



ORIGEN, SEGUIMIENTO Y DESAPARICIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN ESPECIAL Y DE LA INTEGRACIÓN EDUCATIVA (PNFEEIE) 2002 AL 2012

ZARDEL JACOBO

FES IZTACALA, UNAM

zardelj@gmail.com

SILVIA LAURA VARGAS LÓPEZ

UAEM/ CAM #13, EE MORELOS

silvialauravl@hotmail.com

RESUMEN

El presente trabajo tiene como propósito ofrecer una síntesis del proyecto de investigación sobre el surgimiento, seguimiento y desaparición del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa (PNFEEIE) del 2002 al 2012 de la SEB-SEP. El PNFEEIE a su vez suplió la función de la extinta Dirección General de Educación Especial. Acompañó los dos sexenios gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN). En el 2012, con el nuevo cambio de sexenio el PNFEEIE desapareció. El documento muestra como el PNFEEIE fue el primero en implementar la Integración Educativa, fue destinado a las personas con discapacidad y constituyó un esfuerzo de participación intersectorial. En el 2006, con el nuevo sexenio buscó su adecuación al Plan Nacional de Desarrollo ubicándose en el eje 3 Igualdad de Oportunidades. Sufrió cambios relevantes, se le quitó la palabra Nacional (PNFEEIE) y se orientó y privilegió a las Aptitudes Sobresalientes como forma de paliar la baja puntuación educativa del país. Con ello el programa perdió la relevancia que tuvo en su origen de contrarrestar los efectos discriminativos del sistema hacia la población con discapacidad. Con el regreso del PRI en el Poder (2012) inició un nuevo sexenio y una promesa de Reforma Educativa. El PNFEEIE desapareció y surge el Nuevo Programa de Grupos Vulnerables. Las conclusiones muestran las aristas y dimensiones que permiten arrojar luz sobre lo paralizante que resulta en nuestro país la implementación de programas educativos en cada nuevo sexenio.





Palabras clave: integración educativa, evaluación, programas institucionales.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de nueva cuenta presenta avances del sub proyecto de investigación: Estudio Nacional sobre Integración Educativa en México, inscrito en el proyecto de Investigación Curricular de la UIICSE-FES-UNAM-México¹. El propósito es ofrecer una síntesis del proyecto de investigación que hemos realizado a lo largo del tiempo, evaluando los diferentes programas de integración educativa, los cuales han sufrido tanto cambios en el nombre, como en los aspectos estructurales, teóricos y administrativos. Retomaremos resultados y análisis de las evaluaciones de los sexenios 2000 – 2006 y del 2006 -2012 para contextualizar el trabajo, el análisis de las últimas evaluaciones así como de lo que hasta el momento ha ocurrido en el sexenio actual en cuanto a dichos programas¹.

EL PNFEIE

El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa (PNFEIE) pretendió consolidar la descentralización educativa y se propuso eliminar el estatuto de sistema paralelo de la educación especial a través de la reorientación de los servicios.

No obstante, a pesar del conjunto de presupuestos y acciones conducentes a eliminar una política de segregación, el proceso de integración tuvo efectos no previstos en su implementación. Por principio, la integración impactó de manera estructural y funcional a los dos sectores educativos: regular y especial, generando una serie de inconformidades. El Programa produjo un quiebre en el quehacer e identidad de los docentes como ya dimos cuenta en un trabajo anterior, presentado precisamente en el Congreso del COMIE 2011. Actualmente se encuentra una adecuación con estos cambios, sin embargo se mantiene un equilibrio frágil y con tensiones entre el personal docente de USAER y el de educación básica.

¹ UIICSE: Unidad de Investigación Interdisciplinaria en Ciencias de la Salud y la Educación.





Dicho programa durante ese sexenio estuvo sujeto a Evaluaciones Externas y de esta manera los resultados condicionaban el presupuesto y permanencia a través del cumplimiento de las metas establecidas.ⁱⁱ

EL PFEEIE

En el sexenio 2006 -2012 el gobierno en su Plan de Desarrollo realiza importantes transformaciones de algunos programas, el PNFEIE sufrió cambios relevantes. En primer lugar se denomina Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa (PFEEIE) y tuvo que ser modificado bajo la Matriz de Indicadores y ello restó tiempo para la realización de los objetivos propuestos en el 2007.

Tal como ya lo hemos comentado anteriormente

Con relación a la **consistencia y los resultados** del programa en el año 2007 se abordaron una serie de problemas que se habían venido señalando, entre ellos: aspectos de la cobertura; dificultades que ha tenido y tiene el Programa para cuantificar su población potencial y objetiva, a pesar de que las tiene muy bien identificadas; y la focalización de los beneficios y sus beneficiarios. Así por ejemplo, en las Reglas de Operación del Programa del 2007 aún se consideran como **beneficiarios las escuelas de Educación Básica** y en la Matriz de Indicadores del mismo año, el Propósito va dirigido a **niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales**; por lo que en las Reglas de Operación 2008 se especifican como “Beneficiarios en última instancia: los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad y/o aptitudes sobresalientes que son atendidos por el Programa. Este movimiento de beneficiarios de escuelas a niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales, representa un avance significativo para el siguiente año” (Jacobo y Vargas, 2012)

En el rubro de **operación** se realizaron mejoras en aspectos como políticas, acciones y algunas estrategias de trabajo. Se observan algunos problemas: en los mecanismos de distribución de recursos financieros; en relación a la sistematización y la verificación de la





información que se obtiene con los diferentes instrumentos con los que cuenta el Programa, y con la consistencia de la información que obtienen. Lo que ha dado como resultado una dificultad en la cuantificación de la población objetivo esto es, los alumnos que están inscritos en el sistema educativo nacional en el nivel de educación básica que presenten necesidades educativas especiales (NEE). Un problema que desde la evaluación externa realizada al PNFEIE ya se había detectado.

Con respecto a los aciertos, retomando lo analizado en el 2012:

Los aciertos que ha tenido el Programa se desprenden directamente de su función como eje articulador y organizador de la educación especial en el país, al intentar cubrir el vacío que quedó en el ámbito técnico y operativo con la desaparición de la entonces Dirección General de Educación Especial. Lo que ha permitido que a lo largo de los años en que ha operado el Programa, éste ha podido elaborar: el marco normativo de la integración educativa, establecer las Orientaciones Generales para el Funcionamiento de los Servicios de Educación Especialiii, ha participado activamente en la reforma del plan y programa de estudio de las Licenciatura en Educación Especial, se dio cumplimiento al proyectos de investigación sobre alumnos sobresalientes que permitió su operatividad en similitud del PNFEIE y resultó el programa privilegiado del sexenio del presidente Calderón. Se ha intentado incidir en la relación inter e intrasectoriales de los diferentes niveles educativos para con ello impulsar una cultura de respeto a la diversidad. (Jacobo y Vargas, 2012)

Se observa una línea de continuidad entre el PNFEIE y el PFEIE, sin embargo, el paradigma de inclusión se introduce en el PFEIE intentando una articulación forzada con el paradigma de integración; por ello se producen una serie de incongruencias; se intentó desplazar al paradigma de integración: sustento y armadura teórica del Programa (Jacobo y Vargas, 2012).

Otro punto a considerar es la relevancia del proyecto de investigación denominado Aptitudes Sobresalientes (AS) que direccionó al Programa en la atención a los alumnos con aptitudes sobresalientes, consideradas dentro del paraguas de las NEE. Un segundo cambio fue suministrar acciones diferenciadas para las discapacidades múltiples que no habían sido suficientemente consideradas, según se había detectado previamente tanto en las evaluaciones internas del Programa, como en las Externas.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE AMBOS PROGRAMAS





En el 2007 se le quitó el carácter Nacional al Programa y al tener estatuto de Programa, no formaba parte de la estructura administrativa de la SEP, por lo tanto podría continuar o no en el siguiente cambio de gobierno. Así entonces, la fragilidad del Programa muestra que la voluntad política del sistema educativo no tenía como prioridad la integración, al ubicarlo como Programa y su operatividad en manos de los docentes de educación especial. Sin involucrar (como debería ser) a todos y cada uno de los niveles educativos de todo el sistema.

Se detecta que la relación Educación Regular- Educación Especial es sólo una buena intención pues son pocos los representantes de ER que asisten a las reuniones del programa.

Se identificó que los niveles de avance difieren significativamente de una entidad a otra, principalmente debido a la movilidad de los equipos técnicos responsables de dar seguimiento a la operación del Programa.

Como ya habíamos comentado, se produce una simplificación en la complejidad de los procesos reales que ocurren en las experiencias de integración educativa en los escenarios escolares, allí donde todos los agentes están involucrados.

El PNFEIE tenía una intencionalidad muy clara: atender prioritariamente a los alumnos con NEE con discapacidad, sin embargo la evaluación de este propósito se complicó mayormente y constatar los logros directamente en los alumnos y sus padres y familias resultó complicado. Daremos un panorama cuántico de como desde el 2006 hasta el 2012 se fueron cambiando los referentes de los beneficiarios y presentaremos algunos datos sobre escuelas, alumnos y servicios de EE atendidos en el Programa

Al inicio, dado que el programa buscaba brindar asesoría y orientación a la educación regular en el proceso de integración educativa, el centro de atención fue las escuelas atendidas. El PNFEIE (2002-2006) mostró un incremento significativo. De la meta de incorporar 20,000 escuelas al proceso de integración educativa se reportaron 17,616 escuelas integradoras, lo cual representó el 88.08%. En el 2011 (que aplica para el 2012) se señala una diferencia en los datos entre 33,214 y 28,789. Si tomamos el 33,214 y le restamos las 17,616 escuelas integradas del primer sexenio quedaría un total de 15,598 de avance en el segundo sexenio. Un 78% de avance en tanto que en el 2006 se tuvo un 88%. En estas cifras se constata el debilitamiento de avance de escuelas integradoras.





En la siguiente tabla se muestran las cifras de los Servicios de Educación Especial (SEE) ya que el PFEEIE giró en sus últimos años a éstos como sus beneficiarios.

Servicios de Educación Especial 2006-2012			
AÑO	Meta del fin	Valor del indicador	Otros datos reportados (no congruentes)
2006	4,433		
2009	5,010	5,010	
2010	5,511		6,366
2011-2012	5,781		5,407

En el 2006 se tenían 4433 Servicios de Educación Especial y al 2011-2012 se reportan 5,407 con una diferencia del 2010 que se señala 6,366. Tomando la cifra última 5,407, sería un incremento de 974 servicios.

El problema de considerar los servicios es precisamente que, como se señala en la última Evaluación de Resultados y Consistencias 2011-2012, el Programa no puede incidir sobre los SEE por carecer de normatividad sobre los mismos, ni dispone de presupuesto, ni mecanismos de contratación y regulación sobre el personal.

Con relación a la atención de alumnos:

Alumnos Atendidos	
2006	
Alumnos con discapacidad atendidos	205,718
• USAER	112,879
• CAM	92,939
Total alumnos con NEE	393,834
• USAER	284,174
• CAM	109,660





Se menciona no contar con datos de Alumnos del 2009 y 2010 así como que se tendrá un Padrón de Alumnos con Aptitudes Sobresalientes y/o Talentos Específicos en 2012.	
2010	
Total alumnos atendidos	404,515
En el Anexo 12 se señala un corte en octubre de 2011 con una cifra de:	
553,387	
2011-2012	
Meta del Propósito	
• Alumnos con NEE	290,000
• Alcance	124,684.8
Se señala que no todas las entidades federativas enviaron la información	
En el Anexo 12 se tiene como dato del padrón de alumnos sobresalientes o talentos específicos (por género y edad) (jun 2011)	
111,698	

En los alumnos atendidos es donde mejor se muestra la inconsistencia de los datos. Por los cambios en la definición de la población objetivo, así como por la falta de consistencia en los instrumentos de medición, no es posible emitir una valoración real.

LAS EVALUACIONES DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS. CRÓNICA DEL DEBILITAMIENTO DEL PROGRAMA

El programa pasó por dos equipos de evaluación externo 2008 y 2009 a 2011^{iv}. Por nuestra parte queremos mostrar a través de la revisión y análisis de una serie de documentos, los indicios del debilitamiento del Programa. Pasemos a ellos:

a) El Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 denominada: Valoración de la Información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED),





Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, Dirección General de Desarrollo Curricular, S033, 6/9, va a tono con la Evaluación de Consistencia y Resultados del 2007. Se reiteran algunas de las fortalezas, señala avances en nuevos formatos, la realización de las Orientaciones que dan los lineamientos de cómo operar el Programa.

En cuanto a las debilidades, reiteran una serie de dificultades marcadas desde la Evaluación Externa del 2004: la dificultad de la confiabilidad y verificabilidad de los datos; una variación en los documentos de registro, y formatos que no pueden ser compatibles; la problemática por los cambios en la definición de la cobertura, dificultad en la constatación de realización de diagnósticos, falta de presupuesto para dar seguimiento a los procesos en las prácticas educativas; no se atienden las recomendaciones emitidas en las Evaluaciones Externas, y se visibilizan las dificultades de la carencia de facultad normativa que tiene el Programa, por lo que las Entidades no están obligadas a realizar lo que indica, se señala que no hay incentivos para crear nuevos SEE, tampoco el Programa tiene la Facultad de realizarlo. Se apunta a que se requiere establecer mejores indicadores en la calidad del servicio, se mantiene el problema de los beneficiarios y se constatan las dificultades para que la Coordinación asuma funciones que antes tenía y ahora ya no le corresponden, carece de atribuciones o depende de la Subsecretaría de Educación Básica implementar las recomendaciones o de otra instancia.

Las oportunidades dan cuenta de cómo poder reconvertir las debilidades en posibilidades, por ejemplo, incremento de cobertura.

b) El Anexo 18 *Comparación con los resultados de la Evaluación de Consistencia y Resultados anterior* contempla seis cuartillas con 59 referencias de comparación entre las Evaluaciones de Consistencia y Resultados entre el 2007 y el 2011 en los siguientes rubros: Fortaleza, Oportunidad y Debilidad y Amenaza. Un panorama global nos muestra que de las 59 referencias, el programa mantiene un 40.67% de Fortaleza; tiene un 3.38% de Oportunidad, quiere decir: para mejorar; sin embargo en cuestión de Debilidad tiene un 45.7% y de Amenaza un 10.2%. Si sumamos 45.7% de debilidad más el 10.2% de amenaza tendríamos 55.9% en desfavor del Programa versus un 40.7% de fortaleza. En tanto no se tenga el respaldo de la evaluación cualitativa, de cómo ha operado el Programa en la realidad con los agentes y sus beneficiarios, estos resultados son números y no precisamente a favor.





c) La debilidad del Programa se constata en el documento de Posicionamiento Institucional denominado: *Mecanismo 2013 para el seguimiento a Aspectos susceptibles de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas*, éste es la respuesta que ofrece la Coordinación General, a las 17 recomendaciones realizadas de las Evaluación de Consistencia y Resultados anterior. De esas diecisiete, quince recomendaciones explicarán porque no podrán dar respuesta a ellas y tan sólo podrán atender de manera gradual a dos.

Así entonces los puntos que sintetizan el estado de debilitamiento del Programa son:

1. La Subsecretaría de Educación Básica está en proceso de establecer una base confiable del sistema educativo en su conjunto. La Coordinación General no puede ni intervenir, ni modificar nada.

2. La SEP y el INEGI están elaborando una base de datos confiables. El Programa no podía incidir en ellos, está fuera de su alcance,

3. La estructura en la que está la Coordinación General tiene poca competencia.

4. Las atribuciones de la Coordinación General del Programa son cada vez menos.

5. No hay condiciones para atender las recomendaciones.

6. No tienen o son insuficientes en recursos humanos y financieros

d) Finalmente la estocada se encuentra en el Formato del *Anexo 19 Valoración Final del programa* En él se concluye de la manera siguiente:

1. Existen muchas ambigüedades en el diseño del PFEEIE que condicionan el logro de sus objetivos.

2. El proceso se sustenta en datos sesgados, las herramientas de planeación no son usadas adecuadamente y existe poco control sobre los Planes Estales.

3. No se tiene identificada y cuantificada a la población potencial y no hay estrategias de cobertura.





4. La implementación del Programa en los estados es un campo poco claro para la Coordinación Nacional.
5. El mecanismo para conocer la percepción aún presenta debilidades en su diseño y su aplicación.
6. Después de 9 años de implementación los resultados del PFEEIE son inciertos.

Este apartado muestra la muerte anunciada del PFEEIE.

¿Y, ACTUALMENTE?

Con el cambio de sexenio en 2012 y con un ambiente de crisis social, dado el clima de inseguridad, violencia en el país, y cuestionadas las estrategias para conseguir ganar la votación a la Presidencia, se reinstala el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Cambian los actores y la gestión del Plan Sexenal. En materia educativa, se prometen reformas de fondo en el sistema educativo, se crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Por otro lado, el PFEEIE, desaparece y se reformula dentro del Programa de Grupos Vulnerables.

El documento de las Reglas de Operación Inclusión y Equidad 2014 plantea que se pondrán en operación seis Programas en donde se constata que no está contemplado el PFEEIE. Estos son: 1) S029 Programa Escuelas de Calidad, 2) S221 Programa Escuelas de Tiempo Completo, 3) S222 Programa de Escuela Segura, 4) S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, 5) S246 Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica y 6) S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente^v.

CONCLUSIONES

El PFEEIE ha quedado finiquitado. Volvemos a enfatizar la necesidad de analizar desde otra perspectiva las aristas, dimensiones y construir interpretaciones que permitan dar cuenta de lo paralizante que resulta en nuestro país la implementación de programas en cada nuevo sexenio.

Queda como necesidad relevante realizar una investigación que contemple el ciclo completo del Programa, objetivo que está fuera de nuestro alcance en estos momentos. Sin embargo, confiamos que pueda despertar el interés a los lectores y continuar con la tarea. Por





nuestra parte, confiamos en que próximamente realizaremos esta asignatura pendiente que surgió en la presente revisión.

NOTAS FINALES

ⁱ Parte de los análisis del presente artículo fueron trabajados para un capítulo del libro: Adame, E., Jacobo, Z. y Alvarado, J. *Más allá de la integración e inclusión educativa en México: voces, miradas y resistencias*. Ed. Trillas (en prensa)

ⁱⁱ Ver Evaluación Externa al PNFEIE, Web: <http://basica.sep.gob.mx/dgddie/cva/programas/evaluacionext/pdfs/integracion>

ⁱⁱⁱ <http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/publicaciones/libromorado.pdf>

^{iv} En el 2008 la coordinación estuvo a cargo el Dr. Ívico del Colegio de México. Del 2009 al 2012 la realizó el grupo Civicus, coordinando Mtro. Ernesto Velasco.

^v Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/>





BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

Jacobo, B.E.Z. y Vargas, L.S.L. (2012) “Las políticas de Integración Educativa en México (2000-2012)” en *Novedades Educativas*, Año 24, Agosto 2012, Buenos Aires Argentina.

Evaluación Externa al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa. SEP.SEBYN – FES/Iztacala-UNAM, de 2004- 2007. Disponible en: <<http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/programas/evaluacionext/pdfs/integracion>>

Para actualizar las Evaluaciones se consideraron las siguientes:

SEP, “Objetivos Estratégicos del Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica”, en *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Disponible en:
<<http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/publicaciones/libromorado.pdf>>

Romero, C. S. y García, C. I. “Educación especial en México. Desafíos de la educación inclusiva”, en *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*. ISSN 0718.5480, Vol. 7, No. 2, septiembre 2013 – febrero 2014, pp-77-91.

SEP. *Mecanismo 2013 para el Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas. Programa S033 Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa. Documento de Posicionamiento Institucional*. México, D. F. abril 2013. Subsecretaría de Educación Básica. Dirección General de Desarrollo Curricular. Dirección General Adjunta para la Articulación Curricular de la Educación Básica. Subdirección de Vinculación Institucional. 2013.

