Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

EL DERECHO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD Informe 2014

Resumen ejecutivo

Informes temáticos

INEE
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

El Derecho a una Educación de Calidad. Informe 2014. Resumen Ejecutivo

D. R. © Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

José Ma. Velasco 101, Col. San José Insurgentes,
Delegación Benito Juárez, C. P. 03900, México, D. F.

© Derechos Reservados
Impreso en México / Printed in Mexico

En cumplimiento al artículo 31 de la Ley General de Educación, que a la letra señala que: *El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación informará a las autoridades educativas, a la sociedad y al Congreso de la Unión, sobre los resultados de la evaluación del sistema educativo nacional;* así como al artículo 63 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que estipula que: *El Instituto deberá presentar anualmente, en el mes de abril, al Congreso de la Unión: El informe sobre el estado que guardan componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional derivado de las evaluaciones. Este informe deberá hacerse del conocimiento público, sujetándose a las disposiciones que al efecto expida el propio Instituto*; se presenta el documento El derecho a una educación de calidad. Informe 2014.

Se trata del primer informe que rinde el Instituto desde que la Constitución le otorgó autonomía, el 26 de febrero de 2013, y asumió las atribuciones y responsabilidades a que esta condición le obliga, de acuerdo con lo estipulado por la legislación secundaria en materia de educación.

La Junta de Gobierno decidió elaborar el Informe 2014 desde la perspectiva del derecho a la educación, añadiendo explícitamente el término de calidad, en atención a la definición que hace el artículo 3° constitucional en el sentido de que el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria. La mirada a la educación como derecho humano fundamental, y la comprensión de que éste sólo se satisface con el acceso a una formación de calidad, permiten establecer un parámetro exigente y a la vez un punto de referencia para medir el avance del estado de la educación en México, a partir de la reforma educativa emprendida por la actual administración.

No es novedoso para el INEE asumir la perspectiva del derecho humano a la educación; en su Informe anual 2009, titulado, precisamente, "El Derecho a la Educación" aborda el tema y a partir de entonces, el trabajo que ha venido realizando tiene en la base de su orientación fundamental esta visión; por eso le es posible ahora dar cuenta de cómo se encuentra nuestro país en relación con el cumplimiento de algunos aspectos de este derecho.

El Informe 2014 ofrece datos sobre el estado que guarda la educación nacional, a partir de las evidencias recabadas en años recientes. Es preciso señalar que, aunque es atribución del Instituto la evaluación tanto de la educación básica como de la media superior, en esta ocasión, si bien parte de la información presentada alude a este último nivel educativo, no es posible dar cuenta de la situación que guarda en su conjunto. Así, el informe refiere fundamentalmente a la educación básica.

Además de ofrecer una serie de datos sobre el acceso y la asistencia a la escuela, las condiciones de la oferta educativa, el aprendizaje alcanzado por los alumnos, y sobre algunos resultados de la educación en la población adulta, el documento contiene recomendaciones explícitas, tendientes a mejorar la calidad y equidad de la educación, que no deben considerarse aún como directrices de política, ya que éstas requieren de un trabajo mucho más fino y preciso. Con base en la evidencia recabada, se expone lo que desde la perspectiva del Instituto serían las principales medidas de política educativa que permitirían atender los problemas detectados y avanzar en el futuro, precisamente en el sentido de la plena vigencia del derecho a la educación para todos y todas.

Se presenta el informe al Congreso de la Unión y a las autoridades educativas del país; a los maestros y maestras de México, en cuyas manos está la educación cotidiana de los niños, niñas y jóvenes; y a la sociedad en general, porque es imprescindible la participación de todos en la construcción de una mejor educación nacional. A partir su lectura se invita a la reflexión colectiva, a fin de que cada uno asuma la responsabilidad que le corresponde, en un propósito que es común: elevar la calidad y equidad de la educación, como un derecho fundamental.

En este resumen ejecutivo se presentan algunos de los datos más relevantes contenidos en los cinco capítulos del informe, así como un extracto de las conclusiones y recomendaciones a las que arriba el Instituto.

El derecho a la educación

La educación es un derecho humano fundamental, así reconocido desde 1948, año en el que se firma la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se incluye en su artículo 26. El artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo ampara señalando: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación". La reforma educativa reciente, en la Carta Magna, le impone a la educación obligatoria que imparta el Estado la característica de ser de calidad, entendiendo por ello "…que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos" (CPEUM, 2014: 4).

La educación es también un derecho social, de segunda generación. Este tipo de derechos son básicos e indispensables para garantizar condiciones de vida digna a todos los seres humanos por el simple hecho de serlo. El derecho a la educación puede ser considerado también como un derecho clave

(Latapí, 2009) o *derecho visagra*, porque de su cumplimiento depende que se puedan ejercer mejor todos los otros derechos. Por ejemplo, una persona con alta escolaridad podrá cuidar mejor de su salud y de la de sus hijos; disfrutar en mayor medida de la libertad de pensamiento y de expresión; y ejercer su derecho al voto libre de forma más informada y responsable.

El derecho a la educación —que no es sino el derecho a aprender— está en el centro de la vida de la persona y de la sociedad. Al ser para todos, sin discriminación, el derecho a la educación combate de lleno la inequidad y permite la construcción de sociedades progresivamente menos desiguales, más justas, participativas y democráticas.

El Estado mexicano es responsable de garantizar el derecho a la educación; para que éste sea exigible y justificable, es necesario conocer la situación que guarda su cumplimiento para llevar a cabo un diagnóstico de este tipo, Tomasevski (2001, 2004) propone considerar las cuatro A (4-A):

- La disponibilidad (*availability*) supone la presencia de escuelas de todos los niveles obligatorios en los lugares adecuados; ubicadas cerca de donde viven niños, niñas y jóvenes; que cuenten con maestros suficientemente formados; operando en forma regular en una organización; dotadas de infraestructura, mobiliario y equipo indispensables para el logro de los propósitos educativos.
- La accesibilidad sostiene que no debe haber barreras de ningún tipo para acceder a la educación. La exclusión educativa por razones de raza, origen, color, género, condición socioeconómica, discapacidad, lengua, religión y otras, es antónimo de la accesibilidad. La discriminación y el *bullying* son poderosos disuasores de la asistencia e, incluso, causa de exclusión.
- La adaptabilidad se refiere a la capacidad de la escuela para adecuarse a las condiciones específicas de los alumnos y trata del significado, pertinencia y relevancia de la educación que se ofrece.
- La aceptabilidad representa un acercamiento a la dimensión de calidad de la educación desde la perspectiva de los estudiantes. Son ellos quienes deben sentirse seguros, respetados y acogidos en la escuela; quienes deben creer que ahí están aprendiendo y que eso que aprenden coincide con sus intereses y les resulta útil para su vida actual y futura.

Para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación en una realidad tan diversa como la nuestra, el Estado debe considerar la situación desigual de los niños, sus familias y comunidades, a fin de diseñar modelos educativos incluyentes y pertinentes que hagan posible que los objetivos de aprendizaje sean alcanzados por el mayor número de estudiantes. Pero no se puede ofrecer lo mismo si se quiere lograr resultados para grupos distintos. La equidad significa trascender la igualdad y aplicar criterios que permitan darle más y diferente a quienes más lo necesitan.

Cuando el sistema educativo propicia una oferta homogénea no sólo se obstaculiza el logro del aprendizaje, sino que se desaprovecha la riqueza que aporta la diversidad.

La educación que se ofrezca debe identificar los aprendizajes que han de ser comunes a todos, pero a la vez garantizar la presencia de otros contenidos y formas de adquirirlos que se adapten a las diferencias entre grupos e individuos, a fin de promover la diversidad cultural y el desarrollo de las personas individuales.

Para que el derecho a una educación de calidad se concrete, se requieren políticas públicas que atiendan los factores que obstaculizan el aprendizaje, y que a la vez fortalezcan y dinamicen lo ya logrado. Dichas políticas, para ser efectivas, deben procurar la equidad y atender adecuadamente a la diversidad.

Por su parte, la evaluación en el aula, de la escuela, de los docentes, del sistema educativo mismo, debe estar orientada a mejorar la capacidad de cada actor, en cada nivel, de cumplir mejor con el propósito de hacer realidad el aprendizaje de calidad, de manera equitativa, para todos los habitantes del país.

La evaluación del sistema educativo con enfoque de equidad implica emitir juicios respecto de la relevancia, efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad de políticas, programas y proyectos, a fin de determinar si se están cerrando las brechas y aumentando el progreso de los grupos sociales en mayor desventaja.

¿Se está garantizando el derecho de todos los niños y jóvenes a asistir a la escuela y completar su escolaridad obligatoria?

Las metas de matriculación universal se han alcanzado para la población de 5 a 12 años. Pero casi tres quintas partes de los niños de 3 años (60%) y dos quintas partes de los de 15 a 17 (39%), no se están inscribiendo a la escuela. De continuar las tendencias recientes, es posible que a mediados de esta década se alcance la inscripción de todos los niños de 12 a 14 años; sin embargo, la meta para lograr la cobertura de la educación media superior del grupo de edad de 15 a 17, tomará dos décadas más de lo previsto por el gobierno mexicano.

Una vez que los niños se han inscrito a la escuela se requiere que asistan regularmente y permanezcan en ella hasta concluir los distintos grados y niveles. Los datos indican que esto se está logrando con casi todos los niños de 6 a 11 años (99%), pero no con proporciones importantes de niños de 3 a 5 y de 15 a 17 (27 y 29% respectivamente). La inasistencia al preescolar por parte de una cantidad considerable de niños de 3 años que viven en hogares con condiciones socioeconómicas favorables, podría revelar cierta resistencia de sus padres a enviarlos a la escuela a tan corta edad.

Son patentes las desigualdades entre los niños indígenas y los no indígenas de 5 a 17 años. Sorprende que la tasa de asistencia de los que viven en áreas rurales sea similar a la de alumnos indígenas que habitan en áreas urbanas, lo que indica que no importa el lugar de residencia sino la condición étnica. Lo anterior es indicativo de un trato discriminatorio hacia estas poblaciones por parte del sistema educativo al no diseñar acciones que propicien una mayor participación de ellos en las escuelas.

Hay casi 3 millones de niños de 12 a 17 años que trabajan jornadas extensas (más de 20 horas); de ellos, más de la mitad no asiste a la escuela (53.9%). Esta condición afecta en mayor medida a los varones (56.9%), a quienes viven en zonas rurales (48.6%), y a quienes habitan en regiones de alta o muy alta marginalidad (49.7%). La inasistencia aumenta con la edad.

Existen poco más de 117 mil niños entre 3 y 17 años que habitan en localidades de una o dos viviendas, pero no hay normatividad alguna para su atención, lo que constituye una violación de su derecho a la educación. Tampoco son adecuadamente atendidos los niños que residen en localidades menores a 100 habitantes, aunque sí existe una norma para atenderles a través del Conafe. En estas localidades la tasa de inasistencia a la escuela de los niños de 3 a 5 años sobrepasa las dos quintas partes.

El rezago escolar dificulta la permanencia y el avance posterior en la escuela. Por el contrario, completar los niveles educativos oportunamente aumenta la probabilidad de continuar los estudios y de concluir la educación obligatoria. La regularidad en el avance escolar también se correlaciona con el lugar en el que se nace (rural o urbano, con alta o baja marginación), así como con las carencias socioeconómicas. Entre más pequeña es la localidad más tempranamente se reporta el rezago pues los alumnos se alejan muy pronto de una trayectoria escolar regular. El rezago, wademás, es acumulativo. Los alumnos que están en extraedad corren mayor riesgo de reprobar o desertar; su presencia es mayor en escuelas rurales e indígenas.

Los problemas descritos se agudizan entre las poblaciones de mayor edad, lo que explica la baja escolaridad de la población joven del país. Una quinta parte de quienes tienen entre 18 y 24 años no terminó la educación secundaria; esta proporción se eleva a 34.9% en las zonas rurales. Para quienes no han completado los niveles escolares que típicamente corresponden a su edad, es muy difícil continuar estudiando en el sistema escolarizado, sobre todo si se vive en zonas rurales.

¿Se está garantizando a las escuelas las condiciones necesarias para impartir una educación de calidad?

El sector público sostiene la mayor parte de las escuelas de educación básica (entre ocho y nueve de cada 10) y de media superior (dos terceras partes). Los preescolares y primarias indígenas y comunitarios, así como las telesecundarias, brindan servicio principalmente en localidades rurales y marginadas; en el caso de las escuelas del nivel medio superior, las que dependen del gobierno federal o de las universidades se ubican principalmente en las ciudades.

De acuerdo con los resultados del Censo Nacional de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) realizado por el Inegi en 2013, en educación básica, prácticamente todos los espacios educativos tienen construcción. Tres de cada cuatro inmuebles públicos y uno de cada dos privados, fueron construidos con fines educativos. La gran mayoría de los inmuebles tiene piso

y paredes firmes, mientras que 78% tiene techo de losa de concreto o de viguetas con bovedilla. Sólo dos de cada tres escuelas públicas cuentan con espacios deportivos o áreas recreativas.

Los inmuebles escolares en general no presentan condiciones adecuadas de accesibilidad para la movilidad de personas que utilizan auxiliares motores, pues sólo 26% de los planteles cuenta con rampas y 11% tiene sanitarios amplios con agarraderas; dos de cada tres escuelas privadas no tienen estas adaptaciones.

Hay carencias graves en los planteles de preescolar: más de 4 mil no tienen aulas y dos de cada 10 escuelas no tienen en todas sus aulas silla o escritorio para el maestro. Las mayores carencias están en zonas indígenas y rurales dispersas, donde funcionan los cursos comunitarios. Menos de la mitad de los preescolares públicos cuenta con recursos destinados a salvaguardar la seguridad de la comunidad escolar, tales como señales de protección civil, rutas de evacuación, salidas de emergencia y zonas de seguridad.

El recurso tiempo también se encuentra desigualmente distribuido: la duración promedio de la jornada en preescolar es de apenas 3.18 horas al día, mayor en las escuelas privadas y comunitarias y más corta en las indígenas. De este tiempo, el destinado a cumplir con el programa establecido es mínimo: 26% en los preescolares comunitarios y 36% en los de modalidad general.

En el caso de la educación primaria, nuevamente es la modalidad indígena la menos beneficiada en materia de infraestructura (68% de los planteles fueron construidos con fines educativos). Existe una relación inversa entre el tamaño de la localidad y el acceso a servicios e infraestructura mínima escolar. En comunidades de menos de 100 habitantes, sólo una de cada cinco primarias cuenta con las condiciones mínimas para funcionar, mientras que en las localidades de 15 mil y más habitantes, esto es cierto para 85% de las escuelas. La presencia de medidas de protección civil es más escasa en este nivel educativo, sobre todo en las escuelas públicas.

Cuando las condiciones materiales de los centros escolares no son suficientes o adecuadas para su buen funcionamiento, es la comunidad escolar la que tiene que hacerse cargo de ellas, mediante aportaciones económicas, en especie o en trabajo. Ello impone barreras para el acceso de los más pobres a la escuela.

Casi 900 escuelas de educación secundaria carecen de aulas para impartir clases. En uno de cada cinco planteles no hay sillas y escritorios para docentes en todas sus aulas. Cuenta con equipo de cómputo en funcionamiento 85% de las escuelas y sólo 53% tiene acceso a Internet; en las secundarias comunitarias, estos porcentajes se reducen a 36 y 3% respectivamente.

Respecto de las condiciones organizativas y pedagógicas de las escuelas, 67% de los preescolares, la mitad de las primarias y 46% de las secundarias, están conformadas sólo por docentes; la mayoría

de estas escuelas son multigrado. Únicamente 30% de las escuelas de educación básica cuenta con personal directivo, docente y docentes especiales. La mayor parte de las de modalidad indígena sólo tiene docentes; no todos hablan la lengua de la comunidad en la que trabajan.

En relación con el clima escolar, se encontró que los reglamentos en preescolar, primaria y secundaria ponen énfasis en las obligaciones y no en los derechos, aluden a sanciones, son más normativos que pedagógicos y enfatizan la limitación de la libertad sobre la generación de condiciones favorables para el cumplimiento de los derechos humanos y los propósitos de la educación. También se advierte que todavía se aplican en las escuelas castigos que implican la exclusión de alguna actividad escolar, la afectación de algún otro derecho, un trato denigrante o, incluso, poner en peligro la integridad física personal.

¿Se está garantizando a todos los niños y jóvenes el derecho a aprender?

Se observa que poco más de 90% de los niños de tercer grado de preescolar logra al menos el nivel Básico de aprendizaje en Lenguaje y comunicación y en Pensamiento matemático. Desde el comienzo de la educación básica se observan inequidades, pues son menores los logros de quienes asisten a escuelas rurales y preescolares comunitarios; puede afirmarse que este nivel no está operando como un mecanismo que asegure, a todos los niños, una plataforma sólida para continuar aprendiendo. Esto es especialmente preocupante, pues para los más pobres el preescolar resulta de la mayor importancia.

A la mitad de la primaria (tercer grado), 80% de los niños, en promedio, alcanza al menos el nivel Básico en Español; sin embargo, esto es cierto para tres cuartas partes de quienes estudian en cursos comunitarios y primarias rurales, y sólo para la mitad de los que asisten a primarias indígenas. En el caso de Matemáticas, los resultados nacionales son más desfavorables: 68% de los alumnos alcanza sólo el nivel Básico y las brechas entre estratos se mantienen.

En sexto grado, 86% de los niños en promedio alcance al menos el nivel Básico en Español. Los que no lo logran (que incluyen a 35% de los alumnos de cursos comunitarios y a 44% de escuelas indígenas) tienen dificultades para reconocer las características y funciones de diversos tipos de textos y elegir fuentes pertinentes para ampliar su información sobre un tema. Los resultados en Matemáticas son similares: 88% de los alumnos logra al menos el nivel Básico; esto significa que sólo pueden leer, escribir, comparar y ordenar números naturales con hasta cuatro cifras, hacer sumas utilizando el algoritmo convencional y resolver problemas aditivos que involucran sólo una operación. La situación es más desfavorable para poco más de 30% de quienes asisten a escuelas del Conafe y a primarias indígenas.

Al terminar la secundaria, 77% de los alumnos logra al menos el nivel Básico en Español, pero este porcentaje disminuye a 66% para los alumnos de telesecundaria. Respecto de Matemáticas, dos de cada tres estudiantes alcanzan al menos el nivel Básico, pero sólo dos de cada cinco de telesecundaria lo hace. En todos los niveles y grados, los alumnos en condición de extraedad logran resultados inferiores a los

de quienes tienen la edad típica. En cambio, las diferencias por sexo son mínimas, siendo favorables a las mujeres en Español y a los varones en Matemáticas.

La prueba PISA permite conocer si los jóvenes de 15 años de edad inscritos en la escuela —en México sólo 67.3% de la población de esta edad lo está— tienen las competencias y habilidades necesarias para desarrollarse exitosamente en la sociedad del conocimiento. Menos de la mitad de los alumnos en Matemáticas, tres de cada cinco en Lectura y 53% en Ciencias, logran el nivel de competencia requerido para desempeñarse en las sociedades actuales. Los resultados de estudiantes de colegios privados son superiores a los de escuelas públicas.

Los datos indican que un año más de escolaridad incrementa las competencias, pues los puntajes obtenidos por quienes estudian bachillerato son mejores que los de jóvenes que aún se encuentran en secundaria.

¿Contribuye la educación al ejercicio del derecho a una vida más plena y satisfactoria?

La educación contribuye a que las personas exijan sus derechos, gocen de mayor salud, tengan una participación ciudadana activa, sean padres y madres responsables, logren un empleo y sean productivas. Para que ello ocurra, la población adulta —de 25 años y más— debe tener, al menos, la escolaridad que el país ha establecido como un mínimo social. Sin embargo, uno de cada cuatro adultos no concluye la educación primaria, y uno de cada cinco no termina la secundaria. Esto significa que 45% de la población de 25 años y más no ha completado la educación básica. En contraste, sólo 13.6% de los ciudadanos de estas edades concluye la educación superior.

La escolaridad de la población de 25 años y más representa el resultado acumulado de los esfuerzos del Sistema Educativo Nacional y de la sociedad. México ha realizado acciones notables por escolarizar a la población, como se puede ver al comparar la escolaridad máxima alcanzada por distintos grupos de edad. Entre los mayores de 65 años, 63% no la concluyó, cuando esto sólo es cierto para 8% de la población de 25 a 34 años; tal avance se ha logrado gracias a la expansión de la escolaridad para los niños y jóvenes en edad de ir a la escuela. El sistema, en cambio, es poco eficaz en lograr que la población que en su momento no concluyó la educación básica, lo haga más adelante. Esto explica por qué 46% de los adultos rurales y 38.4% de los urbanos no cuentan con ella. Además 68% de la población que en el año 2 000 no contaba con educación básica completa no modificó su situación escolar de rezago en una década. Esto es cierto para 90% de las generaciones mayores.

También se confirma que sí existe una relación, no perfecta pero significativa, entre escolaridad y estabilidad laboral y mejores salarios. Independientemente de su sexo, lugar de residencia o edad, los trabajadores asalariados tienen mayores posibilidades de lograr contrataciones estables a medida que aumenta su escolaridad. Lo mismo ocurre con el salario, que se incrementa de 20.20 pesos por hora

para quienes no han concluido la educación básica, a 57.50 pesos para quienes lograron escolaridad media superior o superior.

Se constata, además, la relación entre escolaridad y salud; por ejemplo, los menos escolarizados dedican media hora a la semana al ejercicio físico, mientras que los que cuentan con educación superior invierten cerca de dos horas. Los más escolarizados, independientemente de su nivel de ingresos, también le dedican mayor tiempo a la lectura por placer, hábito indispensable para el aprendizaje a lo largo de la vida. Estos datos confirman las ventajas de invertir en la educación y, a la vez, son evidencia del costo que significa no hacerlo.

Entre la población adulta todavía es un poco mayor el porcentaje de mujeres que de varones que no cuenta con educación básica (esta diferencia se ha eliminado actualmente para los niños). Sin embargo, la brecha entre la población indígena y la no indígena sin educación básica completa, es significativa (70 y 43%, respectivamente) lo que refleja una discriminación histórica aún no resuelta.

Aunque en México se ha mejorado en términos de una mayor escolarización, el avance ha sido muy lento como lo constata el ritmo al que ha aumentado el promedio de escolaridad en las últimas cuatro décadas (0.12 grados anualmente).

Conclusiones y recomendaciones

El informe "El Derecho a una Educación de Calidad" permite constatar avances innegables en materia de acceso y permanencia en la escuela y ligeras mejorías en el aprendizaje que logran los estudiantes.

La política educativa que se inicia con esta administración ha acertado al priorizar la equidad y la inclusión; al asegurar una normalidad mínima en el funcionamiento de las escuelas; fortalecer su autonomía mediante el desarrollo regular y pertinente de las tareas pedagógicas y el funcionamiento de los consejos técnicos escolares; ampliar los horarios escolares en las zonas de mayor marginalidad; impulsar medidas que contrarresten las fuerzas que propician la deserción, sobre todo en la educación media superior; y varias otras formulaciones que operan en el sentido de hacer vigente el derecho a una educación de calidad de manera progresiva. No se desconoce lo acertado y relevante de estas medidas. Sin embargo, debe ponerse mayor atención a las problemáticas que este informe revela a efecto de mejorar la precisión y la eficacia de las intervenciones de política.

La equidad en educación

Si ha de cumplirse el derecho a la educación, la equidad del sistema educativo —especialmente en los niveles obligatorios— es indispensable. Sin embargo, los datos presentados son claros en dimensionar la inequidad educativa quizás como el principal problema del SEN. También indican que la mayoría de los programas públicos en educación han sido inerciales y su diseño dista de lo necesario para atender las causas y las consecuencias de dicho problema.

La inequidad es contraria a un enfoque basado en el derecho a una educación de calidad y, por tanto, se recomienda enfáticamente que se persiga con responsabilidad el objetivo 2 de la meta *México con una Educación de Calidad*, señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), en el sentido de garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo. Ello mismo se retoma en el Programa Sectorial de Educación, pues el primer objetivo plantea "asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de población", y el tercero, "asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa". Hay una clara exigencia de que el esfuerzo de reforma educativa que se impulsa en esta administración se proponga combatir de manera frontal y prioritaria la inequidad. Plantea, sin duda, la necesidad imperiosa de una política de inversión de escala, es decir, revertir la tendencia de gasto público e innovación educativa a favor de los que más lo necesitan. Ello supone, entre otras cuestiones:

- Revisar la manera como se distribuye el gasto educativo entre diferentes sectores poblacionales, entidades federativas y regiones, por grado de marginación. En adelante el gasto adicional deberá destinarse a propiciar una verdadera política de equidad que exige invertir más en los que menos tienen, en la población más necesitada o en mayor desventaja.
- Atender de manera prioritaria y focalizada a los sectores sociales con evidente desventaja educativa, reconociendo que se atenta contra el derecho a la educación desde el momento en que se dificulta su acceso y asistencia a la escuela. Entre los sectores a focalizar se encuentran quienes habitan en localidades rurales pequeñas, la población indígena, independientemente del lugar en que resida, los niños migrantes (hijos de jornaleros agrícolas), los niños que trabajan y los que tienen alguna discapacidad.
- Diseñar políticas educativas que se basen en el conocimiento acumulado sobre las causas de las dificultades para obtener logros escolares y de aprendizaje significativos de cada sector poblacional focalizado, entre ellas la deficiente operación de la escuela o la falta de relevancia del currículo, de forma tal que puedan atenderse puntualmente e ir logrando que las condiciones de origen dejen de tener la influencia que ahora tienen sobre el aprendizaje escolar.
- Asegurar que las políticas educativas en general, pero especialmente aquellas que se orientan a poblaciones con características específicas (como son, por ejemplo, las focalizadas) tomen en cuenta los contextos de vida de las poblaciones a atender. Ello implica evitar soluciones a través de modelos homogéneos que no sólo producen sino reproducen inequidades y, en su lugar, reconocer y atender la diversidad con la participación activa de los sujetos en cuestión.
- Reconocer que la inequidad educativa solamente se combate de manera profunda ofreciendo una educación de calidad, con maestros capacitados, infraestructura digna, materiales adecuados y, de manera fundamental, con procesos pedagógicos que atiendan de modo integral a los niños y que respondan con relevancia y pertinencia a sus necesidades. El énfasis en lo pedagógico, incluyendo el uso adecuado del tiempo disponible, resulta indispensable para asegurar calidad y pertinencia de la oferta a las diversas necesidades de los sectores en desventaja. La inequidad se combate con calidad.

- Atender a la población adulta. Están documentados los efectos intergeneracionales de la educación. Por esta razón, no es posible descuidar a la población adulta, que en contextos con mayores desventajas socioeconómicas suele carecer de escolaridad básica. La atención educativa relevante a las necesidades y aspiraciones de esta población —no centrada exclusivamente en contenidos propiamente escolares— repercutirá tanto en el cumplimiento de su derecho a la educación, como en un mejoramiento de las condiciones para cumplirlo plenamente para sus hijos e hijas.
- Muchos de los problemas que causa la inequidad en educación —sin duda los más importantes— no son educativos ni dependen de las políticas del sector. Encuentran sus raíces en la pobreza de la población y sus efectos. Por esa razón, el combate a la inequidad educativa necesariamente requiere de políticas intersectoriales capaces de atender al menos aquellas consecuencias de la pobreza —el hambre, el trabajo infantil, la lejanía, la inseguridad— que afectan de manera directa la escolaridad de la población.

Se propone, entonces, convertir en prioridad de política educativa la meta de reducir de manera significativa las actuales de brechas en acceso, asistencia, y aprendizaje en la educación obligatoria de los sectores más desfavorecidos, mediante políticas focalizadas, que permitan generar no solo modelos compensatorios sino procesos efectivos de integración educativa y social.

La educación de la población indígena

El informe documenta la situación especialmente grave de la población indígena en materia educativa y recomienda atenderla de manera focalizada, considerando las exigencias de respeto a la diversidad, el trabajo intercultural y la generación de dinámicas de inclusión efectivas entre las escuelas y las comunidades. En la perspectiva de una nueva generación de políticas públicas para la educación indígena, habría que tomar en cuenta lo siguiente:

- La población indígena forma parte de 68 grupos etnolingüísticos distintos, cada uno de los cuales tiene una lengua propia y una cultura que lo distingue. Es esta diversidad la que define al país en el artículo 2° constitucional y la que representa una de sus más grandes riquezas. La atención educativa focalizada a los indígenas supone ante todo reconocer el valor de su cultura y su lengua, admitir en el currículo, además de los propósitos nacionales, sus propios conocimientos, valores, producción artística y cosmovisión, y propiciar una educación que logre un bilingüismo equilibrado de su lengua y el español.
- Es necesario asegurar que los indígenas reciban educación en su propia lengua y respecto de su propia cultura en todas las escuelas, y no solamente en las indígenas, en todos los niveles educativos, y no solamente en preescolar y primaria. Se sabe que una proporción importante de los niños indígenas asiste a escuelas regulares, y en ellas también tienen derecho, de acuerdo con la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, a ser educados en su propia lengua a lo largo de su educación básica.

- Los maestros indígenas por primera vez se reclutarán con licenciatura a nivel nacional en el próximo examen de ingreso a la docencia en educación primaria. Anteriormente el nivel mínimo de estudios solicitado era la secundaria y años después, el bachillerato. Eso significa que los maestros en ejercicio no tuvieron una formación inicial en la docencia, si bien muchos de ellos la han cursado de manera semiescolarizada en la Universidad Pedagógica Nacional. Atender educativamente a los indígenas en forma adecuada, enfatizando lo pedagógico, significa necesariamente un trabajo intensivo con los maestros en ejercicio para formarlos en una nueva visión de su quehacer docente.
- La infraestructura y el equipamiento de las escuelas indígenas y de algunas comunidades rurales, sobre todo las más lejanas, tienen que ser atendidos de manera prioritaria si lo que se persigue es la equidad. La escuela debe ser un lugar agradable tanto desde el punto de vista físico, como pedagógico y socio-afectivo.
- La escuela indígena ha de ser fortalecida mediante apoyos destinados a su buen funcionamiento en forma de recursos para la gestión, de docentes especializados itinerantes, y de asesoría técnico pedagógica intensiva y frecuente.
- Especialmente importante es favorecer la participación de la comunidad indígena en la escuela, de modo que pueda asegurarse la satisfacción de las aspiraciones comunitarias respecto de la institución que educa a sus hijos, y que exista una continua vigilancia sobre el cumplimiento de una normalidad mínima.
- Como los indígenas no solamente tienen bajos niveles de escolaridad y de aprendizaje en sus comunidades sino también en las ciudades, resulta necesario incorporar el enfoque intercultural en las escuelas regulares que los reciben o los pueden recibir, es decir en todas, aunque el énfasis deberá observarse en las zonas multiculturales; así mismo habrá de fomentarse la convivencia escolar entre diferentes, lo que además tendrá claras repercusiones para la formación ciudadana y la construcción de la paz.

Comenzar temprano: el preescolar

El Informe 2014 reporta en general, buenos resultados de los niños que asisten al tercer grado de preescolar, lo que significa que existe un potencial para hacer de este nivel educativo el punto de arranque para un buen comienzo en la vida escolar de los alumnos. Estudios recientes, incluidos los de las neurociencias, coinciden en señalar que la primera infancia es la edad más importante para la educación y que la atención educativa temprana repercute en carreras escolares más prolongadas y exitosas, así como en vidas adultas más saludables, libres de violencia y crimen. Por lo anterior, se recomienda una atención prioritaria a la educación preescolar y a la de la primera infancia.

- El país ha tenido dificultades para hacer valer la obligatoriedad del primer año de preescolar, establecida desde 2008. Parte del problema radica en la oferta pues no se abren grupos de primer grado en muchos planteles, sobre todo en las más pobres y marginados. Pero también hay indicios de que los padres de familia no están convencidos de enviar a sus hijos a la escuela a tan temprana edad. Quizás convenga revisar si es solamente a través de una oferta escolarizada que se deba atender

a los niños de tres años, o si a esta opción conviene añadir la de educación no formal que opera como educación inicial y se destina fundamentalmente a apoyar a los padres de familia para que proporcionen a sus hijos pequeños lo que requieren para asegurar su crecimiento y desarrollo. Esto además permitiría ampliar la oferta a edades más tempranas. Habrá que asegurar que los promotores y docentes que laboren en esta modalidad gocen de las condiciones de trabajo indispensables para su buen desempeño.

- Parece imprescindible prolongar el horario de los preescolares, primero para que la inversión realizada en este nivel educativo se aproveche adecuadamente y, segundo, para satisfacer las necesidades de las madres trabajadoras y eliminar un obstáculo para la asistencia, sobre todo en las ciudades.
- Es especialmente importante procurar la equidad, dotando a los preescolares ubicados en las zonas más pobres de mayores recursos físicos, materiales y humanos, así como de apoyos más intensos y pertinentes, a fin de asegurar que este nivel escolar cumpla con la función de garantizar una plataforma inicial común para el aprendizaje posterior.
- Sobra decir que todos los preescolares requieren de acompañamiento más frecuente por parte de las supervisiones escolares y de los Asesores Técnicos Pedagógicos, y que las escuelas unitarias y bidocentes deben ser atendidas de manera especial con apoyos en gestión escolar y con visitas itinerantes de profesores especializados.
- Una vez logrado lo anterior, será posible que un trabajo de concientización con las familias para convencerlas de la importancia de la educación preescolar para sus hijos, rinda buenos frutos.

El trabajo infantil

El informe es claro en señalar cómo el trabajo infantil obstaculiza la escolarización y el aprendizaje. Mientras exista trabajo infantil, será difícil que se den las condiciones para que el Estado cumpla con el derecho de todos a una educación de calidad. Por tanto, se recomienda avanzar en políticas orientadas a fortalecer las condiciones de educabilidad en la demanda educativa, así como a mejorar la pertinencia de la oferta en ámbitos clave de procesos educativos, como el desarrollo curricular, prácticas docentes y sistemas de apoyo y acompañamiento a estudiantes. Entre los aspectos relevantes de estas políticas, destacan los siguientes:

- Hay mecanismos disuasores del trabajo infantil que se pueden impulsar desde el sector educativo. Es el caso de las escuelas de tiempo completo y de las becas que ayudan a compensar, al menos en parte, el costo de oportunidad de trabajar. El cumplimiento de la prohibición de las cuotas obligatorias es una medida que, sin duda, ayudará a eliminar una barrera importante que afecta de manera especial a las familias cuyos hijos trabajan y actúa alejando a los alumnos de la escuela. Hay que seguir impulsando de forma efectiva estos mecanismos y canalizarlos a donde más se necesiten.
- Es conveniente tanto en los programas de formación inicial de docentes como en los de formación continua enfatizar el conocimiento de la problemática del trabajo infantil y de su diversidad; estos programas habrán de dotar a los profesores de herramientas para la atención de los niños que estudian y trabajan o que se encuentran en alto riesgo de abandonar la escuela por razones de trabajo.

- Las supervisiones escolares y los directores deben ser parte integral del esfuerzo concertado para prevenir, disminuir y combatir el trabajo infantil. Sería conveniente que conocieran el fenómeno y sus causas, que fueran cautelosos en su combate cuando sea posible denunciar la contratación ilegal de niños y niñas, pero que supieran las vías para hacer efectiva su disminución en el corto y mediano plazos. Especialmente deben estar preparados, a partir del diseño de estrategias institucionales, para apoyar a los docentes en la enseñanza de niños y niñas en alto riesgo de abandonar la escuela por razones de trabajo o bien para reintegrar a aquellos que no deben trabajar, por estar bajo la edad legal de admisión al empleo o porque están desarrollando una actividad peligrosa o cualquier Peor Forma de Trabajo Infantil (de acuerdo con la definición de la OIT).
- En esta misma línea, es particularmente importante y pertinente la prevención del trabajo infantil que los maestros puedan hacer desde las aulas, tanto con sus alumnos —sea que trabajen o no— como con los padres y, en general, con la comunidad escolar. Profundizar sobre los mitos y realidades que rodean al trabajo infantil, sobre sus causas y consecuencias, puede contribuir de manera determinante a la concientización de las generaciones más jóvenes y, con ello, a reducir la tolerancia social ante este fenómeno.
- Sin embargo, las causas más importantes del trabajo infantil se encuentran fuera de la esfera de la educación y deben ser atendidas mediante políticas graduales e integrales en las que participen de manera articulada los sectores económico, laboral y social.
- Los programas educativos que atienden a los niños jornaleros migrantes deben ser fortalecidos; debe hacerse un mayor esfuerzo para que estos niños asistan a las escuelas regulares de las zonas a las que llegan, y para que en sus comunidades de origen esté asegurado un lugar a su regreso. Es obvio que se requieren políticas intersectoriales articuladas territorialmente para evitar el trabajo de estos niños y lograr que ellos también puedan hacer valer el derecho a una educación de calidad.
- El trabajo infantil no se puede eliminar mediante decretos pues el riesgo de generar problemas aún más agudos en condiciones de pobreza extrema es enorme; no obstante, vulnera varios derechos de los niños —entre ellos el de vivir su infancia— y por eso México debe tender gradualmente a su erradicación. El trabajo infantil no evita la pobreza; por el contrario, contribuye a su reproducción al cancelar las posibilidades de educación. Las políticas deben estar orientadas a la vez a prevenir y a suprimir el trabajo infantil; deben atender las causas y no solamente sus efectos. Es necesario que el Estado se proponga esto y desde ahora se vayan tomando las medidas necesarias para hacerlo posible en un futuro.

Deserción

El informe deja ver que la deserción es un serio problema porque evita cumplir el derecho de todos a una educación de calidad. La deserción manifiesta un sinnúmero de problemas propios del sistema educativo, pero también externos a él. Se estima que todavía afecta a 20% de una generación de educación secundaria y a 40% de una de media superior. Es también un fenómeno con graves consecuencias pues los desertores tienen dificultad para encontrar un trabajo digno y pueden convertirse

en presa fácil del crimen organizado. Un riesgo adicional de la deserción es conculcar a los jóvenes el derecho de estudiar y trabajar simultáneamente, debido a que no encuentran en el entorno programas que los atiendan. Combatir la deserción escolar es contribuir a uno de los grandes objetivos del PND: lograr un México en paz.

Se sostiene que el combate a la deserción en todos los niveles educativos, pero centralmente en la educación secundaria y media superior debido a su dimensión, debe convertirse en prioridad a fin de atenuar sus consecuencias. Ello mismo está establecido como estrategia para lograr otro de los objetivos del PND, a saber, desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad. Para ello, es necesario:

- Revisar, como de hecho ya se está haciendo, la relevancia de los contenidos de enseñanza y las formas en las que se enseña. Esto significa que el Estado mexicano debe estar dispuesto a desechar la idea de un currículo único para cada nivel educativo y que, aceptando mínimos comunes, admita contenidos específicos que cobran sentido entre determinadas culturas, en regiones particulares, y con grupos de niños y jóvenes específicos. Las metodologías de enseñanza también deben ser modificadas mediante un intenso trabajo de formación de los docentes en servicio y de los que se están formando como tales. Dichas metodologías deben generar procesos de aprendizaje que le den mucho mayor protagonismo al alumno individualmente y en grupo; que enfaticen las habilidades de pensamiento, la criticidad y la creatividad; que resulten desafiantes y atractivos al demostrar a los alumnos que están aprendiendo a aprender, y que aprender es placentero.
- Trabajar para que la escuela se convierta en un sitio acogedor, respetuoso y seguro en el que cualquier niño o joven se sienta a gusto y quiera estar. Esto significa entre otras cosas, transformar los ambientes escolares en espacios cívicos, democráticos, participativos y seguros; re-instalar los enfoques de cuidado y apoyo a los alumnos por parte de los docentes; desarrollar sistemas de alerta temprana y de atención oportuna a estudiantes en riesgo; y fortalecer a las supervisiones escolares para que puedan brindar un apoyo cotidiano a directores y docentes con el propósito claro de atraer a la demanda no atendida y de evitar a toda costa el abandono escolar.
- Las escuelas también deben revisar sus políticas de atención a la reprobación, pues con su decremento se combate la extraedad que constituye el preámbulo de la deserción. No se trata de eliminar la reprobación sin más. Se trata de prevenirla, lo que significa que los maestros deben atender las limitaciones y dificultades que impiden a los alumnos lograr los propósitos de aprendizaje de cada lección a fin de evitar que se acumule el rezago. Lo anterior supone, entre otras cuestiones, dominar estrategias para reorganizar grupos y espacios pedagógicos, así como para desarrollar metodologías que permitan a cada estudiante un ritmo y estilo de aprendizaje propios. El rezago escolar es progresivo y, si no se atiende cuando se presenta, es difícil darle marcha atrás. Debe ser propósito de cada escuela abatir la reprobación previniéndola, e iniciar procesos de formación en colegiado para lograrlo; la supervisión debe acompañarlos y brindar los apoyos necesarios a la escuela. Abatir la reprobación es un gran paso para disminuir la deserción.

- Se reitera la necesidad de diseñar políticas intersectoriales capaces de atender los problemas socioeconómicos del entorno, al menos aquellos que inciden sobre la deserción en forma directa, como el trabajo infantil.

Fortalecer la escuela

Es en la escuela donde tiene lugar el hecho educativo. Es en cada escuela donde se tienen que impulsar las innovaciones necesarias para atender los problemas señalados en el informe que atentan contra el derecho a una educación de calidad. Por eso resulta especialmente atinado que el Programa sectorial plantee como su primera estrategia para asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, "crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del sistema educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines". De la misma manera resulta central focalizar los propósitos de la escuela en el logro de aprendizajes relevantes, en la conclusión oportuna de la educación básica y en la construcción de un clima escolar de convivencia sana y pacífica.

Por todo lo dicho hasta ahora, la escuela debe convertirse en el centro de la política educativa. Ello supone escuelas fortalecidas, sobre todo cuando se encuentran en condiciones de precariedad. En este sentido, se recomienda:

- Focalizar la atención en las escuelas que están en condiciones especialmente desfavorecidas, a juzgar por:

  - El estado de su infraestructura y su equipamiento. Entre más precaria la infraestructura de la escuela, más prioritaria debe ser la atención para dotarla de lo necesario.
  - La condición incompleta de su organización. Las escuelas multigrado deben ser las que reciban el mayor acompañamiento y apoyo por parte de estructuras que desde la supervisión se diseñen para lograrlo. Este apoyo deberá privilegiar lo pedagógico y la formación en servicio del personal docente en el contexto de la propia escuela y en atención a su problemática. También deberá enfatizar su capacidad para hacer las adaptaciones del currículo escolar a las condiciones específicas de su entorno, y para diseñar contenidos y metodologías relevantes y significativas para los alumnos.
  - La condición incompleta de su personal. Las escuelas que no cuenten con personal directivo o de apoyo deben ser particularmente acompañadas y asistidas por equipos itinerantes que les ayuden a cumplir tanto con sus funciones de gestión escolar, como de relación con la comunidad. Habrán de recibir visitas —planeadas, ordenadas, regulares— de docentes de educación especial, educación física y artes para apoyar la formación integral de sus alumnos.
  - La mayor deserción de sus alumnos. Estas escuelas tendrán que ser especialmente fortalecidas para que sean capaces de tomar las medidas pedagógicas y socioafectivas, tendientes a la inclusión, para contribuir a combatir el abandono escolar.

- En educación media superior, pensar seriamente en las necesidades de creación de nuevos planteles y no agrandar los existentes debido al efecto negativo que las mega-escuelas traen en la atención educativa y la deserción escolar. Igualmente, deberán tener atención especial en materia de infraestructura y equipamiento en las modalidades a distancia, a efecto de evitar nuevas vetas de exclusión e inequidad en este importante subsistema.
- Destinar mayores recursos a las escuelas que se encuentran en las condiciones más vulnerables, tanto para solucionar sus problemas de infraestructura y equipamiento, como para asegurar un mayor y mejor acompañamiento y apoyo.
- Capacitar y dar seguimiento a equipos interdisciplinarios, entre los cuales deben estar los asesores y tutores de los maestros cuyo acompañamiento es recomendado como consecuencia de la evaluación inicial y del desempeño docente, de forma tal que cada vez sean más capaces de ejercer su autonomía y de atender con relevancia y calidad a sus alumnos.

El Informe 2014 parte del enfoque del derecho a una educación de calidad pues permite establecer parámetros exigentes de transformación del sistema educativo, a fin de asegurar su cumplimiento con toda la población. Además, es el referente planteado en la Constitución. En México no se ha logrado siquiera la primera de las 4-A, la de la disponibilidad (*availability*), con muchos de los alumnos, sobre todo de preescolar y del nivel medio superior. Existen serias deficiencias para asegurar la asistencia efectiva y la permanencia, es decir, la accesibilidad. Los problemas de falta de relevancia, que se convierten en causa de la ineficiencia del sistema, indican que todavía hay mucho por hacer para lograr la tercera A, de adaptabilidad. Y para muchos alumnos, sobre todo de educación secundaria y media superior, la escuela no es un sitio agradable donde se aprende lo necesario para la vida y donde se sienten respetados y seguros: hay también camino por andar para lograr la aceptabilidad.

En este apartado final de Conclusiones y Recomendaciones se han delineado algunas de las medidas que deben tomarse o reforzarse para aprovechar de mejor manera el impulso que el país le ha dado, mediante la reciente reforma educativa, a la posibilidad de hacer valer el derecho de todos y todas a una educación de calidad.

Como órgano público autónomo, responsable de la evaluación del SEN y de la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, el INEE realizará esfuerzos de evaluación más diversificados y profundos, pero al mismo tiempo más precisos, que apuntalen las propuestas de mejora educativa. En esta línea de razonamiento y trabajo, se considera conveniente impulsar las recomendaciones aquí planteadas, y dar cuenta de su avance, para garantizar una educación de calidad para todos y conseguir que ésta se convierta en factor de unidad, transformación y desarrollo nacional.

Informes
temáticos

El Derecho a una Educación de Calidad.
Informe 2014. Resumen Ejecutivo
Para su formación se emplearon las familias tipográficas
Vectora LT Std y Syntax LT Std. Se terminó de imprimir
en los talleres de Solar Impresores en abril de 2014.
Esta edición consta de 110 ejemplares.