

# Análisis de las políticas educativas desde la perspectiva de la inclusión en México, 1988-2021

Analysis of educational policies from the perspective of inclusion in Mexico, 1988-2021

Análise das políticas educacionais na perspectiva da inclusão no México, 1988-2021

*Mónica del Carmen Reyes Verduzco\**  
*Karla Kae Kral\*\**

## Resumen

El presente estudio exploratorio analiza la evolución de las políticas educativas en materia de inclusión en México en los últimos seis sexenios gubernamentales, a través de la metodología de análisis de contenido cuantitativo y cualitativo. La investigación permite valorar las políticas públicas en materia de inclusión educativa en ese país, en términos de los planes y programas sectoriales de educación, su contexto y su impacto o consecuencias, tanto para la gestión educativa como para el trabajo y consolidación de una justicia social, dentro de un marco amplio de derechos humanos. Los resultados preliminares muestran que México tiene un marco jurídico para la planeación democrática, pero hay poca claridad en la manera en que se incorpora la consulta pública en la política pública y los Planes Nacionales de Desarrollo y Programas Sectoriales de Educación se fundamentan en la racionalidad económica neoliberal, pero paulatinamente se han incorporado elementos de la inclusión social a partir de los marcos de la equidad, la inclusión, la interculturalidad y el género.

*Palabras clave:* educación especial; educación inclusiva; políticas educativas; México.

Recibido em: 11/01/2022 – Aprovado em: 21/02/2022  
<https://doi.org/10.5335/rep.v29i1.13116>  
ISSN on-line: 2238-0302

\* Doctora en Educación por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO/Becaria CONACyT). Maestra en Pedagogía por la Universidad de Colima (Becaria CONACyT). Actualmente es profesora de pregrado y posgrado en educación en la Universidad Multitécnica Profesional y la Universidad UNIVER Colima. E-mail: monicarv0711@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3529-792X>.

\*\* Doctora en antropología sociocultural por la Universidad de Kansas. Desde 2005 es profesora-investigadora de tiempo completo, titular B, en la Universidad de Colima, Facultad de Pedagogía, donde realiza y asesora trabajos sobre género, migración, educación e inclusión. E-mail: [kkral@uacol.mx](mailto:kkral@uacol.mx). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7711-1388>.



## Abstract

This exploratory study analyzes the evolution of educational policies on inclusion in Mexico in the last six government terms, through the methodology of quantitative and qualitative content analysis. The research makes it possible to assess public policies on educational inclusion, in terms of education sector plans and programs, their context and their impact or consequences, both for educational management and the consolidation of social justice, within a broad framework of human rights. Preliminary results show that Mexico has a legal framework for democratic planning, but there is limited clarity in the way in which public consultation is incorporated into public policy and the National Development Plans and Sectoral Education Programs are based on economic rationality, neoliberal, but elements of social inclusion have been gradually incorporated based on the frameworks of equity, inclusion, interculturality and gender.

*Keywords:* special education; inclusive education; educational policies; México.

## Resumo

Este estudo exploratório analisa a evolução das políticas educacionais de inclusão no México nos últimos seis anos de governo, por meio da metodologia de análise de conteúdo quantitativa e qualitativa. A pesquisa permite avaliar as políticas públicas de inclusão educacional naquele país, em termos de planos e programas setoriais de educação, seu contexto e seus impactos ou consequências, tanto para a gestão educacional quanto para o trabalho e a consolidação da justiça social, marco dos direitos humanos. Os resultados preliminares mostram que o México possui um marco legal para o planejamento democrático, mas há pouca clareza na forma como a consulta pública é incorporada às políticas públicas e os Planos Nacionais de Desenvolvimento e Programas Setoriais de Educação são baseados na racionalidade econômica neoliberal, mas gradativamente elementos de inclusão social foram incorporados a partir de marcos de equidade, inclusão, interculturalidade e gênero.

*Palavras-chave:* educação especial; educação inclusiva; políticas educacionais; México.

## Introducción

El estudio que ahora se presenta es exploratorio y tiene como objetivo analizar la evolución de la política mexicana en materia de inclusión educativa, bajo una perspectiva amplia del concepto. Desarrolla, en un primer momento, una breve reseña histórica de la educación especial y su tránsito hacia la educación inclusiva en México, con énfasis en los beneficios, retos y obstáculos que ha enfrentado ese tipo de educación en su búsqueda de programas y políticas educativas inclusivas. Enseguida, se discute la perspectiva de los derechos humanos en esas políticas y su impacto para una inclusión social plena, como marco conceptual y de referencia. Se analizan también los planes y programas de los últimos seis sexenios (1988 a la fecha), respecto de sus propósitos, alcances, orientaciones y limitaciones, retomando para ello el modelo de Cardno (2018), el cual permite valorar el texto, el contexto y las consecuencias de la política.

La metodología empleada en esta investigación es el análisis de contenido cuantitativo y cualitativo, con la revisión de 12 textos estratégicos para la política educativa nacional: los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) (6) y los Programas Sectoriales de Educación (6), que especifican los objetivos, las estrategias y las líneas de acción educativa a seguir. Los resultados se presentan a partir de tres ejes de análisis: 1) Producción, autoría y público de la política educativa, 2) Contexto de la política, y 3) Contenidos destacados desde la perspectiva de inclusión.

Para el primer apartado se detalla que en México, por decreto, el Ejecutivo define las políticas públicas en cada sexenio con base en una consulta previa a los sectores y actores interesados y presenta sus planes y programas al público. En cuanto al contexto en el que se desarrolla esa política educativa, se refiere la fuerte influencia de los organismos internacionales en los PND de los sexenios estudiados, así como la incorporación paulatina de la perspectiva de los derechos humanos, la justicia social y la equidad/igualdad en los planes y programas de educación. Para el tercer eje, se destacan los contenidos explícitos de la política educativa analizada, encontrando la presencia de conceptos y nociones relativos al modelo de inclusión social en los 12 documentos revisados, tales como “calidad,” “equidad,” “inclusión,” “diversidad,” y “mujeres/género”, los que evidencian el tránsito hacia la inclusión como una prioridad en las directrices federales. La interculturalidad y la pedagogía intercultural aparecen también en los planes y programas del último sexenio, junto a los rasgos de una educación equitativa, inclusiva e integral.

Enseguida se presenta un breve recorrido histórico por las políticas de educación especial, integración e inclusión que se han implementado en México para la atención de las personas que presentan Barreras para el Aprendizaje y la Participación Social (BAPS, antes Necesidades Educativas Especiales -NEE) y/o discapacidad, haciendo énfasis en sus aportes, limitantes y eventuales impactos.

## Políticas de educación especial, integración e inclusión en México

En México la atención educativa a las personas que presentan BAPS asociadas o no a una discapacidad, ha sido lenta, intermitente y, por momentos, confusa.

En 1970 se crea la Dirección General de Educación Especial, como resultado de una larga experiencia en la atención y trabajo con las personas con discapacidad, que se remonta a la creación, en 1870, de la Escuela Nacional para Ciegos (MÉXICO, Secretaría de Educación Pública – SEP, 2010). Con esa dirección general a nivel nacional, se pretendía asegurar educación para los niños, niñas y jóvenes que por sus

características o limitaciones quedaban al margen del sistema regular. La educación, entonces, era remedial y diferenciada.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 estableció la primera pauta para realizar acciones que impulsaran la protección social a los menores y ancianos en estado total o parcial de abandono, a los minusválidos [sic] y a la familia en general (MÉXICO, Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI, 2013). Derivado de ello, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) estableció el Programa de Rehabilitación que atendía a las personas necesitadas en las áreas del sistema neuromusculoesquelético, comunicación humana, ceguera y salud mental, y dispuso varios centros importantes que funcionan a la fecha; entre ellos, los Centros de Rehabilitación, el Centro de Adaptación Laboral, los Centros de Rehabilitación y Educación Especial (CREE) y, en coordinación con la SEP, los Centros Psicopedagógicos (CAPEP), aunque todavía bajo la tutela del modelo clínico: las dificultades seguían centradas en el/la estudiante y no en las barreras para el aprendizaje. Los niños y niñas tenían que “adaptarse” a la escuela, de ello dependía su éxito (REYES, 2013).

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se implementó el Programa de Modernización Educativa (1989-1994), el cual buscaba un cambio hacia la equidad y la eficacia educativas, planteando como retos la descentralización de los servicios, la atención al rezago, la cobertura universal y la ampliación de la oferta educativa (MÉXICO, 1990).

Este Programa constituyó el primer paso gubernamental más o menos decidido a promover un cambio para la atención educativa en el ámbito de los derechos humanos fundamentales: el derecho a una educación de calidad. Sin embargo, “las políticas educativas del sexenio salinista no resolvieron los viejos problemas educativos, como los de calidad y equidad; los defectos estructurales del sistema, en especial la imbricación del sindicato y las autoridades en la toma de decisiones, siguieron intactos” (MARTÍNEZ, 2001, p. 42), lo que dificultó que los cambios se volvieran transformacionales en favor de las personas con BAPS y/o discapacidad; antes bien, estas vieron afectados sus derechos con la descentralización, en 1993, de los servicios de educación especial, con sólo una dirección operativa para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), dejando a los estados en una situación de indefensión respecto a cómo ofrecer los servicios educativos, bajo qué premisas y con qué recursos, pues los hacía responsables de los procesos de capacitación y actualización, y pasaba por alto gran parte de la normatividad, con todas las implicaciones políticas, económicas, sociales y educativas que esto trajo consigo.

Estrada (1992) refiere que dicho Programa de Modernización Educativa, tratando de poner el acento en una educación más relevante, enfatiza la urgencia de elevar la calidad de la educación básica, partiendo de las necesidades de aprendizaje señaladas en la Declaración de Educación para Todos (1990), de ahí la estrategia fundamental de modificar los planes y programas de estudio, que se concretarían en la Reforma de 1993. La necesidad de cambio parecía provenir más bien de las presiones internacionales por agregarnos a la era de la modernidad, que por un auténtico interés en mejorar la calidad de la educación que se ofrecía.

Con las modificaciones realizadas a la nueva Ley General de Educación (1993), se fomentaba una nueva política de educación especial a través de la reorganización de los servicios, quedando de la siguiente manera:

a) Los servicios escolarizados de educación especial se transformaron en CAM (Centros de Atención Múltiple), instituciones que todavía ofrecen educación básica para alumnos y alumnas que presentan NEE, con o sin discapacidad y formación para el trabajo (CAM laboral).

b) Establecimiento de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER), con el propósito de promover la integración de las niñas y niños con NEE a las escuelas y aulas de educación regular.

c) Creación de los Centros de Recursos e Información para la Integración Educativa (CRIE) y las Unidades de Orientación al Público (UOP), para brindar información y orientación a padres y madres de familia y docentes (SEP, 2002).

Con la reorientación de los servicios y la descentralización operativa, la SEP se propuso eliminar el estatuto de sistema paralelo de la educación especial sin mayor éxito, pues la Reforma resultó «fallida», según García *et al.* (2009, p. 16), entre otras cuestiones, porque las autoridades educativas que propusieron los cambios no conocían la realidad de estos CAM, y los cambios resultaron más políticos que técnicos.

Para el sexenio siguiente, el presidente Ernesto Zedillo conforma el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Con él se pretendía consolidar la descentralización, haciendo a los estados y municipios responsables de la erogación de recursos para la educación e incluir a México en los movimientos internacionales de integración-inclusión que ya se estaban dando con la UNESCO, la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza. Sin embargo, esta integración inicial de estudiantes con BAPS y/o discapacidad, observaron algunos investigadores del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, “parece constituir una meta a alcanzar en un plazo relativamente largo...” (COMIE, 1996, p. 14).

En este programa se expresaron también los retos educativos de lograr que la escuela llegara a todos los mexicanos; que hubiera una equidad en las oportunidades educativas y que los conocimientos adquiridos fueran de calidad y pertinentes. En ese sentido, el sexenio fue de consolidación de lo emprendido por el gobierno de Salinas respecto de la educación básica. Sin embargo, esto no fue suficiente para cumplir con la meta de que el 90% de los niños en edad escolar (6 a 14 años) estuvieran en las aulas: el censo de 2000 evidenció que alrededor de un millón seguían fuera de ella y que la eficiencia terminal en primaria era de apenas el 87% (INEGI, 2001, p.14). Aunado a ello, en estos años de pretendida modernización, Juárez, Comboni y Garnique (2010, p. 69) aseveran que la integración fue un fracaso, “ya que no logró integrar a los niños y niñas con NEE, no permitió fortalecer el subsistema de educación especial, no logró alcanzar la meta de ofrecer educación para todos, no promovió la equidad ni suprimió la marginación”.

Para la administración de Vicente Fox (2000-2006), hubo un replanteamiento de la política de estado establecida en el sexenio anterior y se buscó integrar en el desarrollo de las políticas públicas las Normas Uniformes sobre la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, de las Naciones Unidas, como documento rector. Este documento reconoce el derecho de estas personas a una vida digna, plena y en igualdad de condiciones que el resto de la población, buscando dinamizar sus esferas escolares, familiares, comunitarias y laborales. A efecto de que ello fuera posible, se instrumentó el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa (PFEEIE), el cual englobaba a los modelos de educación especial y regular, pretendiendo garantizar la justicia educativa y la equidad como primer objetivo estratégico (SEP, 2002). Se constituyó también, en ese mismo periodo, la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, como proyecto para atender a la población indígena e impulsar su incorporación a la dinámica educativa, a través de una adecuada política de educación intercultural que persiste hasta nuestros días.

Sin embargo, como expresan Juárez *et al.* (2010, p. 54)

[...] en el sexenio 2000-2006 fue poca la atención que se le brindó a la educación inclusiva. Se limitó a recomendar a los profesores poner atención a las diferencias sociales y culturales de niños y niñas, respetar el ritmo y las necesidades de aprendizajes particulares de cada uno, pero no se indica apertura alguna para la educación inclusiva.

Enseguida, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 definió el desarrollo humano sustentable como premisa básica para el avance integral del país y consideraba a

la persona, sus derechos y la potenciación de sus capacidades, como la columna vertebral para la definición de políticas públicas. Así, el objetivo 17, eje 3 del citado Plan, estaba enfocado a abatir la marginación y el rezago de los “grupos prioritarios”, donde cataloga, entre otros, a la población indígena y a los grupos vulnerables, a fin de “proveer igualdad de oportunidades que les permitiera desarrollarse con independencia y plenitud” (MÉXICO, PODER EJECUTIVO FEDERAL – PND 2007-2012, p. 214) y hacía referencia a la calidad educativa, comprendiendo los rubros de cobertura, equidad, eficacia, eficiencia y pertinencia.

Los ánimos de este nuevo Plan Nacional se materializaban en el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad, 2009-2012 (PRONADDIS), pues retomaba disposiciones de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual instaba a los estados a adoptar medidas de carácter legislativo, social y educativo, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su integración a la sociedad (NACIONES UNIDAS, s. f.).

Para el sexenio de Enrique Peña Nieto, las políticas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, orientaron su actuación en torno a cinco metas: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global.

La meta ‘México Incluyente’ tenía como objetivo, entre otros, transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente, por lo que estableció como política de estado garantizar la vigencia efectiva de los derechos de las personas con discapacidad y/o en situación de exclusión (grupos indígenas, poblaciones migrantes, etc.), y contribuir a su desarrollo integral a través de una inclusión social amplia. Así, en su objetivo 3.2. ‘México con Educación de Calidad’, el citado Plan estableció como meta “garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo” (MÉXICO, DOF, 20/05/2013, p. 6), en un afán de complementariedad de acciones y de transversalidad de estrategias.

Al respecto, y en concordancia con la Reforma Educativa del 2013, se modificó el Artículo 3° de la Constitución Mexicana, para garantizar que todo individuo pudiera tener el derecho a la educación de calidad. En este contexto, y tratando de dar atención al problema de desigualdad y exclusión educativa, la SEP estableció el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE), el cual fusiona otros siete programas que ya venían operando y que representan los componentes del denominado Programa S244 (PIEE); entre otros: de fortalecimiento de la educación especial y la integración educativa, de atención a migrantes, de fortalecimiento de la telesecundaria, de atención a grupos vulnerables y de educación para personas con discapacidad (SEP, 2014); busca

también apoyar a las entidades federativas, a las escuelas y servicios educativos, en la construcción de condiciones que permitan mejorar la inclusión y equidad educativa, con énfasis en la retención y egreso oportuno.

Desde su creación, el PIEE ha tenido algunos aciertos en cuanto a accesibilidad a la educación, ingreso y hasta permanencia, pero la retención y egreso oportuno con la calidad educativa esperada, todavía no se ha logrado.

En México, aunque las políticas educativas de educación especial e integracionistas han venido cambiando, el camino hacia la inclusión se vislumbra todavía largo y arduo. Las actuales políticas del sexenio del presidente López Obrador (2018-2024), continúan con el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE), y lo retoman como estrategia para la impulsar la Reforma Educativa de 2019, en su apartado de fortalecimiento de la equidad e inclusión, donde subrayan la gratuidad de la educación para lograr la equidad, y el trabajo y desarrollo de la educación inclusiva como facilitador de la inclusión social. Para ello, se impulsan los siguientes programas: Escuela Digna, Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo; Escuelas de Tiempo Completo, Inclusión y Alfabetización Digital, e Inclusión y Equidad Educativa. (GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, 2019).

Las estrategias y directrices educativas del presente gobierno son de continuidad y desarrollo de lo hasta ahora logrado, pero ponen en duda la pertinencia de algunos aspectos claves en que se venía avanzando, como la evaluación docente en su ingreso, promoción y permanencia, con la derogación de la Reforma Educativa de 2013 y la desaparición del INEE, o el desmantelamiento de las Escuelas de Tiempo Completo y Escuelas de Calidad. En ese sentido, habrá que esperar a ver los impactos de esas decisiones.

Por otra parte, la necesidad de una reorientación o reordenamiento de la educación especial que actúa como sistema paralelo al modelo de inclusión pretendido, sigue estando presente en México, para lo cual es imperativa una transformación completa del sistema, que asegure la inclusión educativa necesaria para las poblaciones en desventaja.

Todas estas leyes, planes y programas rectores del Estado, pretenden dar cuenta de un esfuerzo coordinado por reconocer el derecho pleno a una vida justa y equitativa en igualdad de oportunidades que el resto de las personas que no presentan discapacidad o BAPS. Si bien el tránsito y desarrollo de la educación especial hacia la educación inclusiva en México ha estado determinado por los tiempos políticos y sociales, la perspectiva de los derechos humanos y la justicia como elementos clave para la inclusión

de estas poblaciones, se han convertido en un arma de batalla. Enseguida, algunas ideas orientadoras al respecto.

## Perspectiva de los derechos humanos para la justicia social en las políticas de educación inclusiva

En la actualidad, la inclusión educativa se entiende como una cuestión de derechos humanos que hace referencia a un amplio grupo de alumnado, entre los que se encuentran la población indígena, el estudiantado con aptitudes sobresalientes y otros colectivos en riesgo de exclusión (niños y niñas jornaleros y agrícolas migrantes, de zonas urbano-marginales, indígenas, entre otros), además de las y los estudiantes que presentan BAPS y/o discapacidad.

Tradicionalmente, estos grupos de población han sido excluidos de los beneficios que trae consigo la inclusión social, entendida como

... algo más que la reducción de la pobreza y la desigualdad. Es un concepto que abarca factores que contribuyen a la capacidad de un individuo de disfrutar de una vida segura y productiva, independientemente de su raza, origen étnico, género, orientación sexual, o discapacidad física o mental (AMERICAS QUARTERLY, 2015, p. 3).

En ese sentido, la inclusión social es un concepto abarcativo relacionado con un proceso creciente de integración, de cohesión y de justicia social que se evidencia en redes de carácter afectivo, familiar, vecinal o comunitario que buscan la participación equitativa y en igualdad de condiciones de todas las personas en sus diferentes dimensiones sociales: económica, legal, política, cultural, educativa.

La inclusión busca evitar la exclusión, que es el estado o situación de una persona o grupo poblacional que no participa plenamente de las oportunidades y recursos disponibles para el disfrute de condiciones de una vida digna, con sus derechos y responsabilidades.

Una de las esferas de la inclusión social más importantes lo constituye el espacio educativo. En él, la persona se encuentra en continuo proceso de formación y desarrollo y, al ir concretando niveles de escolaridad, va también consolidando su inclusión en otros ámbitos de la vida, pues es en la escuela donde se dinamizan preferentemente los procesos de inclusión y se promueven los derechos y libertades que favorecen la identidad y participación ciudadana.

La UNESCO (2005, p. 14) conceptualiza la educación inclusiva como “el proceso de identificar y responder a la diversidad de la necesidad de todos los estudiantes

a través de la mayor participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades y reduciendo la exclusión en la educación”.

Entendida así, la educación inclusiva se observa como un paradigma en construcción, como un modo de hacer y de entender la educación en un esquema pleno de derechos y libertades, de responsabilidades y colaboración, de aceptación, integración e inclusión del otro; como la capacidad de respuesta de una escuela o aula inclusiva para acoger a todo su alumnado, independientemente de sus limitaciones y posibilidades.

La educación inclusiva supone, además, la atención y trabajo con otros grupos que, por sus características demográficas, poblacionales, de origen étnico o racial, económicas o de género, no han sido incluidos a la dinámica de vida de las comunidades educativas, y difícilmente podrán constituirse en las comunidades de aprendizaje y socialización deseadas, como el caso de las poblaciones indígenas o el de las personas con discapacidad, quienes constituyen los dos colectivos minoritarios más amplios y excluidos de los beneficios que supone la inclusión social y por ello se consideran los grupos poblacionales más segregados.

Pero estos procesos de inclusión y de exclusión no se han caracterizado de igual manera todo el tiempo y constituyen periodos más o menos definidos: desde antes de 1980 con el modelo clínico o del déficit, pasando por los modelos asimilacionista (década de los 80's), integracionista (años 90's), hasta llegar al modelo de inclusión social (año 2000 en adelante) (REYES, 2013), donde se presenta una valoración positiva de la diversidad que busca construir un sistema que incluya y esté estructurado para hacer frente a las necesidades de todo el alumnado, dentro de un marco de derechos humanos.

Sin embargo, para el caso de México, en la actualidad hay una persistencia del enfoque médico-asistencial que trae consigo discriminación, rechazo y desatención de las necesidades más elementales de estos colectivos. Las prácticas y dinámicas en las escuelas y aulas son todavía integracionistas en muchos de los casos, no inclusivas. Basten dos ejemplos: 1) la Estadística 911, plataforma electrónica que concentra la información respecto a los alumnos, el personal docente y directivo e inmuebles de los sistemas educativos estatales y nacional presenta dificultades para la detección, ubicación y atención de niños, niñas y adolescentes con BAPS y/o discapacidad en las escuelas regulares; y 2) aunque los criterios para la equidad y la inclusión están garantizados en la norma, la participación social y la calidad de los aprendizajes en la práctica son escasos.

La inclusión educativa comprende así un proceso vinculado a la defensa de la dignidad e igualdad de las personas en la tarea de mejorar las condiciones de los centros educativos, para que estos ofrezcan una mayor participación y calidad en los aprendizajes y en las actividades culturales y comunitarias para todos los alumnos, mientras se reduce de este modo la exclusión educativa (ECHEITA, 2009).

Este cambio de paradigma trajo consigo la urgencia de colocar a los derechos humanos como centro del debate sobre la participación y democracia de la vida de las comunidades. De este modo, nadie puede negar el valor del derecho a la educación, a la salud, al trabajo, a la calidad de vida; y el valor del reconocimiento y la diferencia como categoría para identificar al otro, que es diferente, pero que nos complementa. En ese sentido, Tedesco (2011, p. 22) refiere que “La justicia social, hoy, pasa por la educación. Para estar incluido hay que estar educado, para participar como ciudadano, para participar en el mercado de trabajo como trabajador, como productor, hay que estar educado”. Por ello, privar a las y los estudiantes con discapacidad y/o BAPS de los beneficios que supone la educación formal, se traduce en un claro elemento excluyente de una justicia social distributiva, donde los recursos, apoyos y esfuerzos estén orientados a que todo el estudiantado se encuentre incluido, aprendiendo juntos y socializando sus conocimientos. Las personas con discapacidad y BAPS, representan el más serio reto para la inclusión exitosa; de allí la importancia y trascendencia de estudios como este.

## Metodología

La metodología empleada en esta investigación es el análisis de contenido cuantitativo y cualitativo. En su esencia, el análisis de contenido implica examinar “el contenido manifiesto y latente de un cuerpo de material comunicado (como un libro o una película) a través de una clasificación, tabulación y evaluación de sus símbolos y temas clave para determinar su significado y efecto probable” (MERRIAM-WEBSTER, s.f.). Su uso ha sido aplicado para analizar artefactos audiovisuales y textos escritos. Se considera que los textos escritos poseen información valiosa sobre un fenómeno particular (KLEINHEKSEL *et al.*, 2020).

En la investigación educativa hay una larga trayectoria del análisis documental, particularmente respecto a las políticas educativas y los documentos curriculares (BALL, 1994; COBB; JACKSON, 2012; JAMIL *et al.*, 2020). Una política “es un intento intencionado por parte de miembros de un grupo para influir en las prácticas de los miembros de otro grupo” (COBB; JACKSON, 2012, p. 488), por tanto, la

política educativa nacional influye en los valores y las directrices para la organización escolar, los contenidos curriculares, la cultura escolar y la práctica educativa.

Para el caso de esta investigación, se analizaron 12 documentos rectores que definen la política educativa federal durante los últimos seis sexenios en México (ver Cuadro 2): 1) los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), que explican los objetivos y estrategias prioritarias durante el periodo gubernamental, y 2) los Programas Sectoriales de Educación (PSE), que especifican los objetivos, las estrategias y las líneas de acción para todos los niveles educativos del país. La selección de estos documentos se realizó considerando el parteaguas nacional que constituyó la Reforma de 1993, en relación con la educación especial y los servicios educativos que de ella se desprenden.

El análisis del contenido de la política educativa conlleva a la indagación de “lo que hay detrás y dentro de” ella (CARDNO, 2018, p. 625); es decir, el contenido latente. Así, se han identificado cinco aspectos claves a analizar en los textos de política pública: 1) la producción y ubicación del documento (por qué, cuándo y dónde fue producido, la facilidad del acceso al documento); 2) autoría y público (quién escribió el documento y a quién está dirigido); 3) el contexto de la política (el propósito del documento, los valores que subyacen a la política); 4) el texto (la estructura del texto, los contenidos y sus elementos claves), y las 5) consecuencias de la política (el impacto esperado, su implementación, monitoreo y evaluación) (CARDNO, 2018, p. 631). Adicionalmente, se pueden incorporar aspectos cuantitativos en el análisis del contenido de la política pública (el contenido manifiesto), a través del conteo de palabras, para obtener una visión general del documento al aislar la frecuencia con la que se utilizan algunos términos (CARDNO, 2018, p. 632).

En el siguiente cuadro se enlistan los sexenios gubernamentales desde 1988 a la fecha (2021) y los documentos rectores en política educativa valorados en este estudio:

Cuadro 2 – Directrices Federales Analizadas

Sexenio	Documentos Estratégicos
1988 – 1994 Presidente: Carlos Salinas de Gortari	Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (152 páginas) Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994 (57 páginas)
1994-2000 Presidente: Ernesto Zedillo Ponce de León	Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (91 páginas) Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (60 páginas)

2000-2006 Presidente: Vicente Fox Quesada	Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (116 páginas) Programa Nacional de Educación 2001-2006, “Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI” (264 páginas)
2006-2012 Presidente: Felipe Calderón Hinojosa	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (131 páginas) Programa Sectorial de Educación 2001-2006 (64 páginas)
2012-2018 Presidente: Enrique Peña Nieto	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (118 páginas) Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (117 páginas)
2018-2024 Presidente: Andrés Manuel López Obrador	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (24 páginas) Programa Sectorial de Educación 2019-2024 (127 páginas)

Fuente: elaboración de las autoras.

A partir del modelo presentado por Cardno (2018), se elaboró una matriz de análisis para valorar aspectos claves de cada documento, como fundamentos, objetivos, demandas prioritarias y estrategias. Se diseñó una segunda matriz para recuperar fragmentos de texto ligados con los conceptos de equidad/calidad, inclusión/diversidad y mujer/mujeres/género, dimensiones de interés para las autoras, a fin de valorar la amplitud de la perspectiva incluyente del gobierno mexicano. Debido a la gran cantidad de texto del que se dispuso, el análisis se enfocó exclusivamente en la educación básica. Enseguida, se realizó un conteo a través de la función “buscar palabras” en archivos tipo “pdf” en *Adobe Acrobat*, para determinar la presencia de ocho palabras clave en cada documento de la muestra: calidad, equidad, igualdad, educación especial, inclusión-inclusivo-incluyente, diversidad, intercultural-interculturalidad y mujer-mujeres-género.

## Resultados preliminares

Los resultados que se presentan corresponden al análisis preliminar de la información recabada, por lo que el proceso de revisión continúa. La discusión se organiza según cuatro de los cinco aspectos fundamentales para el análisis documental de la política pública mencionado por Cardno (2018) y descrito en el apartado metodológico.

## Producción, autoría y público de la política educativa mexicana analizada

Desde 1983, con la publicación de la Ley de Planeación en México (MÉXICO, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN – DOF. 05/01/1983), se estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con el propósito de involucrar a diferentes dependencias del gobierno y la sociedad civil en la orientación de las acciones que rigen el ejercicio de las actividades económicas, sociales, políticas y culturales del país (COQUIS, 2015). Desde entonces, el gobierno de cada sexenio ha realizado consultas públicas para definir las directrices, metas y líneas de acción para los Programas Nacionales de Desarrollo (PND) y los Programas Sectoriales, institucionales, regionales y especiales. En ese sentido, el presidente de la República envía el PND a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación hacia el mes de febrero, al inicio del periodo sexenal, para ser publicado en el Diario Oficial de la Federación (OBSERVATORIO REGIONAL DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, s. f). Así, en México:

[L]a planeación se concibe como el medio para el desempeño eficaz de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, corresponde al Ejecutivo Federal la conducción de la planeación nacional del desarrollo, entendida como la ordenación racional y sistemática de acciones que tiene como propósito la transformación de la realidad nacional, de conformidad con las normas, principios, y objetivos que la Constitución y las leyes establecen (COQUIS, 2015, p. 204).

Los PND y Programas Sectoriales revisados para este estudio (1989 – 2018), hacen referencia a la Ley de Planeación y se incluye en la parte introductoria una explicación de los sectores públicos consultados para su elaboración. Enseguida se presenta la información recuperada en cada sexenio, en relación con los procesos de consulta mencionados:

1989 – 1994: Consulta Nacional para la Modernización de la Educación, en la cual participaron consejos estatales y municipales, docentes, madres/padres de familia, profesionistas, intelectuales y empresarios. Además, se conformaron comisiones de trabajo con especialistas (MÉXICO, DOF, 29/01/1990, párrafo. 12).

1995 – 2000: Diez Foros de Consulta Popular del sector educativo, con la participación de docentes, madres/padres de familia, autoridades educativas de los estados, universidades, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), escuelas particulares, académicos e investigadores. Temas: justicia educativa, educación básica, educación media superior y superior, organización del sistema educativo, participación social, formación de docentes, educación para adultos vinculada con las necesidades sociales y productivas y educación y sociedad. Se consideraron diez Propuestas para Asegurar la Calidad de la

Educación Básica presentadas por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) (MÉXICO, DOF, 19/02/1996, párrafo. 2).

2001 – 2006: Consultas con las comisiones de educación del Poder Legislativo, autoridades educativas de todas las entidades, el SNTE, la ANUIES, la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), organizaciones de madres/padres de familia, la Comisión de Educación del Sector Empresarial (CESE) y otras instancias del sector privado. Encuesta ciudadana (2,398 cuestionarios recibidos); 64 reuniones y 32 foros organizados por la SEP. (MÉXICO, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA – SEP, 2001, p. 19-20).

2007 – 2012: Consulta con más de 23 organismos sectorizados, incluyendo el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (MÉXICO, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA – SEP, 2007, p. 10).

2013 – 2018: Únicamente se menciona que la planeación está sustentada en procesos de consulta amplios que permitieron la participación de diversos sectores de la sociedad, pero no refiere a los sectores específicos consultados. (MÉXICO, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA – SEP, 2013, p. 19).

2019 – 2024: Se fundamenta en la Ley de Planeación, pero no explica el proceso de consulta (MÉXICO, DOF, 06/07/2020, párr. 2).

En resumen, México cuenta con legislación federal que obliga al Ejecutivo Federal a

... definir las políticas públicas en cada sexenio con base en las necesidades, demandas y opiniones de distintos sectores gubernamentales y civiles. Con respecto a los planes y programas sectoriales de educación, en el periodo estudiado, se nota una variedad de estrategias y sectores involucrados. Por lo que se refiere a la difusión de las políticas públicas, la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales reglamenta las bases para la creación y difusión de las gacetas gubernamentales, mismas que se editan en la Ciudad de México y se distribuyen de manera gratuita en todos los estados del país (JUSTIA, s. f).

Finalmente, el público particularmente interesado en los planes y Programas Sectoriales de Educación son los organismos públicos y privados de los diferentes niveles educativos, el liderazgo en cada institución educativa y el profesorado, aunque impacta a toda la comunidad educativa.

## Contexto de la política educativa mexicana analizada

Las políticas referentes al desarrollo nacional buscan transformar las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales del país. Si bien en México hay un Sistema

Nacional de Planeación Democrática, lo cual permite la participación de diversos actores en la definición de las acciones prioritarias para mejorar la vida nacional, es necesario reconocer la influencia de los organismos internacionales en orientar las políticas públicas de los Estados. Algunos de estos organismos son la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y la Cultura (UNESCO). En ese sentido, se evidencia la fuerte influencia de las políticas económicas internacionales en los PND de los sexenios estudiados (ver Cuadro 3), pues un punto de partida durante el sexenio de Salinas de Gortari (1988 – 1994) lo fue la modernización económica como fundamento principal del PND y el Programa para la Modernización Educativa 1990 – 1994, donde la noción del cambio económico como motor para la estabilidad y equidad, aparece como un principio integrador.

La continuidad de la racionalidad económica neoliberal y empresarial es evidente en los marcos de la globalización económica y política que fundamentan los PND en los subsecuentes sexenios, como se puede notar en el Cuadro 3. El sexenio actual (2018 – 2024) es una excepción, dado que el modelo económico “para el bienestar” propone tomar decisiones autónomas y desafiar “la mano invisible del mercado” para lograr una separación entre el poder político y el poder económico, y, así, “no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera” (MÉXICO, DOF, 12/07/2019, párrs. 18 - 21).

De esta manera, es posible observar la evolución de los conceptos del desarrollo humano con base en el desarrollo sustentable y sostenible, especialmente a partir del sexenio de Calderón (2006 – 2012), con el desarrollo como principio rector del PND, y el énfasis en “crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras” (MÉXICO, DOF, 31/05/2007, párr. 14). Para el sexenio actual se evidencia un cambio del concepto de desarrollo sustentable al de desarrollo sostenible, reflejando la adopción, por parte del gobierno mexicano, de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) desde 2015. El PND 2019 – 2024 estipula que:

El gobierno de México está comprometido a impulsar el desarrollo sostenible, que en la época presente se ha evidenciado como un factor indispensable del bienestar. Se le define como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (MÉXICO, DOF, 12/07/2019, párr. 104).

Cuadro 3 – Fundamentos y Objetivos en los PND y Programas Sectoriales Educativos Relacionados con la Inclusión

Sexenio	Fundamentos relevantes	Objetivos en el PND relacionados con equidad/igualdad/inclusión/género	Objetivos en los Programas Sectoriales de Educación relacionados con equidad/igualdad/inclusión/género
1988-1994 Salinas de Gortari	Modernización; Cambio e identidad; Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática. Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios. Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.	- Objetivo II: La ampliación de la vida democrática.	- Ofrecer los tres niveles de la educación básica a la población en edad escolar, buscando abatir las disparidades e inequidades en la prestación del servicio educativo entre regiones e individuos. - Elevar el rendimiento escolar en los ciclos de educación primaria y secundaria, con especial énfasis en las zonas marginadas del medio urbano, rural e indígena. - Fortalecer la educación especial como servicio complementario de la educación básica destinada a niños y jóvenes con algún trastorno o deficiencia que comprometa su normal desenvolvimiento, así como a aquellos con capacidades sobresalientes.
1994-2000 Zedillo Ponce de León	Modernización; Globalización; Internacionalización; Multilateralismo.	- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana. - IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.	- Propósitos fundamentales: La equidad, la calidad y la pertinencia de la educación. - Educación básica: Cobertura, equidad y calidad.

<p>2000-2006 Fox Quesada</p>	<p>Inclusión; Sustentabilidad; Competitividad; Desarrollo Regional; Educación para todos; Revolución educativa</p>	<p>- Objetivo Rector 1: Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos. - Objetivo Rector 2; Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.</p>	<p>Objetivo estratégico 1: Avanzar hacia la equidad en educación. Objetivo estratégico 2: Proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.</p>
<p>2006-2012 Calderón Hinojosa</p>	<p>Desarrollo humano sustentable; Modernización integral de México</p>	<p>- Objetivo 5: Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución. - Objetivo 6: Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.</p>	<p>- Objetivo 1: Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional. - Objetivo 2: Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad. - Objetivo 4: Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.</p>
<p>2012-2018 Peña Nieto</p>	<p>Globalización; Sociedad del conocimiento; Derechos humanos; Desarrollo sustentable</p>	<p>- Meta Nacional II: Un México Incluyente - Meta Nacional III: Un México con Educación de Calidad - Eje transversal III: Una Perspectiva de Género en todos los programas de la Administración Pública Federal.</p>	<p>- Objetivo 1: Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población. - Estrategia transversal 3: Igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres. - Objetivo 3: Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.</p>

2018-2024 López Obrador	Cuarta Transformación; Economía para el bienestar; Erradicar la corrupción; Desarrollo sostenible; Justicia social; Derechos humanos; Regeneración ética de las instituciones y la sociedad	- Objetivo 2 (Política Social): Construir un país con bienestar y desarrollo sostenible.	- Objetivo Prioritario 1: Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. - Objetivo Prioritario 2: Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.
----------------------------	---	--	--

Fuente: Elaboración de las autoras, con base en los PND y PSE de cada sexenio.

La revisión de los PND y PSE de los últimos seis sexenios en México, demuestra que la educación está considerada como “la palanca”, “el factor de progreso”, y el motor para la transformación del país. Incluso, en el sexenio de Fox (2000 – 2006) se habla de “una revolución educativa” que “permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población” (MÉXICO, DOF, 30/05/2001, p. 25). Se aprecia la incorporación paulatina de los marcos internacionales educativos de la ONU y la UNESCO (por ejemplo, Educación Para Todos y Educación Inclusiva) y los fundamentos de los derechos humanos, la justicia social y la equidad/igualdad en los objetivos de los planes y programas de educación. Además, se percibe la creciente importancia de vincular la calidad educativa con la equidad y la inclusión, de modo que el Programa Sectorial de Educación 2020– 2024 adopta la perspectiva intercultural y de género, así como el ODS #4 “Educación de Calidad”, como compromiso para “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad” (MÉXICO, DOF, 06/07/2020, párr. 10).

## Contenidos destacados de la política educativa mexicana analizada desde la perspectiva de la inclusión

La estructura general de los PND y los PSE incluye una parte introductoria; la fundamentación y el marco normativo del plan; un diagnóstico de la situación histórica y actual del país; la explicación de los objetivos y las estrategias y líneas de acción y conclusiones. En general, tienden a ser documentos extensos: los PND

revisados tienen un promedio de 105 páginas (rango de 24 a 152), mientras que los Programas Sectoriales de Educación tienen un promedio de 115 (rango de 57 a 264 páginas). Cabe destacar que el PND del sexenio actual se compone de sólo 24 páginas y contiene una estructura diferente a los otros planes de la muestra. En cambio, el Programa Nacional de Educación 2001 – 2006, “Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI”, es el Plan Sectorial con el mayor número de páginas (264).

Para el propósito de este estudio, el análisis de contenidos se enfocó en textos relacionados con la inclusión educativa (en un sentido amplio que considera todas las diferencias) para valorar la presencia de conceptos y nociones pertinentes en los 12 documentos revisados. El conteo de palabras claves como “calidad,” “equidad,” “inclusión,” “diversidad,” y “mujeres/género”, evidencia el tránsito hacia la inclusión social como una prioridad en las directrices federales (ver Cuadro 4).

La palabra “calidad” persiste en todos los documentos de los sexenios estudiados (rango de 69 a 489 menciones), con una notable disminución en el actual sexenio. La calidad y la excelencia educativa asociadas con la eficiencia, la eficacia y los procesos de evaluación, forman parte del paradigma dominante de la política educativa internacional (FERNÁNDEZ-GONZÁLEZ; MONARCA, 2018; GARCÍA; HERVÁS, 2020), por lo que se espera su presencia en la política educativa nacional. Se observa también el cambio gradual de una noción económica del concepto de equidad, hacia el de equidad vinculada con una mayor inclusión social. Respecto a la equidad educativa, la orientación en los planes y programas progresa de una preocupación por términos de cobertura, hacia la equidad como un elemento inherente de la calidad educativa (“una educación de calidad con equidad”) haciendo hincapié en los métodos pedagógicos, los contenidos curriculares, la permanencia y los resultados del aprendizaje.

Cuadro 4 – Frecuencia de palabras claves en los documentos federales analizados

Palabra	Sexenio y Frecuencia					
	1989-1994	1995-2000	2001-2006	2007-2012	2013-2018	2019-2024
<i>Calidad</i>	205	246	489	234	211	69
<i>Equidad</i>	15	64	216	49	33	35
<i>Igualdad</i>	20	44	86	55	69	31
<i>Educación especial</i>	25	14	4	2	3	11
<i>Inclusión/Inclusivo/Incluyente</i>	0	0	71	17	120	99
<i>Diversidad</i>	11	41	75	36	22	15
<i>Intercultural/Interculturalidad</i>	0	0	47	18	9	39
<i>Mujer/Mujeres/Género</i>	13	79	142	98	277	111

Fuente: elaboración de las autoras.<sup>1</sup>

Hay una relación inversa entre las frecuencias de las palabras “educación especial” e “inclusión/inclusivo/incluyente”; es decir, la frecuencia del uso de la palabra “educación especial” disminuye con el tiempo, mientras “inclusión/inclusivo/incluyente”, aumenta. Este dato refleja los cambios paradigmáticos mencionados respecto de la conceptualización de la atención de la diversidad y las necesidades específicas del estudiantado hacia una ‘atención integral’. La interculturalidad y la pedagogía intercultural están en consonancia con la inclusión educativa, de manera tal que el Objetivo Prioritario 1 del Programa Sectorial de Educación 2020 – 2024 es: “Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes” (MÉXICO, DOF, 06/07/2020, p. 213).

Un factor primordial para lograr este objetivo, es contar con profesionistas capacitados/as con las competencias adecuadas para implementar estrategias didácticas incluyentes e interculturales, por lo cual el Programa Sectorial de Educación 2020 – 2024 (MÉXICO, DOF, 06/07/2020, p. 220-221) nombra como estrategias prioritarias la formación del futuro profesorado en “conocimientos, capacidades, aptitudes y valores necesarios para la educación integral” (Estrategia Prioritaria 3.1) y, también, “Asegurar una formación docente con enfoque de derechos humanos, perspectiva de género, interculturalidad y cultura de la paz” (Estrategia Prioritaria 3.1.7).

Al examinar la presencia de las palabras “mujer”, “mujeres” y “género” en los 12 documentos estudiados, se percata un aumento significativo entre 1989 y 2019. Por ejemplo, en el sexenio de Salinas (1989 – 1994) hay una frecuencia de 13, en el de Fox de 142 y un auge notorio en el sexenio de Peña (n=277) (rango de 13 a 277).

El progresivo reconocimiento de las condiciones desiguales de las mujeres y la necesidad de incorporar una perspectiva de género desde la definición de las políticas públicas es resultado, por una parte, de las declaraciones y convenciones internacionales emitidas por organismos como la ONU y la Organización de los Estados Americanos (OEA) para fomentar la igualdad de género, en las cuales México está inscrito; por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Violencia contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994) y la Declaración y la Plataforma de Beijing (1995), entre otras. Por otra parte, es imprescindible reconocer la influencia del activismo feminista en la política nacional. En cuanto a las políticas y los avances en materia de género durante los sexenios estudiados, cabe destacar lo siguiente:

- Creación del Instituto Nacional de las Mujeres (2001): para garantizar la atención a las desigualdades de género, el respeto a los derechos sociales, políticos y cívicos de las mujeres, sin importar origen étnico, edad, estado civil, idioma, cultura, condición social, discapacidad o religión (MÉXICO, DOF, 30/05/2001, p. 55).

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV, 2007): garantizar el acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (MÉXICO, DOF, 01/02/2007, p. 2).

- PND 2013 – 2018, Eje transversal III, Una Perspectiva de Género en todos los programas de la Administración Pública Federal: garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación (MÉXICO, DOF, 20/05/2013, p. 11).

- Programa Sectorial de Educación 2019 – 2024: Objetivos y estrategias prioritarias para impulsar medidas en las instituciones educativas para la igualdad de género. Por ejemplo, favorecer el ingreso, la permanencia y el desarrollo de trayectorias completas de niñas, niños, adolescentes y jóvenes provenientes de grupos históricamente discriminados (Estrategia Prioritaria 1.2) (MÉXICO, DOF, 06/07/2020, p. 213-214).

## Reflexiones finales

Este artículo inició con un esbozo de la evolución de la política educativa mexicana en materia de educación especial y su tránsito hacia la inclusión educativa, demostrando que el desarrollo ha sido complicado e incierto, y que es necesario abandonar el estatuto de un sistema paralelo al de la educación regular si se quiere avanzar más rápido y mejor hacia un sistema educativo único, amplio y propositivo que brinde a todos y todas las posibilidades de una justicia social, en un marco de derechos. Después se realizó un análisis de contenido preliminar de 12 documentos rectores que marcan la política nacional de desarrollo y educación en los últimos seis sexenios en México. El comprender la política pública como texto y discurso, permite identificar los valores y principios subyacentes. En el caso examinado se puede observar el entretendido entre la política económica internacional y las demandas de la sociedad civil para una mayor justicia e inclusión social. Respecto a la política educativa en México, en cada sexenio ha habido una progresión hacia una educación equitativa, inclusiva, integral e intercultural. Son los y las actores educativos/as quienes tienen la responsabilidad de hacer de esta visión una realidad. En este sentido es esencial conocer los contenidos de las políticas educativas, analizarlos en su texto, contexto y eventuales consecuencias, así como facilitar su implementación real y efectiva, para que no se queden en buenas intenciones.

## Notas

<sup>1</sup> La suma de cada palabra clave toma en cuenta las frecuencias presentes tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Programa Sectorial de Educación de cada sexenio.

## Referencias

AMERICAS QUARTERLY. Índice de inclusión social 2015. *Americas Quarterly*, vol. 9, n.3, 2015. Disponible em: [https://www.americasquarterly.org/charticles/social-inclusion-index-2015/social\\_inclusion\\_index\\_2015-spanish.pdf](https://www.americasquarterly.org/charticles/social-inclusion-index-2015/social_inclusion_index_2015-spanish.pdf). Acesso em:: 11 oct. 2021.

BALL, Stephen. *Education Reform: A Critical and Post-Structural Approach*. Open University Press. 1994.

CARDNO, Carol. Policy Document Analysis: A Practical Educational Leadership Tool and a Qualitative Research Method. *Educational Administration: Theory and Practice*, v. 24, n. 4, p. 623-640, 2018.

COBB, Paul; JACKSON, Kara. Analyzing Educational Policies: A Learning Design Perspective. *The Journal of the Learning Sciences*, n. 21, p. 487-521, 2012.

CONSEJO MEXICANO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA – COMIE. Comentarios al Programa de Desarrollo Educativo. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, v. 1, n.1, p. 181-245, 1996.

COQUIS, Javier. Sistema Nacional de Planeación. In: FERNÁNDEZ, Jorge (ed.). *La Constitución y el Derecho Administrativo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CONACYT, p. 187-206, 2015. Disponible em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4034/16.pdf>. Acceso em: 30 oct. 2021.

ECHEITA, Gerardo; SIMÓN, Cecilia; VERDUGO, Miguel Ángel. Paradojas y dilemas en el proceso de inclusión educativa en España. *Revista de Educación*, n. 349, p. 153-178, 2009.

ESTRADA, Samuel. Programa para la Modernización Educativa en México: Prueba Operativa y Nuevo Modelo Educativo. *Revista Tecnología y Comunicación Educativa*, n. 19, 1992. Disponible em: <http://investigacion.ilce.edu.mx/stx.asp?id=2519>. Acceso em: 13 oct. 2021.

FERNÁNDEZ-GONZÁLEZ, Noelia; MONARCA, Héctor. Política educativa y discursos sobre calidad: usos y resignificaciones en el caso español. In: MONARCA, Héctor. (Coord.). *Calidad de la educación en Iberoamérica: discursos, políticas y prácticas*, Madrid: Dykinson, 2018. p. 12-44.

GARCÍA, César; HERVÁS, Mirian. Los sistemas de evaluación de la Educación Superior en México y España. Un estudio comparativo. *Revista de la Educación Superior*, v. 49, p. 113-134, 2020. Disponible em: <http://resu.anuies.mx/ojs/index.php/resu/article/view/1127/433>. Acceso: 30 oct. 21.

GARCÍA, Ismael; ROMERO, Silvia; MOTILLA, Carla; ZAPATA, Isabel. La reforma fallida de los centros de atención múltiple en México, *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación*, v. 9, n. 2, p. 1-21, 2009.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. *Reforma Educativa: Resumen Ejecutivo*. México, 2019. Disponible em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen\\_Ejecutivo\\_de\\_la\\_Reforma\\_Educativa.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf). Acceso em: 17 oct. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). *Presencia del Tema de Discapacidad en la Información Estadística: Marco Teórico-Metodológico* México, 2001. Disponible em: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825000012/702825000012.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825000012/702825000012.pdf)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Las personas con discapacidad en México: una visión al 2010*. México, D.F.: INEGI. 2013.

JAMIL, Muhammad; MUHAMMAD, Yaar; MASOOD, Sajid & HABIB, Zahida. Critical Thinking: A Qualitative Content Analysis of Education Policy and Secondary School Science Curriculum Documents. *Journal of Research and Reflections in Education*, v. 14, n. 2, p. 249-258, 2020.

JUÁREZ, José Manuel; COMBONI, Sonia y GARNIQUE, Fely. De la educación especial a la educación inclusiva. *Argumentos*, v. 23, n. 62, p. 41-83, 2010.

JUSTIA. Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales. México, s/f. Disponible em: <https://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-del-diario-oficial-de-la-federacion-y-gacetas-gubernamentales/capitulo-primero/>. Acesso em: 30 oct. 2021.

KLEINHEKSEL, A. J; ROCKICH-WINSTON, Nicole; TAWFIK, Huda; WYATT, Tasha. Demystifying Content Analysis. *American Journal of Pharmaceutical Education*, v. 84, n. 1, p. 127-137, 2020.

MARTÍNEZ, Felipe. Las políticas educativas mexicanas antes y después del 2001. *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 27, p. 35-56, 2001.

MERRIAM-WEBSTER. Content Analysis. En: *Merriam-Webster.com dictionary*. Disponible em: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/content%20analysis>. Acesso em: 29 oct. 2021.

MÉXICO. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, de 20 de mayo de 2013. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible em: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299464&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299464&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0). Acesso: 30 oct. 2021.

MÉXICO. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, de 15 de mayo de 2019. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible em: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019). Acesso em: 30 oct. 2021.

MÉXICO. Ley de Planeación, de 5 de enero de 1983. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible em [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983). Acesso em: 21 oct. 2021.

MÉXICO. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de 01 de febrero de 2007. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible em: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4961209&fecha=01/02/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4961209&fecha=01/02/2007). Acesso em: 30 oct. 2021.

MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, de 31 de mayo de 1989. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible em: <http://dof.gob.mx/index.php?year=1989&month=05&day=31>. Acesso em: 30 oct. 2021.

MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, de 30 de mayo de 2001. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible em: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001). Acesso em: 30 oct. 2021.

MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, de 12 de julio de 2019. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible em: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019). Acesso em: 30 oct. 2021.

MÉXICO. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, de 19 de febrero de 1996. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible em: [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4871357&fecha=19/02/1996&cod\\_diario=209045](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4871357&fecha=19/02/1996&cod_diario=209045). Acesso em: 19 oct. 2021.

MÉXICO. Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994, de 29 de enero de 1990. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible em: [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4642789&fecha=29/01/1990&cod\\_diario=199819](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4642789&fecha=29/01/1990&cod_diario=199819). Acesso em en: 17 oct. 2021.

MÉXICO. Programa Sectorial de Educación 2021-2024, de 06 de julio de 2020. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible em: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020). Acesso em: 19 oct. 2021.

NACIONES UNIDAS (s.f). *Medidas legislativas para la aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Disponible em: [www.un.org/disabilities/documents/COP/Mexico.doc](http://www.un.org/disabilities/documents/COP/Mexico.doc). Acesso em: 11 oct.2021.

OBSERVATORIO REGIONAL DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Ley de Planeación en México. Chile, s.f. Disponible em: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-de-planeacion-de-mexico>. Acesso em: 30 oct. 2021.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo (PND 2007-2012)*. México, 2007. Disponible em: <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>. Acesso em: 18 oct. 2021.

REYES, Mónica. *La historia de vida de Irving: una investigación biográfico-narrativa sobre exclusión-inclusión, a partir de la Voz del Alumnado*. 247 p. Tesis (Maestría en Pedagogía) – Facultad de Pedagogía, Universidad de Colima, Colima, 2013.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA – SEP. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, D.F.: SEP, 2001. Disponible em: <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/2001-2006.pdf>. Acceso em: 19 oct. 2021.

SEP. *Diagnóstico del Programa S244: Inclusión y Equidad Educativa*. México, D.F.: SEP, 2014. Disponible em: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5009/1/imagenes/diagnostico\\_del\\_programa\\_s244.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5009/1/imagenes/diagnostico_del_programa_s244.pdf). Acceso em: 18 oct. 2021.

SEP. *Memorias y actualidad en la educación especial de México: una visión histórica de sus modelos de atención*. México, D.F.: SEP, 2010.

SEP. *Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa (PFEEIE)*. México, D.F.: SEP, 2002. Disponible em: <http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/publicaciones/ProgNal.pdf>. Acceso em: 22 oct. 2021.

SEP. *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México, D.F.: SEP, 2007. Disponible em: [https://catedraunescohdh.unam.mx/catedra/pronaledh/pdfs/ProSeEd\\_2007\\_2012.pdf](https://catedraunescohdh.unam.mx/catedra/pronaledh/pdfs/ProSeEd_2007_2012.pdf). Acceso em: 19 oct. 2021.

SEP. *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México, D.F.; SEP, 2013. Disponible: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/imagenes/PROGRAMA\\_SECTORIAL\\_DE\\_EDUCACION\\_2013\\_2018\\_WEB.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/imagenes/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf). Acceso em: 17 oct. 2021.

TEDESCO, Juan Carlos. La escuela justa. En ZÚÑIGA, Víctor (comp.). *La escuela incluyente y justa: Antología comentada al servicio de los maestros de México*. Monterrey: Fondo Editorial de Nuevo León-UDEM, 2011. p. 22- 27.

UNESCO. *Guidelines for inclusion. Ensuring access to education for all*. París: UNESCO, 2005.