejemplo, se refiera a aprendizajes formales, no formales e informales.

Ahora bien, la aparición del discurso de los cuatro pilares de la educación comprendidos en el Informe Delors de 1996 –aprender a ser, aprender a hacer, aprender a conocer y aprender a convivir- vino a asegurar que el espectro de los aprendizajes no podía limitarse a los recibidos en la educación formal, sino que necesariamente se ampliaba para abarcar a los aprendizajes no formales e informales.

La educación no formal ha progresado recientemente y, al mismo tiempo, ha estado condicionada por ciertos errores de su enfoque inicial. En cuanto a su progreso, puede señalarse que dicha educación se ha entendido como asociada al diseño de nuevas estrategias de desarrollo individual y colectivo, como parte de “un marco para políticas y acciones educativas específicas destinado a lograr que esas políticas y acciones estén razonablemente equilibradas, integradas (y controladas)” (Coombs, 1993, citado en Sarramona, 1998: 14-15, en paréntesis añadida de Sarramona). En relación con los errores que la condicionan, según el propio Coombs, la educación no formal ha padecido de “... su ingenua consideración sistémica, su consideración de alternativa a la educación formal, y su excesiva vinculación a poblaciones subdesarrolladas” (Sarramona, 1998: 15).

A finales de los años noventa, se concibió que el vínculo entre la educación formal y la no formal podría estar en su carácter complementario, mismo que también no se ha percibido como posible debido a la percepción antitética entre ambas; en este sentido, hay autores que prefieren subrayar que esta relación podría darse en términos

dinámicos de sustitución, compensación, suplencia, o bien reforzamiento de la educación no formal en apoyo de la formal (Trilla, 1992: 29-30).

Por su parte, algunos autores insisten en que la ELV es una actividad intencional, con una visión sistémica, estructurada e institucional, que es preciso que tenga lugar en el marco de las políticas educativas y sociales a todos los niveles, en los ámbitos nacional e internacional y que debido a esto, en consecuencia, se trata de un sistema abierto y multidimensional (García Garrido y García Ruiz, 2005, en García Aretio, 2009: 75).

En cuanto a la educación no formal y su relación con el ámbito social, Sarramona sostiene que los problemas públicos requieren de la confluencia de propuestas educativas y formativas. Sin embargo, la educación por sí sola no puede resolver esos problemas, por lo que el diseño e instrumentación de acciones de educación no formal necesita un enfoque sectorial mediante el cual la educación sea parte de acciones integradas para el abordaje de problemas sociales²⁹ (Sarramona, 1998: 15).

En este orden de ideas, Sarramona, Vázquez y Colom sostienen que los ámbitos de la educación no formal son nueve: alfabetización, formación laboral, ocio y tiempo libre, educación para el consumo, educación para la salud, educación urbana, educación ambiental y de conservación del patrimonio, animación sociocultural. De ellos pueden derivarse muchos subámbitos.

En suma, no puede hablarse de educación y/o aprendizajes formales, no formales e informales aislados de una política educativa y social. De tal suerte, la política educativa es uno de los componentes de la política general que se articula con otras y todas ellas conforman la política global de un país. Entendida así, la política educativa es un subsistema de la política y como tal "... es el fruto de acciones políticas previas, al mismo tiempo que pretende en el futuro incidir sobre la realidad que entiende (la educación) para asumir logros que se consideran pertinentes, siguiendo en ello el sentido moral que sobre el *bien común* se tenga" (Colom y Domínguez, 1997: 20).

²⁹ Cfr. con Schmelkes.

Así contextualizada, la política educativa puede entenderse como “la actividad del poder público dirigida a solucionar los problemas sociales de la educación, por lo que en el fondo se convierte en un conjunto de medidas de la política general cuyo objetivo específico es en todas sus dimensiones el educativo” (Ardoino, 1980, en Colom y Domínguez, 1997: 20). Y en abono de esta línea de pensamiento, puede concluirse que la política educativa “... trata de analizar las manifestaciones políticas del sistema educativo así como los aspectos políticos del fenómeno educativo, junto con las consecuencias que de ello se derivan y que inciden tanto en el Estado como en los grupos sociales” (Domínguez, 1993, en Colom y Domínguez, 1997: 20).

A manera de recapitulación, Longworth marca las diferencias de la propuesta del ALV para el siglo actual respecto a la educación del siglo pasado, como puede verse en el anexo 5.

2.5. Enfoque por competencias

En el discurso del aprendizaje a lo largo de la vida donde confluyen los aprendizajes formales, no formales e informales, ya sea desde el enfoque de la UNESCO, la OCDE o el BM, hay un componente que se erige como común denominador: las competencias. Se trata de un tema que ha generado gran debate. En términos generales, la controversia gira en torno a si el enfoque por competencias (EPC) en la educación va en detrimento de los saberes. A la fecha aún continúa el debate sobre qué debe entenderse por competencias.

El origen de las competencias hay que situarlo en Canadá, a fines de los años sesenta del siglo pasado, cuando se planteó la necesidad de que en el currículo se pudiera evaluar el dominio de habilidades o destrezas específicas. Es hasta el final de los años setenta y principios de los ochenta cuando el concepto de competencia comenzó a orientarse cada vez más hacia el concepto de cualificaciones, es decir, se fue vinculando con el mundo laboral. A su vez, la cualificación se refiere al conjunto de competencias, destrezas o habilidades profesionales que pueden emplearse como marco referencial para el desempeño de una actividad, en particular en puestos de trabajo, programas y procesos de formación (López-Barajas Zayas, 2009: 85-86).

Entre diversas definiciones de competencias, tres de ellas, citadas por Tobón, pueden reseñarse. Por ejemplo, para Gonczi y Athanasou (1996) “las competencias son una compleja estructura de atributos necesarios para el desempeño de situaciones específicas, que combinan aspectos tales como actitudes, valores, conocimientos y habilidades con las actividades a desempeñar”.

Con más componentes en la definición, Bogoya (2000) considera que las competencias son una “actuación idónea que emerge en una tarea concreta, en un contexto con sentido, donde hay un conocimiento asimilado con propiedad y el cual actúa para ser aplicado en una situación determinada, de manera suficientemente flexible como para proporcionar soluciones variadas y pertinentes”.

La última definición por citar es de Vasco (2003) quien precisa que “una competencia es una capacidad para el desempeño de tareas relativamente nuevas, en el sentido de que son distintas a las tareas de rutina que se hicieron en clase o que se plantean en contextos distintos de aquellos en los que se enseñaron” (Tobón, 2008: 47).

Por su parte, Perrenoud sostiene que en el ámbito escolar la oposición competencia-saberes es injustificada debido a que, por un lado, la mayoría de las competencias movilizan ciertos saberes, de tal manera que no hay oposición entre ambos ya que el desarrollo de competencias no significa hacer a un lado los saberes; por el otro, sin embargo, la oposición tiene ciertos fundamentos toda vez que el desarrollo de competencias en la escuela puede limitar el tiempo destinado a la asimilación de saberes.

Para este autor, poseer conocimientos o capacidades no significa, necesariamente, ser competente. La escolarización actualmente funciona en una suerte de “división del trabajo” que descansa en una ficción, ya que buena parte de los conocimientos acumulados en la escuela no son de utilidad en la vida cotidiana, no porque sean irrelevantes, sino porque los estudiantes no han podido aplicarlos y ejercitarlos en situaciones concretas. Además, no se puede pretender que todo el saber deba aprenderse en la escuela en la medida en que la mayoría de los saberes humanos se allegan por otras vías. Sin embargo, “la trilogía de saber-hacer-leer, escribir, contar –que ha

fundado la escolarización obligatoria en el siglo XXI- no está a la altura de las exigencias de nuestra época. El enfoque por competencias busca simplemente actualizarla” (Perrenoud, 2008: 12-16).

Según Tobón, la noción de competencia que se utiliza en la actualidad en la esfera educativa no es un solo paradigma teórico, sino proviene de diversas fuentes teóricas de la psicología, lingüística, sociología, filosofía y educación para el trabajo, entre otras. Se trata de un enfoque básicamente que es inacabado y “en constante construcción-deconstrucción-reconstrucción, requiriéndose continuamente del análisis crítico y la autorreflexión para comprenderlo y usarlo” (Tobón, 2008: 45-46).

Las voces críticas en contra del EPC argumentan que éstas promueven la uniformidad del discurso pedagógico y que se fundamentan en una visión estrecha del aprendizaje que se reduce a la lógica de “se sabe hacer o no se sabe hacer”. De esta manera, el EPC divide la realidad en “tramos asimilables” y evade la complejidad de la acción de aprender. Desde el EPC, el acto de aprender implica únicamente comportarse de una forma diseñada de antemano. Asimismo, el concepto de competencia vacía la identidad profesional a favor de una norma impuesta desde afuera (Boutin y Julien, 2000: 21-22).

Si se pretende vincular las competencias adquiridas en el ámbito escolar con el mundo laboral, existen varias formas de clasificar las competencias, la más extendida de ellas las divide en: básicas, genéricas y específicas (Tobón, 2008). Las primeras, son las competencias para vivir en sociedad y desarrollarse en el mundo laboral y sobre ellas se basan las demás competencias. Las competencias básicas pretenden ser formadas en la educación básica y media escolarizada y posibilitan analizar, comprender y resolver problemas de la vida cotidiana, así como procesar información básica.

Las segundas, las genéricas, son competencias comunes a varias ocupaciones o profesiones y pretenden ser desarrolladas en el nivel terciario de la educación. Se caracterizan por las posibilidades siguientes: empleabilidad que permite a las personas a cambiar fácilmente de un trabajo a otro; gestión, consecución y conservación del empleo; adaptación a diferentes entornos laborales; no están asociadas a una ocupación en particular; se adquieren a través de procesos sistemáticos de enseñanza y aprendizaje; su adquisición y desempeño es evaluable bajo criterios de rigurosidad.

Finalmente, las competencias específicas son las particulares de una ocupación o profesión, presentan un alto nivel de especialización e involucran procesos educativos específicos (Tobón 2008: 66-73).

La articulación de las competencias desde lo escolar hacia el mundo laboral pretende obtener un resultado: que las personas sean competitivas en el entorno de la globalización y las nuevas tecnologías. Así, ser competitivo en el contexto global:

Exige un equipo humano que pueda adaptarse con rapidez a las nuevas situaciones y que pueda mantener su nivel de eficiencia ante los cambios; un equipo humano que aporte, por el conocimiento propio de su profesión y por medio de la organización en el que se integra, elementos innovadores que puedan incorporarse al producto o al proceso [productivo] (Solé y Castells, 1993, en Brunet y Belzunegui, 2003: 182).

En una visión más abarcativa, para Brunet y Belzunegui el equipo humano competitivo que exige la globalización deberá poseer cualificaciones o competencias idóneas para adaptarse a las nuevas situaciones del mundo laboral. Esas cualificaciones o competencias son el efecto de una construcción social donde cristaliza la acción de las instituciones, la historia, la tradición, las relaciones laborales, los sistemas formativos y la familia. Es a partir de ese constructo social que las cualificaciones o competencias se van armando con base en jerarquías sociales, de clase, edad, género, origen étnico, hasta legitimar y reproducir mecanismos de diferenciación, segregación y exclusión (Brunet y Belzunegui, 2003: 17).

Por su parte, Gimeno Sacristán opina que el documento DeSeCo de la OCDE pretende que las competencias básicas sean la norma universal para todos los países y para todas las edades, constituyéndose en instrumentos normativos en aras de la convergencia de los sistemas escolares, donde las competencias sean los referentes para la conformación de los contenidos de un currículo globalizado. En consecuencia, las competencias serán fines, contenidos, guías para seleccionar procedimientos y parámetros de evaluación. Al apoyarse en Bauman, el autor sostiene que la educación:

(...) no es un producto que se consigue y ahí se queda como un añadido terminado y acabado, sino que es un proceso dinámico. Las competencias no pueden entenderse como algo que se tiene o no se tiene, no representan estados o logros terminados, sino estados en proceso de evolución (Gimeno Sacristán 2009: 29).

Según este autor, el esfuerzo más significativo para el uso y generalización de las competencias viene de los sectores empresariales y de los empleadores. En última instancia, el discurso de las competencias es importante por su doble papel:

Por un lado, es un instrumento para pensar y desarrollar el proceso de convergencia de los países de la Unión Europea. Por el otro, pone la educación de la UE al servicio de la competencia (ahora en el sentido de competir) con las economías más potentes: los Estados Unidos y Japón (Gimeno Sacristán 2009: 31).

Esta última reflexión de Gimeno Sacristán puede vincularse con la perspectiva estructural del capitalismo hecha por Wallerstein, en el sentido de que en la primera mitad del siglo actual la unificación europea seguirá fortaleciéndose al mismo tiempo que se volverá autónoma de Estados Unidos, "... a la vez que se anexa(rá) los mercados y apoyos de Europa oriental y de toda Rusia, con vistas a enfrentar la muy próxima competencia feroz, económica y geopolítica, en contra de Japón y de los Estados Unidos de Norteamérica", donde Japón será el dominante en esa alianza y el otro país, el subordinado (Aguirre Rojas, 2007: 81).

A partir de recordar que Chomsky introduce el término de competencia, la de índole comunicativa en particular, y de advertir que queda clara la línea de pensamiento y posición política del lingüista, Feito Alonso sostiene que a pesar de lo novedoso que puede resultar el discurso de las competencias, en realidad se trata de una reflexión pedagógica que se remonta a Freinet y Dewey –cuando menos- sobre el aprender para la vida y hacerlo a lo largo de la vida³⁰. El aprendizaje por competencias promueve y asegura la transferibilidad de los conocimientos a situaciones nuevas, imprevistas,

³⁰ Feito Alonso, Rafael, visitas académicas, 4 y 26 enero 2011, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, España.

variables. El autor retoma a Fritjof Capra (1998), para explicar que la revolución científica del siglo pasado consistió en pasar del pensamiento analítico al sistémico, donde las propiedades de las partes únicamente pueden comprenderse en el conjunto del sistema al cual pertenecen y, en este entorno, entran las competencias (Feito Alonso, 2009: 289). En cuanto al ámbito escolar actual en España, este autor considera que es una paradoja que:

(...) de un lado, las competencias pretenden ser elementos de integración y ampliación de los limitados e inoperantes contenidos de los currículos actuales, al tiempo que no depura la cultura escolar para integrarla en las competencias complejas. (...) Hasta ahora la escuela que tenemos perjudica claramente a las clases trabajadoras y a las minorías étnicas. Desde las competencias será mucho más fácil acercarse a los mundos de personas que proceden de universos distantes de esta escuela segregadora que padecemos (Feito Alonso, 2009: 311).

Incluso, Feito sostiene que el uso y desarrollo de competencias perfiladas para la inclusión social podría asegurar que los grupos ahora excluidos tengan acceso a la sociedad del conocimiento.

Finalmente, Pérez Gómez habla sobre las “competencias fundamentales” o “competencias llave” que deberían ser las que la escuela desarrollara en todos sus estudiantes y que son las imprescindibles para enfrentar los desafíos de los diferentes contextos de su vida como ciudadanos. Él prefiere hablar, en todo caso, de “cualidades humanas”, que a partir de los planteamientos de Amartya Sen han extendido varios autores –Walker, Nussbaum, Robeyns y Saito-, y en los que la educación se concibe como el periodo donde las personas deben aprender a diseñar y desarrollar su proyecto personal, profesional y social (Pérez Gómez, 2009: 81); periodo que puede extenderse a lo largo del ciclo vital de las personas.

2.6. Conclusiones capitulares

2.6.1. Visiones hegemónicas complementarias: planteamientos de la UNESCO y la OCDE

Los acercamientos conceptuales sobre la ELV / ALV de ambos organismos internacionales han llegado a cumplir una labor relevante en la formulación e implementación de políticas educativas nacionales, así como en las actividades de investigación, documentación y producción de datos del ámbito educativo. Es posible decir que si bien es cierto que sus planteamientos y propuestas van dirigidos a destinatarios que pueden diferenciarse (2.6.2.), ambas visiones ofrecen puntos de convergencia llegando, incluso, a ser complementarias y, a la vez, hegemónicas por el doble espectro que cubren –países en desarrollo y países desarrollados. En virtud de su característica hegemónica, han llegado a constituirse como referente para las políticas públicas nacionales.

En el caso particular de la OCDE, el referente contextual, es decir el referente hegemónico, continúa siendo el de los países desarrollados europeos. En relación con los estudios, análisis y propuestas sobre el ALV y sobre el marco / sistema nacional de calificaciones de ese organismo, en los que prepondera la óptica economicista, puede mencionarse que son de índole directiva porque están orientados a erigirse como modelos a instalar en diferentes latitudes nacionales.

Ante el amplio dominio y liderazgo de los planteamientos instrumentales de ambos organismos internacionales, destaca la pertinencia de que los países en desarrollo, como los latinoamericanos, puedan ofrecer propuestas nacionales y regionales sobre la ELV / ALV a partir de contextos y de actores específicos, con la mira estratégica de abatir la desigualdad social.

En todo caso, los planteamientos de los dos organismos se perfilan como orientadores en la construcción de futuros deseables desde la visión hegemónica. Por ejemplo, la Tabla 5 da cuenta del escenario deseable de la UNESCO, mientras que el documento DeSeCo bosqueja el de la OCDE.

2.6.2. Diferencia central: destinatarios de los planteamientos de la UNESCO y la OCDE

Puede mencionarse que los acercamientos conceptuales sobre la educación y el aprendizaje a lo largo de la vida de ambos organismos están orientados a diferentes destinatarios: la UNESCO, no obstante de tener presencia en los países del mundo con membresía de la ONU, focaliza su trabajo primordialmente en países de menor desarrollo humano, como los del África Subsahariana y de Asia³¹. Mientras tanto, la OCDE destina sus estudios y sugerencias a países de muy alto desarrollo y en desarrollo, como lo son Chile, México y Turquía, así como a otros más que se encuentran en la fase protocolaria para ser aceptados como países miembros.

Una vez explicitados sus destinatarios, cabe decir que la UNESCO habla sobre educación a lo largo de la vida, mientras que la OCDE se refiere a aprendizajes a lo largo de la vida y, como advierte Gimeno Sacristán, hay que tener la precaución de no tomar como equivalentes los términos de aprendizaje y educación. De inicio, el primero es más específico que el segundo.

En términos generales, la educación puede entenderse como el conjunto de conocimientos y métodos por los que se apoya a las personas / estudiantes en el desarrollo y mejora de facultades intelectuales y físicas. Así, la educación no genera facultades en la persona educanda, más bien colabora en su desarrollo (Ausbel). El aprendizaje es parte de la estructura de la educación, de tal suerte que la educación abarca el aprendizaje y, con excepción de los primeros años de la vida de un individuo donde el aprendizaje es un proceso automático con poca participación de la voluntad, al cabo de los años el aprendizaje es voluntario y hasta intuitivo (Pérez Gómez), sucede en el interior de la persona, como proceso y resultado, y tiene lugar en el tiempo (Gimeno Sacristán).

³¹ El diseño y contenido del *Non-formal Education Management Information System (NFE-MIS) Handbook*, de la UNESCO, publicado en 2005, es *ad hoc* a las sociedades de esos grupos de países.

No se trata de abundar en la semántica de ambos términos, sino de identificar que el término “educación” es empleado por la UNESCO, organismo que destina sus acciones a sociedades de países de desarrollo humano bajo, con bajas tasas de alfabetismo de adultos y de escolaridad; mientras que la OCDE usa el término de “aprendizajes”, mismos que propone reconocer-acreditar-certificar mediante una suerte de marco de cualificaciones. La propuesta del último organismo se enfoca en la articulación entre el ALV y los sistemas de cualificaciones, al grado que considera que ese vínculo puede constituirse en un campo de estudio que a la fecha ha permanecido restringido y poco estudiado. En algunos casos, la ELV y el ALV se usan indistintamente.

También pudo identificarse que en las propuestas de ambos organismos internacionales, la educación y el aprendizaje formales, no formales e informales se despliegan en la temporalidad del ciclo vital de las personas, percibido como conjunto y como continuo y, asimismo, se circunscriben en el nuevo paradigma de educación o aprendizaje a lo largo de la vida, donde el aprendiz es la figura central.

Es posible concluir que en los planteamientos de ambos organismos hay una diferencia estratégico-instrumental que se explica por las características sociales de los países a los que van dirigidos.

2.6.3. Correlación clave: alfabetismo, años promedio de escolaridad, población con secundaria completa, matrícula escolarizada en contextos específicos

Las cifras del PNUD presentadas en este capítulo arrojaron una evidencia clave: la correlación existente entre (i) el porcentaje de alfabetismo de adultos de 15 años de edad y más, (ii) los años de instrucción promedio de la población (iii) el porcentaje de la población con secundaria completa³² de 25 años y más, y (iv) el acceso a la educación escolarizada medida por el porcentaje de matriculación por nivel educativo.

³² Nótese que para el PNUD el nivel secundario equivale al nivel medio-superior del SEN de México, y la educación terciaria equivale al nivel superior. El nivel primario equivale a la educación básica en México.

Entonces, según el grupo o subgrupo de países específico, esa correlación podría definir el carácter de la ELV /ALV. Así, es posible afirmar que el tipo de educación / aprendizajes tiene en los países desarrollados una proyección diferente a la que puede plantearse en los países en desarrollo³³.

En primer término, las anteriores correlaciones pueden plantear una pregunta total: el nivel de alfabetismo que poseen las personas de 15 años de edad y más y el nivel de conocimientos que tienen las personas con secundaria completa y con bachillerato completo de 25 años y más, ¿podrían servir de plataforma para una política de reconocimiento de aprendizajes no formales e informales con los que cuentan en acto dichas personas, que redunde en mejores niveles de vida o de desarrollo humano?

Para la UNESCO, la respuesta a la interrogante anterior estaría directamente asociada a su propuesta de “sistemas de validación de las adquisiciones de la experiencia” (ver Tabla 5, punto 6), mediante los cuales en los países en desarrollo –es decir, con desarrollo humano alto o medio-- podría robustecerse la vía de la educación no formal como estrategia del propio desarrollo. En este punto, habría cierta convergencia con la propuesta de la OCDE sobre el reconocimiento de ALV, planteado mediante las fases de identificación, evaluación, validación y certificación de aprendizajes no formales e informales.

En segundo término, en el discurso de la UNESCO y la OCDE hay una variable mencionada en pocas ocasiones: el contexto³⁴. Habría que conocer más sobre la

³³ Por un lado, en los países desarrollados miembros de la OCDE el diseño de la política de ALV tiene como base una población altamente alfabetizada que como mínimo cuenta con once años de instrucción escolarizada, con 73.8 por ciento de personas con nivel secundario completo y con tasas netas de matriculación de 95.6 en educación primaria, 91.8 en secundaria y una tasa bruta de 71.4 en terciaria. Su prospectiva se hace sobre la base de 18 por ciento de incremento poblacional a lo largo de 40 años (1990-2030) y sus programas tienen que ser innovadores considerando un ciclo vital de sus habitantes de amplio espectro, centrados en una esperanza de vida de 80 años promedio y en una edad promedio de sus habitantes de 40 años, según datos del año 2010.

Por el otro lado, en un escenario diferenciado, los países en desarrollo enfrentarán primero el desafío poblacional, ya que en cuarenta años (1990-2030) la población del África subsahariana casi se triplicará, la de Asia meridional casi se duplicará y la de los estados árabes se duplicará literalmente. Mientras, la población de América Latina y el Caribe aumentará 36 por ciento; la de Asia oriental y el Pacífico, 27 por ciento; y la de Europa y Asia Central, cuatro por ciento. En su conjunto, en 2008 los países en desarrollo tenían una población adulta alfabetizada de 74 por ciento y, en 2010, la instrucción promedio de la población era de 6.5 años. En la primera década de este siglo, la tasa neta de matriculación en el nivel primario fue de 87 por ciento, en secundaria de 58 por ciento, y en el terciario la tasa bruta fue de 26 por ciento.

³⁴ Aunque su *enfoque histórico-empírico* está centrado en la forma de hacer ciencia política y en el caso concreto de América Latina sus estudios se abocan a sistemas electorales de gobierno y partidos políticos, Nohlen (2006) plantea para la región latinoamericana la necesidad del *institucionalismo contextualizado*. Esta propuesta podría recuperarse para la ELV /ALV en la región.

situación política, económica, sociodemográfica y ambiental donde las personas se educan, aprenden y viven a lo largo de sus vidas, a fin de ubicar contextualmente la ELV y el ALV. Al presentar cifras procedentes del Informe de Desarrollo Humano 2010, este documento se propuso ofrecer un primer acercamiento contexto-referencial.

Hasta aquí, en un primer momento, podría concluirse que los planteamientos de la UNESCO y la OCDE son: en los países desarrollados, sin incluir a sus inmigrantes de baja escolaridad, la ELV y el ALV estarían encaminados a que su población actual pueda enfrentar los retos sociales y económicos de su futuro inmediato y mediano, es decir, ambas estrategias serían complementarias a sus logros educativos actuales. En el caso de los inmigrantes asentados en esos países, el reconocimiento de sus aprendizajes podría darles cierta visibilidad para que los gobiernos los ubiquen en el mundo laboral y después, posiblemente, allegarles formación adicional. En cuanto a los países con desarrollo alto y bajo, la ALV y el ELV podrían percibirse como medidas mitigadoras para abatir el rezago educativo y la desigualdad social, sin ser parte de una estrategia más amplia e integral orientada a la emancipación social.

2.6.4. Subcapital de aprendizajes y América Latina

Como primera conclusión, puede afirmarse que el subcapital de aprendizajes que hay en una sociedad, singularizado en sus individuos, puede ser usado desde la lógica neoliberal, considerando únicamente las necesidades de los mercados globales, mediante la jerarquización social de clases, edad, género y origen étnico, propiciando así mayor segregación y exclusión, es decir, más desigualdad social. Sin embargo, como segunda conclusión, puede decirse que desde la ELV o del reconocimiento de ALV el subcapital de aprendizajes podría perfilarse, con otra visión, hacia la inclusión e igualdad sociales, mediante políticas públicas integrales con enfoque de derechos.

En el espacio latinoamericano, señalado como una de las regiones más desiguales del mundo, las voces críticas expresan que la educación por sí sola no podrá resolver los problemas de la pobreza y que el ALV podría ser plausible en un escenario que asociara la política social y educativa con la política económica, a fin de equiparar la igualdad educacional y la dinámica del desarrollo.

Dos reflexiones podrían agregarse para la región latinoamericana, en caso de que sus países optaran por políticas de ELV y ALV. Primera, un planteamiento deberá ser innegociable: la educación formal debe continuar siendo obligatoria, gratuita y pública --los niveles básico y medio superior, por lo menos, deberían ser impartidos en edad escolar--, estar sujeta a una revisión continua y recibir el financiamiento que merece, para que el derecho universal a la educación pueda ser ejercible. Segunda, para los segmentos poblacionales alfabetizados, la educación formal y la educación no formal deberán coordinarse adecuadamente, ya que la última no podrá ser asertiva si en la primera los individuos no reciben una formación sólida y de calidad³⁵. Así, podría decirse que la educación no formal o el reconocimiento de aprendizajes no formales serán eficaces si están soportados en una educación formal básica de amplia fortaleza.

2.6.5. Enfoque por competencias, punto controversial

Los planteamientos de la UNESCO y la OCDE sobre la ELV y el ALV están permeados por el enfoque por competencias (EPC), el cual intenta desarrollarlas desde el ámbito escolar para aplicarlas en el mundo laboral. Se trata de un tema controvertido en el que pueden identificarse, a grandes rasgos, dos posturas autorales: por un lado, quienes están a su favor porque los conocimientos escolares tradicionales no son de utilidad en la vida cotidiana y solo mediante el desarrollo de competencias las personas podrán desempeñarse en ella (Perrenoud) y porque el aprendizaje por competencias, al promover y asegurar la transferibilidad de los conocimientos a situaciones nuevas, imprevistas, variables, podría auspiciar la inclusión social no permitida por la escuela contemporánea, que no acaba por incluir a las clases trabajadoras y las minorías étnicas (Feito).

Por el otro, los autores en contra del EPC sostienen que éste pretende establecerse en todos los países para que la convergencia de los sistemas escolares pueda garantizar la integración de un currículo globalizado, cuyo objetivo es la formación de capital

³⁵ En México, hasta que la universalidad de la primaria ha sido casi alcanzada, en la década de los años dos mil surgió el tema de la calidad de la educación, es decir, ese tema no pudo vislumbrarse antes. Sin embargo, esa situación no es privativa de México. En el siglo veinte, “gran parte de Europa, Estados Unidos y el resto de los países desarrollados” lograron que la educación llegara a toda la población, consiguiendo su universalización. “En el desarrollo de esa consecución primaba la cantidad; esto es, cuántos ciudadanos tienen acceso a la educación. Sin embargo, tras el logro mencionado, el acento ha pasado de la cantidad a la calidad” (Lukas y Santiago, 2009: 177).

humano con afinidad a los requerimientos de la economía globalizada (Solé y Castells, Brunet y Belzunegui, Gimeno Sacristán).

No obstante, desde la segunda conclusión ofrecida en el apartado anterior, 2.6.4, la propuesta de Feito podría abonar a favor del uso y desarrollo de competencias para la inclusión social, con las que los segmentos de la población actualmente excluidos podrían tener acceso a una vida digna y, como parte de ella, a la sociedad del conocimiento. En este sentido, la propuesta de Feito podría converger con la categoría teórica de Sen y con los propósitos de las políticas públicas con enfoque de derechos.

2.6.6. Consideración general

Procedentes del primer capítulo, es posible recuperar los conceptos de institucionalización y de subcapital de aprendizajes, con la finalidad de poder llegar a tres conclusiones.

La primera: de frente al mundo escolar áulico altamente institucionalizado de manera global en el siglo veinte, la propuesta del reconocimiento de la educación y aprendizajes no formales e informales ha intentado permear con cierta intensidad en las políticas públicas de los gobiernos de los países, en sus sociedades, así como en las instituciones educativas. Puede decirse que se trata de un planteamiento inscrito en el nuevo paradigma de educación y aprendizajes a lo largo de la vida, que se encuentra en proceso de institucionalización.

En segundo término, el tránsito hacia ese nuevo paradigma puede asociarse con las cifras del PNUD relativas a las tendencias sociodemográficas y educativas actuales de los países desarrollados, de alto desarrollo y de bajo desarrollo, y poder concluir que las grandes migraciones a nivel mundial de zonas periféricas a centrales, los contrastantes niveles educativos logrados por las diferentes sociedades, así como la dinámica de la economía de mercado global, demandan que los esquemas educativos se flexibilicen para dar visibilidad, bajo modalidades diferentes a la escolarizada, a los aprendizajes que portan las personas, al subcapital de aprendizajes habido en ellos.

Por último, esa característica de los aprendizajes, su portabilidad, se redimensiona en la actualidad y en función de ella se pretende lograr la visibilidad de los aprendizajes de las personas mediante esquemas similares de acreditación / certificación, propuestos por la UNESCO y la OCDE para ser instalados en los países. De tal manera, la intención es que los aprendizajes portados por los individuos de poblaciones nativas y migrantes –sin importar el grado acumulado de ellos, hayan sido adquiridos por la vía formal, no formal e informal--, puedan ser evidentes, ser visibles, para su uso en el ámbito laboral de cualquier lugar del mundo globalizado.

Capítulo tercero

3. Entorno en el que surge el Acuerdo 286	Pág. 109
Introducción	109
3.1. Emergencia del enfoque por competencias	110
3.2. Comportamiento de la matrícula del Sistema Educativo Nacional Escolarizado, 1995-2010	111
3.3. Población nacional y población en edad escolar	116
3.4. Absorción y eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional Escolarizado	121
3.5. Población económica y no económicamente activa y nivel de instrucción	124
3.6. Certificación de competencias referidas al mundo laboral	126
3.7. Rezago educativo	134
3.8. Conclusiones capitulares	139
3.8.1. Enfoque por competencias en la educación formal mexicana	139
3.8.2. Tendencias del Sistema Educativo Nacional Escolarizado	140
3.8.3. Población nacional, población en edad escolar y pertinencia del ALV	141
3.8.4. Banco Mundial y competencias del mundo laboral	142
3.8.5. Cifras del rezago educativo	142
3.8.6. Consideración general y desafíos	143

3. Entorno en el que surge el Acuerdo 286

Introducción

En virtud de que el contexto es el referente con el que deberían corresponderse las iniciativas y políticas públicas, la finalidad de este capítulo es ofrecer las características generales del entorno en el que tiene lugar el Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública. Para ello, primero se menciona sucintamente el (3.1) enfoque por competencias que a partir del primer decenio de este siglo está incorporado oficialmente en la educación básica y media superior.

En seguida, se presenta (3.2) información del Sistema Educativo Nacional Escolarizado (SENE), de los cinco años previos a la expedición del A286 en 2000, así como de los diez posteriores, es decir de 1995 a 2010 (SEP, 2010), relativa al comportamiento de la matrícula inicial de cinco ciclos –1995-96, 2001-01, 2005-06, 2009-10 y 2010-11-, por sostenimiento y nivel educativo, con el propósito de observar las tendencias registradas en quince años.

En un tercer momento, se expone la (3.3) dinámica demográfica a lo largo de esos tres lustros (INEGI, 2001; INEGI, 2011a) y se relaciona con la población en edad escolar matriculada en los ciclos escolares, en una década, de 2000 a 2010 (SEP, 2010).

Luego, se alude a los (3.4) índices de absorción y de eficiencia terminal del SENE (SEP, 2010). La última es relevante porque con base en ella la SEP ha instrumentado otras rutas para la acreditación de conocimientos, como, por ejemplo, la educación abierta referenciada a la educación formal escolarizada, así como la oferta del A286, entre otras. También se expone que la relación entre ambos índices puede hacer visible la existencia del subcapital de aprendizajes habido en las personas, mismo que podría ser oficialmente reconocido mediante diversos procedimientos de acreditación en el marco del A286.

En quinto lugar, se encuentran las cifras relativas a la (3.5) población económica y no económicamente activa, de 2009 a 2011, y, luego, se indica el nivel de instrucción de la población económicamente activa ocupada (INEGI, 2011c). Posteriormente, se aborda

la temática de la (3.6) certificación de competencias referidas al mundo laboral (CONEVyT-INEA, 2006) y, al final, se hace mención al (3.7) rezago educativo (INEA, 2011a). Se termina con (3.8) conclusiones capitulares.

3.1. Emergencia del enfoque por competencias

En la primera década de este siglo, en el SENE fue incorporado el enfoque por competencias (EPC), mediante los dispositivos siguientes. En el nivel básico, el Programa de Educación Preescolar (PEP) entró en vigor en agosto de 2004, la educación primaria se reformó con el Plan de Estudios 2009, mientras que la Reforma de Educación Secundaria (RES), registró su última versión en 2006. Por su parte, la Reforma Integral de Educación Media Superior (REIMS) se puso en marcha en 2009.

En el caso específico de la educación media superior (EMS), la reforma de 2009 se apoyó en “cuatro ejes”. Primero, la configuración de un Marco Curricular Común (MCC), basado en competencias con la finalidad de responder a necesidades actuales y futuras. Segundo, la definición de las características de las diversas opciones de operación de la propia EMS. Tercero, la gestión de la misma reforma, con base en el fortalecimiento del desempeño académico de los estudiantes y profesores. Y cuarto, la manera en que se deben reconocer los estudios efectuados en el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB), que al compartir objetivos básicos e identidad, se expresarán en una certificación nacional, adicional a la que cada institución expida (SEP, 2008).

Con los anteriores dispositivos, el EPC se encuentra oficialmente inserto en la educación escolarizada nacional en los niveles básico y medio superior.

En este sentido, se podría señalar que en el país existe la intencionalidad de vincular el mundo educativo con el laboral desde la unidad básica del EPC. Así, es posible mencionar que se asiste, pues, a una “conexión biunívoca”, noción acuñada por Michel Porter, donde:

(...) sin educación es imposible el desarrollo de sectores competitivos, pero no cualquier sector puede apoyar y hacer útil el conocimiento (...) por ello, en un determinado contexto nacional, no todas las profesiones son igualmente importantes (...) y no todas pueden conectarse con la misma eficacia en el proceso productivo (Porter, 1993, en Barrón Tirado, 2009: 42).

En estos términos, el hecho de que el EPC haya permeado casi todos los planes y programas de estudio, desde los del SENE hasta los cursos no formales impartidos en temporalidad mínima, pasando incluso, recientemente, por el bachillerato general del A286, ha generado opiniones diversas. Una de ellas, que integra varias opiniones logrando cierto balance, sostiene que:

En el discurso actual la educación deja de ser un asunto de justicia social para convertirse en un tema de la economía política, en donde la educación, dígame conocimiento, se convierte en un factor fundamental para el desarrollo de los países. (...) No se deja de reconocer que es necesario ampliar la formación de los ciudadanos, y que la escuela no debe circunscribirse a la enseñanza de valores enciclopédicos; pero en este afán de cambio no es posible ceñirse solo a una educación de corte pragmático, que inculque a los educandos un conjunto de valores y normas acordes con los retos de la competitividad, en donde el ideal de hombre es el del analista simbólico, sometido a procesos de capacitación y reciclaje continuo [Reich, 1993]. La educación en este sentido debe servir para convertir a los seres humanos no en medios para el desarrollo, sino en la razón de éste; asimismo, debe superarse la visión reduccionista de que el fin último sería el de proveer recursos para la economía [Latapí, 1996] (Barrón Tirado, 2009: 41-42).

3.2. Comportamiento de la matrícula del Sistema Educativo Nacional Escolarizado, 1995-2010

La matrícula del SENE, compuesto por los niveles básico, medio-superior y superior, al inicio del ciclo escolar 1995-1996 registró 26 millones 915 mil estudiantes, en tanto que el ciclo 2010-11 comenzó con 34 millones 359 mil inscritos. Así, a lo largo de quince años la matrícula aumentó en siete millones 443 mil estudiantes, es decir, en 21.7 por ciento. En la tabla 15, se presenta la matrícula de cinco ciclos escolares en dos vertientes: por sostenimiento y por nivel educativo.

Tabla 15. SENE, matrícula por sostenimiento y nivel educativo, según ciclo escolar, en miles de personas, 1995-1996 a 2010-2011

Matrícula miles de estudiantes	Ciclos Escolares										Incremento 15 años	
	1995-96	%	2000-01	%	2005-06	%	2009-10	%	2010-11*	%	1995-96 a 2010-11	%
Por sostenimiento /												
Federal	3,132.8	11.6	3,193.1	10.8	3,357.0	10.4	3,542.5	10.4	3,580.0	10.4	447.2	12.5
Estatal	20,186.0	75.0	21,412.9	72.3	23,190.9	71.8	24,402.6	71.8	24,568.0	71.5	4,382.0	17.8
Particular	2,557.9	9.5	3,675.6	12.4	4,266.0	13.2	4,419.1	13.0	4,515.6	13.1	1,957.7	43.4
Autónomo	1,038.9	3.9	1,339.6	4.5	1,498.5	4.6	1,630.9	4.8	1,695.8	4.9	656.9	38.7
Total	26,915.6	100.0	29,621.2	100.0	32,312.4	100.0	33,995.1	100.0	34,359.4	100.0	7,443.8	21.7
Por nivel educativo /												
Básica												
Preescolar	3,170.0		3,423.6		4,452.2		4,608.3		4,650.5		1,480.5	31.8
Primaria	14,623.4		14,792.5		14,548.2		14,860.7		14,860.4		237.0	1.6
Secundaria	4,687.3		5,349.7		5,979.2		6,127.9		6,118.6		1,431.3	23.4
Subtotal	22,480.7	83.5	23,565.8	79.6	24,979.6	77.3	25,596.9	75.3	25,629.5	74.6	3,148.8	12.3
Media Superior												
Capacitación para el trabajo **	463.4		1,051.7		1,227.3		1,496.1		1,588.7		1,125.3	70.8
Profesional Técnico	388.0		361.5		357.2		372.8		379.8		-8.2	
Bachillerato	2,050.7		2,594.2		3,301.6		3,681.9		3,785.4		1,734.7	45.8
Subtotal	2,438.7	9.1	2,955.7	10.0	3,658.8	11.3	4,054.7	11.9	4,165.2	12.1	1,726.5	41.5
Superior												
Normal Licenciatura	160.0		201.0		142.3		128.7		126.7		-33.3	
Licenciatura Universitaria y Tecnológica	1,295.0		1,718.0		2,150.6		2,522.3		2,639.4		1,344.4	50.9
Posgrado	77.8		128.9		153.8		196.4		210.0		132.2	63.0
Subtotal	1,532.8	5.7	2,047.9	6.9	2,446.7	7.6	2,847.4	8.38	2,976.1	8.7	1,443.3	48.5
Total todos niveles	26,915.6	100.0	29,621.1	100.0	32,312.4	100.0	33,995.1	100.0	34,359.5	100.0	7,443.9	21.7

SEP, 2010: 103 (con base en).

En ciclos escolares, lectura vertical de porcentajes.

En incremento 1995-96 a 2010-11, lectura horizontal de porcentajes.

* Cifras estimadas.

** Los cursos de capacitación pueden tener una duración diferente en comparación con los otros niveles educativos.

Se reportan todos los iniciados durante el ciclo escolar. Para su ingreso se solicita tener la Secundaria concluida.

En cuanto a sostenimiento –instituciones federales, estatales, particulares y autónomas-- al observar el sistema en su totalidad, se aprecia que el crecimiento longitudinal de la matrícula puede verse de dos maneras.

La primera, en términos relativos, permite notar que la matrícula que más ha crecido es la particular (43.4%), seguida por la autónoma con 4.7 puntos porcentuales menos (38.7%), en tanto que la estatal ocupa el tercer lugar (17.8%), con 5.3 puntos arriba de la federal (12.5%).

La segunda forma, mediante cifras duras, deja ver que la matrícula que más aumentó es la estatal con cuatro millones 382 mil estudiantes; seguida por la particular, un millón 957 mil; luego, la autónoma con 656 mil y, finalmente, la federal con 447 mil personas inscritas.

También en cuanto sostenimiento, en corte vertical, en los cinco ciclos escolares estudiados se mantiene constante la matrícula estatal en primer lugar, con una amplia distancia sobre la segunda plaza que en el ciclo inicial la ocupaba la matrícula federal, para luego ser desplazada por la matrícula particular y el último lugar lo ocupa el registro autónomo.

La otra vertiente versa sobre cada nivel educativo. Según la composición del sistema por nivel educativo (Tabla 15), puede percibirse que la educación básica cuenta con el mayor porcentaje de la matrícula, pero en quince años únicamente creció en 12.3 por ciento. En intranivel y longitudinalmente, los datos relativos expresan que durante los cinco periodos el preescolar (31.8%) creció 8.4 puntos más que la secundaria (23.4%), así como 30.2 puntos sobre la primaria (1.6%), misma que en cifras duras tiene el liderazgo matricular, seguida por la secundaria (Anexo 6).

En el agregado del SENE, el segundo sitio es ocupado por la educación media superior, la cual en quince años aumentó en 41.5 por ciento. Al interior del nivel, la matrícula de la capacitación para el trabajo observa un crecimiento del 70.8 por ciento durante el periodo (Anexo 7)³⁶, explicado por el interés habido en este rubro, seguido por el bachillerato, el cual aumentó en 45.8 por ciento (Anexo 8).

Ahora bien, el hecho de que haya aumentado la cobertura en los niveles medio-superior y superior no significa, necesariamente, que se atienda a toda la población que está en edad escolar de cursarlos.

³⁶ El rubro profesional técnico no puede analizarse debido a que el decremento observado en el Anexo 7 se debe a la federalización de los servicios del CONALEP, realizada en 1999. Este último rubro comprende a las instituciones siguientes: Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, CONALEP, Centros de Estudios Tecnológicos, Centros de Educación Técnica Agropecuaria, Centros de Educación Técnica del Mar, Centros de Educación coordinados por la Dirección General de Educación Técnica Industrial (DGETI), el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), la Secretaría de la Defensa Nacional (SDN) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Anexo 7).

A continuación, la educación superior se aborda tanto en la vertiente por sostenimiento como por nivel educativo. En un corte vertical, este nivel tiene el tercer lugar de la matrícula dentro del SENE, en términos relativos y absolutos; sin embargo, longitudinalmente es el nivel educativo que más ha crecido, con 48.5 puntos porcentuales, es decir, casi se duplicó en tres lustros (Anexo 9).

En intranivel, la Normal Licenciatura, la cual decreció en todo el periodo, está a su vez dividida en seis licenciaturas: preescolar, primaria, secundaria, especial, física e inicial, de éstas únicamente la preescolar y la especial registraron crecimiento. En cuanto sostenimiento, los tres ámbitos, federal, estatal y particular, decrecieron rotundamente (Anexo 9).

En cuanto a la Licenciatura Universitaria y Tecnológica (continúa Anexo 9), puede apreciarse que por sostenimiento la matrícula que más creció en el periodo es la estatal (63.6%) apenas dos décimas porcentuales más que la particular (63.4%), seguida por la autónoma (41.5%) y la federal (36.9%). Por áreas de la ciencia, la matrícula líder la ocupa el rubro de educación y humanidades (73.2%), 3.9 puntos arriba del de ciencias exactas y naturales (69.3%), seguida por el de ciencias de la salud (64.2%), ingeniería y tecnología (51.9%), sociales y administrativas (43.4%) y, al final, el de agropecuarias (36.7%).

Por servicio, la Licenciatura Tecnológica (continúa Anexo 9) registró un crecimiento matricular altísimo, pasando de 304 mil estudiantes en el primer periodo para alcanzar el registro de más de un millón de personas en el último ciclo, triplicándose, así su crecimiento fue de 69.7 por ciento: ello puede deberse a la demanda de estudios superiores tecnológicos que el mundo laboral requiere en la actualidad. Por su parte, la Licenciatura Universitaria aumentó en 39.4 por ciento.

Los estudios de posgrado registran un comportamiento sorprendente (continúa Anexo 9). Por sostenimiento, la matrícula que más aumentó en términos absolutos y relativos es la particular. En el ciclo 1995-1996 se inscribieron 22 mil 800 personas y en el de 2010-2011, 101 mil 100 estudiantes; ello significa un aumento de 78 mil 300 personas, esto es el 77.4 por ciento. Ello puede deberse al aumento de estudios de posgrado en

universidades privadas reconocidas y, también, a la proliferación de instituciones que coloquialmente se conocen como “escuelas patito”.

En segundo lugar, aparece la matrícula del posgrado federal que creció en 55.2 por ciento, pasando de ocho mil 600 a 19 mil 200 estudiantes. En tercer sitio, el posgrado de instituciones autónomas se duplicó y logró aumentar en 54.4 por ciento, registrando 36 mil 100 estudiantes en el ciclo inicial y 79 mil 200 en el final. Es significativo ver que en el ciclo 1995-1996 la matrícula líder era la autónoma, misma que fue desplazada en quince años por la particular. Finalmente, la matrícula estatal fue la de menor crecimiento, con 1.9 por ciento.

Ahora bien, por grados, los estudios superiores de posgrado (continúa Anexo 9) también presentan un comportamiento sorprendente: el doctorado aumentó en 79.1 por ciento, la maestría en 63 y la especialización en 53.7. En cuanto a población, en el año 2010 se tiene que la maestría ocupa el primer sitio, con 144 mil 900 personas registradas; la especialidad logra el segundo lugar, con 41 mil 700 inscritos; mientras que en el doctorado se matricularon 23 mil 400 estudiantes.

Puede concluirse que el crecimiento del posgrado en quince años da cuenta de la demanda de conocimientos especializados, tanto por ellos mismos como por exigencias laborales.

En síntesis, la tabla siguiente, la número 16, presenta el crecimiento porcentual de la matrícula del SENE en tres lustros, según el tipo de sostenimiento, mismo que fue desagregado en los párrafos anteriores. Como puede percibirse, la matrícula particular es la que sistémicamente ocupa el lugar puntero de crecimiento.

Tabla 16. SENE, porcentaje de crecimiento de la matrícula al inicio del ciclo escolar, por nivel educativo, según tipo de sostenimiento, 1995-2010

Educación	Tipo de sostenimiento (%)					Total
	Federal	Estatal	Autónomo	Estatal y Autónomo *	Particular	
Básica /						12.3
Preescolar	22.0	26.9			64.5	31.8
Primaria	-17.8	0.5			26.3	1.6
Secundaria	-7.4			25.3	29.5	23.4
Media-Superior /						41.5
Capacitación para el Trabajo Profesional Técnico **	63.2			89.4	51.2	70.8
Bachillerato	30.6	62.0	32.4		41.1	45.8
Superior /						48.5
Normal Licenciatura	-13.6	-31.1			-16.9	-26.3
Licenciatura Universitaria y Tecnológica	36.9	63.6	41.5		63.4	50.9
Posgrado	55.2	1.9	54.4		77.4	63.0

Elaboración propia con base en anexos 6, 7, 8 y 9.

Ejemplo de lectura: (a) la matrícula del preescolar estatal al inicio de los ciclos escolares, entre 1995 y 2010, creció en 26.9 por ciento. (b) la matrícula del preescolar total al inicio de los ciclos escolares, entre 1995 y 2010, creció en 31.8 por ciento.

* En ambos casos, la SEP presenta la información conjunta.

** Ver explicación del pie de página número 36 y anexo 7.

3.3. Población nacional y población en edad escolar

Como se vio anteriormente, el crecimiento en términos relativos de los niveles educativos medio-superior, con 45.5 por ciento, y superior, con 48.5 por ciento, por encima del crecimiento de la educación básica, con 12.3 por ciento, son los datos más significativos del comportamiento del SENE durante quince años, de 1995 a 2010. Ese comportamiento guarda una estrecha relación con la dinámica demográfica nacional registrada en el mismo lapso.

Si se segmenta a la población de México en dos grandes grupos de edad, el primero de los 0 a los 14 años y el segundo de los 15 años y más (Tabla 17.1.), es posible observar que en 1970 los porcentajes que ocupaban ambos grupos eran cercanos entre sí, de 46.2 el primer grupo y de 53.8 el segundo. Esa proximidad porcentual ya no existía en 1990, año en que esa relación se expresó en 38.3 / 61.1 puntos, respectivamente.

Tabla 17.1. Grupos de población por dos grupos de edad, según seis años diferentes, 1970-2010

Grupos por edad	Población (%)						Comportamiento (%)	
	1970 1)	1990 1)	1995 1)	2000 2)	2005 2)	2010 2)	1970-2010	1995-2010
0 a 14 años	46.2	38.3	35.4	33.4	30.7	29.0	-17.2	-6.4
15 años y más no especificado	53.8	61.1	64.4	64.5	66.6	69.8	16.0	5.4
Total (%)	100.0	99.4	99.8	100.0	100.0	100.0		
Total población	48,225,238	81,249,645	91,158,290	97,483,412	103,263,388	112,336,538	64,111,300	21,178,248

Elaboración propia.

1) INEGI, 2001: 4.

2) _____, 2011a: cuadro 2.1.

De tal manera, puede notarse que conforme avanzan los lustros se establece el inicio de una tendencia hacia la inversión: en 1995, el primer grupo representaba el 35.4 por ciento de la población, mientras que el segundo el 64.4. Para 2010, la relación entre ambos grupos fue de 29 / 69.8 por ciento. En suma, en el trayecto de 1995 a 2010, la población de 0 a 14 años de edad da cuenta de un decremento del 6.4 por ciento, a la vez que la población de 15 años y más registra un incremento del 5.4 por ciento.

La población en edad escolar básica, de 0 a 14 años, está dejando paulatinamente de ser protagonista demográficamente, es decir la pirámide demográfica se estrecha en la base y se ensancha en la cúspide, y, a partir de este hecho, puede explicarse el decremento matricular de la educación básica observado en las Tablas 15 y 16.

Igualmente, puede verse que el crecimiento de la población del grupo de 15 años de edad y más corre paralelo al crecimiento de la matrícula de educación media-superior y superior (Tabla 16), lo que aunado a la esperanza de vida al nacer que es de 76.7 años de edad en promedio, podría expresar la pertinencia ya actual, y sobre todo futura, del enfoque del aprendizaje a lo largo de la vida, así como la necesidad de contar con educación formal de calidad.

Otra segmentación analítica se ofrece en la tabla 17.2. En ella, se aprecia que el grupo de 0 a 4 años de edad, en el cual puede incorporarse el inicio de la educación preescolar que oficialmente debe impartirse a los tres años de edad, disminuye paulatinamente entre 1995 y 2010. Luego, se tiene que el grupo de 5 a 14 años, donde es posible ubicar

la educación primaria, también expresa una disminución ligeramente más marcada, decremento que también se subraya en el grupo de 15 a 29 años.

La tendencia decremental se detiene y se transforma en incremental justo en el grupo poblacional de 30 a 64 años –desde luego, el segmento consta de 34 años, de hecho es la segmentación más abarcativa de la tabla-, para, al final, manifestar que la población de 65 años y más se encuentra también en aumento.

Bajo esta segmentación, es posible confirmar la pertinencia del enfoque del aprendizaje a lo largo de la vida, así como la relevancia socialmente vital de la educación formal de calidad para las personas que actualmente están matriculadas en el SENE.

Tabla 17.2. Grupos de población por seis grupos de edad, según seis años diferentes, 1970-2010

Grupos por edad	Población (%)						Comportamiento (%)	
	1970 1)	1990 1)	1995 1)	2000 2)	2005 2)	2010 2)	1970-2010	1995-2010
menor a un año *	3.5	2.4						
0 a 4 años	16.9	12.5	11.1	10.9	9.9	9.4	-7.5	-1.7
5 a 14 años	29.3	25.8	22.9	22.5	20.8	19.6	-9.7	-3.3
15 a 29	25.6	29.4	29.8	27.9	26.3	26.4	0.8	-3.4
30 a 64	24.5	27.5	30.2	31.7	34.8	37.2	12.7	7.0
65 y más	3.7	3.7	4.4	4.9	5.5	6.2	2.5	1.8
no especificado				2.1	2.7	1.2	1.2	1.2
Total (%)	103.5	101.3	98.4	100.0	100.0	100.0		
Total población	48,225,238	81,249,645	91,158,290	97,483,412	103,263,388	112,336,538	64,111,300	21,178,248

Elaboración propia.

1) INEGI, 2001: 4.

2) _____, 2011a: cuadro 2.1.

* Esta segmentación no fue considerada por el INEGI en los años sucesivos.

Asociado a los ejercicios anteriores realizados con base en las Tablas 17.1 y 17.2, puede retomarse la información de la Tabla 8, 2.2, capítulo segundo, donde se observa el comportamiento demográfico de los países miembros de la OCDE en 2002 y 2008, mediante nueve rangos de edad. Al igual que en la Tabla 17.2, en la Tabla 8 es posible observar el bono demográfico habido en la población mexicana actualmente, el cual consiste en tener una relación más favorable entre la población en edades dependientes y la población en edades laborables*.

* Ver nota de pie de página número 22.

En materia de política social y económica, podría aprovecharse el bono demográfico para la promoción de educación, salud, empleo, ahorro e inversión. Dentro de este marco, la ELV /ALV resultan ser, se reitera, enfoques pertinentes.

Ahora bien, en otro orden de ideas cabe realizar un ejercicio asociativo del grupo de población que se encuentra en edad escolar con la población total efectivamente matriculada al inicio del ciclo escolar. La Tabla 18 presenta ese panorama en tres años: 2000, 2005 y 2010, con las limitaciones indicadas en su calce.

Tabla 18. Grupos de población en edad escolar, por años y ciclos escolares 2000, 2005 y 2010

Grupos de edad	Población 2000 ¹⁾	Ciclo 2000-2001	Población 2005 ²⁾	Ciclo 2005-2006	Población 2010 ²⁾	Ciclo 2010-2011
0 a 4	10,635,157		10,186,243		10,528,322	
Grupo en edad escolar						
5 a 9	11,215,323		10,511,738		11,047,537	
10 a 14	10,736,493		10,952,123		10,939,937	
15 a 19	9,992,135		10,109,021		11,026,112	
20 a 24	9,071,134		8,967,629		9,892,271	
Total grupo en edad escolar	41,015,085	³⁾ 29,621,100	40,540,511	³⁾ 32,312,400	42,905,857	³⁾ 34,359,500
Total población	97,483,412		103,263,388		112,336,538	
% de la población que debería estudiar *	42.1		39.3		38.2	
% de la población matriculada respecto al grupo en edad escolar **		72.2		79.7		80.1
% de la población que en efecto se matriculó para estudiar ***	30.4		31.3		28.8	
Diferencia (%)	11.7		8.0		9.4	

Elaboración propia.

1) INEGI, 2011a.

2) INEGI, 2011b.

3) SEP, 2010: 103. Notar que son cifras redondeadas.

Límites de la tabla: Debido a la segmentación hecha por el INEGI: A) el primer grupo en edad escolar incluye a la población de 5 años, aunque la edad de ingreso a la primaria es de 6 años. B) se incluye la edad de 24 años como parte del último grupo en edad escolar, a pesar de que un cierto porcentaje de estudiantes podría terminar los estudios de licenciatura antes de esa edad. C) Las cifras del INEGI son exactas, las de la SEP son redondeadas.

Observación: Las cifra de la población total de México del año 2000 no coincide con la presentada en la Tabla 3 del primer capítulo. Aquélla no ha sido modificada respecto a la de esta tabla, debido a que las cifras de la población de 15 años y más y la que se encuentra en rezago educativo de la Tabla 3 guardan proporción con la cifra de la población total de esa misma tabla, alterar esta última cifra distorsionaría la proporción con aquéllas.

* Obtenida de = (total grupo en edad escolar * 100) / total de la población

** Obtenida de = (total población ciclo escolar * 100) / total grupo en edad escolar

*** Obtenida de = (total población ciclo escolar * 100) / total de la población

Los resultados inferibles del cuadro anterior, la Tabla 18, pueden ser los siguientes: en el año 2000, el 42.1 por ciento de la población idealmente tendría que formar parte del SENE; sin embargo, el 30.4 por ciento se registró como estudiante al inicio del ciclo escolar. Para 2010, el 38.2 por ciento de la población debería estudiar, mientras que la matrícula inicial registró al 28.8 por ciento de la población como estudiante. Esto expresa que el 10 por ciento de la población del país en edad de estudiar no puede matricularse en el SENE.

En una década, es posible identificar tres dinámicas. La primera, la población que se encuentra en edad escolar ha disminuido en 3.9 puntos porcentuales, de 42.1 en 2000 a 38.2 en 2010. En segundo lugar, la población que de hecho se matriculó al inicio del ciclo escolar también descendió en 1.6 puntos, de 30.4 en 2000 a 28.8 en 2010; no obstante, en el año intermedio, 2005, registró un alza. Por el contrario, la población matriculada al inicio del ciclo escolar en relación con la población que se encuentra en edad escolar aumentó en 7.9 puntos porcentuales.

Es importante considerar la relación entre las tres dinámicas anteriores. En primer lugar, en términos relativos la población en edad escolar y la que de facto se matricula al inicio del ciclo escolar reportan una tendencia a la baja, explicada posiblemente por la colocación del grupo poblacional de 30 a 64 años de edad como puntero desde 1995 hasta 2010, con trayectoria ascendente, desplazando a segundo sitio a los grupos en edad escolar (Tabla 17.2).

En segundo lugar, hay otro fenómeno: en la década 2000-2010 existe un incremento, de 7.9 puntos porcentuales (72.2 / 80.1), en la relación habida entre la población que se registra para estudiar y la que se encuentra en edad escolar. Esa cifra diferencial en esta relación puede observarse como un avance del SENE.

Finalmente, en tercer lugar, también es posible observar que en la actualidad el rango más amplio del grupo en edad escolar es ocupado por la población en edad de cursar la educación media-superior y superior.

3.4. Absorción y eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional Escolarizado

En esta sección se aborda la absorción que registra cada nivel educativo del SENE respecto al egreso del inmediato anterior, así como la eficiencia terminal en cada uno de ellos.

En la Tabla 19 puede notarse que en quince años, longitudinalmente, tanto el bachillerato como la licenciatura universitaria y tecnológica son los estudios que registran los más altos porcentajes en la absorción del SENE, con 12.9 y 11.2 por ciento, respectivamente, lo que no implica que en cifras duras se manifieste lo mismo. Lo anterior, guarda correspondencia con el incremento matricular y con la dinámica demográfica, expuestos anteriormente. No obstante, en cortes verticales, la secundaria mantiene en los cinco ciclos escolares los más altos porcentajes de absorción, lo que puede explicarse por el esfuerzo institucional por asegurar la cobertura en la educación básica.

El caso de los estudios de profesional técnico no puede ser comentado debido, como ya se dijo, a que la federalización de los servicios en 1999 condiciona las cifras. Por su lado, la normal licenciatura expresa un descenso en la absorción que puede asociarse al comportamiento de su matrícula (Tabla 15).

Por lo que concierne a la eficiencia terminal, la primaria, tanto longitudinal como verticalmente ofrece los porcentajes mayores. Posteriormente, es observable que conforme aumenta el número de gradación escolar –secundaria, profesional técnico y bachillerato–, disminuye la eficiencia terminal sistemáticamente. La SEP no reporta este rubro en los estudios de licenciatura.

Tabla 19. SENE, nivel escolar por absorción y eficiencia terminal, según ciclo escolar, en porcentaje, 1995-1996 a 2010-2011

Nivel educativo	Ciclo Escolar (%)										Incremento 15 años (%)	
	1995- 1996		2000- 2001		2005- 2006		2009- 2010		2010- 2011*		Abs	ET
	Abs 1)	ET 2)	Abs	ET	Abs	ET	Abs	ET	Abs	ET		
Preescolar	ND 3)		ND		ND		ND		ND			
		ND		ND		ND		ND		ND		
Primaria	ND	80.0	ND	86.3	ND	91.8	ND	94.3	ND	94.3		14.3
Secundaria	87.0	75.8	91.8	74.9	94.9	78.2	95.7	81.6	96.0	82.1	9.0	6.3
Profesional Técnico	15.5	45.5	12.3	44.5	10.4	47.6	9.5	50.5	9.6	50.9	-5.9	5.4
Bachillerato	74.1	58.1	81.0	59.3	84.9	59.6	86.9	62.2	87.0	62.9	12.9	4.8
Normal Licenciatura	11.7	ND	7.5	ND	4.9	ND	3.7	ND	3.5	ND	-8.2	
Licenciatura Universitaria y Tecnológica	68.8	ND	79.7	ND	75.0	ND	79.9	ND	80.0	ND	11.2	

SEP, 2010: 125-185 (con base en).

- 1) Índice de absorción: obtenido por la SEP al dividir el número de estudiantes de nuevo ingreso en el 1o grado de cada servicio escolar, entre los egresados del nivel escolar inmediato anterior.
- 2) Índice de eficiencia terminal: porcentaje de estudiantes que logran egresar de cada nivel escolar.
- 3) ND, no disponible en la referencia bibliográfica.

* Cifras estimadas. En el caso del ciclo escolar 2010-2011 el porcentaje de la eficiencia terminal es proyectado.

Ahora bien, es posible identificar que hay una suerte de subcapital de aprendizajes acumulado por dos vías: la eficiencia terminal y el rezago educativo.

En cuanto a la eficiencia terminal de cada nivel educativo escolarizado del SENE se pueden presentar tres situaciones, que van de la ideal a la menos favorable. La primera, el estudiante finaliza todos los niveles educativos, por lo que su certificado terminal de estudios es el título profesional resultante de la licenciatura. La segunda, el estudiante tiene certificado de primaria, puede contar o no con uno o varios certificados terminales adicionales y además tener estudios parciales –conocidos también como estudios truncos-- en algún nivel educativo, mismo que no culminó. La tercera, el estudiante cursa varios grados de primaria, pero no la finaliza y, por consiguiente, no cuenta con ningún certificado oficial terminal.

En las tres situaciones basadas en la eficiencia terminal, como común denominador, el estudiante ha estado incorporado al SENE, permanecido en él: ello lo convierte en portador de una gradación determinada de subcapital de aprendizajes allegado en la educación formal.

Otra forma de observar el subcapital de aprendizajes es mediante el esquema de la población en rezago educativo. La población de 15 años y más en esta circunstancia se integra por las personas (i) sin instrucción, (ii) con primaria incompleta o (iii) completa y con secundaria incompleta. Puede entenderse, pues, que la edad de 15 años es el eje para definir el rezago. Dado que para esa edad una persona en escolaridad oportuna tiene que haber concluido la secundaria, es a partir de este parámetro que se establecen las condiciones (i), (ii) y (iii) de la definición del rezago. Justo por eso, la edad mínima fijada por el INEA para su población objetivo es la de 15 años. Con excepción de las personas (i) sin instrucción, puede afirmarse que las demás que observan las condiciones (ii) y (iii) han ingresado al SENE y permanecido en él: en virtud de ello, tienen un cierto subcapital de aprendizajes acumulado en la educación formal.

Este hecho es el fundamento de otras rutas para el reconocimiento de aprendizajes. El sistema de acreditación de la educación básica que promueve el INEA a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) -además de considerar también como población objetivo a individuos sin instrucción-, así como la modalidad abierta en el estudio, acreditación y certificación de la educación media-superior y superior en algunas licenciaturas, son dos vías oficiales ya exploradas por muchos años en México, tanto por instituciones públicas como privadas, y que para inscribirse en ellos se requiere la evidencia de que la persona porte constancias parciales o certificados terminales de estudios realizados en la educación formal.

El Acuerdo 286 de la SEP, como se abordará más adelante, es una nueva ruta que se suma a la escolarizada, a la oferta del INEA y a la modalidad abierta. Todas ellas implican la combinación de rutas diferentes para la acreditación de conocimientos referidos a los niveles educativos del SEN, que tradicional y mayoritariamente se han impartido en el aula de planteles educativos acreditados como tales, con la presencia de estudiantes y profesores, ambos depositarios de binomio enseñanza-aprendizaje. Cabe

señalar que el A286 considera también una vía adicional de acreditación, referida al ámbito laboral.

Hasta aquí se ha visto el comportamiento del SENE, su vínculo con la dinámica demográfica y la relación de ésta con los grupos en edad escolar. También se ha mencionado cómo la absorción y la eficiencia terminal de cada nivel educativo pueden estar asociadas a la existencia de rutas alternas para la acreditación de conocimientos referidos a los mismos niveles educativos del SEN. Ahora, a continuación, se incorporan cifras a nivel nacional de los últimos tres años, relativas a la población económica y no económicamente activa de 14 años de edad y más, así como la ocupación y nivel educativo de la población activa.

3.5. Población económica y no económicamente activa y nivel de instrucción

En el transcurso de tres años, de 2009 a 2011, puede notarse que la población económicamente activa (PEA) ha disminuido en 1.05 puntos, de 58.70 a 57.65 por ciento, justo en el mismo puntaje, 1.05, en que ha aumentado la población no económicamente activa (PNEA), de 41.29 a 42.34 por ciento, según cifras oficiales (Tabla 20).

Por su parte, la PEA ocupada registra un aumento de 33 décimas porcentuales, de 94.53 a 94.86 por ciento; mientras que la desocupada sorpresivamente se ha visto disminuida en la misma proporción, en 33 décimas, de 5.46 a 5.13 por ciento. No hay más que indicar sobre estas cifras.

Tabla 20. Porcentaje de la población económica y no económicamente activa de 14 años de edad y más a nivel nacional y composición de la primera, por año, 2009-2011

Año	Población de 14 años y más			Composición de la PEA		
	PEA*	PNEA**	Total	Población ocupada	Población desocupada	Total
2009	58.70	41.29	99.99	94.53	5.46	99.99
2010	58.53	41.46	99.99	94.62	5.37	99.99
2011 ***	57.65	42.34	99.99	94.86	5.13	99.99
Promedio	58.29	41.70	99.99	94.67	5.32	99.99

INEGI, 2011c.

* Población económicamente activa.

** Población no económicamente activa.

*** Primer trimestre del año.

En todo caso, puede resultar interesante observar el nivel de instrucción de la población ocupada de la PEA en ese mismo periodo, presentado en la Tabla 21. La población con primaria incompleta decreció en 1.79 puntos porcentuales, con primaria completa disminuyó en 1.60, con secundaria completa aumentó en 1.06 y con instrucción media-superior y superior se incrementó en 2.35 puntos.

Tabla 21. Porcentaje de la población económicamente activa ocupada de 14 años de edad y más a nivel nacional, por año, según nivel de instrucción, 2009-2011

Año	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria completa	Media-superior y superior	No especificado	Total
2009	16.97	22.15	32.49	28.31	0.06	99.98
2010	15.97	21.39	32.98	29.59	0.06	99.99
2011 *	15.18	20.55	33.55	30.66	0.04	99.98
Promedio	16.04	21.36	33.01	29.52	0.05	99.93

INEGI, 2011c.

* Primer trimestre del año.

Las últimas cifras pueden manifestar que en México el mundo laboral cada vez más requiere de personas con mayor escolaridad y que en la actualidad los individuos con certificado de secundaria ocupan el lugar puntero de la PEA ocupada, pero que, si continúa la progresión estadística, este lugar pronto será desplazado por las personas con estudios de educación media-superior y superior. Además, las cifras pueden ser un referente para la PNEA, tanto para la que se encuentra estudiando dentro del SENE, como para la que no estudia y pretende obtener trabajo. Esta situación es relevante para la población objetivo del A286.

Finalmente, la posición habida por la PEA ocupada muestra, en la tabla 22, que los trabajadores subordinados y remunerados ocupan el más alto porcentaje del periodo, con 66.55 por ciento, con tendencia incremental de 1.15 puntos en el periodo. Esa población trabajadora está parcialmente asociada a los empleadores presentados en la misma tabla, quienes ocupan el porcentaje menor, con 4.43 por ciento, y con un crecimiento apenas de ocho centésimas porcentuales.

Por ocupar casi una cuarta parte de la PEA ocupada, resalta la población que trabaja por cuenta propia, con 22.62 puntos porcentuales, con tendencia decremental de 56 décimas. Este grupo podría ser una parte de la población objetivo del procedimiento especial del A286, si se piensa en las personas que ejercen los grandes oficios mexicanos.

Tabla 22. Porcentaje de la PEA ocupada de 14 años de edad y más a nivel nacional, por año, según posición en la ocupación, 2009-2010

Año	Trabajadores subordinados y remunerados	Empleadores	Trabajadores por cuenta propia	Trabajadores sin pago	No especificado	Total
2009	65.81	4.38	23.16	6.63	0.000	99.98
2010	66.89	4.44	22.09	6.56	0.007	99.99
2011*	66.96	4.46	22.60	5.96	0.000	99.98
Promedio	66.55	4.43	22.62	6.38	0.002	99.98

INEGI, 2011c.

* Primer trimestre del año.

Por su parte, los trabajadores sin pago son aquellos que, en términos generales, reciben comisiones económicas o en especie por servicios o productos ofrecidos o comercializados.

3.6. Certificación de competencias referidas al mundo laboral

Tanto la formación en competencias laborales como su certificación a través de un sistema diseñado para ello, tienen su origen en una línea de pensamiento social cuya centralidad es la articulación del sistema educativo con el productivo, a fin de obtener la correspondencia de la mano de obra con los requerimientos de las empresas (Mertens, 1996, en Álvarez Medina y De la O Pérez, 2005: 14).

El origen del sistema de educación, capacitación y certificación basado en normas de competencia laboral data de mediados de los años ochenta del siglo pasado, en el Reino Unido, luego fue replicado por Australia, Nueva Zelanda, Francia, Alemania, Estados Unidos y Canadá y, posteriormente, ha sido adoptado y adaptado por varios países.

Según Mertens, investigador acreditado ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la competencia laboral es “la capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos de desempeño en un determinado contexto laboral; contempla los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarias para la realización de un trabajo efectivo y de calidad” (Mertens, 1996, en Álvarez Medina y De la O Pérez, 2005: 15).

El sistema de competencias laborales -que en España se denomina sistema de cualificaciones- consta originalmente de cinco niveles*.

El primer nivel de competencia implica que la persona por certificarse posea conocimientos teóricos y capacidades prácticas por aplicar relativamente limitados. El segundo, supone el desempeño de actividades profesionales claramente definidas que requieren comprender conocimientos científicos y técnicos para ser aplicados como procesos. El tercer nivel exige actividades profesionales que necesitan el dominio de varias técnicas para ejecutarse autónomamente, responsabilidad de coordinación y supervisión de trabajo técnico especializado, y de evaluación de factores de procesos. Por su parte, el cuarto, versa sobre amplias actividades profesionales complejas que supone conocimientos técnicos, científicos, económicos y organizacionales para planear y desarrollar acciones, proyectos, procesos, servicios o productos. El último nivel alude a una capacidad profesional de gran complejidad para enfrentar contextos impredecibles que requieren alta responsabilidad para asignar recursos y llevar acciones de análisis, diagnóstico, diseño, planeación, ejecución y evaluación (INCUAL, 2008a: 8).

* En los países más adelantados de la Unión Europea existen hasta nueve niveles de competencia laboral, según información de: Palomar, José Luis, visita académica, 13 enero 2011, Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL), Ministerio de Educación, Madrid, España.

Esas competencias laborales se integran en familias de sectores productivos. En México, las áreas de producción que se certificaron están especificadas más adelante, en la Tabla 24.

En México el sistema de competencias se ha desarrollado en dos direcciones, la educativa* y la laboral. En el último caso, el origen de dicho sistema tuvo como telón de fondo las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y se inició a finales de 1993, con un proyecto sobre educación tecnológica y modernización de la capacitación promovido conjuntamente por la SEP y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS).

En 1995 se creó el organismo público denominado Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral (CONOCER)³⁷. A su vez, el 2 de agosto de ese mismo año, se establecieron dos sistemas a cargo del Consejo: los Sistemas (i) Normalizado y (ii) de Certificación de Competencia Laboral, con la finalidad de “certificar la competencia laboral que los individuos hubieran adquirido durante su vida, sin importar ni la forma ni el lugar en que la hubieran desarrollado” (CONEVyT-INEA, 2006: 23).

Ambos sistemas comenzaron a operar como parte del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC), financiado por el Banco Mundial mediante un fondo que de inicio aportó 30 millones de dólares. El objetivo era incorporar las normas técnicas de competencia laboral en las instituciones de educación técnica. En un primer momento, participaron tres instituciones educativas con estudios terminales: el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), los Centros de Capacitación del Trabajo Industrial (CECATIS), así como los Centros de Estudios Tecnológicos Industriales (CETIS). Luego, en una segunda etapa, se agregaron otras instituciones de educación superior interesadas en participar (Álvarez Medina y De la O Pérez, 2005: 17).

* En el SENE la educación básica y la media-superior han incorporado las competencias a sus planes y programas de estudio, como se mencionó en el capítulo tercero.

³⁷ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), emitió la resolución por la que se aprueba su creación, DOF 17 diciembre 2004. La creación de CONOCER tuvo lugar con el contrato de su fideicomiso suscrito el 29 abril 2005.

El Banco Mundial dejó de apoyar económicamente al CONOCER en 2003, bajo el argumento de incumplimiento. El organismo internacional, en su informe de término de instrumentación número 30232 de 2004, aseveró que sobre el Sistema de Certificación de Competencia Laboral (SCCL):

Hay poca evidencia disponible que indique que el proyecto alcanzó exitosamente sus objetivos iniciales. (...) Las observaciones cualitativas expresadas por diferentes misiones del Banco indican que el proyecto no: (i) aseguró la amplia participación del sector privado en el empleo de las normas de competencia en la capacitación y la certificación de sus empleados, en particular empresas pequeñas y medianas; (ii) aumentar la flexibilidad y la relevancia de la capacitación. (...) El equipo evaluador sí recogió suficiente evidencia de que se cumplió los siguientes objetivos relacionados con tareas y procesos: (a) Establecer un sistema nacional de normas de competencia y un sistema de evaluación y certificación... (CONEVyT-INEA, 2006: 31).

A continuación, se presentan los gastos del Consejo financiados por el organismo internacional.

Tabla 23. Gastos del CONOCER financiados por el Banco Mundial, por año, 1995-2002

Año	Gastos en miles de	
	Dólares Americanos	Pesos Mexicanos
1995	263	2,893
1996	5,622	61,842
1997	15,780	173,580
1998	9,329	102,619
1999	12,449	136,939
2000	16,148	177,628
2001	10,598	116,578
2002	7,089	77,979
Total	77,278	850,058

PMETyC. World Bank. Loan 3805-ME. Project Ending Report (ICR) 1995-2003. Annex 3. UAPMETyC, México, 2004. Tipo de cambio: 11MXP por USDólares. En: CONEVyT-INEA, 2006: 36.

Al no contar más con el apoyo financiero del Banco Mundial, el CONOCER se paralizó y entró en un trayecto de redefinición jurídica. Entre 1998 y 2003, se crearon 32 organismos certificadores, con un mil 324 centros de evaluación, y se elaboraron 667 normas técnicas de competencia laboral, NTCL (Álvarez Medina y De la O Pérez,

2005: 19), relativas a las 12 áreas productivas contenidas en la Tabla 24. Con la infraestructura anterior, el Consejo emitió 256 mil 282 certificados de competencia laboral, con la distribución siguiente de niveles de competencia y áreas de la producción.

Tabla 24. Certificados de competencia laboral expedidos por el CONOCER, por área productiva, según nivel de certificación, 1998-2003

Área productiva	Niveles de certificación					Total
	1	2	3	4	5	
1. Cultivo, crianza y aprovechamiento agrícola	4,539	11,371				15,910
2. Minería	4,018	8,200				12,218
3. Construcción		908	77			985
4. Tecnología mecánica, eléctrica y electrónica		6,318	230	18	26	6,592
5. Telecomunicaciones			131			131
6. Manufactura	30,214	5,913	3,574	48		39,749
7. Transporte	1,019	9,618	556			11,193
8. Venta de bienes y servicios	4,308	32,077	11,207	231	6,202	54,025
9. Finanzas y administración de servicios		83,846	395	9,228		93,469
10. Salud y protección social		10,872	644			11,516
11. Comunicaciones		3,002				3,002
12. Desarrollo y extensión del conocimiento			7,484	8		7,492
Total	44,098	172,125	24,298	9,533	6,228	256,282

CONOCER en: CONEVyT-INEA, 2006: 59.

Los niveles de competencia laboral que fueron más certificados son los tres primeros, siendo el más nutrido el segundo de ellos. En cuanto a las áreas productivas, la más certificada fue la de finanzas y administración de servicios y, en segundo lugar, la manufacturera. Los lugares intermedios fueron ocupados por los rubros agrícola, minero, de salud y protección social, así como el de transportes. El más bajo nivel de certificación lo obtuvo la rama de la construcción. El documento del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVt) de 2006, añade que “desde 2004, no hay datos exactos porque no se ha terminado el proceso legal relativo a CONOCER. Aunque se ha evaluado a muchas personas, solo han podido obtener constancia en lugar de su certificado oficial” (CONEVt-INEA, 2006: 59).

Posteriormente, el 29 de abril de 2005, la SHCP, Nacional Financiera, S. N. C. y la SEP suscribieron la constitución de un fideicomiso de los Sistemas (i) Normalizado y de (ii) Certificación de Competencia Laboral, SNCL y SCCL, respectivamente. Luego se emitieron las reglas generales y los criterios para la integración y operación de ambos sistemas, DOF 11 enero 2007 y, finalmente, dos años después se volvieron a expedir otras reglas generales y criterios con el mismo objetivo, DOF 18 noviembre 2009.

Con base en la idea fundacional, en la actualidad el CONOCER cuenta con una participación tripartita compuesta por el sector gobierno, con seis consejeros propietarios que representan a las Secretarías de Trabajo y Previsión Social, Economía, Agricultura, Ganadería y Pesca, Turismo, Energía y Hacienda y Crédito Público; por el sector empresarial con tres consejeros del Consejo Coordinador Empresarial, la Confederación Patronal de la República Mexicana; y el sector laboral, también con tres consejeros procedentes del Congreso del Trabajo, la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos y la Confederación de Trabajadores de México (CONOCER, 2011).

Ahora, el CONOCER precisa que su misión es “contribuir a la competitividad económica y al desarrollo educativo de México, con base en el Sistema Nacional de Competencias de las Personas (SNC)”.

En la actualidad, puede advertirse que el CONOCER ha modificado su discurso fundacional. Por ejemplo, el texto de su misión incorpora la idea de contribución en la economía pretendiendo dirigirla hacia la competitividad e, incluso, se agrega la idea del desarrollo educativo. En cuanto al nombre de su sistema nacional –Sistema Nacional de Competencias de las Personas (SNC)- se vuelve tácito el término de competencias laborales, pero se explicita el de competencias de las personas. En otra parte discursiva, el Consejo también alude “al progreso social de todos los mexicanos” (CONOCER, 2011).

A la postre, cabe agregar que en 2002 se crea el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT), DOF 22 febrero 2002, bajo la forma de “comisión intersecretarial de carácter permanente” y como “órgano colegiado de asesoría, apoyo técnico y de coordinación para articular las acciones que garanticen educación para la

vida y el trabajo”. La presidencia del consejo fue depositada en el titular del INEA. Tres años después, se publicó un acuerdo modificatorio, DOF 21 octubre 2005. A la fecha, no se han identificado actividades de coordinación interinstitucional relevantes atribuibles a ese consejo. En todo caso, es oportuno anotar que el CONEVyT, indican los dos DOF, considera el ALV ya que tiene por objetivo:

(...) coordinar, promover, vincular e impulsar los programas, mecanismos y servicios de educación para la vida y el trabajo de jóvenes y adultos, con la finalidad de conformar un sistema nacional solidario y fortalezca la unidad de la función social educativa de todo el país y facilite a estos mexicanos el acceso a procesos continuos de aprendizaje a lo largo de toda su vida.

Al respecto, tras la fundación del CONEVyT, el Observatorio Ciudadano de la Educación precisó que los jóvenes entre 15 y 24 años de edad que dejaron la educación escolarizada y que se encuentran sin empleo formal, conforman un grupo poblacional vulnerable, con poca probabilidad de incorporarse al mundo laboral porque tienen escasas herramientas para ello. Añadió que la actividad de coordinación atribuida al CONEVyT es importante, pero que no tiene la capacidad real de influir en la dinámica, objetivos y estrategias de las instituciones que pretende coordinar con el propósito de alcanzar mayor efectividad en la formación para el trabajo. En todo caso, remató, debería plantearse una estrategia plausible para hacer coincidir las actividades de formación dispersas en una dirección compartida (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2002: 1).

El contenido de los apartados de este capítulo tienen un común denominador: la incorporación de las competencias educativas y laborales. Puede apreciarse cómo las necesidades y los requerimientos del mundo laboral prevalecieron en la última década del siglo pasado y propiciaron que el ámbito educativo se comenzara a orientar hacia la eficacia y la productividad.

Como corolario, puede mencionarse el caso de un sistema de competencias laborales en el mundo hispanohablante que se encuentra funcionando. Creado el 19 de junio de 2002 (Ley Orgánica 5/2002), con la finalidad de responder a los requerimientos de *cualificación* de las personas y las empresas en España, el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP) persigue cuatro objetivos generales:

... orientar la formación a las demandas de cualificación de las organizaciones productivas, facilitar la adecuación entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo, extender la formación a lo largo de la vida, más allá del periodo educativo tradicional, y fomentar la libre circulación de trabajadores, por lo que cumple una función esencial en el ámbito laboral y educativo (INCUAL, 2008b: 3).

Para ello, en colaboración real con los representantes de empresas y trabajadores se integró en un primer momento el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP), como instrumento del SNCFP. Ese documento integra las cualificaciones profesionales, en los cinco niveles expuestos en este apartado, identificadas en el sistema productivo para ser reconocidas y acreditadas para el ejercicio profesional. Para asegurar la vigencia del SNCFP debe mantenerse actualizado el CNCP, mediante la participación del sector privado y de los trabajadores.

A la fecha en el CNCP están registradas 26 familias³⁸ profesionales que corresponden a los sectores productivos del país, y en cada una de ellas se encuentran establecidos los cinco niveles de cualificación, en correspondencia con los criterios de la Unión Europea (UE).

Ahora bien, en términos generales, para cada una de las cinco unidades de competencia hay varios módulos de formación, mediante los cuales una persona que trabaja en algún sector productivo bajo una determinada familia profesional, puede irse formando sobre la marcha al recibir información actualizada y adecuada para el nivel de competencia inmediato superior al que se encuentra y al que puede aspirar. En el momento que así lo decida, esa persona puede someterse a un procedimiento de evaluación y, en caso de acreditar, recibe el certificado correspondiente. En caso de cambiar de trabajo, esa persona es portadora de un certificado de cualificación profesional que avala sus conocimientos y habilidades relativas a alguno de los cinco niveles de competencia. Como ya se dijo antes, en los países más avanzados de Europa hay hasta nueve niveles.

³⁸ Familias: agraria, marítimo-pesquera, industrias alimentarias, química, imagen personal, sanidad, seguridad y medio ambiente, fabricación mecánica, instalación y mantenimiento, electricidad y electrónica, energía y agua, transporte y mantenimiento de vehículos, industrias extractivas, edificación y obra civil, vidrio y cerámica; madera, mueble y corcho; textil, confección y piel, artes gráficas, imagen y sonido, informática y comunicaciones, administración y gestión, comercio y marketing, servicios socioculturales y a la comunidad, hostelería y turismo, actividades físicas y deportivas; artes y artesanías (INCUAL, 2008b: 4)

A grandes rasgos, puede mencionarse que muy recientemente en España el SNCFP está vinculándose con el sistema educativo, de tal suerte que ya existe la posibilidad de que una persona pueda transitar del mundo laboral al escolar y a la inversa. Por ejemplo, el hecho de que en las universidades haya permeado el EPC posibilitará que el estudiante de una licenciatura al egresar cuente con una equivalencia relativa a alguno de los cinco niveles de competencia. El caso de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) puede ser un ejemplo de ello. Cabe precisar que se trata de una articulación entre los sistemas educativo y laboral de muy reciente puesta en marcha, por lo que aún no hay experiencias registradas al respecto³⁹.

3.7. Rezago educativo

A partir de 1993, con las reformas al artículo tercero constitucional, la educación básica añade al nivel primario el secundario, por lo que, desde entonces, la educación secundaria es de impartición estatal obligatoria. En función de ello, como se mencionó al principio del primer capítulo, la categoría de *rezago educativo* comprende a la población de 15 años y más (i) sin instrucción, (ii) con primaria incompleta o (iii) completa y con secundaria incompleta.

En cincuenta años, de 1970 a 2010, la población mexicana de 15 años y más en situación de rezago educativo, como es posible observar en el inciso “a” de la Tabla 25⁴⁰, disminuyó en poco más de la mitad, de 88.05 a 42.48 por ciento. El abatimiento mayor se registró en la década de 1970, descendiendo en 20.88 por ciento, en la de los años ochenta bajó en 6.25, en la de los noventa en 9.06 y en el último decenio decreció en 8.38 por ciento.

³⁹ Palomar, José Luis, visita académica, 13 enero 2011, Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL), Ministerio de Educación, Madrid, España.
Almenar Ibarra, María de las Nieves, visita académica, 17 enero 2011, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.

⁴⁰ Puede notarse que las cifras del INEA no coinciden con las presentadas en la tabla 3 del primer capítulo.

Esa disminución porcentual se dio en el contexto de una población de 15 años y más que se triplicó en cincuenta años, mientras que la población en rezago educativo aumentó en 32 por ciento.

En cuanto a la población analfabeta y sin primaria terminada, es posible observar que en el periodo, en términos relativos, disminuyeron en 18.41 y 30.16 puntos porcentuales, respectivamente, en relación con la población de 15 años y más a nivel nacional.

Por el contrario, en cincuenta años, puede notarse que los individuos sin secundaria terminada se incrementaron porcentualmente en 4.01 puntos, si se trata de la población de 15 años y más nacional; o bien en 31.83, si el referente universal es la población en rezago educativo. En términos absolutos, este segmento de la población ha aumentado continuamente.

Dado lo anterior, puede afirmarse que en cinco décadas la población sin certificado de secundaria ha girado alrededor del 20 por ciento de la población de 15 años y más del país.

Tabla 25. Población de 15 años y más en rezago educativo por década, 1970-2010

Año	Población de 15 años y más	%	Población en rezago educativo	%	Analfabeta	%	Sin primaria terminada	%	Sin secundaria terminada	%
a)										
1970	25,938,558	100	22,579,516	87.05	6,693,706	25.81	11,063,021	42.65	4,822,789	18.59
1980	37,927,410	100	25,096,419	66.17	6,451,740	17.01	9,442,220	24.90	9,202,459	24.26
1990	49,610,876	100	29,726,013	59.92	6,161,662	12.42	11,642,527	23.47	11,921,824	24.03
2000	65,510,512	100	33,320,688	50.86	6,055,031	9.24	11,738,926	17.92	15,526,731	23.70
2010	78,532,323	100	33,362,500	42.48	5,811,611	7.40	9,806,237	12.49	17,744,652	22.60
b)										
1970			22,579,516	100	6,693,706	29.65	11,063,021	49.00	4,822,789	21.36
1980			25,096,419	100	6,451,740	25.71	9,442,220	37.62	9,202,459	36.67
1990			29,726,013	100	6,161,662	20.73	11,642,527	39.17	11,921,824	40.11
2000			33,320,688	100	6,055,031	18.17	11,738,926	35.23	15,526,731	46.60
2010			33,362,500	100	5,811,611	17.42	9,806,237	29.39	17,744,652	53.19

INEA, 2011a. Estimaciones del INEA con base en: XII Censo General de Población y Vivienda 2000, publicado por el INEGI; Proyecciones de Población de CONAPO de acuerdo con la Conciliación Demográfica 2005 y Proyección 2005-2050; así como en las Estadísticas del Sistema Educativo Nacional y Logros del INEA. En 2000 y 2010, se trata de estimaciones al 31 de diciembre de cada año.

El mismo año de la publicación del A286, las cifras del INEA arrojaban que en 2000 la mitad de la población de 15 años y más, el 50.86 por ciento, se encontraba en rezago educativo. De aquella población, el 9.24 por ciento era analfabeto; el 17.92 tenía primaria inconclusa; mientras que el 23.70 no contaba con secundaria terminada.

En el último decenio, entre 2000 y 2010, la población de 15 años y más nacional aumentó en 16.60 por ciento, mientras que la población en rezago educativo lo hizo en 0.13 por ciento.

Por otro lado, al interior de la población en rezago educativo (inciso “b”, Tabla 25), es posible ver que en 1980 y 1990 el porcentaje de las poblaciones sin primaria y sin secundaria terminadas era similar (37.62 / 36.67 en 1980, 39.17 / 40.11 en 1990, respectivamente) y, conforme fue decreciendo el porcentaje del primer grupo en 2000 y 2010, en 35.23 y 29.39, continuó la tendencia incremental del porcentaje del segundo grupo, misma que ya había iniciado en 1970.

Entonces, puede concluirse que el comportamiento registrado en cincuenta años al interior de la población en rezago educativo –considerada como universo--, hay dos tendencias: los individuos analfabetos y sin primaria terminada decrecieron, mientras que aumentaron quienes tenían secundaria inconclusa.

En suma, la cifra oficial del INEA en el sentido de que en 2010 la población en rezago educativo fue de 33 millones de personas de un total de 78 millones de individuos de 15 años de edad y más en el país, es decir el 42 por ciento, expresa la enorme incapacidad del Estado y sus gobiernos así como de la sociedad para atender en el pasado, en una primera oportunidad, a ese conglomerado de la población y el déficit educativo que se hereda para el futuro inmediato y de mediano plazo.

Desde otro lado, aunque no podría ser empatada con las cifras de la Tabla 25, la información reciente del INEGI sobre la distribución porcentual de la población de 15 años y más en 2010, según el grado o grados cursados en los niveles educativos del SEN, puede resultar ilustrativa.

Tabla 26. Porcentaje de la población de 15 años y más con grado-gradros cursados en niveles educativos del SEN, 2010

Población total:	112,336,538	Población 15 años y más:			78,423,336 * = 69.81%
Sin instrucción	Educación básica	Técnica o comercial con prim terminada	Educación media superior	Educación superior	No especificado
6.9	56.1	0.6	19.3	16.5	0.6

INEGI, 2011d: 9.

De esta tabla, puede mencionarse que de cada 100 personas de 15 años de edad y más, “16 tienen algún grado aprobado en educación superior”, 19 en educación media superior y 56 personas habrían cursado algún grado en la educación básica. Lo último, expresado en otros términos, significa que el 56 por ciento de ese grupo poblacional cuenta con algún o algunos grados cursados de la educación básica, sin especificar si se trató de la primaria o secundaria. Además, el INEGI sostiene que respecto a la asistencia escolar: el 52.3 por ciento del grupo de edad de 3 a 5 años asiste a la escuela, y también el 96.3 por ciento del grupo de 6 a 11 años, el 91.5 de la segmentación de 12 a 14 años, así como el 40.4 del grupo de 15 a 24 años (INEGI, 2011d: 9).

De las dos tablas anteriores, es posible concluir que en el año 2010, en términos relativos, el grupo más amplio de la población de 15 años de edad y más en rezago educativo corresponde a los individuos con secundaria inconclusa, con 22.60 por ciento, es decir, poco más de la quinta parte de esa población total, a la vez que el por ciento también de ese universo tiene algún grado cursado en la educación básica.

En otro orden de ideas, desde de la noción de rezago educativo presentada al principio de este apartado, podría decirse que una persona se encuentra en esa condición cuando carece de tres referentes: (i) no cuenta con la acreditación de nueve años escolares seriados, que integran el nivel educativo básico, por lo cual no incorporó a su persona la currícula oficial en (ii) edad escolar –en la primera oportunidad--, contada ésta a partir de los primeros seis años del ciclo vital hasta los 14 años de edad, cuyo curso, acreditación y certificación terminal son (iii) determinados por el Estado como obligatorios y, primordialmente, como derecho fundamental de las personas.

Lo anterior es importante por dos motivos. El primero, en México la educación básica no se integra por nueve grados escolares cronológicos, donde una vez acreditado el

noveno curso el estudiante recibe el primer certificado terminal, sino se trata de una fórmula fragmentada en dos niveles, primaria y secundaria, con dos certificados terminales.

Al respecto, es posible decir que dicha fórmula ha resultado contraproducente porque, por un lado, la propuesta estatal es la obligatoriedad de nueve años de estudios gratuitos y supone, justamente, que el Estado tiene capacidad de respuesta institucional para asegurar su impartición universal. Sin embargo, por el otro lado, la realidad es que la cobertura universal de la primaria apenas se está logrando, entonces, una persona solamente con certificado de primaria aún no tiene acreditada la educación básica obligatoria y, en virtud de ello, puede ser marginada en términos laborales y en muchos otros, lo cual la ubica en situación de exclusión a temprana edad y por muchos años en el futuro. Peor suerte, no obstante, pueden correr las personas sin instrucción o con primaria inconclusa.

El argumento anterior puede confirmarse al observar la Tabla 21 de este capítulo. En los últimos tres años, de 2009 a 2011, el porcentaje de personas con primaria incompleta y primaria completa de la población ocupada de 14 años de edad y más presenta tendencia progresiva a la baja, mientras que el porcentaje de personas con secundaria tiende a incrementarse, así como el caso de personas con estudios medio-superior y superior. De hecho, la población con secundaria completa ocupa en promedio más de la tercera parte de la PEA ocupada.

Así, se tiene que a 18 años de haberla reconocido como obligatoria, el Estado aún no logra la cobertura universal del nivel secundario de la educación básica⁴¹, cuya eficiencia terminal en 2010 osciló entre el 81.6 (Tabla 2, capítulo 1) y el 82.1 por ciento

⁴¹ Con base en lo expuesto en este apartado, podrían dedicarse algunas palabras al tema de la obligatoriedad de la educación media superior. Recientemente, la gestión para su reconocimiento como nivel oficial obligatorio y puesta en marcha en el ciclo 2011-2012 fue detenida.

Entre los senadores no está a discusión que se trata de una reforma que requiere el sistema educativo y los miles de jóvenes en edad de cursar bachillerato. Las cifras los respaldan, pero las reservas del caso pasan por la insuficiencia de los recursos y la inadecuada infraestructura con la cual enfrentarían el reto en varias entidades del país. Los datos oficiales señalan que en México 4 millones de estudiantes asisten a 13 mil instituciones de educación media superior: 7 mil 500 públicas y 5 mil 500 privadas. (...)

Respecto del acceso, solo asiste 13.5 por ciento de los jóvenes con un nivel de ingresos muy bajo, mientras que entre los jóvenes cuyos ingresos son los más elevados, la cifra se eleva a 100 por ciento. En el ámbito nacional, la cobertura es de 63 por ciento. (Reyes, 2011: 8).

En todo caso, se trata de una intención política, con presiones demográficas fuertes, que no contaría con la capacidad de respuesta para ser sustentada, si aún la obligatoriedad de la educación secundaria no es sustentable.

(Tabla 19, capítulo 3), mientras que el nivel previo, el primario, registró el 94.3 por ciento (ambas tablas).

3.8. Conclusiones capitulares

3.8.1. Enfoque por competencias en la educación formal mexicana

En la última década del siglo pasado y la primera del actual, el ámbito educativo escolarizado de México comenzó a orientarse hacia el EPC, en visión transversal, incluyéndolo en la currícula de la educación básica y del bachillerato. El caso de la educación superior, de igual manera, puede estar permeado por ese afán, dependiendo de los casos concretos de las instituciones de ese nivel.

Sobre el EPC, podría decirse que en el país no funcionará ningún enfoque importado en la medida en que los contextos nacional, regional, estatal y municipal son diferentes entre sí y hasta contrastantes, por lo cual las propuestas que podrían funcionar son las de “abajo hacia arriba” (*down-top*).

En este sentido, es posible asociar el enfoque de Sen para el desarrollo humano, expuesto en el capítulo primero, con la posición de Latapí, Schmelkes y Rivero, dentro de la línea argumentativa heredada de Freire, mencionada en el segundo capítulo, donde el planteamiento latinoamericano se enfoca al desarrollo de las personas pertenecientes a grupos y comunidades específicas, con necesidades específicas. Con esa base, podrían instrumentarse políticas alfabetizadoras, de nivelación de terreno y de inclusión social, en un intento de dejar atrás la visión mitigadora de las políticas neoliberales contra la pobreza.

En oposición a las propuestas neoliberales en materia de educación, los planteamientos de autores latinoamericanos podrían ser implementados a través del modelaje de políticas públicas con enfoque de derechos, surgidas, también, en la propia región, y percibidas como una vía inicial para armar el andamiaje entre la igualdad educacional y la dinámica del desarrollo, entre otras.

Asociada a los dos enfoques anteriores, el de Sen y de autores latinoamericanos, es posible colocar la postura de Barrón Tirado, presentada en este capítulo, en el sentido de que la educación debe concebirse para desarrollar las potencialidades de las personas, lejos de percibirla únicamente como medio formativo con mira economicista, visión que prevalece en algunos enfoques de la educación por competencias. En estos términos, el trabajo digno es una parte importante de la vida de las personas y de las sociedades: para fomentarlo es indispensable contar con una formación que debería iniciarse en los primeros años de la vida y extenderse a lo largo del ciclo vital.

3.8.2. Tendencias del Sistema Educativo Nacional Escolarizado

En cuanto a nivel educativo, las tendencias en quince años, de 1995 a 2010, muestran que la educación básica cuenta con la matrícula más alta del SENE en números absolutos, muy por encima de la media-superior y la superior; sin embargo, contrastadas con ellas mismas a lo largo del periodo, la matrícula de la educación básica ha crecido mucho menos (12.3%) que la media-superior (41.5%) y la superior (48.5%).

En relación con la eficiencia terminal, la proyectada para la primaria en el ciclo escolar 2010-2011 es de 94.3 por ciento, mientras que la de secundaria, de 82.1, en tanto que en el nivel medio superior se espera que sea de 62.9. No se tienen datos de la expectativa en el nivel superior.

Puede inferirse que en un entorno donde cerca de la mitad de la población se encuentra en rezago educativo, es decir 42.48 por ciento de la población de 15 años y más en 2010, la primera constante del SENE es que a mayor nivel educativo, menor eficiencia terminal.

La segunda constante del SENE en quince años es el aumento de la matrícula de instituciones particulares, de la manera siguiente. En educación básica ha crecido por encima de la federal y la estatal: 64.5 por ciento en preescolar, 26.3 en primaria y 29.5 en secundaria (Anexo 6). En capacitación para el trabajo ha aumentado en 51.2 por ciento, por debajo de la matrícula estatal, autónoma y federal (Anexo 7). En bachillerato

se incrementó en 41.1 por ciento, después de la matrícula estatal (Anexo 8). En la licenciatura universitaria y tecnológica, la matrícula particular subió, igual que la estatal, en 63.4 por ciento. Finalmente, en estudios de posgrado esta matrícula es puntera con un crecimiento de 77.4 por ciento (Anexo 9).

3.8.3. Población nacional, población en edad escolar y pertinencia del ALV

Se observa que el crecimiento de la población de los grupos de 15 años de edad y más, en detrimento del grupo de 0 a 14 años (89.4 / 9.4 por ciento en 2010, respectivamente), corre paralelo al crecimiento de la matrícula de educación media-superior y superior (41.5 / 48.5 por ciento, de 1995 a 2010, respectivamente), en menoscabo del registro en el nivel de educación básica (12.3 por ciento). Lo anterior, aunado a la esperanza de vida al nacer que es de 76.7 años de edad promedio, puede expresar la relevancia ya actual y, sobre todo, futura de la educación formal de calidad, así como de la pertinencia emergente del reconocimiento de los aprendizajes no formales e informales en el marco del enfoque del aprendizaje a lo largo de la vida.

El bono demográfico que consiste en una relación más cercana, y por lo tanto favorable, entre el número de la población en edad dependiente y la población en edad laborable, está presente en México con las cifras siguientes: en 2008, la población de menos 3 años hasta 24 años representó el 49 por ciento, mientras que la de 25 a 40 años y más fue de 51 por ciento (Tabla 8, capítulo segundo, nota de pie de página 22). Visto desde otra segmentación: en 2010, la población de 0 a 14 años fue de 29 por ciento, la de 15 a 29 años de 26.4 por ciento, mientras que la de 30 a 65 años y más fue de 43.4 por ciento y la no especificada de 1.2 por ciento (Tabla 17.2).

Esta ventana de oportunidad demográfica podría aprovecharse estratégicamente al instrumentar políticas públicas con enfoque de derechos orientadas a fomentar el círculo virtuoso de empleo-ahorro-inversión-empleo, invertir en la educación y estimular acreditaciones por la vía del A296.

3.8.4. Banco Mundial y competencias del mundo laboral

En cuanto a los dos sistemas a cargo del CONOCER, el normalizado –cuyo objetivo es elaborar y promocionar las normas técnicas de competencia laboral (NTCL)-- y el de certificación de competencia laboral, puede decirse que el Banco Mundial invirtió económicamente en la instrumentación y puesta en marcha de ambos sistemas porque, en caso de funcionar, ellos podrían reflejar el estado que guarda parte de la fuerza laboral del país, con la evidencia proporcionada mediante los cinco niveles de competencias, información importante para su estrategia económica global.

Sin embargo, la casi réplica de los sistemas ingleses no funcionó debido a que en México, en opinión del Banco Mundial, el sector privado sobre todo el de pequeñas y medianas empresas, no participó ampliamente en el uso de las NTCL ni en la capacitación y certificación de sus empleados.

Entre los años 2000 y 2008, temporalidad de la presente investigación, el CONOCER enfrentó grandes retos en su instalación y funcionamiento, lo cual incidió desfavorablemente en la instrumentación del “procedimiento especial” del A286, como podrá verse en el capítulo cuarto.

3.8.5. Cifras del rezago educativo

A lo largo de quince años, en los ciclos escolares 1995-96 / 2010-11, la matrícula del SENE ha manifestado las tendencias evidenciadas en 3.8.2, pero también expresa lo que excluye: los grandes contingentes de personas que se abonan a la cuenta del rezago educativo.

De 1990, década en la que se establece la secundaria como nivel educativo obligatorio, a 2010, el rezago educativo se abatió en 17.44 puntos porcentuales (59.92 / 42.48 por ciento, respectivamente, Tabla 25), quedando un déficit educativo por abordar en los años venideros.

3.8.6. Consideración general y desafíos

Al observar los grupos poblacionales en relación con la educación y la población económicamente activa, se tiene que en México, en el año 2010, el estado de la cuestión se presentó de la manera siguiente:

- El grupo de edad puntero fue el de 30 a 64 años, con 37.2 por ciento y en edad laborable; seguido por el de 15 a 29 años, con 26.4 por ciento y en edad de cursar la educación media-superior y superior e iniciar la vida laboral; en tercer sitio estuvo el grupo de 5 a 14 años, con 19.6 por ciento y en edad de estudiar la educación básica. El porcentaje restante, 16.8, correspondió a la población de 0 a 4 años, de 65 y más, así como la no especificada (Tabla 17.2).
- La población alfabeta fue de 92.3 por ciento, el promedio de escolaridad de la población nacional de 8.6 grados, lo que equivale a tener inconclusa la secundaria (Tabla 1, capítulo 1). Por su parte, la eficiencia terminal de la primaria alcanzó el 94.3 por ciento; la de secundaria, el 81.6; la de bachillerato, 62.2 (Tabla 2, capítulo 1), lo que refleja que mientras mayor es el nivel educativo es también mayor el índice de deserción.
- El 58.53 por ciento de la población de 14 años de edad y más fue económicamente activo (Tabla 20), del cual la tercera parte, el 32.98 por ciento, contaba con certificado de secundaria, escolaridad puntera de la PEA (Tabla 21), y el 66.89 por ciento era trabajador subordinado y remunerado (Tabla 22).
- Los certificados extendidos por CONOCER en cinco años, de 1998 a 2003, dieron cuenta que el nivel segundo de competencia laboral fue el puntero, con 67.16 por ciento, seguido con mucha diferencia por el nivel primero (Tabla 24), lo que manifiesta que la fuerza laboral certificada por esa vía ocupó, preponderantemente, un nivel profesional básico ejecutable bajo supervisión.

- El 42.48 por ciento de la población de 15 años y más se encontró en rezago educativo, siendo el porcentaje más alto el relativo al grupo con secundaria inconclusa (Tabla 25).

De lo anterior, puede concluirse que se observa la constante “secundaria” en las condiciones estudiadas: en el país, el Estado señala como constitucionalmente obligatoria la educación secundaria; en la composición del rezago educativo –cuyo referente oficial es la educación secundaria para la población de 15 años y más-- la segmentación con secundaria inconclusa ocupa el mayor porcentaje; la escolaridad promedio de la población equivale a tener acreditado el segundo año de secundaria; la escolaridad puntera de la PEA es la instrucción secundaria; mientras que los certificados de competencia laboral del nivel segundo, de un total de cinco, ocupan el porcentaje más alto.

Entonces, en materia educativa, la sociedad mexicana se encuentra contextualmente, pues, concentrada en el nivel educativo básico, atrapada en su última fase, la secundaria, y ello se refleja en el mundo social, laboral y económico en términos de desigualdad social, sin dejar de lado a la población sin instrucción y sin primaria terminada, ni a la población que no puede continuar con estudios de educación media superior y superior.

Otra observación puede considerarse pertinente: a pesar del problema de desigualdad social en el acceso a la educación, expresado en que a mayor nivel escolar menor es la absorción y la eficiencia terminal, asociado a problemas diversos de calidad en la formación de estudiantes y docentes, así como de índole administrativo-organizacional, es posible afirmar que en el país el SENE, es decir el sistema educativo formal, se encuentra altamente institucionalizado y es, como conjunto, el referente educativo obligado sin excepción.

Con base en lo anterior, puede señalarse que el Estado, sus gobiernos y la sociedad misma enfrentan tres grandes desafíos educativos, entre muchos otros, que podrían delimitarse de la manera siguiente:

- Lograr que para cerca de la quinta parte de la población, que en 2010 se encontraba entre 5 y 14 años de edad y que debería estar matriculada o por

matricularse en la primaria del nivel básico, sea posible culminar la secundaria y garantizar su absorción por el nivel medio-superior.

- Asegurar para la cuarta parte de la población, que en ese año oscilaba entre 15 y 29 años de edad, el acceso a la educación escolarizada medio-superior y, después, a la superior.
- Explorar para la tercera parte de la población, que también en ese año tenía entre 30 y 64 años de edad, y para la que se encuentra en rezago educativo, la instrumentación de políticas de ELV / ALV, con enfoque de derechos que consideren contextos específicos, dentro de las cuales podrían incorporarse procedimientos de acreditación de conocimientos adquiridos por autodidactismo y/o experiencia laboral, proponiéndose que éstos paulatinamente pierdan su carácter mitigador.

En términos generales, el abordaje de los tres desafíos anteriores podría implicar el diseño e instrumentación de una política socioeducativa integral orientada a alterar los círculos viciosos del rezago y la deficiencia terminal educativos. Para esa intención, podría recuperarse la propuesta de las políticas públicas con enfoque de derechos.

En todo caso, ese enfoque podría tomar en cuenta el hecho siguiente: las cifras relativas a los índices de absorción y eficiencia terminal del SENE, los porcentajes de la PEA y la PNEA y la composición de la primera, así como el nivel de instrucción de la PEA y su posición ocupacional, pueden expresar que la población mexicana es portadora de una suerte de acumulación de aprendizajes adquiridos en la educación formal no importando el máximo grado alcanzado -salvo el caso de las personas sin instrucción que son portadoras de otros saberes-, que aunada a los aprendizajes de origen no formal e informal, son significativos y de valía social y que, en su conjunto, podría decirse, constituyen una suerte de subcapital de aprendizajes.

En esta idea podría reposar la importancia de las acreditaciones de conocimientos adquiridos por autodidactismo y/o experiencia laboral del A286 y, asimismo, de la educación y los aprendizajes a lo largo de la vida.

Capítulo cuarto

4. Análisis del Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública mediante la perspectiva del ciclo de políticas públicas	Pág. 149
Introducción	149
4.1. Gestación	150
4.1.1. Identificación del problema y su carácter público	150
4.1.2. Incorporación del problema en la agenda y su definición	158
4.2. Formulación	165
4.2.1. Definición de criterios e identificación de opciones	165
4.2.2. Decisión	169
4.2.3. Diseño	172
4.2.3.1. Procedimiento general	177
4.2.3.2. Procedimiento especial	177
4.2.3.3. Opinión informantes clave sobre la formulación del A286	179
4.3. Implementación: Actores, modelo implementario y resultados 2000-2008	183
4.3.1. Bachillerato 286	186
4.3.2. Resultados Bachillerato 286	190
4.3.3. Licenciaturas 286	197
4.3.4. Resultados Licenciaturas 286	202
4.3.5. Acreditación por el procedimiento especial del A286	216
4.4. Evaluación: seis informantes clave valoran el A286	219
4.4.1. Diseño de las evaluaciones	219
4.4.2. Controversia	220
4.4.3. Centralidad del instrumento de evaluación	224
4.4.4. Falta de interlocutores institucionales	225
4.4.5. Hacia el marco nacional de calificaciones	228
4.4.6. Evaluación oficial	229
4.5. Conclusiones capitulares	230
4.5.1. Recurso de la entrevista semiestructurada	230
4.5.2. A286 como figura instituyente	231
4.5.3. Colocación del tema en la agenda institucional y problemas para institucionalizar el A286	232
4.5.4. Diseño del A286	234
4.5.5. Resultados de la implementación en ocho años	235
4.5.6. Desafíos del A286	238

4. Análisis del A 286 mediante la perspectiva del ciclo de políticas públicas

Introducción

El último capítulo de la investigación presenta el estudio *de caso* del Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública, por el cual es posible acreditar aprendizajes adquiridos por autodidactismo y/o experiencia laboral, mediante la perspectiva del ciclo de las políticas públicas. Para ello, se abordan los dos procedimientos más visibles habidos entre 2000 y 2008: el bachillerato general-286 y las licenciaturas-286.

Con el propósito de lograr la aproximación al caso, se acudió a dos recursos: los registros administrativos de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR) de la SEP, así como a la entrevista semiestructurada, en los términos expuestos en el apartado 1.4 del primer capítulo. El referente del guión de entrevista fue el ciclo de políticas públicas –sus etapas y fases-- recuperado por Moreno Salazar, cuyos aspectos teóricos fueron presentados *grosso modo* en la sección 1.3 de ese mismo capítulo.

De un total de seis informantes clave entrevistados, tres fueron titulares de las áreas de la SEP involucradas en la expedición del A286 y en su implementación, entre 1994 y 2008. Dos personas fueron directores generales del CENEVAL y la otra persona es el director general en funciones de esa asociación civil. Las seis personas son:

Por parte de la Secretaría de Educación Pública: Lic. Carlos Mancera Corcuera, Subsecretario de Planeación y Coordinación, de diciembre de 1994 a abril de 2001; Lic. Ignacio Villagorda Mesa, Director General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR), área adscrita a la anterior subsecretaría, del 1º abril 1996 al 30 abril 2006; y Lic. Fernando C. Crespo Ortiz, quien desempeñó tres diferentes cargos en la DGAIR, primero fue Secretario Particular del Director General, del 1º noviembre 1996 al 30 septiembre 1998, luego Director de Acreditación y Certificación (DAC), del 1º octubre 1998 al 30 abril 2006 y, finalmente, ocupó la propia DGAIR, del 1º mayo 2006 al 15 enero 2008.

Por parte del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C. (CENEVAL), los tres Directores Generales que lo han encabezado: Mtro. Antonio Gago Huguet, primer periodo, del 28 abril 1994 al 27 abril 1998, y segundo periodo, del 28 abril 1998 al 27 abril 2002; Dr. Salvador Malo Álvarez, del 28 abril 2002 al 27 abril 2006; y Mtro. Rafael Santiago Vidal Uribe, primer periodo, de abril 2006 a abril 2010, y segundo periodo que está en curso, de abril 2010 a abril 2014.

De tal manera, se aborda el estudio del A286 a través de cada etapa del ciclo de políticas públicas: (4.1) gestación, (4.2) formulación, (4.3) implementación y (4.4) evaluación. Se cierra con (4.5) conclusiones capitulares.

4.1. Gestación

En las dos subsecciones siguientes se expone cómo la autoridad pública identifica el tema de la acreditación de conocimientos adquiridos por autodidactismo y/o experiencia laboral en México, su carácter público, así como su colocación en la agenda institucional y su definición.

Asimismo, se asocia la aparición de tres leyes, la Orgánica de la Educación Pública (LOEP) de 1942, la Federal de Educación (LFE) de 1973 y la General de Educación (LGE) de 1993, con datos registrados en los censos de población de 1940, 1970 y 1993, con la finalidad de poder vincular cierto contenido de esas disposiciones con las tendencias sociodemográficas de cada época. Cabe señalar que la acreditación de conocimientos autodidactas y/o apropiados por experiencia laboral aparece por primera vez como tema en la LFE, redactado con otras palabras, pero es ahí donde se coloca el tema en la agenda institucional, como podrá verse a continuación.

4.1.1. Identificación del problema y su carácter público

Con la expedición del A286 puede decirse que se sentó la base legal de una de varias posibles vías orientadas a atender la baja eficiencia terminal del SENE y una parte del rezago educativo, debido a que explicita una serie de disposiciones jurídicas para dar cabida a la acreditación de conocimientos adquiridos por autodidactismo y/o

experiencia laboral. Entonces, había que indagar cómo se identificó que existía un problema por atender.

Para comenzar con la etapa de gestación del ciclo de políticas públicas, en su fase de identificación del problema, el guión de entrevista se abrió con esta pregunta: ¿en qué momento la autoridad pública empieza a darse cuenta que había aprendizajes adquiridos fuera del aula, es decir, fuera de la educación formal, que podrían ser reconocidos? (Anexo 13).

La pregunta anterior abrió cada una de las seis diferentes entrevistas semiestructuradas con igual número de personas. La respuesta de Ignacio Villagordoa Mesa, titular de la DG AIR por diez años desde el inicio de labores de esa unidad administrativa en abril de 1996, ofreció la precisión necesaria para la fase de identificación del problema.

El primer contacto con lo que podría ser el problema, o un acercamiento a él, fue de carácter administrativo-organizacional, en un área recién creada en 1996. A principios de ese año, la Dirección General de Evaluación, Acreditación, Incorporación y Revalidación, adscrita a la Subsecretaría de Planeación y Coordinación de la Secretaría de Educación Pública, fue dividida en dos direcciones generales: la de Evaluación y, la otra, de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DG AIR), siendo Villagordoa el primer titular de la última (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011).

Al revisar cuáles eran las atribuciones de la DG AIR estipuladas en el Reglamento Interior de la SEP, así como el referente mayor, la Ley General de Educación (LGE), DOF 13 julio 1993, y reunirse con las personas del área recién asumida, Villagordoa se percató que las actividades de incorporación y revalidación de estudios se llevaban a cabo con base en manuales administrativos, muchos de ellos fotocopiados y en algunos casos casi ilegibles, y no mediante una normatividad expresa. Por ello, al referirse a la pregunta inicial, el entrevistado acotó que “es muy importante explicar el contexto en el cual (yo) llego a la DG AIR, porque hablar de que ‘la autoridad se da cuenta de que es factible el poder acreditar el conocimiento adquirido de manera no formal’, pues no sería del todo real” (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011).

En cuanto a la autorización a particulares para que pudieran impartir educación en los niveles del SEN, así como en materia de revalidación y equivalencia de estudios⁴², Villagordoa percibió que si bien era cierto que el referente obligado era la LGE, en el diario quehacer prevalecía la discrecionalidad dictaminadora y administrativa, ejercida mediante usos y costumbres no sustentados en el derecho, lo cual funcionaba sin mayor problema. Ello se debía, agregó el entrevistado, a la falta de normatividad específica para operacionalizar esa ley general, por lo que “nos dimos a la tarea de poco a poco ir estableciendo, pues, desde luego primero, un marco jurídico que le diera cauce ya no digamos a programas novedosos sino simplemente a la esencia misma de la atribución de la DG AIR” (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011).

La recomendación que Villagordoa recibió de su jefe inmediato, el subsecretario Mancera, fue establecer orden regulando los vacíos legales identificados y que no habían significado prioridad para la antigua Dirección General de Evaluación, Acreditación, Incorporación y Revalidación. Paradójicamente, en la política gubernativa predominaba el ánimo desregulatorio y entonces, recordó Villagordoa, era una “tarea difícil convencer a las autoridades que no era el ánimo de regular por regular”. En cuanto a la incorporación, revalidación y equivalencia de estudios, los trabajos se iniciaron con mesas de discusión entre autoridades y federaciones de escuelas y universidades particulares a quienes, de hecho, se pretendía regular. Ahí se abrió una línea de trabajo, la primera y la más apremiante, la cual duró cerca de dos años (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011).

En relación con la acreditación de conocimientos autodidactas o fruto de la experiencia laboral, dos tipos de experiencias se registraron. La primera de ellas fue la de personas que individualmente se acercaban a la DG AIR para preguntar cómo podían acreditar⁴³

⁴² La revalidación tiene lugar cuando se pretende acreditar los estudios habidos en el extranjero en el sistema educativo nacional (SEN), mientras que la equivalencia se obtiene al acreditar estudios entre instituciones al interior del país.

⁴³ En general, los términos de acreditación y certificación se usan indistintamente, y en ocasiones se establece una diferencia entre ellos. Por ejemplo, para la ANUIES, acreditar “equivale a otorgar credibilidad. Se supone que tal atributo es el resultado o consecuencia de una evaluación válida y confiable. El uso de este vocablo es semejante al de “certificar”, que implica otorgar certidumbre. Ambos términos se asocian a las condiciones o circunstancias que generan confianza. Por simple convención, (en esta referencia bibliográfica) se emplea “acreditación” cuando se otorga a entes no personales, como programas o instituciones, por ejemplo un RVOE (...) y “certificación” si se expide a personas, como es el caso de los títulos y las cédulas profesionales, las cartas de pasante y otras certificaciones” (ANUIES, 2008: 91-92). En otras ocasiones, se dice que se acreditan grados escolares y se certifica el nivel escolar: por ejemplo, los estudiantes de primaria acreditan cada grado escolar y, finalmente, al acreditar el sexto año certifican la primaria al obtener el certificado correspondiente.

los conocimientos con los que ya contaban. Por ejemplo, Villagordoa trajo a la memoria el caso de un hombre entrado en años que visitó la dirección general al poco tiempo del inicio de sus funciones y que conocía el artículo 64 de la LGE⁴⁴, tenía estudios de arquitectura, incluso había cursado parte de ellos por correspondencia⁴⁵, y que pretendía saber cómo acreditarlos. No hubo forma de atender su solicitud por falta de procedimientos oficiales establecidos para ese fin.

El otro tipo de experiencia fue el caso de una escuela particular de homeopatía, asentada en Chihuahua, cuyos egresados no contaban con el aval de la autoridad pública para ejercer la profesión. Esta situación se convirtió en un problema intenso. Entonces se consideró la posibilidad de que los egresados fueran evaluados por una institución de educación pública, a fin de poder recibir título y cédula profesionales en caso de acreditar. La Escuela Nacional de Homeopatía del Instituto Politécnico Nacional (IPN), realizó la evaluación correspondiente pero resultó ser más rigurosa que la practicada a sus propios estudiantes, según opiniones comentadas a Villagordoa, y no se logró la acreditación. Al no solucionar el problema, varios de los estudiantes se ampararon y el caso adquirió tintes políticos (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011). En consecuencia, puede pensarse en Bardach (1998: 221-222) cuando afirma que la “materia prima” de los problemas públicos son las expresiones de congoja, disgusto o molestia de una parte de la ciudadanía, por ínfima que sea, y que es posible apreciar el grado de la extensión, la intensidad y la calidad de ese sentir. Más adelante se mencionará cómo este problema fue resuelto.

La DGAIR, en sus normas de control escolar para la educación básica, indica que el objetivo de la acreditación es “dar cumplimiento a los requisitos establecidos en las disposiciones correspondientes para el reconocimiento de la aprobación de una asignatura, grado o nivel escolar”. El de la certificación es “otorgar el reconocimiento oficial a los estudios realizados por los educandos conforme a los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria y secundaria”. SEP, DGAIR, 2010: títulos VII y IX.

Hay otra acepción de reciente cuño. Por ejemplo, los consejos / colegios de especialistas en medicina ofrecen a los médicos que tienen título y cédulas profesionales y cierta especialidad la posibilidad de certificarse si acreditan un examen de conocimientos actuales, comprueban su experiencia y la práctica del ejercicio profesional, entre varios requisitos. De tal manera, ahora es posible encontrar, según este ejemplo, cirujanos plásticos certificados. Un caso similar es el de los contadores públicos certificados. Esta acepción y la actividad de certificación que implica se está imponiendo cada vez más entre diferentes actividades laborales, oficios y profesiones.

⁴⁴ “La Secretaría, por acuerdo de su titular, podrá establecer procedimientos por medio de los cuales se expidan certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes acrediten conocimientos terminales que correspondan a cierto nivel educativo o grado escolar, adquiridos en forma autodidacta o a través de experiencia laboral”. Este artículo se reseñará íntegramente más adelante, por así ser necesario.

⁴⁵ El Sexto Censo de Población 1940, en el rubro de “clase de instrucción que recibían los habitantes en la fecha del censo”, se consideran las variables “científica por correspondencia”, “técnica por correspondencia” y “literaria y artística por correspondencia”.

También puede señalarse el caso de la intención de acreditar a los periodistas empíricos, cuyos antecedentes reseñados obraban en los archivos de la otrora Dirección General de Evaluación, Acreditación, Incorporación y Revalidación. La administración salinista (1990-1996) pretendió evaluarlos para que pudieran recibir título y cédula profesionales, con base en el artículo 64 de la LGE, sin éxito alguno.

Hasta aquí puede observarse que la intuición que da pie a la primera pregunta de la entrevista no fue del todo acertada. No hubo, en un primer momento, en la autoridad pública⁴⁶ que después formuló el A286, la percepción de la necesidad de acreditar los conocimientos adquiridos fuera de la educación formal. No hubo una relación lineal y de primera intención entre la autoridad pública de la segunda mitad de los años noventa y el tema de esas acreditaciones, más bien se llegó a éste luego de identificar y atender otros temas. En otras palabras, el tema del reconocimiento de esos aprendizajes no fue de identificación aislada, sino que tuvo lugar en un entorno que, primero, asoció la falta de normatividad de las actividades de incorporación, revalidación y equivalencia de estudios y fue, hasta un segundo momento, que el tema de las acreditaciones se detectó y se articuló a los otros. Además, no fueron los servidores públicos de la administración zedillista quienes reconocieron oficialmente la necesidad de ese tipo de acreditaciones, esto se abordará en el apartado siguiente.

De tal manera, como lo precisó Villagordoa, el tema inicial fue la falta de normatividad específica para las actividades de incorporación, revalidación y equivalencia de estudios, las cuales sí se desarrollaban en el marco de la LGE de 1993, bajo su retórica, pero sin reglamentación operativa, dejando amplio margen a la discrecionalidad (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011).

En este sentido, puede mencionarse de nuevo a Bardach (2008), cuando sostiene que antes de ser entendido como problema, el asunto se concibe como tema, aunque frecuentemente ambos pueden confundirse dada su propia cercanía. En este caso, la DG AIR pudo continuar operando bajo los mismos procedimientos discrecionales sin mayor problema, eran, de hecho, consuetudinarios: no había un problema de funcionalidad. Únicamente bajo la óptica de someter procedimientos burocráticos a una

⁴⁶ Cabe recordar que la autoridad pública invariablemente es la SEP como entidad pública o bien caracterizada en sus servidores públicos.

normatividad, valga añadir expresa, de observancia universal, que pretendiera eliminar acciones discrecionales, es que surgió el tema: la falta de normatividad específica. Los problemas como tales se presentaron en el trayecto que une dos puntos: el inicial, la intención de normar, y el último, la expedición de la normativa para observancia general. Posteriormente, nuevos problemas emanarían de la operación de los procedimientos reglados.

De tal suerte, es oportuno recuperar el argumento de que un problema público es, a la vez, una construcción social porque “los problemas (públicos) no existen como tales en la realidad sino que son caracterizados como tales por los actos e interacciones de los actores sociales que, colectivamente, definen una situación como problema” (Cejudo, 2010: 101).

En este orden de ideas, podría decirse que inicialmente se trató de un tema relacionado con la actividad intraburocrática de incorporación, revalidación y equivalencia de estudios, que la nueva autoridad de la DG AIR percibió como desreglamentada y consideró pertinente reglamentar: para hacerlo, habría que interactuar con otros actores intraburocráticos y externos. Se trató, pues, de la intención de un arreglo normativo por el cual se pretendió institucionalizar los requisitos y trámites para la autorización de dichas actividades oficiales. Con ello, se intentaba marcar una separación, bajo la lógica de Lourau⁴⁷ (2007: 28), en la que se encuentra, por un lado, el ámbito que abarca las reglas instituidas y, por el otro, el ámbito que contiene los aspectos no considerados por el arreglo institucional.

Es posible hacer dialogar el tema –la falta de normativa para la operación de esas actividades oficiales- y los problemas que suscitará con una parte de la teoría institucionalista. En la idea de la existencia de dos espacios, uno adentro, donde queda todo lo incluido, donde hay un sujeto instituyente, donde se demuestra si hay o no capacidad instituyente que logre la institucionalización, misma que se reflejará en habituación y rutinas expresadas en la operación de los procedimientos (Lourau, 2007;

⁴⁷ En su análisis institucional, el autor se refiere al mundo de lo permitido-no permitido a partir de la escolaridad que después se refleja en la vida adulta del individuo, en las organizaciones y conductas sociales y que puede ser abordado desde el psicoanálisis y la psicología social. Para fines de esta investigación, se extrapola su marco analítico al ámbito de la administración pública porque bajo él es posible la explicación adentro-afuera / permitido-no permitido.

Berger y Luckmann, 1991; Jepperson, 1999; North, 1993); y el otro, afuera, donde gravita lo no incluido en el arreglo institucional, pero que existe, y del cual pueden surgir futuras necesidades que al ser evaluadas pueden ingresar en el otro espacio, es decir adentro, y, una vez colocadas ahí, reclamarían nuevas capacidades institucionales para su abordaje.

Si analíticamente se considera el tránsito del problema del ámbito privado al público como la fase segunda de la etapa de gestación del ciclo de políticas públicas, el asunto de la incorporación de estudios podría ser un ejemplo adecuado, con cierto matiz. La incorporación implica el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE), por el que se autoriza a sujetos particulares a impartir educación en la modalidad escolarizada, en cualquiera de los niveles del SEN e, igualmente, estudios relacionados con la formación para el trabajo considerados en la ley. De tal suerte, que la autoridad pública autoriza a particulares, a sujetos del mundo privado, a impartir educación presencial en instalaciones privadas, según la normativa pública. El matiz podría ser que el asunto no transita de manera literal del ámbito privado al público sino, más bien, supone puntos de acuerdo que deben tamizarse para llegar a los arreglos institucionales, de no ser así habría un problema público, no privado.

El A286 se publicó a finales del sexenio zedillista porque antes se expidieron otras normativas⁴⁸, cuya existencia era necesaria para que aquél tuviera lugar. Primero, como prioridad había que “regular la materia de incorporación de estudios, normar la equivalencia y la revalidación de estudios, en tanto que se veía que el CENEVAL iba creciendo, madurando”, jerarquizó el ex titular de la DG AIR (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011).

⁴⁸ En este sentido, en la administración referida se publicaron en el DOF los acuerdos secretariales siguientes: 1) 243, 18 mayo 1998, que establece las bases generales de la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios que imparten los particulares, en la modalidad escolarizada, en cualquier nivel educativo, así como los estudios referidos a la formación para el trabajo considerados en la ley. Los acuerdos que enseguida se listan, todos ellos para establecer los requisitos y procedimientos que los particulares deben reunir a fin de obtener la autorización, y preservarla, para impartir estudios en la modalidad escolarizada de: 2) 254, 16 marzo 1999, educación primaria; 3) 255, 16 marzo 1999, educación secundaria; 4) 276, 19 mayo 2000, educación secundaria técnica; 5) 278, 30 junio 2000, reconocimiento de validez oficial de estudios de preescolar. En la administración foxista: 6) 330, 10 septiembre 2003, educación media-superior; y 7) 357, 24 mayo 2005, educación preescolar. Hay que notar que el A330 se abroga por el A450, 16 diciembre 2008, donde se establecen los lineamientos que regulan los servicios que los particulares brindan en las distintas opciones educativas en el tipo medio-superior, y con él se derogan 100 acuerdos secretariales (Crespo, entrevista personal, 23 marzo 2011).

En este punto podría destacarse la siguiente convergencia: la publicación de la normativa para que los particulares puedan impartir educación en los diferentes niveles del SEN (A243) coincide con el aumento en la matrícula de las instituciones particulares, misma que se incrementó entre el ciclo escolar 1995-1996 y el de 2010-2011 en 43.4 por ciento, dejando atrás a la matrícula autónoma (38.7%), la estatal (17.8%), y la federal (12.5%), (Tabla 15, capítulo tercero).

Visto en el desagregado, a lo largo de quince años, de 1995 a 2010, como se vio en el capítulo tercero, la matrícula particular aumentó espectacularmente: en educación básica creció por encima de la federal y estatal, en 64.5 puntos porcentuales en preescolar, en 26.3 en primaria y en 29.5 en secundaria (Anexo 6). Por lo que respecta al bachillerato general, se incrementó en 41.1 por ciento, debajo de la matrícula federal y estatal y arriba de la autónoma (Anexo 8). En el nivel superior, no reglamentado en ese conjunto de acuerdos secretariales, la matrícula de licenciatura universitaria y tecnológica creció en 63.4 puntos porcentuales, casi igual que la estatal y por encima de la federal y la autónoma. Por su parte, en el posgrado particular la matrícula se incrementó en 77.4 por ciento, sobre la federal, estatal y autónoma (Anexo 9).

Lo anterior, no significa que necesariamente el establecimiento de la normativa para que los particulares impartieran educación haya propiciado el sorprendente incremento en la matrícula de estudiantes en instituciones particulares, dado que hay dinámicas económicas, educativas, de administración escolar, de calidad en los servicios educativos, empresariales, laborales e ideológicas complejas que la han generado. No obstante, puede afirmarse que la normativa expresa, señalada en el pie de nota 48, fue un punto de apoyo para ese aumento.

Ahora bien, podría concluirse que tres vías condujeron a la DG AIR a reconocer paulatinamente la necesidad de acreditación de conocimientos autodidactas y/o por experiencia de trabajo: la primera, la atención a personas con estudios truncaos o con experiencia laboral que podía ser equiparada con alguna profesión y preguntaban cómo podrían obtener un certificado que los avalara, así como el antecedente de los periodistas empíricos y los estudiantes de homeopatía. La segunda, la labor pormenorizada orientada a integrar la normativa de la incorporación y, sobre todo, la revalidación y equivalencia de estudios. De esa labor pudo desprenderse que cabía una

pieza conceptual para la acreditación de conocimientos adquiridos de manera diferente a la escolarizada y que podrían ser equivalentes a los niveles del SEN e involucrar la experiencia laboral. La tercera y la última, el respaldo de las dos leyes de educación, la Federal, del 29 de noviembre de 1973 y la General, del 13 de julio de 1993, de las que se habla en el apartado siguiente.

4.1.2. Incorporación del asunto en la agenda y su definición

En 1940, la población mexicana sumaba 19 millones 653 mil 552 personas (INEGI / DGE, 1940), donde el 34.65 por ciento sabía leer y escribir⁴⁹; únicamente leer, el 2.31; no sabía leer ni escribir, el 45.57; menores de seis años, el 15.32; y no se indica, el 2.15 por ciento. El sector rural ocupaba el 64.9 por ciento (Robles, 1979: 177). Por su parte, la LOEP, DOF 23 enero 1942, en sus disposiciones generales, habla sobre el federalismo y sostiene que “los habitantes de la República tendrán iguales derechos en materia de educación y el Estado les ofrecerá las mismas oportunidades para adquirirla”.

El capítulo V de la LOEP versa sobre la validez oficial y revalidación de estudios y en todos los casos se refiere a los adquiridos en la educación escolarizada áulica, a excepción de la fracción V, del artículo 31, donde se indica que “para la revalidación de estudio hechos por correspondencia, además de los requisitos (señalados en las fracciones anteriores) se exigirán pruebas o exámenes, de acuerdo con los planes y programas oficiales, para la comprobación de los conocimientos”. De igual manera, en varias partes del texto se alude a la educación de los obreros y campesinos.

De lo previsto en esa ley, es posible inferir que había otro tipo de conocimientos adquiridos fuera del mundo áulico, los realizados por correspondencia, que ameritaban ser mencionados en ella y que la autoridad pública reconocía como revalidables por la vía de exámenes. El referente tácito es el SEN dado que se alude a planes y programas de estudio oficiales. Los estudios por correspondencia podrían sentar el precedente de lo que actualmente se conoce como educación abierta y abierta a distancia.

⁴⁹ Cfr. Tabla 1 del capítulo 1 de este documento, donde Labastida Martín del Campo (2009) indica que la población alfabetada en 1940 ocupaba el 41.8 por ciento.

La LOEP fue abrogada treinta y un años después por la LFE, DOF 29 noviembre 1973. En treinta años, entre 1940 y 1970, la población se duplicó sobradamente, en el último año ascendió a 48 millones 225 mil 238, de los cuales 38 millones 370 mil 438 personas tenían seis años de edad y más, y de ellas el 71.71 por ciento⁵⁰ sabía leer y escribir, mientras que el 28.29 por ciento no contaba con ello (INEGI / Secretaría de Industria y Comercio, 1970: cuadro 18). En tanto, la población rural era del 26.27 por ciento (Robles, 1979: 239).

Las disposiciones generales de la LFE presentan más componentes argumentativos que los hallados en la LOEP. Por ejemplo, además del tema del federalismo, aquella incluye la promoción del “desarrollo armónico de la personalidad” para poder ejercer en “plenitud las capacidades humanas”, la creación y fortalecimiento de la “conciencia de la nacionalidad”, el fomento del conocimiento, la cultura, ciencia y tecnología, se refiere también a los recursos naturales y el equilibrio ecológico, la “distribución equitativa de los bienes materiales y culturales, dentro de un régimen de libertad”, la acción de “infundir el conocimiento de la democracia como forma de gobierno y convivencia”, además del auspicio de “actitudes solidarias para el logro de una vida social y justa”. Igualmente, menciona a los trabajadores, obreros y campesinos, habla de las lenguas autóctonas, y puntualiza en el artículo 6o que “el sistema educativo tendrá una estructura que permita al educando, en cualquier tiempo, incorporarse a la vida económica y social” y “que el trabajador pueda estudiar”. De lo último, podría deducirse que por primera vez se explicita desde las disposiciones generales de una ley educativa, la intencionalidad de vincular el mundo educativo con el laboral.

Dentro del capítulo III de la ley de 1973, que versa sobre la distribución de la función educativa, el artículo 42 prevé los requisitos para impartir educación por correspondencia, prensa, radio, fonografía, televisión, cinematografía o cualquier otro medio de comunicación. Es decir, la ley amplía la gama de medios por los cuales se

⁵⁰ Cfr. Tabla 1 del capítulo 1 de este documento, donde el INEGI (2001) indica que la población alfabeta en 1970 ocupaba el 74.2 por ciento.

podría transmitir educación, añadiendo a los estudios por correspondencia otros medios ya socializados en ese entonces.

Finalmente, el capítulo VI de la LFE aborda la validez oficial de estudios en el marco del SEN, adquiridos por la vía escolarizada áulica, e incorpora un texto novedoso en el artículo 66, que es el referente para esta investigación:

La Secretaría de Educación Pública creará un sistema federal de certificación de conocimientos, por medio del cual se expedirá certificado de estudios y se otorgará diploma, título o grado académico que acredite el saber demostrado, de acuerdo con el Reglamento que al efecto se expida y conforme a las siguientes bases:

- I.- Que los conocimientos se acrediten por tipo educativo, grado escolar o material;
- II.- Que para acreditar un tipo o grado escolar deberá comprobarse la acreditación de tipo o grado inmediato anterior;
- III.- Que los conocimientos se acrediten de acuerdo con los planes y programas de estudios en vigor;
- IV.- Que se cumplan, en su caso, las prácticas y el servicio social correspondientes; (subrayado en la ley misma)
- V.- Que los conocimientos sean evaluados conforme a procedimientos que se establezcan tomando en cuenta las experiencias del sistema educativo nacional, y de acuerdo, en lo conducente, a lo dispuesto por el artículo 47⁵¹ de esta Ley; y
- VI.- Que el interesado se ajuste a las demás disposiciones legales relativas (LFE, DOF 29 noviembre 1973).

Así, con el artículo 66 de la LFE de 1973 por primera vez se coloca en la agenda institucional el tema de la acreditación del saber demostrado o certificación de conocimientos, con los elementos siguientes: la acreditación / certificación será referida al SEN, de conformidad con los planes y programas de estudios vigentes, la persona deberá contar con el certificado del tipo educativo inmediato anterior, se realizará mediante la evaluación y, la ley lo subraya literalmente, en su caso deberán cumplirse las prácticas y el servicio social procedentes.

⁵¹ “La evaluación educativa será periódica, comprenderá la medición de los conocimientos de los educandos en lo individual y determinará si los planes y programas responden a la evolución histórico-social del país y a las necesidades nacionales”.

Por su parte, en el ambiente de las instituciones de educación formal empezaron a instrumentarse nuevas modalidades de acreditación. Por ejemplo, a principios de la década de los años setenta, la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA) del IPN inauguró la licenciatura abierta en Comercio Exterior, así como cursos abiertos de especialización. A mediados de esa década también comenzaron los trabajos del programa de secundaria abierta, así como el bachillerato abierto del Colegio de Bachilleres (Robles, 1979: 239 y 241).

Luego de veinte años de publicada la LFE, apareció la LGE, DOF 13 julio 1993. Para 1990, la población nacional había aumentado desde 1970 en 40.65 por ciento, es decir, ascendió a 81 millones 249 mil 645 personas, de las cuales el 87.4 por ciento era alfabeto (INEGI: 2001). Además de repetir gran parte del contenido de las disposiciones generales de la LFE, el discurso de la nueva ley incorporó la obligatoriedad estatal en la prestación gratuita de servicios educativos de preescolar y aludió a los derechos humanos, la educación física y el deporte. Deja de mencionar a los trabajadores⁵², obreros y campesinos y en su lugar se refiere a los pueblos indígenas y sus lenguas. Introdujo el tema de la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, además del fomento de actitudes solidarias hacia el trabajo, el ahorro, el cooperativismo y el bienestar general. También incorporó a la mujer cuando se manifestó contra la ignorancia y la discriminación.

En el capítulo VI, cuyo título “de la validez oficial de estudios” se adicionó con “y de la certificación de conocimientos”, el artículo 64 previó que:

La Secretaría, por acuerdo de su titular, podrá establecer procedimientos por medio de los cuales se expidan certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes acrediten conocimientos terminales que correspondan a cierto nivel educativo o grado escolar, adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral. El acuerdo secretarial respectivo señalará los requisitos específicos que deban cumplirse para la acreditación de los conocimientos adquiridos (LGE, DOF 13 julio 1993).

⁵² Aunque en el cuerpo de artículos sí menciona a los trabajadores, organizaciones sindicales y patrones.

Asimismo, el artículo 61 de esa misma ley, se refirió a la actividad de revalidación de estudios la cual podía realizarse por niveles educativos, grados escolares o asignaturas. Esta ley introdujo “u otras unidades de aprendizaje, según lo establezca la regulación respectiva”. Siete años después fue publicado el A286, DOF 30 octubre 2000.

Como puede apreciarse las tres leyes macro referenciales sobre educación del siglo pasado⁵³ antes aludidas –LOEP, LFE y LGE-, se publicaron de dos a tres años después de los censos nacionales de población, por lo que podría inferirse que los datos sociodemográficos incidieron en el discurso que orientó las disposiciones generales de esas leyes: el virulento crecimiento demográfico expresado en más individuos viviendo en entornos urbanos, cada vez con mayor porcentaje de alfabetización, pero con una enorme desventaja manifestada en rezago educativo: en 1970, la población de 15 años y más en rezago era de 90.69 por ciento, mientras que en 1990, de 61.63⁵⁴. Por ello, surgió la Ley Nacional de Educación para Adultos, DOF 31 diciembre 1975, y seis años después se creó el INEA, DOF 31 agosto 1981.

Aunado a lo anterior, había una tendencia demográfica radical, como se expuso en el tercer capítulo⁵⁵: el grupo de edad de 0 a 14 años empezó a disminuir a favor del grupo de 15 años de edad y más en estas proporciones: en 1970 fue de 46.2 / 53.8 por ciento, mientras que en 1990 de 38.3 / 61.1, llegando en 2010 a 29.0 / 69.8; es decir, la proporción no solo se invirtió sino se acentuó a la inversa. El saldo interpretativo podría ser: la población en edad de recibir educación básica –preescolar, primaria y secundaria- tiende a disminuir, con baja posibilidad de repunte en los lustros próximos inmediatos; mientras que la población en la que se mide el rezago educativo o bien la escolaridad media-superior y superior, que es la económicamente activa⁵⁶, formadora de nuevas generaciones y depositaria de la ciudadanía misma, es la que aumentó y, de igual manera, con pocas probabilidades de decremento en los lustros próximos venideros.

⁵³ La LOEP de 1942 abroga la Ley Orgánica de Educación, promulgada el 30 de diciembre de 1939, de cuño cardenista.

⁵⁴ Ver tabla 3 del capítulo primero. También hay que considerar que en 1990, la eficiencia terminal de la primaria fue de 70.1 por ciento; la de de secundaria, de 73.9; y la del bachillerato, de 60.1, como se expone en la tabla 2 de ese capítulo.

⁵⁵ Tabla 17.1.

⁵⁶ Ver tablas 20 y 21 del capítulo tercero.

En consecuencia, podría señalarse que la visión anticipatoria propia de la política se sustentó en proyecciones sociodemográficas y, posiblemente por ello, el tema de la acreditación del saber demostrado o certificación de conocimientos se colocó en la agenda institucional, con el artículo 66 de la ley de 1973, y veinte años más tarde la ley de 1993 propuso la expedición de un acuerdo secretarial para materializar el tema.

En relación con las disposiciones generales de las tres leyes en comento, puede igualmente observarse cómo va modificándose paulatinamente el discurso educativo asociado al propósito del “desarrollo armónico de la personalidad, para que se ejerzan en plenitud las capacidades humanas”, en el caso de la LFE de 1973; o bien del “desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas”, como lo plasma la LGE de 1993; discursos que contrastan con la disposición general de la LOEP de 1942, que manifiesta, como ya se subrayó, que “los habitantes de la República tendrán iguales derechos en materia de educación y (que) el Estado les ofrecerá las mismas oportunidades para adquirirla”.

Puede destacarse que el discurso de las dos últimas leyes, y más el de la ley de 1993, guardan cierta sintonía con el de la UNESCO, la OCDE y con las categorías conceptuales de las teorías de Rawls y Sen, sin que ello signifique que ambas legislaciones recuperen el contexto general teórico de los dos autores. Además de aludir a la población en general, los sujetos específicos como trabajadores, obreros y campesinos desaparecen en la ley de 1993, donde más bien se habla de individuos, pueblos indígenas, derechos humanos y bienestar.

Es oportuno retomar el planteamiento de Valverde, en el sentido de que en los primeros 65 años del siglo pasado la idea de desarrollo fue percibida básicamente como crecimiento económico; luego, de 1965 a 1980 aproximadamente, presentó una connotación de bienestar y desarrollo social, mientras que en la década de los años noventa y la primera de este siglo, la idea refiere los componentes de democracia y desarrollo humano.

Si bien es cierto que las marcaciones de Valverde no son hechas con cortapisa, la línea discursiva de las tres leyes observa esa tendencia en la idea del desarrollo. Podría añadirse que en ese cambio hay otro más: la ley de 1942 comporta un eje vertical, donde

el Estado y su gobierno están arriba y la población en la base, mientras que la de 1973 comienza a girar para intentar horizontalizarse en la de 1993. Ese giro puede implicar la pretensión de que todo llegaría a vincularse con todo, por lo menos discursivamente: los individuos con los individuos, sin distinciones de clase trabajadora, obreros, campesinos y, sobre todo, sin sus contrapartes tácitas, en una suerte de asociación orientada hacia la solidaridad social y de respeto a los derechos humanos. También, la educación se asociaría con el mundo laboral: por ello, puede decirse que se colocó el tema de la acreditación del saber demostrado en la ley de 1973 con base en las tendencias censales y, entre sus articulados, se ubicaron de manera incipiente algunas posibilidades diferentes a la escolarizada áulica como vehículos para allegarse de educación. Como telón de fondo se encontraría la dimensión económica, nacional e internacional. Así, es posible afirmar que "... las transformaciones relativas a la noción de desarrollo van de la mano con la creación de una serie de componentes que sustentan su utilización" (Valverde, 2009: 79).

Ahora bien, como ya se mencionó antes, al colocar el tema de la acreditación del saber demostrado en la ley de 1973 —entendida ésta como la agenda institucional del ciclo de políticas públicas—, los poderes ejecutivo y legislativo tuvieron una visión anticipatoria sobre un probable problema futuro y el tema quedó únicamente ingresado en esa agenda, pero no abordado operativamente sino 27 años después, con el A286.

A pesar de la concurrencia en las oficinas de la DG AIR de personas interesadas en acreditar sus conocimientos allegados fuera del mundo escolarizado, no puede hablarse de una real participación ciudadana, por lo que puede decirse que la colocación del tema observó una dirección "de arriba hacia abajo" (*top-down*).

Por lo tanto, el tema se colocó en la escena pública como "un referente obligado para establecer (en este caso, 27 años después), qué forma y qué contenido deben (en este caso, deberían) tener los asuntos que están en la fase previa a una toma de decisión y formulación" (Moreno Salazar, 1993:13).

Finalmente, podría caber esta precisión: en 1973 se ubicó en la agenda institucional el tema más no el problema, dado a que en ese año no existía como tal, más bien políticamente se anticipó su existencia. Además, no había en ese entonces la capacidad

organizativa-institucional instalada para darle cauce y soporte. Una vez más, puede recuperarse el aspecto teórico del institucionalismo de “lo incluido” y “lo no incluido”: el tema ingresó a la agenda para reposar 27 años antes de su operacionalización, pero ya formaba parte de los aspectos considerados por el arreglo institucional. Aún tendrían que pasar todos esos años para que operara el sujeto instituyente, el A286, se demostrara si había o no capacidad instituyente que pudiera generar la institucionalización de la acreditación del saber demostrado.

4.2. Formulación

En la etapa de formulación del ciclo de políticas públicas tiene lugar el proceso de análisis de cómo podría abordarse un tema y/o resolverse un problema. En esta etapa, la fase de decisión implica el diseño de una política. En los próximos tres subapartados se verán la definición de criterios e identificación de opciones para el abordaje de la acreditación de este tipo de conocimientos, la decisión hecha por la autoridad pública, así como el diseño del A286. Es oportuno señalar que una formulación no está dada de una vez y para siempre, se trata, más bien, de un proceso iterativo.

4.2.1. Definición de criterios e identificación de opciones

En el apartado anterior se reseñó cómo el tema de la acreditación de los conocimientos adquiridos por autodidactismo y/o experiencia laboral fue percibido por la DGAIR al final de una secuencia encabezada por la incorporación, la revalidación y la equivalencia de estudios. En 1996, el problema inicial era que todos esos temas estaban referidos en leyes de educación, pero no reglados expresa y puntualmente para su operatividad universal en el país, sino que funcionaban mediante manuales que como intersticios permitían la discrecionalidad.

El problema definido por la autoridad pública como la falta de normatividad para la operación de (i) la incorporación, (ii) la revalidación y la equivalencia de estudios, cadena temática a la que se sumó la falta de normatividad para (iii) la acreditación de ese tipo de conocimientos, fue resuelto, primero, en el tema de (i) la incorporación de

estudios que ofrecen los particulares mediante la expedición de los acuerdos secretariales mencionados en la nota de pie de página número 40 de este capítulo, a lo largo de varios años ahí también puntualizados. Así, faltaba normar los temas (ii) y (iii).

Al seguir a Subirats, se aprecia que el problema se trata más bien de un grupo de factores que demandan un acercamiento y una atención holística, integral, lo cual expresa el carácter de interdependencia (Subirats, 1994: 49). De este carácter surgen las opciones diferentes para el abordaje del problema; así, Aguilar Villanueva identifica que hay un juego no totalmente previsible y controlable de cuatro elementos, cada uno de ellos con su propia trayectoria y lógica: los problemas, las soluciones, los actores, y las oportunidades de elección (Aguilar Villanueva, 2003c: 38 y 39).

Es así como en la perspectiva del ciclo de las políticas públicas, aunque un asunto ya esté colocado en la agenda institucional, nuevamente es dimensionado antes de su formulación –segunda etapa analítica-, en aras de analizarlo en contexto y de delimitar qué partes de él son posibles de atender y cómo (Moreno Salazar, 1993, 15).

Ahora, se deja momentáneamente de lado el tema (ii) de la revalidación y equivalencia de estudios, para abordar el de (iii) la acreditación de los conocimientos allegados por autodidactismo y/o experiencia laboral. Las fases analíticas de definición de criterios e identificación de opciones, comprendidas en la segunda etapa de las políticas públicas –la formulación-, pueden ser correspondidas con la reflexión de Carlos Mancera, Subsecretario de Planeación y Coordinación de la SEP, de diciembre de 1994 a abril de 2001, cuando en entrevista afirmó que el propósito de la LFE de 1973, en el sentido de crear de un sistema federal de certificación de conocimientos, no se había podido llevar a la práctica porque no existían los elementos contextuales para ese fin, es decir, no existían los arreglos institucionales necesarios para el juego de la cooperación requerido por ese sistema hipotético.

Esa falta de arreglos institucionales puede ser ilustrada de la forma siguiente. En 1995, con la creación del Sistema Normalizado de Competencia Laboral (SNCL)⁵⁷, se propuso

⁵⁷ En apartado 3.6 del capítulo tercero se expuso que en 1995 se fundó el Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral (CONOCER). Luego, en ese mismo año, se establecieron dos sistemas a cargo del Consejo: los Sistemas (i) Normalizado y (ii) de Certificación de Competencia Laboral, con la finalidad de “certificar

el establecimiento de normas técnicas de competencia laboral (NTCL), que tendrían validez oficial al ser expedidos por CONOCER. Entonces, a pesar de la existencia y funcionamiento de ese Consejo, en 1995, todavía no era posible el juego de la cooperación porque, como Mancera sostuvo: “Si se planteaba una vía de acreditación de las competencias con validez oficial, la siguiente pregunta obvia era ¿cómo se establecería algún tipo de equivalencia entre los certificados de competencia laboral y los certificados que otorga el sistema educativo tradicional?”; en otros términos, reformuló Mancera, “¿Cómo se podría articular una idea (con la) otra? Es decir, (si) una persona que acreditara por la vía de las competencias laborales... reconocidas por el mercado laboral y que tuvieran un nivel de exigencia similar al de los títulos otorgados en el sistema educativo formal, ¿tendría o no tendría que recibir un reconocimiento social equivalente?” Luego, el ex-subsecretario agregó que:

... se pensó que era necesario establecer mecanismos de conexión entre un sistema y otro. De hecho, una idea cercana a este mismo precepto fue la que dio pie a una reforma muy grande en el INEA, (cuando) se lanzó el MEVyT⁵⁸..., (el cual) permite la acreditación del nivel educativo básico, mediante un sistema sustancialmente más flexible que el modelo educativo tradicional del propio INEA: en vez de obligar a los adultos a estudiar algo copiado más o menos de la (educación) escolarizada, se pensó que los adultos eligieran un conjunto de módulos asociados al MEVyT y se acreditaran por varias vías..., la idea era que fuera más flexible..., (que fuera un) punto de unión (con) el reconocimiento de las competencias.... (De igual manera,) el A286 se inserta en estas discusiones que vienen de 1973 (con la) LFE, (el) SNCL y el MEVyT... fue un intento por dar una respuesta a este tipo de preguntas (Mancera, entrevista personal, 14 marzo 2011).

Por otra parte, en los años noventa “los indicadores del SEN coincidían en que la deserción en bachillerato era muy alta... (y) en las universidades también. Los trámites para titularse en las (universidades) públicas y privadas eran muy rigurosos”, manifestó Villagordoa y añadió que ante los problemas del rezago educativo, el A286 se vislumbró como un “instrumento valioso que pudiera paliar la situación de (la) difícil conclusión de estudios, solución, por otra parte, (que podría) abrir el panorama para que las personas pudieran ser reconocidas (e ingresar también) al mercado laboral”. Luego,

la competencia laboral que los individuos hubieran adquirido durante su vida, sin importar ni la forma ni el lugar en que la hubieran desarrollado” (CONEVyT-INEA, 2006: 23).

⁵⁸El Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo fue una propuesta de la administración zedillista puesta en marcha en el ciclo 1999-2000.

concluyó que “más que un análisis pormenorizado de una situación de indicadores”, el A286 surgió como una respuesta ante el rezago educativo y la deserción escolar y, además, ante “una ausencia de reglamentación” (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011).

En otro nivel de ideas, sobre las posibles acreditaciones con las que podría iniciar la operación del A286, Villagordoa dijo que “en primera instancia se pensó que tanto el bachillerato como la licenciatura podrían ser las acreditaciones que captaran la atención del público, dado que ahí se concentraban los porcentajes de absorción y eficiencia terminal más bajos, es decir, donde la deserción era la más alta en comparación con la educación básica”⁵⁹ (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011).

En este sentido, el ex-titular de la DG AIR sostuvo que en cuanto a la acreditación de la secundaria por el A286 se consideró que el costo por sufragar por el candidato tendría que ser bajo ya que esa instrucción, como parte de la educación básica, era impartida escolarizadamente y también acreditable mediante el INEA de manera gratuita. Esta opción generó varias polémicas, la más fuerte con el INEA, y esa acreditación no se puso en marcha. Recientemente, existe la secundaria-286, con un costo de 340 pesos pagados por el interesado⁶⁰ (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011).

En síntesis, el tema ingresó a la agenda institucional con la ley de 1973 como la pertinencia de establecer un sistema federal de certificación de conocimientos, se preservó 20 años como mandato legal, se retomó en la ley de 1993 para reformularse y considerar que, como criterio definido y como opción identificada, ese mandato podría operacionalizarse a través de un acuerdo secretarial. Después de 1994, la administración zedillista recuperó el tema para dimensionarlo de nuevo y, finalmente, la autoridad pública tuvo que decidir sobre diseñar o no el acuerdo secretarial propuesto en la ley de 1993.

⁵⁹ Ver tabla 19, tercer capítulo.

⁶⁰ En entrevista, el actual director de CENEVAL, Rafael Santiago Vidal Uribe, comentó que esta acreditación, al revés de lo esperado, cuenta con un número menor de participantes. La acreditación de la secundaria-286 es reciente, fuera del periodo de estudio de la presente investigación.

4.2.2. Decisión

En el caso de la acreditación de conocimientos adquiridos fuera del mundo escolarizado, la ley de 1993 había definido que para abordar el tema se expediría un acuerdo secretarial. Quedaba por estimar, siguiendo a Meny y Thoenig, las condiciones favorables esperadas y las inconveniencias, así como los efectos posibles. En la fase de decisión del ciclo de políticas públicas, la disyuntiva, sostienen los autores, es saber si hay que actuar o no impulsar acción alguna y ver cuáles pueden ser los efectos previsibles si se opta por la última alternativa. Dado que en los hechos se optó por la primera alternativa, es decir, diseñar e implementar el A286, la presente investigación se propuso estudiar también esas acciones.

En el caso de la acreditación de los conocimientos autodidactas y/o por experiencia laboral -último eslabón por normar después de la incorporación, revalidación y equivalencia de estudios, con lo cual se resolvería el problema de la falta de normativa para realizarlas-, una alternativa era no diseñar, expedir y publicar el acuerdo secretarial propuesto en la ley de 1993, ello significaría dejarlo en manos de la administración futura, la cual podría emitir el acuerdo secretarial pero, muy probablemente, con otro diseño.

La decisión de la autoridad pública fue abordar el tema concreto de la acreditación de esos conocimientos, con base en la deserción / eficiencia terminal del bachillerato y de las licenciaturas universitarias, así como parte final de una secuencia de expedición de normativas sobre varias actividades de gestión educativa, con el objeto de terminar con acciones discrecionales.

Entonces, puede decirse que en el caso de la acreditación de esos conocimientos la decisión tomada por la autoridad pública se fundó en dos problemas, uno público radicado en el rezago educativo y la baja eficiencia terminal y, el otro, de carácter intraburocrático: la ausencia de normativa para un conjunto de actividades educativas.

En este orden de ideas, no es posible hablar, estrictamente, de una construcción social para la acreditación de los conocimientos adquiridos fuera del ámbito formal, en términos de movimiento desde la base de la sociedad misma; no obstante, la “materia

prima” del asunto sí era una característica de la propia sociedad: el rezago educativo y la baja eficiencia terminal. El A286 se diseñó de “arriba hacia abajo” (*top-down*), apoyado en las leyes de 1973 y 1993, teniendo en el espacio público otras instituciones para el diálogo: CENEVAL, CONOCER e INEA. Entonces, al seguir a Aguilar Villanueva, ya estaba el problema, la solución, los actores y las oportunidades de elección, donde “la decisión es básicamente el resultado de la confluencia no casual pero tampoco enteramente previsible y controlable” de esas cuatro “corrientes” (2003c: 39).

Antes de proseguir con el diseño del A286 y como última nota sobre la decisión, amerita mencionar que durante las entrevistas se preguntó a Mancera y Villagordoa, así como a Fernando C. Crespo Ortiz, primero Secretario Particular del titular de DG AIR, de 1996 a 1998, luego Director de Acreditación y Certificación, DAC, de 1998 a 2006, área adscrita a la DG AIR, y finalmente ocupó esta última de 2006 a principios de 2008, si hubo recomendaciones de organismos internacionales a favor de las acreditaciones de conocimientos autodidactas y/o por experiencia laboral.

Al respecto, Mancera aludió primero a otra pregunta del guión de entrevista, en el sentido de si hubo presión de grupos organizados para que ese reconocimiento procediera. “No había grupos organizados, (porque) no es un tema que naturalmente una a la gente a asociarse gremialmente para ejercer una cierta presión. (Por ejemplo,) un individuo que no ha concluido (y) dejó trunco (el) bachillerato para empezar a trabajar, es muy difícil que tenga el tiempo y la circunstancia de encontrarse con otros cien para exigir (esta) forma de reconocimiento” (Mancera, entrevista personal, 14 marzo 2011).

En cuanto a la recomendación de organismos internacionales para establecer acreditaciones del tipo del A286, el ex-subsecretario añadió que:

(...) no fue la presencia de grupos organizados ni de presión. Sin embargo, tampoco (fue) una receta de un organismo internacional, sí es cierto que (en) la discusión pública de educación desde hace muchos años este asunto está presente,... eso ha llevado a que el tema sea discutido y analizado en foros internaciones de cooperación, por excelencia la OCDE. (Más bien,) esto surgió de una necesidad claramente detectada para el caso mexicano, pero que descubrimos en aquel entonces que también estaba ampliamente difundido en la agenda de discusión internacional, y entonces hubo

elementos de aspiración que se compartieron. (Además, en este tipo de acreditaciones) México era pionero en América Latina (Mancera, entrevista personal, 14 marzo 2011).

Por su parte, el ex-titular de DGAIR contestó escuetamente: “no, no hubo políticas (asistenciales) neoliberales para que nos dieran préstamos para abrir el programa” (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011). Al igual que Mancera y Villagordoa, Crespo afirmó que:

No fue una imposición de ningún organismo internacional porque ahí está el antecedente desde 1973, en la LFE, que ya hablaba de esta facultad. (...) Simplemente lo que se hizo en el año 2000 con el A286 fue regular estos artículos (el 66 de la LFE de 1973, y el 64 de la LGE de 1993) para su correcta aplicación y evitar que se usara únicamente para resolver situaciones anómalas de algunas escuelas. (...) Si hubiera sido un mandato del Banco Mundial nos hubieran dado recursos y (de ser así,) tendrían que haberse establecido reglas de operación... Es un programa sin recursos (Crespo, entrevista personal, 23 marzo 2011).

Hasta 2008, el A286 no contó con recursos de organismos internacionales y tampoco con presupuesto de la SEP, más bien, como se verá más adelante, es la propia persona candidata quien sufraga el procedimiento de acreditación. No obstante, los Sistemas (i) Normalizado (SNCL), y (ii) de Certificación de Competencia Laboral (SCCL), creados en 1995 para ser operados por el CONOCER inicialmente como parte del PMETyC, sí contaron con financiamiento del Banco Mundial que aportó un fondo original de 30 millones de dólares. En 2003, esa institución internacional cesó su apoyo al CONOCER por no cumplir con los objetivos iniciales⁶¹.

En todo caso, puede afirmarse que la propuesta de acreditar conocimientos adquiridos fuera del mundo escolarizado áulico es manejada por la UNESCO y la OCDE, y es un planteamiento dominante en el mundo occidental, como fue expuesto en el capítulo segundo. Sin embargo, ambos organismos internacionales usan los términos de educación / aprendizajes no formales e informales, en contraposición a la educación / aprendizajes formales. Éstos no son utilizados en las leyes de 1973 y 1993 ni en el A286.

⁶¹ Ver detalles en el apartado 3.6 del tercer capítulo.

Así, se tiene que la ley de 1973 habla de la creación de un sistema federal de certificación de conocimientos y sobre la acreditación del “saber demostrado”. Mientras tanto, el título del capítulo VI de la ley de 1993 dice “de la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos”; asimismo, no habla sobre un sistema federal pero sí menciona la figura del acuerdo secretarial; además, incorpora el término de “conocimientos adquiridos en forma autodidacta o a través de experiencia laboral”. Por su parte, el A286 de 2000, en su Título Tercero, versa sobre la acreditación de “conocimientos adquiridos en forma autodidacta, a través de experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo”. En la próxima parte se podrá conocer el motivo por el que se usan dichos términos.

4.2.3. Diseño

A continuación, se revisa el diseño del A286, DOF 30 octubre 2000. El acuerdo secretarial está compuesto por el considerando y por tres títulos, cada uno de estos últimos consta de capítulos y numerales. El encabezado del dispositivo secretarial reza:

Acuerdo número 286 por el que se establecen los lineamientos que determinan normas y criterios generales a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo (A286, DOF 30 octubre 2000).

Puede apreciarse que el mismo A286 resuelve la falta de normativa reglamentando, primero, la revalidación de estudios hechos fuera del país y la equivalencia de estudios efectuados en su interior, para, en un segundo orden, sentar los procedimientos para la acreditación de los conocimientos adquiridos fuera del mundo escolarizado áulico. Esto refiere un acontecimiento importante: solo hasta que la equivalencia de estudios interior y la revalidación de estudios internacional fueron reguladas, en un segundo momento, pudo normarse la acreditación de conocimientos autodidactas y/o procedentes del mundo laboral, porque esta acreditación, fundamentalmente, implica una *equivalencia*.

Del considerando, que consta de diez párrafos, es oportuno rescatar el segundo, el octavo y el último:

[*Segundo párrafo*] (...) el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 prevé enfrentar desafíos como el rezago, ampliar la cobertura de los servicios educativos, elevar su calidad, mejorar su pertinencia, introducir las innovaciones que exige el cambio y anticipar necesidades y soluciones a los problemas previsibles; (...)

[*Octavo párrafo*] (...) el artículo 45 de la Ley General de Educación dispone que la Secretaría de Educación Pública, conjuntamente con las demás autoridades federales competentes, establecerá un régimen de certificación, aplicable en toda la República, referido a la formación para el trabajo conforme al cual sea posible ir acreditando conocimientos, habilidades o destrezas⁶². (...)

[*Décimo párrafo*] Que ante un incremento cuantitativo y cualitativo en la capacitación para el trabajo y a fin de vincular los conocimientos adquiridos mediante la experiencia laboral al sistema educativo nacional, he tenido (*el titular de la SEP*) a bien expedir el siguiente: Acuerdo número 286 por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales... (A286, DOF 30 octubre 2000).

El considerando explícita en su párrafo segundo, por un lado, la capacidad anticipatoria de la autoridad pública y, por el otro, reconoce el “incremento cuantitativo y cualitativo en la capacitación para el trabajo”. Cabe recordar que en quince años, de 1995 a 2010, este tipo de estudios ubicado en el nivel de la educación media-superior, creció en 70.8 por ciento, por encima del bachillerato general, mismo que aumentó en 45.8⁶³. También, puede destacarse el interés en este rubro por parte de las instituciones federales, así como las estatales y las autónomas, toda vez que crecieron en su matrícula 63.2 y 89.4 por ciento, respectivamente⁶⁴, mientras que la particular lo hizo en 51.2 puntos⁶⁵. El incremento porcentual en todos los casos es considerable.

⁶² El artículo 45, LGE 1993, añade al texto anterior “... ir acreditando conocimientos, habilidades o destrezas –intermedios o terminales- de manera parcial y acumulativa, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridos”.

⁶³ Ver tabla 15 del capítulo tercero.

⁶⁴ Hay que notar que en este caso el informe oficial de la SEP no separa la matrícula estatal de la autónoma.

⁶⁵ Ver anexo 7.

Puede decirse que en el octavo párrafo tácitamente se alude al CONOCER. Más adelante, en 2002, aparecería en escena el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT)⁶⁶. Igualmente, la autoridad pública situó en el décimo párrafo la importancia de su objetivo de asociar los conocimientos logrados por experiencia laboral al sistema educativo nacional.

Sobre el contenido de los tres párrafos del considerando, podría mencionarse que colocan al A286 como una alternativa que implica cálculo social porque puede reunir, a priori, una suerte de factibilidad política y de racionalidad técnica (Meny y Thoenig, 1992:137).

Sentado el antecedente jurídico inmediato, la ley de 1993, enmarcado en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, el texto del A286 enuncia actores, las relaciones entre ellos, y los aspectos tratables referidos a las atribuciones de cada actor, al proceso de evaluación, y al andamiaje organizacional. Es decir, el texto aborda “los aspectos gubernamentales tratables, estos son los aspectos legal, fiscal y financiero, organizacional, administrativo y político” (Moreno Salazar, 1993: 15); de tal suerte que el A286, como expresión de la toma de decisión sobre qué tratamiento se le otorgaría a la posibilidad de acreditación de este tipo de conocimientos, corrobora que la toma de decisiones puede localizarse entre la formulación y la implementación dentro del ciclo de las políticas públicas (Etzioni, 1968, citado en Parsons, 2009: 273).

Después del considerando, en el A286 aparece el Título Primero que sienta las disposiciones generales: qué se entiende por autoridad educativa federal o SEP y local, por DGAIR, define la figura del “interesado”, equivalencia y revalidación de estudios, los requisitos de la documentación académica, la apostilla o legalización de documentos, entre otros. Luego viene el Título Segundo relativo a la revalidación y equivalencia de estudios y, finalmente, el Título Tercero sobre los “procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos que correspondan a un cierto nivel educativo o grado escolar, adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo”.

⁶⁶ Ver apartado 3.6 del tercer capítulo.

El interés de esta investigación se centra en el Título Tercero, que consta de seis capítulos⁶⁷. En seguida, se rescatan los aspectos más relevantes. El primer capítulo se refiere a asuntos generales y, entre ellos, se introduce expresamente que habrá “instituciones evaluadoras” y quedan supuestos los otros actores: la SEP, que es la institución que habla a lo largo del acuerdo a través de su titular, y la persona que será evaluada, la cual es explicitada en el Título Primero.

Si bien es cierto que el diseño del A286 introdujo la figura de “instituciones evaluadoras”, incurrió en una omisión: no explicitó las características que las instituciones evaluadoras deberían reunir, tampoco las actividades de suministro de información que debía proporcionar. En el año 2000 no había otra institución con las características y capacidad de respuesta de CENEVAL y, como tal, hasta la fecha no la hay. No obstante, esa omisión en el diseño tuvo consecuencias: hubo casos de personas morales o asociaciones civiles instaladas en espacios pequeños similares a departamentos habitacionales, sin personal profesional en evaluación, sin posibilidades logísticas, que solicitaban a la SEP ser aceptadas como instituciones evaluadoras. Esos casos derivaron en problemas que fueron sorteados por la DGAIR. En virtud de ello, puede decirse que esa falta de definición ha sido el problema del diseño del A286.

En efecto, hasta hoy no hay instituciones con las características de CENEVAL. No obstante, existen varias instituciones respetables que podrían constituirse en instancias evaluadoras para acreditaciones específicas de ese tipo de conocimientos, el impedimento, en general, es que en sus estatutos está contemplada la acreditación de conocimientos adquiridos de manera formal, los que ellas imparten, únicamente. Por ejemplo, el IPN podría evaluar los oficios de electricistas, mecánicos, plomeros, y algunas ingenierías en nivel licenciatura, entre otros varios; sin embargo, su arquitectura constitutiva actual no lo permite. Recientemente, el bachillerato-286 está siendo evaluado también por los Colegios de Bachilleres porque su normatividad da cabida para ello.

⁶⁷ A lo largo de la investigación, cuando se menciona “A286” invariablemente se alude a su Título Tercero.

En este tema, la parte clave es la experiencia que una institución tenga en evaluar a personas que han adquirido conocimientos mediante autodidactismo y/o experiencia laboral. En el escenario público, el INEA y el CENEVAL son las únicas instituciones que tienen experiencia en el diseño de reactivos de este tipo y su procesamiento. Desde luego, la Universidad Pedagógica Nacional entre la currícula de sus licenciaturas para educación de adultos contempla la evaluación. Al haber ahí una experiencia acumulada, esas instituciones podrían formar a otras en ese tipo de evaluaciones.

Como parte de la tendencia incremental en la implementación del A286, en el futuro podría considerarse la publicación de un acuerdo secretarial modificadorio que aborde las características de las instituciones evaluadoras para sus acreditaciones.

Al retomar el Título Tercero, el A286 establece ahí dos diferentes procedimientos para la acreditación de conocimientos autodidactas y/o por experiencia laboral, como se indicó en la introducción de este documento.

El A286 establece dos procedimientos, en el capítulo II del Título Tercero, para: (i) reconocer conocimientos que corresponden a cierto nivel educativo o grado escolar, adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral; y, en el capítulo III del mismo título, para: (ii) reconocer conocimientos obtenidos con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo.

El (i) se propone equiparar los conocimientos ante niveles o grados del ámbito académico oficial, es decir, el SEN, al tiempo que el (ii) procura reconocer los conocimientos adquiridos en el ámbito laboral. El primero (i) recibe el nombre de “procedimiento general”, mientras que el otro (ii) es llamado “procedimiento especial”.

Puede observarse que las instituciones con las que guardarían relación los procedimientos de acreditación del A286 ya existen en el momento de su publicación: para el primer procedimiento su contraparte es el SEN y, para el segundo, hay varias instituciones públicas de educación técnica ya consolidadas y también privadas, además del INEA y el CONOCER, este último con cinco años de haberse creado, el cual se consideraba que podría ser un fuerte interlocutor para las acreditaciones del procedimiento especial.

4.2.3.1. Procedimiento general

El capítulo II del Título Tercero del A286, versa sobre este procedimiento. Ahí se establece que la persona interesada en participar en él deberá tener la edad de 15 años o más. Tres años después, la edad es cambiada a través del A328, DOF 30 julio 2003, modificadorio del A286 en varios aspectos: en aquél se establece que las personas que deseen ser evaluadas en el referente de la educación básica deberán “tener por lo menos 15 años de edad”; “por lo menos 25 años” para el nivel medio-superior y “más de 30 años para el nivel superior”. Para este último caso, el A328 contiene más especificaciones que se verán posteriormente. Otros tres años más tarde, aparece el A379, DOF 24 febrero 2006, por el que se modifica la edad para participar en acreditaciones referidas al nivel medio-superior, quedando en 21 años, como respuesta a la petición nutrida de personas interesadas en la acreditación del bachillerato.

Los cambios realizados mediante la expedición de esos acuerdos modificadorios obedecieron a la demanda de ajustar las edades que deberían tener los usuarios para participar en las acreditaciones y puede dar cuenta de acciones incrementales, graduales, asumidas por la autoridad pública.

También en ese capítulo se habla de la emisión de convocatorias para los periodos de evaluación en las que se pormenorizarán los requisitos para participar, se menciona que la evaluación implica que el participante obtenga los puntajes necesarios para acreditar y que en caso de no lograrlo podría inscribirse en evaluaciones posteriores, y además se menciona que el interesado cubrirá el costo de la evaluación en los términos marcados en cada convocatoria.

4.2.3.2. Procedimiento especial

El capítulo III del Tercer Título aborda este procedimiento, cuyo objeto se reseña literalmente en seguida:

(...) acreditar conocimientos, habilidades o destrezas que correspondan a un nivel educativo, grado escolar, asignaturas, módulos o cualquier otra unidad de aprendizaje, a los beneficiarios del régimen de certificación, aplicable en toda la República, referido a la formación para el trabajo, a que se refiere el artículo 45 de la ley⁶⁸.

En términos del procedimiento especial a que se refiere este capítulo, los beneficiarios de la educación a que se refieren los artículos 43⁶⁹, 44 y 45 de la ley, podrán acreditar conocimientos, habilidades o destrezas mediante la equiparación de los certificados de competencia laboral y en su caso, la realización de exámenes complementarios (A286, DOF 30 octubre 2000).

Luego, se habla de la integración del Comité de Acreditación de Conocimientos, Habilidades y Destrezas, sus funciones generales, la constitución de sus miembros y las funciones de ellos. La edad para participar en este procedimiento, como lo menciona el artículo 43 de la LGE, es de 15 años. Hubo un intento auspiciado por el INEA y la DGAIR para establecer ese comité y echarlo a andar, pero el proyecto no contó con los recursos suficientes y acabó por no prosperar, según comentarios de Villagordoa y Crespo en las entrevistas citadas.

Finalmente, el capítulo IV habla sobre la emisión de las convocatorias, el V versa sobre las evaluaciones que podrán ser escritas, orales y/o prácticas según el caso, y el VI se refiere a la improcedencia de la acreditación si no está referida a niveles educativos del SEN, así como a la revocación de certificados si hay de por medio información falsa, documentos apócrifos, por orden de alguna autoridad judicial y otros casos marcados por las leyes.

⁶⁸ LGE, 1993, “La formación para el trabajo procurará la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas, que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificados”.

⁶⁹ LGE, 1993, “La educación para adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria. La misma se presta a través de servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria, así como la formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población. Esta educación se apoyará en la solidaridad social”. El texto de este artículo corresponde a la versión reformada, DOF 2 junio 2006.

4.2.3.3. Opinión de informantes clave sobre la formulación del A286

Hasta aquí se ha hecho la descripción general y la presentación del contenido del A286 en lo que importa para los fines de esta investigación, es decir, respecto a los dos procedimientos para la acreditación de este tipo de conocimientos, ahora se presentarán las opiniones de los informantes clave sobre la formulación del A286.

El A286 consta de dos procedimientos, uno referido al mundo académico y el otro al laboral, como ya se dijo, debido a que “se pensó en hacerlo con una filosofía lo más generosa posible para que la gente tuviera nuevas oportunidades de desarrollo profesional y académico por distintas vías (...) nunca se pensó en vías excluyentes, (...) sino la lógica fue que hubieran opciones diversas que dieran cabida a los intereses de individuos y distintos grupos”, recordó el ex-subsecretario (Mancera, entrevista personal, 14 marzo 2011).

En relación con las palabras clave empleadas en el A286, al preguntar por qué no se utilizaron los términos “conocimientos no formales e informales”, en lugar de “conocimientos adquiridos por autodidactismo y/o experiencia laboral”, Villagordoa explicó que la última frase se encuentra literalmente registrada en el artículo 64 de la LGE de 1993 y se decidió replicarla íntegramente, debido a que “la incorporación de conceptos novedosos no es lo más usual, porque pueden retrasar..., (los de hecho utilizados, autodidactismo y experiencia laboral) son términos familiares, usados en el sistema educativo”. Además, “las ideas de educación no formal y de educación a lo largo de la vida (se) comienzan (a socializar apenas) a finales de los noventas” (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011).

En este sentido, en una de sus publicaciones Latapí presentó dos cuadros matriciales: el primero, cuya fuente es la SEP, expone la “distribución de proyectos educativos por área de destino, 1974”, en el que se incluyen los rubros de “educación formal escolar” y “educación extraescolar (remedial, compensatoria, supletoria)”, entre otros varios. El segundo, presenta información de la Fundación Barros Sierra de 1979 sobre la “distribución de una muestra seleccionada de los proyectos por áreas temáticas”, y uno de los nueve rubros es el de “educación informal y no formal” (Latapí, 1994: 24-25).

Posiblemente, los términos educación formal, no formal e informal han sido empleados en varios documentos pero no son, incluso hasta ahora, usados frecuentemente en el lenguaje común. En todo caso, el término usado en el A286 es el de “conocimientos adquiridos por autodidactismo y/o experiencia laboral”.

En cuanto a los retos financieros que de inicio enfrentaba el A286, el ex-titular de la DGAIR mencionó que programas compensatorios como los fomentados por este acuerdo secretarial requieren de otra fuente de recursos para poder operar. “Desde el principio, vimos que el A286 iba dirigido al sector (de la población) que no era el más rezagado económicamente, no era holgada (su situación) pero sí podían sufragar los costos de la evaluación” (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011).

Al respecto, Antonio Gago Huguet, Salvador Malo y Rafael Vidal Uribe, las dos primeras personas ex–directores generales del CENEVAL en orden sucesivo y la última, el actual, coincidieron en afirmar que en pocas ocasiones se exenta de pago a los interesados en participar en la acreditación del bachillerato general cuando su economía no les permite pagar el costo. En el caso de las licenciaturas, agregaron los tres, no es posible hacer esa exención, porque hay que pagar los servicios profesionales de los sinodales a los colegios de profesionistas (Gago, Malo y Vidal, entrevistas personales, 10 y 8 marzo y 20 abril 2011, respectivamente).

Subirats recomienda que en la evaluación de la formulación de nuevas políticas es aconsejable revisar los resultados de programas similares implementados antes (Subirats, 1994: 144), en el caso del A286 no había un programa antecesor con esas características. Generalmente, el proceso decisorio trabaja con base en datos estimados (Cardozo Brum, 2006: 47), en este caso la evaluación ex-ante se fundamentó en los indicadores del SEN relativos al rezago educativo y la deserción escolar, como ya se mencionó al citar a Villagordoa.

Por su parte, los componentes de la etapa de formulación son las previsiones. En cuanto a ellas, el texto del A286 reúne la posibilidad legal acreditadora de conocimientos autodidactas y/o por experiencia laboral, refiere a los actores involucrados y especifica restricciones, propias de la hechura de la política (Aguilar Villanueva, 2003c: 62). Sin embargo, no explicita los requerimientos que debería reunir una instancia evaluadora.

Una vez publicado el A286, la implementación de las primeras evaluaciones fue inmediata y, en ocho años que estudia esta investigación, los procedimientos de evaluación del bachillerato general y de las licenciaturas fueron sistemáticamente continuos, pero con dinámicas y resultados diferentes. Ambos son las acreditaciones más visibles del A286.

En este momento puede ser oportuno mencionar cómo finalizó el tema de la normatividad de la incorporación, la revalidación y la equivalencia de estudios, que precedieron a la normatividad sobre la acreditación de conocimientos autodidactas y/o por experiencia laboral. Al respecto, Villagordoa aludió a su regulación y descentralización:

En el ánimo de avanzar en la regulación, primero, lo más apremiante era (reglamentar) la educación que impartían los particulares... (Luego,) poder normar las equivalencias y revalidaciones de estudios. (... Por ejemplo,) una oficina de la calle de Nezahualcóyotl (donde al principio se localizaba la DGAIR en el centro de la Ciudad de México)... (otorgaba hasta) 52 mil equivalencias de estudios del tipo medio-superior por año; un estudiante de Mérida tenía que venir al Distrito Federal (a tramitar su equivalencia de estudios. Entonces, con las tres normativas se establecieron) facultades concurrentes con los estados (de la República, y éstos) empezaron a asumir las responsabilidades y se descentralizaron los servicios. Todo culminó con el A286 (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011).

Aquí puede señalarse que tras haber normado los servicios de incorporación, revalidación y equivalencias de estudios, las entidades federativas adoptaron su regulación y las comenzaron a operar descentralizadamente. Cuando Villagordoa sostuvo que “todo culminó con el A286”, puede referirse a que cada entidad federativa en su ley estatal de educación tiene su propio artículo 64 en los términos de la LGE de 1993 –posiblemente con otro número articular-, pero no ha sido ejercido por ellos, salvo algunos casos asilados entre 2000 y 2008, dado que todavía el A286 tenía que demostrar su institucionalización en el nivel federal.

Al anotar que salvo algunos casos, se retoma el asunto de los estudiantes de la escuela de homeopatía de Chihuahua que no aprobaron el examen diseñado y aplicado por el IPN, con el cual se intentó otorgarles su título y cédula profesionales. Con el tiempo,

varios de ellos buscaron cómo podían certificar sus conocimientos y, finalmente, al ya haber sido expedido el A286, en el estado de Jalisco encontraron la institución de educación superior que fungió como instancia evaluadora, y algunos de ellos aprobaron los exámenes y lograron la certificación final.

Antes de continuar con la etapa de implementación del ciclo de políticas públicas, es posible concluir que el diseño del A286 garantiza la tercería actoral y la horizontaliza incorporando: una entidad de la administración pública, la SEP, una entidad regida por el derecho privado, el CENEVAL, y un candidato o sustentante que de manera privada sufraga ante esa institución privada los gastos de operación y de evaluación derivados por participar en algún procedimiento de acreditación. Entonces, es posible decir que este esquema observa la colaboración público-privada respecto a las acreditaciones de conocimientos autodidactas y/o por experiencia laboral.

Otra conclusión puede ser relevante. La incorporación, equivalencia y revalidación de estudios, y su problema de la ausencia de normatividad específica para llevarlas a cabo, están referidas al SEN que, como se dijo en las conclusiones del tercer capítulo, se trata de un sistema educativo formal altamente institucionalizado. Por el contrario, la acreditación de conocimientos adquiridos por autodidactismo y/o experiencia laboral, que la SEP normó después de las otras tres, alude a aprendizajes obtenidos fuera del mundo formal y se encuentra en proceso de institucionalización. El puente que permite la conexión entre ambos ámbitos es la idea de *equivalencia*, es decir, el diseño del A286, fundamentalmente, aspira a lograr la *equivalencia* entre el mundo formal del SEN y las acreditaciones de conocimientos allegados por autodidactismo y/o experiencia laboral.

4.3. Implementación: Actores, modelo implementario y resultados 2000-2008: Bachillerato y licenciaturas

En este apartado se presentan los actores que participan en el modelo implementario del A286, su dinámica relacional, así como los resultados de los dos procesos de acreditación más visibles del A286, de 2000 a 2008: el bachillerato y las licenciaturas.

Los actores participantes en los dos procedimientos del A286, el “general” y el “especial”, son tres: la SEP, que es la autoridad pública invariablemente, la instancia evaluadora, que es determinada por la SEP, y el participante. En el caso de las licenciaturas se añade a los Colegios de Profesionistas, CP.

En virtud de que las personas que pretenden ser acreditadas deben prepararse por sus propios medios para el proceso de evaluación, y tanto la SEP como el CENEVAL se han deslindado de ese encargo, han surgido servicios de particulares que ofrecen esa posibilidad. Con base en la guía de estudios que CENEVAL publica en su portal electrónico para la autopreparación de candidatos al examen del bachillerato, el Colegio de Bachilleres ofrecía cursos en línea hasta el año 2008; pero además, dada la demanda, han proliferado en todo el país una suerte de escuelas que ofertan cursos de preparación de las más variadas calidades, algunas de ellas son identificadas coloquialmente como “escuelas patito”, las cuales no se están reguladas por la SEP. En el caso de las licenciaturas, el CENEVAL también publica las guías de estudio para cada perfil y, de igual manera, hay particulares que brindan servicios preparatorios.

Lo anterior se menciona porque ni el Colegio de Bachilleres y tampoco esos establecimientos que ofrecen dicha preparación son considerados como actores en este documento. Sin embargo, aunque la SEP reconoció en su momento no tener la capacidad para regular y mucho menos supervisar a esos establecimientos emergentes, se habló que podría otorgárseles un registro previa reunión de requisitos, pero la idea no prosperó (SEP, DGAIR, 2006-2008b).

En este orden de ideas, el actor oficial, la autoridad pública, es la SEP, la cual fue nombrada así por primera vez mediante “la reforma del artículo transitorio de la

Constitución de 1917”, ya que ésta suprimió la Secretaría de Instrucción Pública con su “artículo 14 transitorio”⁷⁰ (Fraga, 1990: 183-84).

Al interior de la SEP actual se encuentran las unidades administrativas siguientes, mismas que intervienen en las acreditaciones del A286: Dirección General del Bachillerato (DGB), Dirección General de Profesiones (DGP), así como el servicio telefónico TELSEP.

En virtud de que había llegado “el momento de regular que las personas que no tenían educación (adquirida) en un ambiente formal pudieran ser evaluadas”, retomó Villagordoa, en ese entonces ya existía el CENEVAL, que era una institución “auspiciada por el gobierno, pero conformada dentro del ámbito del derecho privado (originalmente para) medir la calidad de la egresión de las universidades públicas”, y las autoridades de la SEP consideraron que podría ser la institución evaluadora del A286, concluyó el informante clave (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011).

Al estar colocado en el exterior de la SEP, contar con varios años de funcionamiento en la aplicación de instrumentos de evaluación a través de pruebas estandarizadas, hacerse responsable de todo el ciclo evaluativo, desde el registro de candidatos hasta la emisión del dictamen final de la examinación, y haber adquirido prestigio en sus funciones, el CENEVAL fue percibido por la autoridad pública, es decir, la SEP, como la instancia evaluadora que podría garantizar la transparencia en las evaluaciones requeridas en los procedimientos del A286, coincidieron en señalar los tres ex-funcionarios de la SEP (Mancera, Villagordoa y Crespo, entrevistas personales, 14 y 23 marzo 2011).

⁷⁰ Fraga sostiene que “la institución de las Secretarías dentro de la organización del Poder Ejecutivo es quizá la que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México”. En lo referido a la actual SEP es posible citar los antecedentes siguientes reseñados por el autor: en diciembre de 1810 se crean dos secretarías; luego con la Constitución de Apatzingán, de octubre de 1814, se formaron tres secretarías; al consumarse la Independencia, la Junta Soberana Provisional Gubernativa al aprobar el Reglamento del 8 de noviembre de 1821, se constituyeron cuatro secretarías, en ninguno de estos tres casos hubo una secretaría destinada a la instrucción / educación pública.

Luego, las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843 crearon el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria. Posteriormente, las Bases para la Administración de la República, del 22 de abril de 1853, agregaron el ramo de Relaciones Interiores a la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. En tanto, la Ley del 23 de febrero de 1861 del régimen juarista, coincidió con la del 13 de mayo de 1891 del régimen porfirista, al considerar seis secretarías, una de ella denominada Justicia e Instrucción Pública, que fue suprimida por la Constitución de 1917 y erigida, finalmente, como de Educación Pública, mediante la reforma del artículo transitorio de esa Constitución (Fraga, 1990: 182-184).

Constituido como asociación civil no lucrativa ante el notario público 49 del Distrito Federal, en la escritura pública 87036 del 28 de abril de 1994, el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C. (CENEVAL), en 15 años ha evaluado a poco más de 21 millones de personas y en 2010 elaboró 65 mil reactivos y aplicó cerca de dos mil evaluaciones⁷¹. Su objeto es “contribuir a mejorar la calidad de la educación media superior y superior mediante evaluaciones externas de los aprendizajes logrados en cualquier etapa de los procesos educativos, de manera independiente y adicional a las que llevan a cabo las instituciones educativas” (CENEVAL, 2004: artículo 2°).

La fundación del CENEVAL es el resultado del acuerdo suscrito en la XXV Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, realizada en Mérida, el 30 de abril de 1993. Entre varios objetivos determinados para la nueva asociación, destaca el de “fungir como órgano de apoyo técnico para realizar evaluaciones externas solicitadas por autoridades, los organismos o las instituciones facultadas para certificar estudios, así como para evaluar conocimientos, competencias y habilidades, a solicitud de parte” (CENEVAL, 2004: artículo 7°, numeral 1°).

Sobre su domicilio, ese centro nacional lo ubica en la Ciudad de México, Distrito Federal, aunque también “podrá establecer oficinas en cualquier lugar de la República Mexicana” (CENEVAL, 2004: artículo 6°). Su Consejo Directivo integra asociaciones e instituciones educativas, como ANUIES, FIMPES, IPN, dos instituciones de educación superior privadas y varias universidades autónomas, entre las cuales está la UNAM, aunque por petición de ella, sus derechos y obligaciones en el CENEVAL están suspendidos; asociaciones y colegios de profesionales; organizaciones sociales y productivas; así como la SEP, en su calidad de autoridad educativa gubernamental.

El tercer actor, es la persona interesada en participar en los procedimientos de acreditación del A286, en los términos especificados en las convocatorias –como se indicará próximamente--, que también es nombrado candidato, sustentante o participante.

⁷¹ Portal electrónico de CENEVAL, 30 mayo 2011.

En el caso de las licenciaturas, intervienen los Colegios de Profesionistas de la carrera específica. En todos los casos, se trata de asociaciones ubicadas dentro del derecho privado.

4.3.1. Bachillerato-286

Esta acreditación se lleva a cabo en el marco del “procedimiento general” del A286 referido a los niveles del SEN. Por parte de la SEP, intervienen tres unidades administrativas: la propia DGAIR, la cual publica la convocatoria conjuntamente con la DGB, siendo ésta la encargada de proponer los planteles de educación media-superior públicos del país donde pueden realizarse las evaluaciones y de emitir los certificados correspondientes, una vez que CENEVAL le entrega la base de datos con los nombres de las personas acreditadas; y TELSEP, que brinda orientación general sobre el procedimiento y puede informar a los interesados si acreditaron o no el examen⁷².

Durante varios periodos, la convocatoria de la SEP aparecía en el DOF, luego también en medios electrónicos y con el tiempo se descartó la publicación en ese diario para quedar únicamente la versión en línea. La información íntegra del bachillerato-286 está permanentemente disponible en los portales electrónicos de la SEP y del CENEVAL.

En la convocatoria se establecen los requisitos para participar: nacionalidad mexicana –aunque se llegan a considerar otras sin exclusión-, contar con la clave única de registro de población, CURP, certificado de educación secundaria expedido por la autoridad oficial, identificación oficial con fotografía, así como la edad mínima para participar. Desde el primer periodo de evaluación realizado en 2001 hasta 2005, la edad era de 25 años, pero dadas las peticiones de bajar la edad mínima para ser candidato, mediante el A379, DOF 24 febrero 2006, se modificó la edad y se fijó en 21 años. Puede observarse que hubo un ajuste incremental debido a la demanda de los usuarios en ese sentido.

⁷² La información que a continuación se presenta se obtuvo de los siguientes archivos administrativos de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación, Secretaría de Educación Pública: Convocatorias del Bachillerato-286 (SEP, DGAIR, 2006-2008a), Minutas del Grupo de Trabajo del Bachillerato-286 (DGAIR-SEP, 2006-2008b), mientras que los datos estadísticos proporcionados por el CENEVAL a la DGAIR sobre los resultados del bachillerato-286 fueron consultados en SEP, DGAIR, 2006-2008c.

Además, la convocatoria detalla cada una de las etapas de todo el proceso de acreditación. En las primeras evaluaciones, el registro era presencial en los planteles de instituciones de educación media-superior oficiales establecidos por la DGB, poco a poco se incorporó el registro en línea que también podía hacerse en dichos planteles para, finalmente, hacerse únicamente en línea y ya no más en esas instalaciones. Se señala que el pago por la evaluación respectiva debe hacerse en efectivo en la cuenta bancaria de CENEVAL o bien a cargo de tarjeta de crédito, así como requisitar un cuestionario en línea, formulado por ese centro y que incluye datos diversos sobre el candidato.

Luego, la convocatoria indica en qué consiste el examen. En el portal de la instancia evaluadora el candidato puede consultar –y más recientemente hasta escoger- en qué plantel deberá apersonarse para presentar el examen impreso; en algunos periodos podía hacerse también en línea dentro del plantel, pero esta oferta no tuvo mayor demanda y fue eliminada.

También puede señalarse que además de los planteles oficiales propuestos por la DGB, el CENEVAL suscribió convenios con planteles privados, dada la explosiva demanda y, sobre todo, porque los planteles oficiales no estaban facultados para cobrar y emitir facturas del pago que ese organismo realizaba por concepto de alquiler de instalaciones, lo cual representó por mucho tiempo un problema logístico. Al final, la convocatoria informa la fecha en que se publicarán los resultados y dónde y cuándo las personas acreditadas pueden recoger sus certificados oficiales del bachillerato. El CENEVAL realiza todo el despliegue logístico de la evaluación desde su sede en la Ciudad de México.

La evaluación global del bachillerato-286 se realiza en un día, en domingo, para asegurar la asistencia de las personas registradas, y consta de dos fases: el Examen General de Conocimientos y Habilidades, por responder en cuatro horas a partir de las ocho de la mañana, y el Examen de Comprensión de Lectura y de Habilidad en la Expresión Escrita, por desarrollar en tres horas desde las tres de la tarde del mismo domingo. Los dos exámenes tienen el propósito de confirmar si el participante reúne el perfil académico y cultural equivalente al de un bachiller.

El Examen General de Conocimientos y Habilidades consiste de 180 preguntas de opción múltiple que pretenden explorar los conocimientos del sustentante en siete campos temáticos: ciencias naturales, ciencias sociales, matemáticas, español, mundo contemporáneo, habilidades de razonamiento verbal y habilidades de razonamiento matemático. Este examen es procesado por lector óptico para su calificación.

Por su parte, el Examen de Comprensión de Lectura y de Habilidad en la Expresión Escrita se integra por dos partes. Primero se aplica un examen de comprensión de textos mediante preguntas de opción múltiple y, en segundo lugar, al candidato se le presentan tres temas, escoge alguno de ellos y sobre él escribe de su puño y letra un texto con extensión limitada, a fin de valorar su habilidad en la expresión escrita y argumentativa. El primer examen es calificado por lector óptico, mientras que cada uno de los textos escritos es revisado y calificado por dos sinodales –reclutados por el CENEVAL conforme a un perfil predeterminado- en diferentes momentos, en diferentes instalaciones y hasta en diferentes ciudades.

Los candidatos que aprueban las dos fases de la evaluación global obtienen su certificado de bachillerato expedido por la DGB. En su defecto, hay quienes no acreditan las dos fases y, por decisión propia, pueden inscribirse en la evaluación próxima. Sin embargo, hay personas que en el examen matutino no aprobaban un solo campo temático y por ello no reciben su certificado. A partir del segundo periodo de la aplicación anual de 2007 se instrumentó el Examen de un Solo Campo Temático (ESoCaT), con el propósito de brindar la oportunidad a quienes se encuentran en esta circunstancia de presentarlo en el periodo inmediato posterior.

Entre 2001 y 2008, se llevaron a cabo 14 periodos de aplicación. La primera únicamente se realizó en el Distrito Federal porque se concibió como prueba piloto. En 2002 y 2003 la aplicación fue a nivel nacional mediante una aplicación anual. Dada la demanda, en cuatro años, de 2004 a 2007, hubo dos periodos por año, y tres aplicaciones anuales a partir de 2008. Estos ajustes sobre el tiempo pueden dar evidencia de la actuación incremental, gradual, de la autoridad pública conforme la evaluación concomitante tiene lugar.

La prueba piloto de 2001 constó de tres fases: examen general de conocimientos y habilidades, luego vino el desarrollo del texto de expresión escrita revisada por dos sinodales y, al último, se hizo una prueba oral en forma de entrevista entre el sustentante y dos sinodales. El costo a pagar por el interesado era de dos mil pesos.

Las pruebas anuales de 2002 y 2003 estaban integradas también por esas tres fases; primero se pagaba la cantidad de un mil 250 pesos por las dos primeras fases y en caso de acreditarlas se pasaba a la tercera fase, por la que se pagaba la misma cantidad.

Para 2004 y 2005, con dos aplicaciones por año, se eliminó la tercera fase y el precio único a pagar era de dos mil pesos. En 2006 la cantidad disminuyó a un mil 800 pesos. En la segunda aplicación de 2007 se introdujo el ESoCaT, mismo que costaba 850 pesos. Con tres periodos de aplicación por año, en 2008 el examen aumentó a un mil 890 pesos, mientras el ESoCaT subió a 900 pesos.

Ahora bien, se puede indicar que el único punto de contacto presencial entre los aspirantes y las instituciones organizadoras, es el día del examen, con los aplicadores del CENEVAL, al interior de las aulas de los planteles donde se aplica la evaluación. Esto es: no hay otro punto de contacto ya que el registro y el requisitado del cuestionario estadístico se realizan en línea y solo las personas acreditadas recogen presencialmente su certificado en las oficinas de la SEP de su entidad federativa.

Ese punto de contacto presencial es clave porque podría aprovecharse para aplicar un cuestionario de importancia estratégica para la SEP y el CENEVAL, mismo que el sustentante se vería acotado a responder. La temática podría consistir sobre la forma, tiempo y circunstancia en que el candidato se preparó realmente para el examen, su percepción acerca de la guía de estudios, su opinión de la evaluación global pormenorizada por cada campo temático así como sobre el desarrollo del texto escrito, su parecer en torno a la organización misma del proceso y su percepción sobre si considera que acreditará o no la evaluación. Esos datos junto con los del cuestionario estadístico recabado en línea como parte del registro, conformarían la información clave para tomar decisiones y realimentar el procedimiento de acreditación del bachillerato-286.

Fuera del periodo de estudio de esta investigación, la evaluación del bachillerato-286 recién ha sido permeada por el enfoque de competencias.

Finalmente, cabe reseñar que en la SEP operó ininterrumpidamente por cerca de ocho años, entre 2001 y 2008, el Grupo de Trabajo del Bachillerato-286, con sesiones mensuales en general, con la asistencia de los titulares de DG AIR y DGB, de TELSEP, no de manera regular, así como de funcionarios del CENEVAL responsables de esa acreditación. Al interior del grupo se presentaban problemas operativos, posibles formas de resolverlos, resultados obtenidos en cada periodo de evaluación, se acordaban cambios en la gestión y acciones de mejora, se levantaban minutas por sesión y se hacía el seguimiento correspondiente. En el apartado de evaluación se retomará este tema. Por su parte, TELSEP ofrecía orientación general sobre esta acreditación al público en general.

De manera independiente del grupo liderado por la SEP, el CENEVAL tenía y sigue teniendo un comité interno donde se abordaban asuntos relativos a la operación y evaluación del bachillerato-286.

4.3.2. Resultados del Bachillerato-286, de 2001 a 2008

Enseguida se presentan los resultados obtenidos en 13 periodos de aplicación del bachillerato-286. Entre 2001 y 2008 hubo 14 periodos, (pilotaje en 2001, un periodo por año en 2002 y 2003, dos periodos anuales entre 2004 y 2007, y tres en 2008) pero en esta investigación no se incluye la última aplicación de 2008, por lo que debe considerarse que las cifras de ese año son mayores.

En la Tabla 27 puede apreciarse que en los 13 periodos ubicados a lo largo de siete años, el porcentaje de asistencia para la aplicación de la evaluación global en relación con el registro fue de 94.12 por ciento, mientras que la acreditación respecto a la aplicación fue de 36.58 por ciento. Para cifras pormenorizadas sobre el registro, la aplicación y la acreditación por entidad federativa según año, es posible consultar los anexos 8, 9 y 10, respectivamente.

**Tabla 27. Bachillerato-286, registro-aplicación-acreditación,
13 periodos, 2001-2008-2**

Año	Registro	Aplicación	% 1)	Acreditación	% 2)
2001	8,699	5,586	64.21	2,081	37.25
2002	26,212	24,404	93.10	9,585	39.28
2003	26,262	24,571	93.56	8,313	33.83
2004	27,032	26,226	97.02	8,716	33.23
2005	25,876	25,250	97.58	9,679	38.33
2006	33,850	32,794	96.88	12,178	37.13
2007	42,885	41,556	96.90	15,909	38.28
2008 3)	34,774	31,934	91.83	11,199	35.07
Total	225,590	212,321	94.12	77,660	36.58

SEP, DGAIR, 2006-2008c.

1) Porcentaje de aplicación respecto al registro.

2) Porcentaje de acreditación respecto a la aplicación.

3) Nótese que falta el resultado del tercer periodo de 2008.

Observación: en los primeros años las personas se registraban y después realizaban el pago, a partir de 2007 las personas confirman su registro después de hacer el pago.

Con base en las cifras del registro, puede inferirse que en siete años hubo un interés casi creciente en participar en el bachillerato-286, habiendo tan solo una baja de 4.27 por ciento en el registro de 2005 respecto al de 2004. En el caso de 2008 no está considerado el registro del tercer periodo de evaluación, por lo que podría pensarse que el de ese año superó al registro de 2007.

En cuanto al porcentaje de acreditación, en siete años se mantuvo la proporción de que más de la tercera parte de las personas que aplican la evaluación global acreditan el bachillerato-286. La máxima variación fue de 6.05 puntos porcentuales, siendo el porcentaje de acreditación más alto en 2002, con 39.28, y el más bajo en 2004, con 33.23. En suma, puede afirmarse que en promedio 37 de cada 100 personas aprobaron el bachillerato-286 en los 13 periodos, a lo largo de siete años.

Con el afán de comparar, a nivel nacional, el crecimiento / decrecimiento porcentual del registro del bachillerato-286 en cinco años, de 2003 a 2007, con el crecimiento / decrecimiento del nivel medio superior escolarizado en ese mismo periodo, para éste último se estableció como referente de registro el nuevo ingreso a primer año en estudios de profesional técnico y bachillerato⁷³. La Tabla 28 da cuenta de dicha comparación.

⁷³ Para la especificidad de registro de nuevo ingreso a primer año, la fuente informativa de la SEP no separa la matrícula de estudiantes de profesional técnico de la del bachillerato.

Tabla 28. Comparación entre Bachillerato-286, registro, y Profesional Técnico y Bachillerato Escolarizados, nuevo ingreso a primer año, 2002-2007

Año	Bachillerato 286 Registro 1)	%	Nivel medio superior escolarizado Profesional Técnico y Bachillerato Nuevo ingreso a 1º. año 2)	%
2001	8,699		1,371,272	
2002	26,212 *		1,413,443	2.98
2003	26,262	0.19	1,477,427	4.33
2004	27,032	2.85	1,510,867	2.21
2005	25,876	-4.47	1,541,013	1.96
2006	33,850	23.56	1,546,852	0.38
2007	42,885	21.06	1,576,410	1.88
2008	34,774 **		1,629,433	3.25

1) SEP, DGAIR, 2006-2008c.

2) SEP, 2010: 168.

Lectura: el registro de 2004 creció en 2.85% respecto al de 2003,

el nuevo ingreso a primer año de 2004 creció en 2.21% respecto al de 2003.

* La cifra de 2001 corresponde a la prueba piloto en el D. F., por ello no hay comparación.

** Cifra correspondiente a dos periodos de evaluación y fueron tres en este año, por ello no hay comparación.

En el cuadro anterior es posible observar que con excepción de 2005, como ya se mencionó, el registro del bachillerato-286 ha crecido casi sostenidamente y en los dos últimos años considerados, 2006 y 2007, lo ha hecho por encima del crecimiento obtenido en los estudios de profesional técnico y bachillerato escolarizados. Sin embargo, si se intenta comparar en términos absolutos el registro del bachillerato-286 con la matrícula de nuevo ingreso al primer año de estudios de profesional técnico y bachillerato escolarizados, se tiene que en 2007 el registro del primero representó el 2.72 de la matrícula de ingreso al primer año de esos estudios del ámbito formal.

Puede decirse que el cuadro anterior compara dos “matrículas” diferentes, una relativa a la primera oportunidad que el SEN ofrece a individuos egresados de la secundaria, que aprobaron el examen de admisión del nivel medio superior, que se encuentran en edad escolar y que en tres años más se probará la eficiencia terminal; por el contrario, el otro registro representa la segunda oportunidad para personas fuera de edad escolar, de 25 / 21 años de edad y más, que pretenden examinarse en un solo día para poder obtener el certificado del bachillerato. Esta última condición podría explicar, de alguna manera, el crecimiento casi sostenido, e incluso considerable en 2006 y 2007, en el registro del bachillerato-286.

Por otra parte, si se intenta comparar, a nivel nacional, la acreditación del bachillerato-286 en siete años, de 2002 a 2008, con la eficiencia terminal de los estudios de profesional técnico y bachillerato escolarizados en el mismo lapso, los resultados por encontrar son los de la Tabla 29.

Tabla 29. Comparación entre Bachillerato-286, acreditación, y Profesional Técnico y Bachillerato Escolarizados, eficiencia terminal, 2002-2008

Año	Bachillerato 286 Acreditación ¹⁾	%	Nivel medio superior escolarizado Profesional Técnico y Bachillerato Eficiencia Terminal ²⁾	%
2001	37.25		57.20	
2002	39.28	2.03	59.30	2.10
2003	33.83	-5.45	58.40	-0.90
2004	33.23	-0.60	58.00	-0.40
2005	38.33	5.10	58.30	0.30
2006	37.13	-1.20	58.00	-0.30
2007	38.28	1.15	58.90	0.90
2008	35.07	-3.21	60.90	2.00
Promedio	36.55		58.62	

1) SEP, DGAIR, 2006-2008c.

2) SEP, 2010: 168.

Lectura: la acreditación de 2004 decreció en -0.60% respecto a la de 2003, la eficiencia terminal de 2005 creció en 0.30% respecto a la de 2004.

El cuadro anterior evidencia que tanto la acreditación en el bachillerato-286 como la eficiencia terminal de estudios de profesional técnico y bachillerato escolarizados es baja, con 36.55 y 58.62 por ciento, respectivamente, y con poca variación en siete años. De estas dos cifras podría inferirse que la acreditación del bachillerato-286 es aún más baja que la eficiencia terminal de los otros dos estudios escolarizados porque se trata de un segundo tipo de rezago: los candidatos que aspiran al certificado del A286 tienen estudios trancos de bachillerato o solo estudios de secundaria certificados y es poco probable que los hayan cursado recientemente, por lo que la fase de preparación a la evaluación global es clave para la acreditación del bachillerato-286.

De lo hasta aquí expuesto, podría llegarse a la conclusión siguiente sobre matriculación y eficiencia terminal. La comparación entre el bachillerato-286 y los estudios de profesional técnico y bachillerato escolarizados permite observar que hay dos condiciones convergentes y una divergente entre ambos universos.

Las condiciones convergentes son: la primera, todos los individuos “matriculados” no están en situación oficial de rezago educativo y, la segunda, todos los individuos tienen altas probabilidades de no obtener el certificado terminal; los del A286, que están fuera de edad escolar y que por eso acuden a la segunda oportunidad de acreditar, corren el 63.45 por ciento de riesgo de no lograrlo, mientras que los del ámbito formal, que se encuentran en la primera oportunidad de finalizar sus estudios medios superiores, tienen el riesgo de no hacerlo en 41.38 por ciento.

La condición divergente es: con tendencia irregular, hay una lenta probabilidad de variación en el ingreso a los estudios escolarizados observados; por el contrario, la tendencia ascendente y de alta variación en el registro del bachillerato-286 no solo lo coloca como la oferta más demandada y visible del A286 sino que podría, asimismo, indicar que el participante lo percibe como una posibilidad real de nivelación que le permitirá continuar con estudios superiores, encontrar trabajo o permanecer en él. Podría decirse que los sustentantes han encontrado un *sentido* para participar en esta acreditación.

En términos de esta investigación correspondería a hablar de nivelación del terreno e igualdad de oportunidades para individuos que tienen estudios truncos de bachillerato o que nunca lo cursaron ni parcialmente, pero que consideran que portan conocimientos *equivalentes* a los de un bachiller que merecen ser evaluados y, en caso de acreditar, certificados.

En todo caso, resultaría interesante observar la tendencia de ambas “matrículas” y su posible comparación en los años posteriores a 2008.

En otro orden de ideas, en la Tabla 30 puede apreciarse que el Distrito Federal concentró el 42.15 por ciento de la aplicación nacional y la acreditación fue la más elevada con 45.06 por ciento también del total nacional. Con 31.56 puntos porcentuales por debajo del Distrito Federal, se encontró la aplicación del Estado de México con el 10.59 por ciento del total nacional, y con este mismo referente logró el 10.72 por ciento de la acreditación. A pesar de ser las entidades punteras, entre ambas entidades federativas hubo una considerable diferencia, y de estas dos respecto al resto de las entidades federativas hubo una diferencia abismal. En conclusión, la demanda del

Bachillerato-286 en 13 periodos convocados a lo largo de siete años se centró en el Distrito Federal.

Tabla 30. Bachillerato-286, entidades federativas por registro-aplicación-acreditación, 13 periodos, 2001-2008-2

Entidad federativa	Registro	%	Aplicación	% 1)	% 2)	Acreditación	% 3)	% 4)
Aguascalientes	2,789	1.24	2,698	96.74	1.27	1,029	38.14	1.33
Baja California	12,153	5.39	11,501	94.64	5.42	3,557	30.93	4.58
Baja California Sur	1,591	0.71	1,508	94.78	0.71	437	28.98	0.56
Campeche	917	0.41	872	95.09	0.41	162	18.58	0.21
Chiapas	822	0.36	781	95.01	0.37	287	36.75	0.37
Chihuahua	659	0.29	627	95.14	0.30	162	25.84	0.21
Coahuila	2,783	1.23	2,641	94.90	1.24	651	24.65	0.84
Colima	5,347	2.37	5,120	95.75	2.41	1,805	35.25	2.32
Distrito Federal	96,999	43.00	89,485	92.25	42.15	34,993	39.10	45.06
Durango	3,005	1.33	2,907	96.74	1.37	1,131	38.91	1.46
Estado de México	23,379	10.36	22,487	96.18	10.59	8,323	37.01	10.72
Guanajuato	5,563	2.47	5,420	97.43	2.55	2,227	41.09	2.87
Guerrero	995	0.44	879	88.34	0.41	270	30.72	0.35
Hidalgo	4,377	1.94	4,167	95.20	1.96	1,345	32.28	1.73
Jalisco	11,038	4.89	10,460	94.76	4.93	3,898	37.27	5.02
Michoacán	5,610	2.49	5,408	96.40	2.55	1,848	34.17	2.38
Morelos	4,146	1.84	3,968	95.71	1.87	1,755	44.23	2.26
Nayarit	170	0.08	162	95.29	0.08	50	30.86	0.06
Nuevo León	4,418	1.96	4,184	94.70	1.97	1,322	31.60	1.70
Oaxaca	1,932	0.86	1,827	94.57	0.86	515	28.19	0.66
Puebla	3,065	1.36	2,878	93.90	1.36	948	32.94	1.22
Querétaro	9,710	4.30	9,366	96.46	4.41	3,710	39.61	4.78
Quintana Roo	4,776	2.12	4,559	95.46	2.15	1,531	33.58	1.97
San Luis Potosí	1,140	0.51	1,100	96.49	0.52	386	35.09	0.50
Sinaloa	2,034	0.90	1,906	93.71	0.90	582	30.54	0.75
Sonora	3,407	1.51	3,262	95.74	1.54	1,086	33.29	1.40
Tabasco	3,092	1.37	2,965	95.89	1.40	708	23.88	0.91
Tamaulipas	1,382	0.61	1,297	93.85	0.61	345	26.60	0.44
Tlaxcala*	34	0.02	36		0.02	17	47.22	0.02
Veracruz	3,526	1.56	3,300	93.59	1.55	963	29.18	1.24
Yucatán	3,280	1.45	3,152	96.10	1.48	1,141	36.20	1.47
Zacatecas	1,451	0.64	1,398	96.35	0.66	476	34.05	0.61
Total nacional	225,590	100.00	212,321		100.00	77,660	36.58	100.00

SEP, DGAIR, 2006-2008c.

- 1) Porcentaje de aplicación respecto al registro de la entidad federativa.
- 2) Porcentaje de aplicación respecto al registro total nacional.
- 3) Porcentaje de acreditación respecto a la aplicación de la entidad federativa.
- 4) Porcentaje de acreditación respecto a la aplicación total nacional.

* No aparece el porcentaje de aplicación respecto al registro dado que la primera cifra es menor que la segunda.

Comparado con él mismo, el Distrito Federal acreditó el 39.10 por ciento respecto al total de las personas que se presentaron a aplicar la evaluación global, porcentaje que se compartió aproximadamente con varias entidades de la República.

La pregunta hecha a las seis personas entrevistadas, en el sentido de por qué el CENEVAL opera casi todo el servicio del bachillerato y las licenciaturas-286 desde el centro, es decir, desde su sede en el Distrito Federal, parece cuestionar la característica de centralización culturalmente habida en una buena parte de los asuntos públicos nacionales, en oposición al afán descentralizador propio de ideas democráticas. No obstante, al observar las cifras de la tabla 4 y las relativas a las licenciaturas, es posible deducir que resultaría más caro establecer representaciones estatales del CENEVAL que operar todavía desde el centro.

Las acreditaciones del bachillerato y las licenciaturas del A286 son dos de muchos y diversos servicios de evaluación que el CENEVAL realiza a nivel nacional, de tal suerte que podría explorarse la opción de establecer representaciones regionales en el futuro, de hecho ese organismo se encuentra analizando esa posibilidad, tal y como Vidal lo aseguró en la entrevista. Esta parte puede reflejar cómo una institución debe sopesar detenidamente escenarios y circunstancias complejos para crecer o no hacerlo, a fin de preservar su existencia institucional y su sustentabilidad y, en caso de que crecer sea la decisión acertada, entonces habría que realizar los cambios institucionales que la redimensionen y proyecten en otro grado de estado y propiedad (Jepperson, 1999), es decir, que la reinstitucionalicen.

La situación sobre abrir o no representaciones regionales / estatales del CENEVAL recupera un asunto ya mencionado en el apartado 4.2.3: así como la incorporación de instituciones particulares, la equivalencia y la revalidación de estudios fueron normadas y descentralizadas, es decir, cada estado realiza autónomamente esas gestiones del sistema formal altamente institucionalizado, también cada estado tiene la facultad de establecer procedimientos de acreditación de conocimientos procedentes del autodidactismo y/o experiencia laboral y, hasta 2008, no la habían desarrollado. En caso de fomentar esa facultad y surgir la suficiente demanda en la población destinataria, en los estados, y desde ellos mismos, se plantearía la posibilidad de constituir instancias

evaluadoras propias para operar acreditaciones que fueran de interés local real o bien podrían aprovecharse las instituciones educativas instaladas cuyos estatutos permitan evaluar ese tipo de conocimientos. Esperar que a nivel federal el A286 demuestre capacidad de institucionalización puede retrasar en los estados la posibilidad de instrumentar una vía, entre varias, para abordar el rezago educativo y la baja eficiencia terminal.

4.3.3. Licenciaturas-286

Al igual que la del bachillerato, las acreditaciones de las licenciaturas tienen lugar dentro del “procedimiento general” del A286, referido a los niveles del SEN. Por parte de la SEP, intervienen tres unidades administrativas: la DGAIR que publica la convocatoria, realiza los trámites de registro de aspirantes, emite el título profesional de las personas acreditadas previa notificación de CENEVAL, así como gestiona la cédula profesional que expide la DGP, para luego entregarla junto aquél a los nuevos profesionistas. También, TELSEP ofrece orientación general sobre el procedimiento de acreditación.

La convocatoria de la SEP para las licenciaturas está permanentemente publicada en su portal electrónico, así como la información pormenorizada sobre las diferentes etapas del proceso de acreditación. La información íntegra igualmente puede ser consultada en la página electrónica del CENEVAL.

Los requisitos para participar se explicitan en el A328, DOF 30 julio 2003, publicado poco más de dos años después que el A286, y dan cuenta de acciones incrementales, graduales, resultado del conflicto que la autoridad pública tuvo con los CP, como se verá más adelante. En ese acuerdo secretarial modificatorio al A286, se establece que el aspirante debe:

a) Tener más de 30 años de edad; b) Acreditar que en la licenciatura ha cubierto por lo menos el porcentaje de créditos (especificado)⁷⁴, derivados de los estudios efectuados en alguna institución de educación superior pública o particular incorporada, y c) Presentar constancia que avale su honorabilidad, así como el correcto ejercicio del desempeño laboral (...) expedida por: 1) Persona física con título y cedula profesional de la misma licenciatura que desea acreditar, o 2) Representante de persona moral legalmente constituida y con objeto social vinculado con los conocimientos que se desean acreditar, d) Aprobar las evaluaciones de conformidad con los puntajes que determine la instancia evaluadora (A328, DOF 30 julio 2003).

Las personas que no cuentan con los porcentajes estipulados en b) y los autodidactas, salvo el caso de las ciencias de la salud, pueden esperar, según lo menciona el A328, que:

La autoridad educativa para emitir el acuerdo de admisión, desechamiento, incompetencia o prevención, remitirá al colegio de profesionistas que cuente con el mayor número de miembros registrados ante la Dirección General de Profesiones (DGP de la SEP), los documentos que avalen la experiencia laboral y/o académica y que constituyan las evidencias de los conocimientos adquiridos. El colegio consultado, dentro de los 10 días hábiles siguientes, formulará su opinión debidamente motivada sobre la procedencia o improcedencia para hincar el proceso de evaluación (A328, DOF 30 julio 2003).

Ahora bien, en el procedimiento de evaluación de las licenciaturas, la instancia evaluadora “deberá contar con la colaboración de los colegios de profesionistas que cuenten con el mayor número de miembros registrados ante la (DGP de la SEP), mediante sinodales que cuenten con los requisitos que establezca la autoridad educativa federal”.

Incluso, si hubiera el propósito de ampliar el número de perfiles profesionales de las licenciaturas-286, se podrá hacer:

⁷⁴ Cincuenta por ciento de los créditos para las licenciaturas en: Comercio y Negocios Internacionales, Mercadotecnia, Pedagogía, Ciencias de la Educación y Turismo. Sesenta por ciento de los créditos: Administración, Informática y Psicología. Setenta por ciento de los créditos: Actuaría, Ciencias Farmacéuticas, Química Farmacobiológica, Medicina General, Odontología, Enfermería, Derecho, Contaduría, Medicina Veterinaria y Zootecnia, y las ingenierías Civil, Eléctrica, Electrónica, Industrial, Mecánica, Mecánica y Eléctrica, Química. También se especifica que “por cada hora efectiva de actividad de aprendizaje se asignarán 0.0625 créditos. La licenciatura comprende como mínimo 300 créditos y 2,400 horas de aprendizaje bajo la conducción de un académico”. Con el tiempo se fueron abriendo más licenciaturas.

(...) siempre y cuando se cuente con la institución evaluadora que diseñe y establezca los procedimientos, asimismo, determine los porcentajes de créditos de los perfiles profesionales que deban tener los interesados, de conformidad con las características de los planes y programas de estudio que integren las licenciaturas correspondientes, y que éstas requieran de título y cédula (profesionales) para su ejercicio, de conformidad con lo dispuesto en las leyes de profesiones (A328, DOF 30 julio 2003).

De acuerdo con lo anterior, el procedimiento para participar en las licenciaturas es el siguiente: la persona interesada ingresa a la SEP sus documentos. En el caso del Distrito Federal se entregan en la DGAIR, en el caso de los estados de la República, en la ventanilla especificada para tal efecto ubicadas en las secretarías de educación pública. Si la persona reúne el porcentaje requerido puede presentar el Examen General para el Egreso de Licenciatura, EGEL⁷⁵, del CENEVAL, específico para la licenciatura que pretende acreditar y puede estudiar mediante la guía de estudio. Ese examen:

(...) explora los conocimientos esenciales y las habilidades básicas que se requieren para iniciar la práctica profesional. El alegato a favor de los EGEL radica en su utilidad como instrumento de evaluación externa, lo cual permite a los estudiantes y a las instituciones que los forman constatar su eficacia y sus logros a la luz de estándares nacionales (Gago, 2000: 106).

Posteriormente, si la persona no reúne los créditos mínimos establecidos, puede solicitar por escrito ser aceptado y externar sus justificaciones. Después de recibir esa carta, la DGAIR la envía al Colegio de Profesionistas, CP, y éste aprueba o no la petición.

Para la presentación del EGEL, hay periodos establecidos en los estados de la República; en caso de que el candidato no desee someterse a esos tiempos, puede presentar el examen en el Distrito Federal, en las instalaciones del CENEVAL, en previa fecha fijada para ello.

⁷⁵ Varias, y cada vez más, licenciaturas de universidades privadas, luego de que el estudiante obtiene su certificado del cien por ciento de los créditos y reúne los demás requisitos para la titulación, solicitan al CENEVAL la aplicación del EGEL y en caso de acreditarlo les otorgan el título profesional.

Incluso, las universidades públicas, tras conocer la oferta de las licenciaturas-286, promovieron tipos de titulación expeditos. Por ejemplo, en la Facultad de Derecho de la UNAM un estudiante puede titularse cursando un diplomado de un año. En la Facultad de Economía de la misma universidad también se ofrece esa modalidad titulatoria combinada con otras fórmulas.

Si el candidato aprueba el EGEL, es decir la primera fase, puede someterse a la segunda, misma que consiste en elaborar una tesina que será leída por los sinodales que el CP determine y, en su caso aprobada por ellos, para luego presentar su examen profesional ante el sínodo. Si no aprueba el EGEL, el sustentante puede volver a presentarlo en un momento posterior.

Al principio, los exámenes profesionales se realizaban en el Distrito Federal, con el tiempo y en algunos casos, en la actualidad los sinodales pueden desplazarse a las entidades federativas cercanas. En caso de acreditar el examen profesional, la DGAIR, como ya se mencionó, extiende el título profesional y gestiona la cédula profesional ante la DGP para, al final, entregarlos al nuevo licenciado. En varias licenciaturas, el sustentante debe presentar exámenes prácticos, correspondientes a una tercera fase.

En este esquema de acreditación, al igual que en el bachillerato-286, la persona participante sufraga el costo del proceso de evaluación, de forma sucesiva. De inicio, se inscribe en la primera fase, realiza el primer pago y presenta el EGEL, en caso de acreditarlo, pasa a la segunda fase. Luego de concluir su tesis, cuando le asignan a sus sinodales para leerla, paga en segunda ocasión. En las licenciaturas que constan de tercera fase, el pago se realiza antes de efectuar el examen práctico. Cabe señalar que CENEVAL lleva a cabo todo el despliegue logístico de la evaluación desde su sede en la Ciudad de México y transfiere a los CP los honorarios por la participación de sus sinodales.

Enseguida, en la Tabla 31, se presentan los importes en pesos mexicanos del año 2006, por concepto de participación en cada proceso de evaluación de las licenciaturas-286.

Tabla 31. Licenciaturas-286, cuotas a pagar por el sustentante al CENEVAL, según fases de examen, 2006

Licenciatura-286	1o fase (\$)	2o fase (\$)	3o fase (\$)	Total (\$)
Administración	975	7,790		8,765
Ciencias Computacionales 1)				
Ciencias de la Educación	675	7,790		8,465
Ciencias Farmacéuticas-QFB	665	7,790	7,900	16,355
Comercio y Negocios Internacionales	975	7,790		8,765
Contaduría	975	7,790		8,765
Derecho	975	8,790		9,765
Enfermería	505	7,790	7,900	16,195
Informática 2)	975	11,240		12,215
Informática-Computación	975	11,240		12,215
Ingeniería Agronómica 3)	665	7,790	7,790	16,245
Ingeniería Civil	975	11,240		12,215
Ingeniería Computacional	975	11,240		12,215
Ingeniería Eléctrica	975	11,240		12,215
Ingeniería Electrónica	975	11,240		12,215
Ingeniería Industrial	975	11,240		12,215
Ingeniería Mecánica	975	11,240		12,215
Ingeniería Mecánica y Eléctrica	975	11,240		12,215
Ingeniería Química	975	11,240		12,215
Ingeniería de Software	975	11,240		12,215
Medicina General	665	7,790	7,900	16,355
Medicina Veterinaria y Zootecnia	665	16,800	16,800	34,265
Mercadotecnia	975	7,790		8,765
Odontología	665	7,790	7,900	16,355
Pedagogía	675	7,790		8,465
Psicología	675	7,790		8,465
Turismo	675	7,790		8,465

CONEVYT-INEA, 2006: 28

Observación: los nombres de las licenciaturas fueron cotejados con SEP, DGAIR, 2006-2008d.

De ese cotejo surgen las observaciones siguientes:

- 1) No aparece en la referencia bibliográfica, pero es un perfil registrado en DGAIR.
- 2) En la referencia bibliográfica aparece como Tecnología de la Información.
- 3) En la referencia bibliográfica aparece como Ciencias agronómicas.
- 4) El siguiente perfil se incluye en la referencia bibliográfica: Enfermería, nivel técnico profesional: \$255 / \$6,230 / \$5,565.

Por último, cabe mencionar que a diferencia del caso del bachillerato-286, en la SEP no había un grupo de trabajo para las licenciaturas-286; sin embargo, los asuntos relativos a su operación se atendían en reuniones agendadas para ese fin. Al igual que en el caso del bachillerato-286, al interior del CENEVAL hay comités establecidos para atender a los procesos de acreditación de cada una de las licenciaturas.

4.3.4. Resultados de las Licenciaturas-286, de 2000 a 2008

A continuación, se presenta la información relativa al universo de personas que lograron titularse en las licenciaturas-286 a lo largo de cerca de ocho años. El universo de estudio se delimitó a ese grupo en virtud de que entre noviembre de 2000 y julio de 2008, con fecha de corte el 10 de julio, considerando los movimientos del día anterior inclusive, en la base de datos de la Dirección de Acreditación y Certificación de la DG AIR aparecen registradas 13 mil 071 personas de todas las entidades federativas, con excepción de Nayarit que no tuvo candidatos. De esa última cifra, la presente investigación desconoce cuántas decidieron inscribirse para presentar el EGEL ante el CENEVAL, dado que ese dato no obra en los registros de esa dirección general. Del total inscrito en DG AIR se titularon un mil 359 personas, es decir, el 10.4 por ciento.

En cuanto a la proporción entre personas registradas y tituladas, Crespo aportó la información siguiente: “un aproximado era que de las personas que se inscribían en licenciaturas-286, el 60 por ciento presentaba el EGEL, (lo) acreditaba el 30 por ciento y terminaba (toda la acreditación) el 18 por ciento del total. También (había) personas que ya no continuaron porque les parecía demasiado difícil el examen oral” (Crespo, entrevista personal, 23 marzo 2011).

El conjunto de la información sobre las 13 mil 071 personas tituladas se desglosa de conformidad a estos rubros: (Tabla 32) el año de inicio del trámite y personas registradas, (Tabla 33) los años involucrados en el proceso de acreditación, y (Tabla 34) los motivos de la no conclusión de la licenciatura escolarizada o de no haberla podido estudiar.

Posteriormente, de acuerdo a 11 segmentaciones quinquenales de edad, se presenta información sobre (Tabla 35) el número de individuos al momento y al final del proceso de acreditación; (Tabla 36) el sector donde laboraban los candidatos, público, privado o ambos, así como (Tabla 37) los estudios previos al momento del registro.

Luego, con las variables de certificado de bachillerato y licenciatura inconclusa, en su categoría de estudios previos a la licenciatura-286, la información aparece organizada por (Tabla 38) entidad federativa, excepto Nayarit ya que no tuvo participantes; (Tabla 39) y por licenciaturas-286 desagregadas. Al final, (Tabla 40) se presentan los datos sobre porcentajes de licenciatura cursada escolarizadamente por quienes tenían estudios truncos.

Bajo el orden anterior, en la Tabla 32 puede verse que en las postrimerías de la administración zedillista, entre noviembre y diciembre de 2000, a dos meses de que el A286 fuera publicado, 19 personas se registraron en el procedimiento de acreditación de las licenciaturas-286, tal como puede notarse en la Tabla 33. El año con mayor número de registros fue 2001, seguido por 2003 y, a partir de éste, en los cuatro años siguientes la tendencia del registro ha sido a la baja.

Estas cifras podrían expresar un principio de realidad que puede desalentar el registro de candidatos: la fase terminal de las licenciaturas-286 es similar a la de buena parte de las licenciaturas escolarizadas, es decir, hay que elaborar la tesina, contar con los votos de los sinodales y sustentar el examen profesional y todo ello implica tiempo y, más aún, un gran esfuerzo. El no contar con cifras de las personas que se inscribieron en el EGEL y de las que lo acreditaron, impide realizar el comparativo entre estas últimas y las tituladas.

Tabla 32. Licenciaturas-286, titulados por año de inicio del trámite, 2000-2008

Año de registro	Total	%
2000	19	1.40
2001	271	19.94
2002	199	14.64
2003	232	17.07
2004	211	15.53
2005	152	11.18
2006	169	12.44
2007	106	7.80
Total	1,359	100.00

SEP, DGAIR, 2006-2008d.

Tabla 33. Licenciaturas-286, titulados por tiempo involucrado en el proceso de acreditación, 2000-2008

Número de años	Total	%
Menos de 1 año	78	5.74
1	611	44.96
2	389	28.62
3	166	12.21
4	55	4.05
5	35	2.58
6	21	1.55
7	4	0.29
Total	1,359	100.00

SEP, DGAIR, 2006-2008d.

La Tabla 33 refleja la duración en que los titulados llevaron a cabo el registro, la presentación y aprobación del EGEL, la elaboración de la tesina y la presentación del examen profesional. Así, se tiene que el 45 por ciento recorrió el trayecto en un año, el 28.62 por ciento en dos y el 12.21 en tres. Esto podría manifestar que el 85.79 por ciento del total de titulados se esforzó para contar con título y cédula profesionales en máximo tres años.

Los motivos por los cuales las personas con estudios trancos de licenciatura escolarizada no la finalizaron, y de quienes tenían certificado de bachillerato pero no continuaron con la educación superior, pero que, en ambos casos, sí aprovecharon la oferta de las licenciaturas-286, no se conocen en 57.98 por ciento. Este alto porcentaje de desconocimiento sesga la información de la Tabla 34; sin embargo, aún así podría ofrecer cierta noción de los motivos. Se observa que el factor económico fue el motivo más argumentado.

Tabla 34. Licenciaturas-286, titulados por motivos de la no conclusión de licenciatura escolarizada o de no haberla estudiado, 2000- 2008

Motivos	Casos	%
Factor económico	183	13.47
Asuntos familiares	88	6.48
Lineamientos de las IES	30	2.21
Cambio de residencia	33	2.43
Trabajo	23	1.69
Motivos de salud	16	1.18
Otros	198	14.57
No se sabe	788	57.98
Total	1,359	100.00

SEP, DGAIR, 2006-2008d.

Ahora bien, enseguida se expone la información de las personas tituladas de acuerdo a 11 segmentaciones quinquenales de edad, a fin de poder observar en cuáles grupos se concentra el mayor número de individuos al momento del inicio y al final del proceso de acreditación (Tabla 35), en qué sector laboral se desempeñaban, es decir, público, privado o en ambos (Tabla 36), y con qué estudios previos contaban al momento de registrarse (Tabla 37).

Al comparar los grupos quinquenales de la Tabla 35, entre la edad al iniciar el trámite, cuando DGAIR otorga un número de folio al expediente del interesado en participar en el procedimiento de acreditación, y la edad al concluirlo, cuando la persona entrega a esa dirección general los documentos aprobatorios del examen profesional, puede observarse que las cifras son casi iguales en los rangos de 35-39 y 40-44 años, siendo el primero el rango líder, seguidos por la segmentación de 45-49 años, con una diferencia comparativa de 51 personas y, en cuarto lugar, se sitúa el grupo de 30-34 años, con una diferencia de 96 individuos.

Valorado por la eficiencia terminal, podría decirse que las personas que tuvieron mayor interés en obtener el título y cédula profesionales se encontraban básicamente entre los 35 y 44 años de edad, seguidos por quienes tenían entre 45 y 49 y entre 30 y 34 años.

En un espectro más amplio, lo anterior podría significar que las personas que tienen interés en participar en las acreditaciones y que están en posibilidad de lograrlo se encuentran entre 30 y 49 años de edad, en edad de plenitud laboral. Secundariamente, podría considerarse que también hay un interés por titularse atenuado en los individuos entre 50 y 59 años de edad.

Tabla 35. Titulados al iniciar y finalizar el trámite por grupo quinquenal de edad, 2000-2008

Grupo quinquenal de edad	Edad al iniciar el trámite	%	Edad al finalizar el trámite	%
25-29	26	1.91	8	0.59
30-34	323	23.77	227	16.70
35-39	303	22.30	307	22.59
40-44	318	23.40	328	24.14
45-49	209	15.38	260	19.13
50-54	105	7.73	129	9.49
55-59	46	3.38	52	3.83
60-64	9	0.66	24	1.77
65-69	3	0.22	7	0.52
70-74	3	0.22	2	0.15
75-79	2	0.15	3	0.22
No se sabe	12	0.88	12	0.88
Total	1,359	100.00	1,359	100.00

DGAIR-SEP, 2006-2008d

Inicio del trámite: edad que cada persona informó tener al registrarse y asignársele número de folio.

Conclusión del trámite: edad que cada persona informó tener al gestionar su título y cédula profesionales.

La edad mínima para participar en el proceso de acreditación de licenciaturas-286 es de 30 años, se infiere que hubo salvedades debido a que al principio únicamente se requería contar con cinco años de experiencia laboral; por ello, existe el rango de 25-29 años de edad.

Por otro lado, se puede notar en la Tabla 36 que un alto porcentaje de las personas tituladas tenía trabajo, únicamente no se supo la ocupación del 2.58 por ciento del universo estudiado. Aún así, hay que mencionar que entre las variables no se especificó la relativa al trabajo independiente, la cual hubiera resultado interesante observar. Entonces, los datos reflejan que el 21.85 por ciento laboraba en el sector público; 54.53, en el privado; 21.04 en ambos.

En la misma tabla, la número 36, igualmente, se aprecia que el grueso de las edades de las personas que trabajaban en ese entonces estaba entre los 30 y 44 años de edad, para iniciar el descenso entre los 45 y 54 años.

Tabla 36. Licenciaturas-286, titulados por grupos quinquenales de edad y sector laboral, al inicio del trámite, 2000-2008

Grupos quinquenales de edad	Público	%	Privado	%	Ambos	%	No se sabe	%	Total
25-29	6	2.02	12	1.62	7	2.45	1	2.86	26
30-34	61	20.54	193	26.05	62	21.68	7	20.00	323
35-39	62	20.88	182	24.56	54	18.88	5	14.29	303
40-44	78	26.26	163	22.00	72	25.17	5	14.29	318
45-49	52	17.51	113	15.25	41	14.34	3	8.57	209
50-54	25	8.42	46	6.21	32	11.19	2	5.71	105
55-59	8	2.69	22	2.97	16	5.59			46
60-64	4	1.35	3	0.40	1	0.35	1	2.86	9
65-69			2	0.27	1	0.35			3
70-74			2	0.27			1	2.86	3
75-79			2	0.27					2
No se sabe	1	0.34	1	0.13			10	28.57	12
Total	297	100.00	741	100.00	286	100.00	35	100.00	1,359

SEP, DGAIR, 2006-2008d.

En relación con el tipo de estudios previos, la Tabla 37 muestra que el 46.35 por ciento de los sustentantes tenía el bachillerato acreditado, es decir, se había formado en la práctica laboral y, posiblemente, había complementado esa formación con investigación autodidacta; el 52.24 por ciento contaba con estudios trunco de licenciatura; y se desconoce el antecedente específico del 1.4 por ciento de los titulados.

De la relación porcentual entre 46.35 / 52.23, es decir, personas solo con bachillerato / personas con licenciatura trunca, respectivamente, con distancia de 5.88 puntos entre sí, podría inferirse que los candidatos con formación laboral y prácticas autodidactas percibieron que este sustento les servía como plataforma para acreditar una licenciatura. Es decir, esa probable percepción expresa el sentido de *equivalencia*.

La misma tabla permite observar que, por segmentación de edad, las personas con carrera trunca se encuentran mayoritariamente entre los 30 y 44 años de edad, siendo el quinquenio más nutrido el de 30-34 años. Igualmente sucede con las personas con solo bachillerato, concentrándose el mayor número en el rango de 40-44 años.

Al aislar seis grupos quinquenales de edad, es posible ver lo siguiente: en los primeros tres grupos –de 30-34, 35-39 y 40-44—es mayor el número de individuos con licenciatura inacabada, seguidos muy cerca por quienes solo con bachillerato. Luego, la

tendencia se invierte ligeramente: en los siguientes tres grupos –de 45-49, 50-54 y 55-59—es el mayor el número de individuos con solo certificado de bachillerato.

Tabla 37. Licenciaturas-286, titulados por grupos quinquenales de edad y estudios previos, 2000-2008

Grupos quinquenales de edad	Bachillerato	%	Carrera trunca	%	No se sabe	%
25-29	4	0.63	22	3.10		
30-34	133	21.11	188	26.48	2	10.53
35-39	132	20.95	168	23.66	3	15.79
40-44	153	24.29	162	22.82	3	15.79
45-49	106	16.83	100	14.08	3	15.79
50-54	65	10.32	37	5.21	3	15.79
55-59	27	4.29	18	2.54	1	5.26
60-64	4	0.63	5	0.70		
65-69	1	0.16	2	0.28		
70-74			3	0.42		
75-79	1	0.16	1	0.14		
No se sabe	4	0.63	4	0.56	4	21.05
Total	630	100.00	710	100.00	19	100.00

SEP, DGAIR, 2006-2008d.

Hasta aquí la información se presentó por grupos quinquenales de edad. A partir de este momento, la información se organiza por entidad federativa (Tabla 38) y por licenciatura-286 (Tabla 39), en ambos casos con las variables de individuos solo con bachillerato y carrera inconclusa. Luego, aparecen cifras por licenciatura-286 y porcentaje cursado escolarizadamente (Tabla 40). Posteriormente, se ofrecen algunas conclusiones.

En la Tabla 38 puede notarse que el número mayor de individuos titulados se concentró en el Distrito Federal con 59.60 por ciento, seguido por el Estado de México con 9.12 por ciento, es decir, con 50.48 puntos porcentuales debajo de la ciudad capital.

De 31 entidades federativas, cabe recordar que Nayarit no tuvo candidatos, 13 contaron con un número mayor de sustentantes con estudios previos de solo bachillerato, mientras que 16 –encabezadas por el Distrito Federal—tuvieron más titulados con carrera trunca y, por su parte, Campeche y Coahuila registraron cifras iguales, tal como puede apreciarse en la tabla siguiente.

Tabla 38. Licenciaturas-286, titulados por entidad federativa y estudios previos, 2000 2008

Entidad federativa	Bachillerato	%	Carrera trunca	%	No se sabe	%	Total	%
Aguascalientes	6	0.95	10	1.41	2	10.53	18	1.32
Baja California	3	0.48	7	0.99			10	0.74
Baja California Sur			3	0.42			3	0.22
Campeche	1	0.16	1	0.14			2	0.15
Coahuila	4	0.63	4	0.56			8	0.59
Colima	3	0.48	2	0.28			5	0.37
Chiapas	3	0.48	16	2.25			19	1.40
Chihuahua	6	0.95	8	1.13			14	1.03
Distrito Federal	376	59.68	424	59.72	10	52.63	810	59.60
Durango	2	0.32	3	0.42			5	0.37
Guanajuato	25	3.97	17	2.39	1	5.26	43	3.16
Guerrero	1	0.16	2	0.28			3	0.22
Hidalgo	12	1.90	7	0.99	1	5.26	20	1.47
Jalisco	25	3.97	17	2.39	2	10.53	44	3.24
México, Estado de	29	4.60	94	13.24	1	5.26	124	9.12
Michoacán	19	3.02	6	0.85			25	1.84
Morelos	13	2.06	2	0.28			15	1.10
Nuevo León	14	2.22	6	0.85	2	10.53	22	1.62
Oaxaca	2	0.32	6	0.85			8	0.59
Puebla	7	1.11	11	1.55			18	1.32
Quintana Roo	11	1.75	6	0.85			17	1.25
Querétaro	21	3.33	12	1.69			33	2.43
San Luis Potosí	6	0.95	8	1.13			14	1.03
Sinaloa	3	0.48	2	0.28			5	0.37
Sonora	2	0.32	7	0.99			9	0.66
Tabasco	12	1.90	5	0.70			17	1.25
Tamaulipas	5	0.79					5	0.37
Tlaxcala	1	0.16	4	0.56			5	0.37
Veracruz	8	1.27	10	1.41			18	1.32
Yucatán	7	1.11	10	1.41			17	1.25
Zacatecas	3	0.48					3	0.22
Total	630	100.00	710	100.00	19	100.00	1,359	100.00

SEP, DGAIR, 2006-2008d.

Por lo que concierne a los titulados por perfil profesional, la Tabla 39 puede dar cuenta de que, entre 2000 y 2008, el lugar puntero de personas tituladas correspondió a la licenciatura en Administración, con 22.52 por ciento; el segundo sitio lo ocupó la carrera de Derecho, con 18.84; seguida por la de Ciencias de la Educación, con 14.64; y Pedagogía se colocó en cuarto lugar con 13.61 por ciento⁷⁶.

⁷⁶ Como dato referencial, las licenciaturas escolarizadas más pobladas fueron las siguientes. En el ciclo escolar 1994, Contaduría Pública con 162 mil 348 estudiantes, Derecho con 134 mil 576 y Administración con 118 mil 679. En el ciclo 2000-2001, Derecho con 179 mil 641, Administración con 138 mil 549 y Contaduría Pública con 124 mil 226. Luego, en el ciclo 2004-2005, Derecho con 209 mil 031, Administración con 169 mil 307 y Contaduría Pública con

Por área del conocimiento, es posible ver que las ingenierías, en general, ocupan el segundo sitio, mientras que no hubo algún titulado como veterinario ni odontólogo, tampoco de Ciencias Computacionales e Ingeniería Computacional. Llama la atención que hubo 10 licenciados en enfermería y 9 médicos generales.

Tabla 39. Licenciaturas-286, titulados por licenciaturas 286 y estudios previos, 2000-2008

Licenciatura-286	Bachillerato	%	Carrera trunca	%	No se sabe	%	Total	%
Administración	184	29.21	114	16.06	8	42.11	306	22.52
Ciencias Computacionales								
Ciencias de la Educación	177	28.10	20	2.82	2	10.53	199	14.64
Ciencias Farmacéuticas-QFB	3	0.48	10	1.41	1	5.26	14	1.03
Comercio y Negocios Internacionales	10	1.59	5	0.70	1	5.26	16	1.18
Contaduría	36	5.71	84	11.83	2	10.53	122	8.98
Derecho	41	6.51	215	30.28			256	18.84
Enfermería	2	0.32	8	1.13			10	0.74
Informática	12	1.90	11	1.55			23	1.69
Informática-Computación	20	3.17	23	3.24			43	3.16
Ingeniería Agronómica	1	0.16	2	0.28			3	0.22
Ingeniería Civil	2	0.32	19	2.68	1	5.26	22	1.62
Ingeniería Computacional								
Ingeniería Eléctrica	3	0.48	5	0.70			8	0.59
Ingeniería Electrónica			2	0.28			2	0.15
Ingeniería Industrial	9	1.43	16	2.25			25	1.84
Ingeniería Mecánica	3	0.48	1	0.14			4	0.29
Ingeniería Mecánica y Eléctrica			2	0.28			2	0.15
Ingeniería Química			1	0.14			1	0.07
Ingeniería de Software	1	0.16					1	0.07
Medicina General			9	1.27			9	0.66
Medicina Veterinaria y Zootecnia								
Mercadotecnia	13	2.06	1	0.14			14	1.03
Odontología								
Pedagogía	97	15.40	86	12.11	2	10.53	185	13.61
Psicología	7	1.11	74	10.42	2	10.53	83	6.11
Turismo	9	1.43	2	0.28			11	0.81
Total	630	100.00	710	100.00	19	100.00	1,359	100.00

DGAIR-SEP, 2006-2008d

111 mil 987. Dentro de las diez primeras licenciaturas más pobladas, en esos tres ciclos escolares se mantuvieron Ingeniería Industrial, Psicología, Medicina e Informática. En el segundo y tercero, se incorporaron las licenciaturas en Educación y en Sistemas Computacionales. A lo largo de los tres ciclos, dejaron de estar presentes Arquitectura y las ingenierías electrónica y civil. En el último ciclo, en el décimo lugar, se posicionó la licenciatura en Comunicación (Rubio Oca, 2006: 305).

Si la obtención de la cédula profesional tramitada ante la DGP de la SEP pudiera significar una suerte de eficiencia terminal, se tendría que en 2005 en esa dirección general se registraron 90 mil 836 licenciados de las áreas sociales y administrativas, y 52 mil 750 licenciados de ingenierías y ciencias aplicadas (: 313).

En la misma Tabla 39, puede apreciarse que la licenciatura en Administración contó con más número de autodidactas, seguida por Ciencias de la Educación y Pedagogía; en tanto que por encima de Administración, Derecho fue la carrera con más personas con estudios truncos.

Por último, en la Tabla 40, donde puede advertirse que la segmentación porcentual es demasiado general ya que únicamente considera tres rangos diferentes, es posible observar que los titulados con antecedente de licenciatura inconclusa contaban con estudios truncos con los siguientes porcentajes: el 12.11 por ciento de los titulados cursó escolarizadamente hasta el 49 por ciento de los créditos totales de su licenciatura⁷⁷; el 39.57 por ciento, acreditó entre 50 y 99 por ciento de los créditos; mientras que el 45.35 por ciento contaba con todos los créditos; y se desconoce el dato del 2.95 por ciento de esa población.

⁷⁷ Dado lo abarcativo del rango, no es posible observar si había personas con el 10 ó 20 por ciento de los créditos, porque su situación lo acercaría más a la población autodidacta.

Tabla 40. Titulados por carrera trunca y porcentaje cursado escolarizadamente, 2000- 2008

Carrera trunca	Hasta 49%	%	Entre 50 y 99%	%	100%	%	No se sabe	%	Total
Administración	34	39.53	55	19.57	23	7.14	2	9.52	114
Ciencias Computacionales									
Ciencias de la Educación	2	2.33	11	3.91	7	2.17			20
Ciencias Farmacéuticas-QFB			6	2.14	3	0.93	1	4.76	10
Comercio y Negocios Internacionales			1	0.36	3	0.93	1	4.76	5
Contaduría	12	13.95	46	16.37	21	6.52	5	23.81	84
Derecho	14	16.28	62	22.06	131	40.68	8	38.10	215
Enfermería	1	1.16	3	1.07	4	1.24			8
Informática	2	2.33	8	2.85	1	0.31			11
Informática-Computación	5	5.81	13	4.63	3	0.93	2	9.52	23
Ingeniería Agronómica			1	0.36	1	0.31			2
Ingeniería Civil	4	4.65	10	3.56	4	1.24	1	4.76	19
Ingeniería Computacional									
Ingeniería Eléctrica			4	1.42	1	0.31			5
Ingeniería Electrónica			2	0.71					2
Ingeniería Industrial	1	1.16	12	4.27	2	0.62	1	4.76	16
Ingeniería Mecánica					1	0.31			1
Ingeniería Mecánica y Eléctrica			2	0.71					2
Ingeniería Química			1	0.36					1
Ingeniería de Software*									
Medicina General			2	0.71	7	2.17			9
Medicina Veterinaria y Zootecnia									
Mercadotecnia					1	0.31			1
Odontología									
Pedagogía	7	8.14	20	7.12	59	18.32			86
Psicología	4	4.65	20	7.12	50	15.53			74
Turismo			2	0.71					2
Total	86	100.00	281	100.00	322	100.00	21	100.00	710

SEP, DGAIR, 2006-2008d.

*La única persona que obtuvo esta licenciatura contaba con certificado de bachillerato.

La información de la base de datos existente solo permitió establecer tres rangos de porcentajes.

En el rango de 50-99% se incorpora la información disponible agrupada así: 50-59%, 51-75%, 60-69%, 70-99%.

En "No se sabe" se incorporan las respuestas de "Trunca" (que no especifica porcentaje) y "No sabe".

Ahora bien, inferido de la Tabla 40, es significativo el dato de que el 45.35 por ciento de participantes contaba con el 100 por ciento de los créditos de su licenciatura, porque sugiere que ellos no podían titularse por problemas relacionados precisamente con el trámite de titulación y que mejor optaron por la licenciatura-286. En otras palabras, el A286 les sirvió como recurso para la titulación.

Si se suma el porcentaje de individuos que contaba con hasta el 49 por ciento de los créditos, el 12.11 por ciento, con el que tenía entre 50 y 99 por ciento de los créditos, el 39.57 por ciento, el porcentaje de personas con estudios parciales de licenciatura escolarizada representa el 51.68 por ciento.

Entonces, podría hacerse la segmentación siguiente: de un total de un mil 359 personas tituladas, (i) 630 portaban solo certificado de bachillerato, (ii) 86 tenían acreditado hasta el 49 por ciento de los créditos de la licenciatura, (iii) 281 contaban entre el 50 y el 99 por ciento de los créditos, mientras que (iv) 322 cursaron la licenciatura escolarizadamente en su totalidad, pero no pudieron titularse y recurrieron al recurso del A286, (v) 19 personas que no se supo si tenían estudios de bachillerato o de licenciatura inconclusa, y (vi) 21 personas con carrera trunca que no se supo el porcentaje cursado.

En consecuencia, entre 2000 y 2008, la población puntera de las personas con título y cédula profesionales por la vía del A286 fue realmente la autodidacta con experiencia laboral, con 46.35 por ciento; seguida por el grupo que cursó toda la licenciatura escolarizadamente y se tituló mediante el A286, con 23.69 por ciento; en tercer lugar se ubicó el grupo que tenía entre el 50 y 99 por ciento de los créditos de licenciatura, con 20.67 por ciento; y en último lugar se colocó el grupo con hasta 49 por ciento de los créditos de la carrera, con 6.32 por ciento (1.39 por ciento corresponde a la población que no se supo si tenía estudios de bachillerato o de licenciatura trunca, mientras que el 1.54 por ciento responde a la población con carrera trunca, de la cual no se supo el porcentaje cursado).

Por otra parte, en la Tabla 41 se presentan las fechas a partir de las cuales cada licenciatura-286 comenzó a ofrecerse a las personas interesadas en participar en el procedimiento de su acreditación. Las licenciaturas-286 iniciaron en el año 2000 con la oferta de 21 perfiles, en 2003 se incorporaron dos más y, luego, cuatro adicionales en 2006.

**Tabla 41. Licenciaturas-286,
fechas de inicio de operación**

Licenciatura-286	Fecha
Administración	Octubre de 2000
Ciencias Computacionales	Febrero de 2006
Ciencias de la Educación	Octubre de 2000
Ciencias Farmacéuticas-QFB	Octubre de 2000
Comercio y Negocios Internacionales	Enero de 2003
Contaduría	Octubre de 2000
Derecho	Octubre de 2000
Enfermería	Octubre de 2000
Informática	Febrero de 2006
Informática-Computación *	Octubre de 2000
Ingeniería Agronómica	Octubre de 2000
Ingeniería Civil	Octubre de 2000
Ingeniería Computacional	Febrero de 2006
Ingeniería Eléctrica	Octubre de 2000
Ingeniería Electrónica	Octubre de 2000
Ingeniería Industrial	Octubre de 2000
Ingeniería Mecánica	Octubre de 2000
Ingeniería Mecánica y Eléctrica	Octubre de 2000
Ingeniería Química	Octubre de 2000
Ingeniería de Software	Febrero de 2006
Medicina General	Octubre de 2000
Medicina Veterinaria y Zootecnia	Octubre de 2000
Mercadotecnia	Marzo de 2003
Odontología	Octubre de 2000
Pedagogía	Octubre de 2000
Psicología	Octubre de 2000
Turismo	Octubre de 2000

SEP, DG AIR, 2006-2008d.

* Desde el inicio de operación de las Licenciaturas-286 el perfil recibió este nombre hasta febrero del 2006, fecha en que se divide en cuatro perfiles: Ciencias Computacionales, Informática, Ingeniería Computacional y Ingeniería de Software.

En conclusión, puede mencionarse que en México, entre 2000 y 2008, en las licenciaturas-286 se registraron 13 mil 071 personas, de las cuales un mil 359 se titularon, es decir el 10.40 por ciento, concentrado este último, a su vez, en el Distrito Federal en 59.60 por ciento. Las personas registradas consideraron que contaban con los conocimientos que podrían equivaler a estudios de educación superior; no obstante, el 10.40 por ciento pudo satisfacer los requisitos del procedimiento de acreditación.

En la población que se tituló es posible listar los hallazgos siguientes: el económico fue el factor más aludido por no haber podido estudiar o continuar estudiando la licenciatura. El tiempo puntero transcurrido entre el registro y la titulación fue de un año, con 45 por ciento, de dos, con 29 por ciento y de tres con 12 por ciento.

El 97 por ciento de los titulados trabajaba y la mayoría se encontraba entre los 30 y 44 años de edad, con 69.46 por ciento, seguida por individuos entre 45 y 54 años, 23.10 por ciento. Las personas con estudios inconclusos de licenciatura escolarizada se centró en las edades de 30 y 44 años, con 72.95 por ciento (518 de 710), seguidas cercanamente por quienes, en esas edades, contaban solo con certificado de bachillerato, con 66.34 por ciento (418 de 630), es decir, eran autodidactas con experiencia laboral en las licenciaturas que acreditaron. Luego, la tendencia se invirtió ligeramente: entre los 45 y 59 años de edad hubo más personas con certificado de bachillerato que con carrera trunca.

En cuanto perfil profesional, las licenciaturas punteras con personas que solo tenían certificado de bachillerato fueron Administración (29.20%), Ciencias de la Educación (28.09%), Pedagogía (15.39%), y Derecho (6.50%); mientras que la carrera líder con personas con estudios trunca fue Derecho (30.28%), seguida por Administración (16.05%).

En consecuencia, es posible afirmar que cerca de la mitad –el 47.76 por ciento-- de las personas tituladas en las licenciaturas A286 era autodidacta y con experiencia laboral, es decir, tenían únicamente certificado de bachillerato.

Por último, las licenciaturas-286 pueden constituir una opción de nivelación del terreno e igualdad de oportunidades para individuos que cuentan con certificado de bachillerato, que son autodidactas y poseedores de experiencia laboral que podría ser *equivalente* a la currícula de licenciaturas escolarizadas, o bien que tienen estudios inacabados en alguna licenciatura que esté en el catálogo de las licenciaturas-286.

Antes de continuar con la única acreditación realizada mediante el “procedimiento especial” del A286 entre 2000 y 2008, es oportuno comentar lo siguiente: en el apartado 4.3.2, relativo a los resultados del bachillerato-286 durante ese periodo, se realizó el

ejercicio comparativo entre el propio bachillerato-286 y el Profesional Técnico y Bachillerato escolarizados, en términos de ingreso (Tabla 28) y de eficiencia terminal (Tabla 29). Un ejercicio similar se pretendió hacer respecto a las licenciaturas-286 y la educación superior escolarizada. No obstante, su realización no fue posible debido a que las cifras de la eficiencia terminal universitaria de cada año, entre 2000 y 2008, no pudieron ser reunidas.

La información que pudo obtenerse es la siguiente: “La eficiencia terminal de titulados en el sistema completo (de educación superior) fue de 57% en 2004, lo que se compara favorablemente con la eficiencia registrada de 38% en 1994” (Rubio Oca, 2006: 41). Otra información: eficiencia terminal de la educación superior, con el porcentaje de egresados como unidad de medida, en 2006 fue de 62.9%; en 2010, de 68.8%; mientras que la esperada para 2012 es de 70% (SEP, 2011).

4.3.5. Acreditación por el procedimiento especial del A286

En el marco del “procedimiento especial” del A286 referido al régimen de certificación en el trabajo, de 2000 a 2008 se llevó a cabo un solo procedimiento de acreditación ahora conocido como ACREL-MODA, por el cual pudo obtenerse el título de licenciatura en Diseño y Publicidad en Moda.

Por parte de la SEP, en ese procedimiento de acreditación, intervinieron tres unidades administrativas: la propia DG AIR emisora de la convocatoria y expedidora del título profesional, la DGP que otorgó la cédula profesional y TELSEP que brindó servicios de orientación a los interesados en participar en esa acreditación.

Asimismo, intervino el Instituto Jannette Klein, institución particular que en la actualidad es universidad, fundado en 1985, que imparte esa licenciatura escolarizada en su sede del Distrito Federal y que fue la institución que impulsó esa acreditación⁷⁸.

⁷⁸ Este caso es el ejemplo de una iniciativa promovida con ahínco por una institución particular, a fin de contar con un procedimiento de acreditación para los conocimientos de personas con experiencia laboral. Otro ejemplo, referido al “procedimiento general” del A286, es el de los pilotos aviadores. Fuera del periodo de estudio de esta investigación, también puede reseñarse el caso de los periodistas, personas pioneras en acercarse a la DG AIR para

En la convocatoria aparecieron los requisitos para participar, siendo los mismos que los de las licenciaturas-286, con la siguiente salvedad: una gran parte de los créditos correspondientes a la licenciatura escolarizada podían ser cubiertos con los certificados expedidos por el CONOCER. En este caso, el sentido de *equivalencia* también aplicó. Así, los requisitos para participar fueron: el certificado oficial de estudios de bachillerato, la portación de dos certificados de normas técnicas de competencia laboral (NTCL), expedidos por organismos certificadores de la industria del diseño y confección textiles y acreditados, como se dijo, por el CONOCER, bajo el esquema de los cinco niveles de competencias laborales explicados en el apartado 3.6 del capítulo tercero.

La convocatoria detalló cada una de las etapas del procedimiento de acreditación: las personas interesadas se registraron en línea, presentaron la documentación probatoria y en caso de que los certificados de competencia laboral de CONOCER – eran dos en: “diseño de prendas de vestir” equivalente a 28 créditos de la licenciatura y “desarrollo de prendas de vestir” equivalente a 28- no alcanzaran la equivalencia mínima requerida, las personas podían tomar los cursos necesarios en el Instituto Jannette Klein para cubrir el total de la equivalencia.

De conformidad con los periodos establecidos para este efecto, CENEVAL aplicó a los candidatos el EGEL, integrado por cuatro áreas que pretendían evaluar los conocimientos y habilidades que tienen los sustentantes sobre mercadotecnia, publicidad, aspectos legales y administrativos. En caso de acreditarlo, ellos elaborarían una tesina acompañada obligatoriamente por un portafolio de evidencias, los cuales serían sometidos a la aprobación de los sinodales. Al final, las personas sustentarían el examen profesional ante un sínodo de profesionistas.

El portafolio es un instrumento de evaluación que permite observar lo que “las personas *hacen*, no solo lo que *dicen* que hacen o lo que *creen* saber”, ya que manifiesta perceptiblemente el “vínculo de coherencia entre los saberes conceptual y

exponer su circunstancia, que en la actualidad ya pueden participar en la obtención del grado de licenciatura. Otro caso fuera del periodo de estudio de esta investigación es relevante: las personas dedicadas a la actividad de compra y venta de bienes inmuebles ahora pueden optar por la licenciatura de esa profesión –Técnico Superior Universitario en Comercialización Inmobiliaria-, misma que no se imparte de manera escolarizada.

procedimental” (Díaz Barriga Arceo, 2006: 146). Suele decirse que este tipo de evaluación “es de carácter semiformal y eminentemente cualitativa, aunque es muy posible integrar criterios cuantitativos (porque) permite dilucidar el progreso (de una persona) en términos procesales, al destacar el aprendizaje de habilidades complejas que se evalúan de manera longitudinal e integral (Herman, Aschbacher y Winters, 1992, en Díaz Barriga Arceo, 2006: 148).

La primera evaluación de la licenciatura en Diseño y Publicidad en Moda se realizó en 2007, participaron aproximadamente de 20 a no más de 25 personas y aprobó un alto porcentaje, sin encontrar el número de aprobados en los archivos revisados (SEP, DGAIR, 2006-2008e).

La información disponible en los archivos de DGAIR de 2006, en tarjetas informativas, señala que los honorarios de CENEVAL ascenderían a 63 mil pesos por concepto de una aplicación de la evaluación global, lo cual por 20 personas implicaba un pago de tres mil 150 pesos y por 25, dos mil 520 pesos.

Esa fue la única acreditación por el “procedimiento especial” del A286 en el periodo de estudio de la investigación, es decir, entre 2000 y 2008. Cabe señalar que la DGAIR no cuenta con ninguna información sobre los sustentantes.

La acreditación de esta licenciatura puede ser un botón que muestre que los certificados de competencias laborales pueden integrarse a la trayectoria de acreditación de estudios del mundo escolarizado, es decir del SEN, al asignárseles la *equivalencia* de un número específico de créditos, en este caso, de una licenciatura escolarizada. A partir de ahí, es posible estructurar una ruta de acreditación con combinaciones diversas, de tal manera que personas autodidactas y/o con experiencia laboral puedan posicionarse en igualdad de oportunidades –es decir, observen una suerte de nivelación del terreno— respecto a quienes sí tienen la posibilidad de cursar una licenciatura en una primera oportunidad y en edad escolar.

Finalmente, puede mencionarse que el “procedimiento especial” no solo puede usarse para la acreditación de licenciaturas, sino que habría que considerar otra gama amplia de acreditaciones. Por ejemplo, entre la población mexicana hay una acumulación de un

diverso subcapital de aprendizajes que, generalmente, es transmitido por la vía generacional; por ejemplo, carpintería, fontanería, albañilería, herrería, entre muchos otros oficios ejercidos por amplios sectores y que constituyen su actividad económica preponderante. Las personas dedicadas a estas actividades -quienes han adquirido la maestría a través del ejercicio diario del oficio- podrían ser portadoras de una cédula de oficio profesional, obtenida tras haber acreditado el procedimiento “especial” del A286.

4.4. Evaluación: seis informantes clave valoran el A286

En esta parte se presenta la información procedente de las seis personas entrevistadas. Los temas que se abordan a continuación son: el diseño de las evaluaciones, la controversia con los Colegios de Profesionistas (CP) como ejemplo del punto de tensión en la implementación de las licenciaturas-286, la centralidad que ocupa el instrumento de evaluación, la falta de interlocutores institucionales, la orientación hacia el diseño de un marco nacional de calificaciones, así como la evaluación oficial.

4.4.1. Diseño de las evaluaciones

Ante la elección de la SEP en el sentido de que el CENEVAL fuera la instancia evaluadora del bachillerato y las licenciaturas-286, tuvieron lugar varias reuniones entre la autoridad oficial y los directivos de esa asociación civil, a fin de que esta última diseñara las evaluaciones.

Para poder diseñar el instrumento de evaluación del bachillerato-286, en la entrevista, el primer Director General del CENEVAL afirmó que los trabajos realizados fueron exhaustivos en virtud de que se trataba de un examen que debería expresar si el sustentante reunía o no lo que debe saber un bachiller en su equivalencia con los perfiles de egreso de los bachilleratos de toda la República Mexicana y que, por ello, se trató de un proceso largo, de investigación variada, que requirió una consulta amplia con representantes de los bachilleratos, mayoritariamente públicos, a nivel nacional (Gago, entrevista personal, 10 marzo 2011).

Tras la consulta, el CENEVAL consideró pertinente la instrumentación de un examen de opción múltiple a partir de diferentes campos temáticos, del desarrollo de una prueba escrita de índole argumentativa, cuyas características fueron expuestas anteriormente. En la prueba piloto aplicado en el Distrito Federal en 2001, así como en único periodo anual de los años 2002 y 2003, la tercera fase consistía de una entrevista presencial para valorar el desempeño oral de los sustentantes. En 2004 se abrieron dos periodos por año y se eliminó la entrevista presencial, debido a lo complicado que era dicha valoración porque los sustentantes se ponían nerviosos y, sobre todo, agregó el ex-funcionario, por el volumen creciente de personas inscritas en cada periodo de evaluación (Gago, entrevista personal, 10 marzo 2011).

En el caso de las licenciaturas, Villagordoa recordó que Gago, primer Director General del CENEVAL y reelecto para un segundo periodo, 1994-2002, propuso que además del examen de egreso de cada una de las licenciaturas, el sustentante debería elaborar una tesis / tesina y someterse a un examen sinodal oral con el propósito de medir “la capacidad de expresión y comportamiento de una persona que iba a obtener un título profesional, (para ver) si contaba con esas competencias”. Además era necesario, le explicó Gago, contar con un “trabajo escrito, tesina, (para hacer) más rigurosa (la) evaluación, porque esas personas no necesariamente habían cursado toda la carrera... (y debían) tener las mismas características de las personas que sí la habían cursado”, de lo que puede inferirse el sentido de *equivalencia* (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011).

4.4.2. Controversia

Una vez dadas a conocer las acreditaciones-286, al hacerse la aplicación piloto del bachillerato en el Distrito Federal e inscribirse los primeros candidatos a las licenciaturas, entraron en juego terceros actores, del mundo escolarizado privado, externando sus dudas sobre la validez y viabilidad de esas acreditaciones, según advirtió Villagordoa en la entrevista. De tal manera, se dieron las primeras embestidas contra el A286 al cuestionar la legitimidad de la figura instituyente –que es el propio A286-, y con ello se podría afectar el proceso de su institucionalización y poner en entredicho a los dos actores responsables, la SEP y el CENEVAL.

En este momento, podría ser oportuno recuperar a Moreno Salazar, quien al seguir a Pressman y Wildavsky, sostiene que la complejidad de la implementación se debe a que intervienen actores sociales en transformación, los cuales confluyen en la acción, con diferentes intensidades, en términos de interacción, cambio y juego político (Moreno Salazar, 1993:18). En el estudio del presente caso, en esta etapa entraron en conflicto los tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí: el legal, referido a los preceptos normativos que hay que cumplir, siendo el A286 el precepto instituyente; el racional burocrático, que alude al andamiaje organizacional para poder implementar lo incluido en el precepto normativo; y el consensual, que implica la búsqueda del acuerdo entre contendientes interesados en resultados concretos y que tienen probabilidades de ejercer influencia, en el caso del bachillerato-286 hubo disenso por parte del mundo escuelas privadas que lo impartían escolarizadamente (Rein y Rabinovitz, 1978: 148 y 149).

“Yo todavía estaba en la UNAM (laborando) cuando sale el bachillerato-286... se veía como un camino alternativo, entre comillas fácil. (Más adelante,) seguía habiendo oposición, (se pensaba que se) desviaba a los jóvenes del sistema escolar, que el CENEVAL era solo el vehículo que (para ello) usaba la SEP”, externó el segundo Director General del CENEVAL de 2002 a 2006 (Malo, entrevista personal, 8 marzo 2011).

Rápidamente se extendieron una serie de institutos que ofrecían cursos de preparación para el bachillerato y de apoyo a la titulación de las licenciaturas. Una buena parte de ellos, conocidos coloquialmente “escuelas patito” como se mencionó anteriormente, prometían a los interesados el pase real del examen del bachillerato y de los EGEL. De hecho, también pronto se desarrollaron rutas para plagiar los exámenes, las confirmadas por CENEVAL incluían el uso de teléfonos celulares para fotografiar los exámenes por personas inscritas que se presentaban a las aplicaciones del bachillerato y de los EGEL, fugas masivas de material del banco de reactivos, conocimiento previo de los temas que serían propuestos el día del examen escrito a los participantes del bachillerato de tal suerte que el texto argumentativo se pudiera redactar previamente y que las personas preparadas en las escuelas patito pudieran memorizarlo.

“Todo eso y más sucedía” trajo Gago a relucir. Y en ello coincidieron Malo, así como Rafael Santiago Vidal Uribe, tercer titular del CENEVAL, de 2006 a 2010 y electo para un segundo periodo que concluirá en 2014. Ante este tipo de filtraciones, ese centro nacional tuvo que idear mecanismos de aseguramiento y adquirir la tecnología idónea para preservar sus reactivos y cambiarlos con más frecuencia (Gago, Malo y Vidal, entrevistas personales, 10 y 8 marzo y 20 abril, respectivamente).

La tensión más fuerte, convinieron en señalar las seis personas entrevistadas, fue la habida con los Colegios de Profesionistas (CP), por la que se requirieron acciones de convencimiento y negociación entre la autoridad pública y los representantes de aquéllos. En este sentido, se podría recuperar la aportación teórica de Meny y Thoenig (1992) sobre el grado de eficacia del cálculo jurídico-administrativo en el plano donde suceden los acontecimientos públicos de las políticas, en este caso del A286 como figura instituyente de estas acreditaciones. También, cabría la reflexión de que el valor de una política “no debe medirse solo por la atracción que despierte, sino también por la posibilidad de que sea implementada” (Pressman y Wildavsky, 1998: 45).

Bajo estos aportes teóricos, podría decirse que la autoridad pública no previno los conflictos que surgirían con los CP, posiblemente a que sus iniciativas suelen ser implementadas de “arriba abajo” (*top-down*), son verticales la mayoría de las ocasiones, lógica que no permite prever conflictos que puedan surgir cuando se horizontalizan los esquemas colaborativos con la incorporación de actores privados.

Sobre esta tensión, Crespo sostuvo que una vez publicado el A286 y en relación con las licenciaturas-286, los CP empezaron a ver que ésta era:

(...) una nueva forma de forma de titulación que no (era) la tradicional. Esto nos llevó a una discusión muy fuerte con los CP al grado de que querían que se derogara el acuerdo. (Posteriormente,) se logró que los CP participaran mandando a sinodales al examen de titulación y que participaran en la revisión de los expedientes de las personas que (no) tuvieran (cierto porcentaje de créditos) cursado (Crespo, entrevista personal, 23 marzo 2011).

La publicación del A286 suscitó malestar y estuvo “quizá en un principio más en grupos que pensaban que la única manera posible y conveniente de formar a un individuo para

que fuera merecedor de un título, sobre todo universitario más que de bachillerato, serían las propias aulas de las universidades y que esto (el A286) podía constituirse en un atajo indebido que al final llevaría a malbaratar los títulos”, dijo Mancera para luego agregar:

(...) sin embargo, el A286 fue extraordinariamente cuidadoso en dos cosas: que los profesionistas que representan a sus profesiones tuvieran voz y la posibilidad de decir todo lo que consideraran necesario para salvaguardar su profesión de ese riesgo y, la segunda,... que el CENEVAL... no hizo nada por su cuenta, todo fue de decisión de los CP: (hubo) más beneficios que perjuicios a su profesión, (con el A286) podían robustecer a su profesión. Además, la tasa de aprobación (de la acreditación-286) es baja, porque el examen es difícil” (Mancera, entrevista personal, 14 marzo 2011).

Por la dimensión del conflicto anterior, puede justificarse el nivel de minuciosidad en los requisitos por reunir por cada aspirante, establecidos en el A328, publicado más de dos años después que el A286, tiempo que posiblemente haya durado la resolución del conflicto. En ese trayecto, precisó el primer Director General del CENEVAL, literalmente “nos sentamos con los CP asiduamente” para llegar a definir el perfil de egreso profesional de cada una de las licenciaturas, proceso sumamente laborioso que dura “hasta un año y medio” por tan solo una de ellas (Gago, entrevista personal, 10 marzo 2011).

Cabe señalar que como lo precisó Crespo, las personas que se titularon en el tiempo de la controversia, lo pudieron hacer porque las demandas de los CP ya estaban en gestión.

Ahora bien, recuperó Crespo, “lo interesante es que a raíz del A286 muchas universidades (en su mayoría privadas, comenzaron) a sacar la titulación cero, porque se empezaron a dar cuenta que no se estaba titulando la gente en sus escuelas”. Lo anterior, pudo deberse a que:

(...) habían cambiado los planes y programas de estudio que exigían (a los estudiantes) que cursaran uno o dos semestres más, entonces la discusión con ellos era si en los dos últimos semestres estaba toda la modificación a la carrera. (...) (Es decir,) no por repetir los dos últimos semestres (los

estudiantes) revalidarían los conocimientos que había que acreditar. (Las IES) se dieron cuenta de que estaban echando por la borda su eficiencia terminal porque todo mundo tenía el 100 por ciento de créditos pero no tenía la forma para titularse, entonces (por ejemplo) es que nace la titulación cero en la Ibero (Universidad Iberoamericana), por experiencia laboral, por promedio o (por) excelencia (Crespo, entrevista personal, 23 marzo 2011).

No obstante, los problemas continuaban y uno de ellos era por qué la persona interesada tenía que sufragar el proceso de acreditación. “Se nos acusaba de mercantilistas”, manifestó el segundo Director General del CENEVAL, “se creía o se decía que el CENEVAL lo hacía por dinero, que si éramos una sociedad civil sin fines de lucro no teníamos que cobrar o debíamos cobrar menos... (Financieramente,) una asociación como CENEVAL es... muy frágil” (Malo, entrevista personal, 8 marzo 2011).

Al respecto, las tres personas que han ocupado la directiva del CENEVAL coincidieron en indicar que un porcentaje de la recaudación lograda en evaluaciones masivas financia a otras menos predecibles y menores en número de participantes.

4.4.3. Centralidad del instrumento de evaluación

En el mismo sentido que Gago y Malo, Vidal aseguró que el principal desafío que el CENEVAL tiene permanentemente es la mejora de los instrumentos de evaluación de los conocimientos. Desde su creación, esta asociación civil se ha dado a la tarea de innovar uno de sus instrumentos de evaluación: la prueba estandarizada⁷⁹ (Vidal, entrevista personal, 20 abril 2011).

Para ello, el proceso de conformación de la prueba estandarizada inicia con la obtención de los contenidos integradores a partir del análisis sobre el programa de estudios –del

⁷⁹ Por estándar, o indicador paramétrico, puede entenderse la “medida o norma establecida para hacer comparaciones cuantitativas o cualitativas. Al certificar y acreditar, el estándar o indicador paramétrico indica el nivel de desempeño o logro que se considera el ‘mínimo necesario’. Tan solo el nivel de exigencia que una IES establece en sus estándares ya es un indicio de la calidad a que aspira”.

En cuanto a evaluación, puede comprenderse la “acción cuyo propósito es examinar y juzgar el valor de algo. (...) se le entiende como un proceso sistemático, técnicamente sustentado, en el que mediante mediciones, escrutinios, interpretaciones o estimaciones –las circunstancias son muy diversas-, se juzga, por ejemplo, el valor de lo que aprenden los estudiantes, la idoneidad de las personas que obtienen un título para ejercer una profesión, la calidad de los programas educativos y de investigación o la capacidad académica del personal docente y de investigación. Cuando tal juicio es favorable se expresa por medio de un certificado o una acreditación, testimonios de certeza y credibilidad que favorecen la protección de los intereses de la sociedad” (ANUIES, 2008: 97).

bachillerato o de la licenciatura específica-, enfocándose en los objetivos generales y específicos. Con base en ese análisis se estructura el perfil referencial de validez que, vágase, confiere la cualidad de validez a los contenidos ahí incluidos.

Luego se procede a conformar la tabla de especificaciones que técnicamente consta de las columnas siguientes: el área, el tema, el contenido definido operacionalmente, el nivel cognitivo, el tipo de conocimiento, la relevancia, el dominio y el número de reactivos por componente.

En seguida, se determina la longitud de la prueba, misma que después es validada. El CENEVAL ha desarrollado sus propios índices valorativos que actual y comúnmente se conocen como “los índices CENEVAL”. En términos generales, las anteriores son las etapas de la elaboración de reactivos. Asimismo, la prueba escrita del bachillerato es calificada a través de una metodología innovadora, según coinciden en afirmar los dos otrora directores generales del organismo, así como el actual.

Además, al decir de su actual Director General, el CENEVAL es una institución que observa estándares de evaluación internacionales, como los establecidos, por ejemplo, por la American Educational Research Association, AERA, entre otras varias (Vidal, entrevista personal, 20 abril 2011).

.

4.4.4. Falta de interlocutores institucionales

¿Cómo se podría explicar que por la vía del “procedimiento especial” del A286, que incluye la certificación para el trabajo, en ocho años únicamente se haya acreditado la licenciatura en Diseño y Publicidad en Moda con un solo periodo de aplicación?

El ex–subsecretario de la SEP respondió que “puede deberse a dos factores: uno, el sistema de certificación de competencias entró en letargo, al no haber un sistema vital se inhibe la producción de referentes para la equivalencia. Otra dificultad, es que el conocimiento de las competencias laborales es más complejo y relativamente nuevo en

el país, se sigue discutiendo (sobre ellas actualmente)” (Mancera, entrevista personal, 14 marzo 2011).

Después de una pausa, el informante clave agregó que “en esa medida es probable que los (individuos) que buscan los certificados de competencia laboral todavía no estén orientados a la obtención de (un título de) licenciatura, aunque esta segunda vía (del A286) se los pudiera facilitar”, e indicó que “quizá todavía (este tipo de acreditación) no esté en la mente de la personas”. Estos argumentos, añadió, son hipotéticos. En todo caso, “lo importante con la creación del régimen de certificación de competencia laboral que ya estaba dándose con CONOCER es establecer la equivalencia del certificado que pueda surgir del régimen de competencia laboral al ámbito académico”, concluyó (Mancera, entrevista personal, 14 marzo 2011).

Asimismo, esta incapacidad institucional para dar soporte al puente entre el mundo laboral y el académico requerido por el “procedimiento especial” del A286 podría deberse, según la consideración de Villagordoa “a un mercado deprimido, lamentablemente la situación económica (del país) no fue la más propicia para establecer un régimen de esa magnitud, los empleadores no veían más que un costo adicional en la certificación de competencias laborales,... no venía de manera inmediata un beneficio económico” (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011).

En la contraparte, el ex-titular de la DG AIR redondeó su argumento: “el trabajador obtenía un certificado con mucho orgullo (pero eso) no le representaba una mejora económica, además le significaba un costo, creo que esos fueron los problemas principales que generaron la pausa en el régimen de certificación de competencias laborales” (Villagordoa, entrevista personal, 14 marzo 2011)..

A la postre, hubo “otras cuestiones de índole política”, agregó Villagordoa, “por falta de interés, falta de tiempo por parte de quienes llevaron a cabo el desarrollo de un sistema de esta magnitud”. Una suerte de “ambivalencia de atribuciones” entre la autoridad educativa y la laboral “llevó a ciertos conflictos políticos para que el régimen fuera más bien administrado en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social”... en fin, el proyecto no prosperó, concluyó el entrevistado.

Desde otra percepción, Malo declaró que “el problema es que CONOCER creció con una visión que era muy avanzada en su momento pero que no era trasladable a México”, debido a que:

(...) las normas técnicas en México son muy difíciles de sacar porque no tenemos justamente el historial de establecer normas para la operación para la manufactura, para la operación de cualquier empresa o institución. No tenemos perfiles de trabajo bien definidos, no tenemos estructuras organizacionales bien hechas, no sabemos las funciones y responsabilidades que tiene cada una de las personas, y no hay acuerdo entre los distintos sectores para establecer esas normas (Malo, entrevista personal, 8 marzo 2011).

Una característica cultural también sombrea el panorama: “el problema más fuerte es que tenemos una sociedad credencialista y libresca, le pagamos más al que tiene un certificado, independientemente (de) si sabe o no sabe, que al que sabe”, manifestó Malo, para luego añadir que “los mexicanos no reconocemos todavía que hay personas que pueden saber muchas cosas sin haber pasado nunca por un aula y que habría que reconocer ese trabajo, ese conocimiento”.

Entonces lo que sucedió, según la opinión del segundo Director General del CENEVAL, es que “el CONOCER se queda en el limbo por más de dos años, literalmente, ¿cómo puede uno estar defendiendo ciertas cosas si la misma autoridad educativa, en este caso la SEP, no le da importancia a eso? No hubo capacidad institucional. Entonces, es evidente que México necesita un sistema de educación técnica vocacional de mucha mayor envergadura de la que tenemos y que no hemos sabido aprovechar, nos pasó eso con CONALEP”, y terminó: “México no ha podido liberarse de ese credencialismo” (Malo, entrevista personal, 8 marzo 2011).

A diferencia del CONOCER, el A286 sí tuvo en el CENEVAL un interlocutor institucional. No obstante, saltó una pregunta: ¿por qué la SEP no fue la evaluadora de esos conocimientos? “Porque hubiera sido un desastre. La SEP no tiene esas capacidades,... es una secretaría sumamente compleja, con múltiples demandas de toda naturaleza para mejorar la educación”, estimó el ex-subsecretario de la SEP y recapituló: “(se) hubiera tenido que montar un inmenso aparato... No había ninguna

necesidad de replicar el esquema de CENEVAL, a nadie se le ocurrió, no fue una consideración” (Mancera, entrevista personal, 14 marzo 2011).

Los seis entrevistados compartieron el mismo parecer en torno a la creación de más instancias evaluadoras para las acreditaciones del A286: no consideraron que los monopolios deban prevalecer. Sin embargo, con diferencia de matiz, todos ellos piensan que percibido como sistema, el A286 aún no está maduro para que otros evaluadores entren al escenario, debido a que no ha sido fácil operacionalizar sus procedimientos de acreditación y éstos se encuentra en proceso de institucionalización. “La sociedad agradece que una instancia completamente confiable mantenga esta suerte de patente por lo pronto”, finalizó Mancera.

4.4.5. Hacia el marco nacional de calificaciones

La construcción de este marco “es una asignatura pendiente” aunque “de hecho México tiene múltiples elementos de un marco de ese tipo, no está organizado como tal... pero hay elementos”, afirmó el ex-subsecretario de la SEP para luego sugerir que “quizá un paso más interesante esté en llevar elementos del mundo del trabajo, de la vida de los adultos... al sistema educativo: éste todavía no se imbuye suficientemente del mundo laboral. Sería interesante que esto fluyera más en las dos direcciones” (Mancera, entrevista personal, 14 marzo 2011).

No obstante, Mancera como Villagordoa y Crespo expresaron que el marco requiere de una maduración previa que no permite la imposición externa, en virtud de que se “podría caer en sistemas rígidos que traerían más perjuicios que beneficios”, precisó el primero de ellos en entrevista.

Por su parte, Gago estimó que el A286 es un antecedente importante y real sobre el cual puede construirse el marco nacional de calificaciones, con base en la realidad mexicana (Gago, entrevista personal, 10 marzo 2011). Mientras tanto, Malo consideró que el ejercicio de establecer ese marco sería significativo porque permitiría ver el estado

dinámico en que se encuentra el SEN y el mundo laboral y, de ahí, podrían surgir muchas propuestas para beneficiar a personas de escasos recursos y no muy alto nivel escolarizado (Malo, entrevista personal, 8 marzo 2011). Por último, Vidal opinó que ir orientándose a la construcción del marco liberaría la acreditación de conocimientos del feudalismo en el que se todavía se encuentra en la actualidad (Vidal, entrevista personal, 20 abril 2011).

4.4.6. Evaluación oficial

Las acreditaciones realizadas en el marco del A286 no han sido evaluadas oficialmente. En el caso del bachillerato, como antes se informó, funcionó un grupo de trabajo que en la práctica realizaba evaluaciones concomitantes, dado que sesionaba mensualmente.

Ahora bien, es preciso mencionar que en la estructura programática de la DG AIR no existían metas establecidas para ser alcanzadas por las acreditaciones del A286. Esto se debió a que, en primer lugar, entre 2000 y 2008, la SEP no destinó al A286 recursos para su operación y, en segundo, a que se trata de acreditaciones basadas en la demanda real de los servicios, sin obligatoriedad consecutoria. Es decir, a diferencia de la educación primaria, por ejemplo, donde hay metas explícitas por alcanzar en cuanto a cobertura y eficiencia terminal, mismas que tienen que ser reportadas al final del ciclo escolar en términos absolutos y relativos; las acreditaciones del A286 no observaban ese tipo de compromiso inicial ni final.

Cabe señalar que la OCDE preparó un documento que sería oportuno mencionar de nuevo, antes ya se reseñó en el apartado 1.3.4 del primer capítulo. Luego de que el CONEVyT-INEA le entregó el informe “Revisión temática sobre Reconocimiento de Aprendizajes No Formales e Informales, Reporte de País, México”, un grupo de trabajo de la OCDE constituido por cuatro personas, encabezado por Patrick Werquin, otrora responsable del tema al interior de ese organismo, y entre las cuales se encontraba Francisca María Arbizu Echávarri, directora por cerca de diez años del Instituto Nacional de las Cualificaciones de España (INCUAL), en junio de 2006 visitó por una semana México y se entrevistó con directivos del INEA, la SEP –DG AIR y DGB-, el CONOCER, así como de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Posteriormente,

ese grupo de trabajo integró el documento “Recognition of Non-Formal and Informal Learning: Country Note for Mexico”, “Nota de País para México”. Este tipo de documento era elaborado por la OCDE después de visitar a la gran mayoría de los países de los países miembros.

La Nota de País para México hizo cinco recomendaciones generales: aumentar la visibilidad de los programas de acreditación / certificación ante la población destinataria; contar con información fidedigna, mejorar los procesos interinstitucionales, donde la gestión se encuentra estancada, a fin de generar la sinergia requerida para el sistema de reconocimiento de aprendizajes no formales e informales; establecer un comité nacional para explorar las ventajas de la existencia de un marco nacional de calificaciones; e incrementar los perfiles de acreditación del A286; y contar con un sistema de medición del impacto (OCDE, 2007b: 17-19).

Los seis informantes clave entrevistados coincidieron en que no ha habido una evaluación cabal del A286, misma que, añadieron, sería relevante y pertinente de realizar. Ante la pregunta de si consideraban necesario llevar a cabo un estudio longitudinal de los candidatos y otro organizacional, a fin de contar con información de primer orden para la toma de decisiones, igualmente todos respondieron en la afirmativa.

4.5. Conclusiones capitulares

4.5.1. Recurso de la entrevista semiestructurada

Para el estudio de este caso, el A286, jalar el hilo de la investigación a través de las entrevistas permitió no solo ver cuándo y dónde se colocó el tema en la agenda institucional, sino también conocer que la acreditación de conocimientos como tema en la realidad pudo ser abordado después de la expedición de la normativa para regular la incorporación, la revalidación y la equivalencia de estudios. Es decir, el tema de las acreditaciones-286 y su problema estaban colocados en un espectro mayor de temas y problemas vinculados entre sí.

Igualmente, los relatos y las opiniones de las seis personas entrevistadas dejaron ver la intensidad, la dimensión y la tensión del problema habido con los Colegios de Profesionistas, mismo que fue resuelto con la expedición del A328, más de dos años después de la aparición del A286, lapso en que podría entenderse que la controversia duró en resolverse. Este problema y su resolución gradual pueden reflejar el carácter incrementalista en la implementación de las licenciaturas-286. De no haber contado con el recurso de la entrevista, solamente se hubieran reseñado los referentes de las leyes de 1973 y 1993, la expedición del A286 y la publicación secuencial de los acuerdos secretariales posteriores.

El referente de las etapas del ciclo de políticas públicas, asimismo, permitió elaborar el guión de entrevista bajo esa perspectiva, dar estructura al capítulo cuarto, ordenar la información en ese sentido y vincularla con la parte teórica de las políticas públicas.

4.5.2. A286 como figura instituyente

A través del A286, la autoridad pública se propuso ofrecer a la población destinataria, ubicada fuera del mundo escolarizado, una alternativa para que al reunir determinados requisitos y así decidirlo, pudiera acreditar los conocimientos que porta en acto, siempre y cuando estén referidos a los niveles educativos del SEN y a la certificación laboral también referida a esos niveles educativos.

Desde una interpretación neoinstitucional, el A286 es la figura jurídica instituyente del propósito de la autoridad pública, con el desafío por delante de operacionalizar procedimientos de acreditación y, mediante ellos, poder institucionalizar la intención del acuerdo secretarial, lo que requiere capacidad institucional instalada para implementarlos y sustentarlos en el tiempo.

No obstante lo anterior, la posibilidad institucionalizante del A286 –como de cualquier curso de acción promovido por la autoridad pública— requiere *sine qua non* de una condición, que de no existir, la propuesta simplemente no podría tener lugar ni institucionalizarse. En el caso del A286, esa condición podría ser: que los posibles participantes en los procedimientos de acreditación encuentren *el sentido* de intervenir

en ellos, es decir, que les signifique algo a su favor. De tal manera, a partir de que la persona objetivo del A286 identifica cierto *sentido* para participar en alguno de los procedimientos, es que puede, en términos reales, institucionalizarse su propósito instituyente.

En momentos posteriores, con el transcurrir del tiempo, el uso de los instrumentos instituidos —en este caso los procedimientos de acreditación— puede auspiciar tanto en los actores oficiales encargados de operar el A286 y en los usuarios una característica, entre otras varias, relevante de la acción pública: el tejido de “la producción colectiva de significados y la generación de experiencias de significado” (Gutiérrez Serrano, 2009: 44). Al darse ese significado, junto con otros, podría hablarse de la institucionalización de un curso de acción público.

4.5.3. Colocación del tema en la agenda institucional y problemas para institucionalizar el A286

Remontarse a la ley de 1973 permitió ver, en un plano, la capacidad anticipatoria de la autoridad pública de ese entonces al proponer el establecimiento de un sistema federal de certificación de conocimientos para la acreditación del saber demostrado, es decir el tema, y en otro, la incapacidad para poder materializar esa propuesta por más de veinte años. Hasta la creación del CONOCER en 1995 y la publicación del A296 en 2000, entre otras acciones, iniciaron los arreglos institucionales necesarios para traducir el tema anticipado en programas operativos y, por los resultados obtenidos, aún falta mucho trecho por recorrer.

Puede afirmarse que esa falta de sincronía que se presenta asiduamente en el país entre la intención instituyente de programas sociales y lo instituido posterga su realización en beneficio de sectores rezagados de la población y no se aprovechan de forma óptima los recursos que en ellos se invierten. Así, podría decirse que la falta de instituciones y sus pares para operar el juego interinstitucional necesario para la realización de programas sociales no incentiva el abordaje real de cualquier tema / problema percibido como

público y posterga o impide el beneficio que se pretende obtener con ellos, generando, por el contrario, un mayor rezago en la materia correspondiente.

Asimismo, con base en la experiencia de Villagordoa al inicio de su gestión como titular de la DGAIR, es posible considerar que el diagnóstico administrativo, además de reflejar el estado organizacional que guarda un área de la administración pública, así como evidenciar sus flujos de procedimientos, puede ser un instrumento valioso para observar el grado de cumplimiento de los atributos legales que por reglamento interior y legislación le corresponde llevar a cabo. Puede señalarse que ese grado de cumplimiento está asociado a una parte de la institucionalización lograda por una determinada política pública; de ahí que Sánchez González (1998) sostenga, en el agregado y en el desagregado, que “no hay reforma del Estado sin reforma administrativa”.

Una vez publicado el A286, la acreditación más visible con tendencia ascendente sostenida en el periodo de estudio fue la del bachillerato-286, seguida por las acreditaciones de las licenciaturas-286, las cuales iniciaron con tendencia ascendente para luego descender, ambas en el marco el “procedimiento general”. En cuanto al “procedimiento especial” se dio tan solo una acreditación, en una sola ocasión, lo cual puede deberse a dos motivos. El primero, porque en el entorno de una economía deprimida, el CONOCER fue incapaz de promover la certificación de competencias laborales y no tuvo capacidad de respuesta real para extender las constancias probatorias de las certificaciones que incipientemente los organismos certificadores realizaron y, en segundo término, porque entre ese Consejo y la SEP no hubo la coordinación interinstitucional necesaria para explorar los tipos de acreditaciones específicas, en el marco del A286, que podrían haberse modelado a partir de las competencias laborales que sí se certificaron.

En todo caso, los logros del CONEVyT-INEA, del A286 y del CONOCER, percibidos como resultados institucionales separados o bien en su relación interinstitucional, no cubren ni agotan la propuesta de creación de un sistema federal para la certificación de conocimientos ubicada en la ley de 1973, sistema que aún está distante de echarse a andar.

4.5.4. Diseño del A286

El A286 puede ser considerado como la primera iniciativa de la autoridad pública para las acreditaciones de conocimientos allegados por autodidactismo y/o por experiencia laboral, de frente a la educación formal que el Sistema Educativo Nacional imparte por la vía escolarizada y reconoce como válida. Como es posible apreciar se trata de una opción emergente ante un sistema altamente institucionalizado.

La fortaleza de su diseño es que incluye dos amplias posibilidades de acreditación invariablemente referidas al SENE: la acreditación respecto a los niveles oficiales de ese sistema y la acreditación que incorpora los certificados obtenidos en el mundo laboral. En ese sentido, es posible concluir que es un diseño abarcativo que permite una gama diversa de modelos de acreditación de conocimientos.

En ese sentido, el puente que permite la articulación entre el SEN institucionalizado y las acreditaciones que puedan obtenerse mediante los dos procedimientos del A286 es la idea, acción y efecto de la *equivalencia*. Idea, acción y efecto que habrán de institucionalizarse.

En todo caso, es posible concluir que el sentido de *equivalencia* es el que permite la nivelación del terreno para la igualdad de oportunidades, entre el ámbito de la educación formal y las acreditaciones que el A286 posibilita.

Por otro lado, la debilidad encontrada en el diseño del A286 es que en su texto la figura actoral “instancia evaluadora” tiene una presencia casi enunciativa. En ningún momento el A286 especifica si las instancias evaluadoras de sus procedimientos de acreditación pueden ser organismos públicos o asociaciones regidas por el derecho privado, ni pormenoriza cuáles deberían ser sus derechos y obligaciones. En la realidad la SEP determinó como instancia evaluadora a una asociación civil debidamente constituida, regulada por el derecho privado y que como institución ha ido paulatinamente fortaleciéndose. Este hecho abrió una nueva pauta organizativa, relacional y de colaboración entre una dependencia federal y una asociación privada, para la cual no se ha establecido una normativa específica. Esa es, pues, la debilidad encontrada en su

diseño, misma que podría regularse mediante la expedición de un acuerdo modificatorio para tal efecto.

Otra debilidad podría identificarse en el vínculo entre la normativa del A286 y su puesta en marcha en los estados de la República. Cada uno de ellos está facultado para acreditar conocimientos autodidactas y/o por experiencia laboral; no obstante, en el periodo de estudio en los estados no fueron instrumentadas acreditaciones de este tipo.

En tal sentido, si se auspiciara el despliegue de esa facultad y en caso de generarse la suficiente demanda entre la población local habría la posibilidad de fundar instancias evaluadoras locales o bien de aprovechar la capacidad instalada de instituciones de educación públicas cuyas atribuciones les permitieran fungir como tales.

Con todo lo antes expuesto, es posible confirmar la relevancia de expedir la normatividad sobre la figura de la instancia evaluadora para acreditaciones del A286.

Por último, podría añadirse que al A286 le faltó el diseño de evaluación integral. Desde el principio no se consideró la estructuración de una base de datos que pudiera recoger información de los sustentantes, de manera sistemática y obligatoria, la cual pudiera aportar elementos para la toma de decisiones. A diferencia del grupo de trabajo del bachillerato-286 que sesionó mensualmente por iniciativa de la SEP por cerca de ocho años, donde tenía lugar una suerte de evaluación concomitante, las licenciaturas-286 no contaron con un recurso similar en la SEP. En el caso del CENEVAL, existen comités internos de cada uno de los programas para los cuales funge como organismo evaluador. En suma, podría afirmarse que el diseño implementario del A286 careció de un instrumento evaluativo formal. Incluso hasta la fecha, el A286 no ha sido evaluado oficialmente.

4.5.5. Resultados de la implementación en ocho años

De 2000 a 2008, los resultados disponibles del bachillerato-286 y licenciaturas-286, refieren que el primero fue la acreditación más visible del A286 y la más sostenida en el tiempo porque mantuvo registros de aspirantes y aplicaciones de la evaluación global

cada vez más altos en trece periodos ininterrumpidos, a lo largo del periodo de estudio. Su procedimiento de acreditación es más rápido que el de licenciatura; no obstante, su logística es más compleja.

La visibilidad y sostenibilidad del bachillerato-286 se mantuvieron a pesar de que la acreditación fue baja: en el periodo de estudio, de un total de 212 mil 321 personas que se presentaron el día de la evaluación global, acreditaron 77 mil 660, es decir, el 36.58 por ciento. El registro estuvo concentrado en el Distrito Federal en 43 por ciento. Podría inferirse que las personas encontraron no solo cierto *sentido* al participar en la acreditación del bachillerato-286, sino que el *sentido* fue sinérgico, percibido así por el número creciente de participantes no obstante lo poco variable de la tasa de acreditación.

En cuanto al bachillerato-286, es posible reconocer que las decisiones incrementales fomentaron su sostenibilidad: inicialmente se realizó la prueba piloto que sirvió de monitoreo no solo sobre la demanda sino sobre el flujo del procedimiento. Las pruebas anuales de 2002 y 2003 permitieron observar la dificultad implementaria de la tercera fase, la entrevista del sustentante con los sinodales, misma que fue eliminada. De 2004 a 2007 hubo dos periodos de acreditación por año y en 2008, tres. En 2006 se bajó la edad mínima de participación del sustentante, de 25 a 21 años. En la segunda aplicación de 2007 se introdujo el ESoCaT. Esas decisiones, entre otras, otorgaron flexibilidad incremental al bachillerato-286, lo cual redundó en contar con más personas inscritas en cada periodo de acreditación y, esas decisiones fueron tomadas al interior del Grupo de Trabajo del Bachillerato-286 que sesionó continuamente por cerca de ocho años.

No obstante, si se hubiera contado con información, incluso elemental, relativa a los sustentantes que acreditaron y no acreditaron el bachillerato-286, se hubieran obtenido hallazgos reveladores y de utilidad para la toma de decisiones.

Por otra parte, el modelo de acreditación de las licenciaturas-286 es más extendido en el tiempo que el del bachillerato-286. El porcentaje de acreditación de las licenciaturas alcanzó solo la décima parte de los candidatos inscritos: de 13 mil 071 personas registradas se titularon un mil 359, con una concentración en el Distrito Federal de

59.60 por ciento. En el caso de las licenciaturas, se contó con cierta información relativa a las personas que lograron titularse.

Entre las personas tituladas el factor económico fue la causa de no haber estudiado una licenciatura o de no haberla concluido. Una vez registradas, el 45 por ciento de las personas tardaron un año en titularse; el 29, dos; y el 12, tres. También en el momento del registro, el 97 por ciento de los individuos trabajaba y, el 69.46 por ciento tenía entre 30 y 44 años de edad, seguido por el grupo de entre 45 y 54 años, con 23.10 por ciento.

En cuanto a los estudios previos, las personas con licenciatura escolarizada inacabada se concentró en las edades de 30 y 44 años, con 72.95 por ciento (518 de 710), seguidas de cerca por quienes, en esas edades, tenían solo certificado de bachillerato, con 66.34 por ciento (418 de 630). Luego, la tendencia se invirtió casi imperceptiblemente: entre los 45 y 59 años de edad hubo más personas con certificado de bachillerato que con carrera trunca.

Respecto a los perfiles profesionales certificados, las licenciaturas líderes con personas que solo tenían certificado de bachillerato fueron Administración (29.20%), Ciencias de la Educación (28.09%), Pedagogía (15.39%), y Derecho (6.50%); mientras que la carrera puntera con personas con estudios trunca fue Derecho (30.28%), seguida por Administración (16.05%).

La población mayor de los titulados por la vía del A286 fue la que contaba con certificado de bachillerato, es decir, la autodidacta con experiencia laboral, con 46.35 por ciento; seguida por el grupo que tenía el 100 por ciento de los créditos de la licenciatura escolarizada y se tituló mediante el A286, con 23.69; en tercer lugar se colocó el grupo que tenía entre el 50 y 99 por ciento de los créditos de licenciatura, con 20.67 por ciento; y al final se situó el grupo con hasta 49 por ciento de los créditos de la carrera, con 6.32 por ciento (1.39 por ciento corresponde a la población que no se supo si tenía estudios de bachillerato o de licenciatura trunca, mientras que el 1.54 por ciento responde a la población con carrera trunca, de la cual no se supo el porcentaje cursado).

Por lo anterior, puede afirmarse que la población líder con título de licenciatura-286 fue la que tenía solamente certificado de bachillerato como estudio previo, trabajaba y se encontraba entre los 30 y 44 años de edad, lo que puede reflejar que la condición que vincula los factores de edad laborable, autodidactismo y desempeño en el mundo laboral fue la que mejor correspondió a la oferta de de licenciaturas por el A286.

Al inicio de la puesta en marcha de las licenciaturas-286, en el año 2000 se establecieron 21 perfiles, en 2003 dos y, finalmente, cuatro en 2006. Ello podría indicar la dificultad que las licenciaturas-286 enfrentaron con los Colegios de Profesionistas, así como lo largo del proceso para constituir la acreditación de un perfil.

No obstante, las licenciaturas-286 registraron una tendencia ascendente en el registro de las personas tituladas entre 2000 y 2003 para luego decrecer de 2004 a 2007. En el primer año se estableció el mayor número de licenciaturas, 21 de un total de 27 en el periodo de estudio. En 2003 se publicó el A328 que es el resultado de las negociaciones graduales habidas entre la autoridad pública y los Colegios de Profesionistas, mismas que duraron poco más de dos años. Sin embargo, a partir de 2004 se inició la tendencia a la baja en el registro de personas tituladas. Por no contar con la información suficiente, no es posible determinar si la normatividad del A328 desalentó la titulación; sin embargo, podría ser una suposición.

Ahora bien, puede afirmarse que a pesar de que el A286 ha podido constituirse como un curso de acción transexenal, al sostenerse por cerca de dos regímenes del panismo, la acreditación de conocimientos adquiridos por autodidactismo y/o experiencia laboral no se ha consolidado en el país, podría decirse que se encuentra en la fase inicial de su institucionalización frente al Sistema Educativo Nacional Escolarizado que se encuentra ampliamente institucionalizado y que es el referente educativo obligado por excelencia.

4.5.6. Desafíos del A286

Las acreditaciones por la vía de este acuerdo secretarial podrían tener, entre otros, siete grandes desafíos en cuanto a diseño, población destinataria, instituciones participantes, descentralización, control y evaluación, investigación y de colocación en la estrategia

educativa de la SEP. A continuación, se mencionan algunos de ellos identificados para cada rubro.

Los de (i) diseño podrían ser: incluir más perfiles por acreditar mediante los dos procedimientos, con más variedad de modelos y fórmulas, que impliquen la interacción del mundo académico y el laboral. Respecto a su (ii) población objetivo, puede mencionarse que el reto central es propiciar que haya más participantes en sus ofertas de acreditación.

En cuanto a (iii) las instituciones participantes puede distinguirse la necesidad de propiciar más juego interinstitucional, es decir, dialogar con más instituciones que cuenten con capacidad instalada y de respuesta en tiempo real, así como explorar la posibilidad de incluir más instancias evaluadoras, sí y solo si son sólidas y solventes, en apego a una normatividad que habría que expedir para tal efecto. En caso de que esas dos últimas cualidades no fueran reunidas por los posibles organismos evaluadores, nuevos o existentes, el A286 se desplomaría y perdería el nivel de credibilidad conseguido con tanto esfuerzo a lo largo de su institucionalización.

Los desafíos sobre (iv) descentralización podrían ser: lograr que los estados de la República ejerzan su artículo 64, o el numeral que les corresponda según la ley estatal, por el que están facultados a reconocer los conocimientos autodidactas o los procedentes del mundo laboral y a extender certificados oficiales. Igualmente, el CENEVAL tendría que decidir si es conveniente establecer o no sedes regionales.

Sobre (v) control y evaluación, resultaría propicio que la SEP estableciera un comité de control y evaluación para las licenciaturas-286, integrado por representantes de las instituciones que participan en los procedimientos de acreditación, con sesiones periódicas y con capacidad de seguimiento de acciones, decisoria y evaluativa. En el caso del bachillerato-286, podrían retomarse las actividades del grupo de trabajo que antes sesionaba y otorgarle un nivel superior, de igual rango al del comité propuesto para las licenciaturas. Igualmente, cada nuevo procedimiento de acreditación deberá sujetarse a actividades de control y evaluación.

En cuanto a (vi) investigación, los retos identificados pueden ser: contar con más información acerca de los participantes, no solo con la procedente del cuestionario de ingreso a los procedimientos de acreditación, sino con la que podría ser recabada a través de un cuestionario de salida aplicado cuando el sustentante finaliza la evaluación del bachillerato; en el caso de las licenciaturas, mediante varios cuestionarios levantados en diferentes fases del proceso de acreditación. Los datos recabados deberían ser procesados e informados sistemática, oportuna y obligadamente. También resultaría conveniente efectuar estudios organizacionales de los procedimientos, a fin de mejorar el flujo procedimental; así como estudios longitudinales muestra de los sustentantes, tanto de los que acreditan como de los que no acreditan, porque con esa información podría medirse el impacto real que tiene el A286 en las personas que se acercan a participar en él.

Finalmente, (vii) respecto a la colocación del A286 en la estrategia educativa de la SEP, puede decirse que es importante que las acreditaciones por la vía de este acuerdo secretarial se incluyan como parte de la estrategia de la institución en dos rubros: en el combate al rezago educativo y en el libre tránsito de los educandos y no educandos por el Sistema Educativo Nacional, lo que supone la puesta en marcha de un referente nacional de acreditaciones y equivalencias, a partir de la realidad específica el país y con la participación de diferentes actores públicos y privados y de la ciudadanía, que tendría que construirse.

Conclusiones generales:	Pág. 243
Alcances y límites del Acuerdo Secretarial 286	
a. La intención del A286 en su vínculo posible con las categorías de igualdad de oportunidades de Rawls y de reconocimiento de las capacidades para el desarrollo de Sen	243
b. Por qué hasta hoy importa reconocer los aprendizajes no formales e informales: hacia la visibilidad del subcapital de aprendizajes	244
c. Propuestas de organismos internacionales	246
d. El sistema mundial capitalista como telón de fondo, el ciclo vital de las personas y el paradigma del aprendizaje a lo largo de la vida	247
e. El contexto nacional previo a la aparición del A286	251
f. Hipótesis de trabajo y pregunta de investigación	253
g. Información clave para la toma de decisiones y algunos desafíos	257
h. Propuestas	259
 Bibliografía	 263
Entrevistas a informantes clave, México, D. F.	270
Práctica de investigación Visitas académicas, Madrid, España	270
 Anexos	 271

Conclusiones generales: Alcances y límites del Acuerdo Secretarial 286

a. La intención del A286 en su vínculo posible con las categorías de igualdad de oportunidades de Rawls y de reconocimiento de las capacidades para el desarrollo de Sen

El propósito del Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública es ofrecer a las personas que se están fuera del Sistema Educativo Nacional Escolarizado y que cuentan con el certificado del nivel académico inmediato anterior al que pretenden acreditar, una alternativa para someterse a un procedimiento de evaluación de sus conocimientos adquiridos por autodidactismo y/o experiencia laboral y, en caso de acreditar, obtener el certificado del nivel educativo aspirado.

En los términos anteriores, el carácter del A286 es nivelador, compensatorio, frente al rezago que supone. Una vez que la persona participante logra obtener el certificado aspirado podría, hipotéticamente y como escenario deseable, tener posibilidades de colocarse en otro punto de partida para proyectarse hacia nuevas dinámicas, diferentes a la trayectoria que implica el no contar con ese certificado.

En virtud de lo antes expuesto, esta investigación colocó como respaldo tres categorías teóricas: la igualdad de oportunidades de Rawls, el reconocimiento de las capacidades para el desarrollo humano de Sen y la institucionalización como proceso. La primera de ellas como vía y la segunda como aspiración. Con base en esto, puede afirmarse que el A286 considera a las personas en su realidad de rezago educativo y les oferta la posibilidad de acreditar sus conocimientos, si así lo deciden, para ubicarlas en otro punto de partida, según su circunstancia específica.

Traer a este estudio de caso, el del A286, las dos primeras categorías teóricas⁸⁰ revistió una responsabilidad: reconocer que los conceptos de igualdad de oportunidades y de reconocimiento de las capacidades para el desarrollo humano se dan al interior de un contexto teórico general que implica la existencia de muchas otras acciones que,

⁸⁰ Wences Simón, Isabel, visitas académicas, 19 y 27 enero 2011, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Universidad Carlos III de Madrid.

simultáneamente, deberían acontecer para que el contenido de esas dos categorías pudiera expresarse y tener cabida.

Es decir, si se reconoce que el propósito del A286 es el afán nivelador para propiciar la igualdad de oportunidades y el despliegue de las capacidades para el desarrollo humano, dicha finalidad no puede ser alcanzada si no existe el entorno real de trabajo digno, equidad, inclusión, respeto a la otredad y, en general, de un institucionalismo que auspicie la responsabilidad social por encima de intereses económicos particulares.

Entonces, si el A286 no se inserta en una política educativa de Estado a partir, primero, de una dimensión teórica, no será posible proyectarla en los hechos y vincularla con muchas otras políticas que sinérgicamente persigan, en realidad, esa igualdad de oportunidades y ese reconocimiento de las capacidades portadas en las personas para su desarrollo. El haber recuperado las categorías teóricas de Rawls y Sen para esta investigación demanda la precisión antes expuesta.

b. Por qué hasta hoy importa reconocer los aprendizajes no formales e informales: hacia la visibilidad del subcapital de aprendizajes

Para la pregunta presentada en los capítulos primero y segundo, en el sentido de por qué recientemente se estableció la propuesta de reconocer los conocimientos obtenidos fuera del mundo escolar áulico que tienen las personas, toda vez que ellos han existido siempre en contextos histórico-sociales específicos y diferentes, se encontró como posible respuesta la siguiente: por los requerimientos del modelo económico de libre mercado inscrito en la globalización contemporánea.

Algunos de esos requerimientos podrían ser: la ampliación del espectro educativo que ahora necesita mezclar los aprendizajes formales, con el reconocimiento de los no formales e informales, debido a las fuertes transformaciones sociodemográficas a escala mundial, a los éxodos migratorios que desplazan personas de escasos recursos y bajos niveles de educación formal hacia sociedades de países catalogados como desarrollados, donde hay envejecimiento poblacional y un acrecentado intercambio poblacional, así como al proceso integratorio de organizaciones supranacionales y al reacomodo de

bloques económicos internacionales. Todo ello tiene lugar en la dinámica mundial y repercute en los diferentes países, según su etapa de desarrollo.

Los aprendizajes allegados fuera del ámbito escolarizado áulico, que ahora se plantea reconocer desde la globalización económica y que de hecho es la propuesta tanto de la UNESCO como de la OCDE, siempre han existido porque son consustanciales a la existencia humana. Son adquiridos a lo largo del ciclo vital como resultado de la interacción entre los conocimientos obtenidos escolarizadamente, las vivencias y sistemas de creencias personales y sociales, el autodidactismo, la experiencia laboral, las prácticas culturales, y ahora con más intensidad por la influencia de los medios de comunicación y el uso de nuevas tecnologías. Las personas ponen en marcha su acopio de aprendizajes en sus vidas cotidianas al resolver desafíos y conflictos de su entorno personal, familiar, comunitario, laboral y ciudadano. Es decir, esos aprendizajes existen en acto y son acumulativos, tienen lugar en contextos específicos y, lo siguiente es muy importante, ahora se impone como relevante y pertinente destacar una de sus características: la portabilidad.

Ahora bien, el Estado nacional se reserva el derecho de reconocer y desconocer los capitales habidos en sus sociedades, en el más clásico sentido bourdiano: lógica que podría admitir parangón con el adentro / afuera, permitido / no permitido, incluido / excluido del discurso bourdiano. Si se parte de esta simple lógica, podría decirse que el Estado a través de sus gobiernos y los cursos de acción de éste, requiere reconocer esta suerte de subcapital de aprendizajes –portado por las personas- para que interactúen, ahora sí, de manera institucionalizada con los capitales social, cultural y simbólico y, preponderantemente, con el económico. En los años venideros, los escenarios públicos de los países podrían ver cómo ese subcapital ya portado por las personas será reorientado en diferentes gradaciones para ser reconocido oficialmente asegurándose, así, su portabilidad y uso en el entorno propio e inicial de las personas o, de acuerdo a las tendencias demográficas, en entornos ajenos.

c. Propuestas de organismos internacionales

Por lo anterior, como pudo verse en el capítulo segundo de la investigación, la necesidad y posibilidad de reconocer los aprendizajes no formales e informales ocupa un lugar destacado en el discurso de organismos internacionales, como la UNESCO, que habla de educación a lo largo de la vida, y la OCDE, que habla de aprendizajes a lo largo de la vida.

En ese sentido, no es fortuito que la UNESCO se refiera más bien a la educación y la OCDE, a los aprendizajes, como tampoco lo es que la primera institución que está presente en casi todos los países del mundo, destine gran parte de sus estudios sobre educación no formal e informal a países de bajo desarrollo y con muy alta necesidad de educación, misma que difícilmente puede impartirse en su mundo escolarizado dada su condición económica precaria; mientras que el otro organismo, cuyos miembros originales son los países con muy alto desarrollo humano con tendencia a incluir países con desarrollo humano alto, entre los cuales se encuentra México, hable más bien de aprendizajes, dado que en sus países actualmente miembros sí es posible hablar de acumulación de aprendizajes, en grados diferentes, y porque los países desarrollados necesitan conocer los aprendizajes que portan las personas que migran a ellos, para poder incluirlos en trabajos dentro de sus economías nacionales.

En todo caso, se haga referencia a educación o bien a aprendizajes formales, no formales e informales, hay otro concepto incorporado en casi todos los discursos de organismos internacionales, de autores reconocidos, de geometrías políticas de diferente orientación: el de la educación / aprendizajes a lo largo de la vida. En varios casos, la UNESCO añade “a lo ancho y largo de la vida”.

En el análisis de la OCDE, el concepto de ALV aparece asociado con la propuesta del establecimiento de marcos nacionales de calificaciones / cualificaciones, en los cuales tiene lugar el libre desplazamiento de los estudiantes entre las diversas modalidades educativas y en diferentes edades de sus vidas, debido a que puede articular el sistema educativo con el mundo laboral. No obstante, todavía son pocos los países miembros de

ese organismo que cuentan con un sistema consolidado⁸¹, pero lo que sí es una realidad es que hay una tendencia orientada hacia su instalación y operación.

En relación con el ALV / ELV, el argumento recurrente de ambos organismos es que en la actualidad los trabajos ya no son para siempre por lo que la probabilidad indica que las personas tendrán varios trabajos a lo largo de su vida laboral, espectro que ahora se alarga a más años de trabajo y más años de edad cumplidos para acceder a regímenes jubilatorios. Además, añade el argumento, la formación obtenida en la educación formal de los primeros años del ciclo vital ya no es suficiente para interactuar en el mundo contemporáneo, contando el indicador de la esperanza de vida al nacer, por lo que se hace necesaria la educación y los aprendizajes a lo largo de la vida como nuevo paradigma.

Si bien es cierto que los planteamientos de la UNESCO y la OCDE incluyen aspectos relacionados con la calidad de vida de las personas, la vida ciudadana en sociedad, el disfrute de los tiempos de ocio y la promoción cultural, entre otros varios, la centralidad de los enfoques de la ELV y del ALV está orientada hacia el mundo laboral, hacia la visibilidad de quién tiene competencia para hacer qué, en dónde y por cuánto tiempo en el mercado laboral. Así, podría decirse que es en esa centralidad donde ambos discursos reflejan el interés hegemónico que a continuación se menciona.

d. El sistema mundial capitalista como telón de fondo, el ciclo vital de las personas y el paradigma del aprendizaje a lo largo de la vida

Ante la propuesta de reconocer los aprendizajes no formales e informales, se podría recuperar la pregunta ¿por qué hasta recientemente tiene lugar esa iniciativa?

En el segundo capítulo se relacionó la propensión al ALV con datos seleccionados procedentes del PNUD en su *Informe sobre Desarrollo Humano 2010* relativos a:

Australia, Canadá, Dinamarca y Noruega, por ejemplo, tienen robustos sistemas nacionales de las cualificaciones. Otros países trabajan en ese esfuerzo, como lo es el caso de España, que ya lo tiene establecido y está en fase de implementación. Por otra parte, puede resultar ilustrativo mencionar que el organigrama del ministerio de educación de España cuenta con una subdirección de educación a lo largo de la vida.

grupos de países desarrollados, en desarrollo y menos desarrollados, así como las tendencias demográficas y las diferentes situaciones educativas según cada grupo.

Como resultado de esa exposición, se pudo observar que los países desarrollados enfrentan en la actualidad dos grandes desafíos, entre muchos otros, indicados anteriormente: el envejecimiento de sus poblaciones con poca probabilidad de renovación en los lustros inmediatos y la presencia de grandes contingentes de personas provenientes de países en desarrollo y de muy bajo desarrollo, con bajos niveles educativos. En particular, también se expusieron las cifras de la región latinoamericana, considerada actualmente como una de las más desiguales del mundo.

Tras presentar las cifras por grupos de países y de la comparación entre ellas, podría señalarse que reflejan la dinámica en la que el sistema capitalista se encuentra actualmente. De tal manera, con base en la teoría de Wallerstein, es posible distinguir tres tipos de zonas desiguales y polarizadas (Tabla 6, capítulo segundo):

- (i) Zona central, constituida por los países desarrollados miembros de la OCDE y no miembros, con un promedio de Índice de Desarrollo Humano 2010, IDH, de 0.862;
- (ii) Zona semiperiférica, integrada por los países en desarrollo, donde entran los países Árabes, de Asia Oriental y el Pacífico, Europa y Asia Central, América Latina y El Caribe, Asia Meridional y África Subsahariana, con un promedio de IDH de 0.590; y
- (iii) Zona periférica, representada por el resto de los países (Anexo 1), cuyo IDH promedio es de 0.386.

Podría ser ilustrativo ejemplificar con países de cada zona: en la central, aparece Noruega que ocupa el primer sitio de IDH, con 0.862; en la semiperiférica, se encuentra México con el lugar 56, con IDH de 0.750; y en la periférica, se ubica Zimbabwe con el último lugar, el 169, con 0.140 de IDH. Habría que recordar que, en la perspectiva wallersteiniana, en las zonas semiperiféricas hay países fuertes y débiles.

Al seguir a Wallerstein, es posible decir que el intercambio mercantil entre las tres zonas es desigual y el desempeño del mercado laboral beneficia permanentemente a la

zona central en detrimento de las zonas semiperiféricas y periféricas. En un nivel de agregación mayor, el autor sostiene que a lo largo de la historia del capitalismo, han habido tres diferentes hegemonías –la holandesa, siglo 17; la inglesa, siglo 19; y la estadounidense, siglo 20, donde la potencia saliente queda como aliada subordinada de la socia dominante-, y en la actualidad se estaría asistiendo a la conformación de una nueva: la europea occidental basada en su unión y sus nuevos integrantes.

Con ciclos de 50 a 60 años aproximadamente, puede indicarse que el sistema capitalista *grosso modo* ordena y fomenta altas y bajas coyunturales: en el primer caso, se registran avances económicos, incrementos en inversión, salarios reales y comercio, así como el estímulo ascendente en la movilidad social; para luego, entrar en el segundo caso, cuando se invierte la tendencia de todos esos factores.

En este orden de ideas, podría decirse que en el marco de ese acontecer capitalista tiene lugar la propuesta para canalizar la dinámica sociodemográfica expuesta en el capítulo segundo, que pretende empatar las demandas del mundo laboral actual con el capital humano: la propuesta de las competencias laborales, así como su visibilidad a través de la certificación de normas técnicas orientadas a ese fin. Por ello, es posible entender que el tema del enfoque por competencias (EPC) suscita grandes controversias.

No obstante la dinámica del sistema capitalista global, es posible decir que ante una propuesta hegemónica que como recomendación pretenda ser instalada en países como México, puede haber tres tipos generales de respuesta. La primera, ser desechada por no resultar afín a los intereses nacionales; segunda, puede ser parcialmente aceptada y, de manera táctica, adaptada para fines públicos de beneficio social; o tercera, puede rescatarse su idea fundacional en caso de considerarse oportuna y pertinente. En este orden de ideas, es así que ahora, con todas las debilidades imputables, América Latina tiene, por ejemplo, derechos constitucionales que se han basado en premisas constitucionales de otros países y modelado gradualmente por ópticas locales; de igual manera sus sistemas educativos guardan cierta correspondencia con los de otros países.

En todo caso, un aspecto importante, entre otros, radica en el tipo de ideología que tenga un gobierno electo por la vía democrática porque con base en ella se diseñan e implementan políticas públicas. De ahí que la formación de ciudadanía sea fundamental

y debería constituirse como el punto de partida para las políticas públicas con enfoque de derechos.

Sin embargo, en un ciclo de vida del sistema capitalista, que se dijo líneas arriba dura 60 años aproximadamente, coexisten diversas tendencias políticas, sociales, culturales, ideológicas, tecnológicas, institucionales, organizacionales, expresadas en la vida de los países y en su relación con otros. Y, a su vez, en la vida de los países, en contextos específicos, tiene lugar el ciclo vital de las personas que ahí viven, con duración diferente a los ciclos sistémicos del capitalismo, que ejercen su ciudadanía en la medida en que sus circunstancias personales, sociales, intereses y, sobre todo, los arreglos institucionales se los permiten. En este contexto es donde los gobiernos actúan y, también, es en este contexto donde la centralidad la ocupan los arreglos institucionales que se puedan lograr.

En particular, el paradigma del ALV es tan abarcativo que en el espacio latinoamericano se ha abierto la discusión sobre él, a partir del reconocimiento de un punto común de arranque: en esta región con gran desigualdad social, el derecho a la educación no cuenta con el entorno fáctico para su ejercicio, es decir, se trata de un derecho apenas ejercible. Además, el rezago educativo, más allá de los límites que oficialmente lo definen, no únicamente ha aumentado sino que también se ha extendido a los sectores medios de la población, que antes podían tener movilidad social. Por ello, no es casual, se reitera, que cada vez se fortalezca más la idea y propuesta de las políticas públicas con enfoque de derechos en la región.

El paradigma del ALV también ha encontrado reverberación en estudios autorales y éstos, como reflujo, lo han realimentado. Autores respetables abordan cada vez más el paradigma, en el cual no es posible evitar la relevancia de un tema que ha generado gran controversia, tanto teórica como práctica: el de las competencias en la educación y en el trabajo y, desde luego, su incorporación temprana en el mundo escolarizado para su proyección futura.

El espacio nacional no es la excepción. Por el contrario, el Sistema Educativo Nacional Escolarizado ha visto la inclusión secuencial de las competencias, no sin generar amplias discusiones, como una propuesta mediante la cual ese sistema pretende

oxigenarse y ofrecer el planteamiento de que con su integración la calidad educativa mejoraría, redundando en la formación del estudiante, a fin de que en su vida futura como persona, en familia y en sociedad, así como en los planos ciudadano, cultural y ambiental y, debe subrayarse, en su vida laboral, pueda manejarse asertivamente y acorde a los desafíos contextuales. Lo importante, en todo caso, es que esa nueva propuesta no enmascare las grandes deficiencias del sistema educativo actual y se trate, una vez más, de una propuesta cíclica, fallida desde su inicio.

En suma, la propuesta hegemónica actual es evidenciar las competencias de la fuerza laboral para su uso estratégico en sociodemografía y economía. No obstante, lo anterior no resta importancia al enfoque de las competencias, ni a la educación a lo largo de la vida y, tampoco, al reconocimiento de conocimientos adquiridos por autodidactismo y/o experiencia laboral.

e. Contexto nacional previo a la aparición del A286

No obstante la oferta esperanzadora de la educación con enfoque por competencias, las cifras presentadas en los capítulos primero, tercero y la primera parte del cuarto advierten una realidad estructural problemática que puede ser sintetizada de la manera siguiente. En los últimos setenta años, de 1940 a 2010, se ha registrado un enorme crecimiento demográfico, manifestado en mayor número de individuos viviendo cada vez más en espacios urbanos⁸², con dos dinámicas en materia de educación: un mayor porcentaje de alfabetización logrado a lo largo de ese periodo, pero con una desventaja desmesurada expresada en rezago educativo, en el cual actualmente se encuentra cerca de la mitad de la población mexicana de 15 años de edad y más.

A partir de esa realidad estructural, los gobiernos federales tomaron diferentes medidas para abordarla: la emisión de varias leyes que determinaron la creación de instituciones públicas para atender el rezago educativo. Así, en veinte años, entre 1980 y 2000, aparece el INEA y varias opciones de educación técnica y vocacional en el nivel medio-superior con la cualidad de certificación terminal y el CONOCER, institución que se

⁸² Esos espacios pueden ser las grandes ciudades, las medianas o las pequeñas, incluso las aisladas, pero con características urbanas o con tendencia urbanizante.

encargaría de operar dos sistemas relacionados con las competencias laborales, el normalizado y el de certificación.

Con este escenario institucional, los gobiernos consideraron que podría operacionalizarse la propuesta de la Ley Federal de Educación de 1973 en el sentido de crear un sistema federal de certificación de conocimientos para la acreditación del saber demostrado, mientras que la Ley General de Educación de 1993 propuso como vía legal la expedición de un acuerdo secretarial para darle cauce. A finales del año 2000, en las postrimerías de la administración zedillista, se publicó el Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública para acreditar ese tipo de saber referido al Sistema Educativo Nacional Escolarizado.

Al mismo tiempo, entre 1995 y 2010, ese sistema evidenció una nueva dinámica sociodemográfica: si bien es cierto que la primaria y la secundaria, que junto con el preescolar integran el nivel de educación básica, contaron con el número de estudiantes más voluminoso del propio sistema, se observó que la matrícula ha crecido poco si se le compara con el alto aumento de la matrícula, también en ese periodo, de los niveles medio-superior y superior. Igualmente, pudo apreciarse que en cuanto sostenimiento, el número de instituciones privadas que imparten educación se incrementó notablemente.

Además, en México hay un punto de intersección entre el protagonismo que ahora ocupan la educación media-superior y la superior y el robustecimiento de los grupos de población mayores a los 30 años de edad, mismos que relacionados con la esperanza de vida al nacer de la población, que es de 76 años de edad, podrían justificar que la propuesta de educación / aprendizaje a lo largo de la vida es necesaria, que podría ser oportuno hacerla sustentable, pero únicamente sería plausible si es definida por y para mexicanos, con aportes de amplios sectores de la población, y con base en una sólida educación escolarizada adquirida desde los primeros años de la infancia.

f. Hipótesis de trabajo y pregunta de investigación

El supuesto de la presente investigación se definió en los términos siguientes:

En México, la *acreditación de conocimientos adquiridos por experiencia laboral y/o autodidactismo*, por la vía del Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública ha sido incremental (Lindblom, 1979) porque hay obstáculos de insuficiencia institucional que no han permitido que lo previsto en su marco jurídico se realice cabalmente. Estos problemas pueden provocar que el futuro de este tipo de políticas públicas de nivelación social sea incipiente e incierto.

Esta hipótesis se asocia a la pregunta que dio origen a la propia investigación: ¿Cuáles fueron los aciertos, alcances y límites del A286 en México, de 2000 a 2008?

A la luz de la pregunta central que motivó el desarrollo de la investigación podría despejarse la hipótesis de trabajo. En abono de ambas es posible argumentar lo siguiente:

Puede afirmarse que el mayor acierto del A286 está en la fortaleza de su diseño jurídico. El carácter comprensivo de su propuesta para acreditar conocimientos adquiridos por autodidactismo y/ o experiencia laboral, podría abrir la pauta para abordar el rezago educativo y la ineficiencia terminal en tanto que abarca dos grandes conjuntos de posibilidades: uno referido al ámbito académico y el otro al mundo laboral, con la posibilidad de juego recíproco. Incluso, esa característica de comprensividad puede otorgarle rasgos estratégicos y colocarlo como instrumento prospectivo. No obstante, el diseño jurídico del A286 no explicita las características que deben reunir las instituciones evaluadoras y, por las razones explicadas en su momento, esta es una omisión problemática que podría ser solucionada con la emisión de un acuerdo modificadorio.

El alcance logrado en los ocho años está vinculado al desempeño de los actores participantes en las dos vías de acreditación y refleja, nítidamente, lo que los arreglos institucionales pudieron alcanzar. La capacidad de la autoridad pública fue desafiada en

el caso de la controversia, no prevista mínimamente, con los Colegios de Profesionistas respecto a las licenciaturas-286, así como la capacidad de CENEVAL para establecer conjuntamente con ellos las condiciones mínimas aceptables para el procedimiento de evaluación. La resolución de la controversia, dos años después de suscitarse, es la base del alcance. Sin embargo, esa controversia en particular pudo haberse evitado si la autoridad pública hubiera tenido una inicial visión incluyente. Así, fue un trayecto complicado, conflictivo, que tras una serie de acciones de negociación y de acuerdos pudo resolverse, lo cual retrasó el proceso de institucionalización de las licenciaturas-286, pero adquirió solidez al contar con la colaboración de los Colegios de Profesionistas. Sin embargo, el otro lado que afianzaría ese proceso se conoce poco, más bien casi nada: el mundo de los sustentantes.

En cuanto a los resultados de los procedimientos implementados, en relación con el bachillerato-286 puede mencionarse que su visibilidad y sostenibilidad se mantuvieron no obstante que la acreditación fue baja: en el periodo de estudio, de un total de 212 mil 321 personas que se presentaron el día de la evaluación global, acreditaron 77 mil 660, es decir, el 36.58 por ciento. El registro estuvo centrado en el Distrito Federal en 43 por ciento. Puede deducirse que las personas encontraron no solo cierto *sentido* al participar en la acreditación del bachillerato-286, sino que el *sentido* fue sinérgico, percibido así por el número creciente de participantes, a pesar de lo poco variable de la tasa de acreditación.

También respecto al bachillerato-286, es posible señalar que las decisiones incrementales auspiciaron su sostenibilidad: inicialmente se realizó la prueba piloto que sirvió de monitoreo no solo sobre la demanda sino sobre el flujo del procedimiento. Las pruebas anuales de 2002 y 2003 permitieron observar la dificultad implementaria de la tercera fase, la entrevista del sustentante con los sinodales, misma que fue eliminada. De 2004 a 2007 hubo dos periodos de acreditación por año y en 2008, tres. En 2006 se bajó la edad mínima de participación del sustentante, de 25 a 21 años. En la segunda aplicación de 2007 se introdujo el ESoCaT. Esas decisiones, entre otras, otorgaron flexibilidad incremental al bachillerato-286, lo cual redundó en contar con más personas inscritas en cada periodo de acreditación y, esas decisiones fueron tomadas al interior

del Grupo de Trabajo del Bachillerato-286 que sesionó continuamente por cerca de ocho años.

Sin embargo, en el caso del bachillerato-286 --donde la visibilidad y la demanda son las cualidades punteras que más han robustecido el proceso de institucionalización del A286--, se conocen solo las cifras de personas acreditadas y no acreditadas por periodo y por entidad federativa. Es posible decir que la siguiente oportunidad de valor táctico no ha sido aprovechada: el único contacto presencial entre la instancia evaluadora y el sustentante es el día de la aplicación de la evaluación global. En esa ocasión, el candidato podría responder un cuestionario de salida. Junto con la encuesta que el sustentante responde en línea al momento de inscribirse, ese cuestionario de salida proporcionaría a la SEP y al CENEVAL información estratégica para la evaluación, vélgase, del proceso de evaluación y para la subsecuente toma de decisiones.

En lo que concierne a las licenciaturas-286, su modelo de acreditación es más extendido en el tiempo que el del bachillerato-286. El porcentaje de acreditación alcanzó únicamente la décima parte de los candidatos inscritos: de 13 mil 071 personas registradas se titularon un mil 359, con una concentración en el Distrito Federal de 59.60 por ciento. Si bien es cierto que la DG AIR de la SEP pudo obtener cierta información relativa a los participantes de las licenciaturas-286 que lograron titularse, expuesta en el capítulo cuarto, el conocimiento es acaso mínimo. Se desconoce qué trayectoria siguió después el poco más del diez por ciento que obtuvo el título y cédula profesionales y no se sabe absolutamente nada de la trayectoria de las personas que reunieron los requisitos para inscribirse: si presentaron o no el EGEL, si lo aprobaron o no, y de quienes sí lo aprobaron se desconoce lo que sucedió después. Hay nulo conocimiento de la opinión de los sustentantes sobre cada fase del proceso de evaluación y sobre la experiencia de participar en él.

Las licenciaturas-286 tuvieron una tendencia ascendente en el registro de las personas tituladas entre 2000 y 2003 para luego decrecer de 2004 a 2007. En el primer año se estableció el mayor número de licenciaturas, 21 de un total de 27 en el periodo de estudio. En 2003 se publicó el A328 que es el resultado de las negociaciones graduales habidas entre la autoridad pública y los Colegios de Profesionistas, mismas que duraron poco más de dos años. Sin embargo, a partir de 2004 se inició la tendencia a la baja en el

registro de personas tituladas. Por no contar con la información suficiente, no es posible determinar si la normatividad del A328 desalentó la titulación; sin embargo, podría ser una suposición.

Por lo hasta aquí expuesto, puede indicarse que a pesar de que el A286 pudo ser un curso de acción transexenal, al mantenerse por cerca de dos regímenes del panismo, la acreditación de conocimientos adquiridos por autodidactismo y/o experiencia laboral no se ha consolidado en el país, podría afirmarse que se encuentra en la fase inicial de su institucionalización frente al Sistema Educativo Nacional Escolarizado que se encuentra ampliamente institucionalizado y que es el referente educativo obligado.

Por lo que respecta a acciones de evaluación, al A286 le faltó el diseño de evaluación integral, es decir, desde el principio no se consideró la conformación de una base de datos para ser alimentada con información de los sustentantes, de manera integral, sistemática y obligatoria y en la cual pudiera basarse la toma de decisiones. A diferencia del grupo de trabajo del bachillerato-286 que sesionó mensualmente por convocatoria de la SEP por cerca de ocho años, donde tenía lugar una suerte de evaluación concomitante, las licenciaturas-286 no contaron con un recurso similar a ese. Por su parte, al interior del CENEVAL funcionan comités de cada programa para el cual se desempeña como organismo evaluador, lo cual es relevante para fines intrainstitucionales pero insuficiente para fines públicos. Entonces, puede mencionarse que el diseño implementario careció de su instrumento evaluativo. A la fecha, como se dijo, el A286 no ha sido evaluado de manera oficial y comprensiva.

Asimismo, podría decirse que los límites del A286 están justamente en la capacidad real de las instituciones existentes que deberían brindar soporte a la implementación de sus dos procedimientos diferentes, el “general” y el “especial”. En otros términos, por un lado, la falta de solidez institucional del CONOCER, en el periodo que corre del año 2000 al 2008, inhibió el diseño y la puesta en marcha de acreditaciones que podrían haber prosperado en el marco del procedimiento “especial”, referidas a la experiencia laboral, toda vez que no se pudo erigirse como interlocutor con capacidad de respuesta real. Y, por el otro, ambos procedimientos tampoco se descentralizaron ni fueron asumidos por las entidades federativas: a la fecha éstas no han instrumentado por ellas

mismos procedimientos locales sistemáticos de este tipo de acreditaciones, con base en sus necesidades regionales.

En este orden de ideas, los límites marcados por las incapacidades institucionales de respuesta real en tiempo real pueden causar que este tipo de propuestas, la del A286 en particular, y su implementación sean de carácter incremental, es decir, graduales. El rasgo incremental obedece, en este caso, no necesariamente a un cálculo estratégico bajo el cual se van administrando, proveyendo y utilizando los recursos según el juego de la implementación lo va requiriendo, sino más bien es incremental porque hasta el momento implementario emergen y se comprueban las capacidades o incapacidades institucionales de respuesta real. Esta precisión es clave para el estudio, diseño y desarrollo de políticas públicas en México. Asimismo, podría agregarse que el futuro de este tipo de políticas de nivelación social puede ser incipiente e incierto por la serie de insuficiencias antes expuestas.

Por lo hasta aquí expuesto, es posible mencionar que la propuesta de la Ley Federal de Educación de 1973 en el sentido de crear un sistema federal de certificación de conocimientos para la acreditación del saber demostrado, continúa siendo un desafío.

g. Información clave para la toma de decisiones y algunos desafíos

Los próximos gobiernos tendrán que considerar en la definición de su política social la información relacional entre el estado que guardan los grupos poblacionales, su educación y su actividad económica, en términos de trabajo digno, así como considerar que el bono demográfico es una oportunidad única frente a la cual es preciso establecer una agenda sistémica puntual. Algunos datos clave para tal fin podrían ser los siguientes.

En el año 2010, la situación de México reunió las características sociodemográficas siguientes, entre muchas otras: el grupo de edad puntero fue el de 30 a 64 años, con 37.2 por ciento y en edad laborable, en seguida se situó el de 15 a 29 años, con 26.4 por ciento y en edad de cursar la educación media-superior y superior, el tercer lugar lo ocupó el grupo de 5 a 14 años, con 19.6 por ciento y en edad de estudiar la educación

básica. La población alfabeta ascendió al 92.3 por ciento, el promedio de escolaridad fue de 8.6 por ciento, lo que significa tener inconcluso el nivel de educación secundaria. La eficiencia terminal de la primaria fue de 94.3 por ciento, la de secundaria de 81.6, la de bachillerato de 62.2, lo que manifiesta que a mayor nivel educativo mayor índice de deserción. El 58.53 por ciento de la población de 14 años de edad y más fue económicamente activo, del cual el 32.98 por ciento tenía certificado de secundaria, y el 66.89 por ciento era trabajador subordinado y remunerado, lo que podría reflejar que la tercera parte de la PEA finalizó la secundaria e inmediatamente después laboró como subordinado. Los certificados expedidos por CONOCER en cinco años, entre 1998 y 2003, evidenciaron que el nivel segundo de competencia laboral fue el puntero, seguido con gran diferencia por el nivel primero, lo que puede expresar que la fuerza laboral certificada por ese medio ocupó, preponderantemente, el nivel profesional básico ejecutable bajo supervisión. Asimismo, cerca de la mitad de la población de 15 años y más se encontró en rezago educativo.

Ello podría interpretarse así: en 2010, más de la tercera parte de la población tiene entre 30 y 64 años de edad y podría ser destinataria de ELV o bien población objetivo de procedimientos de acreditación de conocimientos adquiridos por autodidactismo y/o experiencia laboral. La cuarta parte de la población oscila entre 15 y 29 años de edad, para la cual la educación escolarizada debería robustecerse en los niveles medio-superior y superior; dado que la eficiencia terminal del bachillerato es de 62.2 por ciento se hacen necesarios más mecanismos de retención de la población matriculada, además de los ya existentes, así como asegurar su absorción por el nivel superior.

Como consecuencia, podría señalarse que uno de varios desafíos del Sistema Educativo Nacional Escolarizado es lograr que la población matriculada en el nivel básico culmine la secundaria y se asegure su absorción por el nivel medio-superior. También uno entre muchos, los gobiernos venideros enfrentarán el reto de qué atención se le brindará a la población de 15 años y más que actualmente se encuentra en rezago educativo.

Las iniciativas públicas como el A286 que generalmente son colocadas en la agenda institucional, es decir en el ámbito de competencia de la institución, tienen como desafío el vincularse con las agendas de otras instituciones con las cuales guardan correspondencia en temas, problemas y posibles resoluciones y, en un nivel más

comprendido, tienen el reto de articularse con la agenda sistémica. Estas asociaciones podrían asegurar a los cursos de acción públicos un margen mayor de viabilidad y de sustentabilidad a favor de los grupos más desprotegidos de la población y de los sectores medios ahora depauperados.

Así, el A286 tiene dos grandes desafíos: primero, inscribirse en esa red de política social al interior de la agenda sistémica y, una vez ahí colocado, desarrollar mayor directividad en el modelaje de procedimientos de acreditación orientados a poblaciones beneficiarias diferentes. Segundo, dejar de ser una opción de carácter mitigador, estigmatizada como una vía de segunda oportunidad, para convertirse en una alternativa complementaria, en la cual haya puentes de entrada y salida entre el sistema de educación formal y las acreditaciones de conocimientos adquiridos por autodidactismo y/o experiencia laboral.

En suma, es posible afirmar que la responsabilidad de diseñar e instrumentar una política social que pueda alterar el círculo vicioso del rezago educativo tendrá que contar con soportes laterales expresados, fundamentalmente, a partir de la formación de ciudadanía, desde la cual sean posibles las políticas públicas con enfoque de derechos, en estrecha relación con políticas económicas que puedan sustentarla.

En una nación con una ciudadanía precaria como lo es la mexicana, una de varias propuestas plausibles para el desarrollo de políticas públicas con enfoque de derechos es de corte laclauiano: habría que radicalizar la democracia extendiéndola a lo ancho y largo del país.

g. Propuestas

Es posible señalar que las acreditaciones del A286, además de otros, enfrentan siete grandes retos expresados en términos de diseño, población objetivo, instituciones participantes, descentralización, control y evaluación, investigación y de colocación en la estrategia educativa de la SEP. Así, las recomendaciones para encararlos podrían plantearse de la manera siguiente:

- (i) Diseño: normar los requisitos, atribuciones y responsabilidades por observar por la figura de “instancia evaluadora”. Estructurar una base de datos que de manera integral, sistemática y obligada sea alimentada a fin de apoyar la toma de decisiones. Estructurar un modelo de evaluación integral bajo los lineamientos de CONEVAL. Incorporar más perfiles de acreditación a través de los dos procedimientos, con fórmulas más diversificadas, es decir, con novedosos y plausibles modelos de acreditación, orientados a la interacción del mundo académico y el laboral;
- (ii) Población destinataria: auspiciar la participación de más personas en sus ofertas de acreditación;
- (iii) Instituciones participantes: fomentar la dinámica interinstitucional mediante el diálogo entre más instituciones que tengan capacidad instalada y de respuesta en tiempo real, así como explorar la posibilidad de incluir más organismos evaluadores, públicos y privados, únicamente si son sólidos y solventes. De no reunir las dos últimas cualidades, el A286 perdería la credibilidad lograda a lo largo de su institucionalización;
- (iv) Descentralización: promover que los estados de la República ejerzan su artículo 64, o el número articular que les corresponda según la ley estatal, por el que están facultados a reconocer los conocimientos autodidactas o los procedentes del mundo laboral y a expedir certificados oficiales. Asimismo, en este esfuerzo el CENEVAL podría plantearse si es acertado actualmente establecer o no sedes regionales;
- (v) Medidas de control y evaluación: establecer en la SEP un comité de control y evaluación para todas las licenciaturas, integrado por representantes de las instituciones que participan en los procedimientos de acreditación, con sesiones periódicas, capacidad de seguimiento de acciones, decisoria y evaluativa. En el caso del bachillerato, podrían retomarse las actividades del grupo de trabajo que antes sesionaba y otorgarle un nivel superior, de igual rango al del comité propuesto para las licenciaturas;

- (vi) Fomento a la investigación: reunir más información acerca de los participantes, no solo con la procedente del cuestionario de ingreso a los procedimientos de acreditación, sino con la que podría ser recabada a través de un cuestionario de salida aplicado cuando el sustentante finaliza la evaluación del bachillerato-286; en el caso de las licenciaturas-286, mediante varios cuestionarios levantados en diferentes fases del proceso de acreditación. Los datos recabados deben ser procesados e informados sistemática, oportuna y obligadamente, como se planteó en (i). Además, es importante realizar estudios organizacionales de los procedimientos, con el objeto de mejorar el flujo procedimental; así como estudios longitudinales muestra de los sustentantes, tanto de los que acreditan como de los que no acreditan, porque con esa información podría medirse el impacto real que tiene el A286 en las personas que se acercan a participar en él. Igualmente, la investigación sobre la educación / aprendizajes formales, no formales e informales podría ser propiciada por instituciones académicas, públicas y privadas; y

- (vii) Diseño de estrategias en el sector educativo: incluir las acreditaciones por la vía del A286 como parte integral de la estrategia de la SEP en dos rubros: en el combate al rezago educativo y en el libre tránsito de los educandos y no educandos por el Sistema Educativo Nacional, lo que implica la idea y construcción de un referente nacional de acreditaciones y equivalencias, desde las diversas realidades del país y con el concurso de diferentes actores públicos y privados y de la ciudadanía, cuyos inicios pueden ser encontrados en el INEA, los centros de educación para el trabajo, el CONOCER y el A286.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2003a), "Estudio introductorio", en: *El estudio de las políticas públicas*, tomo 1, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

_____ (2003b), "Estudio introductorio", en: *La hechura de las políticas*, tomo 2, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

_____ (2003c), "Estudio introductorio", en: *Problemas públicos y agenda de gobierno*, tomo 3, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

_____ (2003d), "Estudio introductorio", en: *La implementación de las políticas*, tomo 4, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

Aguirre Rojas, Carlos Antonio (2007), *Immanuel Wallerstein, crítica del sistema-mundo capitalista*, Era, México, D. F.

Allison, Graham T. (1969), "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en: Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *La hechura de las políticas*, tomo 2, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F., 2003.

Álvarez Medina, Lourdes y Claudia de la O Pérez (2005), *Evaluación y certificación de competencias laborales en México. El caso de las dependencias del gobierno federal*, Revista de la Facultad de Contaduría y Administración, núm.216, mayo-agosto, UNAM, México, D. F.

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES (2008), *Evaluación, certificación y acreditación en la educación superior de México. Hacia la integración del Subsistema para Evaluar la Educación Superior (SEES)*, 24 octubre, México, D. F.

Banco Mundial (2003), *Aprendizaje permanente en la economía global del conocimiento. Desafíos para los países en desarrollo*, Alfaomega, Colombia.

Bardach, Eugene (1998), "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en: Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, tomo 3, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F., 2003.

_____ (2008), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa y CIDE, México, D. F.

Barrón Tirado, Concepción (2009), "La educación basada en competencias en el marco de los procesos de globalización", en: Valle Flores, Ángeles, (coord.), *Formación en competencias y certificación profesional*, IISUE, UNAM, México, D. F.

Berger, Peter L. y Thomas Luckmann (1991), *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires.

Berman, Paul (1978), "El estudio de la macro y micro-implementación", en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *La implementación de las políticas*, tomo 4, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F., 2003.

Bolívar, Antonio, Jesús Domingo y Manuel Fernández (2001), *La investigación biográfico-narrativa en educación. Enfoque y metodología*, La Muralla, Madrid.

Boutin, Gérald y Louise Julien (2000), *Los límites del enfoque por competencias*, en: 2001 Educación, revista de educación moderna para una sociedad democrática, núm. 178, marzo 2010, México, D. F.

Bouzas Lorenzo, Ramón (2005), *Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque*, RIPS, Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, año/vol. 4, número 2, Universidad de Santiago de Compostela.

Brunet Ignasi y Ángel Belzunegui (2003), *Flexibilidad y formación. Una crítica sociológica al discurso de las competencias*, Icaria, Barcelona.

Cardozo Brum, Myriam Irma (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

Casar, María Amparo y Claudia Maldonado (2010), “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones”, en: Merino, Mauricio, et. al., *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, FCE y CIDE, México, D. F.

Cejudo, Guillermo M. (2010), “Discurso y políticas públicas, enfoque constructivista”, en: Merino, Mauricio, et. al., *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, FCE y CIDE, México, D. F.

Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C., CENEVAL, (2004), *Estatuto*, 26 enero, México, D. F.

Cobb, Roger W. y Charles D. Elder (1986), *Participación en política americana*, Noema, México, D. F.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2010), “Capítulo IV. Las brechas sociales por cerrar”, en: *Informe CEPAL 2010*.

Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, CONEVyT- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, INEA (2006), *Revisión temática sobre Reconocimiento de Aprendizajes No Formales e Informales, Reporte de País, México*, documento elaborado como parte del trabajo colaborativo con la OCDE, México, D. F.

Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral, CONOCER (2011), *Presentación institucional, 2º trimestre 2011*, México, D. F.

Consejo Nacional de Población, CONAPO (2003-2004), *Informe de Ejecución 2003-2004 del Programa Nacional de Población 2001-2006*, México, D. F.

Colina Escalante, Alicia y Raúl Osorio Madrid (2004), *Los agentes de la investigación educativa en México. Capitales y habitus*, UNAM y Plaza y Valdés, México, D. F.

Colom, Antoni J. y Emilia Domínguez (1997), *Introducción a la política de la educación*, Ariel Educación, Barcelona.

Cuadrado Esclapez, Toni (2008), *La enseñanza que no se ve. Educación informal en el siglo XXI*, Narcea, Madrid.

Cunill Grau, Nuria (2010), *Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública*, Revista Reforma y Democracia, CLAD, núm. 46, febrero.

Davenport, Thomas O. (1999), *Capital humano. Creando ventajas competitivas a través de las personas*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona.

Díaz Barriga Arceo, Frida (2006), *Enseñanza situada: vínculo entre la escuela y la vida*, McGraw Hill, México, D. F.

Diario Oficial de la Federación, *Ley Orgánica de la Educación Pública*, 23 enero 1942.

_____, *Ley Federal de Educación*, 29 noviembre 1973.

_____, *Ley General de Educación*, 13 julio 1993.

_____, *Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública*, 30 octubre 2000.

_____, *Acuerdo 328 de la Secretaría de Educación Pública*, 30 julio 2003.

- _____, *Acuerdo 379 de la Secretaría de Educación Pública*, 24 febrero 2006.
- _____, 22 febrero 2002, 21 octubre 2005, 11 enero 2007, 18 noviembre 2009.
- Fraga, Gabino (1999), *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, D. F.
- Feito Alonso, Rafael (2009), “De las competencias básicas al currículo integrado”, en: *Competencias en educación básica: un cambio hacia la reforma*, Secretaría de Educación Pública, México, D. F.
- Freire, Paulo (2010), *Cartas a quien pretende enseñar*, Siglo XXI, México, D. F.
- García Aretio, Lorenzo, Marta Ruiz Corbella y Miriam García Blanco (2009), *Claves para la educación. Actores, agentes y escenarios en la sociedad actual*, Narcea-UNED, Madrid.
- García-Huidobro, Juan Eduardo (1992), “Los cambios en las concepciones actuales de la educación de adultos”, en: *Antología. Lecturas para la Educación de los Adultos. Aportes de fin de siglo*, Tomo II, Noriega, México, D. F., 2000.
- Gundermann Kröll, Hans (2008), “El método de los estudios de caso”, en: Tarrés, María Luisa (coord.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, FLACSO, El Colegio de México y Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.
- Gutiérrez Serrano, Norma Georgina (2009), “Comunidades especializadas en investigación educativa y producción de conocimiento” en: Gutiérrez Serrano, Norma Georgina, (coord.), *Redes, comunidades, grupos y trabajo entre pares en la Investigación Educativa*, Plaza y Valdés, México, D. F.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Estadística, INEGI / Dirección General de Estadística, *Sexto Censo de Población 1940*, México, D. F.
- _____ / Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística (1972), *Noveno Censo General de Población 1970*, México, D. F.
- _____ (2001), *Indicadores sociodemográficos de México, 1930-2000*, México, D. F.
- _____ (2005), *II Censo de Población y Vivienda 2005, Estados Unidos Mexicanos*, México, D. F.
- _____ (2011a), *Anuario de los Estados Unidos Mexicanos 2010*, México, D. F.
- _____ (2011b), *Censo de Población y Vivienda 2010, Estados Unidos Mexicanos*, México, D. F.
- _____ (2011c), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. Recuperada de Portal electrónico del INEGI, fecha de consulta: 20 abril 2011.
- _____ (2011d), *Panorama Sociodemográfico de México, Censo de Población y Vivienda 2010*. Recuperado de Portal electrónico del INEGI, fecha de consulta: 22 julio 2011.
- Instituto Nacional de las Cualificaciones, INCUAL (2008a), *Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales*, Ministerio de Educación y Ciencia, Gobierno de España, Madrid.
- _____ (2008b), *Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional*, Ministerio de Educación y Ciencia, Gobierno de España, Madrid.
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, INEA (2011a), *Estimaciones del rezago de la población de 15 años y más en Educación Básica, 1999-2010*, fecha de consulta en el portal electrónico INEA: 22 julio 2011.

_____ (2011b), *Rezago de la población de 15 años y más en Educación Básica, Información del Censo de Población y Vivienda 2010*, fecha de consulta en el portal electrónico INEA: 22 julio 2011.

Gago Huguet, Antonio (2000), El CENEVAL y la evaluación externa de la educación en México, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, en Redalyc, noviembre, vol. 2, núm. 2, México, D. F.

Gimeno Sacristán, José (2009), *Educación por competencias, ¿qué hay de nuevo?*, Morata, Madrid.

Jepperson, Ronald L. (1999), "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo" en: Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Jordan, Bill (2008), *Welfare and well-being. Social value in public policy*, Policy Press, Universidad de Bristol, Bristol.

Labastida Martín del Campo, Julio (2009), *Los cambios en la sociedad mexicana: la población y la economía de México (1940-2005)*, IIS-UNAM, México, D. F.

Landau, Martin (1977), "El ámbito propio de las políticas públicas", en: Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, tomo 1, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F., 2003.

Latapí, Pablo (1994), *La investigación educativa en México*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Lerner, Bertha (2009), *Banco Mundial. Modelo de desarrollo y propuesta educativa (1980-2006)*, Bonilla-Artigas e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, D. F.

Lindblom, Charles E. (1979), "Todavía tratando de salir del paso", en: Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *La hechura de las políticas*, tomo 2, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

Longworth, Norman (2005), *El aprendizaje a lo largo de la vida en la práctica. Transformar la educación en el siglo XXI*, Paidós, Barcelona.

López-Barajas Zayas, Emilio (2009), *El paradigma de la educación continua*, Narcea-UNED, Madrid.

Lourau, René (2007), *El análisis institucional*, Amorrortu, Buenos Aires.

Lukas, J. F. y K. Santiago (2009), *Evaluación educativa*, Alianza, Madrid.

Martínez y Martínez, Pedro (2001), "Política social y gobernabilidad" en: Penso D'Albenzio, Cristina e Isabel Font Playán (coords.), *Políticas sociales y nuevos actores*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)- Azcapotzalco, México, D. F.

Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

Moreno Salazar, Pedro H., (1993), *Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas*, en: *Revista del Instituto Nacional de Administración Pública*, número 83, México, D. F.

Nohlen, Dieter (2006), *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, Siglo XXI, México, D. F.

North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Observatorio Ciudadano de la Educación (2002), *El CONEVyT: ¿propuesta educativa o más burocracia?*, 23 de febrero, México, D. F.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, UNESCO (1990), *Declaración Mundial de Educación para Todos*.

_____ (1997), “International Standard Classification of Education (ISED)”, en: *Non-formal Education Management Information System (NFE-MIS) Handbook*, París, 2005.

_____ (2005), *Hacia las sociedades del conocimiento*.

_____ (2006), *Literacy for Life, EFA Global monitoring Report*, París.

_____ (2008), *Educación para todos en 2015, ¿Alcanzaremos la meta? Informe de seguimiento de la EPT en el mundo*, París.

Organización Internacional para las Migraciones, OIM (2010), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio*, Ginebra.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2004), *Lifelong Learning, Policy Brief*, París.

_____ (2005), *The Definition and Selection of Key Competences (DeSeCo), Executive Summary*, París.

_____ (2007a), *Propositions for a Typology of Recognition Systems*, Third Meeting of National Representatives and International Organisations, 2 y 3 de octubre, Austria.

_____ (2007b), *Recognition of Non-Formal and Informal Learning: Country Note for Mexico*, París.

_____ (2008), *Sistemas de cualificaciones. Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida*, edición en español por el Instituto Nacional de las Cualificaciones del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte de España, Madrid.

_____ (2011), portal, consulta hecha el 25 de febrero.

Parsons, Wayne (2009), *Políticas públicas*, Flacso y Miño y Dávila, México, D. F.

Pérez Gómez, Ángel I. (2009), “¿Competencias o pensamiento práctico? La construcción de los significados de representación y acción”, en: Gimeno Sacristán, José, *Educación por competencias, ¿qué hay de nuevo?*, Morata, Madrid.

Perrenoud, Philippe (2008), *Construir las competencias, ¿es darle la espalda a los saberes?*, en: 2001 Educación, revista de educación moderna para una sociedad democrática, núm. 178, marzo 2010, México, D. F.

Peters, B. Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona.

Postic, Marcel (2000), *La relación educativa. Factores institucionales, sociológicos y culturales*, Narcea, Madrid.

Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, D. F.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*, Nueva York. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh>.

Puiggrós, Adriana y Rafael Gagliano (2004), *La fábrica del conocimiento. Los saberes socialmente productivos en América Latina*, Homo Sapiens, Santa Fe, Argentina.

- Rawls, John (1979), *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- _____ (1996), *Liberalismo político*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- Red Europea de Información en Educación, Eurydice (2002), *Las competencias clave. Un concepto en expansión de la educación general obligatoria*, edición en español por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, Madrid.
- Rein, Martin y Francine F. Rabinovitz (1978), “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la acción y la intención”, en: Aguilar Villanueva, Luis F. (ed), *La implementación de las políticas*, tomo 4, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F., 2003.
- Renfrew, Colin (1991), “Varna y el surgimiento de la riqueza en la Europa prehistórica” en: Appadurai, Arjun (ed), *La vida social de las cosas. Perspectiva cultural de las mercancías*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes- Grijalbo, México, D. F.
- Reyes, Carlos (2011), *La obligatoriedad en prepas no pasará*, Suplemento semanal Campus, núm. 418, periódico Milenio, 9 junio.
- Rivero, José (2010), “Aprender a lo largo de la vida en contextos de inequidad”, en: *Presente y futuro de la educación iberoamericana*, EGRAF, Madrid.
- Rockwell, Elsie (1988), *Reflexiones sobre el proceso etnográfico (1982-1985)*, DOC-DIE/200:13, XII, DIE (Departamento de Investigaciones Educativas), CINVESTAV (Centro de Investigación y Estudios Avanzados), IPN (Instituto Politécnico Nacional), México, D. F.
- Robles, Martha (1979), *Educación y sociedad en la historia de México*, Siglo XXI, México, D. F.
- Rubio Oca, Julio, coord. (2006), *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*, SEP-FCE, México, D. F.
- Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian (1981), “La implementación de la política pública: un marco de análisis” en: Aguilar Villanueva, Luis F. (ed), *La implementación de las políticas*, tomo 4, Miguel Ángel Porrúa, México, D. F., 2003.
- Sánchez González, José Juan (1998), *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, D. F.
- _____ (2004), “Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización”, en: Guerrero, Omar (coord.), *Gerencia pública: una aproximación plural*, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México), México, D. F.
- Sarramona, Jaime, Gonzalo Vázquez y Antoni J. Colom (1998), *Educación no formal*, Ariel Educación, Barcelona.
- Schmelkes, Sylvia (1996), “Las necesidades básicas de aprendizaje de los jóvenes y adultos en América Latina”, en: *Antología. Lecturas para la educación De los Adultos. Aportes de Fin de Siglo*, Tomo II, Noriega, México, D. F., 2000.
- Secretaría de Educación Pública, SEP (2008), *La Reforma Integral de la Educación Media Superior. Resumen Ejecutivo*, México, D. F.
- _____ (2010), *Cuarto Informe de Labores 2010*, México, D. F.
- _____, Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación, DGAIR, (2006-2008a), *Convocatorias del Bachillerato-286*, Coordinación de Planeación y Gestión de la Calidad, archivo digital 3, México, D. F.
- _____, DGAIR (2006-2008b), *Minutas del Grupo de Trabajo del Bachillerato-286*, Coordinación de Planeación y Gestión de la Calidad, archivo digital 17, México, D. F.

_____, DGAIR (2006-2008c) *Cuadros estadísticos del Bachillerato-286*, Coordinación de Planeación y Gestión de la Calidad, información proporcionada por CENEVAL a DGAIR, archivo digital 3.2008.65, 19 septiembre 2008, México, D. F.

_____, DGAIR (2006-2008d), *Cuadros estadísticos de las licenciaturas-286*, Coordinación de Planeación y Gestión de la Calidad, información proporcionada por la Dirección de Acreditación y Certificación, DAC, archivo digital 3.2008.58.Bis, agosto-septiembre 2008, México, D. F.

_____, DGAIR (2006-2008e), *Expediente Jannette Klein*, Coordinación de Planeación y Gestión de la Calidad, archivo digital 20, México, D. F.

_____, DGAIR (2010), *Normas de control escolar relativas a la inscripción, reinscripción, acreditación, regularización y certificación en la educación básica*, México, D. F.

_____ (2011), *Reporte de avance de los indicadores y metas del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, segundo trimestre de 2011*, México, D. F.

Singh, Madhu (2007), “Visión general, introducción”, en: *Alfabetización, conocimiento y desarrollo. Diálogo Sur-Sur sobre políticas públicas en materia de educación de calidad para jóvenes y adultos*, UIL-SEP-CONEVyT-INEA, México, D. F.

Sosa, María Martina (2009), *Discurso y sujetos políticos en la propuesta teórica de Ernesto Laclau: Una indagación de los aportes del psicoanálisis a la construcción de categorías para el análisis político*, tesis de Maestría en Ciencia Política y Sociología, FLACSO, Buenos Aires. Recuperado de: http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2368/1/Tesis_Maria_Martina_Sosa.pdf.

Suárez Íñiguez, Enrique (2005), *La verdadera democracia, las 21 características indispensables*, revista Estudios Políticos, octava época, núm. 4, enero-abril, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), UNAM, México, D. F.

Subirats, Joan (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Taylor, S. J. y R. Bogdan (1987), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós, Barcelona.

Tobón, Sergio (2008), *Formación basada en competencias. Pensamiento complejo, diseño curricular y didáctica*, Ecoe, Bogotá.

Trilla, Jaume (1987), *La educación informal*, PPU, Barcelona.

Trilla, Jaume (1992), “La educación no formal: definición, conceptos básicos y ámbitos de aplicación”, en: Sarramona, Jaume (coord.), *La educación no formal*, CEAC, Barcelona.

Valles, Miguel S. (2009), *Entrevistas cualitativas*, Cuadernos Metodológicos, núm. 32, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid.

Vallès, Josep M.a (2010), *Ciencia Política, una introducción*, Ariel Ciencias Sociales, Barcelona.

Valverde Viesca, Karla (2009), “Una mirada al desarrollo desde el enfoque institucional: ideas, procesos y evolución histórica”, en: Romero, María Elena y Karla Valverde Viesca (coords.), *Teoría y problemas contemporáneos: una mirada desde la Ciencia Política*, Universidad de Colima-UNAM, México, D. F.

Vela Peón, Fortino (2008), “Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa”, en: Tarrés, María Luisa (coord.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, FLACSO, El Colegio de México y Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

Villalba, María Ángela C. (2008), “Educación de adultos: migración e integración desde una perspectiva internacional”, en: *Educación de adultos y desarrollo*, número 70, Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes, DVV International, Bonn.

Werquin, Patrick (2010), *Recognising Non-Formal and Informal Learning*, OCDE, París.

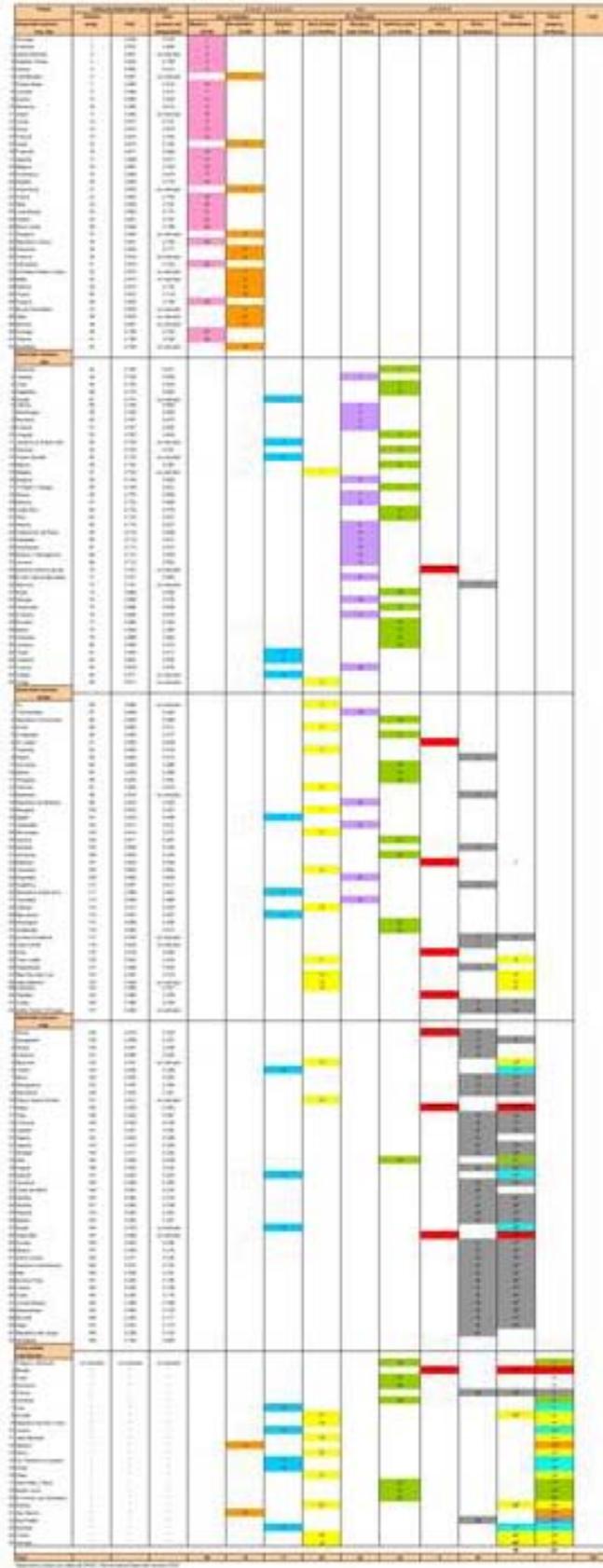
Entrevistas a informantes clave, México, D. F.

Crespo Ortiz, Fernando C., entrevista personal, 23 marzo 2011.
 Gago Huguet, Antonio, entrevista personal, 10 marzo 2011.
 Malo Álvarez, Salvador, entrevista personal, 8 marzo 2011.
 Mancera Corcuera, Carlos, entrevista personal, 14 marzo 2011.
 Vidal Uribe, Rafael Santiago, entrevista personal, 20 abril 2011.
 Villagordoa Mesa, Ignacio, entrevista personal, 14 marzo 2011.

Práctica de investigación Visitas académicas, Madrid, España

Nombre	Institución	Enero 2011
Dr. Rafael Feito Alonso Profesor Titular del Departamento de Estructura Social	Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid	4 y 26
Dra. Isabel Wences Simón Vicedecana Grado en Ciencias Políticas y Doble Grado Ciencias Políticas y Sociología, Subdirectora Programa de Doctorado en Análisis y Evaluación de Procesos Políticos y Sociales	Departamento de Ciencia Política y Sociología, Universidad Carlos III de Madrid	19 y 27
Dra. María Teresa Martín Palomo Profesora Ayudante de Sociología	Departamento de Ciencia Política y Sociología, Universidad Carlos III de Madrid	18 y 27
Dra. María de las Nieves Almenar Ibarra Profesora Titular de Universidad	Facultad de Educación, Universidad Nacional de Educación a Distancia	17
Lic. José Luis Palomar Jefe del Servicio de Observatorio Área de Diseño de las Cualificaciones	Instituto Nacional de las Cualificaciones, Ministerio de Educación	13
Investigación bibliográfica	Biblioteca de la Facultad de Educación, Universidad Complutense de Madrid	8 días

Figure 1. Schematic representation of the genome organization of the *Salmonella enterica* serovar *Paratyphi* A strains.



Anexo 2. OCDE, países miembros y otros por rango de edades y porcentajes, 2002

País / Edad	Menos de 3	%	3 a 9	%	10 a 14	%	15 a 19	%	20 a 24	%	25 a 29	%	30 a 34	%	35 a 39	%	40 y más	%	Total	%
Alemania	2,283,820	2.77	5,626,322	6.82	4,708,702	5.71	4,640,627	5.63	4,754,117	5.77	4,747,647	5.76	6,423,138	7.79	7,261,061	8.81	41,994,875	50.94	82,440,309	100
Australia	756,108	3.85	1,861,154	9.48	1,366,916	6.96	1,360,105	6.92	1,329,192	6.77	1,376,507	7.01	1,500,806	7.64	1,475,528	7.51	8,614,663	43.86	19,640,979	100
Austria	232,641	2.86	631,656	7.76	471,797	5.80	480,432	5.90	482,636	5.93	534,023	6.56	679,174	8.34	720,919	8.86	3,906,032	47.99	8,139,310	100
Bélgica	342,940	3.33	835,091	8.10	627,214	6.08	603,698	5.86	642,378	6.23	663,105	6.43	744,055	7.22	809,427	7.85	5,041,817	48.90	10,309,725	100
Canadá																				
Corea	1,782,319	3.74	4,766,298	10.00	3,243,956	6.81	3,406,677	7.15	4,012,443	8.42	4,049,342	8.50	4,392,130	9.22	4,172,522	8.76	17,813,931	37.39	47,639,618	100
Dinamarca	199,822	3.72	486,764	9.07	318,458	5.93	282,550	5.26	315,913	5.88	377,153	7.03	390,890	7.28	425,940	7.93	2,570,864	47.89	5,368,354	100
Eslovaquia	160,290	2.98	443,809	8.25	395,498	7.35	439,744	8.18	466,707	8.68	446,999	8.31	365,326	6.79	381,905	7.10	2,278,673	42.36	5,378,951	100
España	1,181,351	2.92	2,662,511	6.59	2,046,946	5.07	2,403,703	5.95	3,055,547	7.56	3,463,340	8.57	3,401,208	8.42	3,254,779	8.05	18,939,945	46.87	40,409,330	100
Estados Unidos	11,813,970	4.26	28,010,850	10.10	20,821,300	7.51	20,263,188	7.31	18,948,716	6.83	17,522,344	6.32	19,513,229	7.04	21,440,710	7.73	118,910,605	42.89	277,244,912	100
Finlandia	170,342	3.28	438,227	8.44	323,018	6.22	329,220	6.34	325,599	6.27	312,190	6.01	335,071	6.45	376,538	7.25	2,584,696	49.75	5,194,901	100
Francia	2,269,191	3.82	5,019,817	8.46	3,821,187	6.44	3,877,424	6.53	3,847,284	6.48	3,933,286	6.63	4,234,304	7.14	4,355,534	7.34	27,979,704	47.15	59,337,731	100
Grecia			741,161		573,419		693,465		823,176		850,207		864,690		804,122				5,350,240	
Hungría	285,575	2.81	755,048	7.42	619,490	6.09	655,145	6.44	781,770	7.68	819,200	8.05	715,430	7.03	611,725	6.01	4,931,470	48.47	10,174,853	100
Irlanda	167,078	4.30	370,186	9.53	284,922	7.34	320,300	8.25	343,425	8.85	325,027	8.37	284,134	7.32	273,211	7.04	1,514,400	39.00	3,882,683	100
Islandia	12,682	4.43	30,985	10.81	22,578	7.88	20,698	7.22	22,019	7.68	21,584	7.53	19,965	6.97	21,779	7.60	114,285	39.88	286,575	100
Italia	1,577,357	2.77	3,716,567	6.52	2,814,950	4.94	2,949,885	5.18	3,395,295	5.96	4,230,065	7.42	4,545,205	7.97	4,639,156	8.14	29,125,262	51.10	56,993,742	100
Japón	3,514,000	2.76	8,388,000	6.59	6,382,000	5.01	7,350,000	5.77	8,202,000	6.44	9,704,000	7.62	9,327,000	7.33	8,012,000	6.29	66,413,000	52.17	127,292,000	100
Luxemburgo	16,186	3.65	40,159	9.04	26,947	6.07	24,920	5.61	25,954	5.84	30,484	6.86	37,452	8.43	39,475	8.89	202,473	45.60	444,050	100
México	6,279,798	6.17	15,870,086	15.59	11,175,311	10.97	10,623,765	10.43	9,904,871	9.73	9,076,887	8.91	8,021,495	7.88	6,934,716	6.81	23,939,320	23.51	101,826,249	100
Noruega	176,248	3.90	428,202	9.46	301,850	6.67	268,203	5.93	273,003	6.03	315,458	6.97	351,625	7.77	339,396	7.50	2,070,081	45.76	4,524,066	100
Nueva Zelandia	166,690	4.23	406,110	10.31	307,460	7.81	286,880	7.28	265,170	6.73	251,940	6.40	293,610	7.45	304,500	7.73	1,656,770	42.06	3,939,130	100
Países Bajos	616,408	3.83	1,387,452	8.61	994,388	6.17	942,388	5.85	970,356	6.03	1,072,094	6.66	1,313,645	8.16	1,329,632	8.26	7,478,922	46.44	16,105,285	100
Polonia	1,120,201	2.90	3,112,994	8.06	2,786,145	7.21	3,322,382	8.60	3,217,761	8.33	2,954,406	7.65	2,486,796	6.44	2,506,952	6.49	17,124,816	44.33	38,632,453	100
Portugal	346,578	3.35	748,182	7.24	554,255	5.36	660,903	6.39	780,513	7.55	833,924	8.07	747,114	7.23	747,028	7.23	4,917,062	47.57	10,335,559	100
Reino Unido	704,957	1.20	5,233,042	8.91	3,940,402	6.71	3,743,165	6.38	3,665,300	6.24	3,958,041	6.74	4,692,896	7.99	4,905,261	8.36	27,863,840	47.46	58,706,904	100
República Checa	269,610	2.63	715,145	6.96	647,016	6.30	677,770	6.60	818,683	7.97	897,867	8.74	704,177	6.86	698,796	6.80	4,840,662	47.14	10,269,726	100
Suecia	273,060	3.06	740,107	8.31	607,108	6.81	519,061	5.83	515,633	5.79	580,920	6.52	619,124	6.95	651,076	7.31	4,403,039	49.42	8,909,128	100
Suiza	230,641	3.18	578,456	7.97	434,475	5.98	421,293	5.80	423,514	5.83	463,569	6.38	563,615	7.76	628,264	8.65	3,517,383	48.44	7,261,210	100
Turquía																				
Total	36,949,863	3.60	94,044,381	9.17	70,617,708	6.88	71,567,591	6.98	72,608,975	7.08	73,811,609	7.19	77,567,304	7.56	78,121,952	7.61	450,748,590	43.93	1,026,037,973	100

Elaboración propia con datos obtenidos en *OECD.StatExtracts*, <http://stats.oecd.org>, 26 febrero 2011

Lectura horizontal de porcentajes

Las cifras en amarillo indican el porcentaje y la variación más altos, mientras que en rosa aparecen el porcentaje y la variación más bajos

Anexo 3. OCDE, países miembros y otros por rango de edades y porcentajes, 2008

Pais / Edad	Menos de 3	%	3 a 9	%	10 a 14	%	15 a 19	%	20 a 24	%	25 a 29	%	30 a 34	%	35 a 39	%	40 y más	%	Total	%
Alemania	2,050,818	2.49	5,220,506	6.35	4,010,372	4.88	4,642,964	5.65	4,855,500	5.91	4,976,730	6.05	4,703,414	5.72	6,039,933	7.35	45,717,600	55.61	82,217,837	100
Australia	841,986	3.93	1,881,476	8.78	1,402,314	6.54	1,471,149	6.86	1,530,590	7.14	1,512,964	7.06	1,472,985	6.87	1,598,345	7.46	9,719,972	45.35	21,431,781	100
Austria	235,181	2.82	572,955	6.88	468,960	5.63	500,697	6.01	521,380	6.26	543,666	6.53	545,080	6.54	655,202	7.86	4,288,809	51.47	8,331,930	100
Bélgica	365,042	3.42	825,794	7.74	609,619	5.72	652,315	6.12	640,516	6.00	686,192	6.43	686,601	6.44	761,910	7.14	5,438,877	50.99	10,666,866	100
Canadá	1,059,749	3.22	2,500,193	7.59	2,055,944	6.24	2,237,853	6.80	2,269,707	6.89	2,230,880	6.78	2,187,285	6.64	2,312,126	7.02	16,073,635	48.82	32,927,372	100
Corea	1,331,110	2.74	3,761,633	7.74	3,365,355	6.92	3,276,661	6.74	3,236,323	6.66	3,945,141	8.12	3,897,957	8.02	4,385,053	9.02	21,407,554	44.04	48,606,787	100
Dinamarca	195,127	3.56	462,918	8.45	351,872	6.43	334,263	6.10	303,797	5.55	319,723	5.84	367,679	6.71	386,883	7.07	2,753,529	50.29	5,475,791	100
Eslovaquia	161,929	3.00	372,091	6.89	317,024	5.87	391,126	7.24	435,674	8.07	464,839	8.61	459,604	8.51	376,894	6.98	2,421,817	44.84	5,400,998	100
España	1,432,653	3.16	3,102,806	6.85	2,084,077	4.60	2,285,278	5.05	2,785,246	6.15	3,649,554	8.06	4,038,981	8.92	3,826,264	8.45	22,078,400	48.76	45,283,259	100
Estados Unidos	12,825,935	4.21	28,393,823	9.31	20,001,326	6.56	21,519,644	7.06	21,091,690	6.92	21,401,765	7.02	19,685,634	6.46	20,931,968	6.87	138,994,946	45.60	304,846,731	100
Finlandia	176,143	3.32	401,734	7.58	316,713	5.98	331,920	6.26	327,266	6.17	334,682	6.31	323,951	6.11	324,082	6.11	2,763,993	52.15	5,300,484	100
Francia	2,438,835	3.83	5,573,386	8.74	3,797,163	5.96	4,043,214	6.34	4,040,750	6.34	4,107,604	6.44	4,084,998	6.41	4,507,290	7.07	31,159,900	48.88	63,753,140	100
Grecia	331,843	2.96	725,659	6.47	543,298	4.84	584,733	5.21	668,939	5.97	821,124	7.32	869,947	7.76	881,086	7.86	5,787,156	51.61	11,213,785	100
Hungría	293,511	2.92	672,301	6.69	542,990	5.41	619,849	6.17	653,438	6.50	756,440	7.53	847,744	8.44	722,964	7.20	4,936,164	49.14	10,045,401	100
Irlanda	199,400	4.53	426,094	9.68	279,608	6.35	284,417	6.46	337,466	7.67	413,792	9.40	364,686	8.29	339,481	7.71	1,756,391	39.91	4,401,335	100
Islandia	13,474	4.27	29,920	9.48	22,585	7.16	23,685	7.51	22,604	7.17	24,667	7.82	22,890	7.26	21,816	6.92	133,818	42.42	315,459	100
Italia	1,681,691	2.82	3,904,170	6.55	2,781,182	4.66	2,982,494	5.00	3,097,796	5.20	3,615,612	6.06	4,461,440	7.48	4,820,485	8.09	32,274,420	54.13	59,619,290	100
Japón	3,223,000	2.52	8,086,000	6.33	5,983,000	4.68	6,282,000	4.92	7,238,000	5.66	7,795,000	6.10	9,363,000	7.33	9,426,000	7.38	70,375,000	55.08	127,771,000	100
Luxemburgo	16,676	3.45	40,794	8.43	30,349	6.27	28,623	5.92	28,524	5.90	32,909	6.80	35,622	7.36	39,651	8.20	230,651	47.67	483,799	100
México	5,840,086	5.52	15,011,718	14.19	10,887,338	10.29	10,472,794	9.90	9,630,652	9.10	8,898,375	8.41	8,449,816	7.99	7,739,332	7.32	28,860,614	27.28	105,790,725	100
Noruega	176,557	3.73	416,207	8.79	314,613	6.64	315,569	6.66	284,575	6.01	296,357	6.26	321,648	6.79	362,288	7.65	2,249,357	47.48	4,737,171	100
Nueva Zelandia	184,640	4.33	403,090	9.44	301,660	7.07	322,550	7.56	296,640	6.95	272,990	6.39	271,040	6.35	312,460	7.32	1,903,810	44.60	4,268,880	100
Países Bajos	552,632	3.37	1,404,240	8.56	978,852	5.97	1,004,726	6.12	977,757	5.96	989,706	6.03	1,024,981	6.25	1,274,619	7.77	8,197,886	49.97	16,405,399	100
Polonia	1,121,171	2.94	2,562,832	6.72	2,216,875	5.82	2,708,279	7.11	3,199,455	8.39	3,167,759	8.31	2,917,552	7.65	2,477,916	6.50	17,743,802	46.55	38,115,641	100
Portugal	316,428	2.98	773,644	7.29	538,780	5.07	582,642	5.49	653,362	6.15	776,437	7.31	852,202	8.03	800,671	7.54	5,323,409	50.14	10,617,575	100
Reino Unido	2,240,209	3.66	4,815,621	7.87	3,681,559	6.02	4,001,859	6.54	4,184,064	6.84	4,020,285	6.57	3,859,690	6.31	4,486,144	7.33	29,889,829	48.86	61,179,260	100
República Checa	323,563	3.12	647,380	6.24	505,980	4.87	646,427	6.23	699,734	6.74	808,152	7.78	933,399	8.99	743,224	7.16	5,073,271	48.87	10,381,130	100
Suecia	319,085	3.47	682,458	7.43	540,190	5.88	637,028	6.94	557,526	6.07	554,452	6.04	593,201	6.46	626,492	6.82	4,672,495	50.88	9,182,927	100
Suiza	221,463	2.92	532,501	7.01	422,802	5.57	454,620	5.99	451,749	5.95	484,159	6.38	512,710	6.75	586,852	7.73	3,926,638	51.71	7,593,494	100
Turquía	3,453,863	4.89	8,776,870	12.43	6,411,658	9.08	6,157,033	8.72	6,240,573	8.84	6,512,838	9.23	5,727,699	8.11	5,072,441	7.19	22,233,281	31.50	70,586,256	100
Total	43,623,800	3.68	102,980,814	8.68	75,764,058	6.38	79,796,412	6.72	81,261,293	6.85	84,414,794	7.11	83,883,436	7.07	86,839,872	7.32	548,387,024	46.20	1,186,951,503	100

Elaboración propia con datos obtenidos en *OECD.StatExtracts*, <http://stats.oecd.org>, 26 febrero 2011

Lectura horizontal de porcentajes

Las cifras en amarillo indican el porcentaje y la variación más altos, mientras que en rosa aparecen el porcentaje y la variación más bajos

**Anexo 4. OCDE, aprendizaje a lo largo de la vida y sistema nacional de cualificaciones.
Visión consensual de términos, 2007**

Progr.	Término	Características de su definición	Observaciones
1	Relación entre evaluación, validación, cualificación y certificación	<p>Presentación de definiciones secuencial:</p> <p>“La evaluación de una formación o un aprendizaje consiste en la comparación de éste con determinados estándares o criterios, efectuada por un experto o un grupo de expertos conforme a procedimientos establecidos.</p> <p>“La validación de un nivel formativo tiene lugar cuando las autoridades legislativas y profesionales competentes aprueban o confirman la evaluación de la formación, por considerar que dicha evaluación satisface determinados criterios establecidos y que se ha seguido un procedimiento normativo de evaluación.</p> <p>“La cualificación el resultado formal de un proceso de acreditación o validación. Una cualificación comporta el reconocimiento oficial de un valor en el mercado de trabajo y para otras formaciones ulteriores.</p> <p>“Un certificado es un documento oficial que registra la cualificación y la validación de aprendizajes”.</p>	<p>Estas definiciones textuales pretenden, según el autor, evitar la confusión entre el doble significado de cualificación: a) “como vía para conferir la categoría de trabajador cualificado”; b) “como posesión física del certificado”.</p> <p>En México, el término usado para la validación es <i>acreditación</i>.</p>
2	Cualificación	<p>Vía de obtención: cuando un organismo competente dictamina que una persona posee conocimientos, destrezas y/o competencias de tipo amplio hasta el estándar especificado en cada caso.</p> <p>Estándar de aprendizaje: se asegura por evaluación o término de un curso.</p> <p>Aprendizaje y evaluación de cualificaciones: mediante programa de estudios formal y/o por experiencia laboral.</p> <p>Valor público: una cualificación tiene reconocimiento oficial, sirve para formación posterior y tiene valor en el mundo laboral ya que puede autorizar el ejercicio legal de un oficio.</p>	
3	Sistemas de cualificaciones	<p>Estructura: estos sistemas son aquellos dispositivos de un país para reconocer una formación o aprendizaje de una persona.</p> <p>Componentes: consta de medios para el diseño y operación de políticas nacionales o regionales de cualificaciones; disposiciones institucionales; procesos de reconocimiento de destrezas, evaluación, titulación, de aseguramiento de</p>	<p>Pueden ser más o menos integrados y coherentes.</p> <p>Uno de sus elementos puede ser el marco explícito de cualificaciones.</p>

Progr.	Término	Características de su definición	Observaciones
		calidad, y de articulación del ámbito educativo/formativo con el mundo laboral y la sociedad civil.	
4	Marcos de cualificaciones	<p>Carácter instrumental: auspicia el desarrollo y clasificación de cualificaciones de acuerdo con criterios sobre niveles de aprendizaje alcanzados.</p> <p>Criterios: implícitos en la descripción de cualificaciones, o explícitos mediante descripción de cada nivel.</p> <p>Extensión: pueden comprender todos los niveles y vías formativas, o limitarse a un sector particular: pe, educación inicial, educación de adultos, profesiones.</p> <p>Estructura: pueden presentar más o menos elementos de diseño y ser rígidos y flexibles.</p> <p>Base fundacional: pueden tener un fundamento legal o bien ser resultado del consenso logrado por varios agentes sociales.</p> <p>Común denominador: implican una base para mejorar y aumentar la calidad y accesibilidad, así como fomentar la interrelación y reconocimiento público o laboral de cualificaciones, dentro de un país o en el ámbito internacional.</p>	Puede ser un componente del sistema de cualificaciones
5	Competencia	<p>Extensión: es una aptitud más allá de la posesión de conocimientos y destrezas.</p> <p>Comprensión: se compone, a su vez, de cuatro competencias diferenciadas:</p> <p>Cognitiva: consiste en el uso de teorías y conceptos, así como de conocimiento tácito informal adquirido por la experiencia</p> <p>Funcional: aplica destrezas o saber hacer, es decir, la capacidad de hacer para trabajar en un sector determinado</p> <p>Personal: implica ser capaz de reaccionar ante situaciones específicas</p> <p>Ética: supone poseer valores personales y profesionales específicos</p>	Esta definición de competencia deriva de la combinación de definiciones contenidas en DeSeCo y en bibliografía publicada en Francia, Reino Unido y Estados Unidos.
6	Crédito	<p>Unidad: es el valor de un determinado volumen de aprendizaje.</p> <p>Transferibilidad: es portable a una cualificación diferente de aquella para la cual se obtuvo.</p> <p>Acumulable: puede permitirse la acumulación de créditos hasta los noveles fijados par la obtención de una cualificación.</p>	

Progr.	Término	Características de su definición	Observaciones
		<p>Regulación normativa: las normas de regulación del valor, transferencia y acumulación de créditos aparecen especificadas en un marco de créditos.</p>	
7	Estándares	<p>Referente: niveles referenciales o resultados esperados de una formación, convenidos entre protagonistas.</p> <p>Comprensión: consideran todos los factores que inciden en la solidez y relevancia de las cualificaciones.</p>	<p>Se trata de un término controversial, usado generalmente de tres formas diferentes:</p> <p>Niveles de referencia o resultados deseados de una formación consensuados entre los actores protagonistas.</p> <p>Criterios particulares reguladores del contenido de programas formativos.</p> <p>Procesos aceptados en común que pueden replicarse en todo momento.</p>
8	Aprendizaje	<p>“Es un proceso acumulativo por el que una persona asimila gradualmente elementos cada vez más complejos y abstractos (conceptos, categorías, patrones o modelos de comportamiento) y /o obtiene destrezas y competencias”.</p>	<p>La definición adoptada por la OCDE es de Tissot, P. (2004), <i>Terminology of Vocational Training Policy: A Multilingual Glossary for an Enlarge Europe</i>, Cedefop, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.</p>
9	Aprendizaje a lo largo de la vida	<p>Duración: el ciclo vital de las personas (“de la cuna a la tumba”).</p> <p>Finalidad: perfeccionar conocimientos, destrezas y competencias con propósitos personales, cívicos, sociales y/o laborales.</p> <p>Comprensión: toda la gama posible de aprendizajes -formales, no formales e informales- aunada a elementos de ciudadanía activa, realización personal, inclusión social y aspectos vinculados con la profesión, el oficio o el empleo.</p>	<p>Buena parte de la literatura existente excluye la fase de la escolaridad obligatoria del concepto de ALV. Ello puede deberse a que en esa etapa el sujeto apenas discierne sobre su asistencia o inasistencia a la escuela formal. Así, el ALV tendría lugar una vez que el sujeto finaliza el ciclo de secundaria obligatoria o bien en la elección de un programa de formación profesional. Bajo esta aproximación, podría hablarse de “formación de adultos”.</p> <p>La OCDE, por el contrario, considera que la enseñanza obligatoria puede influir decisivamente sobre la participación del sujeto en el</p>

Progr.	Término	Características de su definición	Observaciones
			aprendizaje sucesivo. Por ello, reitera que el ALV va “desde la cuna a la tumba”.
10	Reconocimiento de aprendizajes	<p>Sentido: es el proceso de registrar los logros de los ciudadanos, resultantes de todo tipo de aprendizaje obtenido en cualquier contexto.</p> <p>Finalidad: el proceso de registro persigue reflejar <i>visiblemente</i> los conocimientos, destrezas y competencias amplias que una persona posee, con el objeto de combinarlos o acrecentarlos y obtener provecho de ellos.</p>	<p>En la literatura europea, la palabra “reconocimiento” usualmente significa “validación. En su uso, las dos palabras aluden indistintamente al registro del nivel educativo de una persona, así como al adelanto que haya tenido en aspectos formativos.</p> <p>En algunas ocasiones, “validación” significa el proceso legal por el cual una persona obtiene un certificado y, en otras, se refiere al método por el que se registra en un documento los conocimientos de una persona, sin requerir la obtención previa de objetivos de conocimiento específicos.</p> <p>Por su parte, Tissot, Cedefop (ver arriba) divide el <u>reconocimiento de competencias</u> en dos partes: formal y social.</p> <p>La primera, el reconocimiento formal, es el proceso de conceder rango oficial a las competencias mediante certificados o equivalencias, unidades de crédito o validación de competencias adquiridas.</p> <p>El reconocimiento social, por su lado, se genera cuando los actores económicos y sociales aceptan las competencias que una persona posee.</p> <p>Es con base en la definición subdividida del Cedefop que la OCDE define el reconocimiento de aprendizajes.</p>

Progr.	Término	Características de su definición	Observaciones
11	Aprendizaje formal	“... tiene lugar cuando el que aprende decide seguir un programa de instrucción dentro de un centro educativo, una entidad de formación de adultos o en la empresa. El aprendizaje de tipo formal se reconoce generalmente por medio de una cualificación o un certificado”.	
12	Aprendizaje no formal	“... tiene lugar cuando una persona sigue un programa de aprendizaje que no suele evaluarse y no da lugar a una certificación. Sin embargo, puede estar estructurado por el centro formativo, y también es intencional desde la perspectiva del que aprende”.	
13	Aprendizaje informal	“... se deriva de actividades cotidianas, ya sean éstas laborales, familiares o de ocio. No se encuentra organizada ni estructurada en cuanto objetivos, tiempo dedicado a soportes de aprendizaje. El aprendizaje informal es en la mayoría de los casos no intencional, desde la perspectiva del que aprende. Por lo general no da lugar a certificación alguna”.	

OCDE, 2008: 25-32, selección propia.

**Anexo 5. Diferencias básicas entre la educación del siglo XX
y la propuesta del aprendizaje a lo largo de la vida del siglo XXI**

Progr.	Actividad	Educación y formación, siglo XX	Aprendizaje a lo largo de la vida, siglo XXI	Acción para el cambio
1	Toma de decisiones educativas	Con base en el modelo de la educación y formación masivas	Desde las necesidades, exigencias y estilos de todos los ciudadanos de cualquier edad, aptitud o capacidad	Derribar los obstáculos para el aprendizaje. Desarrollar y difundir una estrategia basada en el ALV
2	Propiedad del aprendizaje	La propiedad de la necesidad del aprendizaje y sus contenidos son del profesor	Centralidad en el aprendiz. La propiedad del aprendizaje y sus contenidos se otorgan a las personas	Formar profesores para empoderar a los estudiantes
3	Herramientas y técnicas del aprendizaje	Basadas en el trabajo: se educa y forma para el trabajo y para necesidades de corto plazo	Basadas en la vida: se educa par el empleo y para la vida, con una estrategia de largo plazo	Brindar y usar herramientas y técnicas que atiendan las necesidades de aprendizaje de las personas
4	Comunidad como recurso del aprendizaje	Profesores como proveedores de información y conocimiento	Profesores como gestores de recursos y experiencia disponibles en una comunidad	Descubrir y usar talentos, destrezas y experiencias, recursos económicos y conocimientos en la comunidad
5	Acceso al aprendizaje	Cursos estructurados e impartidos por organizaciones educativas en sus propias instalaciones	El aprendiz incide en el aprendizaje, el cual se da donde, cuando, como y a cargo de quien señale el aprendiz	Auspiciar que los proveedores de aprendizaje lo suministren donde las personas se encuentren. Examinar cuando se esté preparado para ello, no cuando así convenga

Progr.	Actividad	Educación y formación, siglo XX	Aprendizaje a lo largo de la vida, siglo XXI	Acción para el cambio
6	Aprendizaje sin fracaso	Exámenes que marcan éxito o fracaso, sin considerar las circunstancias	Evaluaciones como oportunidades de aprendizaje personal, libres de fracaso, que aseguran el progreso de la persona y promueven un mayor aprendizaje	Incidir en los instrumentos de evaluación innovadores e incorporados en currículos de aprendizaje personales. Evaluar a la persona cuando se sienta preparada para ello
7	Currículo basado en destrezas, valores, actitudes y conocimientos	Basado en conocimientos e información: <i>qué</i> pensar	Basado en la comprensión, destrezas y valores: <i>cómo</i> pensar	Diseñar currículos basados en destrezas y valores personales que incrementen al capacidad de las personas para disfrutar de los beneficios del ALV
8	Fomento de la ciudadanía activa	Aprendizaje como tarea ardua y sabiduría recibida de otro	Aprendizaje como algo constructivo, participativo y divertido y sabiduría percibida por la persona que aprende	Motivar la ciudadanía activa y celebrar el aprendizaje de personas, familias, grupos, comunidades, organizaciones
9	Vínculos educativos	Educación compartida en función de la edad y la capacidad	Aprendizaje producido a lo largo de la vida, vínculos horizontales y verticales entre grupos de edad	Brindar servicios en el conjunto de la comunidad que promuevan vínculos entre proveedores de aprendizaje y personas de todas las edades
10	Aprendizaje activo	Reactivo: atención de necesidades detectadas por organizaciones y de ciertas personas	Proactivo: fomento del hábito de aprender en todas las personas	Promover métodos de aprendizaje activo y uso responsable de la tecnología
11	Cambio de mentalidades	Aprendizaje basado en las necesidades y circunstancias personales y actuales	Preparación para necesidades y circunstancias de aprendizaje presente y futuro	Cambiar las mentalidades. Crear una cultura del aprendizaje y difundir el valor que ésta tiene

Progr.	Actividad	Educación y formación, siglo XX	Aprendizaje a lo largo de la vida, siglo XXI	Acción para el cambio
12	Objetivos, valores y actitudes	Objetivos académicos limitados y trabajo desarrollado para alcanzarlos en el presente	Trabajo para alcanzar metas actuales y desarrollar actitudes y valores futuros ante el aprendizaje	Desarrollar más y diversos vínculos entre escuela y vida y asociaciones con el mundo exterior
13	Apoyo del aprendizaje	Sistemas de tutoría internos atendidos por profesores con sobretabajo	Sistemas de orientación, apoyo y asesoramiento a disposición de todos los aprendices y de sus familias, empleando todos los recursos disponibles	Introducir sistemas de orientación individual para todos los aprendices y actualizarlos frecuentemente

Longworth, 2005.

**Anexo 6. Sistema Educativo Nacional Escolarizado.
Matrícula de educación básica, por ciclo escolar, 1995-1996 a 2010-2011**

Matrícula miles de estudiantes	Ciclos Escolares										Incremento 15 años	
	1995-96	%	2000-01	%	2005-06	%	2009-10	%	2010-11*	%	1995-96 a 2010-11	%
Preescolar												
Por sostenimiento /												
Federal	294.7	9.3	324.3	9.5	373.6	8.4	386.9	8.4	377.8	8.1	83.1	22.0
Estatad	2,639.2	83.3	2,756.1	80.5	3,417.2	76.9	3,568.6	77.4	3,608.4	77.6	969.2	26.9
Particular	236.1	7.4	343.2	10.0	651.3	14.7	652.8	14.2	664.3	14.3	428.2	64.5
Total	3,170.0	100.0	3,423.6	100.0	4,442.1	100.0	4,608.3	100.0	4,650.5	100.0	1,480.5	31.8
Por servicio /												
General	2,831.7	89.3	3,012.2	88.0	3,948.0	88.9	4,068.8	88.3	4,110.5	88.4	1,278.8	31.1
Indígena	270.8	8.5	292.0	8.5	360.1	8.1	383.0	8.3	383.6	8.2	112.8	29.4
Comunitaria	67.5	2.1	119.4	3.5	144.0	3.0	156.5	3.4	156.4	3.4	88.9	56.8
Total	3,170.0	100.0	3,423.6	100.0	4,452.1	100.0	4,608.3	100.0	4,650.5	100.0	1,480.5	31.8
Primaria												
Por sostenimiento /												
Federal	1,024.1	7.0	957.7	6.5	880.3	6.1	874.4	5.9	869.6	5.9	-154.5	-17.8
Estatad	12,695.1	86.8	12,689.7	85.8	12,491.2	85.9	12,760.6	85.9	12,763.5	85.9	68.4	0.5
Particular	904.2	6.2	1,145.1	7.7	1,176.7	8.1	1,225.7	8.2	1,227.2	8.3	323.0	26.3
Total	14,623.4	100.0	14,792.5	100.0	14,548.2	100.0	14,860.7	100.0	14,860.3	100.0	236.9	1.6
Por servicio /												
General	13,771.4	94.2	13,851.9	93.6	13,601.0	93.5	13,907.5	93.6	13,911.0	93.6	139.6	1.0
Indígena	710.7	4.9	792.5	5.4	830.8	5.7	840.7	5.7	837.4	5.6	126.7	15.1
Comunitaria Rural	141.3	1.0	148.1	1.0	116.4	0.8	112.5	0.8	111.9	0.8	-29.4	
Total	14,623.4	100.0	14,792.5	100.0	14,548.2	100.0	14,860.7	100.0	14,860.3	100.0	236.9	1.6
Secundaria												
Por sostenimiento /												
Federal	444.7	9.5	410.9	7.7	431.2	7.2	419.7	6.8	414.0	6.8	-30.7	-7.4
Estatad y Autónomo	3,912.5	83.5	4,516.8	84.1	5,099.9	85.3	5,240.2	85.5	5,236.6	85.6	1,324.1	25.3
Particular	330.1	7.0	442.0	8.2	448.2	7.5	468.0	7.6	468.0	7.6	137.9	29.5
Total	4,687.3	100.0	5,369.7	100.0	5,979.3	100.0	6,127.9	100.0	6,118.6	100.0	1,431.3	23.4
Por servicio /												
General	2,595.1	55.4	2,739.0	51.0	3,020.0	50.5	3,110.4	50.8	3,109.7	50.8	514.6	16.5
Para Trabajadores	74.8	1.6	50.2	0.9	41.4	0.7	31.5	0.5	31.3	0.5	-43.5	-139.0
Telesecundaria	690.7	14.7	1,053.50	19.6	1,233.90	20.6	1,255.80	20.5	1,250.10	20.4	559.4	44.7
Técnica	1,326.7	28.3	1,507.0	28.1	1,684.0	28.2	1,730.2	28.2	1,727.5	28.2	400.8	23.2
Total	4,687.3	100.0	5,349.7	99.6	5,979.3	100.0	6,127.9	100.0	6,118.6	100.0	1,431.3	23.4

SEP, Cuarto Informe de Labores 2010: 106, 125, 144 (con base en)

En ciclos escolares, lectura vertical de porcentajes

En incremento 1995-96 a 2010-11, lectura horizontal de porcentajes

* Cifras estimadas

Anexo 7. Sistema Educativo Nacional Escolarizado. Matrícula de capacitación para el trabajo y profesional técnico, por ciclo escolar, 1995-1996 a 2010-2011

Matrícula miles de estudiantes	Ciclos Escolares										Incremento 15 años	
	1995-96	%	2000-01	%	2005-06	%	2009-10	%	2010-11*	%	1995-96 a 2010-11	%
Por sostenimiento /												
Capacitación para el trabajo 1)												
Federal	160.0	34.5	314.6	29.9	336.1	27.4	416.5	27.8	434.4	27.3	274.4	63.2
Estatad y autónomo	72.3	15.6	273.5	26.0	445.2	36.3	644.1	43.1	680.5	42.8	608.2	89.4
Particular	231.1	49.9	463.6	44.1	446.1	36.3	435.5	29.1	473.8	29.8	242.7	51.2
Total	463.4	100.0	1,051.7	100.0	1,227.4	100.0	1,496.1	100.0	1,588.7	100.0	1,125.3	70.8
Profesional Técnico												
Federal												
CONALEP 2)	200.3		41.0		42.0		50.4		48.5		-151.8	
Otros 3)	44.5		30.8		21.2		9.8		8.9		-35.6	
Subtotal	244.8		71.8		63.2		60.2		57.4		-187.4	
Estatad												
CONALEP 2)			168.9		202.1		233.8		242.1			
Otros 3)	21.4		10.7		7.4		6.6		6.7		-14.7	
Subtotal	21.4		179.6		209.5		240.4		248.8		227.4	
Particular	94.4		80.6		61		52.5		53.3		-41.1	
Autónomo	27.4		29.5		23.5		19.7		20.3		-7.1	
Total	388.0		361.5		357.2		372.8		379.8		-8.2	

SEP, Cuarto Informe de Labores 2010: 164-165 (con base en)

En ciclos escolares, lectura vertical de porcentajes

En incremento 1995-96 a 2010-11, lectura horizontal de porcentajes

*Cifras estimadas

1) Los cursos de capacitación pueden tener una duración diferente en comparación con los otros niveles educativos.

Se reportan todos los iniciados durante el ciclo escolar. Para su ingreso se solicita tener la Secundaria concluida.

2) A partir del ciclo 1997-98, CONALEP se ofrece también como opción terminal para continuar con educación superior.

También estos servicios fueron federalizados en el ciclo 1999-2000, con excepción de Oaxaca y el D. F.

3) Incluye: Centros de Estudios Tecnológicos, Centros de Educación Técnica Agropecuaria, Centros de Educación Técnica del Mar, Centros de Educación coordinados por la Dirección General de Educación Técnica Industrial, el INBA, la SDN y el IMSS

Anexo 8. Sistema Educativo Nacional Escolarizado. Matrícula de bachillerato, por ciclo escolar, 1995-1996 a 2010-2011

Matrícula miles de estudiantes	Ciclos Escolares										Incremento 15 años	
	1995-96	%	2000-01	%	2005-06	%	2009-10	%	2010-11*	%	1995-96 a 2010-11	%
Por sostenimiento /												
Federal	711.3	34.7	792.9	30.6	909.5	27.5	993.7	27.0	1,024.9	27.1	313.6	30.6
Estatad	599.8	29.2	802.5	30.9	1,245.6	37.7	1,534.1	41.7	1,579.2	41.7	979.4	62.0
Particular	399.4	19.5	563.3	21.7	673.3	20.4	665.9	18.1	677.8	17.9	278.4	41.1
Autónomo	340.2	16.6	435.5	16.8	473.2	14.3	488.2	13.3	503.5	13.3	163.3	32.4
Total	2,050.7	100.0	2,594.2	100.0	3,301.6	100.0	3,681.9	100.0	3,785.4	100.0	1,734.7	45.8
Por servicio /												
General	1,410.0	68.8	1,762.9	68.0	2,223.2	67.3	2,446.9	66.5	2,508.2	66.3	1,098.2	43.8
Autónomo	640.7	31.2	831.3	32.0	1,078.4	32.7	1,235.0	33.5	1,277.2	33.7	636.5	49.8
Total	2,050.7	100.0	2,594.2	100.0	3,301.6	100.0	3,681.9	100.0	3,785.4	100.0	1,734.7	45.8

SEP, Cuarto Informe de Labores 2010: 166 (con base en)

En ciclos escolares, lectura vertical de porcentajes

En incremento 1995-96 a 2010-11, lectura horizontal de porcentajes

*Cifras estimadas

**Anexo 9. Sistema Educativo Nacional Escolarizado.
Matrícula de educación superior, por ciclo escolar, 1995-1996 a 2010-2011**

Matrícula miles de estudiantes	Ciclos Escolares										Incremento 15 años	
	1995-96	%	2000-01	%	2005-06	%	2009-10	%	2010-11*	%	1995-96 a 2010-11	%
Normal Licenciatura												
Por sostenimiento /												
Federal	6.7	4.2	7.0	3.5	6.6	4.6	6.3	4.9	5.9	4.7	-0.8	-13.6
Estatad	111.7	69.8	113.6	56.5	87.5	61.5	85.7	66.6	85.2	67.2	-26.5	-31.1
Particular	41.6	26.0	80.3	40.0	48.2	33.9	36.7	28.5	35.6	28.1	-6.0	-16.9
Subtotal	160.0	100.0	200.9	100.0	142.3	100.0	128.7	100.0	126.7	100.0	-33.3	-26.3
Por servicio /												
Preescolar	28.6	17.9	30.3	15.1	33.0		32.4	25.2	31.9	25.2	3.3	10.3
Primaria	48.7	30.4	46.8	23.3	42.5		40.3	31.3	40.2	31.7	-8.5	
Secundaria	66.0	41.3	104.4	52.0	46.7		38.1	29.6	37.0	29.2	-29.0	
Especial	7.4	4.6	9.6	4.8	9.2		8.8	6.8	8.9	7.0	1.5	16.9
Física	9.3	5.8	9.8	4.9	10.6		9.0	7.0	8.6	6.8	-0.7	
Inicial					0.3		0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
Subtotal	160.0	100.0	200.9	100.0	142.3		128.7	100.0	126.7	100.0	-33.3	-26.3
Licenciatura Universitaria y Tecnológica												
Por sostenimiento /												
Federal	237.7	18.4	296.8	17.3	339.3		366.8	14.5	376.7	14.3	139.0	36.9
Estatad	144.7	11.2	100.3	5.8	214.6		359.5	14.3	397.7	15.1	253.0	63.6
Particular	298.3	23.0	525.1	30.6	683.5		787.2	31.2	814.6	30.9	516.3	63.4
Autónomo	614.3	47.4	795.9	46.3	913.2		1,008.7	40.0	1,050.4	39.8	436.1	41.5
Subtotal	1,295.0	100.0	1,718.1	100.0	2,150.6		2,522.2	100.0	2,639.4	100.0	1,344.4	50.9
Por áreas de la ciencia /												
Exactas y Naturales	24.5	1.9	53.5	3.1	45.5		66.6	2.6	79.7	3.0	55.2	69.3
De la Salud	90.0	6.9	154.4	9.0	193.9		244.5	9.7	251.3	9.5	161.3	64.2
Agropecuarias	40.4	3.1	46.3	2.7	54.4		62.1	2.5	63.8	2.4	23.4	36.7
Sociales y administrativas	641.5	49.5	839.0	48.8	1,008.4		1,112.2	44.1	1,132.7	42.9	491.2	43.4
Ingeniería y Tecnología	452.6	34.9	541.2	31.5	714.8		874.6	34.7	940.4	35.6	487.8	51.9
Educación y Humanidades	46.0	3.6	83.7	4.9	133.6		162.2	6.4	171.5	6.5	125.5	73.2
Subtotal	1,295.0	100.0	1,718.1	100.0	2,150.6		2,522.2	100.0	2,639.4	100.0	1,344.4	50.9
Por servicio /												
Universitaria	990.6	76.5	1,130.5	65.8	1,381.4		1,585.6	62.9	1,635.2	62.0	644.6	39.4
Tecnológica	304.4	23.5	587.5	34.2	769.2		936.6	37.1	1,004.2	38.0	699.8	69.7
Subtotal	1,295.0	100.0	1,718.0	100.0	2,150.6		2,522.2	100.0	2,639.4	100.0	1,344.4	50.9
Posgrado												
Por sostenimiento /												
Federal	8.6	11.1	17.1	13.3	17.3		18.0	9.2	19.2	9.1	10.6	55.2
Estatad	10.3	13.2	4.4	3.4	6.7		9.3	4.7	10.5	5.0	0.2	1.9
Particular	22.8	29.3	52.3	40.6	67.8		94.6	48.2	101.1	48.1	78.3	77.4
Autónomo	36.1	46.4	55.1	42.7	62.1		74.5	37.9	79.2	37.7	43.1	54.4
Subtotal	77.8	100.0	128.9	100.0	153.9		196.4	100.0	210.0	100.0	132.2	63.0
Por grado de estudio /												
Maestría	53.6	68.9	91.6	71.1	108.7		135.7	69.1	144.9	69.0	91.3	63.0
Doctorado	4.9	6.3	9.1	7.1	13.5		20.9	10.6	23.4	11.1	18.5	79.1
Especialización	19.3	24.8	28.2	21.9	31.7		39.8	20.3	41.7	19.9	22.4	53.7
Subtotal	77.8	100.0	128.9	100.0	153.9		196.4	100.0	210.0	100.0	132.2	63.0
Total	1,532.8	100.0	2,047.8	100.0	2,446.8		2,847.3	100.0	2,976.1	100.0	1,443.3	48.5

SEP, Cuarto Informe de Labores 2010: 185 (con base en)
 En ciclos escolares, lectura vertical de porcentajes
 En incremento 1995-96 a 2010-11, lectura horizontal de porcentajes
 *Cifras estimadas

**Anexo 10. Personas registradas en la Evaluación global
por entidad federativa en México, según año, 2001-2008**

Entidad federativa	Registro				Registro				TOTAL	%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
Aguascalientes		290	309	344	328	365	610	543	2,789	1.24
Baja California		1,907	1,808	1,612	1,225	1,607	2,038	1,956	12,153	5.39
Baja California Sur		278	189	161	114	215	339	295	1,591	0.71
Campeche		69	47	132	101	277	183	108	917	0.41
Coahuila		115	140	141	50	93	161	122	822	0.36
Colima		72		117	47	61	202	160	659	0.29
Chiapas		829	394	176	350	448	349	237	2,783	1.23
Chihuahua		555	727	662	716	995	945	747	5,347	2.37
Distrito Federal	8,699	10,466	9,778	9,835	10,259	14,781	18,754	14,427	96,999	43.00
Durango		589	790	336	352	269	344	325	3,005	1.33
Estado de México		2,135	1,334	2,662	2,979	3,957	5,419	4,893	23,379	10.36
Guanajuato		543	446	833	813	954	1,060	914	5,563	2.47
Guerrero		428	159	212	74	99	23		995	0.44
Hidalgo		392	551	662	509	643	846	774	4,377	1.94
Jalisco		1,943	2,120	1,595	1,113	1,245	1,788	1,234	11,038	4.89
Michoacán		244	864	1,027	879	829	1,035	732	5,610	2.49
Morelos		271	456	619	407	732	911	750	4,146	1.84
Nayarit		63			4	103			170	0.08
Nuevo León		181	356	625	506	551	1,096	1,103	4,418	1.96
Oaxaca		165	372	383	296	210	297	209	1,932	0.86
Puebla		278	578	650	411	316	453	379	3,065	1.36
Querétaro		1,055	1,138	1,169	1,216	1,781	2,021	1,330	9,710	4.30
Quintana Roo		686	694	640	470	660	867	759	4,776	2.12
San Luis Potosí		135	158	213	128	125	202	179	1,140	0.51
Sinaloa		560	393	217	146	212	299	207	2,034	0.90
Sonora		588	572	441	536	404	471	395	3,407	1.51
Tabasco		295	552	347	515	422	614	347	3,092	1.37
Tamaulipas		60	107	100	354	164	180	417	1,382	0.61
Tlaxcala		34							34	0.02
Veracruz		335	509	472	548	658	545	459	3,526	1.56
Yucatán		472	549	491	326	372	552	518	3,280	1.45
Zacatecas		179	172	158	104	302	281	255	1,451	0.64
Total	8,699	26,212	26,262	27,032	25,876	33,850	42,885	34,774	225,590	100.00

DGAIR-SEP, 2006-2008d

**Anexo 11. Personas que aplicaron la Evaluación global
por entidad federativa en México, según año, 2001-2008**

Entidad federativa	Aplicación								TOTAL	%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
Aguascalientes		268	299	338	321	362	595	515	2,698	1.27
Baja California		1,715	1,680	1,556	1,183	1,544	1,999	1,824	11,501	5.42
Baja California Sur		261	177	158	110	204	326	272	1,508	0.71
Campeche		64	47	128	96	269	171	97	872	0.41
Coahuila		103	133	135	48	91	159	112	781	0.37
Colima		60		116	47	57	196	151	627	0.30
Chiapas		801	363	170	343	432	339	193	2,641	1.24
Chihuahua		494	676	638	703	980	916	713	5,120	2.41
Distrito Federal	5,586	9,727	9,090	9,547	9,990	14,260	18,182	13,103	89,485	42.15
Durango		559	768	327	344	261	338	310	2,907	1.37
Estado de México		2,108	1,282	2,573	2,930	3,858	5,229	4,507	22,487	10.59
Guanajuato		507	428	820	800	934	1,048	883	5,420	2.55
Guerrero		342	150	203	73	89	22		879	0.41
Hidalgo		367	488	645	500	620	821	726	4,167	1.96
Jalisco		1,810	1,952	1,552	1,086	1,209	1,719	1,132	10,460	4.93
Michoacán		232	798	1,005	862	809	1,004	698	5,408	2.55
Morelos		256	437	596	399	717	884	679	3,968	1.87
Nayarit		57			4	101			162	0.08
Nuevo León		162	335	599	495	530	1,056	1,007	4,184	1.97
Oaxaca		150	351	369	289	205	287	176	1,827	0.86
Puebla		263	547	614	399	301	409	345	2,878	1.36
Querétaro		969	1,081	1,141	1,185	1,742	1,971	1,277	9,366	4.41
Quintana Roo		630	667	619	458	641	831	713	4,559	2.15
San Luis Potosi		127	155	207	125	120	194	172	1,100	0.52
Sinaloa		514	354	210	143	208	292	185	1,906	0.90
Sonora		553	535	433	526	391	457	367	3,262	1.54
Tabasco		280	521	339	497	410	600	318	2,965	1.40
Tamaulipas		57	102	97	344	155	170	372	1,297	0.61
Tlaxcala		36							36	0.02
Veracruz		305	474	456	527	633	522	383	3,300	1.55
Yucatán		457	524	484	321	361	541	464	3,152	1.48
Zacatecas		170	157	151	102	300	278	240	1,398	0.66
Total	5,586	24,404	24,571	26,226	25,250	32,794	41,556	31,934	212,321	100.00

DGAIR-SEP, 2006-2008d

**Anexo 12. Personas que acreditaron la Evaluación global
por entidad federativa en México, según año 2001-2008**

Entidad federativa	Acreditación								Total	%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
Aguascalientes		118	129	107	143	135	257	140	1,029	1.33
Baja California		636	528	423	400	512	568	490	3,557	4.58
Baja California Sur		100	51	41	39	47	81	78	437	0.56
Campeche		11	6	21	20	52	34	18	162	0.21
Coahuila		58	42	54	19	36	52	26	287	0.37
Colima		24		29	10	15	44	40	162	0.21
Chiapas		214	102	42	81	99	78	35	651	0.84
Chihuahua		235	277	190	253	303	319	228	1,805	2.32
Distrito Federal	2,081	3,245	2,891	3,542	4,224	5,893	7,894	5,223	34,993	45.06
Durango		293	342	119	113	71	118	75	1,131	1.46
Estado de México		1,003	411	896	1,084	1,428	1,943	1,558	8,323	10.72
Guanajuato		257	165	297	352	405	413	338	2,227	2.87
Guerrero		123	56	44	23	16	8		270	0.35
Hidalgo		175	148	196	169	185	259	213	1,345	1.73
Jalisco		915	703	479	412	372	629	388	3,898	5.02
Michoacán		101	300	298	304	278	360	207	1,848	2.38
Morelos		145	163	206	183	374	401	283	1,755	2.26
Nayarit		20			2	28			50	0.06
Nuevo León		74	121	141	185	178	331	292	1,322	1.70
Oaxaca		32	92	108	82	54	87	60	515	0.66
Puebla		89	168	186	140	96	130	139	948	1.22
Querétaro		448	458	421	500	667	771	445	3,710	4.78
Quintana Roo		267	237	202	132	186	274	233	1,531	1.97
San Luis Potosí		49	60	68	51	37	69	52	386	0.50
Sinaloa		175	135	60	33	57	82	40	582	0.75
Sonora		252	187	113	178	112	135	109	1,086	1.40
Tabasco		103	145	74	137	90	101	58	708	0.91
Tamaulipas		31	32	34	74	41	51	82	345	0.44
Tlaxcala		17							17	0.02
Veracruz		103	124	118	157	190	146	125	963	1.24
Yucatán		197	162	155	143	127	200	157	1,141	1.47
Zacatecas		75	78	52	36	94	74	67	476	0.61
Total	2,081	9,585	8,313	8,716	9,679	12,178	15,909	11,199	77,660	100.00

DGAIR-SEP, 2006-2008d

**Entrevista semiestructurada
 para documentar la creación y operación del Acuerdo Secretarial 286,
 a través de cuatro etapas del ciclo de políticas públicas**

Anexo 13, Guión de entrevista

- Premisas:** i) la división analítica no es una división real ni refiere una secuencia temporal,
 ii) el guión bosqueja la información requerida, mas no necesariamente tiene que cumplirse a cabalidad,
 iii) a menudo, al responder una pregunta pueden responderse otras varias,
 iv) la libre narración y asociación de ideas espontánea por parte de la persona entrevistada es lo más valioso en una entrevista semiestructurada, y
 v) la persona entrevistada no tiene que saber responder a todas las preguntas*

Progr.	Etapas	Progr.	Fase	No.	Temática de investigación	No.	Pregunta dinámica de entrevista
A	Gestación	a	Identificación del problema	1	Ubicación del problema por distintos actores públicos o privados	1.1	¿En qué momento / contexto la autoridad pública empieza a darse cuenta que había aprendizajes adquiridos fuera del aula, es decir, fuera de la educación formal, que podrían ser reconocidos? (Tránsito de lo inexacto [opiniones, comentarios] a la primera aproximación del problema)
						1.2	¿Había antecedentes sobre esa falta de reconocimiento? (Documentos, tarjetas informativas informales, información oral)
						1.3	¿Quién o quiénes (personas o grupos) del ámbito privado comenzaron a expresar que contaban con

Progr.	Etapa	Progr.	Fase	No.	Temática de investigación	No.	Pregunta dinámica de entrevista
						1.4	conocimientos diferentes a los obtenidos en la escuela sin reconocimiento oficial? ¿Había <i>malestar / congoja / frustración</i> en esos actores porque sus conocimientos no podían ser reconocidos oficialmente?
						1.5	¿Se trataba de un <i>malestar / congoja / frustración generalizado</i> ?
		b	Tránsito del problema del ámbito privado al público	2	Transformación de necesidades de particulares a demanda pública	2.1.	¿Qué argumentos iniciales se presentaron para reconocer que este tipo de acreditación podría representar <i>valía pública</i> ? (La autoridad pudo percibir el problema y no ocuparse de él)
						2.2	¿Hubo o no <i>presión</i> de grupos organizados para que ese reconocimiento procediera? En caso afirmativo, ¿de qué tipo?
						2.3	¿Hubo alguna <i>consulta pública</i> ?
						2.4	Al interior de la SEP, ¿había <i>consenso</i> o no sobre si esa falta de reconocimiento era un problema público?
		c	Inclusión del problema en la agenda pública	3	Interacciones en busca de negociación / acuerdo / consenso, a través de los cuales el problema pudo perfilarse como oficialmente manejable	3.1	¿Qué hechos / acontecimientos facilitaron /determinaron la <i>inclusión</i> del problema en la <i>agenda pública</i> ?
						3.2	¿Qué <i>documento oficial</i> incorpora el problema en la agenda pública?

Progr.	Etapa	Progr.	Fase	No.	Temática de investigación	No.	Pregunta dinámica de entrevista
		d	Definición del problema público	4	Argumento para estructurar el problema y sus diversos componentes	4.1	¿Qué <i>problemas</i> impedían el reconocimiento de este tipo de aprendizajes? (Vacío legal, inexistencia de procedimientos administrativos, actor evaluador, entre otros)
						4.2	¿Qué <i>desafíos políticos</i> enfrentó inicialmente dicho problema?
						4.3	¿Hubo o no recomendaciones de <i>organismos internacionales</i> a favor de reconocer este tipo de conocimientos?
						4.4	¿Es el A286 una política pública definida de <i>arriba hacia abajo</i> o bien de <i>abajo hacia arriba</i> ?
B	Formulación	e	Definición de criterios para el abordaje del problema	5	Diferentes tipos de criterios y su priorización	5.1	En orden de importancia, ¿qué criterios fueron fundamentales para contrarrestar el problema?
						5.2	¿Qué <i>controversias</i> suscitó dicha jerarquización?
						5.3	¿Por qué se optó por <i>nombrar</i> la necesidad de acreditar conocimientos adquiridos por “autodidactismo y/o experiencia laboral” en lugar de definir tales conocimientos como “no formales”?
		f	Identificación de opciones diferentes para el tratamiento del problema	6	Proyectos diversos para enfrentar el problema	6.1	¿Por qué se optó como <i>instrumento legal</i> por un Acuerdo Secretarial y no por otro?
						6.2	¿Qué <i>áreas de la SEP</i> intervinieron en la concepción del Acuerdo Secretarial 286? (A286 en lo sucesivo)

Progr.	Etapa	Progr.	Fase	No.	Temática de investigación	No.	Pregunta dinámica de entrevista
						6.3	¿Por qué hay <i>dos procedimientos diferenciados</i> en el A286? (Procedimiento General y Procedimiento Especial)
						6.4	¿A qué <i>distintas realidades contextuales</i> responde cada uno de esos procedimientos?
						6.5	¿Qué otra(s) <i>alternativa(s)</i> también se consideró como proyecto para enfrentar el problema? (Segunda opción)
						6.6	Si hubo alternativa, ¿por qué se <i>prefirió la opción del A286</i> tal y como se publicó en el DOF y no se optó por la alternativa?
						6.7	¿En qué se <i>diferencia</i> el A286 de <i>otros tipos de acreditación</i> existentes? (INEA, educación abierta)
		g	Estimación de las opciones en el tiempo	7	Viabilidad y restricciones de tipo financiero, administrativo y social Evaluación ex ante, de carácter cualitativo y cuantitativo	7.1	¿Qué <i>retos financieros</i> se consideraron <i>a priori</i> que enfrentaría la implementación del A286?
						7.2	¿Qué otro tipo de <i>restricciones</i> se contemplaron previamente que influirían en la implementación del A286?
						7.3	¿Hubo <i>dudas</i> sobre la posible <i>participación de las personas</i> en los procedimientos de acreditación de este tipo de aprendizajes? En caso afirmativo, ¿a qué se debían tales dudas?
						7.4	¿Contaba la SEP con <i>datos duros</i> para hacer <i>estimaciones</i> sobre la <i>viabilidad</i> del A286? En caso afirmativo, ¿cuáles eran esos datos?

Progr.	Etapas	Progr.	Fase	No.	Temática de investigación	No.	Pregunta dinámica de entrevista
		h	Decisión	8	Racionalidad decisoria	8.1	¿Por qué el A286 se <i>publica</i> en las <i>postrimerías</i> de la administración 1994-2000?
						8.2	¿Qué <i>obstáculos de último</i> momento enfrentó la decisión de <i>publicar</i> el A286?
						8.3	¿Qué <i>circunstancias</i> determinaron la decisión de que el A286 fuera una <i>oferta de acreditación horizontal</i> (o más horizontalizada que otras) con <i>diferentes actores participantes</i> ?
						8.4	¿Cuál fue la <i>actitud del mundo escolarizado</i> luego de la publicación del A286 y en específico de quiénes?
		i	Diseño organizacional-administrativo	9	Previsiones y decisiones intragubernamental e interinstitucional / racionalidad técnica / evaluación concomitante		(Tres figuras interactuantes en procedimiento de acreditación del A286: participante, estancia evaluadora, estancia certificadora)
						9.1	¿Contó la SEP con la <i>estructura administrativa</i> y el <i>apoyo financiero</i> para llevar a cabo este tipo de acreditaciones?
						9.2	¿Quién o quiénes diseñaron la <i>estructura organizacional</i> y los <i>procedimientos administrativos iniciales</i> de este tipo de acreditación? Favor de especificar el caso del procedimiento general (bachillerato y las licenciaturas) y del procedimiento especial
						9.3	¿Se <i>diseñaron</i> o no <i>bases de datos</i> para la captura de cifras duras: estadísticas, resultados de acreditación y no acreditación, encuestas de salida?

Progr.	Etapa	Progr.	Fase	No.	Temática de investigación	No.	Pregunta dinámica de entrevista
						9.4	¿Cómo se pensó hacer <i>accesible</i> este tipo de acreditación a las personas residentes en los estados del interior del país, si la sede de la instancia evaluadora se instaló en el Distrito Federal y no contaba / cuenta con representaciones regionales o estatales?
C	Implementación	j	Análisis de los actores	10	Estrategias de cooperación / mecanismos de resistencia entre actores	10.1	¿Qué tipo de argumentos se tenían para seleccionar al CENEVAL como <i>instancia evaluadora única</i> de todos los procedimientos de acreditación?
						10.2	¿Qué experiencias trajo a la instancia evaluadora y a la SEP el piloteo del bachillerato, cuya prueba se realizó en el Distrito Federal en 2000?
						10.3	¿Qué experiencias aportaron a los <i>actores</i> las primeras acreditaciones de licenciaturas, en las que también participaron los Colegios de Profesionistas?
						10.4	¿Qué <i>ajustes</i> se hicieron a fin de que los actores involucrados en los procedimientos de acreditación pudieran <i>convivir en un esquema de horizontalidad</i> poco común en los procesos formales de acreditación?
		k	Análisis del modelo implementario	11	Espacio intermedio de traducción de intenciones en resultados / acción y gestión de los recursos	11.1	Al inicio, ¿qué <i>ventajas</i> y qué <i>problemas</i> presentaron los procedimientos de acreditación y que <i>facilidades</i> y <i>amenazas</i> encontraron para ponerse en práctica?

Progr.	Etapa	Progr.	Fase	No.	Temática de investigación	No.	Pregunta dinámica de entrevista
						11.2	¿Qué <i>ventajas</i> y qué <i>problemas</i> han persistido en el tiempo?
						11.3	¿Qué cambios significativos se presentaron en el contexto durante los primeros años de operación del A286?
						11.4	¿En qué medida la implementación ha sido <i>gradual</i> ? De ser así, ¿a qué se debe? (Acuerdos modificatorios y otras medidas)
		1	Estimación de la logística	12	Ponderación de los recursos logísticos	12.1	¿Qué <i>desafíos logísticos</i> iniciales tuvo el <i>modelo de implementación</i> del A286?
						12.2	¿ <i>Cuáles</i> de ellos <i>persistieron</i> ?
						12.3	¿Por qué los <i>modelos de evaluación de conocimientos</i> de cada procedimiento <i>son diferentes</i> ? (Se hace referencia a la evaluación de conocimientos de los participantes, es decir, a las pruebas de acreditación. No se trata de la evaluación del A286)
						12.4	¿Por qué no se ha considerado la posibilidad de establecer <i>submodelos formales para las diferentes opciones de evaluación de conocimientos</i> ?
						12.5	¿Cómo explicar que las <i>evaluaciones en línea</i> no fueron <i>exitosas</i> , mientras que las <i>presenciales</i> sí lo han sido?

Progr.	Etapa	Progr.	Fase	No.	Temática de investigación	No.	Pregunta dinámica de entrevista
		m	Viabilidad política	13	Proyecto políticamente sustentable	13.1	¿Hubo aceptación política del A286 al interior de la SEP?
						13.2	¿Considera usted que han ganado aceptación las acreditaciones del A286 de 2000 a 2008?
		n	Monitoreo	14	Actividades exploratorias	14.1	Para la implementación, ¿qué <i>acciones de monitoreo</i> han sido instrumentadas?
						14.2	¿Por qué sí sesionaba un <i>grupo de trabajo del bachillerato 286</i> , con minutas levantadas en cada sesión, y no sucedía lo mismo con las licenciaturas?
D	Evaluación	o	Evaluación ex-post	15	Componente: juicio o sentencia	15.1	¿Se ha <i>evaluado oficialmente</i> el A286?
						15.2	¿El A286 considera la necesidad de la <i>rendición de cuentas</i> ? (Sí o no y por qué)
						15.3	¿Hay <i>informes periódicos</i> sobre los <i>resultados</i> del A286 accesibles al público?
						15.4	¿Se ha realizado o no algún <i>estudio longitudinal</i> de los participantes en este tipo de acreditaciones?
						15.5	¿Se ha llevado a cabo o no un <i>estudio organizacional evaluativo</i> de los procedimientos de acreditación A286? En caso afirmativo, ¿con qué propósitos? En caso negativo, ¿por qué?
						15.6	¿Cómo explicar el <i>éxito</i> del <i>bachillerato A286</i> ?

Progr.	Etapa	Progr.	Fase	No.	Temática de investigación	No.	Pregunta dinámica de entrevista
						15.7	¿Qué circunstancias dieron lugar a que hubiera una <i>acreditación con alto porcentaje</i> en la <i>licenciatura en educación preescolar</i> ?
						15.8	¿Cómo explicar que existiera una <i>alta inscripción</i> en el procedimiento de acreditación de las <i>licenciaturas</i> y una <i>baja eficiencia terminal</i> ?
						15.9	¿Qué <i>valor público</i> tiene un certificado oficial A286?
						15.10	¿En qué medida prevalece o no una aceptación de las <i>personas certificadas</i> por el A286 en el <i>mundo laboral</i> ? ¿Cómo explicarlo?
						15.11	Entre 2000 y 2008, ¿cuántos <i>diferentes procedimientos de acreditación</i> hubo y en qué variaron? (Además del bachillerato y las licenciaturas)
						15.12	¿Podría ser el A286 un <i>antecedente importante</i> en el establecimiento de un <i>marco nacional de calificaciones</i> en el país, diferente al Sistema Educativo Nacional?, ¿cuáles ventajas aportaría la diferencia?
						15.13	¿Qué <i>problemas y facilidades</i> enfrentan los procedimientos de acreditación en la actualidad?
						15.14	¿Por qué hay una <i>notoria asimetría</i> en el uso y en los resultados entre el <i>procedimiento general</i> y el <i>especial</i> del A286?

Progr.	Etapa	Progr.	Fase	No.	Temática de investigación	No.	Pregunta dinámica de entrevista
						15.15	¿Es el A286 una política pública de igualdad de oportunidades / nivelación del terreno? En caso afirmativo, ¿cuáles son los alcances y límites?
							Valoraciones finales de la persona entrevistada.

11 marzo 2011