

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO Informe 2018



Informes
institucionales

INEE
Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación
México

LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO INFORME 2018

Primera edición, 2018

Coordinación general

Sylvia Schmelkes del Valle

Margarita Zorrilla Fierro

D. R. © INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Barranca del Muerto 341, Col. San José Insurgentes,
Deleg. Benito Juárez, C.P. 03900, Ciudad de México.

Coordinación editorial

Blanca Estela Gayosso Sánchez

Diseño gráfico y formación

Martha Alfaro Aguilar

Corrección de estilo

Arturo Cosme Valadez

Carlos Garduño González

Edna Morales Zapata

Hecho en México. Prohibida su venta.

Consulte el catálogo de publicaciones en línea:

www.inee.edu.mx

El contenido, la presentación, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta obra son propiedad del INEE. Se autoriza su reproducción parcial o total por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales.

Cítese de la siguiente manera:

INEE (2018). *La educación obligatoria en México. Informe 2018*. México: autor.

Directorio

JUNTA DE GOBIERNO

EDUARDO BACKHOFF ESCUDERO

Consejero Presidente

TERESA BRACHO GONZÁLEZ

Consejera

GILBERTO GUEVARA NIEBLA

Consejero

SYLVIA SCHMELKES DEL VALLE

Consejera

MARGARITA ZORRILLA FIERRO

Consejera

UNIDADES ADMINISTRATIVAS

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ

Unidad de Normatividad y Política Educativa

JORGE ANTONIO HERNÁNDEZ URALDE

Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

MARÍA DEL CARMEN REYES GUERRERO

Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación

MIGUEL ÁNGEL DE JESÚS LÓPEZ REYES

Unidad de Administración

LUIS FELIPE MICHEL DÍAZ

Órgano Interno de Control

JOSÉ ROBERTO CUBAS CARLÍN

Coordinación de Direcciones del INEE en las Entidades Federativas

VERÓNICA MALO GUZMÁN

Coordinación ejecutiva de la Junta de Gobierno

José Luis Gutiérrez Espíndola

Dirección General de Difusión y Fomento de la Cultura de la Evaluación

Blanca Estela Gayosso Sánchez

Dirección de Difusión y Publicaciones

Este Informe fue elaborado bajo la coordinación general de Sylvia Schmelkes del Valle y Margarita Zorrilla Fierro. La redacción del **capítulo 1, Contexto socioeconómico en que se desenvuelve el Sistema Educativo Nacional**, estuvo a cargo de Luis Alberto Degante y Gerardo Humberto Terrazas González.

El **capítulo 2, Derecho a la educación obligatoria**, fue escrito por Mónica Pérez Miranda y Raúl René Rojas Olmos.

La redacción del **capítulo 3, Calidad y equidad de los insumos materiales: infraestructura, equipamiento y materiales educativos**, corresponde a Adán Moisés García Medina y Raquel Ahuja Sánchez (apartados 1 y 2), y a Giulianna Mary Mendieta Melgar, David Oswaldo Sánchez Valdés, Andrea Karenina Torres Waksman y Alejandro Marín Miguel (apartado 3).

La redacción del **capítulo 4, Docentes y directivos escolares: evaluación para la profesionalización**, estuvo a cargo de Yolanda Edith Leyva Barajas, Blanca Deny Jiménez Arteaga, Moramay Guerra García y Aldo Mauricio Ferrari Belmont, con la colaboración de la Dirección General de Integración y Análisis de la Información, de la Dirección General de Medición y Tratamiento de Datos, de la Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación y de la Dirección General de Lineamientos para las Evaluaciones.

Elaboraron el **capítulo 5, Calidad del currículo y de la organización escolar**, Pamela Manzano Gutiérrez, Raquel Ahuja Sánchez y Rebeca Reynoso Angulo, con la colaboración de Jorge Alejandro López Cruz, Cinthya Elizabeth Casillas Bonilla, Patricia Vera Fuentes y personal de la Dirección General de Medición y Tratamiento de Datos y de la Dirección General de Levantamiento y Procesamiento de Datos.

La redacción del **capítulo 6, Los ambientes de enseñanza y aprendizaje: la convivencia escolar**, estuvo a cargo de Ma Antonieta Aguilera García y Raquel Ahuja Sánchez, con la colaboración de: Ofelia Karina Martínez Rodríguez, Juan Bosco Mendoza Vega, Patricia Vera Fuentes y personal de la Dirección General de Medición y Tratamiento de Datos y de la Dirección General de Levantamiento y Procesamiento de Datos.

El capítulo 7, El aprendizaje en la educación obligatoria en México durante los últimos diez años, fue escrito por Andrés Eduardo Sánchez Moguel, con la colaboración de: Mariana Zúñiga García, Cristina Aguilar Ibarra, Kissy Guzmán Tinajero, María Concepción Valdés Parra, Salvador Saulés Estrada, Margarita Tlachi Anell, Olga Flores Álvarez, Luis Cabrera Chim, Mariana Vazquez Muñoz, Heber David Gómez Lázaro, Carolina Cárdenas Camacho, Enrique Daniel Paredes Ocaranza y Jannet Valtierra Jiménez.

La elaboración del capítulo 8, Financiamiento federal para garantizar el derecho a la educación básica y media superior de calidad, fue escrito por Eduardo Ángeles Méndez, Héctor Virgilio Robles Vásquez y Valeria Serrano Cote.

El anexo, Atención de las autoridades educativas a las Directrices emitidas por el INEE durante el periodo 2015-2017. Informe de seguimiento, estuvo a cargo de Francisco Miranda López, Dora Daniela Dorantes Salgado e Iris Cervantes Jaramillo.

Índice

11	Siglas y acrónimos
17	Presentación
19	Resumen ejecutivo
43	Introducción
51	Capítulo 1
	CONTEXTO SOCIOECONÓMICO EN QUE SE DESENVUELVE EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL
54	1.1 Contexto socioeconómico, poblacional y cultural en que opera el Sistema Educativo Nacional: fortalezas y retos para garantizar el derecho humano a una educación de calidad
66	1.2 Volumen, distribución espacial y crecimiento de las poblaciones en edades escolares
74	1.3 Poblaciones en condiciones de vulnerabilidad para ejercer su derecho a una educación de calidad
82	1.4 Resultados educativos en la población
92	Conclusiones
95	Capítulo 2
	DERECHO A LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA
98	2.1 Estructura y dimensión de la educación obligatoria
109	2.2 Acceso y avance escolar
128	Conclusiones
131	Capítulo 3
	CALIDAD Y EQUIDAD DE LOS INSUMOS MATERIALES: INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y MATERIALES EDUCATIVOS
134	3.1 La expansión del sistema educativo y la capacidad del Estado para cubrir la demanda de espacios en la escuela
135	3.2 Suficiencia y calidad de recursos materiales en las escuelas en México
150	3.3 La política de infraestructura física educativa en México
174	Conclusiones
178	Nota técnica. Centros de trabajo del Programa Escuelas al CIE

183	Capítulo 4 DOCENTES Y DIRECTIVOS ESCOLARES: EVALUACIÓN PARA LA PROFESIONALIZACIÓN
189	4.1 La evaluación en el marco del SPD
211	4.2 Formación inicial y continua
216	Conclusiones
221	Capítulo 5 CALIDAD DEL CURRÍCULO Y DE LA ORGANIZACIÓN ESCOLAR
224	5.1 El currículo: componente clave del sistema educativo
237	5.2 La escuela como el espacio de concreción del currículo
242	Conclusiones
245	Capítulo 6 LOS AMBIENTES DE ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE: LA CONVIVENCIA ESCOLAR
247	6.1 Incidencia de la violencia en las escuelas de la educación obligatoria
253	6.2 La relación entre violencia escolar y aprendizaje
254	6.3 La convivencia escolar como condición básica para la enseñanza y el aprendizaje
262	Conclusiones
265	Capítulo 7 EL APRENDIZAJE EN LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO DURANTE LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS
269	7.1 Visión general de los aprendizajes alcanzados en la educación obligatoria en México
280	7.2 Tendencias de aprendizaje en la educación obligatoria en México en el siglo XXI
282	7.3 Aprendizaje como indicador de equidad
290	Conclusiones
293	Capítulo 8 FINANCIAMIENTO FEDERAL PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR DE CALIDAD
296	8.1 Elementos normativos y presupuestales del financiamiento público a la educación
300	8.2 Estructura administrativa del Gasto Federal ejercido en Educación
303	8.3 Asignación del gasto federal ejercido en la educación según tipo educativo
308	8.4 Distribución del gasto federal ejercido por tipo de programa y rubro
315	8.5 Principales programas presupuestarios federales para la educación obligatoria
320	Conclusiones
321	Nota técnica. Selección del deflactor para el gasto público en educación
325	Referencias documentales
349	Anexo. Atención de las autoridades educativas a las Directrices emitidas por el INEE durante el periodo 2015-2017. Informe de seguimiento

Siglas y acrónimos

ABCD	Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo
ACM	Aspectos clave de mejora
AE	Autoridades educativas
AEL	Autoridades educativas locales
AERA	American Educational Research Association
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal
APA	American Psychological Association
ASF	Auditoría Superior de la Federación
ATP	Asesoría técnica pedagógica / Asesor técnico pedagógico
CAED	Centros de Atención para Estudiantes con Discapacidad
CAM	Centro de Atención Múltiple
CAPFCE	Comité Administrador de Programas Federales de Construcción de Escuelas
CBTA	Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario
CBTF	Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal
CBTIS	Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios
CCH	Colegio de Ciencias y Humanidades
CCT	Clave del Centro de Trabajo
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CECYTE	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos de los Estados
CEMABE	Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial
CENDI	Centro de Desarrollo Infantil
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CEPE	Centro de Evaluación de Políticas Educativas
CERTIDEMS	Certificación de Competencias Docentes para la Educación Media Superior
CETAC	Centro de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales
CETI	Centro de Enseñanza Técnica Industrial
CETIS	Centros de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios
CETMAR	Centro Tecnológico del Mar
CFEE	Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal
CGE	Centralizado del Gobierno del Estado
CIEN	Certificados de Infraestructura Educativa Nacional

CNSPD	Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
COLBACH	Colegio de Bachilleres
COLMEX	El Colegio de México
CONAC	Consejo Nacional de Administración Contable
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONADE	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONALITEG	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CSAEGRO	Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero
DGAIR	Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación
DGB	Dirección General del Bachillerato
DGDC	Dirección General de Desarrollo Curricular
DGDGE	Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa
DGE	Descentralizado del Gobierno del Estado
DGECYTM	Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar
DGEI	Dirección General de Educación Indígena
DGETA	Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
DGETI	Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
DGMTD	Dirección General de Medición y Tratamiento de Datos
DGPPYEE	Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa
DOF	Diario Oficial de la Federación
EAMI	Etapas, Aspectos, Métodos e Instrumentos
EB	Educación básica
ECD	Examen de Conocimientos Disciplinarios
ECCD	Examen de Casos de Competencias Didácticas
ECCDA	Examen de Conocimientos y Competencias Didácticas que favorecen el aprendizaje de los alumnos
ECEA	Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje
ECEA-EMS	Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje-Educación Media Superior
ECHPD	Examen de Conocimientos y Habilidades para la Práctica Docente
EEE	Expediente de Evidencias de Enseñanza
EGC	Exámenes Generales de Conocimiento
EHD	Examen de Habilidades Docentes

EHIREP	Examen de Habilidades Intelectuales y Responsabilidades Ético-Profesionales
EIC	Evaluación de la Implementación Curricular
EMS	Educación media superior
EMSAD	Educación Media Superior a Distancia
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENJ	Encuesta Nacional de Juventud
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENP	Escuela Nacional Preparatoria
EO	Educación obligatoria
ERCE	Estudios Regionales Comparativos y Explicativos / Estudio Regional de Calidad Educativa
ES	Educación Superior
EXCALE	Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos
EXPRES	Examen de expresión escrita
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
GFED	Gasto Federal ejercido en Educación
GFEO	Gasto Federal ejercido en Educación Obligatoria
GPE	Grado promedio de escolaridad
GPSP	Gasto Programable del Sector Público Presupuestario
HLI	Hablantes de lengua indígena
ICCS	Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía
ICEC	Instituto para la Competitividad del Estado de Colima
ICT	Ingreso corriente total
IEA	Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo
IES	Instituciones de Educación Superior
IIDE	Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo de la Universidad Autónoma de Baja California
INBA	Instituto Nacional de Bellas Artes
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFE	Infraestructura física educativa
INIFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa

IPN	Instituto Politécnico Nacional
IRP	Informe de Responsabilidades Profesionales
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LEC	Líder para la Educación Comunitaria
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFT	Ley Federal del Trabajo
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGE	Ley General de Educación
LGIFE	Ley General de Infraestructura Física Educativa
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
LINEE	Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
LTG	Libros de Texto Gratuitos
MCC	Marco Curricular Común
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología del Marco Lógico
NCME	National Council of Measurement in Education
NNA	Niñas, niños y adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PACTEN	Programa de Apoyo a la Calidad Educativa y a la Transformación de las Escuelas Normales
PC	Plan de clase
PDA	Planeación Didáctica Argumentada
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PEP	Programa de Estudios para la Educación Preescolar
PFCE	Programa de Fortalecimiento a la Calidad Educativa
PI	Población indígena
PIB	Producto Interno Bruto
PIB _{pc}	Producto Interno Bruto per cápita
PID	Programa de Inclusión Digital
PIEE	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes
PLANEA	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDIPD	Programa Nacional para el Desarrollo e Inclusión de Personas con Discapacidad
PPI	Perfiles, Parámetros e Indicadores
PROFORDEMS	Programa de Formación Docente de Educación Media Superior

PROSPERA	Programa de Inclusión Social
REDIM	Red por los Derechos de la Infancia en México
RIEMS	Reforma Integral de la Educación Media Superior
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SATE	Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDUC	Secretaría de Educación y Cultura
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFU	Sistema de Formato Único
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIGED	Sistema de Información y Gestión Educativa
SINACEM	Sistema Nacional de Control Escolar de Población Migrante
SNRSPD	Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente
SPD	Servicio Profesional Docente
SUCECOM	Sistema Único de Control Escolar de Educación Comunitaria
TBC	Telebachillerato comunitario
TBE	Telebachillerato estatal
TCMA	Tasa de Crecimiento Medio Anual
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo / Tercer Estudio Regional de Calidad Educativa
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UABC	Universidad Autónoma de Baja California
UACh	Universidad Autónoma de Chapingo
UAdec	Universidad Autónoma de Coahuila
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
USAER	Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular

Presentación

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en cumplimiento del mandato que establecen el artículo 63 de su propia ley (LINEE) y el artículo 31 de la Ley General de Educación (LGE), referido a la obligación de informar cada año al Congreso de la Unión sobre el estado que guarda el Sistema Educativo Nacional (SEN), hace entrega del documento *La educación obligatoria en México. Informe 2018*. Con éste, son cinco informes los elaborados por el INEE a partir de que, en 2013, la Constitución le otorgó plena autonomía.

El referente principal del informe es la obligación constitucional que tiene el Estado de garantizar que se materialice el derecho de las niñas, niños y jóvenes del país de recibir una educación de calidad con equidad en el tramo obligatorio, lo cual implica que ingresen oportunamente a la escuela, permanezcan en ella, transiten de un grado a otro y adquieran los conocimientos y las habilidades que se señalan en los planes y programas de estudio nacionales. Para hacer posible este derecho, el Estado debe de proveer servicios educativos que cumplan con las condiciones materiales suficientes (infraestructura, equipamiento y recursos didácticos), los recursos humanos necesarios (docentes, directivos y asesores idóneos), así como planes y programas de estudio actualizados. Estas condiciones del servicio educativo deben materializarse en todas y cada una de las escuelas y planteles del país, independientemente de la condición socioeconómica, cultural y étnica de la población que atienden.

Por lo anterior, una de las atribuciones del INEE es evaluar en qué medida se está garantizando el derecho de todos los niños y jóvenes de México a recibir una educación de calidad, lo que implica tener la mirada en uno de los problemas que más laceran al país: la inequidad. La información que se presenta en este informe corresponde a la que el INEE generó durante 2017 por medio de sus diversas evaluaciones y estudios educativos. Adicionalmente, en algunos capítulos se incorporan resultados de evaluaciones y estadísticas anteriores a este año con el fin de hacer un recuento de lo que en materia educativa se ha avanzado. La información histórica ayuda a visualizar trayectos y tendencias de distintos indicadores educativos, como el crecimiento de la matrícula y de los resultados de aprendizaje, lo que a su vez permite proyectar una línea de tiempo con la cual se pueden estimar las fechas en que se podrán cumplir las distintas metas educativas que el país ha definido para los años futuros.

Es importante reconocer que evaluar todos los componentes, procesos y resultados del SEN es una tarea que sólo se podrá cumplir acumulativamente con el paso de los años. Por ello, este informe (como los anteriores) representa una aproximación parcial al estado en que se encontraba la educación en México hasta finales de 2017. Cada uno de los ocho capítulos presenta un “corte de caja” de los distintos componentes del SEN que atiende, a saber: el contexto socioeconómico de México; el derecho a la educación obligatoria; los insumos materiales; los docentes y directivos; el currículo y la organización escolar; los ambientes de enseñanza y aprendizaje; el logro educativo de los estudiantes, y el financiamiento federal de la educación.

No queremos dejar de reconocer el esfuerzo de una gran cantidad de especialistas del INEE que contribuyeron en la elaboración de este informe, así como de muchos otros externos a la institución que revisaron y corrigieron la información que hoy presentamos. A todos ellos nuestro más sincero agradecimiento.

Junta de Gobierno

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Abril, 2018

Resumen ejecutivo

El Estado mexicano reconoce que los individuos tienen derechos (artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). El derecho a la educación, consignado en el artículo 3° de la Carta Magna, es un derecho humano que contribuye al empoderamiento social y de los individuos. El gran desafío del Estado y sus instituciones estriba en garantizar la vigencia y el ejercicio plenos de este derecho.

En el caso de México, se trata de lograr la meta de educación obligatoria para los 15 años de escolarización (de los 3 a los 17 años); esto es, que todos los individuos que viven en el territorio nacional hayan cursado preescolar, primaria, secundaria y media superior sin discriminación alguna por motivos de lengua, origen étnico, condición social o cualquier otro, considerando que esta educación constituye el piso mínimo.

Durante largo tiempo la prioridad del Estado fue la ampliación de la cobertura de los servicios educativos. En las dos últimas décadas se extendió la educación obligatoria de 6 a 15 grados, un paso relevante, pero insuficiente. En los años recientes se ha vuelto cada vez más acuciante la exigencia social de una educación con calidad y equidad para todos.

Una respuesta a ese reclamo fue la reforma constitucional de febrero de 2013, que introdujo cambios fundamentales, entre los que destacan los siguientes: se estableció el derecho de todos a recibir una educación de calidad; se creó el Servicio Profesional Docente (SPD), y la evaluación educativa adquirió el rango de política nacional, en consonancia con lo cual se ampliaron las atribuciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), órgano al que se le confirió autonomía constitucional, se le erigió en autoridad en la materia y se le encargó la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), así como la realización de mediciones y evaluaciones de componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN) y la expedición de directrices para orientar la definición de la política educativa.

Comprometido por mandato constitucional a garantizar el derecho a una educación de calidad, México ha suscrito la agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyo cuarto objetivo plantea “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Por su parte, el Programa Sectorial de

Educación (2012-2018) establece seis objetivos, de los cuales los primeros tres son especialmente relevantes para los propósitos de este informe:

- ♦ Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.
- ♦ Fortalecer la calidad y la pertinencia de la educación media superior, la superior y la formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México.
- ♦ Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.

El informe que presentamos analiza, a partir de los indicadores y las evaluaciones que realiza el Instituto, el estado en que se encuentra el país en el logro de estos propósitos y, por lo tanto, en el cumplimiento del derecho a una educación de calidad en el último año de la administración que promovió la reforma constitucional.

Con base en lo expuesto, en cumplimiento del artículo 63 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y del 31 de la Ley General de Educación (LGE), referidos a la obligación de informar anualmente sobre el estado que guarda el Sistema Educativo Nacional (SEN), se presenta *La educación obligatoria en México. Informe 2018*.

Con este informe, el INEE refrenda su compromiso de generar y difundir información y conocimiento relevantes que permitan al Estado mexicano diseñar e instrumentar políticas educativas orientadas a garantizar el pleno derecho a la educación de calidad, porque ello significa el desarrollo de los individuos y de la sociedad.

El informe está integrado por ocho capítulos y un anexo. El primer capítulo se refiere al contexto en el que opera el SEN y a la dinámica demográfica que lo condiciona. El segundo expone la información correspondiente a los avances en el cumplimiento del derecho a la educación por lo que toca a acceso, trayectoria y permanencia en la educación obligatoria. Los siguientes tres capítulos describen la situación de tres de los componentes del SEN: la infraestructura y el equipamiento; los docentes y su trayectoria profesional, y el currículo. El sexto aborda la información evaluativa de la que disponemos sobre dos procesos centrales en la vida escolar: los ambientes de aprendizaje y la convivencia escolar. El séptimo se refiere al aprendizaje de los alumnos de la educación obligatoria a partir del análisis de las pruebas de logro aplicadas en los últimos años. Por último, el capítulo ocho trata de una condición fundamental para la operación del SEN: el gasto educativo federal. Cada capítulo contiene sus propias conclusiones.

En el anexo se describe el seguimiento de la atención que las autoridades educativas han dado a tres de las directrices emitidas por el INEE, las cuales se publicaron hace más de un año:

las *Directrices para la formación inicial de docentes de educación básica*; las *Directrices para la atención a niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes*, y las *Directrices para la atención educativa a niñas, niños y adolescentes indígenas*. Se incluye en el presente informe, a manera de separata, un análisis de los mandatos del INEE y su desarrollo desde que se constituyó como organismo constitucional autónomo.

La educación obligatoria en México. Informe 2018 valora el logro de los mandatos y propósitos que tiene el SEN, que en suma remiten al aseguramiento del derecho de todos a recibir una educación de calidad. Esta valoración se fundamenta en las mediciones y evaluaciones que lleva a cabo el INEE.

A continuación se exponen una síntesis de sus principales contenidos y un apartado final, de conclusiones, que presenta un balance de los retos y los logros de la educación en el momento actual.

El contexto en el que opera el SEN

Las condiciones contextuales y familiares tienen un fuerte peso en la explicación de las diferencias en el acceso y la permanencia en la escuela y el logro educativo. México es un país muy desigual entre regiones y entre personas en materia de ingreso y bienestar social. Las familias en el decil más alto concentran 62% de los ingresos y aquellas en el más bajo, apenas 0.4%.

La desigualdad económica conlleva una marcada desigualdad social, y ambas se expresan en el fenómeno de la pobreza. En 2016, 43.6% de la población se hallaba en tal condición, en niveles parecidos a los de 2008. En ese mismo año, 7.6% de la población vivía en pobreza extrema. En esta materia hay enormes disparidades entre las entidades federativas. En Chiapas, por ejemplo, 77.1% de sus habitantes vive en condiciones de pobreza, mientras que ciertos estados del norte de la república tienen proporciones significativamente menores de población en tal situación. Los porcentajes de pobreza y la distribución del ingreso sugieren que las entidades federativas más pobres son también las más desiguales.

En 2015, 77% de la población nacional se concentraba en localidades urbanas y semiurbanas. Según el censo de 2010, en el país había 192 247 localidades, de las cuales 98% eran rurales. A los niños que viven en localidades de entre 100 y 500 habitantes los atiende el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) mediante modalidades comunitarias donde los maestros son becarios egresados de bachillerato, hospedados y alimentados por las comunidades. Sin embargo, en las localidades de menos de 100 habitantes vivían 784 866 niños y jóvenes en edad para asistir a la educación obligatoria para los cuales no existe una política específica de atención educativa.

México es un país culturalmente diverso: 10% de la población mexicana es indígena y 6.5% es hablante de una de las 68 lenguas originarias que existen en nuestro territorio y sus variantes. La población indígena reside en municipios que se caracterizan por presentar altas carencias sociales y económicas; 87.5% de los municipios considerados como indígenas por la CDI son de alta o muy alta marginación. Por otro lado, 44% de la población indígena vive en localidades urbanas mayores a 2500 habitantes. Solamente 53% de los niños indígenas en edad de preescolar y primaria es atendido en una escuela bilingüe intercultural. Esto quiere decir que poco menos de la mitad recibe una educación carente de relevancia y pertinencia lingüística y cultural.

La disminución de la tasa de fecundidad se ha traducido en que México esté transitando hacia una reducción de su población infantil. En consecuencia, el número y la proporción de alumnos en edad de cursar la educación preescolar y la primaria muestran una tendencia decreciente. Por su parte, la proporción de quienes están en edad de cursar la educación secundaria y media superior también se viene reduciendo, aunque en números absolutos este segmento poblacional aumenta.

El trabajo infantil y juvenil ha disminuido desde 2007, en especial, el trabajo extenso fuera de casa entre aquellos en edad para asistir a la educación media superior (EMS), que pasó de 8.3 a 3.8% en diez años. No obstante, aún hay muchos niños y jóvenes que trabajan jornadas extensas o que puede ser una causa importante de la falta de asistencia a la escuela, bajo logro educativo y, en el extremo, de abandono escolar.

El analfabetismo se ha reducido, en tanto que la escolaridad de la población mayor de 15 años ha aumentado. El primero disminuyó de 12.4% en 1990, a 5.5% en 2015, mientras que la escolaridad promedio de la población pasó de 2.5 grados en 1960 a 9.2 grados en 2015. Esto tiene sin duda un efecto intergeneracional, pues los padres con escolaridad favorecen la escolarización y el aprendizaje de sus hijos. Sin embargo, ambos promedios esconden fuertes disparidades, producto del histórico trato de desigualdad que en materia educativa se les ha dado a las poblaciones rurales, indígenas y en condición de pobreza, así como a las entidades federativas con mayores carencias.

Como tendencia general, puede afirmarse que las brechas de género han disminuido. En materia de avance educativo y aprendizaje las diferencias entre hombres y mujeres se han reducido, aunque en algunos casos persiste la inequidad. Por ejemplo, en las zonas rurales y entre los pueblos indígenas todavía prevalecen marcadas diferencias en favor de los hombres.

Éstos son algunos de los problemas que caracterizan los contextos en los que opera el SEN y que deben ser tomados en cuenta tanto para interpretar la información sobre el estado que guarda la educación obligatoria en distintos grupos de población, regiones y entidades, como para definir políticas públicas con un sentido más integral, que tienda hacia la intersectorialidad.

El derecho a acceder, transitar y permanecer en el sistema educativo a lo largo de la educación obligatoria

El sistema educativo mexicano es uno de los más grandes del mundo, con poco más de 36 millones de alumnos, de los cuales 30.9 millones están matriculados en algún nivel de educación obligatoria. Éstos son atendidos por 1.5 millones de docentes en 243 000 escuelas o planteles escolares a lo largo y ancho del país. La gran mayoría del alumnado se encuentra matriculada en escuelas y planteles de sostenimiento público.

El esfuerzo del Estado mexicano por hacer valer el derecho a acceder a la educación obligatoria en los últimos 15 años se refleja en el incremento de la matrícula. En educación preescolar, ésta ha venido aumentando desde que se estableció su obligatoriedad en 2002, al pasar de 3.5 millones en 2001 a casi 5 millones en 2016, aunque desde 2008 la tasa de crecimiento disminuyó, al tiempo que aumentó la presencia de preescolares privados.

El nivel que tiene una cobertura prácticamente universal es la primaria. Si bien la matrícula ha disminuido en números absolutos a lo largo de los últimos 15 años, al pasar de 14.9 a 14.1 millones, ello se debe al descenso demográfico del grupo de edad que corresponde a este nivel (6 a 11 años). La secundaria muestra un crecimiento sostenido, sobre todo en zonas rurales, y la modalidad que más ha crecido es la de secundarias comunitarias. Por su parte, la educación media superior (EMS) también ha mostrado un importante crecimiento, incluso desde antes de que se estableciera su obligatoriedad. En los años recientes se elevó sobre todo el número de planteles de telebachillerato comunitario y de educación media superior a distancia (EMSAD), mayormente concentrados en zonas rurales.

Matricularse y asistir a la escuela es apenas el primero entre varios factores que concurren en el logro de aprendizajes, pero su importancia es innegable. La asistencia a la escuela se ha incrementado en todos los grupos de edad que comprenden la educación obligatoria. En 2015 asistía a la escuela 77.7% de los niños de 3 a 5 años; 97.7% de los niños de 6 a 11; 93.3% de los de 12 a 14, y 73.2% de los jóvenes de 15 a 17. Pese a ello, todavía 1 de cada 5 niños de 3 a 5 años y 1 de cada 4 de 15 a 17 años de edad no asisten a la escuela, si bien es este segundo grupo el que reporta el mayor crecimiento en la asistencia, de casi 24 puntos porcentuales en los últimos 15 años.

En materia de asistencia escolar, persisten grandes diferencias entre entidades federativas. Chihuahua, Chiapas y Oaxaca son los estados donde menos niños en edad de cursar la primaria asisten a la escuela. En el nivel secundaria Chiapas y Michoacán están más de 9 puntos porcentuales por debajo de los estados que registran mayor asistencia. En EMS, Michoacán, Chiapas, Guanajuato, Oaxaca, Aguascalientes y Durango tienen niveles de asistencia inferiores a 70%, lo

que nos habla de esfuerzos diferenciales de las entidades federativas por ampliar la asistencia a este nivel educativo, pues no necesariamente son las entidades más pobres las que se encuentran por debajo de la media nacional.

Los grupos de población que enfrentan mayores dificultades para asistir a la escuela son en mayor medida los que viven en localidades pequeñas, con alto o muy alto grado de marginación; quienes proceden de familias con jefes de hogar con un bajo nivel educativo; los niños y jóvenes que trabajan jornadas extensas; los miembros de hogares con bajos ingresos; quienes tienen algún tipo de discapacidad, y los hijos de familias de jornaleros agrícolas migrantes, cuyo porcentaje de asistencia a la escuela oscila entre 14 y 17%.

En materia de asistencia, el tamaño de la localidad y el grado de marginación de la zona afectan sobre todo a los jóvenes de entre 15 y 17 años, pues los que viven en localidades de menos de 2 500 habitantes están 15 puntos porcentuales por debajo de las personas de este grupo de edad que habitan en localidades de 15 000 habitantes o más.

Los indígenas y los hablantes de lengua indígena (HLI) también asisten menos a la escuela, aunque debe reconocerse que la brecha con los no indígenas ha venido disminuyendo de manera considerable. No obstante, los indígenas no necesariamente están siendo atendidos por los servicios que les pueden brindar una educación cultural y lingüísticamente pertinente, lo que resulta más obvio en las ciudades, donde ya vive 44% de la población indígena.

El abandono escolar sigue presente en todos los niveles de la educación obligatoria, con una tendencia general decreciente. En la EMS es donde se registra el mayor abandono escolar: de los jóvenes inscritos en 2015, no se matriculó 15% para el siguiente año escolar. En contraste, en la educación secundaria la proporción fue de 4.4%. En primaria, prácticamente no se presentó el fenómeno.

En números absolutos, la cifra de alumnos que abandonaron la escuela en el ciclo escolar 2015-2016 es considerable: poco más de 1.1 millones, de los cuales 770 000 pertenecían a la EMS, nivel en el que la eficiencia terminal sólo ha avanzado 2.3 puntos porcentuales desde que se estableció su obligatoriedad. Las causas predominantes del abandono escolar obedecen a factores económicos, ya que los estudiantes tienen necesidad de trabajar. Sin embargo, el abandono también está asociado con factores relativos a la gestión de la escuela y del aula, así como a la relevancia de la enseñanza, factores que el sistema educativo debe combatir.

En suma, en los últimos 15 años México ha tenido grandes avances en materia educativa. Se ha disminuido el analfabetismo, y ha aumentado la escolaridad promedio de la población a poco más de la secundaria. Se han expandido todos los niveles educativos salvo la primaria,

que virtualmente ya logró la universalización. Prevalecen retos de cobertura y asistencia en los niveles de preescolar y de EMS y habrá que redoblar esfuerzos para asegurar su universalización en los próximos años. Las brechas entre entidades, regiones y sectores poblacionales también se vienen reduciendo lentamente. Se ha regularizado el tránsito por la escuela, de manera que disminuyen los niños y jóvenes que se encuentran en extraedad grave, esto es, más de dos años desfasados respecto de la edad ideal para cursar un determinado grado escolar. El abandono escolar también ha disminuido paulatinamente. Cada vez es mayor el número de niños y jóvenes que concluyen la educación obligatoria y que lo hacen en los tiempos normativos. Sin embargo, hay grandes desigualdades en el derecho a acceder y a transitar por el sistema educativo que coinciden con la precariedad de los servicios que se ofrecen a ciertos segmentos de la población. Un ejemplo palpable de ello es que, en los hechos, los tipos de servicio y de planteles que han experimentado mayor crecimiento son los dirigidos a atender a grupos en situación de vulnerabilidad, pero que no cumplen con los mínimos necesarios en materia de instalaciones o equipamiento.

El derecho a aprender

El propósito último de todo sistema educativo es el logro de aprendizajes sustantivos por parte de todos los alumnos y, en el caso de la educación obligatoria, de toda la población del país en edad de cursarla.

Varias evaluaciones se aplican a gran escala en México para revisar el aprendizaje: el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), que se aplica a alumnos de grados terminales de los diferentes niveles de la educación obligatoria; el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que se aplica a alumnos de 15 años en el grado en el que se encuentren; la prueba del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), que se aplica a alumnos de tercero y sexto de primaria en un número importante de países de la región, y la prueba International Civics and Citizenship Study (ICCS), que se aplica a alumnos del octavo grado (segundo de secundaria). Estas pruebas miden el aprendizaje de Lenguaje y Comunicación, Matemáticas, Ciencias y Formación Cívica.

Los resultados obtenidos a partir de ellas muestran bajos logros de aprendizaje por parte de una proporción muy alta, a veces mayoritaria, del alumnado. Los estudiantes obtienen calificaciones por debajo del nivel básico de desempeño tanto en Lenguaje y Comunicación como en Matemáticas. El porcentaje de alumnos que no logra los propósitos básicos de aprendizaje aumenta conforme se avanza en los niveles educativos.

En la prueba PISA, los alumnos de 15 años también se encuentran, en su mayoría, por debajo del nivel 2, que es considerado básico, y los resultados de México distan mucho de la media de los setenta países que aplican la prueba; en la región latinoamericana se ubican por debajo de Chile y Uruguay. La prueba LLECE, si bien nos ubica en quinto lugar entre los países de la región, también arroja resultados poco satisfactorios de los alumnos de tercero y sexto de primaria en Lengua y Matemáticas. Por último, la prueba de Educación Cívica y Ciudadana revela importantes retos para la formación de nuestros estudiantes en estos ámbitos.

Con base en los resultados de las pruebas PLANEA se puede decir que, en general, los estudiantes logran aprendizajes que exigen un bajo nivel cognitivo, con excepción del preescolar. La falta de logro de aprendizajes genera lagunas que se van acumulando, lo cual hace muy difícil cubrirlas en grados posteriores. Ello obliga a revisar los diversos factores que concurren en estos resultados: las condiciones materiales de los planteles, la organización escolar, la propia política educativa, así como la formación docente y sus prácticas en aula en todos los niveles.

A escala nacional ha sido poco el avance en los niveles de aprendizaje. Las pruebas comparables en el tiempo muestran una gran estabilidad de los resultados en Lenguaje y Comunicación, así como en Matemáticas, aunque se observan marcadas diferencias entre modalidades educativas y entidades federativas. En Matemáticas, en todos los casos, se registran avances menores e insuficientes. Algo similar ocurre con la Formación Cívica y Ciudadana. Ello significa que es posible mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Como país, es necesario hacer esfuerzos mucho más intensos, sostenidos y diversificados en la mejora del conjunto de componentes y procesos que conducen a los resultados de aprendizaje.

Por ahora, los resultados son muy desiguales como consecuencia de las condiciones del contexto, sin duda, pero también por el hecho de que componentes y procesos se distribuyen de manera inequitativa, de forma tal que son menos y de peor calidad aquellos que se destinan justamente a las regiones y poblaciones que requieren de mayor apoyo y atención. Así, los resultados de aprendizaje son más bajos en las comunidades más pequeñas, en alumnos que viven en zonas de alta o muy alta marginación, en niños HLI, y entre los alumnos que proceden de familias de menores ingresos y cuyos padres cuentan con menores niveles de escolaridad. Las brechas no han disminuido, lo que indica que no han sido suficientes ni del todo eficaces los esfuerzos de política pública desplegados para lograr una mayor equidad en la dotación de recursos y un adecuado funcionamiento de las escuelas en las zonas y en poblaciones con desventajas sociales. En este informe, como en otros anteriores, se hace evidente que no se puede esperar una mayor equidad en los resultados de aprendizaje cuando no la hay en la calidad de los insumos con los que se dota a las escuelas y en los procesos cotidianos que en ellas ocurren.

La calidad de los componentes

Si bien, como hemos dicho, el peso de la realidad contextual sobre el avance escolar y los aprendizajes de los alumnos de educación obligatoria es muy fuerte y debe ser tomado en cuenta por la política educativa para hacer las adaptaciones y compensaciones necesarias que aseguren el logro educativo, también tiene una importancia innegable la calidad de los componentes que constituyen los insumos fundamentales del sistema educativo. Considerar el estado que guardan dichos componentes es de especial importancia, pues a diferencia de la realidad contextual, éstos sí pueden ser modificados por la política educativa. El informe da cuenta de la calidad de tres componentes fundamentales: el estado de la infraestructura y el equipamiento de las escuelas (mobiliario y materiales educativos); los docentes y directivos que trabajan en ellas, y el currículo nacional.

a) La infraestructura, el equipamiento y los materiales para el aprendizaje

México ha realizado extraordinarios esfuerzos, sobre todo desde 1960 y hasta la fecha, por hacer crecer el sistema educativo con el propósito de universalizar la cobertura de la educación obligatoria, en el contexto de un fuerte crecimiento demográfico que apenas comenzó a disminuir a principios de este siglo. Ha sido una batalla difícil en la que el crecimiento demográfico ha venido venciendo al incremento en el número de escuelas, al menos hasta el año 2000. El Estado mexicano ha enfrentado esta batalla mediante el establecimiento del Comité Administrador de Programas Federales de Construcción de Escuelas, en 1994, que en 2008 se convirtió en el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED). Debido precisamente al crecimiento demográfico, estas instituciones y otros programas centraron su atención en la construcción o habilitación de espacios educativos a costa de su mantenimiento, razón por la cual actualmente los inmuebles escolares presentan carencias y deficiencias en aspectos básicos de infraestructura, que en el caso de la educación básica fueron claramente revelados por el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) en 2013.

Hay una proporción importante de escuelas que no dispone de ciertos espacios básicos para la enseñanza y el aprendizaje, como aulas, biblioteca escolar, aula o salón de cómputo, canchas deportivas o área de juegos infantiles. Tales carencias no son aleatorias: responden a un patrón, pues son mayores en primarias y preescolares indígenas y comunitarios, así como en telesecundarias, secundarias comunitarias y telebachilleratos. También hay carencias de baños o sanitarios en 11% de los preescolares, 9% de las primarias, 6% de las secundarias y 3% de los planteles de EMS, aunque el porcentaje es mucho mayor en las escuelas y planteles del medio rural. En una proporción importante, las construcciones son inadecuadas para personas que viven con discapacidad motriz, pues 7 de cada 10 escuelas o planteles carecen de un baño adaptado con puertas amplias y agarraderas, y 55% de los planteles no dispone de rampas.

Las computadoras para uso educativo también son escasas, sobre todo en preescolar y primaria, y en las escuelas y planteles de los medios indígena y rural. Lo mismo ocurre con internet, que está presente en menos de la mitad de las primarias públicas y en 2 de cada 3 planteles de media superior. Hay déficits de mobiliario en alrededor de 20% de las escuelas de educación básica y, además, presentan serias deficiencias en mantenimiento.

Por lo que toca a los materiales de apoyo educativo, existen problemas para la distribución oportuna de programas de estudio en una tercera parte de los planteles. Aunque éstos se encuentran en internet, conviene recordar la falta de conectividad en un número importante de escuelas. Las excepciones a este problema son los docentes de EMS y los centros comunitarios del CONAFE, donde la mayoría de los líderes de educación comunitaria (LEC) disponen de sus programas desde el inicio del ciclo escolar. Los libros de texto se encuentran en general en todas las escuelas, pero también hay un problema de oportunidad en la distribución, en especial en las escuelas comunitarias, indígenas y telesecundarias: una alta proporción de estas escuelas los reciben pasadas tres semanas de iniciado el ciclo escolar.

Este informe contiene los resultados de la evaluación de la política de infraestructura física educativa. Se observa un incremento sustancial en los recursos invertidos por esta administración, junto con el hecho de que la acción pública parece mostrar un mayor grado de pertinencia. No obstante, son muchos los programas y los fondos que atienden la infraestructura escolar, y entre ellos hay escasa articulación y complementariedad, lo que impide potenciar sus efectos, sobre todo entre las poblaciones en desventaja social, cuyos planteles presentan las mayores carencias.

Muchos años de deterioro de la infraestructura física educativa, especialmente perjudiciales para las que operan en el medio rural —que también son las que reportan menores niveles de aprendizaje—, condujeron a que en la administración actual se desarrollara un programa de construcción y rehabilitación de escuelas operado por el INIFED, llamado Escuelas al CIEN. Se trata de un programa central en materia de infraestructura educativa que incorpora en su diseño muchas de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones y auditorías de los programas anteriores y que avanza notablemente al establecer prioridades de inversión en las escuelas que más lo necesitan, así como en identificar aspectos que secuencialmente deben ser atendidos, comenzando por los más importantes.

Mediante un mecanismo innovador, el programa opera con anticipos bursatilizados del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) que representan 25% de sus próximos 25 años. Tal estrategia ha permitido que la inversión en infraestructura de esta administración sea la más cuantiosa en al menos los últimos cincuenta años, pues aumentó en 300% respecto de la suma de lo invertido entre 2001 y 2012. Ello ha posibilitado empezar a revertir parte del rezago histórico y, en algunos casos,

como el de las escuelas indígenas, atender preferentemente a las que más lo necesitan. Pero la estrategia financiera de potenciación de recursos del FAM, si bien es una interesante innovación que resuelve en parte el problema en el corto plazo, resulta insuficiente para atender de manera integral el rezago existente y el mantenimiento regular de todos los inmuebles de educación obligatoria. Además, su diseño presenta retos importantes para las autoridades educativas federal y estatales para los próximos años, en virtud de que deben prever medidas que permitan asegurar los recursos necesarios para atender las necesidades materiales de escuelas y planteles de la educación obligatoria.

Por otro lado, Escuelas al CIEEN presenta algunos problemas de operación e incluso contradicciones con sus propias normas de priorización de obras. Especialmente preocupante resulta el hecho de que este programa, al igual que los otros que atienden infraestructura, no prevé mecanismos para asegurar el mantenimiento de las intervenciones, por lo cual se delega en las comunidades y en los padres de familia esta responsabilidad que corresponde al Estado. Por lo demás, esto pone en riesgo la calidad de la infraestructura en el mediano plazo.

Finalmente, la orientación centralista de éste y otros programas de la presente administración parece contradecir el enfoque de autonomía de gestión y de escuela al centro del nuevo Modelo Educativo.

Los resultados iniciales reportan deficiencias en materia de equidad: se ha invertido más en escuelas preescolares y primarias generales; los apoyos se han concentrado en localidades con mayor número de habitantes; se ha atendido a escuelas con menos carencias de infraestructura, y se ha apoyado a escuelas sin que ello necesariamente responda a un diagnóstico. En suma, la dotación de infraestructura, mobiliario y equipamiento parece seguir un patrón: las escuelas indígenas, las comunitarias, las telesecundarias y los telebachilleratos son las que muestran mayores déficits en la materia.

Por ello será necesario diseñar mecanismos alternativos que garanticen que los espacios en los que tiene lugar la educación de los niños y jóvenes de país, independientemente del tipo de escuela y del lugar en el que estudien, sean dignos y propicios para el aprendizaje.

b) Los docentes

El recurso humano es el componente más importante del proceso educativo, porque de él depende la enseñanza, que es la que puede conducir al aprendizaje. Las evidencias sobre los docentes con las que se cuenta son sin duda limitadas, pues proceden de las evaluaciones propias del Servicio Profesional Docente (SPD) que se vienen realizando desde 2014, así como de evaluaciones de las políticas de formación inicial y continua, procesos ambos que conducen a su profesionalización.

Ha sido central la definición de los Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI) que constituyen el marco general de una educación de calidad. Cabe decir que con esta administración contamos por primera vez, como país, con una definición al respecto. Se trata de referentes fundamentales para el ejercicio de la profesión y el desarrollo de las evaluaciones de ingreso, promoción, reconocimiento y desempeño docentes.

Dichos PPI todavía no se corresponden con los perfiles de egreso de las instancias que forman a los futuros docentes, notablemente de las normales, de las cuales hay 485 en el país, 275 públicas, donde se forman la mayor parte de los docentes de educación básica (los de EMS lo hacen mayoritariamente en instituciones universitarias). La matrícula de las escuelas normales ha disminuido como efecto, en parte, de la puesta en marcha de las evaluaciones reguladas por la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD): entre 2014 y 2015 bajó 22% en promedio, con grandes diferencias entre entidades federativas.

Ello alerta sobre la necesidad de desplegar un esfuerzo sostenido con el fin de atraer a los mejores candidatos a la labor docente, que permita garantizar el egreso suficiente para cubrir las necesidades de maestros en las diferentes entidades, con docentes que obtengan resultados idóneos en los concursos de ingreso, sobre todo en el caso de algunos tipos de servicio o de algunas asignaturas en las que se inscriben pocos alumnos.

En los cuatro concursos de ingreso a la docencia realizados entre 2014 y 2017 han participado 649 256 sustentantes de educación básica y media superior. En el primer caso, el porcentaje de sustentantes con resultado idóneo ha venido aumentando consistentemente, lo cual sin duda es alentador. En EMS siempre ha sido menor el porcentaje de sustentantes con resultado idóneo, pero también ha registrado un aumento importante. Tales tendencias se verifican en todas las entidades federativas. También se ha incrementado el porcentaje de sustentantes que se ubica en los resultados más altos, aunque ello es menos claro en el caso de la EMS. Esto representa sin duda uno de los principales logros de la política educativa de esta administración: con seguridad, los docentes que están llegando a las aulas son los mejores, a juzgar por sus conocimientos curriculares, disciplinares y didácticos.

En el caso de la educación básica, el examen que ha presentado las mayores dificultades para los sustentantes es el de Habilidades Intelectuales y Responsabilidades Ético-Profesionales, que implica conocimientos del marco normativo, los fundamentos legales, los principios filosóficos y las finalidades de la educación en México. También evalúa las capacidades para establecer un clima escolar y de aula que favorezca la equidad, la inclusión y el respeto, así como las relaciones de colaboración que el docente debe establecer con la comunidad escolar y el contexto. En cuanto a los docentes de EMS, la tendencia no es tan clara, salvo por el hecho de constatar sus problemas de manejo de lenguaje y redacción.

En los concursos de promoción para personal directivo, alrededor de 50% en educación básica y de 40% en EMS obtuvieron en 2017 resultados idóneos. Las cifras varían poco en los cuatro años de aplicación. Aquí, el instrumento con resultados más bajos fue el de Conocimientos y Habilidades para la Práctica Profesional, en este caso, de gestión y asesoría. En el caso de los sustentantes que buscan la promoción a funciones de supervisión, el instrumento que representó una mayor dificultad es el Examen de Conocimientos y Habilidades para la Práctica Profesional.

En la Evaluación del Desempeño al término del segundo año de haber ingresado a la docencia, los maestros obtuvieron en 2017 resultados suficientes en 98.4% de los casos de educación básica y en 99% de EMS. Ello habla del poder predictivo de la evaluación de ingreso a la docencia y permite confirmar lo ya expresado: ingresan a la docencia los mejores maestros, pues hay una correlación significativa entre el nivel obtenido en la evaluación de ingreso y el conseguido en la Evaluación del Desempeño al término del segundo año.

La Evaluación del Desempeño Docente ha constituido el mayor reto del SPD debido a que puede tener consecuencias sobre la permanencia frente a grupo. Entre 2015 y 2017 han participado 270 912 maestros en ejercicio de educación básica y de EMS. Si bien se prevé que en 2018 lo hagan 242 000 sustentantes, la proporción respecto a la meta de evaluar a todos los docentes en ejercicio es baja.

Los resultados de los docentes evaluados con el primer modelo fueron en general buenos. En 2015, sólo 13.8% de los docentes de educación básica y 17.3% de los de EMS obtuvieron resultados insuficientes. En 2016 la evaluación fue de registro voluntario y, naturalmente, el porcentaje de quienes obtuvieron resultados insuficientes fue menor (5.6% de educación básica y 5.9% de EMS). En cuanto a directores y supervisores, la proporción que obtuvo resultados insuficientes fue mayor: 21% en ambos casos.

En la evaluación de segunda oportunidad,¹ 20.4% de los docentes de educación básica y 35.3% de media superior volvieron a obtener un resultado insuficiente.

En 2017 se aplicó una Evaluación del Desempeño con base en un modelo replanteado que articula mejor las etapas de la evaluación y su contextualización, a la vez que disminuye el tiempo de aplicación en sede. Los resultados de esta evaluación todavía no están disponibles.

¹ A los docentes que ya estaban en ejercicio antes de entrar en vigor la LGSPD, ésta les otorga tres oportunidades para obtener los resultados suficiente o superior en la Evaluación del Desempeño antes de retirarlos de la actividad frente a grupo.

Una parte importante del proceso de profesionalización consiste en el desarrollo de una carrera docente mediante movimientos laterales y horizontales previstos en la LGSPD. Sin embargo, estos procesos aún no se encuentran articulados con la evaluación y la formación en un marco de desarrollo profesional. Además, hay porcentajes altos de docentes que no cumplen con los requisitos para ser promovidos. Así, por ejemplo, dos terceras partes de los maestros indígenas no cuentan con título de licenciatura; 1 de cada 3 directores de las primarias indígenas, comunitarias y de las telesecundarias, desempeñan también la función docente y, en el caso de la EMS, 60% de los docentes está contratado por horas.

Respecto al contenido y la longitud de los exámenes, las guías de apoyo y la bibliografía, los docentes manifiestan un bajo nivel de satisfacción; no obstante, su percepción sobre los operativos del proceso de evaluación ha mejorado de manera significativa. En 2017, con el nuevo modelo de Evaluación del Desempeño, aumentó el número de docentes satisfechos con la accesibilidad de las sedes, la longitud de los exámenes y el trato brindado a los sustentantes, aunque disminuyó en aspectos tales como la infraestructura de las sedes, la iluminación y temperatura en las aulas, y la precisión de la redacción de las preguntas.

En suma, se ha desplegado un gran número de evaluaciones que en general muestran mejoría en los resultados tanto de docentes como de directivos. Esto parece indicar que llegan a las aulas y las escuelas profesionales mejor preparados, y que se impulsa el desarrollo profesional de quienes ya están en ellas. Las evaluaciones brindan información importante acerca de las debilidades en los conocimientos y las habilidades de los docentes, misma que podría ser aprovechada adecuadamente para orientar la formación continua y los procesos de acompañamiento a docentes y directivos, tanto noveles como experimentados.

El otro componente de la profesionalización es la formación inicial y continua. Con base en los resultados de la primera evaluación de ingreso a la docencia, el INEE emitió las *Directrices para la formación inicial de docentes de educación básica* en 2015. En la reciente Estrategia para el Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales, anunciada en julio de 2017 por la Secretaría de Educación Pública (SEP), se mencionan acciones alineadas con lo planteado en las directrices, sobre todo en lo relativo a la primera, que se refiere a fortalecer la organización académica de las escuelas normales. También se ha anunciado un reglamento de ingreso y promoción de académicos y directivos. Estos procesos apenas inician.

La LGSPD considera ofrecer tutorías a docentes recién ingresados al servicio. Una evaluación realizada por el INEE para el ciclo escolar 2015-2016 revela que éstas se han llevado a cabo con grandes deficiencias, pues 34% de los docentes no contaba con tutor, y del resto, sólo 55% mencionó haber tenido al menos una sesión de tutoría. Algo similar ocurre con la tutoría destinada a los directores durante su periodo de inducción. Si bien los vacíos normativos fueron subsanados

con la publicación del *Marco general para la organización y el funcionamiento de la tutoría en educación básica*, claramente hay aquí un área de oportunidad.

Por lo que respecta a la formación continua de docentes, una evaluación encomendada por el INEE muestra que no ha obedecido a una estrategia clara a lo largo de la administración, y que apenas en 2017 comenzó a gestionarse de forma coherente. Se observa un uso muy limitado de los resultados de las evaluaciones para definir la oferta formativa en función de las necesidades de los docentes.

La LGSPD también prevé la vertiente escolar o colectiva de la formación profesional, a través del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), cuyos lineamientos de operación vieron la luz apenas en 2017; no ha podido operar por falta de suficientes asesores técnico-pedagógicos. Eso significa que aún no se ha implementado la que quizá sea la forma principal de asegurar el desarrollo profesional docente: en la escuela misma y en función de los problemas que enfrentan docentes y directivos.

En suma, de los dos componentes fundamentales del desarrollo profesional docente, el que se ha desarrollado conforme a la normativa —y no sin dificultades y tropiezos— es la evaluación, tanto de ingreso como de promoción y desempeño. En cambio el segundo, la formación (inicial, continua e *in situ*), no ha obedecido a una política coherente: en muchos de sus aspectos no se ha podido desarrollar, en otros sus modificaciones apenas inician, y en prácticamente ningún caso se han aprovechado los resultados de las evaluaciones para orientar la política en la materia. No se ha diseñado una conceptualización del desarrollo profesional docente que abarque articuladamente desde la formación inicial hasta la evaluación, la carrera docente y la formación continua e *in situ*. Los docentes son el componente fundamental de la educación en el país; es necesario otorgarles la mejor formación y la certeza de su desarrollo a lo largo de su carrera.

c) El currículo

El currículo define qué enseñar y qué aprender, así como la manera de lograrlo, y responde a los propósitos formativos: el para qué de la educación. Su importancia estriba en el hecho de que constituye el eje que articula la vida de la escuela y configura la práctica educativa.

En educación básica, México tiene un currículo nacional y de observancia obligatoria en todo el país, no obstante su enorme diversidad. La EMS tiene una enorme variedad de programas, si bien desde 2008 se han hecho esfuerzos por articular los diseños curriculares y asegurar la existencia de un marco curricular común.

Los cambios curriculares en la historia del país han intentado resolver problemas tales como la enseñanza verbalista, la memorización como estrategia central de aprendizaje, la falta de vinculación con las necesidades sociales, la existencia de contenidos educativos poco significativos para los estudiantes y la falta de reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística.

Hay pocas evaluaciones sobre el diseño y la implementación curricular en el país. La realizada por el INEE sobre el diseño del currículo de 2011 vigente en la EB muestra que los programas de estudios están pensados y diseñados para una escuela de organización completa, con lo cual se pierden de vista la heterogeneidad de nuestras escuelas y las necesidades de la diversidad regional. El resultado de una única visión de escuela es la generación de desigualdad.

Los currículos son altamente prescriptivos, por lo que los espacios curriculares hasta ahora abiertos al diseño local son casi inexistentes. Tampoco hay indicaciones sobre la atención a estudiantes con discapacidad, a pesar de que las políticas vigentes instan a su inclusión en la escuela regular.

La ruta habitual de los estudiantes rurales que asisten a escuelas indígenas, multigrado y comunitarias es que ingresan a telesecundarias y después a telebachilleratos, servicios todos que funcionan con modelos adaptados, no previstos en el currículo. Ello reproduce en cada nivel educativo la inequidad con la que son atendidos. Los resultados de PLANEA EMS 2017 indican que se encuentran por debajo del nivel básico (nivel I) 66% de los alumnos en Matemáticas y 34% en Lenguaje y Comunicación. En ambos casos, son los telebachilleratos comunitarios los que reportan el porcentaje más alto de estudiantes en el nivel I: 81 y 61%, respectivamente. Algunos de los estudiantes de estos servicios son indígenas, muchos de los cuales no tienen un dominio total del español, pero el currículo no hace consideraciones al respecto y en su práctica sólo 17% de los docentes ajustan su planificación para atenderlos.

El enfoque por competencias es transversal al currículo actual y lo ha sido diferencialmente entre niveles desde 2004, lo que implica una visión articulada respecto a para qué enseñar, cómo hacerlo y cómo evaluarlo. Ello, sin embargo, no se aprecia en todos los casos. No se ofrecen orientaciones consistentes acerca de cómo implementar dicha metodología de trabajo, con excepción del currículo de preescolar. Tampoco hay coherencia en los diferentes espacios curriculares sobre el papel que debe cumplir el docente. Si bien prevalece la idea de que el alumno es agente de su aprendizaje y el docente es el mediador, ello difícilmente se lleva a cabo por la gran cantidad de contenidos que aún están presentes en el currículo vigente. Y a pesar de la centralidad otorgada al alumno, únicamente en algunos programas de estudio se incluye una descripción explícita del papel que se espera de él. Esto puede derivar en bajas expectativas hacia los estudiantes, lo cual el INEE pudo constatar al menos entre los docentes de EMS.

En 2017, la SEP presentó el nuevo currículo para educación básica y media superior. Éste retoma la noción de formación integral e insiste en la importancia de aprendizajes relevantes que nutran los distintos ámbitos de la vida de los estudiantes. Se mantiene el enfoque por competencias y, en EMS, el marco curricular común. También prevalecen las dificultades de los docentes para implementar el enfoque por competencias en el aula, por lo que su éxito dependerá de una adecuada formación inicial y continua de éstos.

Por primera vez el currículo nacional (2017) incorpora las asignaturas de Lengua Indígena como lengua materna y como segunda lengua, y de Español como segunda lengua, lo que representa un importante avance para ofrecer a los alumnos indígenas una educación con pertinencia lingüística.

Una gran novedad de este nuevo currículo es que incluye la educación socioemocional, que si bien ya se encontraba en el currículo de Formación Cívica y Ética, actualmente adquiere una mayor importancia al ofrecer un espacio específico con una carga horaria establecida en el mapa curricular (que llega a ser hasta de 15% de la jornada regular en el caso del preescolar). Además de que una formación socioemocional no se puede dar en un vacío conceptual o contextual, requiere de gran preparación y fortaleza de los mediadores, pues los convoca primeramente a una revisión de sus propias habilidades socioemocionales y les exige generar ambientes de aprendizaje en el aula, la escuela y la comunidad que propicien el desarrollo de dichas habilidades.

Otro componente novedoso es la autonomía curricular, que otorga a la escuela la posibilidad de decidir el contenido educativo de una parte de la jornada (aproximadamente media hora por día en el caso de primaria). Dicha decisión está mediada por las necesidades y los intereses de niños y jóvenes, así como por las características de la escuela y de su contexto. La SEP define cinco ámbitos para dotarla de contenidos, lo cual posiblemente limite su desarrollo y su potencial. No obstante, representa una oportunidad para avanzar hacia un diseño curricular participativo y de mayor pertinencia.

En suma, el currículo 2017 representa un avance considerable en la atención de problemas ya señalados por la investigación educativa y en la previsión de las necesidades educativas del futuro. Todavía deberá mostrar, en su desarrollo, cómo supera el problema detectado en los precedentes respecto a la concepción de fondo de un solo tipo de escuela, lo que seguiría propiciando una deficiente calidad en la oferta educativa y dejaría librada a sus propios esfuerzos de adaptación a la mitad de las escuelas de educación básica (44 408 preescolares y 49 350 primarias), así como a las telesecundarias, los telebachilleratos y la EMSAD, en donde un docente se encarga de todo un grado o de un área de aprendizaje.

El análisis de los tres componentes considerados en este informe nos permite hacer un recuento de los retos que aún tiene el sistema educativo para asegurar espacios dignos a los alumnos del país. Hay indicaciones claras de que hemos iniciado un proceso de mejora de la calidad de los docentes y directivos de las escuelas y planteles de educación obligatoria, aunque también emerge con claridad el gran pendiente en materia de formación inicial, continua e *in situ* de los docentes, a fin de asegurar su desarrollo profesional y una conceptualización de la carrera docente que implica visualizar trayectorias profesionales.

El nuevo Modelo Educativo, y específicamente su componente de planes y programas de estudio, si bien todavía no se pone en marcha, representa un gran avance por sus planteamientos novedosos en cuanto a la reducción de contenidos, el reconocimiento de la diversidad lingüística, la educación socioemocional y los mayores espacios de autonomía curricular que valoran al docente como tomador de decisiones. El gran reto será su capacidad de atender la gran diversidad de escuelas, como las multigrado o las unidocentes en educación secundaria y media superior. Sin duda, enfrentar estos retos permitirá lograr, en el mediano y el largo plazos, avances en la calidad y la equidad de los aprendizajes de los estudiantes de la educación obligatoria.

Los procesos educativos: ambientes de aprendizaje y convivencia escolar

Este informe incursiona por primera vez en la evaluación de dos aspectos relativos a procesos educativos: los ambientes de aprendizaje y la convivencia escolar. Varios estudios han demostrado que la enseñanza y el aprendizaje ocurren con mayor eficacia en ambientes armónicos, ordenados y de exigencia académica. Además, la formación ciudadana —uno de los propósitos centrales de la educación— requiere que en las escuelas los estudiantes vivan una convivencia democrática, inclusiva y pacífica.

La violencia escolar ha emergido en estudios del INEE como el principal factor entre un conjunto de variables que afecta el aprendizaje de Español y Matemáticas, tanto en primaria como en secundaria. El clima de violencia es la variable más consistente y con mayor influencia negativa sobre los resultados educativos.

En una investigación de 2007 sobre la violencia en la educación básica, el INEE encontró que el fenómeno estaba presente, aunque su incidencia no era muy alta: el índice de violencia escolar construido para dicho estudio² mostró puntajes bajos tanto en primaria (8.7%) como en secundaria

² Estudiantes que declararon haber participado en acciones de robo, daño a las instalaciones, intimidación a compañeros y peleas. Se conformó una medida sintética denominada Índice de Participación en Actos de Violencia, cuyo rango es de 0 a 100, donde el 0 significa que el estudiante no había participado en ninguno de estos actos y 100 que había participado en todas las acciones indagadas.

(5.7%), aunque se incrementaba en las primarias indígenas (15.5%) y en las secundarias privadas (7.4%). Los estudiantes con antecedentes de repetición o de cambio de escuela participaron con mayor frecuencia en actos de violencia.

Se ha demostrado que la gestión escolar tiene un papel importante en la contención de la violencia, de modo que si hay reglas claras y se aplican con consistencia y de manera mesurada, aquélla puede disminuir. Lo anterior es coherente con el hallazgo de que cuando la disciplina escolar no es estricta, o bien cuando es muy estricta, se obtienen valores más altos en el Índice de Participación en Actos de Violencia.

Más recientemente, los resultados de los cuestionarios que acompañan las pruebas PLANEA comprueban la baja presencia de violencia en las escuelas mexicanas. Las primarias generales urbanas presentan porcentajes más altos de estudiantes involucrados en acciones que implican violencia. En secundaria, las generales y las técnicas tienen porcentajes superiores que las telesecundarias y las comunitarias. Todo parece indicar que en las escuelas pequeñas la presencia de la violencia escolar es menor.

Por otro lado, el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana encuentra que la agresión verbal es la más recurrente entre los estudiantes de segundo de secundaria: 64% de los alumnos mexicanos reporta haber sido objeto de burlas, y un porcentaje similar, haber recibido apodosos ofensivos. Ello coincide con lo que arrojan los cuestionarios de PLANEA en secundaria. En EMS, de acuerdo con la Evaluación de Condiciones de Enseñanza y Aprendizaje (ECEA) que elabora el INEE, también la agresión verbal aparece como la más frecuente, seguida del robo, la difamación y la agresión física. También en este caso, los planteles con menos estudiantes reportaron los porcentajes más bajos en indicadores de violencia escolar.

Es alentador el hecho de que en este último estudio, 86.7% de los estudiantes señaló sentirse seguro en su escuela. La baja presencia de la violencia y la alta sensación de seguridad son, sin duda, una fortaleza de la que se puede hacer depender una fuerte actividad preventiva ante contextos externos cada vez más violentos.

La convivencia escolar se considera como una condición básica en la generación de ambientes adecuados para la enseñanza y el aprendizaje. Los resultados de ECEA Primaria son en este sentido favorables, pues la gran mayoría de los estudiantes señaló que sus profesores son pacientes y amables en su trato hacia ellos y que existe respeto mutuo. En ECEA-EMS la información disponible también muestra que los estudiantes del último grado tienen buenas relaciones con sus docentes, pues casi la totalidad señaló que se lleva bien o muy bien con ellos, que son amables, les tienen confianza y muestran disposición a apoyarlos.

La mayoría de los estudiantes de primaria opina que sus maestros promueven la participación de todos, atienden a quien requiere ayuda, se esfuerzan por que los temas sean interesantes y valoran su esfuerzo. El aspecto que menos atienden es el relacionado con promover conocimientos de la cultura de los estudiantes. En el índice de trato inclusivo construido por esta evaluación 24% de las escuelas se encuentran en nivel muy alto; 65.9%, en nivel alto; 9.1%, en nivel bajo, y 1%, en nivel muy bajo. Solamente las escuelas comunitarias e indígenas multigrado presentan porcentajes importantes en los niveles bajos. Ello parece revelar la dificultad de sus docentes para promover la inclusión, así como la necesidad de formarlos con miras a generar ambientes adecuados en su práctica docente.

En EMS los resultados también son muy favorables; el indicador más bajo nuevamente es el que se refiere a la atención a la diversidad.

Por lo que toca a la opinión de los estudiantes sobre su participación en el aula, el índice que la resume en primaria muestra que 31.5% de las escuelas se encuentran en el nivel más alto y 65% en el alto, un dato sin duda alentador, pues 96.5% de los estudiantes señala que sus docentes promueven la participación en el aula. Los docentes dominan y aplican este principio pedagógico, una fortaleza que el sistema debe aprovechar. Algo similar sucede en secundaria, a juzgar por los cuestionarios que se aplican con la prueba PLANEA. El aspecto más débil es la promoción del trabajo en equipo.

A propósito de la participación en la escuela, los resultados también son favorables. Indican que las opiniones se escuchan, si bien no siempre se ponen en práctica las propuestas de los estudiantes. Esto es cierto para los tres niveles de la educación obligatoria considerados, lo que señala la necesidad de impulsar la participación de los estudiantes en la toma de decisiones como una estrategia de aprendizaje democrático y ciudadano.

Por último, los resultados muestran que el manejo de conflictos sí está presente, pero lo protagonizan docentes y directivos; se recurre poco a la escucha y el diálogo para resolverlos de manera participativa. Es necesario promover que los alumnos aprendan a manejar los conflictos, y los docentes deben estar capacitados para ello.

En suma, los resultados sobre la convivencia en la escuela son muy alentadores. Los docentes han adoptado los principios de convivencia y los manejan en forma adecuada; los estudiantes se sienten seguros y tomados en cuenta. Deben fortalecerse el reconocimiento y el respeto a la diversidad, así como la participación y el involucramiento de los estudiantes en la vida escolar.

Los datos nos hablan de una fortaleza de los docentes y del sistema educativo mexicano que contiene un enorme potencial para que, reforzando la convivencia, la escuela se convierta en educadora para la no violencia y la solución pacífica de conflictos, y realice un aporte sustancial a la prevención de la violencia social.

Se han analizado dos procesos educativos íntimamente relacionados entre sí, que se refieren a la creación de ambientes de aprendizaje y a la convivencia escolar. Si bien hay evidencia de que la violencia está presente en las escuelas mexicanas, tal situación no es, ni con mucho, generalizada. Es satisfactorio observar cómo los directivos y los docentes son capaces de generar ambientes escolares propicios al aprendizaje y al desarrollo socioemocional de los alumnos y, ciertamente en menor medida, de promover una formación cívica y ciudadana. He aquí una enorme fortaleza de los docentes y de las escuelas mexicanas sobre la cual la política educativa debe fincar una educación para la paz y la no violencia, y fortalecer una educación para la ciudadanía y la democracia.

Las condiciones: el gasto educativo federal

El financiamiento educativo es condición necesaria para que la educación nacional se desarrolle de acuerdo con los propósitos y las metas que establece nuestra Constitución Política.

En el capítulo correspondiente se analiza solamente el gasto ejercido en educación que se refiere al presupuesto federal destinado a la educación obligatoria. Es importante señalar que el presupuesto federal es la porción más cuantiosa del gasto educativo total, el cual se integra, además, por el que corresponde a los ámbitos estatal, municipal y privado; equivale a 2.7% del Producto Interno Bruto (PIB), y a pesar del incremento real de este gasto, esta proporción se ha mantenido casi sin variaciones desde 2008.

De 2008 a 2016, el gasto federal en educación básica y en media superior creció en términos reales. Sin embargo, en 2016 se observó una reducción en el gasto real para la educación básica y un ligero crecimiento del financiamiento para la EMS. Por otra parte, también se redujo el gasto destinado a la educación para adultos. Esto último no es congruente debido a que, en 2015, 35.2% de la población mayor de 15 años, no había concluido siquiera su educación básica.

En relación con el Gasto Programable del Sector Público Presupuestario, de 2013 a 2016 el dedicado a la educación ha disminuido, lo que significa que ha perdido importancia frente a otras necesidades de gasto.

Una cuarta parte del financiamiento a la educación obligatoria tiene su origen en los programas federales, los cuales muestran una amplia variabilidad. No existe a la fecha la forma de asegurar la permanencia y el apoyo financiero a aquellos programas que resultan fundamentales para atender algunos de los problemas educativos que se han señalado en este informe y que se refieren a la baja calidad, así como a la inequidad en el servicio que se ofrece y en los resultados logrados.

El estudio realizado sobre el gasto federal no permite todavía hacer un análisis ni de la suficiencia ni de la equidad del gasto público en educación, debido a que no existe información de cuenta pública para el gasto de las entidades federativas, como sí lo hay para el gasto federal. Por la importancia del gasto en educación para el desarrollo de las personas y de la sociedad, es insoslayable contar con información confiable que permita valorar su suficiencia y equidad.

El análisis aquí realizado de la porción más importante del gasto público nos indica la existencia de problemas de asignación de prioridades, suficiencia y congruencia con los propósitos de la política educativa. Lo anterior debe generar una reflexión y un debate que permita arribar a criterios de gasto más justos y pertinentes, de manera que los recursos para garantizar el derecho a una educación de calidad a todos se coloquen ahí donde más se requieren.

Un balance final del estado de la educación obligatoria

Con base en la información presentada en este documento y en otras fuentes de información, se enlistan a continuación los aspectos del SEN que el INEE considera que se deben de mejorar, y los que son dignos de reconocimiento:

Logros y mejoras

- ♦ La evaluación del SEN realizada por el INEE en su nueva etapa como organismo constitucional autónomo, ha traído como consecuencia un mayor conocimiento, actualizado y documentado, de las fortalezas y debilidades de la educación nacional, así como un mayor avance en la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas. El sistema educativo es el sector social más evaluado en el país, lo que muestra el gran interés del Estado mexicano por mejorar la calidad de la educación que se ofrece en todo el territorio.
- ♦ Los avances más notables en el SEN tienen que ver con el acceso, la permanencia y la eficiencia terminal de los estudiantes en la educación obligatoria.
- ♦ En los últimos años, el gobierno federal ha impulsado una Reforma Educativa de gran calado que ha logrado, entre otras cosas, recuperar la rectoría del Estado en materia educativa; avanzar en la implantación del SPD al ordenar los procesos de ingreso, promoción, permanencia y

reconocimiento de los docentes a través de reglas claras y centradas en su mérito; impulsar un nuevo Modelo Educativo, más inclusivo, que pone énfasis en el estudiante como eje central de toda la política y la actividad educativas, y en la escuela en tanto centro del quehacer educativo; renovar y articular planes y programas de estudio de la educación obligatoria, enfocados en los conocimientos y las habilidades clave, que incluyen las competencias socioemocionales de los estudiantes; mejorar la infraestructura de los centros escolares, y regular el ingreso y la promoción de los docentes que trabajan en las escuelas normales.

- ♦ El concurso ha sido la vía de ingreso y de promoción a cargos directivos de 187 197 docentes. Asimismo, se ha evaluado el desempeño de cerca de 272 426 profesores.
- ♦ El Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) se encuentra en funcionamiento. En él intervienen las autoridades educativas de la federación y de las entidades federativas bajo la coordinación del INEE. En este marco se diseñó la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE) y se encuentran en desarrollo programas y proyectos estatales e interestatales en todo el territorio nacional.
- ♦ El INEE ha impulsado cuatro bloques de directrices para la mejora educativa, aceptadas por las autoridades educativas y los organismos descentralizados; su implementación está en curso, en materia de formación inicial de docentes, atención a hijos de jornaleros migrantes, educación indígena y mejora de la permanencia escolar en educación media superior.
- ♦ Se ha avanzado en la cultura de la evaluación, entendida como la toma de decisiones basada en evidencias. Las evaluaciones realizadas en el marco del SNEE y por el propio INEE dan cuenta del vasto acervo informativo del que dispone la nación en materia educativa. Día con día se gana terreno en el uso de la información por parte de las autoridades educativas federales y locales como insumo para tomar decisiones de manera documentada.
- ♦ La sociedad civil está también más preparada y documentada para exigir a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno el impulso de políticas y programas educativos que aseguren el derecho de todas las niñas, niños y jóvenes que se encuentren en el territorio nacional a recibir una educación de calidad con equidad, a fin de conseguir el máximo logro de aprendizajes.

Retos que aún se deben enfrentar

- ♦ México tiene problemas sociales que impactan el desarrollo del sistema educativo y de la educación: pobreza, inequidad y falta de inclusión son algunos de los más importantes.
- ♦ Las condiciones sociales y educativas del país se traducen en niveles insatisfactorios de aprendizaje y en una oferta escolar muy inequitativa, lo que impide romper el círculo de la pobreza de la población más desprotegida.
- ♦ Estas condiciones afectan también la cobertura de la demanda potencial, especialmente en los niveles de educación preescolar y de media superior, que en el mejor de los casos apenas se acerca a 80% del universo de niños y jóvenes por atender.

- ♦ Sigue habiendo opacidad en el manejo de los recursos educativos, especialmente en lo que respecta al gasto de las entidades federativas.
- ♦ Es necesario mejorar sustancialmente la distribución de los gastos federal y estatal, de manera que con acciones afirmativas de financiamiento se logre compensar a las escuelas que atienden a poblaciones vulnerables y que hoy operan en condiciones deplorables.
- ♦ Es preciso resolver los obstáculos que enfrenta la implantación del Servicio Profesional Docente. En algunos grupos magisteriales geográficamente localizados no ha permeado completamente la idea de ingresar al SPD y promoverse a puestos directivos y de asesoría técnica a través de concursos de oposición; sigue habiendo resistencias a la Evaluación del Desempeño; algunas secciones sindicales y autoridades en los estados continúan poniendo obstáculos a la entrega de plazas de acuerdo con las listas de prelación; en varias entidades no hay suficiente transparencia en la forma como se decide abrir a concurso las plazas vacantes; aún es necesario mejorar los instrumentos y procedimientos de la evaluación en el SPD.
- ♦ El mejoramiento de la formación inicial de los docentes, la formación continua de los profesores en servicio y la puesta en marcha del SATE son tres de las grandes tareas pendientes del SEN. Aunque en este sexenio se han hecho esfuerzos por avanzar en la materia, el camino por recorrer es todavía muy largo.
- ♦ La infraestructura, el equipamiento, el acceso a internet y los acervos bibliográficos de los centros escolares, especialmente los más alejados de las zonas urbanas, son tareas en las que hay mucho por hacer para lograr una base común y, con ello, brindarles a todos los estudiantes las condiciones necesarias para aprender.
- ♦ Un desafío más refiere a los servicios de educación especial. Ésta es una modalidad educativa que se encuentra desprotegida, con importantes carencias organizativas, operativas y de personal especializado.
- ♦ Quedan aún largos tramos que recorrer en materia de inclusión, equidad y atención a la diversidad. Hemos avanzado muy poco en la tarea de ofrecer una educación de calidad, cultural y lingüísticamente pertinente, a los indígenas, así como en la de asegurar cobertura y atender con calidad y pertinencia a niños y jóvenes hijos de jornaleros agrícolas migrantes y a personas con discapacidad, entre otros retos.

Introducción

El Estado mexicano impulsa el ejercicio pleno del derecho humano a la educación, pues contribuye al empoderamiento social: cada vez existe una mayor conciencia de que la educación es un derecho humano intrínseco de las personas y un medio indispensable para ejercer otros derechos humanos.

Es posible afirmar que el derecho a una educación de calidad, como se establece en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), es el principal medio para permitir que las personas en situación de vulnerabilidad social tengan posibilidades de salir de la pobreza; cumple una función central en la autonomía y la liberación de la mujer; es un mecanismo de protección contra las explotaciones laboral y sexual; promueve el respeto a los derechos y la democracia, y es una de las mejores inversiones financieras que pueden hacer los individuos y los países (ONU, 1966).

La importancia del derecho a la educación es incuestionable. El gran desafío del Estado mexicano y sus instituciones se encuentra en garantizar por completo su vigencia y pleno ejercicio. Se trata de lograr en México la meta de educación obligatoria para los 15 años de escolarización; esto es, que todos los individuos que viven en el territorio nacional completen los niveles de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, sin distinción alguna por ningún motivo o condición.

El pleno goce del derecho a la educación no se puede analizar en categorías binarias de cumplimiento o incumplimiento. La propuesta de Katarina Tomasevski, primera relatora especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el derecho a la educación, permite incursionar en análisis complejos que implican la medición y la evaluación de la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad¹ del servicio educativo que el Estado ofrece a la población. Esta propuesta inspira la construcción de indicadores educativos y de mediciones que lleva a cabo el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), a fin de dar seguimiento al ejercicio del derecho a la educación en México.

¹ Conocido como el modelo de las 4A de Katarina Tomasevski, por las siglas en inglés de *availability*, *accessibility*, *acceptability*, *adaptability*.

Con el fin de identificar el grado en que éste se cumple, es relevante considerar las decisiones que el Estado mexicano ha tomado para expandirlo más allá de la educación primaria, obligatoria a partir de 1934. La obligatoriedad de la educación secundaria se estableció en 1993; la de preescolar, en 2002, y la de la educación media superior (EMS), en 2012. Actualmente, la educación obligatoria en México es de 15 años de escolarización, la cual abarca las edades normativas de 3 a 17 años y comprende los niveles mencionados. En cierto sentido, la ampliación de la educación obligatoria puede verse como un reflejo de la consolidación del Sistema Educativo Nacional (SEN). Como cabría esperar, el nivel educativo más consolidado es el de primaria, por el tiempo que tiene siendo nivel obligatorio; los niveles de educación preescolar, secundaria y media superior aún no alcanzan ese grado de progreso. Tener esto en mente es un referente para juzgar los avances e identificar los desafíos que exige impulsar el desarrollo dinámico del SEN.

Ampliar la educación obligatoria no es suficiente, pues entre las prioridades a atender destacan, de manera cada vez más acuciante, la cobertura de los servicios educativos y la exigencia social de la calidad y la equidad de la educación. Una respuesta del Estado mexicano fue la reforma constitucional de febrero de 2013, la cual estableció el derecho de todos a recibir una educación de calidad; la evaluación educativa adquirió el carácter de política nacional y, entre los aspectos más relevantes para cumplir con ella, se creó el INEE, una institución con autonomía constitucional para coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), así como para realizar mediciones y evaluaciones de componentes, procesos y resultados del SEN y expedir directrices que orienten la definición de la política educativa; la misma reforma decretó la creación del Servicio Profesional Docente (SPD).

Los retos de la calidad educativa en el siglo XXI están inmersos en la naturaleza y la velocidad de los cambios inherentes al avance de la ciencia y la tecnología; a la globalización de la vida social, cultural y económica; a la competitividad en el orden económico y la democratización de la sociedad, entre otros. Tal circunstancia plantea exigencias cada vez mayores y más complejas para el desarrollo de nuevas competencias de las personas, en lo individual y en lo colectivo. México no es ajeno a este contexto, del que emanan diversas preocupaciones globales, y por ello ha suscrito la agenda 2030 de la ONU, que plantea “garantizar una educación inclusiva, equitativa, y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, lo que implica ampliar y garantizar los beneficios de la educación a todas las personas.

Para avanzar en la construcción de una sociedad más justa, equitativa y democrática, la política educativa en la presente administración estableció, en el Programa Sectorial de Educación, seis objetivos, de los cuales los tres primeros son especialmente relevantes para los propósitos de este informe. A la letra expresan lo siguiente:

- ♦ Primero, asegurar la calidad de los aprendizajes y la formación integral de todos los grupos de la población.
- ♦ Segundo, fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior y formación para el trabajo.
- ♦ Tercero, asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa, entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.

Con base en lo expuesto, y en cumplimiento al artículo 63 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y del artículo 31 de la Ley General de Educación (LGE), referidos a la obligación de informar anualmente sobre el estado que guarda el SEN, se presenta *La educación obligatoria en México. Informe 2018*.

Con este documento, el INEE refrenda su compromiso de generar y difundir información y conocimiento relevantes que permitan al Estado mexicano diseñar e instrumentar políticas educativas orientadas a garantizar el pleno derecho a la educación de calidad, porque ello significa el desarrollo de los individuos y de la sociedad.

Cinco años de autonomía del INEE han favorecido un acopio importante de información y conocimientos que permiten ver aspectos de la educación en un horizonte temporal, lo cual posibilita tener una mirada retrospectiva y de tendencias. Existen asuntos insoslayables, asociados con la desigualdad y la diversidad, visibilizados por las mediciones y las valoraciones que se presentan en este informe a la máxima magistratura de la nación y a la sociedad en general. En esta ocasión, al ser el quinto informe anual, se incorporan innovaciones, siendo la más importante la comparación en el tiempo de indicadores y mediciones que así lo han permitido. Esta innovación no es menor, ya que nos permite hacer un mejor balance de los avances y retos. De no atender los desafíos en el corto y el mediano plazos, los avances se restringirán y el SEN tendrá menos posibilidades de acrecentar su dinamismo.

Este documento informa sobre el estado que guardan componentes, procesos y resultados del SEN. Los temas centrales que se analizan dan cuenta del acceso y la trayectoria de niñas, niños y jóvenes en su escolarización obligatoria, del ejercicio de su derecho a aprender, de la calidad de los insumos y de los procesos en los servicios educativos, así como de una valoración del gasto educativo federal, todo ello contextualizado mediante variables socioeconómicas y demográficas.

El informe se organiza en ocho capítulos, en los que se reporta información de los temas mencionados; para hacerlo, se expone con una lógica general de contexto-insumo-proceso-producto. Al inicio se incorporan un resumen ejecutivo y una introducción de contexto, y al final, un anexo que muestra el seguimiento a las directrices emitidas por el INEE durante el periodo 2015-2017. De manera complementaria se incluyen una separata sobre el cumplimiento de los mandatos

constitucionales del Instituto y sus principales resultados, así como un anexo estadístico digital con tablas y gráficas adicionales a las que se presentan en los capítulos, a fin de ampliar la información allí referida (www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/05_anexos/index.html). Enseguida se describen de manera general cada una de las partes que conforman el presente informe.

México tiene una realidad diversa, con distintos contextos que comprometen el pleno ejercicio del derecho de todos a recibir una educación de calidad. Esta característica de diversidad, y también de desigualdad, representa condicionantes para la población objetivo del SEN por su carácter heterogéneo en lo social, lo económico y lo cultural. Hoy se comprende la cualidad multidimensional de la educación, por lo que es necesario abordar el contexto en el que acontece. Como un marco de referencia, el primer capítulo enfoca su atención en las condiciones contextuales sociodemográficas, económicas y culturales, ya que son factores que permiten comprender las variaciones en los resultados educacionales.

El acceso a la escuela, la permanencia en ella y el egreso oportuno de cada grado escolar y nivel educativo se analizan con un enfoque de derechos en el segundo capítulo. Un tratamiento novedoso de este informe respecto al acceso y la trayectoria de niñas, niños y jóvenes a lo largo de los 15 años de la escolarización obligatoria aborda su evolución de 2001 a 2017 y su dinámica en las entidades federativas. El análisis comprende los distintos servicios educativos y modalidades escolares.

El abandono escolar se estudia considerando los factores principales que lo producen. El componente económico resulta determinante; sin embargo, existen otros elementos igualmente influyentes, como la gestión de la escuela y del aula; la condición de discapacidad o el origen étnico; la localidad de alumno según su condición de hablante de lengua indígena (HLI); así como la relevancia y la pertinencia de lo que acontece en la escuela.

El tercer capítulo da cuenta de la disponibilidad y la equidad en la distribución de los insumos materiales de las escuelas, entre otros, la infraestructura, el equipamiento y los materiales educativos. Las características de las escuelas y la dotación básica son condiciones esenciales para que se lleven a cabo los procesos de enseñanza y aprendizaje. En primer término, se presentan el proceso de expansión del SEN y la demanda de espacios escolares; posteriormente se analiza la calidad de los insumos materiales de que disponen las escuelas, por último, se exponen los elementos más relevantes de la política pública para construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento y reconstrucción de las instalaciones destinadas a ofrecer servicios educativos.

El hecho educativo acontece en un contexto social y cultural determinado, en condiciones materiales específicas, y conducido por los docentes y directivos de las escuelas. Por ello, el cuarto

capítulo se refiere a estos actores y muestra los resultados de la puesta en marcha del Servicio Profesional Docente (SPD) a través de los procesos de evaluación que le corresponden.

Bajo una concepción de profesionalización, el SPD tiene como propósito promover y fomentar el desarrollo de quienes realizan funciones de docencia, dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica a través de dos procesos sustantivos: la evaluación y la formación continua. La evaluación en el SPD se considera un medio para garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal con funciones académicas que atiende los servicios educativos. En este capítulo se informa sobre algunas características y competencias de los docentes y directivos escolares, con base en los resultados de las evaluaciones realizadas en el marco del SPD.

En cuanto al eje de formación para la mejora profesional —del cual es responsable la Secretaría de Educación Pública (SEP)—, la vertiente individual está vinculada con los resultados de la evaluación de alto impacto del SPD, en tanto que la colectiva se relaciona con el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE).

La Evaluación del Desempeño, por su carácter obligatorio y su asociación con la permanencia, ha representado el mayor reto del SPD, tanto en términos técnicos como políticos. La cantidad de docentes a evaluar y la diversidad de condiciones de infraestructura y equipamiento de las escuelas y de los contextos en los que se encuentran han planteado retos técnicos y de logística inéditos en materia de evaluación de docentes a gran escala.

Como muestra este capítulo, los instrumentos de evaluación han permitido obtener evidencias que dan cuenta de las competencias necesarias para el ejercicio de las funciones académicas en el servicio público educativo.

Un componente sustantivo del SEN es el currículo, que se concreta en planes y programas de estudio. En el quinto capítulo del informe se integran hallazgos derivados de las evaluaciones realizadas por el INEE respecto de los diseños curriculares y su funcionamiento en escuelas de educación básica y media superior —en los campos formativos de Matemáticas y Ciencias—, y de las evaluaciones de la oferta educativa sobre recursos y procesos escolares que incluyen el tratamiento de la implementación del currículo. La importancia de éste estriba en que articula la vida de la escuela en torno a los fines educativos establecidos para la educación obligatoria en México. Se plantea además una preocupación que refiere a la vinculación del nuevo currículo de la educación obligatoria con los planteamientos de la Agenda 2030 propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), misma que supone retos para la planta docente y para la organización y el funcionamiento de las escuelas. Su concreción dependerá de la medida en que se logre la articulación de los ejes del modelo educativo y se pongan en marcha acciones que respondan a las realidades de las escuelas.

Entre otros elementos, el desarrollo de la democracia en México exige, desde la óptica del sistema educativo, la convivencia escolar. El capítulo sexto analiza algunos indicadores relacionados con la magnitud de la violencia en las escuelas de educación primaria, secundaria y media superior, así como su potencial asociación con el aprendizaje. La convivencia escolar armónica es un tema de la agenda pública, ya que el incremento de la violencia es una alta preocupación de padres y madres de familia, autoridades educativas, autoridades escolares, docentes y sociedad en general.

El logro de aprendizajes es la razón de ser del SEN. Por ello, el séptimo capítulo aborda el derecho a aprender. En el texto vigente del artículo 3º constitucional se establece que todos los educandos tienen derecho a recibir una educación de calidad, entendida ésta como la alineación de todos los componentes y procesos del sistema educativo para alcanzar el “máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

Desde hace más de 25 años la evaluación del logro de aprendizaje se ha ido posicionando dentro y fuera del SEN. Las evaluaciones nacionales del aprendizaje en la educación obligatoria —Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE) y Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA)— cuentan actualmente con un amplio acervo de resultados. Adicionalmente, México participa en varias evaluaciones internacionales del aprendizaje como: el Programme for International Student Assessment (PISA),² los Estudios Regionales Comparativos y Explicativos del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación y, más recientemente, el International Civic and Citizenship Study (ICCS)³ de la International Association for the Evaluation of Educational Achievement.⁴

Este capítulo contiene una visión general de los aprendizajes alcanzados en la educación obligatoria en México y de los resultados principales de las evaluaciones nacionales e internacionales mencionadas. Los datos se analizan en cada nivel educativo, incluyendo la proporción de estudiantes que no logran aprendizajes suficientes; hay una identificación por tipo de escuela de las subpoblaciones que alcanzan menores aprendizajes, y se incluyen elementos cualitativos sobre la forma en que los estudiantes adquieren aprendizajes fundamentales. El capítulo aporta un análisis novedoso sobre tendencias de aprendizaje en la educación obligatoria en México en el siglo XXI, enfocado en los campos formativos de Lenguaje y Matemáticas.

Por segunda ocasión, el INEE incorpora en el informe anual un capítulo sobre gasto federal en educación, cuyo propósito es describir la estructura del financiamiento público en educación básica y media superior. Este octavo capítulo brinda una primera aproximación en la materia,

² Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes.

³ Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía.

⁴ Asociación Internacional de Evaluación del Logro Educativo.

basado en el análisis del gasto ejercido,⁵ el cual se reporta en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que refiere a la contabilidad gubernamental, la rendición de cuentas y la transparencia. Se trata de un documento oficial fiscalizado donde se detallan el uso y el destino de los recursos públicos del gobierno federal.

Cada capítulo es autocontenido, esto es, puede ser consultado con independencia en virtud de que desarrolla un marco de referencia y conclusiones propios. Tres temas más para cerrar esta pequeña introducción a *La educación obligatoria en México. Informe 2018*:

El informe inicia con un resumen ejecutivo en el que se destaca la información clave de cada capítulo, con el propósito de facilitar al lector una idea global de los asuntos tratados en él y orientar su interés para una lectura completa de alguno o de todos los apartados *in extenso*.

Como ya se mencionó, se incluye un anexo que contiene información sobre el seguimiento a las directrices emitidas por el INEE. Conviene recordar que el mandato constitucional respecto de la emisión de las directrices es orientar la definición de políticas educativas tendentes a mejorar la calidad de la educación y su equidad con base en evidencias. A la fecha, el instituto ha emitido cuatro: *Directrices para mejorar la formación inicial de docentes de educación básica* (INEE, septiembre 2015); *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes* (INEE, agosto 2016); *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas* (INEE, enero 2017), y *Directrices para mejorar la permanencia escolar en Educación Media Superior* (INEE, diciembre 2017).

La separata antes referida da cuenta de los mandatos de la institución y de cómo éstos se reflejan en la ejecución de sus competencias y atribuciones a cinco años de fungir como un organismo constitucional autónomo. Finalmente, las referencias a las gráficas y las tablas que se encuentran en el anexo estadístico digital podrán identificarse por una letra A, que las diferencia de las otras menciones.

La evaluación ofrece información y conocimiento para juzgar el desarrollo del SEN, así como el grado en el que se ejerce el derecho a la educación. Perfeccionar su calidad implica contar con evidencias sólidas que favorezcan el diseño y la implementación de políticas y programas educativos, lo cual se conoce como políticas basadas en evidencia.

Construir una sociedad igualitaria, incluyente y democrática requiere de conocimiento y decisiones fundamentadas. La evaluación de la educación obligatoria coloca el acento en los desafíos que como nación será preciso resolver en el tiempo por venir.

⁵ No en el gasto planeado, el cual se reporta en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

1

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO EN QUE SE DESENVUELVE EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

El capítulo presenta distintos aspectos del contexto socioeconómico y demográfico en el que viven los niños y jóvenes en edad escolar del país y en el cual está inmerso el Sistema Educativo Nacional (SEN). Pone énfasis en los grupos vulnerados que, por sus condiciones sociales, están en riesgo de no ejercer el derecho a una educación de calidad que les establece el artículo 3º constitucional.

En la primera y la segunda secciones de este capítulo se describen brevemente las condiciones económicas de la población mexicana, con especial atención en la desigualdad y la pobreza en la que vive una proporción importante de aquélla y de la mayoría de la población indígena. Además, se da cuenta de la evolución del tipo de localidades en donde reside la población, así como de su crecimiento en las últimas décadas. Del mismo modo, se describen la población de niñas, niños y jóvenes en edad de recibir la educación básica (EB) y obligatoria, y la diversidad étnica y lingüística de la población en nuestro país.

En la tercera sección se caracteriza a la población escolar hablante de lengua indígena (HLI) y se apuntan las desventajas de los estudiantes que viven en asentamientos pequeños y de los que tienen alguna discapacidad para recibir educación de manera adecuada. Es claro que estas condiciones afectan de manera importante tanto el acceso como el desempeño escolar, ya que ni la infraestructura ni el personal especializado son suficientes para atenderles como es debido. Adicionalmente, se presentan las cifras relativas a los llamados ninis, con base en el concepto que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) ha adoptado para identificar a esta población: dentro de este grupo, conformado por jóvenes que no asisten a la escuela y que no están activos en el mercado laboral, hay quienes realizan trabajo doméstico o están en búsqueda activa de empleo, y por tanto sí realizan una actividad que contribuye a la sociedad. También se presentan las cifras de la población en edad escolar que trabaja dentro y fuera de casa considerando que contar con una actividad laboral tiene un efecto directo en su trayectoria escolar y supone un riesgo de abandono.

La cuarta sección da cuenta de los principales resultados en analfabetismo, el grado promedio de escolaridad y el nivel escolar alcanzado de los jóvenes del país, indicadores que informan de los avances educativos a mediano y largo plazos en la población mexicana, incluso de las condiciones de desventaja de las poblaciones vulnerables, dibujadas en la sección anterior, respecto de los avances observados en el resto de la población, lo que pone de manifiesto la desigualdad en el ejercicio del derecho a la educación garantizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por último, se presenta un breve apartado de conclusiones.

1.1 Contexto socioeconómico, poblacional y cultural en que opera el Sistema Educativo Nacional: fortalezas y retos para garantizar el derecho humano a una educación de calidad

El ejercicio pleno del derecho a la educación requiere que el Estado mexicano considere las condiciones estructurales en que está inmerso el SEN. El contexto demográfico, socioeconómico y cultural puede contribuir a la labor educativa u obstaculizarla, pues en él existen condiciones diferenciadas a las que se enfrentan la población infantil y la juvenil, objetivos del SEN, para ejercer su derecho a una educación de calidad. Del mismo modo, la distribución y la planificación de recursos y procesos requiere tomar en cuenta tanto las condiciones externas que influyen en el SEN como las interacciones con otros sistemas sociales, como el laboral, el familiar y el económico.

Entre estas condiciones destacan las referidas al tamaño y la distribución de la población, a su diversidad cultural y étnica, a la existencia de una gran cantidad de localidades rurales pequeñas, y a las circunstancias socioeconómicas por las que atraviesa México respecto de su capacidad para generar mayor riqueza y lograr su mejor repartición a fin de reducir la pobreza.

Bajo crecimiento económico, desigualdad y pobreza

El SEN opera en un contexto caracterizado por una gran desigualdad de ingresos y de bienestar social, tanto entre personas como entre regiones y entidades federativas, lo cual está íntimamente ligado con el entorno económico del país. Diversos estudios sugieren que la desigualdad es actualmente extrema; por ejemplo, en 2012 las familias más ricas de México —en el decil más alto— concentraban 62% del Ingreso Corriente Total (ICT), mientras que las familias del decil más bajo poseían tan sólo 0.4% del ICT (Del Castillo, 2015). Las desigualdades en el país no se han logrado revertir a pesar de las diversas políticas de compensación social, y el crecimiento no ha sido suficientemente incluyente para lograr mejores condiciones de vida para muchas familias mexicanas. Es más, las desigualdades se acentúan entre regiones del país, por ejemplo, entre el norte-centro, abocado a una economía de servicios, y el sur, con una economía más tradicional y menos productiva. De esta forma, México es actualmente, junto con Chile

y Turquía, uno de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) más desiguales (OCDE, 2016a).

Según datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) (tabla 1.1), en 2016 la población en el quintil de ingresos más bajo tuvo un ingreso promedio mensual de 825 pesos por persona; éste representó apenas 7% del ingreso promedio de aquellos en el quintil más alto, que es de 10 542 pesos. La diferencia entre el ingreso promedio de la población en los quintiles II, III y IV es de alrededor de mil pesos, pero la brecha se amplía al comparar los ingresos de los más ricos con el resto de la población: existe una diferencia de casi siete mil pesos entre el ingreso de las personas en los quintiles IV y V. Estas marcadas diferencias en el ingreso promedio se han mantenido desde 2008, e incluso la brecha se ha ampliado entre la población más favorecida económicamente y el resto de la población.

Tabla 1.1

Ingreso promedio per cápita de la población por quintiles de ingreso y porcentajes de población en condición de pobreza y rezago educativo (2008-2016)

Población seleccionada	Año				
	2008	2010	2012	2014	2016
Ingreso promedio per cápita por quintil (pesos 2008)					
I	696	651	692	724	825
II	1 546	1 460	1 515	1 505	1 633
III	2 424	2 314	2 356	2 309	2 428
IV	3 794	3 576	3 675	3 600	3 691
V	10 416	9 998	9 912	10 110	10 542
Total	3 775	3 593	3 630	3 649	3 824
% en condición de pobreza ^{1,2}					
Pobreza	44.3	46.1	45.5	46.2	43.6
Pobreza extrema	10.6	11.3	9.8	9.6	7.7
Pobreza moderada	33.7	34.8	35.7	36.6	35.9
Vulnerable por carencias sociales	32.2	28.1	28.6	26.2	26.8
Vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.1	7.1	7.0
No pobre y no vulnerable	18.8	19.9	19.8	20.5	22.6
% en rezago educativo					
No presenta carencia	78.0	79.3	80.8	81.3	82.6
Presenta carencia	22.0	20.7	19.2	18.7	17.4

¹ La estimación de pobreza de 2008 no es estrictamente comparable con los años posteriores, ya que el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008 no tenía información sobre la disponibilidad de chimenea cuando se usan leña y carbón para cocinar. Para las cifras en precios constantes se utilizó el INPC Base 2016=100, se promedió el índice mensual de cada año y se cambió la base a 2008=100.

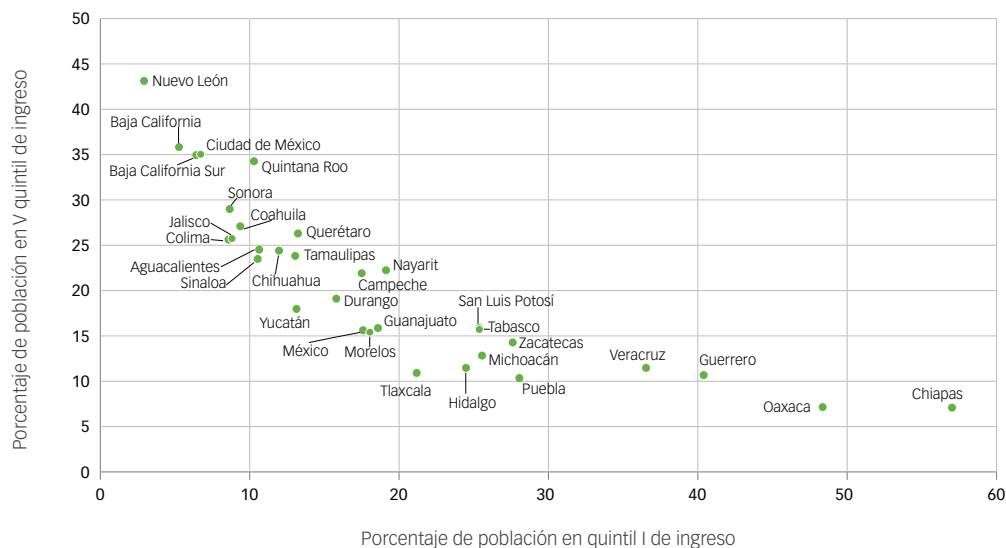
² La estimación de pobreza de 2016 se realizó con base en el Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, el cual es consistente con la serie bienal 2008-2014, INEGI, 2016a.

Fuentes: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2008-2016, INEGI, e Índice Nacional de Precios al consumidor, Base agosto de 2016, INEGI.

Entre entidades federativas también se registran notables diferencias en cuanto al porcentaje de población por quintiles de ingreso (gráfica 1.1). En Nuevo León casi 45% de sus habitantes se encuentra en el quintil más alto de ingreso, mientras que poco más de 3%, en el más bajo, según datos de 2016. Esto es diametralmente opuesto a la distribución por ingreso de la población en Chiapas, donde 55% de su población está en el nivel más bajo de ingreso, y sólo 7%, en uno de los quintiles más favorecidos.

Gráfica 1.1

Porcentajes de población en los quintiles de ingreso más bajo y más alto por entidad federativa (2016)



Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2016, INEGI.

En general, se observa que en los estados del norte del país (Nuevo León, Baja California, Baja California Sur, Sonora y Coahuila) por lo menos un cuarto de sus habitantes está en el quintil más alto de ingreso, y menos de 10%, en el más bajo. En los estados del centro y el occidente la situación es más heterogénea; por un lado, Jalisco, Colima y Aguascalientes tienen un porcentaje de población con ingresos bajos menor a 10%; por otro lado, en Querétaro, Guanajuato, México y Morelos la proporción es más alta, aunque no supera 20%. Los estados del sur (Veracruz, Guerrero, Oaxaca y Chiapas) tienen una proporción de población en el quintil más bajo cercana o superior a 40%, y en el más alto sólo está alrededor de 10% de sus habitantes.

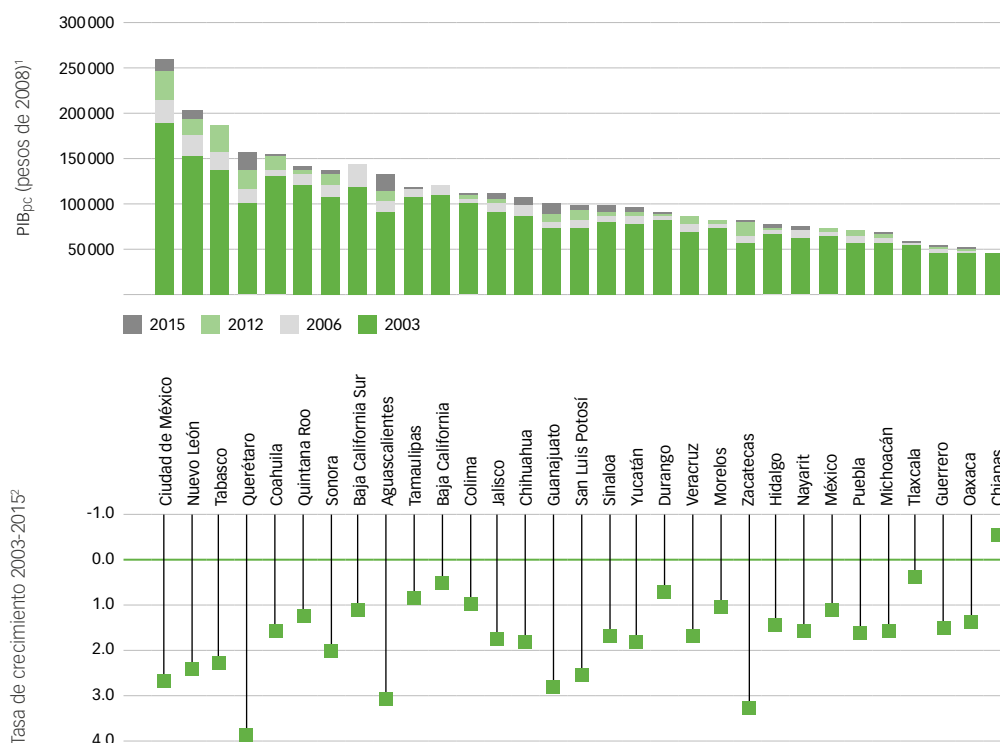
Aunado a la desigualdad en los ingresos entre personas y entre regiones del país, en los últimos años el Producto Interno Bruto per cápita (PIB_{pc}) ha tenido un crecimiento magro que no contribuye a la mejora en el ingreso de las familias. De 2003 a 2012 el crecimiento promedio anual del PIB_{pc} fue de alrededor de 2%. Algunas entidades, como la Ciudad de México, Querétaro y Zacatecas, crecieron a tasas mayores a 3%; otras, como Tabasco, Sonora, Yucatán y Veracruz, registraron un crecimiento del PIB_{pc} similar al promedio nacional, y otras más, como Baja California, Morelos, Tlaxcala y Tamaulipas, se situaron por debajo de éste. Incluso Chiapas tuvo un decrecimiento real de medio punto porcentual.

De esta forma, se observa un comportamiento totalmente diferenciado en el crecimiento de la producción per cápita en las entidades del país que indica un funcionamiento dispar en el ámbito económico de las regiones del país. Llama la atención que las entidades con los mayores

ingresos per cápita son las que han tenido un crecimiento más fuerte en la última década; en cambio, aquellas con un ingreso medio-bajo y bajo se han rezagado, pues se sitúan por debajo del promedio nacional, situación que aumenta aún más la brecha entre las entidades más y menos desarrolladas del país (gráfica 1.2). Ejemplos de ello son la Ciudad de México y Chiapas: mientras que en 2015 el PIB_{pc} de la capital del país fue de 261 138 pesos (de 2008), el del estado sureño, el más pobre del país, fue de 45 382 pesos, es decir, el PIB_{pc} de un chiapaneco es apenas 20% del PIB_{pc} de un habitante de la Ciudad de México.

Gráfica 1.2

Producto Interno Bruto per cápita (PIB_{pc})¹ y crecimiento medio anual² por entidad federativa³ (2003-2015)



¹ El PIB_{pc} expresado en valores básicos corresponde al valor agregado de la producción, es decir, no incluye impuestos netos de subsidios.

² Tasa media de crecimiento geométrica.

³ La gráfica excluye a Campeche. El PIB_{pc} de esta entidad es sensiblemente el más elevado del país: 1 193 254 (2003); 1 091 198 (2006); 723 048 (2012), y 628 545 (2015), con un crecimiento medio anual en el periodo 2003-2015 de -5.2%. Sin embargo, esto es consecuencia de la producción petrolera del estado que genera aproximadamente 87% de los ingresos totales del estado (IMCO, 2010). Si se excluyera esta actividad, el PIB_{pc} sería menor.

Fuentes: INEE, cálculos con base en las Proyecciones de la Población 1990-2030, CONAPO; PIB y Cuentas Nacionales, INEGI.

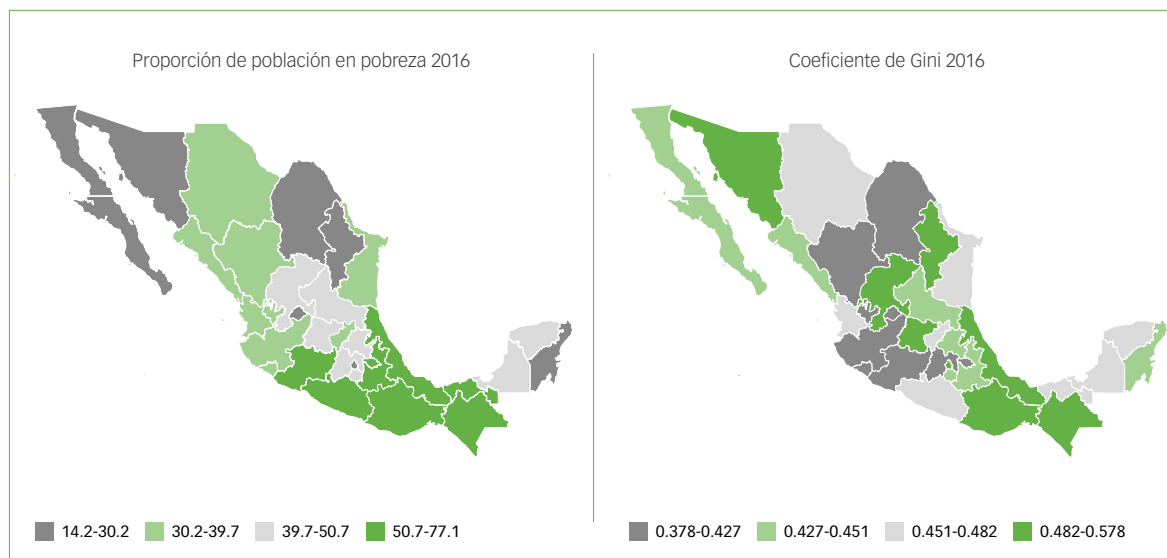
La latente desigualdad económica del país inevitablemente conlleva una marcada desigualdad social, cuya principal expresión es la cantidad considerable de mexicanos que viven en condición de pobreza y pobreza extrema, o que se encuentran en situación de vulnerabilidad. En 2016, 43.6% de la población en el país se encontraba en condición de pobreza, un porcentaje apenas menor que en 2014 (46.2%), pero en niveles parecidos a los de 2008, cuando la proporción fue

de 44.3%. En pobreza extrema vivía 7.6% de los mexicanos en 2016 y, aunque este porcentaje disminuyó entre 2008 y 2016, significa que más de nueve millones de personas viven por debajo de la línea de bienestar mínimo, es decir, sin recursos suficientes para adquirir el mínimo de alimentos que necesitan para subsistir. Además, 26.8% de la población en México se encontraba en condiciones de vulnerabilidad por carencias sociales, y 7%, en vulnerabilidad por ingreso, es decir, en riesgo de entrar en condición de pobreza. De esta forma, sólo una quinta parte de la población nacional fue considerada como no pobre o no vulnerable.

Entre entidades federativas también se observan importantes diferencias en el porcentaje de personas en condición de pobreza: en 2016, ocho entidades tenían porcentajes por debajo de 30% (el más bajo, Nuevo León, con 14.2%), y cuatro entidades por encima de 60% (el más alto, Chiapas, con 77.1%). Los estados del sur del país registraron las proporciones más altas de población en situación de pobreza (además de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz) y, tal como lo muestra la gráfica 1.3, también son de los que presentaron mayor desigualdad en la distribución de los ingresos.¹ Los estados del norte del país, aun con coeficientes de desigualdad altos, en su mayoría registran un porcentaje de población no pobre y no vulnerable por carencias mayor que las entidades del centro y del sur de México. Es decir, en estas entidades la desigualdad económica no está acompañada de un porcentaje alto de pobreza y vulnerabilidad debido a que los ingresos son más altos que en las entidades del sur del país.

Gráfica 1.3

Porcentaje de población en condición de pobreza y pobreza extrema por entidad federativa (2014)



Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2016, INEGI.

¹ Medida por el coeficiente de Gini.

La dinámica de los asentamientos poblacionales

La distribución de la población en el territorio nacional responde a condiciones geográficas, sociales y económicas que han cambiado a lo largo del tiempo y han configurado la dinámica de los asentamientos poblacionales. Quizá la transformación más significativa, en este sentido, ha sido la creciente urbanización del país, que en los últimos cincuenta años reconfiguró la distribución urbano-rural de la población. Así, a inicios de la década de 1950 México era un país predominantemente rural, pues 58.5% de su población vivía en localidades de menos de 2 500 habitantes, y apenas tenía diez ciudades con 100 000 o más habitantes. Cinco décadas más tarde, el país se transformó en uno predominantemente urbano: en 2010, más de 76% de su población vivía en localidades de más de 2 500 habitantes (urbanas), y casi la mitad (47.8%) estaba repartida en 131 localidades de más de 100 000 habitantes.

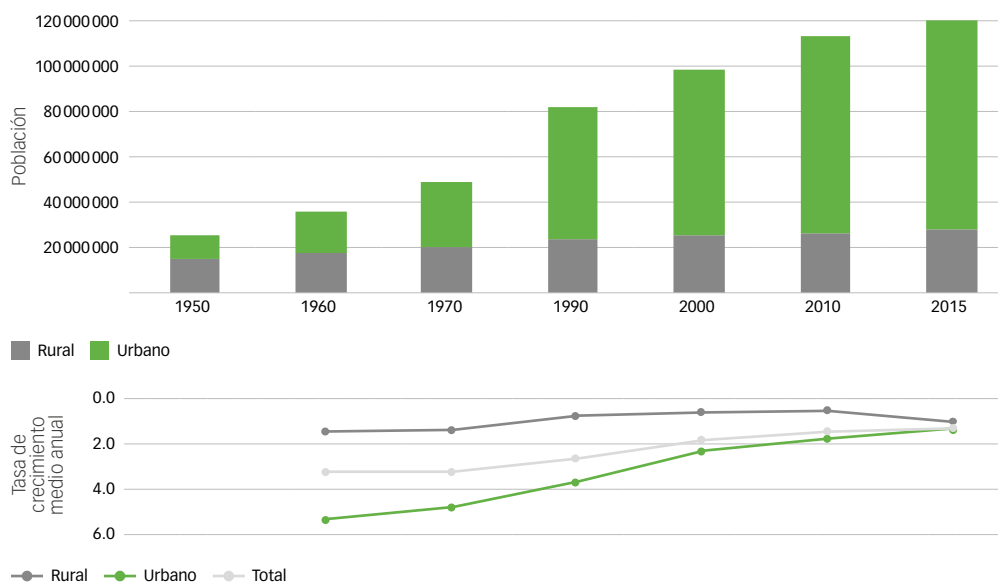
Estos cambios fueron notorios hacia finales de la década de los setenta, con un rápido crecimiento demográfico acompañado de un fuerte incremento en la urbanización. De acuerdo con Aguilar y Graizbord (2001), estos cambios han ocurrido según las diferentes etapas del desarrollo económico del país; entre 1950 y 1970 la expansión económica y el cambio de un sistema de producción más rural basado en actividades primarias a uno más industrializado marcaron una fuerte tendencia a la urbanización del país. La desaceleración económica, caracterizada por episodios de crisis entre 1980 y 1990, coexistió con un decremento en el ritmo del crecimiento de la población que, sin embargo, no frenó la migración hacia las áreas urbanas. A partir de 1990 inició un periodo de crecimiento poblacional menos evidente tanto en las grandes ciudades del país como en los núcleos urbanos más pequeños, pero todavía a un ritmo más rápido que en las localidades rurales. De esta forma, se observa que a lo largo del periodo 1950-2015 la población urbana creció de manera más acelerada que la rural; entre 1950 y 1960 la población rural tuvo una tasa de crecimiento medio anual de 1.5%, mientras que la de la urbana fue de 5.2%. Entre 1970 y 1990 la tasa de crecimiento medio se situó en 2.6% (menos de 1% entre la población rural y 3.6% en la urbana). Entre 2000 y 2010 tanto en las localidades rurales como en las urbanas el crecimiento medio anual de la población se desaceleró (0.5 y 1.7%, respectivamente), y entre 2010 y 2015 el crecimiento en ambos tipos de localidades se situó entre 1.1 y 1.3% anual (gráfica 1.4).

Estos procesos de crecimiento poblacional fueron acompañados por una fuerte concentración de la población en el centro del país y la conformación de una gran cantidad de ciudades de tamaño medio hacia 2010. En 1950, 30% de la población vivía en asentamientos de menos de 500 habitantes; 7%, en localidades de menos de 100 habitantes, y más de un quinto, en localidades de entre 100 y 500 habitantes; otro tercio (27.1%) vivía en localidades urbanas de tamaño medio (entre 2 500 y 99 000 habitantes). En cambio, 14.4% vivía en diez localidades de más de 100 000

habitantes. Para 1990, apenas 12.2% vivía en localidades de menos de 500 habitantes, y el número de localidades de más de 100 000 habitantes se incrementó a 98, en las cuales habitaba más de 44% de la población del país. En 2010 sólo 2.1% de la población vivía en localidades de menos de 100 habitantes, 7.3% en las de menos de 500 habitantes, y casi la mitad (47.8%) en localidades de más de 100 000 habitantes (gráfica 1.5).

Gráfica 1.4

Población total, rural y urbana y su crecimiento medio anual (1950-2015)

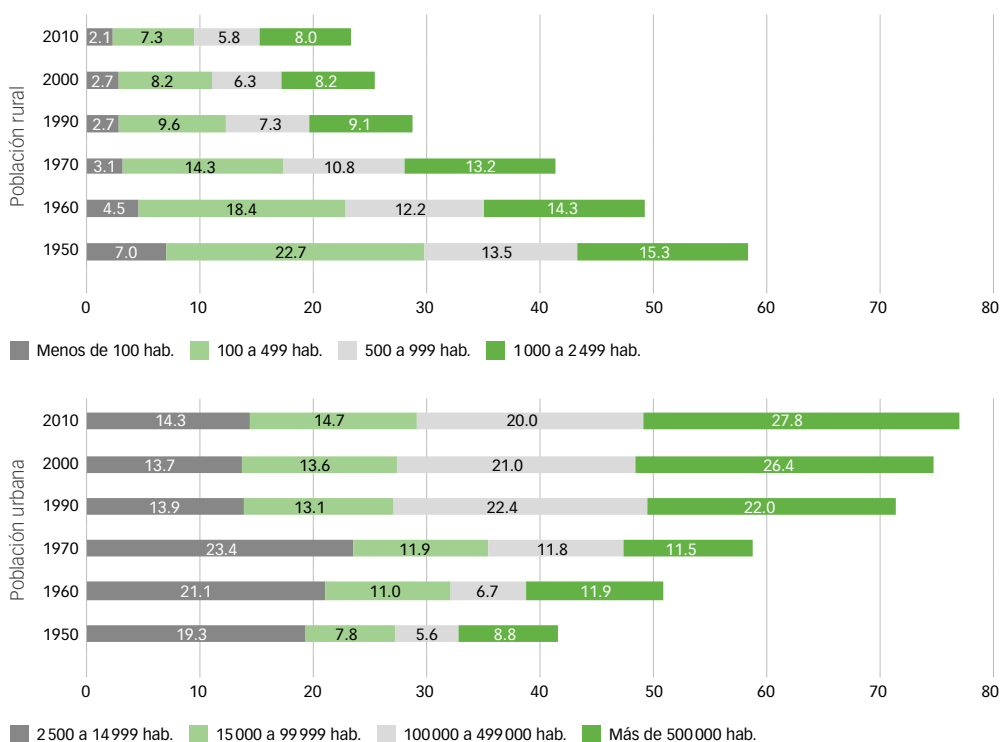


Fuentes: INEE, cálculos con base en los Censos de Población y Vivienda 1950, 1960, 1970, 1990, 2000 y 2010, y en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

El número de localidades urbanas de tamaño medio se multiplicó en los últimos 60 años al pasar de 978 en 1950 a 2 488 en 1990 (tabla 1.2). Veinte años después, en 2010, el número total de estas localidades fue de 3 520, en donde habitaba un tercio de la población del país. Paradójicamente, la proporción de personas que vivía en este tipo de localidades no cambió mucho a lo largo de estas seis décadas, pues fluctúa entre 26 y 32% de la población total; sin embargo, el volumen de la población que vivía en estos asentamientos se cuadruplicó de 8 735 276 a más de 32 millones de personas.

Gráfica 1.5

Distribución de la población rural y urbana por tamaño de localidad (1950-2010)



Fuentes: INEE, cálculos con base en los Censos de Población y Vivienda 1950, 1960, 1970, 1990, 2000 y 2010, INEGI.

Tabla 1.2

Número de localidades por tamaño de la población (1950-2010)

Tamaño de localidad	Año					
	1950	1960	1970	1990	2000	2010
Menos de 100 hab.	n.d.	51 555	55 650	108 307	148 579	139 158
100 a 499 hab.	24 979	27 098	28 055	32 244	33 778	34 253
500 a 999 hab.	4 940	6 156	7 473	8 515	8 698	9 264
1 000 a 2 499 hab.	2 598	3 342	4 232	4 950	5 295	5 921
2 500 a 14 999 hab.	922	1 351	1 988	2 170	2 528	3 021
15 000 a 99 999 hab.	53	93	148	318	399	499
100 000 a 499 999 hab.	9	14	30	77	84	95
Más de 500 000 hab.	1	3	4	21	30	36
Total	33 502*	89 612	97 580	156 602	199 391	192 247

* No incluye localidades de menos de 100 habitantes.

n.d. No disponible.

Fuentes: INEE, cálculos con base en los Censos de Población y Vivienda 1950, 1960, 1970, 1990, 2000 y 2010, INEGI.

Población indígena y diversidad lingüística

Uno de los retos del SEN es la atención de la población indígena, en particular, de los niños y jóvenes, pues implica que se debe asegurar que los servicios educativos en todos los niveles de la educación obligatoria creen un entorno escolar pertinente y que se otorguen en la lengua materna de los estudiantes, además de que deben estar disponibles en las comunidades con alta presencia indígena y en las localidades urbanas donde también existe una importante presencia de esta población.

En esta materia México ha aceptado acuerdos y declaraciones internacionales en favor del respeto a la diversidad lingüística y cultural de su población,² con lo que se compromete a garantizar el derecho de toda persona a recibir una educación y una formación³ de calidad que respete plenamente su identidad cultural, incluyendo el derecho que tiene de recibir educación en su propia lengua, que además está garantizado por la propia Constitución mexicana, la cual “reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad” (art. 2º, fracción A-IV).

Con base en los criterios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI),⁴ se estima que en 2015 en el país vivían poco más de 12 millones de indígenas, es decir, 1 de cada 10 habitantes en la república mexicana es considerado indígena, mientras que, según el criterio de autoadscripción étnica que se utiliza en la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015b), 2 de cada 10 mexicanos se consideran indígenas de acuerdo con su cultura (gráfica 1.6).

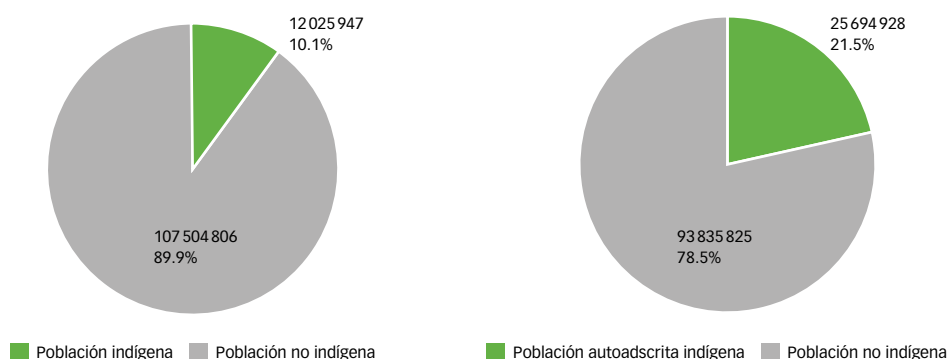
² Por ejemplo, el artículo 5º de la Declaración Universal de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre la Diversidad Cultural garantiza a toda persona el derecho a poder “expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee y en particular en su lengua materna”, y asienta que “toda persona tiene derecho a una educación y una formación de calidad que respeten plenamente su identidad cultural”; asimismo, en la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos, también de la UNESCO, se menciona que la “educación debe contribuir a fomentar la capacidad de autoexpresión lingüística y cultural de la comunidad lingüística del territorio donde es impartida” (art. 23).

³ El artículo 3º constitucional garantiza no sólo el derecho al acceso a la educación, sino también que “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano”. Al respecto, el artículo 7º de la Ley General de Educación (LGE) determina que, además de lo que dicta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el artículo citado, otro de los fines de la educación es “Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plena y responsablemente sus capacidades humanas”.

⁴ La CDI considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge o alguno de los ascendientes —madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)— declaró ser hablante de lengua indígena.

Gráfica 1.6

Población en hogares indígenas y población indígena autoadscrita (2015)



Fuente: INEE, cálculos con base en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) define la autoadscripción indígena como el reconocimiento que hace la población sobre su pertenencia a una etnia con base en sus propias concepciones; es el mecanismo que a nivel internacional se considera ideal para el reconocimiento de las identidades sociales de poblaciones indígenas, afrodescendientes y otras, porque mide el sentido de pertenencia a un grupo étnico. Sin embargo, en términos estadísticos, la medición de la autoadscripción tiene todavía algunas deficiencias: la formulación de la pregunta⁵ puede producir una sobredeclaración por "adhesión de simpatizantes a la causa indígena especialmente si se asocia a reacciones positivas como los referidos a la cultura", como en los casos del cuestionario de los censos y del conteo de población mexicanos (Vázquez y Quezada, 2015, p. 182).

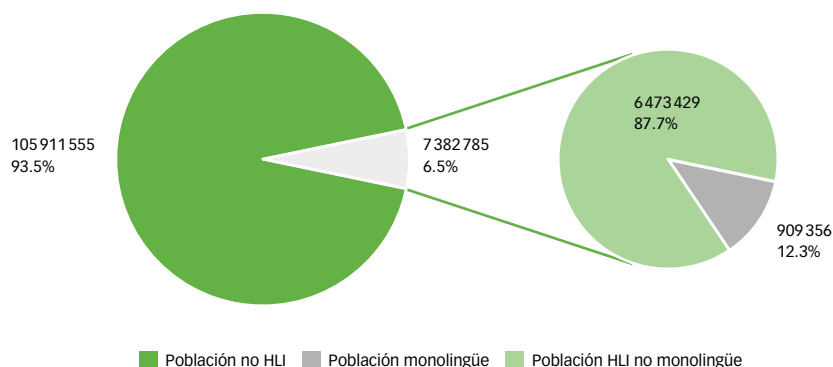
Aun así, en nuestro país más de 25 millones de personas reconocen su identidad indígena, y el Estado, de acuerdo con los convenios internacionales que ha suscrito, debe garantizarles el acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, así como fomentar la interculturalidad y el multilingüismo en los niveles educativos medio y superior.

De la población total de más de 3 años en el país, 6.5% habla una lengua indígena y menos de 1% es exclusivamente hablante de alguna lengua indígena (monolingüe). Por otro lado, del total de la población indígena, más de 60% habla una lengua indígena, lo que significa que más de siete millones de mexicanos hablan una lengua diferente al español. De éstos, casi 88% es bilingüe (utiliza el español junto con su lengua materna) y más de 12% es monolingüe (gráfica 1.7).

⁵ La pregunta sobre autoadscripción en el cuestionario de la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015b) dice: "De acuerdo con su cultura, ¿(NOMBRE) se considera indígena?"

Gráfica 1.7

Población hablante de lengua indígena (HLI) de más de 3 años y población monolingüe (2015)



Fuente: INEE, cálculos con base en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Las cifras anteriores reflejan el carácter multicultural de nuestro país, que el sistema educativo debe considerar para asegurar la atención tanto de la población indígena como de la población HLI, mediante modalidades educativas bilingües e interculturales que suponen, entre otros aspectos, la provisión de maestros que hablen la lengua de los alumnos.

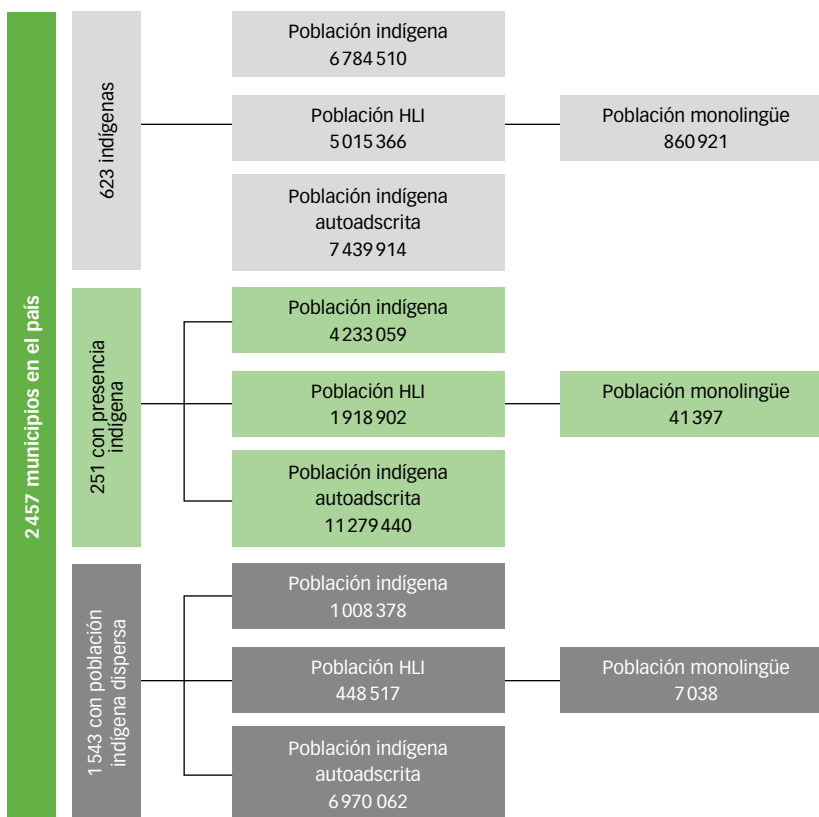
De acuerdo con la CDI, en los 623 municipios considerados como indígenas se concentra 56.4% de la población indígena del país. En ellos reside la mayor parte de la población HLI (67.9%) y también ahí se concentra casi toda la población monolingüe en lengua indígena (94.7%). Por otro lado, la proporción de la población que se autoadscribe como indígena y que vive en estos 623 municipios es cercana a 30%, por lo que el restante 70% de los autoadscritos reside en municipios considerados como no indígenas (gráfica 1.8).

En los municipios con presencia indígena y con población indígena dispersa viven 4 de cada 10 indígenas. En este último tipo de municipio residen 1 008 378 indígenas, de los cuales 44.4% (448 517) es HLI. La mayoría de los indígenas autoadscritos, 7 de cada 10, habita en estos dos tipos de municipios.

La población indígena reside en municipios que se caracterizan por presentar altas carencias sociales y económicas. En 2015, de los municipios clasificados como indígenas por la CDI, 87.5% era de alta y muy alta marginación. Además, 55.5% de la población indígena residía en municipios con estos niveles de marginación, mientras que para los HLI esta proporción ascendió a 66.9%. Los municipios indígenas están aglomerados en regiones específicas del país, en áreas que corresponden a regiones indígenas definidas; en cambio, los municipios con presencia indígena y con población indígena dispersa están distribuidos por todo el territorio nacional (INEE, 2017b).

Gráfica 1.8

Distribución de la población indígena, HLI, monolingüe y autoadscrita indígena por tipo de municipio (2015)



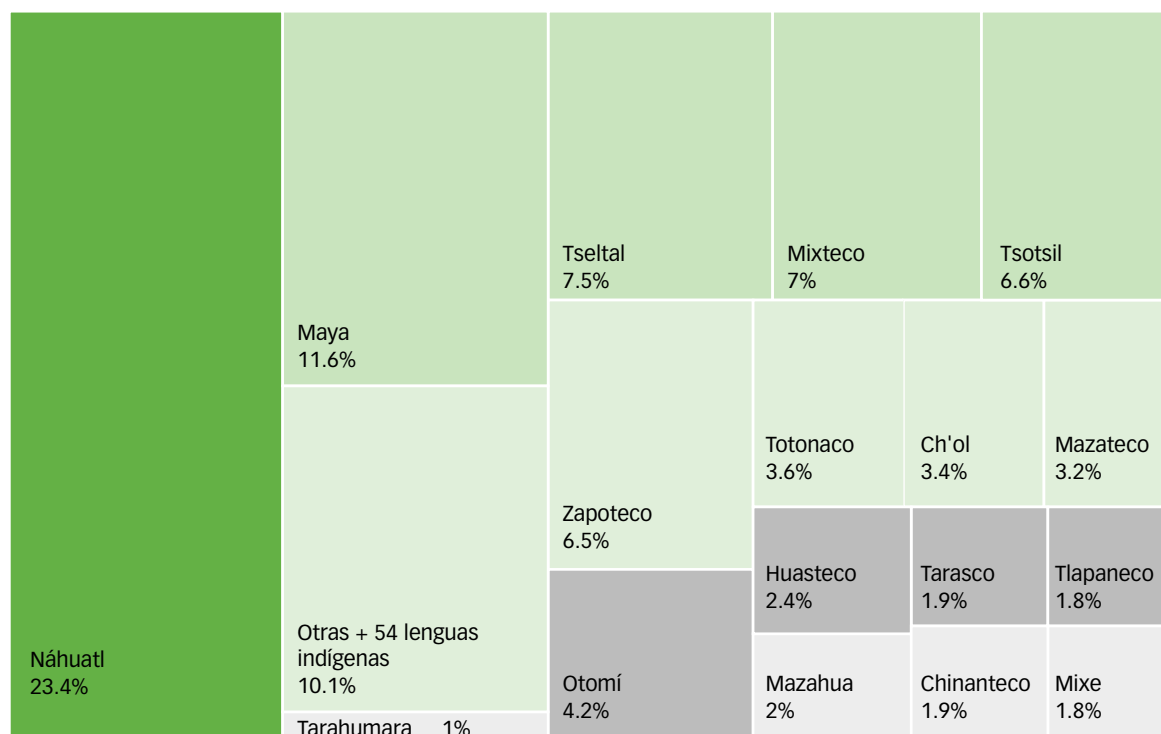
Fuente: INEE, cálculos con base en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

El hecho de que en las áreas rurales resida 55.5% de la población indígena y el resto en las áreas urbanas plantea un desafío al sistema educativo para la adecuada atención de los niños y jóvenes indígenas, y especialmente de los HLI, no sólo porque éstos habitan principalmente en localidades rurales aisladas (76.7%), sino también porque la diversidad de lenguas que se hablan en el territorio nacional es amplia.

Más de la mitad de la población HLI de más de 3 años (56.1%) habla una de las cinco lenguas predominantes en el país: náhuatl (23.4%), maya (11.6%), tseltal (7.5%), mixteco (7%) y tsotsil (6.6%). Habla alguna de las siguientes lenguas con más hablantes en el país, 1 de cada 3 HLI: zapoteco, otomí, totonaco, ch'ol y mazateco, mientras que 10% de esa población habla alguna de las más de 54 lenguas restantes, muchas de las cuales están en peligro de convertirse en lenguas muertas, o bien, cuentan con diversas variedades lingüísticas, lo que complica aún más la provisión de docentes que hablen no sólo la lengua indígena, sino además la variante correspondiente (gráfica 1.9).

Gráfica 1.9

Principales lenguas que habla la población HLI (2015)



Fuente: INEE, cálculos con base en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Aunque se ha cuantificado y descrito a la población indígena según el criterio de la CDI y el de autoadscripción, la identificación de la población indígena a partir de la lengua que habla es la pauta que se utilizará en adelante para caracterizar a la población indígena en edad escolar. Este criterio es útil pues hace referencia al grupo étnico de pertenencia, lo que haría suponer que, dependiendo del volumen de población de determinada lengua —por lo tanto, pertenencia a ese pueblo—, habría una mayor demanda de servicios educativos en esa lengua.

1.2 Volumen, distribución espacial y crecimiento de las poblaciones en edades escolares

La sociedad se beneficia cuando la mayoría de los niños y jóvenes termina la educación obligatoria en el sistema escolarizado de acuerdo con el tiempo previsto por el SEN. Esta es la mejor forma de realizar y hacer efectivo el derecho a la educación, y así evitar el flujo de jóvenes sin EB que alimenta el rezago educativo. Así, la asistencia a tiempo y el avance escolar regular deben representar metas deseables para la sociedad mexicana y el SEN. Por ello es de suma importancia conocer el volumen y la distribución espacial de la población en los grupos de edad idónea

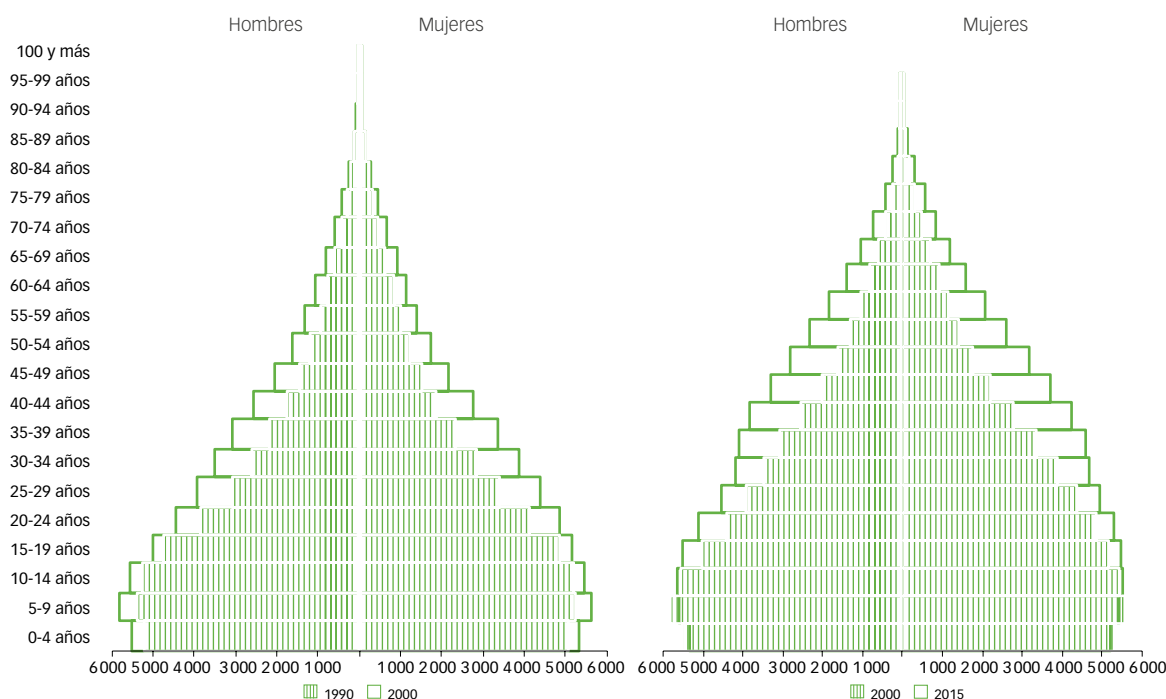
para cursar determinado nivel educativo, es decir, cuántos son y dónde están, para la planeación y la asignación de los recursos y agentes educativos.

Volumen y tasa de crecimiento nacional y por entidad federativa

La transición demográfica, caracterizada por la reducción de la fecundidad y la mortalidad, ha provocado cambios importantes en la estructura de la población mexicana por edad. México pasó de ser un país con altas tasas de fecundidad y con una gran proporción de población joven (de menos de 15 años) a tener una estructura poblacional que muestra una fuerte disminución en la fecundidad, una expansión relativa y absoluta de la población adulta, y un descenso en el peso relativo de la población joven y en edad escolar. Entre 1990 y 2000 el número de niñas y niños menores de 15 años aumentó, pero su peso entre el total de la población disminuyó; entre 2000 y 2015 no sólo se redujo su proporción, sino que hubo una baja en términos absolutos de la población en este rango de edad (gráfica 1.10). Esto da cuenta de un cambio en la estructura etaria de la población mexicana en la que la población de niños y jóvenes ha ido —e irá— paulatinamente en descenso.

Gráfica 1.10

Distribución de la población en México por grupos de edad quinquenales (1990-2000 y 2000-2015 en miles de personas)



Fuentes: INEE, cálculos con base en los Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010, y en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

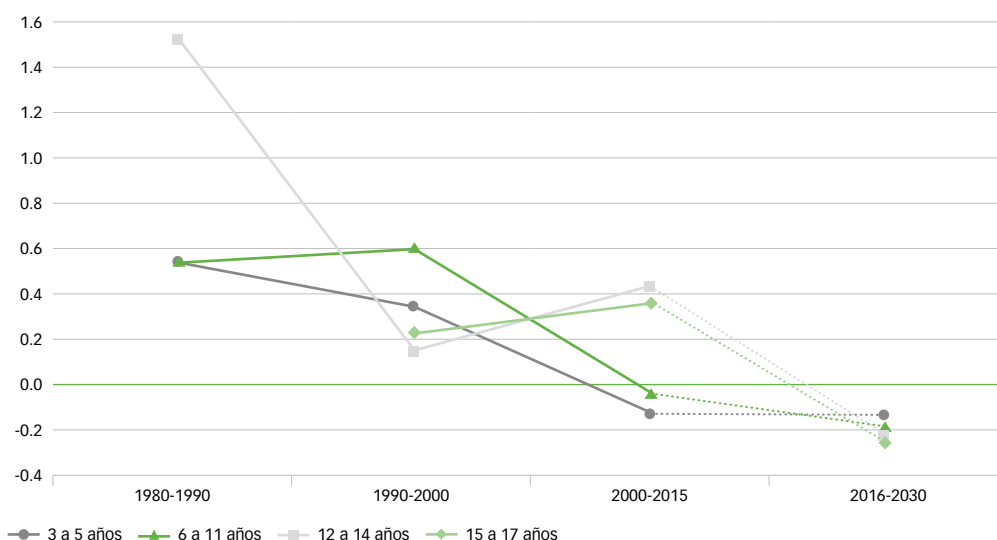
En ese sentido, en 1970 la población en edad escolar de 3 a 14 años representaba 36.3% del total (17 484 544 niños). Hacia 1990 había 25 308 255 niños en este grupo de edad, es decir, 31.1% de toda la población, y en 2000 la proporción disminuyó a 27.1%, equivalente a 26 397 055 niños. Entre 2000 y 2015 este porcentaje descendió aún más, hasta 22.3%, equivalente a 26 601 916 niños. Aunque todavía se apreció un incremento absoluto entre 2000 y 2015 del total de la población entre 3 y 14 años, éste se debió exclusivamente al grupo en edad para asistir a secundaria (12 a 14 años), ya que el número de niños de 3 a 5 y de 6 a 11 años disminuyó en ese periodo. Esto refleja una dinámica de crecimiento de la población en edad escolar que tiende a disminuir en términos absolutos y relativos, y que muy probablemente seguirá descendiendo en los próximos años y décadas.

En lo que respecta a la población en edad idónea para cursar la EMS (entre 15 y 17 años), desde 1990 su peso relativo también ha disminuido; en ese año la proporción de jóvenes en ese rango de edad era de 7.3%, y en 2015, de 5.2%, baja que representó un total de 6 462 851 jóvenes. Sin embargo, en términos absolutos ha presentado un crecimiento promedio anual de 0.4% en el periodo 2000-2015 (por debajo del crecimiento total de la población). De acuerdo con las proyecciones de población (CONAPO, 2015b), el volumen de este grupo de edad comenzó a descender desde 2013 y lo seguirá haciendo en los próximos años al igual que la población en edad para la EB. El volumen de población en este rango de edad, aunado a la todavía creciente población en edad para asistir a secundaria, y que probablemente completará la EB, pone todavía un peso de carácter demográfico sobre la provisión obligatoria de la EMS en el país, que deberá ser tomado en cuenta para la realización de las metas propuestas en relación con su universalización.

La disminución de la proporción de población en edad de asistir a la EB y EMS se transformará en un descenso absoluto que se producirá de forma gradual en los próximos años y provocará cambios en la estructura organizativa de las escuelas de EB. Las tasas de crecimiento de la población en este rango de edad muestran una tendencia a la baja por lo menos desde 1980, tal como se observa en la gráfica 1.11. Los grupos más jóvenes (3 a 5 y 6 a 11 años) tuvieron una tasa negativa de crecimiento desde el periodo 1990-2000; para el caso de los grupos de edad de 12 a 14 años y de 15 a 17 años, entre 2015 y 2016, de acuerdo con las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2015b), también se registraron tasas negativas de crecimiento. De esta forma, es posible que en el próximo censo se refleje un descenso en el número total de niños y jóvenes en edades escolares en relación con la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015b). A largo plazo se prevé un decrecimiento no sólo de los grupos de edad escolar, sino también de toda la población, aunque, como consecuencia de la dinámica demográfica, el descenso en el número de niños y jóvenes será más pronunciado.

Gráfica 1.11

Tasa de crecimiento medio anual de la población en edad de asistir a la EB y obligatoria (1980-2015 y prospectiva 2016-2030)



Fuentes: INEE, cálculos con base en los Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010, en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI y en las Proyecciones de Población en México 2015-2030, CONAPO.

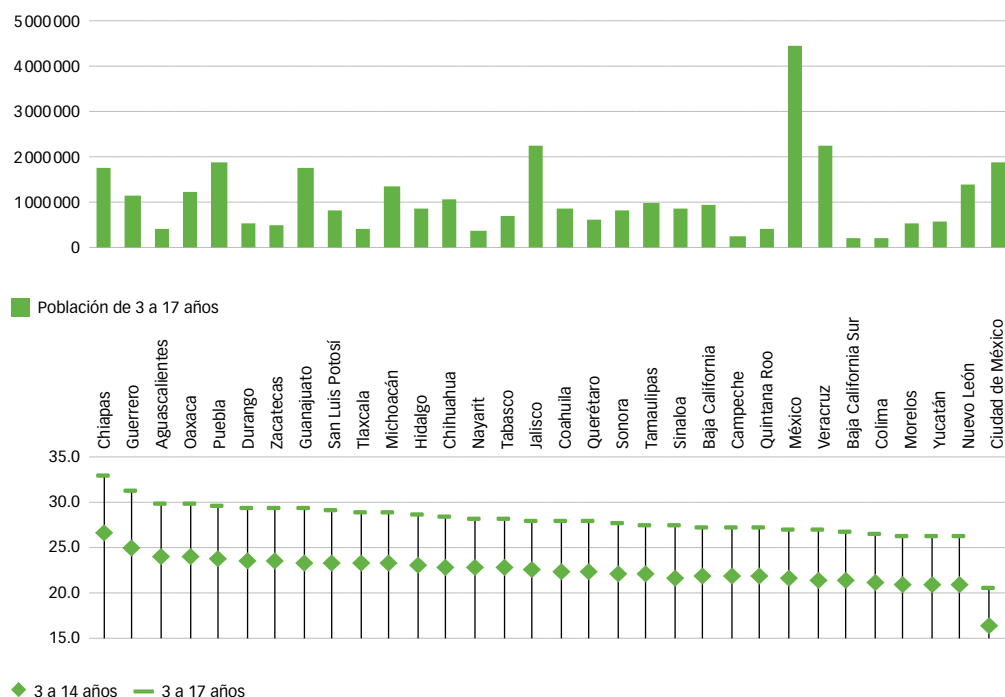
Distribución territorial de la población infantil y juvenil

Entre las entidades federativas el peso y el volumen de la población en edad idónea para la EB y EMS son desiguales, lo cual habla de dinámicas de población y de retos diferentes que deben enfrentar los estados en términos demográficos. Las entidades del sur (Chiapas, 33%; Guerrero, 31%, y Oaxaca, 30%), junto con Aguascalientes y Puebla (30% cada una), tienen los mayores porcentajes de población en edad escolar del país con respecto al total de su población. Por volumen total, México tiene el mayor número de niños y jóvenes de entre 3 y 17 años (4 368 809), seguido de Veracruz, Jalisco y la Ciudad de México. En esta última, la proporción de población en este rango de edad es sensiblemente menor que en el resto de la república (16.4% de 3 a 14 años y 4.2% de 15 a 17 años), pues sólo 2 de cada 10 habitantes están en edad de asistir a la educación obligatoria, en comparación con la media nacional, que es de 3 de cada 10 habitantes (gráfica 1.12).

La población en edad escolar ha evolucionado diferente entre las localidades urbanas y rurales. Igual que en la población total, en las localidades urbanas el peso de la población en edad escolar ha caído desde 1990, aunque todavía no decrece en términos absolutos. Éste empezó a disminuir antes que en la población rural y representó alrededor de 21% del total en 2015, siete puntos porcentuales menos que en 1990.

Gráfica 1.12

Población y porcentaje de población en edad para cursar la EB (3 a 14 años) y obligatoria (3 a 17 años) por entidad federativa (2015)



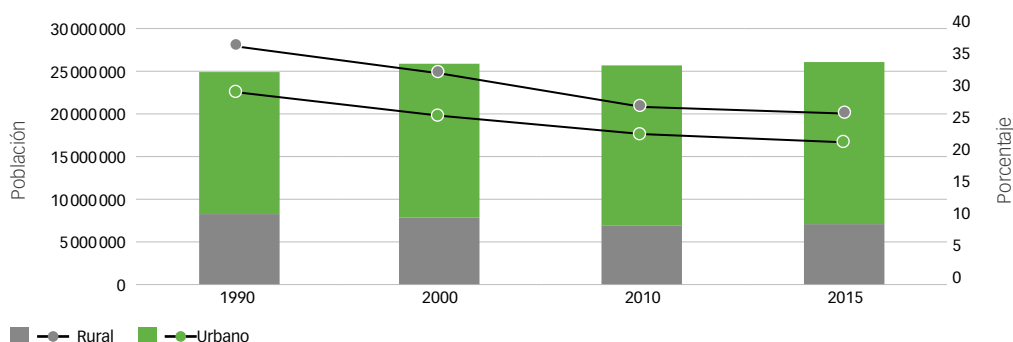
Fuente: INEE, cálculos con base en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

En cambio, entre las localidades rurales (menores a 2500 habitantes) el crecimiento de la población en edad para asistir a la EB y obligatoria ha sido negativo y el peso de éste ha caído de forma más pronunciada desde 1990. Aun así, en 2015, 1 de 4 pobladores en localidades rurales estaba en edad de asistir a preescolar, primaria o secundaria, y su volumen era de poco más de siete millones de niños. En la población urbana el peso de este grupo de edad en 2015 era de 21.2%, que representa poco más de 20 millones de niños y jóvenes (gráfica 1.13).

En cuanto a la distribución de la población en edad escolar por tamaño de localidad, en 2015, 4 de cada 10 niños y jóvenes de entre 3 y 17 años vivían en localidades urbanas mayores a 100000 habitantes; 16%, en localidades urbanas de tamaño mediano (entre 15000 y 99000 habitantes); otro 16%, en localidades semiurbanas (de entre 2500 y 15000 habitantes), y 27%, en localidades rurales. De esta forma, casi 7 de cada 10 niños y jóvenes habitaban en localidades del ámbito urbano (en cualquiera de sus tamaños) y 3 de cada 10 en el ámbito rural, en donde, como se verá más adelante, existe población en localidades muy pequeñas (de menos de 100 habitantes), para la cual no se tiene una política de atención escolar específica (tabla 1.3).

Gráfica 1.13

Población y porcentaje de población urbana y rural en edades para cursar la EB (1990-2015)



Fuente: INEE, cálculos con base en los Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010, y en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Tabla 1.3

Población y porcentaje de población urbana y rural por grupo de edad (1900-2010)

Grupo de edad		Año							
		1990		2000		2010		2015	
		Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
3 a 5 años	Total	6 472 877	8.0	6 696 125	6.9	6 512 242	5.8	6 563 407	5.5
	Rural	2 192 688	9.4	1 965 913	8.0	1 683 218	6.5	1 756 601	6.4
	Urbano	4 280 189	8.2	4 730 212	7.0	4 829 024	5.9	4 806 806	5.2
6 a 11 años	Total	12 532 407	15.4	13 308 515	13.7	13 273 300	11.8	13 224 826	11.1
	Rural	4 199 340	18.0	3 997 148	16.2	3 504 309	13.5	3 494 321	12.7
	Urbano	8 333 067	15.9	9 311 367	14.0	9 768 991	12.0	9 730 505	10.6
12 a 14 años	Total	6 302 971	7.8	6 392 415	6.6	6 479 835	5.8	6 813 683	5.7
	Rural	2 029 328	8.7	1 940 299	7.8	1 747 816	6.7	1 796 304	6.5
	Urbano	4 273 643	7.9	4 452 116	6.8	4 732 019	5.9	5 017 379	5.5
15 a 17 años	Total	5 993 928	7.4	6 123 804	6.3	6 686 372	6.0	6 462 851	5.4
	Rural	1 685 677	7.2	1 660 098	6.7	1 752 770	6.7	1 648 812	6.0
	Urbano	4 308 251	7.3	4 463 706	6.1	4 933 602	5.7	4 814 039	5.2
18 a 24 años	Total	11 499 638	14.2	12 939 465	13.3	14 154 591	12.6	14 975 262	12.5
	Rural	2 893 603	12.4	2 995 051	12.2	3 171 976	12.2	3 345 825	12.2
	Urbano	8 606 035	13.9	9 944 414	13.1	10 982 615	12.7	11 629 437	12.6

Fuentes: INEE, cálculos con base en los Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010, y en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Población hablante de lengua indígena en edad escolar

La educación provista por el Estado a los niños, niñas y adolescentes indígenas tiene como marco legal el compromiso constitucional de respetar y proteger la composición multicultural de la nación y los derechos de los pueblos indígenas, incluido el derecho a la educación. Éste es un gran reto impuesto al SEN, pues debe desarrollar y brindar atención pertinente a esta población, empezando por garantizar la comunicación oral de los docentes con sus estudiantes HLI, especialmente con aquellos que son monolingües. Esto es especialmente relevante tomando en

cuenta que no todos los alumnos HLI asisten a escuelas de servicio indígena, y que alrededor de 12% de éstas no cuenta con docentes que hablen al menos una lengua materna de la comunidad en la que se encuentran ubicadas (INEE, 2017b).

En 2015 la población indígena de 3 a 17 años sumó cerca de 3.9 millones (11.7% del total nacional de este grupo de edad), mientras que la población HLI de estas edades ascendió a 1.8 millones, equivalentes a casi la mitad de la población indígena. Esto quiere decir que 5.7% del total de la población en edad escolar habla alguna lengua indígena.

Al igual que la población escolar en comunidades rurales, el porcentaje de niños y jóvenes HLI en edad para asistir a la escuela ha disminuido ligeramente desde 1990; en ese año 7% de los niños entre 6 y 11 años hablaba alguna lengua indígena, 25 años después este porcentaje disminuyó más de un punto porcentual. Esta reducción en términos porcentuales se presenta en todos los grupos de edad escolar considerados (3 a 5, 12 a 14 y 15 a 17 años), y es concordante con la disminución proporcional de la población total HLI en cada uno de los ejercicios censales desde 1990 (tabla 1.4).

Esto no significa que la obligación del SEN de proveer educación de calidad pertinente para la población indígena vaya a disminuir en los próximos años; el sistema educativo debe seguir garantizando el derecho a la educación en la propia lengua de los estudiantes y mantener los principios rectores en las políticas dirigidas a las comunidades indígenas, como la interculturalidad y el respeto a la diversidad, las costumbres, las tradiciones y los saberes, así como el reconocimiento a la autoadscripción. Al mismo tiempo debe asumir responsabilidades para el resguardo y la garantía de los derechos relacionados con la calidad de la educación que recibe la niñez indígena tomando en cuenta, por ejemplo, que más de 80% de los alumnos en primarias indígenas no logra obtener los conocimientos indispensables en Lenguaje y Comunicación o Matemáticas.⁶

Más de la mitad de la población indígena en edad escolar se concentra en localidades rurales de menos de 2 500 habitantes (55.4%), y otro quinto habita en localidades semiurbanas de 2 500 a 15 000 habitantes. Por otro lado, la concentración de población HLI en edad escolar en localidades rurales es mayor: 76.7% de los niños y jóvenes de entre 3 y 17 años vive en este tipo de localidades, mientras que 17.4%, en localidades semiurbanas.

⁶ De acuerdo con los resultados del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) 2015, 80% de los alumnos de las primarias indígenas se ubicó en el nivel de logro insuficiente en Lenguaje y Comunicación; para el caso de Matemáticas, la proporción de alumnos en ese mismo nivel de logro fue de 83.3%. El logro insuficiente de los aprendizajes clave del currículo significa que los alumnos presentan carencias fundamentales que dificultarán el aprendizaje futuro en estas asignaturas.

Tabla 1.4

Población y porcentaje de población HLI en edades escolares e idóneas para cursar educación obligatoria y superior (1990-2015)

Año	3 a 5 años		6 a 11 años		12 a 14 años		15 a 17 años		18 a 24 años	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
2015	321 853	4.9	762 459	5.8	420 895	6.2	387 813	6.0	887 138	5.9
2010	332 815	5.1	785 541	5.9	415 778	6.4	417 784	6.2	861 092	6.1
2000	n.d.		870 386	6.5	438 622	6.9	396 222	6.5	836 380	6.5
1990	n.d.		877 300	7.0	414 150	6.5	355 840	5.9	734 570	6.4

n.d. No disponible.

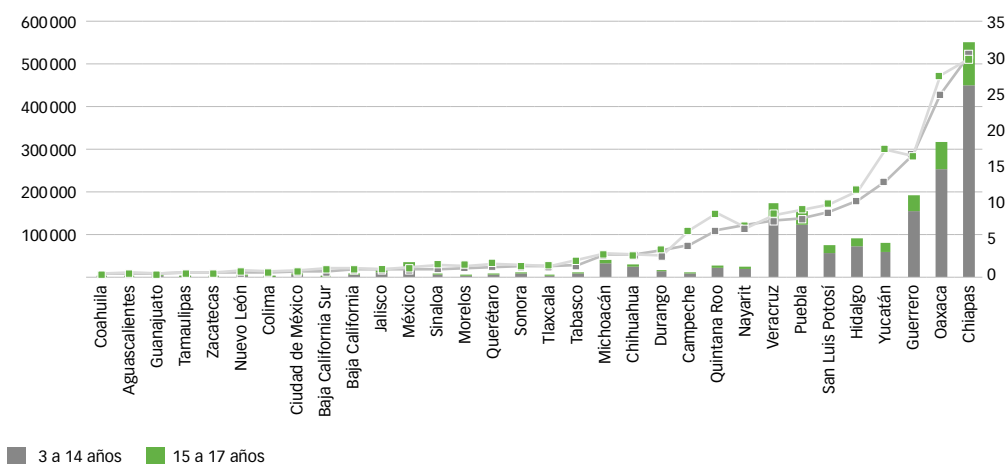
Fuentes: INEE, cálculos con base en los Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010, y en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

A pesar de que la población indígena y HLI se concentra principalmente en las localidades rurales, existe una importante cantidad de niños y jóvenes indígenas de 3 a 17 años en las áreas predominantemente urbanas (localidades de más de 15 000 habitantes o más). En 2015, en las localidades de más de 100 000 habitantes, vivía 15.5% de los niños y jóvenes indígenas y 2.8% de los HLI. En las localidades urbanas de entre 15 000 y 100 000 habitantes estas proporciones fueron de 8.9 y 3.1%, respectivamente.⁷ Sin embargo, la mayor disponibilidad de servicios e infraestructura pública en estas áreas no se ha traducido en mayores oportunidades para el acceso de los niños y jóvenes indígenas a las escuelas.

Por otro lado, en las localidades rurales de menos de 2 500 habitantes se concentra 76.7% de los niños y jóvenes HLI en edad escolar (1 381 966 en total), y en las localidades semiurbanas de entre 2 500 y 15 000 habitantes, otro 17.4% (312 949 niños y jóvenes).

Gráfica 1.14

Población y porcentaje de población HLI en edades idóneas para cursar los distintos niveles de EB y obligatoria por entidad federativa (2015)



Fuente: INEE, cálculos con base en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

⁷ Los datos corresponden a 2014.

Las entidades federativas que concentran la mayor cantidad de población HLI en edad escolar son las del sur de México: Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Puebla. En conjunto estos cinco estados reúnen a más de 73% del total de hablantes de entre 3 y 17 años. En términos relativos, 32% de la población de entre 3 y 17 años en Chiapas es HLI; en Oaxaca, 26.9%; en Guerrero, 17.4%; en Puebla, 8.4%, y en Veracruz, 7.9% (gráfica 1.14). Yucatán, Hidalgo y San Luis Potosí también tienen un alto porcentaje de población HLI en este rango de edad (14.5, 11 y 9.3%, respectivamente). Es decir, gran parte de la población que los sistemas educativos de estos estados deben atender habla una lengua indígena; por lo tanto, tienen la tarea de proveerla de educación pertinente en su lengua y de eliminar las barreras que limitan tanto su asistencia a las escuelas como su trayectoria regular. Sin embargo, son precisamente estas entidades las que tienen un entorno socioeconómico más desfavorable.

1.3 Poblaciones en condiciones de vulnerabilidad para ejercer su derecho a una educación de calidad

La diversidad sociocultural de la población mexicana implica condiciones diferenciadas entre ciertos grupos sociales y étnicos para los cuales el acceso al SEN ha sido históricamente difícil y, en consecuencia, se han quedado al margen de las oportunidades de escolarización. Ante ello, la universalización de la EB y obligatoria debe ir acompañada de estrategias y acciones que consideren y busquen disminuir la desigualdad social, pues de otra manera sólo se logrará reproducirla.

El Estado y la sociedad mexicana tienen el compromiso de garantizar el cumplimiento del derecho a la EB de todas las niñas, niños y jóvenes sin distinción de su condición étnica y socioeconómica, lugar de residencia, sexo, u otras características. De esta forma, la garantía del ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad en una realidad tan diversa como la nuestra requiere la participación por igual de todas las niñas, niños y jóvenes en edad de asistir a la escuela, y sus familias y comunidades, a fin de diseñar modelos educativos incluyentes y pertinentes que hagan posible que el mayor número de estudiantes alcance los objetivos de los aprendizajes.

Así, los siguientes subapartados ofrecen una caracterización de la población que, por sus particularidades sociodemográficas, puede considerarse en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, las cuales repercuten de manera directa en la oportunidad de ejercer plenamente su derecho a la educación, ya sea porque el Estado no ha podido garantizar la provisión extensiva de los servicios educativos de nivel obligatorio a toda la población en el territorio nacional, o porque sus propias condiciones de vulnerabilidad no les permiten asistir a la escuela.

Poblaciones escolares en localidades y asentamientos pequeños

De acuerdo con el último censo de población de 2010, en México existían 192 247 localidades en todo el país, de las cuales 98% se consideraban rurales (188 596 localidades). Éstas se distribuían de la siguiente manera: 74% tenía menos de 100 habitantes, 18% registraba entre 100 y 500 habitantes, 5% contaba con un rango de 500 a 1 000 habitantes, y 3% tenía entre 1 000 y 2 500 habitantes. En este tipo de localidades rurales vivían 8 688 113 niños y jóvenes de entre 3 y 17 años, cifra ligeramente inferior a la que se reporta en la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015b), que fue de 8 696 038 personas.

Debido a que el ejercicio muestral de la Encuesta Intercensal 2015 no permite desagregar a los habitantes del país por tamaños de localidad menores a 2 500 habitantes (tabla 1.5), se han tomado las cifras de 2010 como una descripción de la distribución de la población en edad escolar en asentamientos y localidades pequeñas para las cuales no hay políticas específicas de provisión de servicios educativos.

Tabla 1.5

Población y porcentaje de población en edades para cursar la EB, la obligatoria y la superior según tamaño de localidades, urbanas y rurales (2015)

Tamaño de localidad	Población total	Población de 3 a 5 años	Población de 6 a 11 años	Población de 12 a 14 años	Población de 15 a 17 años	Población de 18 a 24 años
Menos de 2 499 hab.	27 486 214	1 756 601	3 494 321	1 796 304	1 648 812	3 345 825
De 2 500 a 14 999 hab.	17 827 660	1 071 712	2 124 511	1 088 270	1 007 649	2 225 120
De 15 mil a 99 999 hab.	17 995 822	1 021 963	2 050 001	1 038 947	991 334	2 264 532
Más de 100 000 hab.	56 221 057	2 713 131	5 555 993	2 890 162	2 815 056	7 139 785
Nacional	119 530 753	6 563 407	13 224 826	6 813 683	6 462 851	14 975 262
Menos de 2 499 hab.	100.0	6.4	12.7	6.5	6.0	12.2
De 2 500 a 14 999 hab.	100.0	6.0	11.9	6.1	5.7	12.5
De 15 000 a 99 999 hab.	100.0	5.7	11.4	5.8	5.5	12.6
Más de 100 000 hab.	100.0	4.8	9.9	5.1	5.0	12.7
Nacional	100.0	5.5	11.1	5.7	5.4	12.5

Fuente: INEE, cálculos con base en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

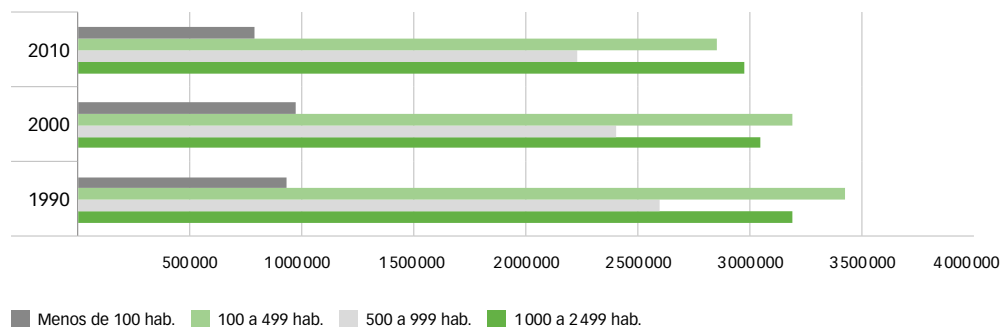
De la gráfica 1.15 se desprende que entre 1990 y 2010 la población infantil y juvenil en edad escolar ha disminuido, tanto en términos absolutos como relativos, en las localidades rurales, específicamente en aquellas de menos de 100 habitantes y de entre 100 y 500 habitantes. En cambio, la población en edad escolar se mantuvo más o menos constante en las localidades donde vivían entre mil y 2 500 personas.

En 139 158 localidades de menos de 100 habitantes había 784 866 niños y jóvenes en edad escolar en 2010, mientras que en 34 253 localidades de entre 100 y 500 habitantes la cifra era de 2 839 699 personas con esta misma característica. Esto implica un número muy reducido de

niños y jóvenes en estas localidades, que a la vez se hallan dispersas a lo largo y a lo ancho del territorio nacional —muchas de ellas aisladas geográficamente—, situación que dificulta no sólo la provisión pública de servicios educativos regulares en ellas, sino también su calidad.

Gráfica 1.15

Población en edades para cursar la EB en tamaños de localidades seleccionadas, urbanas y rurales (1990-2010)



Fuentes: INEE, cálculos con base en los Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010, INEGI.

La situación más extrema de dispersión se aprecia en las localidades de menos de 100 habitantes y aún más en aquellos asentamientos que cuentan con sólo una o dos viviendas. Como se aprecia en la tabla 1.6, en este tipo de localidades y asentamientos vivía 2.3% del total de la población en edad escolar. Si se toman en cuenta el total de niños y jóvenes y el número de localidades de este tamaño, puede obtenerse una razón promedio de casi 3 niños por cada 2 localidades. Es decir, la dispersión geográfica de estas localidades aunada a la reducida población en edad escolar en cada una de ellas dificulta la provisión de servicios escolares. Cabe señalar que no existe una disposición oficial para la atención específica de los niños y jóvenes en estas pequeñas localidades y asentamientos; en otras palabras, no hay una política educativa específica para atender aproximadamente a un cuarto de millón de niños y jóvenes en edad escolar. En cambio, sí la hay para aquellos que residen en localidades de más de dos viviendas y con más de 100 habitantes.

Tabla 1.6

Población en edades para cursar la EB, la obligatoria y la superior en localidades con 1 y 2 viviendas y de menos de 100 habitantes (2010)

	3 a 5 años		6 a 11 años		12 a 14 años		15 a 17 años		18 a 24 años	
	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
1 y 2 viviendas	22 992	0.4	45 263	0.4	24 297	0.4	24 576	0.3	52 844	0.4
Menos de 100 hab.	132 061	2.0	268 920	2.0	133 817	2.0	132 940	2.0	240 307	1.7
Total	155 053	2.4	314 183	2.4	158 114	2.4	157 516	2.3	293 151	2.1

Fuente: INEE, cálculos con base en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

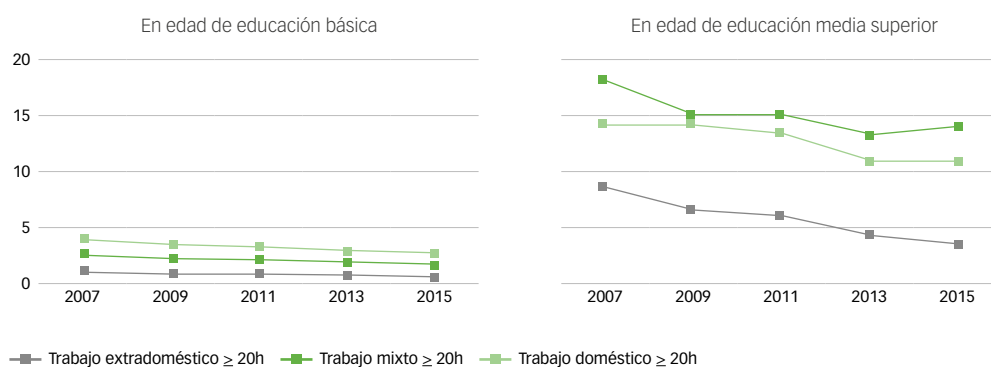
Niños y jóvenes que trabajan

Los niños que trabajan jornadas extensas (20 horas o más por semana) constituyen una de las poblaciones que se encuentran en mayor riesgo de no completar su escolarización obligatoria. Si bien el número y la proporción de niños que trabajan han disminuido en los últimos años, su asistencia a la escuela es sensiblemente menor que la de otros grupos vulnerables.

Los niños que realizan actividades laborales extensas y asisten a la escuela tienen menor oportunidad de asignar tiempo y dedicación a su escolarización, en comparación con sus pares que no trabajan o lo hacen por pocas horas. En 2015, de acuerdo con información derivada del Módulo de Trabajo Infantil de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI (2015a), se estimó que un total de 2719985 niños y jóvenes de 6 a 17 años realizaban actividades domésticas, extradomésticas, o ambas, que les demandaban 20 o más horas a la semana.

Gráfica 1.16

Porcentaje de población en edad idónea para la EB y la EMS según condición de actividad (2007, 2009, 2011, 2013 y 2015)



Fuentes: INEE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Módulo de Trabajo Infantil 2007-2015, INEGI.

Esto significa que, aproximadamente, una décima parte de los niños en edad escolar realiza trabajo dentro y fuera de casa, lo cual pone en riesgo u obstaculiza su asistencia a la escuela. La proporción de quienes trabajan 20 horas o más por semana fue ligeramente mayor entre las mujeres (10.9%) que entre los hombres (9.1%); por un lado, ellas dedican más horas al trabajo doméstico, mientras que ellos en mayor medida trabajan fuera de casa. Así, existe una especialización de las actividades de niños y niñas que guarda una estrecha relación con estereotipos ligados a los roles que cada grupo supuestamente debiera cumplir en la sociedad: los niños, mayormente dedicados al trabajo extradoméstico, mientras que las niñas, a las labores domésticas. Aparentemente, la relación trabajo-asistencia escolar es menos conflictiva para las mujeres que para los hombres, si se considera que las labores domésticas pueden realizarse en un horario más flexible, mientras que las actividades extradomésticas implican tiempos adicionales de traslado.

El análisis más detallado por grupos de edad en la gráfica 1.16 muestra que el trabajo extenso a partir de los 15 años —que por ley ya no se considera trabajo infantil— está mucho más presente, situación que dificulta seriamente la trayectoria escolar de los jóvenes y puede ser un obstáculo para la culminación de la educación obligatoria. En 2015 casi 4% de los jóvenes en edad de asistir a la EMS tenía un empleo fuera de casa de más de 20 horas semanales, otro 14% llevaba a cabo actividades dentro y fuera de casa en un lapso similar, y 11% realizaba trabajo doméstico extensivo. En total, casi un tercio de los jóvenes que estaba en el rango de edad para cursar el último nivel de la educación obligatoria dedicaba gran parte de su tiempo al trabajo doméstico o extradoméstico.

El trabajo infantil y juvenil ha disminuido desde 2007, en especial, el trabajo extenso extradoméstico entre aquellos en edad para asistir a la EMS, pues pasó de 8.3 a 3.8% en ocho años. El trabajo doméstico mayor a 20 horas semanales en este rango de edad ha disminuido en menor medida, ya que este tipo de actividades que realizan los jóvenes (en especial las mujeres) sigue siendo uno de los mecanismos de sobrevivencia económica de muchos de los hogares del país.

La gran cantidad de niños que trabajan extensamente es un indicativo de la necesidad que tienen las familias mexicanas de involucrarlos en el sostenimiento de los hogares. La universalización del acceso y la permanencia sin duda requiere de la generación de estrategias intersectoriales que permitan atender de manera integral a estas poblaciones.

Población en condición de discapacidad

De acuerdo con la UNESCO (2003), en el mundo, y particularmente en México, las personas con discapacidad regularmente ven limitado su acceso a la educación por diversos factores: porque la provisión de servicios educativos no es pertinente, porque están limitados físicamente debido a que su entorno no facilita el acceso y el transporte a las escuelas, o por factores de discriminación.

Si se considera que el artículo 3° constitucional menciona que todo individuo tiene derecho a recibir educación (CPEUM, 2017a), es necesario visibilizar también a la población infantil y juvenil con alguna discapacidad y reconocer los obstáculos que enfrenta para lograr cursar y concluir su escolarización obligatoria.

En ese sentido, el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018 (PNDIPD, 2014) aborda en su objetivo 4 la necesidad de “Fortalecer la participación de las personas con discapacidad en la educación inclusiva y especial”, y propone una estrategia que busca “Impulsar políticas educativas inclusivas para favorecer el acceso,

permanencia y conclusión de las personas con discapacidad en todos los tipos, modalidades y niveles” educativos.

Cabe mencionar que el Estado mexicano debe tener claro que la inclusión va más allá de la integración, es decir, de la admisión de las personas con discapacidad en cualquiera de los dos servicios de educación especial que ofrece.⁸ La inclusión es lograr que todos los niños, niñas y jóvenes participen juntos de una educación de calidad para su desarrollo integral. Por lo tanto, el acceso no es una acción suficiente que pueda considerarse como inclusión (REDIM, 2014).

Para calcular el número de personas en edad escolar con discapacidad en México, se utilizó el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH.⁹ De esta forma, se consideró como población con discapacidad a aquella que tiene alguna dificultad para: 1) caminar, moverse, subir o bajar; 2) ver, aun usando lentes; 3) hablar, comunicarse o conversar; 4) oír, aun usando aparato auditivo; 5) vestirse, bañarse o comer; 6) poner atención o aprender cosas sencillas, y 7) tener alguna limitación mental. En contraste, la población sin discapacidad es aquella que no tiene dificultad física o mental alguna.

 **Tabla 1.7**

Población y porcentaje de población con alguna discapacidad (2010-2014)

Condición de discapacidad	2010	2012	2014
% con discapacidad	5.1	5.9	6.4
Población con discapacidad (en miles)	5 788	6 926	7 659

Fuentes: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2008-2014, INEGI, e Índice Nacional de Precios al consumidor, Base agosto de 2016, INEGI.

Según los criterios descritos anteriormente, en 2014, 6.4% de la población mexicana estaba en condición de discapacidad (tabla 1.7). Este porcentaje es ligeramente superior a los que se registraron en 2010 y 2012, quizá como resultado de un proceso de mejora en la identificación y la captación de información sobre discapacidad en el marco de la ENIGH. En total, más de siete millones de personas vivían con alguna discapacidad, casi dos millones más que aquellas de las que se tenía conocimiento en 2010.

De la población con alguna discapacidad, el porcentaje de aquella en edad para asistir a la escuela es menor que el de la población general; en 2016 la proporción fue de 2.5% del total de niños y jóvenes de entre 3 y 17 años, la cual se ha incrementado desde 2012 (1.8%) (gráfica 1.17).

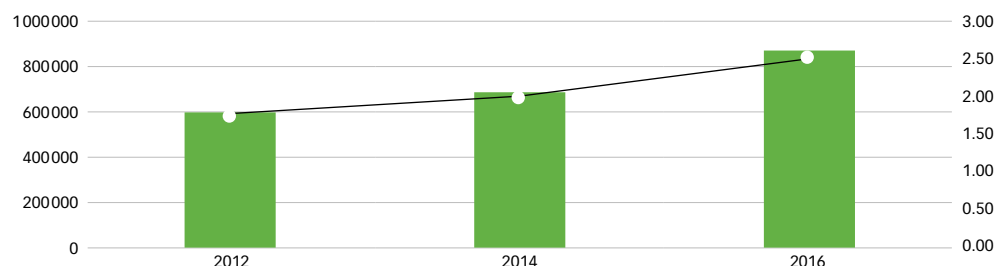
⁸ Centros de Atención Múltiple (CAM) y Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER).

⁹ INEGI construye esta batería con base en la metodología propuesta por el Grupo de Washington, utilizada en la mayoría de los países para sus estadísticas. Esta metodología es más amplia, porque mide funcionalidad y niveles o grados de discapacidad. Con la ENIGH sólo se reporta si la persona tiene o no alguna discapacidad (la acepción corta de discapacidad).

Es posible que el porcentaje de la población joven con discapacidad sea menor debido a que dicha condición muchas veces es consecuencia de un accidente o enfermedad grave en la edad adulta; por lo tanto, el número de personas con alguna discapacidad es mayor entre la población adulta que entre los niños y jóvenes, en cuyo caso la condición de discapacidad suele ser principalmente de tipo congénito.

Gráfica 1.17

Población y porcentaje de población en edad escolar con alguna discapacidad (2010-2014)



Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2010-2014, INEGI.

En total, en 2016 la población en edad para asistir a la EB u obligatoria con alguna discapacidad física o motora fue de 867 945 personas, un número considerable de niños y jóvenes para los que el sistema educativo debe desplegar estrategias que consideren sus necesidades a fin de disminuir las barreras que impiden tanto su acceso a la educación obligatoria como su permanencia en ella.

Jóvenes que no estudian ni trabajan

Se ha instalado la idea de que en nuestro país existe una gran cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan; los cálculos ampliamente difundidos arrojan más de 6 millones en 2015. Esta cifra se deriva de la adopción de una perspectiva conceptual sobre lo que significa "trabajo", que no considera como actividades económicas las que realizan los miembros de los hogares para garantizar su reproducción; supone además, que no existe otra actividad, fuera de trabajar o estudiar, que valga la pena considerarse y que pueda entrar en la esfera de las posibilidades deseadas de un joven (Negrete y Leyva, 2013). Frente a este panorama, parece fundamental hacer hincapié en que la población llamada nini constituye un universo compuesto por jóvenes hombres y mujeres con distintas realidades, y que si bien muchos de ellos no están insertos formalmente en el mercado laboral, ni matriculados en la escuela, contribuyen a la sociedad por medio del trabajo no remunerado informal y doméstico.

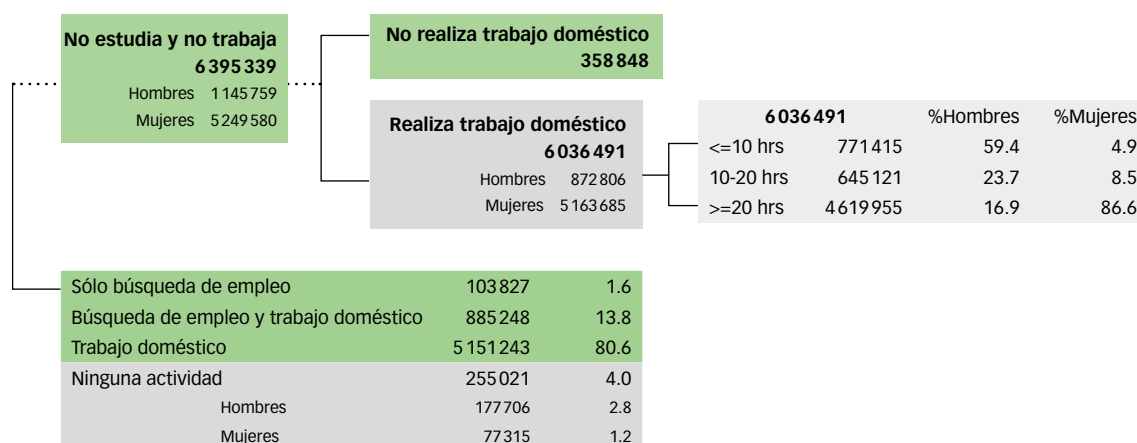
El INEE se ha dado a la tarea de generar una estimación alternativa de la población nini con el fin de contribuir a un diálogo mejor informado respecto de la situación de la juventud mexicana y las vías posibles de atención para resarcir la deuda social que este país tiene con ella. Se dice que estos jóvenes, aparentemente, no estudian ni trabajan, porque el concepto usado generalmente para clasificarlos no toma en cuenta otro tipo de actividad que podrían estar realizando, como buscar empleo o realizar trabajo doméstico.

De la gráfica 1.18 se desprende que, de los 6 395 339 jóvenes identificados como ninis en 2016, poco más de seis millones realizaban trabajo doméstico semanalmente; de éstos, 77% dedicaba más de 20 horas a la semana a actividades en el hogar, en particular las mujeres (86.6%), contra 16.9% de los varones.

Por tipo de actividad que llevan a cabo, de los más de seis millones de ninis aparentes, 1.6% se encontraba en búsqueda activa de empleo, 13.8% buscaba empleo y realizaba trabajo doméstico al mismo tiempo y 80.6% se dedicaba exclusivamente al trabajo doméstico. Realizaba otro tipo de actividades no declaradas en la encuesta 4% (255 021 jóvenes), es decir, estos últimos podrían ser clasificados realmente como ninis, porque manifestaron no asistir a la escuela, no tener ocupación ni empleo, y tampoco realizar trabajo doméstico o buscar empleo. La distribución por actividad es diferente para hombres y mujeres: la mayoría de ellas, clasificada aparentemente como nini, se dedicaba al trabajo doméstico, y sólo una pequeña proporción declaró estar buscando empleo.

 **Gráfica 1.18**

Desagregación de la población de 15 a 29 años que aparentemente no estudia ni trabaja (2016)



Fuente: INEE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2° trimestre de 2016, INEGI.

De acuerdo con información estimada a partir de la ENOE, la mayoría de los jóvenes que aparentemente no estudia ni trabaja se encuentra en localidades urbanas de más de 15 000 habitantes (54% de los más de 6 millones denominados como ninis), 15.6% vive en localidades semiurbanas (de entre 2 500 y 15 000 habitantes) y 30.5% habita en localidades rurales (de menos de 2 500 habitantes). Cabe resaltar que en las localidades urbanas la mayoría de los jóvenes que no estudian ni trabajan cuenta con EB o EMS. Esta situación se revierte en el contexto rural, donde la mayor proporción de ninis tiene menos de la EB.

En general, estos jóvenes tienen EB completa (44.3%), casi 20%, EMS, y 7%, licenciatura o más. El restante 28.8% cuenta con primaria completa o menos. La distribución de hombres y mujeres por nivel educativo que no estudian ni trabajan, es muy parecida: la mayoría de estos jóvenes cuenta con EB completa, seguida por aquellos que sólo tienen primaria. Pero resalta el hecho de que son mucho más las mujeres que si bien cuentan con educación superior, no estudian ni trabajan, pues su número dobla al de los hombres con las mismas características.

Por lo tanto, es necesario asegurar que una mayor proporción de jóvenes tenga la oportunidad de cursar tramos superiores de escolaridad, así como garantizar que todos adquieran las competencias necesarias para enfrentar un mundo cada vez más complejo y continúen aprendiendo a lo largo de la vida. Al mismo tiempo, se debe poner énfasis en las políticas de permanencia en la escuela, en los programas de capacitación laboral y en favorecer la inserción de los jóvenes al empleo (De Hoyos, Rogers y Székely, 2016).

1.4 Resultados educativos en la población

La formación que resulta de la escolarización es un activo y un medio potencial para que los ciudadanos puedan ejercer y exigir sus derechos, por ejemplo, el derecho a la igualdad de hombres y mujeres ante la ley; a decidir sobre el número de hijos que se desea tener; a la salud, y a recibir una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, entre otros (CPEUM, art. 4º). La escolarización también provee a las personas de elementos para ser usuarios y generadores de cultura, así como de insumos para tomar decisiones mejor informadas. La educación aumenta las capacidades y las competencias de las personas enriqueciendo los recursos humanos del país para su desarrollo económico, científico y social.

Es por ello por lo que el SEN a lo largo de las últimas décadas ha dedicado esfuerzos mayúsculos para proveer a la población de EB: en 1993 se sumó la educación secundaria al nivel de primaria; posteriormente, en la primera década del siglo XXI vino la obligatoriedad de la educación preescolar, y en 2013, la de la EMS. A pesar de los evidentes avances que ha habido en la

cobertura de la educación primaria y la secundaria (que no está lejos de la universalización), todavía hay poblaciones en las que se requiere de todos los recursos necesarios para asegurar que se finalice la educación obligatoria y el ejercicio pleno de la educación de calidad.

Estos progresos y vicisitudes se reflejan en los principales indicadores sobre resultados educativos para medir el grado de avance que ha tenido el SEN en cubrir la necesidad social de educación. De esta forma, el porcentaje de analfabetismo, el grado promedio de escolaridad y el porcentaje de población con al menos EMS y superior muestran una perspectiva de qué tanto se ha logrado la escolarización obligatoria de la población nacional.

Analfabetismo

Conocer el nivel de analfabetismo de la población es relevante, porque refleja el grado en que nuestra sociedad ha garantizado el mínimo aprendizaje que puede otorgar a sus ciudadanos y el grado de desigualdad en la sociedad; el analfabetismo no está presente por igual entre diversas subpoblaciones del país, afecta primordialmente a sectores vulnerables de la sociedad: mujeres, indígenas y personas en condición de pobreza o desigualdad económica. Así, el analfabetismo está especialmente presente en contextos desfavorables y de marginación, y, a la vez, genera mayor marginación y vulnerabilidad.

En México, de 1990 a 2015 el porcentaje de analfabetismo disminuyó de 12.4 a 5.5%, es decir, decreció casi 7 puntos porcentuales en 25 años, tal como se muestra en la tabla 1.8. Aunque este porcentaje también se ha reducido fuertemente entre las subpoblaciones en condiciones de vulnerabilidad, sigue representando una gran proporción de estos grupos sociales. En 2015 el analfabetismo afectaba a 23% de los HLI; de la población en alto grado de marginación, casi 20% era analfabeta; en las localidades con menos de 2 500 habitantes casi 13% de los habitantes tenía esa condición, y en los hogares donde el jefe de familiar no tenía escolaridad alguna, 35.5% no sabía leer ni escribir.

El analfabetismo entre la población en vulnerabilidad económica y en condiciones de pobreza sigue siendo un problema importante por atender: entre la población con los ingresos más bajos (quintil I) la proporción es de 15.1%, pero es casi inexistente entre la población con los ingresos más altos (quintil V).

Tabla 1.8

Porcentaje de población analfabeta de 15 años y más por HLI, grado de marginación, tamaño de localidad y escolaridad del jefe de hogar (1990-2015)

Subpoblación		1990	2000	2010	2015
Total		12.4	9.5	6.9	5.5
Hablante de lengua indígena	HLI	40.6	33.7	26.6	23.0
	No HLI	10.0	7.5	5.3	4.2
Grado de marginación	Bajo	n.d.	n.d.	3.5	2.8
	Medio	n.d.	n.d.	11.3	9.2
	Alto	n.d.	n.d.	23.0	19.4
Tamaño de localidad	≤ 2 499 hab.	25.4	20.7	15.7	12.9
	2 500 - 14 999 hab.	16.2	13.1	9.3	7.4
	≥ 15 000 hab.	6.0	4.6	3.3	2.5
Escolaridad del jefe de hogar	Sin escolaridad	39.1	39.0	36.1	35.5
	Básica incompleta	7.1	6.9	6.2	5.6
	Básica completa	1.9	1.6	1.2	1.1
	Obligatoria completa	1.2	0.9	0.6	0.5
	Superior	0.9	0.6	0.4	0.3

n.d. No disponible.

Fuentes: INEE, cálculos con base en el Censo de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010, y en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

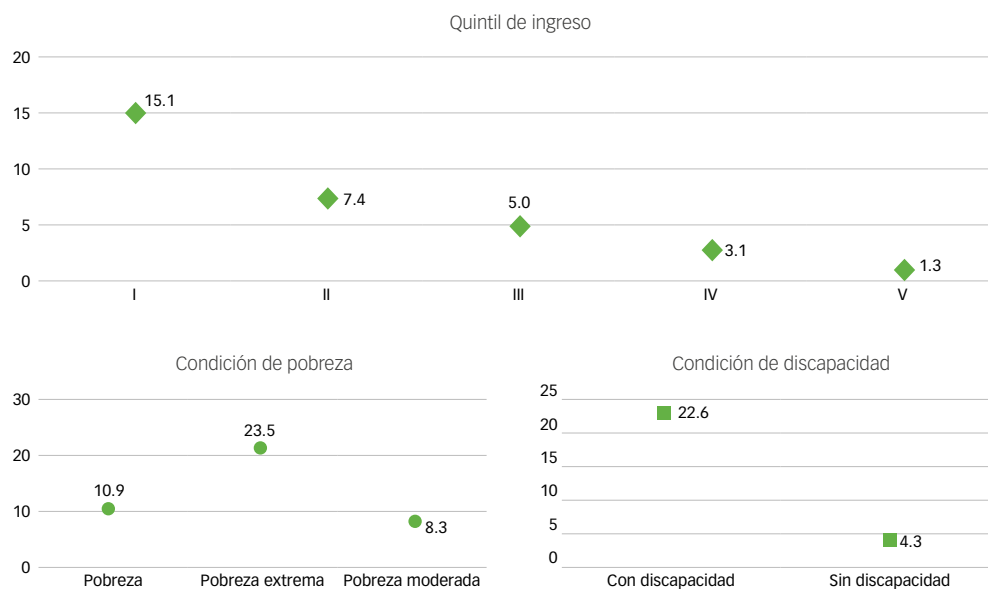
La reducción del analfabetismo entre la población indígena ha sido de casi 20 puntos porcentuales a lo largo de 25 años; en 1990 la proporción de HLI que no sabía leer ni escribir era de 40.6%, sin embargo, en las localidades rurales esta disminución ha sido menos marcada (fue de 12.5 puntos porcentuales). Esto da cuenta de que, a pesar de los esfuerzos para combatir el analfabetismo entre la población en localidades pequeñas y entre la población indígena, aún existe un amplio campo de acción para disminuirlo que se enfrenta a los obstáculos geográficos y de dispersión territorial que suponen la gran mayoría de las localidades rurales pequeñas.

De acuerdo con datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (gráfica 1.19), el porcentaje de personas que no sabe leer ni escribir es de 10.9% entre la población en condición de pobreza, y es mucho mayor en aquellos en pobreza extrema (23.5%). Entre la población con alguna discapacidad, el analfabetismo es de 22.6%. Así, es evidente que el analfabetismo no afecta por igual a toda la población mexicana, sino que está marcadamente presente en aquellas poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y, aunque ha disminuido a lo largo de los años, sigue siendo de una magnitud importante.

Del análisis por entidad federativa (gráfica 1.20), se puede inferir una relación inversa entre el grado de desarrollo socioeconómico alcanzado por cada entidad y el porcentaje de analfabetismo. Por ejemplo, en 2015, Chiapas (14.8%), Guerrero (13.6%) y Oaxaca (13.3%) no sólo eran los estados con los porcentajes más altos de analfabetismo, sino que presentaban un contexto socioeconómico desfavorable, como se ha dibujado a lo largo de este capítulo; en cambio, las entidades con mayor desarrollo son las que presentan menor analfabetismo: Ciudad de México (1.5%), Sonora (2.2%), Baja California (2.0%) y Nuevo León (1.6%).

Gráfica 1.19

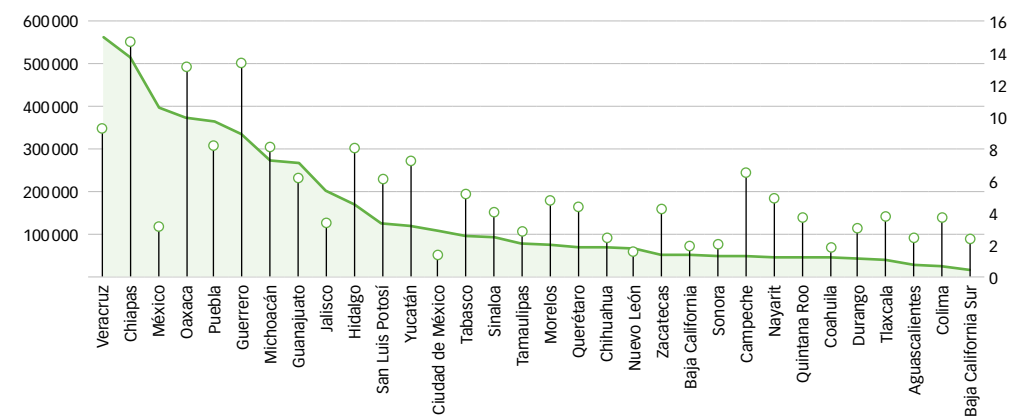
Porcentaje de población analfabeta de 15 años y más por quintil de ingreso, condición de pobreza y de discapacidad (2016)



Fuentes: INEE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2016, INEGI, y en el Índice Nacional de Precios al consumidor, Base agosto de 2016, INEGI.

Gráfica 1.20

Población y porcentaje de población analfabeta por entidad federativa (2015)



Fuentes: INEE, cálculos con base en el Censo de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010, y en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

En general, el porcentaje de población analfabeta de 15 años en 14 estados de la república está por encima del promedio nacional, que es de 5.5%. En términos absolutos, Veracruz concentra el mayor volumen de población que no sabe leer ni escribir (562 781 personas), seguido de Chiapas, México, Oaxaca, Puebla y Guerrero, que agrupan a tres cuartos del total de la población analfabeta en el país.

El análisis de las tasas de crecimiento de la población analfabeta entre diferentes grupos de edad (tabla 1.9) permite observar que, a pesar de la inequidad educativa existente, los avances alcanzados por la sociedad en materia educativa son positivos: en los jóvenes el analfabetismo es considerablemente menor que en los adultos; la población analfabeta ha disminuido constantemente desde 1990, y las brechas tienden a reducirse entre los distintos grupos poblacionales con el paso generacional.

Tabla 1.9

Tasa de crecimiento de la población analfabeta y su descomposición por grupos de edad (1990-2015)

Periodo	Δ15 y más	Δ15-20	Δ20-29	Δ30-39	Δ40-64	Δ65 y más
2010-2015	-2.5	-0.9	-0.9	-0.5	-0.3	-0.04
2000-2010	-1.0	-0.5	-0.3	-0.2	-0.1	0.2
1990-2000	-0.4	-0.2	-0.2	-0.1	0.0	0.2

Fuentes: INEE, cálculos con base en el Censo de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010, y en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

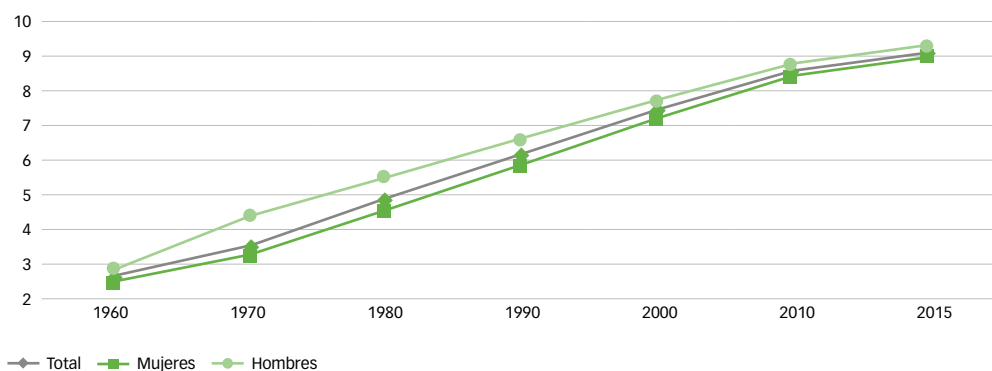
Grado promedio de escolaridad

La escolaridad de la población del país ha ido en aumento en las últimas décadas debido, principalmente, a la expansión tanto de la educación obligatoria como de la educación superior. Esto, aunado al interés creciente de las familias para que los niños y jóvenes completen y prolonguen su formación escolar, se ha reflejado en un aumento continuo de la escolaridad en las últimas seis décadas a razón de 1.1 grados por cada 10 años. Mientras que en 1960 la población de 15 años y más alcanzó una escolaridad promedio de apenas 2.5 grados (casi tercero de primaria), en 2015 ésta se incrementó a 9.2, equivalente a la secundaria terminada (gráfica 1.21).

El incremento en la escolaridad de la población se ve limitado por la desigualdad en su distribución. Por ejemplo, la gráfica 1.22 muestra que en el ámbito estatal el valor máximo para la población de 15 años y más se alcanzó en la Ciudad de México (11.1 grados) y el mínimo en Chiapas (7.3 grados), aunque el avance en las últimas décadas ha sido de seis grados en ambas entidades. Otros estados con valores bajos en 2015 fueron Oaxaca (7.5 grados), Guerrero (7.8 grados) y Michoacán (7.9 grados), que han crecido a un ritmo ligeramente mayor desde 1960. Por ejemplo, Guerrero tenía en ese año el menor grado promedio de escolaridad (GPE) de todo el país (apenas un grado), e incluso estaba por debajo de Chiapas (1.3 grados en ese año).

Gráfica 1.21

Grado promedio de escolaridad por sexo (1960-2015)



Fuentes: INEE, cálculos con base en el Censo de Población y Vivienda 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010, y en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

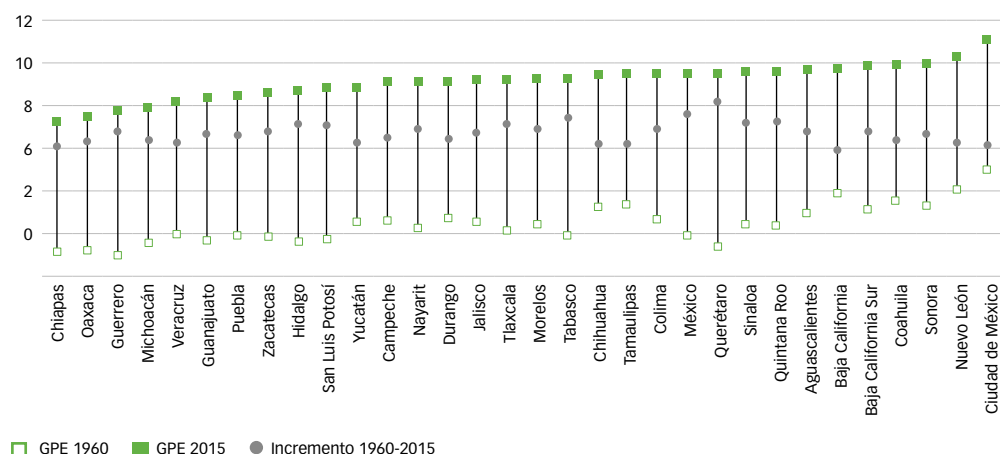
Otras entidades que hace 55 años tenían un GPE igualmente bajo, como Querétaro (1.4 grados) y Tabasco (1.9 grados), han tenido un ritmo de crecimiento mayor en este indicador. Querétaro aumentó su escolaridad en más de 8 grados y Tabasco alcanzó los 7.4 grados. Pero cabe mencionar que el incremento de la escolaridad en Querétaro ha sido gradual a lo largo de seis décadas, mientras que en Tabasco es resultado de un esfuerzo en los últimos 20 años.

En el extremo están Baja California Sur (9.8 grados), Coahuila (9.9 grados), Sonora (10 grados) y Nuevo León (10.3 grados), además de la mencionada Ciudad de México, cuya escolaridad promedio en 2016 fue de prácticamente primer grado de EMS, y que en 1960 ya era de las entidades con mayor grado de escolaridad en el país.

Para las poblaciones vulnerables el aumento en la escolaridad ha sido relativamente más lento. Estimaciones realizadas a partir de los datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH (tabla 1.10) revelan que el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más en el quintil más bajo de ingreso fue de 6.6 grados en 2016, más de la mitad de la escolaridad de la población en el quintil más alto. En el mismo sentido, el GPE en la población en condiciones de pobreza fue de 7.3 grados y en la población en pobreza extrema fue aún más bajo: 5.2 grados. Entre la población no pobre y no vulnerable la escolarización es equivalente a la EMS terminada. De la misma forma, la escolaridad de la población con alguna discapacidad es de apenas 5.5 grados, la más baja entre las poblaciones en vulnerabilidad. Esto informa de los resultados diferenciados que ha tenido el SEN en los distintos escenarios de desarrollo del país, lo que pone de manifiesto la necesidad de fortalecer la equidad educativa.

Gráfica 1.22

Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más y su cambio entre 1960 y 2015, por entidad federativa



Fuentes: INEE, cálculos con base en el Censo de Población y Vivienda 1960, y en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Tabla 1.10

Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más por quintil de ingreso, y condición de pobreza y de discapacidad (2008-2016)

Subpoblación	Año				
	2008	2010	2012	2014	2016
Población total	8.3	8.6	8.8	9	9.2
Quintil de ingreso					
I	5.5	5.9	6.2	6.4	6.6
II	6.8	7.1	7.4	7.6	7.9
III	7.8	7.9	8.3	8.4	8.7
IV	8.8	9.2	9.3	9.5	9.7
V	11.4	11.9	12	12.1	12.2
Condición de pobreza ¹					
Pobreza	6.3	6.7	6.9	7.1	7.3
Pobreza extrema	4.5	4.8	4.9	5.1	5.2
Pobreza moderada	6.8	7.3	7.5	7.7	7.7
Vulnerable por carencias sociales	8.3	8.7	9	9.1	9.1
Vulnerable por ingresos	9.6	9.6	9.8	9.9	10
No pobre y no vulnerable	11.6	12	12	12.2	12.2
Tipo de condición					
Con discapacidad	n.d.	4.4	4.8	5.1	5.5
Sin discapacidad	n.d.	8.9	9.2	9.3	9.6

¹ La estimación de pobreza de 2008 no es estrictamente comparable con los años posteriores, ya que el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2008 no tenía información de disponibilidad de chimenea cuando se usa leña y carbón para cocinar.

² La estimación de pobreza de 2016 se realizó con base en el Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH, el cual es consistente con la serie bienal 2008-2014.

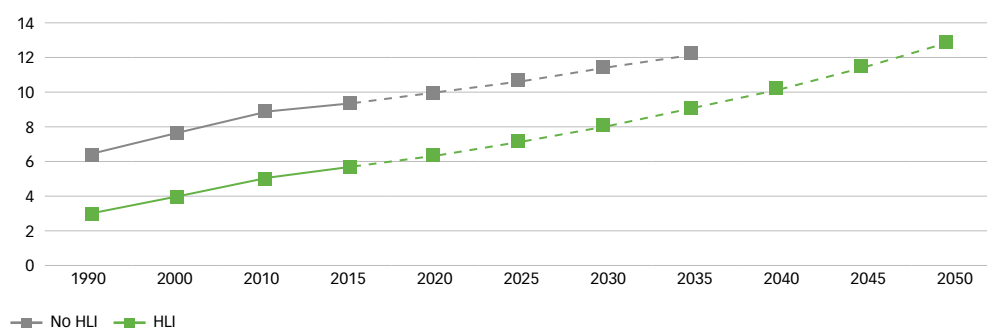
n.d. No disponible.

Fuentes: INEE, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2008-2014, INEGI, e Índice Nacional de Precios al consumidor, Base agosto de 2016, INEGI.

Las disparidades en el GPE expuestas anteriormente confirman que persisten desigualdades en la compleción de la EB y la obligatoria. Aunque se percibe un cambio en la tendencia hacia un emparejamiento en la escolaridad entre mujeres y hombres, todavía persisten importantes brechas en cuanto a la escolaridad media de la población en condición de pobreza, con ingresos bajos y la población HLI respecto al resto de la población. Brechas que se antojan difíciles de cerrar dado el crecimiento lento de este indicador en las décadas pasadas. Así, si fijamos como referente el alcanzar los 12 grados de educación obligatoria entre la población hablante y no hablante de lengua indígena, tendríamos que esta meta se alcanzaría después de 2030 entre los últimos, y 20 años después, hacia 2050, en los primeros (gráfica 1.23). Dado este referente de grado de escolaridad, podríamos decir que la población no pobre y con los niveles de ingreso más altos ya alcanzó en promedio el nivel equivalente a la EMS completa antes de 2016.

Gráfica 1.23

Prospectiva del grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, HLI y no HLI, para alcanzar los 12 grados de educación obligatoria (1990-2050)



Fuentes: INEE, cálculos con base en el Censo de Población y Vivienda 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010, y en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Población con al menos educación media superior y superior

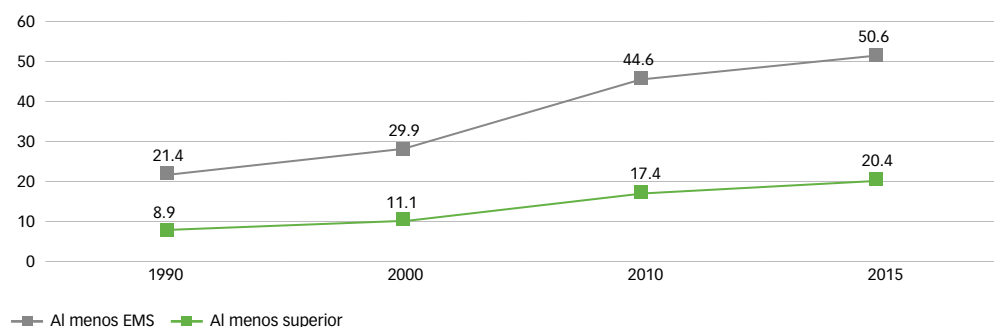
Los dos indicadores presentados anteriormente confirman que la población mexicana, en promedio, está elevando su nivel educativo de generación en generación, pero con avances desiguales tanto entre entidades como entre quienes están en condiciones de vulnerabilidad. A pesar de estas desigualdades, los esfuerzos continuos del Estado por escolarizar a su población se reflejan en una mayor escolaridad alcanzada entre las generaciones de adultos más jóvenes que en las de mayor edad, sobre todo en el porcentaje de población que alcanza la EMS y la superior.

Se estima que la población que ingresa a la educación superior la concluye, en promedio, a los 25 años; por lo tanto, es a partir de esta edad que se analiza la escolaridad de los adultos. Esta convención permite observar la evolución temporal de la escolaridad de un país o compararla con la que exhiben distintas sociedades, sin embargo, no es estricta y admite variaciones, ya que la escolarización es un fenómeno dinámico en algunos segmentos poblacionales. Por ejemplo, se encuentra que personas con educación superior prosiguen con estudios de posgrado, o que algunas que no han terminado la escolaridad básica, buscan completarla. De igual forma, se supone que la población a los 20 años debería haber concluido la EMS si ha transitado por los niveles de EB de forma más o menos continua. Así, los siguientes indicadores consideran el porcentaje de población de 20 a 24 años que tiene EMS completa y la población que tiene entre 30 y 34 años con educación superior. La diferencia de diez años entre ambos grupos de edad no es fortuita, ya que permite visualizar de forma artificial el avance de una generación en la obtención de estos niveles de escolaridad en los cálculos posteriores a los realizados en este momento.

En 2015 la mitad de la población de 20 a 24 años había finalizado la EMS. Este porcentaje representa un avance de casi 30 puntos porcentuales desde 1990, y se prevé que aumente en los próximos años con la obligatoriedad de este nivel educativo. En el mismo sentido, el avance en el porcentaje de población de 30 a 34 años con educación superior completa ha sido de casi 12 puntos: de 8.9 en 1990 a 20.4 en 2015 (gráfica 1.24).

Gráfica 1.24

Porcentaje de población de 20 a 24 años con al menos EMS y de 30 a 34 años con al menos educación superior (1990-2015)

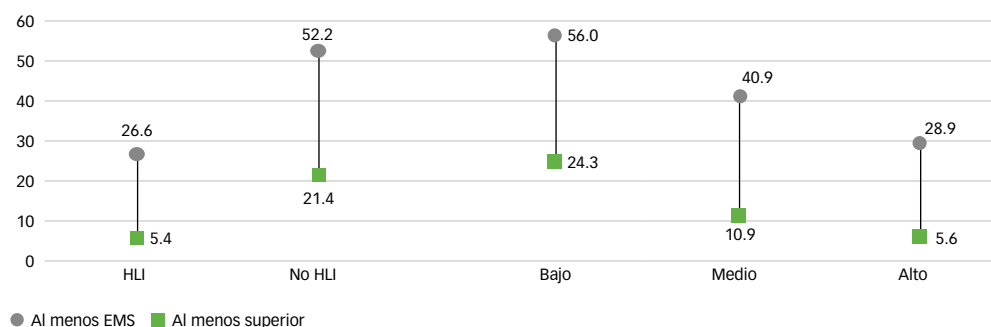


Fuentes: INEE, cálculos con base en el Censo de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010, y en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

De igual forma que con el GPE y la tasa de analfabetismo, el cumplimiento del SEN de generar las capacidades asociadas con la escolarización ha sido desigual entre subpoblaciones vulnerables. El porcentaje de la población HLI de 20 a 24 años con EMS completa es casi de la mitad que el del resto de la población, además de que sólo 5.4% de ella logró finalizar satisfactoriamente alguna carrera universitaria. Es decir, hay una diferencia de casi 20 puntos porcentuales entre hablantes y no hablantes de lengua indígena (gráfica 1.25).

Gráfica 1.25

Porcentaje de población por grado de marginación y HLI y no HLI de 20 a 24 años con al menos EMS y de 30 a 34 años con al menos educación superior (2015)



Fuente: INEE, cálculos con base en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

En cuanto a la población en condición de pobreza en el mismo rango de edad, 39.4% logró finalizar la EMS y sólo 4%, la educación superior, porcentajes evidentemente inferiores a la población considerada no pobre ni vulnerable por ingresos o carencias. Entre estos últimos resalta el hecho de que más de 77% de los jóvenes de entre 20 y 24 años tiene la EMS completa, cifra similar a la de aquéllos en el quintil más alto de ingreso.

Los datos de la tabla 1.11 demuestran que, nuevamente, es la población pobre, con los ingresos más bajos y con alguna discapacidad la que presenta los valores más bajos en estos indicadores, situación que evidencia que el impacto de los esfuerzos sociales para superar el rezago en la escolaridad y la compleción de los niveles básicos y obligatorios ocurre de forma desigual.

Tabla 1.11

Porcentaje de población de 20 a 24 años con al menos EMS y de 30 a 34 años con al menos educación superior por quintil de ingreso, y condición de pobreza y de discapacidad (2008-2016)

Subpoblación	Al menos media superior					Al menos superior				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
Población total	44.5	46.6	50.0	51.6	53.5	13.4	16.0	16.9	18.2	19.2
Quintil de ingreso										
I	21.6	24.9	29.0	31.6	31.0	1.1	1.6	2.1	2.8	2.2
II	29.8	33.8	37.4	39.6	43.2	2.6	3.2	4.2	4.2	5.1
III	38.6	41.7	45.4	48.1	50.2	5.6	6.9	7.9	8.3	10.0
IV	49.0	50.5	54.8	57.2	60.1	12.7	18.0	17.3	19.4	20.5
V	72.5	73.4	73.7	75.0	77.8	42.1	47.8	50.0	50.1	51.9
Condición de pobreza ^{1,2}										
Pobreza	27.4	31.6	34.2	38.1	39.4	2.3	3.0	3.5	4.1	3.9
Pobreza extrema	12.6	15.5	14.8	20.5	17.6	0.5	0.6	0.7	0.9	0.6
Pobreza moderada	31.3	36.2	38.7	42.4	43.4	2.8	3.8	4.3	4.9	4.8
No pobre y no vulnerable	74.6	69.6	76.6	78.2	77.4	32.9	41.0	43.6	42.8	45.8
Tipo de condición										
Con discapacidad	n.d.	25.1	25.7	22.8	34.2	n.d.	1.8	4.6	8.3	7.8
Sin discapacidad	n.d.	47.0	50.5	52.2	54.1	n.d.	16.4	17.2	18.5	19.6

¹ La estimación de pobreza de 2008 no es estrictamente comparable con los años posteriores, el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2008 no tenía información de disponibilidad de chimenea cuando se usa leña y carbón para cocinar.

² La estimación de pobreza de 2016 se realizó con base en el Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH, el cual es consistente con la serie bienal 2008-2014.

n.d. No disponible.

Fuentes: INEE, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2008-2014, INEGI, e Índice Nacional de Precios al consumidor, Base agosto de 2016, INEGI.

■ Conclusiones

El derecho a la educación de calidad es un principio fundamental para el desarrollo personal y de la sociedad en su conjunto, por lo que es de suma importancia conocer el contexto socio-económico y demográfico de la población objetivo del SEN a fin de valorar sus avances y desafíos.

En este capítulo se ha descrito ese contexto y se han resaltado los méritos y las deficiencias del SEN. Aunque es notable el avance que se ha tenido respecto al derecho a la educación en los últimos años del siglo pasado y durante las dos décadas del presente siglo, especialmente en el acceso a la EB, aspectos como la pobreza, el ingreso, la marginación, además de la condición de vulnerabilidad de las subpoblaciones, por ejemplo, la discapacidad y formar parte de una minoría étnica, son características que marcan una desventaja en el derecho a la educación.

Existe una profunda desigualdad en el ingreso y el bienestar social que se refleja en los indicadores de pobreza y distribución de la riqueza a nivel nacional y entre las entidades federativas. Hay estados en el sureste del país con una alta presencia de población que vive en condición de pobreza, con un ingreso menor al promedio nacional y con un volumen importante de población indígena y HLI marginada, donde la transición demográfica se ha dado de forma más paulatina y, por ende, el número de niños y jóvenes en edad escolar representa una parte importante de

su población total. Por otro lado, en algunos estados del norte del país la proporción de sus habitantes en condición de pobreza es menor y su promedio de ingresos es más alto que el promedio nacional; y, además de que, salvo excepciones como Durango, Sonora y Chihuahua, la presencia de indígenas y HLI es mínima. En el mismo sentido, hay entidades en el centro y el norte del país en donde la proporción de niños en edad para asistir a la EB ha disminuido en las últimas décadas, y que seguirán con esa tendencia en los años venideros (ejemplos: Ciudad de México, Nuevo León, Morelos y Baja California Sur). El reto en estas entidades será asegurar la permanencia de los niños y jóvenes en la escuela para terminar este tipo educativo y garantizar el acceso a la EMS. En las entidades que todavía tienen una alta presencia de población en edad de asistir a la EB (Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, por ejemplo) se deberá asegurar el acceso de todos sus niños y jóvenes a los niveles que ésta comprende (preescolar, primaria y secundaria) sin importar el contexto en el que ellos se encuentren.

Los grupos vulnerables están en riesgo de no ejercer plenamente su derecho a una educación de calidad. Los niños y jóvenes en edad escolar que viven en localidades rurales y aisladas, la población indígena y HLI, o los que trabajan o llevan a cabo actividades domésticas que comprometen gran parte de su tiempo son subpoblaciones que requieren políticas educativas dirigidas a contrarrestar los efectos adversos de sus contextos particulares a fin de garantizar que finalicen la educación obligatoria y obtengan los conocimientos mínimos necesarios para seguir su formación académica o insertarse en el mercado laboral.

Los avances y las deficiencias en la misión del SEN también se ven reflejados en los indicadores que informan del nivel educativo de la población mexicana. Por un lado, el analfabetismo ha disminuido en las últimas décadas, pero aún afecta de forma focalizada a las poblaciones vulnerables (de bajos ingresos, en pobreza, en localidades rurales) y a grupos de edad avanzada (mayores a 65 años). La proporción de personas que no saben leer ni escribir en estados con condiciones socioeconómicas adversas (Chiapas, Veracruz, Oaxaca) es todavía importante; asimismo, esta condición sigue afectando a cientos de miles de personas, principalmente de edades avanzadas, en los estados de México, Puebla, Michoacán, Guanajuato y Jalisco.

El grado de escolaridad ha aumentado de forma continua en el ámbito nacional: en promedio, un grado por década, al menos desde 1960. Este avance no está exento de las desigualdades del contexto mexicano: la población en condición de pobreza y de bajos ingresos tiene dos grados de escolaridad menos que la población en general; los HLI son los más rezagados en este indicador en comparación con los no hablantes: casi cinco grados de diferencia, y con una perspectiva que indica que se necesitarán al menos cuatro décadas más para que los HLI alcancen un promedio de escolaridad equivalente a la educación obligatoria.

Así, México tiene una realidad diversa, con distintos contextos socioeconómicos que comprometen el pleno ejercicio del derecho a la educación de calidad. Por lo tanto, el Estado debe considerar la situación desigual de los niños, sus familias y comunidades a fin de desarrollar modelos educativos incluyentes y pertinentes que hagan posible que la educación de calidad sea accesible para todos y que además garanticen su permanencia y la conclusión de la educación obligatoria. Se ha descrito que, incluso a nivel de cada entidad federativa, la población objetivo del SEN no es homogénea ni tampoco las condiciones socioeconómicas que la rodean, por lo que, para lograr resultados equitativos en el ejercicio del derecho a una educación de calidad, se deben proponer estrategias diferentes para diferentes grupos poblacionales y en los distintos sistemas educativos estatales.

2

DERECHO A LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA

Garantizar el derecho de los niños y jóvenes a completar la educación básica (EB) y la educación media superior (EMS) es una tarea en la que ha habido grandes avances, pues una parte importante de ellos accede y permanece en la escuela. Sin embargo, todavía existe rezago en algunos sectores poblacionales. Para ver en qué medida se garantiza el derecho a una educación obligatoria, el presente capítulo se ordena en dos secciones a partir de un conjunto de interrogantes: ¿todos los niños, independientemente de su origen social, tienen acceso a la escuela?, ¿se matriculan en las edades en las que se debería cursar cada nivel educativo?, ¿siguen una trayectoria regular a lo largo de toda la educación obligatoria?, ¿cómo transitan entre niveles educativos?, ¿los concluyen de manera satisfactoria?

En la primera sección se brinda un marco general sobre la estructura y la dimensión del Sistema Educativo Nacional (SEN) con el objeto de mostrar la diversidad de servicios educativos y cómo éstos se estratifican según la distribución espacial en el territorio nacional, el tipo de financiamiento y la condición étnica de niños y jóvenes; se aborda la evolución del SEN en las últimas décadas, y se analiza su dinámica de acuerdo con los cambios sexenales, los decretos de obligatoriedad, el crecimiento de cada nivel según el tipo de sostenimiento, los tipos de servicio que han surgido para lograr una mayor cobertura —específicamente en localidades de menor tamaño— y la distribución de esta expansión en el territorio nacional.

En la segunda sección, con base en los censos de población y las encuestas en hogares, se muestra la asistencia regular de niños y jóvenes a la escuela en los ámbitos nacional y estatal, y cuáles han sido los grupos en condición de vulnerabilidad que experimentan las mayores dificultades de acceso. Se presenta también un panorama del crecimiento de la población infantil y juvenil con niveles completos de educación primaria y secundaria, así como del aumento continuo en su asistencia escolar a los niveles educativos posteriores. En lo que se refiere al tránsito escolar, se brindan datos de los alumnos en condición de extraedad, lo cual da indicios sobre la entrada tardía al sistema y los fenómenos de reprobación de grados y de abandono temporal de los estudios. Asimismo, se incluyen indicadores que evalúan la eficacia del SEN respecto de quienes abandonan la escuela (tasa de abandono) y de la proporción que logra concluir cada nivel educativo en el tiempo normativo o ideal (eficiencia terminal). Por último, se presenta un breve apartado de conclusiones.

2.1 Estructura y dimensión de la educación obligatoria

El sistema educativo mexicano es uno de los más grandes en el mundo, y en el continente americano sólo es superado por los de Estados Unidos y Brasil. Está conformado por tres grandes tipos educativos: básico, medio superior y superior (LGE, 2017). La EB está compuesta por los niveles de preescolar (con tres grados), primaria (seis grados) y secundaria (tres grados). El preescolar y la primaria se ofrecen mediante tres tipos de servicio: general, indígena y cursos comunitarios. La secundaria se imparte en los siguientes servicios: general, técnica, telesecundaria, cursos comunitarios y para trabajadores. La EMS comprende el nivel de bachillerato general y tecnológico, así como la educación profesional técnica que no requiere bachillerato; tiene una duración de dos a cinco años, pero el periodo de tres años es el más frecuente. La EB y la EMS son obligatorias¹ en México, y su análisis y evolución constituyen el eje central de este apartado. La educación de tipo superior es la que se imparte después del bachillerato o sus equivalentes, y está compuesta por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

En lo que se refiere a la dimensión del SEN, al inicio del ciclo escolar 2016-2017 en la modalidad escolarizada y mixta² había poco más de 36 millones de alumnos. De ese total, la educación obligatoria registró 30 909 211 alumnos, atendidos por 1 515 526 docentes en 243 480 escuelas o planteles.

El sector público es el que participa en mayor grado en la impartición tanto de EB como de EMS, pero el sector privado también provee servicios educativos en un marco de reconocimiento de validez oficial de estudios establecido por la Secretaría de Educación Pública (SEP).

En EB las escuelas son predominantemente públicas: 83.6% de los preescolares; 90.7% de las primarias, y 86.9% de las secundarias pertenecen a este sector; en ellas estaban inscritos aproximadamente 9 de cada 10 alumnos de este tipo educativo. La plantilla docente también es principalmente pública y sigue una distribución similar a la de las escuelas (tabla 2.1).

¹ La obligatoriedad de la EMS se establece de manera gradual a partir del ciclo escolar 2012-2013 hasta lograr la cobertura total en el ciclo 2021-2022 (Decreto DOF, 2012).

² En el caso de la EMS, el INEE publica las cifras correspondientes a los alumnos matriculados en las modalidades escolarizada y mixta. A partir del ciclo escolar 2013-2014, la estadística del Formato 911 permite identificar aquellos alumnos en la modalidad no escolarizada; sin embargo, para dar continuidad a las cifras que históricamente se han publicado, tanto el monto de la matrícula como el resto de indicadores sobre el acceso y la trayectoria de los alumnos no contempla aquellos en esta modalidad. En contraste, la SEP utiliza matrículas distintas para el cálculo de los indicadores. Por ejemplo, la tasa de abandono la estima sólo para la matrícula en la modalidad escolarizada y en la tasa bruta de cobertura contempla la matrícula en las tres modalidades.

Tabla 2.1

Alumnos, docentes y escuelas o planteles en educación obligatoria por nivel o tipo educativo según tipo de sostenimiento (2016-2017)

Nivel o tipo educativo		Total			Público			Privado		
		Alumnos	Docentes	Escuelas	Alumnos	Docentes	Escuelas	Alumnos	Docentes	Escuelas
Preescolar	Abs	4 931 986	234 635	88 939	4 226 934	190 680	74 332	705 052	43 955	14 607
	%	100	100	100	85.7	81.3	83.6	14.3	18.7	16.4
Primaria	Abs	14 137 862	573 284	97 553	12 824 766	511 758	88 526	1 313 096	61 526	9 027
	%	100	100	100	90.7	89.3	90.7	9.3	10.7	9.3
Secundaria	Abs	6 710 845	409 272	39 265	6 120 702	346 635	34 102	590 143	62 637	5 163
	%	100	100	100	91.2	84.7	86.9	8.8	15.3	13.1
Total educación básica	Abs	25 780 693	1 217 191	225 757	23 172 402	1 049 073	196 960	2 608 291	168 118	28 797
	%	100	100	100	89.8	86.1	87.2	10.2	13.9	12.8
Media superior*	Abs	5 128 518	298 335	17 723	4 166 750	201 054	11 920	961 768	97 281	5 803
	%	100	100	100	81.2	67.4	67.3	18.8	32.6	32.7
Total educación obligatoria	Abs	30 909 211	1 515 526	243 480	27 339 152	1 250 127	208 880	3 570 059	265 399	34 600
	%	100	100	100	88.4	82.5	85.8	11.6	17.5	14.2

*En EMS se muestra el dato de docentes por plantel y planteles en lugar de escuelas.

Fuente: INEE, cálculos con base en el *Panorama Educativo de México 2017. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior* (en prensa).

En EMS la participación del financiamiento privado es mayor que en EB, pues 1 de cada 3 planteles recibe recursos de este tipo de aportación (32.7% del total), aunque su matrícula representa 18.8% de los alumnos. La proporción de docentes en este tipo educativo y sector también es mayor que en el nivel previo: 32.6%.

¿Cómo ha evolucionado la educación obligatoria (2001-2002 a 2016-2017)?

El Estado mexicano ha ampliado sus compromisos con la población mexicana, ya que en las últimas dos décadas produjo cambios relevantes no sólo en términos de la ley que regula la educación en el país, sino a nivel constitucional. Desde 1993 la educación secundaria adquirió el carácter de obligatoria; más tarde, en 2004 y 2012 se decretó la incorporación de los niveles de educación preescolar y EMS a la educación obligatoria, en ese orden. En 2013 se reformó el artículo 3º constitucional con el fin de garantizar una educación de calidad a toda la población.

Para los propósitos de este capítulo, se analizará la evolución de la educación obligatoria con base en la comparación de los ciclos escolares 2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2016-2017, pues se busca una correspondencia con los cambios sexenales y la implantación de los programas sectoriales de educación, y, en específico, con los cambios a partir de la Reforma Educativa.

Como se mencionó en el inicio de este capítulo, en el SEN se incluyen diversos tipos de servicios orientados a la atención de distintos grupos poblacionales. Para la presentación de resultados educativos, en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), además de esta clasificación, se consideran otras dos desagregaciones: el ámbito de la localidad donde se ubica la escuela (urbano y rural) y el tipo de sostenimiento. En el caso de la EMS los datos se desagregan según los cuatro tipos de sostenimiento: federal, estatal, autónomo y privado (tabla 2.2). Esta combinación de categorías, a la que se denomina *estrato*, es la que se emplea para analizar la evolución del SEN.

Tabla 2.2

Correspondencia entre tipos de servicio y estratos

Nivel educativo					
Preescolar y primaria		Secundaria		Educación media superior	
Tipo de servicio	Estrato	Tipo de servicio	Estrato	Sostenimiento	Estrato
General	General urbano	General	General urbano	Federal	Federal
	General rural		General rural	Estatal	Estatal
Indígena	Indígena	Técnica	Técnica urbano	Autónomo	Autónomo
Comunitario	Comunitario		Técnica rural	Privado	Privado
	Privado	Telesecundaria	Telesecundaria		
		Comunitario	Comunitario		
			Privado		

Fuente: INEE, con base en el *Panorama Educativo de México 2017. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior* (en prensa).

La educación preescolar registró un crecimiento importante en los últimos 15 años, especialmente cuando se estableció su obligatoriedad, es decir, durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006): de aproximadamente 3.5 millones de alumnos registrados en el ciclo escolar 2001-2002, se pasó a casi 5 millones en 2016-2017. El mayor crecimiento se dio en el periodo que abarca de 2001-2002 a 2007-2008, que, como se ha señalado, corresponde al establecimiento de la obligatoriedad de este nivel; se registraron incrementos hasta de 5.5% en matrícula y de 3.2% en centros escolares. No ocurrió lo mismo para periodos subsecuentes, pues ante las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2015b), que subestimaban a la población en el grupo de edad de 3 a 5 años, los esfuerzos para incrementar la cobertura disminuyeron.

Las escuelas preescolares con financiamiento privado fueron las que registraron el mayor crecimiento relativo, especialmente en el sexenio del presidente Fox (12.6% en matrícula y 14.9% en escuelas –tabla 2.1-A del anexo–). No obstante, la matrícula que más se incrementó fue la de los preescolares generales, con alrededor de 830 000 alumnos más en el periodo referido (tabla 2.3). Las escuelas preescolares generales ubicadas en localidades rurales, así como las de servicio indígena, registraron menor crecimiento en ese tiempo: 1.5 y 1.3%, respectivamente, aunque su matrícula sí aumentó: 5.2 y 4.4%, en ese orden (gráfica 2.1).

 **Tabla 2.3**

Alumnos y escuelas por nivel o tipo educativo y estrato (ciclos escolares 2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2016-2017)

Nivel educativo	Estrato	2001-2002		2007-2008		2013-2014		2016-2017	
		Alumnos	Escuelas	Alumnos	Escuelas	Alumnos	Escuelas	Alumnos	Escuelas
Preescolar	General urbano	2 031 233	19 574	2 703 999	23 015	2 780 829	24 551	2 834 767	24 654
	General rural	567 256	20 473	768 463	22 449	753 402	21 975	798 890	21 557
	General	2 667 581	42 991	3 498 204	45 905	3 534 231	46 526	3 638 859	46 259
	Indígena	295 587	8 704	382 011	9 406	407 509	9 654	423 332	9 836
	Comunitario	118 531	15 330	151 553	18 472	165 668	20 115	164 743	18 237
	Privado	350 627	6 359	713 973	14 643	679 548	14 846	705 052	14 607
	Total	3 432 326	73 384	4 745 741	88 426	4 786 956	91 141	4 931 986	88 939
Primaria	General urbano	9 366 070	29 926	9 431 241	31 450	9 567 783	32 435	9 195 059	32 075
	General rural	3 174 117	36 633	3 032 361	37 747	2 788 514	36 693	2 697 697	35 930
	General	12 705 521	69 222	12 496 985	69 515	12 356 330	69 129	11 907 736	68 065
	Indígena	818 234	9 305	838 545	9 879	834 422	10 100	807 909	10 193
	Comunitario	140 306	14 400	110 161	11 234	113 982	11 217	109 121	10 268
	Privado	1 179 320	6 303	1 208 444	7 597	1 275 645	8 694	1 313 096	9 027
	Total	14 843 381	99 230	14 654 135	98 225	14 580 379	99 140	14 137 862	97 553
Secundaria	General urbano	2 291 284	5 661	2 558 614	6 279	2 693 965	6 614	2 706 449	6 667
	General rural	107 641	730	138 549	875	141 271	883	151 516	920
	General	2 450 291	6 624	2 699 926	7 167	2 836 885	7 502	2 862 624	7 600
	Técnica urbano	1 340 088	2 908	1 531 998	3 273	1 617 732	3 448	1 601 986	3 457
	Técnica rural	132 794	753	158 262	833	171 144	923	177 479	949
	Técnica	1 496 213	3 757	1 692 981	4 116	1 789 789	4 376	1 785 425	4 422
	Telesecundaria	1 094 540	15 469	1 245 848	17 313	1 368 324	18 435	1 431 411	18 733
	Comunitario	n.a.	n.a.	15 594	1 114	37 620	2 874	41 242	3 347
	Privado	439 158	3 254	461 925	3 987	539 240	4 737	590 143	5 163
Media superior*	Total	5 480 202	29 104	6 116 274	33 697	6 571 858	37 924	6 710 845	39 265
	Federal	825 134	1 237	929 510	1 193	1 025 530	916	1 095 837	965
	Estatad	1 040 366	3 985	1 569 418	5 704	2 157 164	7 161	2 442 677	10 410
	Autónomo	468 707	588	487 807	655	570 813	562	628 236	545
	Privado	786 268	4 777	843 307	5 941	928 829	5 736	961 768	5 803
	Total	3 120 475	10 587	3 830 042	13 493	4 682 336	14 375	5 128 518	17 723

Nota: no se incluye información por ámbito para 5936, 782, 11 y 137 escuelas en los ciclos escolares 2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2016-2017, respectivamente, debido a que no fue posible identificar la localidad donde se ubican.

*En EMS se muestra el dato de planteles en lugar de escuelas.

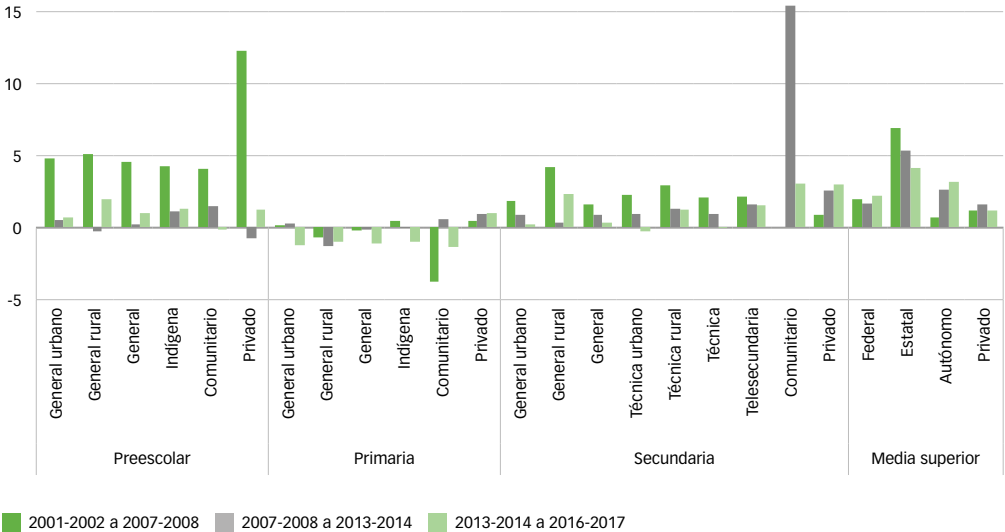
n. a. No aplica.

Fuentes: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio de los ciclos escolares 2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2016-2017), DGPPYEE-SEP; Marco Geoestadístico Nacional. Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Locales, INEGI (2016d).

Por otra parte, la educación primaria es el único nivel educativo en el que casi se ha alcanzado la cobertura universal, de tal modo que se ha registrado un decremento, posiblemente derivado de la reducción en la población que idealmente debería asistir a este nivel educativo. En 15 años la matrícula pasó de aproximadamente 14.9 millones a 14.1 millones, a la vez que el número de escuelas transitó de 99 230 a 97 553. Algunos estratos sí presentaron incrementos, sobre todo en el periodo de 2001-2002 a 2007-2008. Las primarias generales rurales (0.5%), generales urbanas (0.8%) e indígenas (1%) tuvieron un ligero crecimiento promedio anual en comparación con las privadas, cuyo incremento fue de 3.2%; en el caso de las comunitarias, éstas decrecieron 4.1%. Llama la atención el decremento de la matrícula en las primarias, incluso en aquellas que se ubican en localidades con menos de 2 500 habitantes, pues en el periodo de 2013-2014 a 2016-2017 el número de alumnos en la educación primaria se redujo a un ritmo promedio anual de 1.2% (gráfica 2.2).

Gráfica 2.1

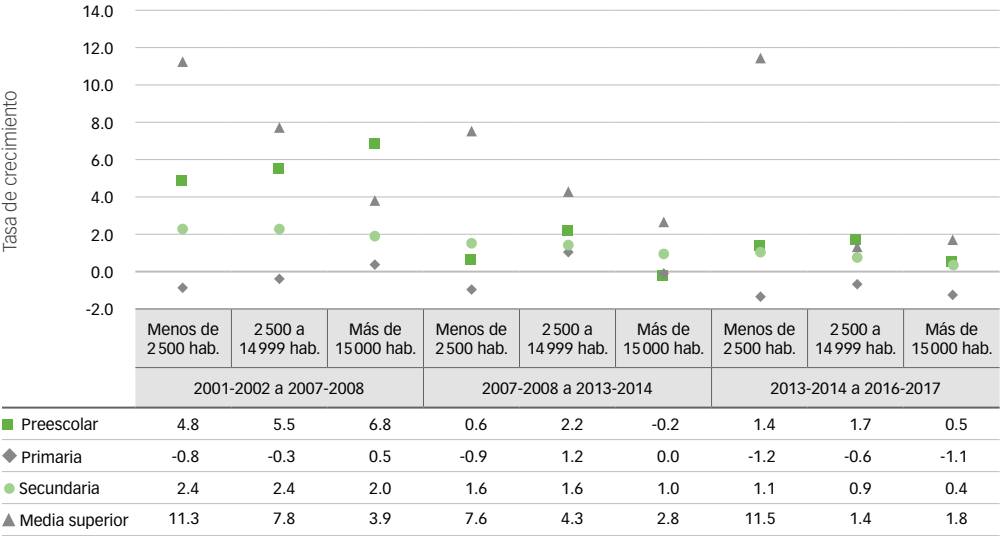
Tasa de crecimiento promedio anual de alumnos por nivel educativo y estrato



Fuentes: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio de los ciclos escolares 2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2016-2017), DGPPYEE-SEP; Marco Geoestadístico Nacional. Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades, INEGI (2016d).

Gráfica 2.2

Tasa de crecimiento promedio anual de alumnos por nivel educativo según tamaño de localidad (ciclos escolares 2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2016-2017)



Fuentes: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio de los ciclos escolares 2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2016-2017), DGPPYEE-SEP; Marco Geoestadístico Nacional. Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades, INEGI (2016).

Los datos relativos a la educación secundaria revelan un crecimiento sostenido en los distintos estratos durante los últimos 15 años, pero especialmente en aquellos cuya atención se orienta a la población de las zonas rurales. De 2001-2002 a 2007-2008 hubo un incremento de 3.1% en las secundarias generales en zonas rurales, con un aumento de la matrícula de 4.3%. En el mismo periodo las secundarias técnicas rurales y las telesecundarias crecieron 1.7 y 1.9%, mientras que su matrícula aumentó en 3 y 2.2%, respectivamente. Las secundarias comunitarias surgieron en Chiapas en el ciclo escolar 2003-2004 y en el siguiente ciclo se extendieron a Sinaloa, Tlaxcala y Yucatán; crecieron 17.1% en el lapso de 2007-2008 a 2013-2014, a la vez que la matrícula se incrementó 15.8%, aunque se debe señalar que ésta apenas representa 0.6% del total en secundaria. Las secundarias con financiamiento privado mantuvieron un crecimiento más o menos constante: 3.4% en el primer periodo y 2.9% en cada uno de los dos siguientes, lo que las ha llevado a tener una presencia dentro de este nivel educativo de 13.1% (tabla 2.1-A).

Finalmente, la EMS también ha registrado un crecimiento sostenido en los últimos 15 años: la matrícula pasó de 3.1 millones de alumnos aproximadamente a más de 5.1 millones (tabla 2.3). Desde inicios de la década pasada, 93% de los que concluían la educación secundaria se incorporaba al siguiente nivel educativo. Para satisfacer dicha demanda, se crearon nuevos centros educativos, en especial en aquellos lugares con menor cobertura (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006). Debido al decreto de obligatoriedad, este tipo educativo tuvo un nuevo impulso que se tradujo en un aumento de las opciones educativas que ofrecían las entidades. Los planteles estatales registraron el mayor incremento en la matrícula: 7.1, 5.4 y 4.2%, en cada uno de los tres últimos sexenios.³ Es oportuno señalar que, debido al cambio en el ciclo 2013-2014 respecto de la forma de llevar el registro de los planteles educativos, no se puede calcular la tasa de crecimiento por la falta de comparabilidad con las cifras previas.

¿Cómo ha evolucionado la educación obligatoria en las entidades federativas (2001-2002 a 2016-2017)?

Si bien la matrícula que atiende el SEN ha aumentado y se han registrado avances importantes en su atención, algunas entidades aún deben esforzarse para cumplir con el mandato constitucional de garantizar la EB y la EMS a toda la población.

³ A partir del ciclo escolar 2013-2014, la SEP realizó cambios en la forma de recabar la información estadística de la EMS con la intención de recolectar con mayor veracidad datos conforme a la organización escolar en este tipo educativo. El principal cambio fue la unidad de análisis con la que se recaba la información: dejó de ser la escuela, como se registra actualmente en la EB, y empezó a registrar la información de alumnos y docentes por plantel. Ver nota técnica ED-1 en el *Panorama Educativo de México 2015* (INEE, 2016e).

De 2001 a 2007, México, Nuevo León y Puebla encabezaron la lista de las entidades con el mayor crecimiento en preescolar —todas arriba de 7%—, mientras que en el otro extremo estaban la Ciudad de México, Tabasco y Oaxaca, con tasas menores a 3.2% —aunque todas positivas—. En general, en el siguiente periodo (2007-2013) el incremento fue bajo en todas las entidades, pero destaca que en el último sexenio (de 2013 a 2016) se redoblaron los esfuerzos para ampliar la cobertura; en ese tiempo sobresalieron Puebla, Quintana Roo y Guanajuato, con crecimientos de 3.3, 2.7 y 2.3% en su matrícula, respectivamente (tabla 2.4). Llama la atención el caso de Sinaloa, ya que no ha registrado crecimiento en su matrícula desde el ciclo escolar 2007-2008.

El análisis de la evolución de la matrícula en primaria revela que son pocas las entidades que registran un incremento, pues en la mayoría la cobertura es casi universal. En el primer periodo referido destacan Baja California Sur, Quintana Roo y Baja California con tasas de crecimiento de 3.4, 2.4 y 2.2%, en ese orden. En el extremo opuesto se encuentran Michoacán y Oaxaca con decrementos de 2.1 y 1.7%, respectivamente. Al igual que en preescolar, el crecimiento en el segundo periodo fue casi nulo, mientras que en el último se distingue Quintana Roo por registrar un incremento de 1.8%; ninguna otra entidad obtuvo un valor superior a 1%. Las entidades que muestran los mayores crecimientos en la matrícula tanto en preescolar como en primaria coinciden con las que presentan la mayor inmigración.

En secundaria se ha mantenido la tendencia en cada periodo estudiado con incrementos positivos, en específico en aquellas entidades con saldos netos migratorios positivos, como Quintana Roo, con las tasas más altas en el primero y último periodos: 5.1 y 4.6%, respectivamente. Las entidades que en el primer sexenio se posicionaron con los incrementos más altos también lo hicieron en el segundo; sin embargo, el impulso de esos dos primeros periodos se redujo especialmente en Sonora (3.3%), Baja California (2%) y la Ciudad de México (1.5%) de 2013 a 2016.

Finalmente, en todas las entidades se registraron incrementos en la matrícula de EMS, especialmente en el primer sexenio. Baja California y Quintana Roo se posicionaron en ese periodo con tasas de 6.9 y 6.6%, respectivamente. En el segundo sexenio destacan Michoacán y Chiapas con las mayores tasas: 5.8 y 5.6%, en ese orden. En el último sexenio Querétaro y Baja California mantuvieron el incremento de la cobertura y se ubicaron en 6.7 y 5.8%, respectivamente. Cabe señalar que Sinaloa fue la única entidad que presentó una tasa de decrecimiento en este periodo: 1.2% (tabla 2.4).

Tabla 2.4

Tasa de crecimiento promedio anual de alumnos por entidad federativa según nivel educativo (ciclos escolares 2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2016-2017)

Entidad federativa	Preescolar			Primaria			Secundaria			Media superior		
	2001-2007	2007-2013	2013-2016	2001-2007	2007-2013	2013-2016	2001-2007	2007-2013	2013-2016	2001-2007	2007-2013	2013-2016
Aguascalientes	5.4	0.6	1.7	0.3	0.2	-0.4	3.6	1.5	0.1	4.6	4.1	4.1
Baja California	5.4	0.7	1.3	2.2	-0.8	-0.0	3.5	3.6	-2.0	6.9	4.6	5.8
Baja California Sur	6.5	1.9	2.1	3.4	1.0	0.6	3.6	3.4	0.8	4.3	5.3	3.6
Campeche	3.6	1.6	1.7	-0.4	0.2	-1.3	1.0	1.1	1.9	2.2	2.7	2.8
Coahuila	6.7	-1.2	0.9	0.7	0.9	-2.5	2.3	0.6	2.8	3.3	2.9	4.9
Colima	3.4	0.1	0.0	-1.4	2.3	-1.3	1.4	-0.5	4.5	2.3	5.2	1.8
Chiapas	3.6	2.0	1.8	0.7	-0.2	0.4	2.8	2.5	1.3	5.9	5.6	1.2
Chihuahua	5.4	0.1	-0.3	-0.0	-0.5	-0.5	2.2	1.9	-0.5	5.0	2.9	2.2
Ciudad de México	2.3	-0.9	-0.4	-1.1	-0.7	-1.9	-0.2	0.2	-1.5	0.5	1.3	1.4
Durango	7.1	-0.5	1.5	-0.8	0.4	-1.1	2.2	0.3	2.3	4.6	3.7	0.3
Guanajuato	4.7	-1.9	2.3	-0.0	0.2	-2.2	2.1	2.0	2.6	2.7	5.5	4.0
Guerrero	4.6	0.3	1.4	-0.7	-1.3	-2.3	2.4	1.0	0.5	2.4	3.7	4.7
Hidalgo	6.9	0.8	0.4	-1.4	0.6	-0.4	1.5	0.1	1.7	4.8	3.0	4.9
Jalisco	6.0	-0.5	0.9	-0.0	0.4	-1.0	1.3	2.2	0.3	3.5	4.8	2.6
México	9.8	0.7	0.2	-0.2	0.4	-0.6	2.1	0.9	0.9	4.5	3.7	4.2
Michoacán	5.4	2.0	1.9	-2.1	-0.5	-0.6	1.0	0.5	-0.2	4.4	5.8	0.4
Morelos	4.4	1.5	0.5	0.2	-0.5	-1.0	1.9	1.0	-1.3	3.8	2.2	4.7
Nayarit	3.8	1.9	1.1	0.3	0.4	0.1	0.4	1.7	-1.2	1.9	5.1	2.5
Nuevo León	8.3	-0.7	0.7	2.1	0.7	-0.3	2.1	3.3	1.3	3.0	3.3	4.0
Oaxaca	3.2	1.7	2.3	-1.7	-1.3	-0.2	2.0	-0.8	1.3	3.6	1.3	2.9
Puebla	7.4	-1.3	3.3	-0.5	0.6	-1.9	2.2	1.3	3.7	5.8	3.3	2.9
Querétaro	5.4	0.8	1.0	1.1	0.3	0.4	2.8	2.5	0.3	4.2	4.0	6.7
Quintana Roo	6.6	0.7	2.7	2.4	1.2	1.8	5.1	1.8	4.6	6.6	5.3	1.7
San Luis Potosí	6.9	-2.1	0.0	-1.1	-0.0	-3.1	1.6	0.3	2.5	4.8	3.7	1.1
Sinaloa	5.7	-1.8	-1.1	-0.8	0.1	-1.8	1.4	-0.9	3.0	0.2	4.0	-1.2
Sonora	4.5	0.7	-0.1	0.9	-0.4	-0.9	3.0	3.1	-3.3	2.7	2.2	5.0
Tabasco	3.1	1.6	0.9	-0.5	-0.1	0.1	1.0	0.7	-0.1	2.4	0.7	3.9
Tamaulipas	6.2	0.7	-0.4	0.9	-0.6	-0.0	2.9	0.6	-0.8	2.8	3.1	4.1
Tlaxcala	6.4	0.4	0.4	0.7	-0.2	-0.5	3.4	1.0	1.1	3.2	3.8	1.4
Veracruz	3.4	0.6	1.1	-0.7	-1.3	-2.5	1.9	0.9	-0.4	3.7	2.4	3.2
Yucatán	5.0	-0.4	0.3	-1.2	0.4	-1.8	1.2	0.4	2.4	2.1	3.0	4.6
Zacatecas	3.7	1.4	0.9	-0.8	-0.2	-0.1	-0.2	1.5	-1.4	5.6	4.1	4.8
Nacional	5.5	0.1	1.0	-0.2	-0.1	-1.0	1.8	1.2	0.7	3.5	3.4	3.1

Fuente: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio de los ciclos escolares 2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2016-2017), DGPPYEE-SEP.

¿Cómo ha evolucionado la educación obligatoria por tamaño de localidad (2001-2002 a 2016-2017)?

La provisión de servicios educativos en zonas con menos de 2 500 habitantes supone un reto mayor para el SEN debido a la dispersión de un gran número de localidades de este tipo. Además, para garantizar el acceso de los niños y jóvenes se debe propiciar la cercanía de centros educativos de todos los niveles.

Con base en el análisis del periodo enunciado es posible aproximarse a la ponderación del esfuerzo que debe realizar el SEN para incrementar la cobertura en las localidades con menos de 2 500 habitantes y también en las de 2 500 a 14 999 habitantes por medio de distintos tipos de servicio.

En preescolar, como se ha señalado, se tuvo el mayor incremento en el primer periodo sexenal: la tasa de alumnos en preescolares privados aumentó en localidades con menos de 2 500 habitantes (31.7%) y de 2 500 a 14 999 habitantes (22.2%), seguida de la de los preescolares comunitarios en ambos tipos de localidad: 7.1 y 15.5%, respectivamente. Incluso en los dos últimos sexenios el crecimiento de los alumnos de preescolares privados en localidades de menos de 2 500 habitantes siguió siendo significativo: 7.7 y 1.7%, respectivamente.

En educación primaria también es notable el crecimiento promedio anual de la matrícula en escuelas privadas en localidades con menos de 2 500 habitantes durante el primer periodo sexenal, sin embargo, es menor que el de los preescolares con este tipo de sostenimiento. Así, el crecimiento anual promedio en el primer sexenio fue de 3.7%, en el segundo, de 7.4% y en el último, de 1.8%.

En el caso de secundaria la ampliación de la matrícula se dio en el segundo periodo: en las escuelas con financiamiento privado en localidades rurales el incremento fue de 11.7%, y en las escuelas comunitarias, de 15.6%. También es destacable el crecimiento de la matrícula en secundarias comunitarias en localidades de 2 500 a 14 999 habitantes en el último periodo (13.4%) (tabla 2.2-A).

En el primer periodo estudiado se observa un incremento relevante de la matrícula de EMS en zonas de menos de 2 500 habitantes y de 2 500 a 14 999 habitantes: 11.3 y 7.8%, respectivamente. En este tipo de localidades los servicios estatales y autónomos fueron los que registraron un mayor crecimiento: 15.8 y 25%, en ese orden. Ese esfuerzo se mantuvo en el siguiente periodo, y fue en esos servicios en los que se atendió a los alumnos que egresaban de secundaria, hasta que en el último periodo los planteles federales empezaron a tener una mayor participación en la cobertura del servicio con un incremento de 15.5% (gráfica 2.2).

Tabla 2.5

Alumnos por nivel educativo y estrato según tamaño de localidad donde se ubica la escuela (ciclos escolares 2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2016-2017)

Nivel educativo	Estrato	2001-2002			2007-2008			2013-2014			2016-2017		
		Menos de 2 500 hab.	2 500 a 14 999 hab.	Más de 15 mil hab.	Menos de 2 500 hab.	2 500 a 14 999 hab.	Más de 15 mil hab.	Menos de 2 500 hab.	2 500 a 14 999 hab.	Más de 15 mil hab.	Menos de 2 500 hab.	2 500 a 14 999 hab.	Más de 15 mil hab.
Preescolar	General urbano	35 015	396 727	1 598 307	47 962	517 148	2 135 660	47 945	602 414	2 127 115	51 270	632 972	2 148 635
	General rural	554 369	12 569	n.a.	728 653	31 917	928	728 622	21 317	n.a.	769 913	22 734	n.a.
	General	589 384	409 296	1 598 307	776 615	549 065	2 136 588	776 567	623 731	2 127 115	821 183	655 706	2 148 635
	Indígena	226 452	53 572	9 728	285 262	72 896	18 699	303 760	80 940	22 454	312 599	86 195	23 841
	Comunitario	89 588	2 542	2 626	135 300	6 026	6 734	158 886	4 212	2 294	157 812	4 025	2 088
	Privado	1 486	7 536	287 961	7 759	25 150	661 457	12 137	33 651	632 169	12 774	35 633	654 925
	Total	906 910	472 946	1 898 622	1 204 936	653 137	2 823 478	1 251 350	742 534	2 784 032	1 304 368	781 559	2 829 489
Primaria	General urbano	202 196	1 919 522	7 238 717	192 726	1 829 885	7 400 110	173 528	2 010 252	7 372 381	168 065	1 967 983	7 052 656
	General rural	3 105 819	65 748	n.a.	2 897 283	111 554	1 861	2 706 367	71 069	n.a.	2 609 066	71 021	n.a.
	General	3 308 015	1 985 270	7 238 717	3 090 009	1 941 439	7 401 971	2 879 895	2 081 321	7 372 381	2 777 131	2 039 004	7 052 656
	Indígena	653 845	116 781	25 078	672 678	122 816	36 093	666 144	124 675	42 805	641 164	121 393	43 467
	Comunitario	89 618	2 649	2 093	99 774	3 856	4 507	108 910	2 452	2 251	103 794	2 278	2 094
	Privado	19 111	62 302	1 046 269	23 823	60 768	1 115 384	36 493	76 864	1 158 245	38 447	82 562	1 186 942
	Total	4 070 589	2 167 002	8 312 157	3 886 284	2 128 879	8 557 955	3 691 442	2 285 312	8 575 682	3 560 536	2 245 237	8 285 159
Secundaria	General urbano	35 038	374 592	1 879 836	41 809	408 797	2 106 446	36 250	466 305	2 185 996	35 026	477 484	2 191 679
	General rural	98 125	8 794	n.a.	118 962	14 190	471	127 721	11 377	n.a.	136 700	12 271	n.a.
	General	133 163	383 386	1 879 836	160 771	422 987	2 106 917	163 971	477 682	2 185 996	171 726	489 755	2 191 679
	Técnica urbano	34 821	303 708	1 001 559	42 924	351 097	1 136 309	39 162	368 134	1 210 436	38 414	364 095	1 199 477
	Técnica rural	129 815	2 910	n.a.	149 226	8 656	n.a.	166 581	3 853	n.a.	171 412	4 058	n.a.
	Técnica	164 636	306 618	1 001 559	192 150	359 753	1 136 309	205 743	371 987	1 210 436	209 826	368 153	1 199 477
	Telesecundaria	806 556	155 465	122 364	903 563	188 455	145 095	983 275	211 475	172 036	1 013 542	226 823	187 569
	Comunitario	n.a.	n.a.	n.a.	15 241	135	66	36 413	231	922	40 641	337	139
	Privado	8 897	12 386	388 518	8 791	16 992	433 774	17 080	22 635	497 319	19 225	27 368	540 954
	Total	1 113 252	857 855	3 392 277	1 280 516	988 322	3 822 161	1 406 482	1 084 010	4 066 709	1 454 960	1 112 436	4 119 818
Media superior	Federal	48 814	83 347	668 366	39 890	109 516	776 405	52 081	135 289	838 160	80 253	137 112	874 978
	Estatad	110 584	230 053	576 682	266 580	404 561	885 772	429 055	531 904	1 196 205	608 488	558 086	1 265 767
	Autónomo	2 601	27 941	406 906	9 924	35 493	441 919	17 437	55 230	498 146	16 586	62 466	545 331
	Privado	18 752	43 014	615 042	27 441	52 784	754 265	34 404	54 714	839 711	33 518	52 148	874 385
	Total	180 751	384 355	2 266 996	343 835	602 354	2 858 361	532 977	777 137	3 372 222	738 845	809 812	3 560 461

Nota: no se incluye información por ámbito para 18 842, 2 859, 387 y 645 escuelas en los ciclos escolares 2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2016-2017, respectivamente, debido a que no fue posible identificar la localidad donde se ubican en su escuela.

Fuentes: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio de los ciclos escolares 2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2016-2017), SEP-DGPPYEE; Marco Geoestadístico Nacional. Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Locales, INEGI (2016).

Con la Reforma Educativa se dio mayor impulso a la creación de Escuelas de Tiempo Completo (SEB-SEP, s.f.) en preescolar, primaria y secundaria, lo que propició una reconfiguración en la oferta de turnos registrada hasta el ciclo escolar 2013-2014 (tabla 2.3-A). La educación primaria fue la que más cambios tuvo: 8 de cada 10 escuelas en el ciclo escolar 2001-2002 eran de turno matutino y prácticamente no existían las escuelas de turno continuo; después, en el ciclo 2016-2017 hubo una reducción: 7 de cada 10 escuelas tenían el turno matutino, y las escuelas de turno continuo representaban 15.2%. En preescolar fue menor el impacto y sólo 3 de cada 100 escuelas tenían el turno continuo, en comparación con 91.9% de las escuelas de turno matutino en el último ciclo escolar. En secundaria se redujo la oferta de los turnos matutinos al pasar de 86.8 a 83.4%; las escuelas secundarias de turno continuo, que no existían en el ciclo 2000-2001, representaron 5.7% en el último ciclo.

La EMS recibió un importante impulso desde antes de haberse establecido su obligatoriedad. Los datos desagregados por tipo de plantel o subsistema muestran que las opciones estatales descentralizadas, encabezadas por los telebachilleratos y la Educación Media Superior a Distancia (EMSAD) son las que han tenido mayor crecimiento, sobre todo en el último periodo de estudio (tabla 2.5-A). Llama la atención el crecimiento de los planteles de la Dirección General de Educación, Ciencia y Tecnología del Mar (DGECYTM), pues su matrícula y el total de sus planteles creció 16.1 y 14.5%, respectivamente. Por modelo educativo hubo un crecimiento constante en las opciones con bachillerato general (3.7, 3.7 y 3.4%, en cada periodo), y debido a una redefinición en el modelo de profesional técnico, que sustituyó la opción de carácter terminal por otra bivalente, se observa un decremento en este modelo educativo y un crecimiento en el modelo de bachillerato tecnológico, en el cual se incluyó (4.2, 6.8 y 2.9%, en cada periodo) (tabla 2.6-A).

En resumen, el monitoreo de la matrícula y de los centros escolares permite ver hacia dónde se han dirigido los esfuerzos para garantizar que la población complete la educación obligatoria. Resalta que, pese a que la educación preescolar tuvo un impulso importante en el primer sexenio de análisis, no ha sido suficiente, pues todavía no se alcanza la universalización de su cobertura. Por el contrario, en educación primaria casi se logra la asistencia de todos los niños, sin embargo, es necesario lograr una cobertura universal con equidad, pues son los sectores más desfavorecidos los que quedan fuera del ejercicio de este derecho. En cuanto a la educación secundaria, se debe mantener el crecimiento y buscar que los servicios que se ofrecen estén orientados al cumplimiento cabal del derecho a la educación de los niños. En EMS ha habido un impulso importante para incrementar su matrícula, incluso desde antes de que se estableciera su obligatoriedad, pero se debe cuidar que el crecimiento sea mayor al observado si se pretende alcanzar la universalidad en los próximos años.

2.2. Acceso y avance escolar

En este apartado se evalúan dos aspectos relativos al derecho a la educación: el acceso y la asistencia⁴ de niños y jóvenes a la escuela y el tránsito por los niveles educativos que conforman la educación obligatoria. Para ello se analiza el porcentaje de alumnos que asisten de manera regular a algún recinto educativo del SEN, con especial atención en aquellos grupos en condiciones de vulnerabilidad. Por otro lado, para estudiar el avance escolar, se examina la relación que existe entre la edad del alumno y el grado escolar en el que idealmente debería estar inscrito, además de evaluar en qué medida se garantiza la permanencia en la escuela de niños y jóvenes, y cuántos de los que se inscriben logran concluirla en los tiempos normativos.

¿En qué medida el Estado garantiza el derecho de niños y jóvenes de acceder a la educación obligatoria, sin distinción de ninguna índole?

Para medir el acceso de la población al SEN, existen varios indicadores que dan cuenta de la proporción de niños y jóvenes matriculados independientemente del nivel educativo (tasa de matriculación) y de aquellos inscritos en el nivel correspondiente a la edad en la que idealmente debería cursarse (tasa de cobertura), respecto del total de población en grupos de edad específicos. Estas medidas, además de relacionar información de dos fuentes de datos no conciliadas, no consideran en el cálculo a los alumnos inscritos en la educación especial o en la modalidad no escolarizada, y muestran algunos sesgos en el registro de la edad.⁵

Otro indicador para medir el acceso escolar es la tasa de asistencia, cuyas fuentes de información, según la disponibilidad, son los censos de población o las encuestas en hogares, que captan datos sobre la condición de asistencia a la escuela de los ocupantes de la vivienda, es decir, de quienes concurren con regularidad a una institución o programa acreditado del SEN, sin importar la modalidad, el tipo de sostenimiento, o si se trata del servicio de educación especial o para adultos. En este caso se descarta la declaración de asistencia a cursos para la enseñanza de alguna habilidad, como los programas de capacitación o alfabetización.

⁴ Es posible que un niño o joven esté inscrito y curse algún programa, pero no necesariamente que asista todos los días a un recinto educativo. La ampliación de los servicios educativos en los últimos años ofrece diversas modalidades para cursar la educación obligatoria, en especial en la EMS. Estas opciones incluyen la posibilidad de estudiar completa o parcialmente, y de manera abierta, a distancia o de forma virtual. A diferencia del resto de las estadísticas y los indicadores que se presentan en este capítulo con base en la información del Formato 911, que sólo considera a los alumnos inscritos en las modalidades escolarizada y mixta, la tasa de asistencia también incluye a los niños y jóvenes pertenecientes a la modalidad no escolarizada.

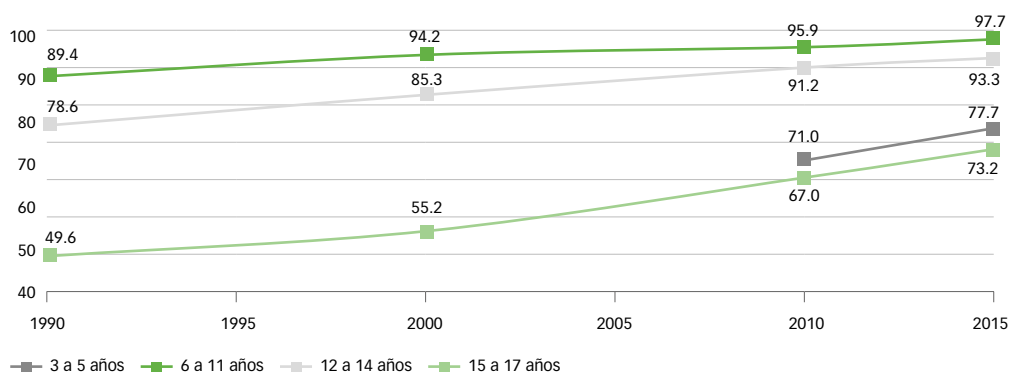
⁵ Aunque en el artículo 65 de la Ley General de Educación (LGE) se establece que los niños deben inscribirse a preescolar y primaria a los 3 y 6 años cumplidos al 31 de diciembre, respectivamente, en la estadística educativa se registra la edad cumplida de los alumnos al 30 de septiembre.

Esta medida resulta de gran utilidad, ya que permite conocer el acceso a la escuela de distintos grupos de la población, los cuales se definen según las características propias de las personas —como la condición de discapacidad y la condición étnica—, de los miembros del hogar —por ejemplo, la escolaridad del jefe de hogar—, o de la localidad donde se ubica la vivienda en la que residen —tal como el tamaño de localidad con base en el número de habitantes o el grado de marginación—. Otra ventaja de la tasa de asistencia es que, al usar como fuente de información las encuestas de ingresos y gastos en los hogares, permite analizar el acceso de la población joven dependiendo del nivel de ingreso y de las condiciones de pobreza a partir de su medición multidimensional.

Los resultados —basados en el Censo de Población y Vivienda (INEGI, s. f.), la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015b) y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares⁶ (ENIGH) 2010 y 2016 (INEGI, 2016a)— muestran que en las últimas décadas la asistencia de la población infantil y juvenil se ha incrementado. En 2015 asistía a la escuela 97.7% de los niños de entre 6 y 11 años; 93.3%, entre 12 y 14 años, y, en un menor porcentaje, los niños de entre 3 y 5 años, con 77.7%. El grupo con la edad que idealmente debería asistir a la EMS es el que registra la menor tasa de asistencia: 73.2% (gráfica 2.3).

Gráfica 2.3

Tasa de asistencia por grupos de edad, 1990-2015



Nota: para el grupo de 3 a 5 años se muestra la tasa de asistencia con base en la ENIGH 2010 y 2016.

Fuentes: INEE, cálculos con base en Censo de Población y Vivienda (1990, 2000 y 2010), INEGI; Encuesta Intercensal 2015, INEGI; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2010 y 2016. Módulo de Condiciones Socioeconómicas, INEGI.

⁶ En el caso de la asistencia de los niños de 3 a 5 años, el dato se obtiene para 2010 y 2016 con base en los microdatos de la ENIGH, ya que en este instrumento se muestran cifras más confiables en comparación con los censos de población para este grupo de edad específico.

A pesar de que ha transcurrido casi una década desde que se decretó la obligatoriedad de la educación preescolar, todavía 1 de cada 5 niños de entre 3 y 5 años no asiste a la escuela.

Es posible que la expansión de la cobertura en la educación preescolar no sea más acelerada debido a que todavía no existe un pleno convencimiento de los padres o tutores —obligados también a hacer que sus hijos concurran a las escuelas (CPEUM, art. 31)— acerca de la importancia que tiene este nivel educativo para el desarrollo de los infantes por encima de otras consideraciones relacionadas con el cuidado especial que requieren los niños más pequeños. Por ejemplo, si se analiza la asistencia según el tamaño de la localidad de residencia, se observa que, aunque la disponibilidad de espacios educativos está más restringida en las localidades menores a 2500 habitantes, la asistencia respecto de las localidades mayores de 15000 habitantes no muestra grandes brechas (tabla 2.6), es decir, sin importar la disponibilidad de escuelas que existan entre las localidades rurales y urbanas, en ambos tipos la asistencia al preescolar sigue siendo baja.

La evolución de la asistencia entre 1990 y 2015 muestra avances importantes en el acceso de la población a la escuela.⁷ En las edades en las que idealmente debería cursarse la primaria —de los 6 a los 11 años— es donde se muestra el menor incremento, aunque es el nivel en el que se está más cerca de alcanzar la cobertura universal. En cambio, en el grupo de 12 a 14 años hubo un incremento de casi 15 puntos porcentuales. El grupo de 3 a 5 años se incluyó en los levantamientos censales hasta el ejercicio de 2010 y en las encuestas de ingresos y gastos desde 2008, que coincide con el decreto de obligatoriedad de la educación preescolar; entre 2010 y 2016 la tasa de asistencia se incrementó en 6.7 puntos porcentuales. Y es en el grupo de 15 a 17 años donde se ha experimentado el mayor crecimiento en la tasa de asistencia al pasar de 49.6 a 73.2%, un aumento de casi 24 puntos porcentuales.

Es innegable el avance en el acceso a la educación en las últimas décadas. En las edades en las que idealmente se cursa la educación primaria se está muy cerca de lograr que todos los niños asistan, igual que en las edades para cursar la secundaria. Sin embargo, todavía existe un número importante de niños que no tienen acceso a la educación. Esta situación se agrava aún más en las edades para cursar la educación preescolar y la EMS. Resulta relevante, entonces, conocer dónde se ubican estos niños y cuáles son algunas de las condiciones que dificultan este primer paso para ejercer su derecho a una educación de calidad.

⁷ La tasa de asistencia puede presentar algunas variaciones relacionadas con las fechas de levantamiento, en especial, si se le compara con otras medidas, como la tasa de matriculación y la tasa de cobertura. Si bien estas medidas dan cuenta de fenómenos muy parecidos, no son idénticos. Por ejemplo, cuando los levantamientos del censo o la encuesta se hacen en periodos vacacionales, se debe hacer hincapié en la asistencia al periodo escolar previo; de no hacerlo, se estaría subestimando la asistencia.

¿Quiénes son y dónde están los niños y jóvenes que no asisten a la escuela?

Para dar respuesta a esta interrogante, en primer lugar se presentan las tasas de asistencia en las entidades federativas con el objeto de observar las diferencias entre las regiones del país, las cuales se incrementan conforme se avanza en los grupos de edad. Adicionalmente, para ubicar las áreas en donde hay mayor proporción de niños y jóvenes que no asisten a la escuela, se despliegan los niveles de asistencia de quienes viven en localidades consideradas como rurales, semiurbanas y urbanas, más el grado de marginación de éstas. Por último, para saber quiénes son los niños y jóvenes que no asisten, se muestra la asistencia de las poblaciones en condición de vulnerabilidad.

México es un país con enormes desigualdades y el sector educativo no es la excepción, ya que aún persisten regiones y grupos de la población que no han podido acceder a la escuela. Por ejemplo, al analizar la desigualdad en la asistencia de la población entre las entidades federativas para 2015, se observa que entre los 6 y 11 años persiste una diferencia de hasta 3.2 puntos porcentuales entre Chihuahua y Yucatán, donde Chihuahua muestra la tasa más baja, con 95.5%, seguido por Chiapas y Oaxaca, con 95.7 y 96.3%, respectivamente. Entre los 12 y 14 años esta diferencia se incrementa hasta en 9.3 puntos, donde Chiapas y Michoacán son las entidades que deben intensificar sus esfuerzos para lograr garantizar que todos los niños en esta edad asistan, pues en 2015 registraron que la asistencia era de 87.4 y 89.5%, en ese orden. De los 15 a 17 años, además de ser el grupo de edad con las menores tasas de asistencia, la diferencia entre las entidades alcanza 19 puntos, que es la brecha entre la Ciudad de México, con 83%, y Michoacán, con 64% (gráfica 2.4).

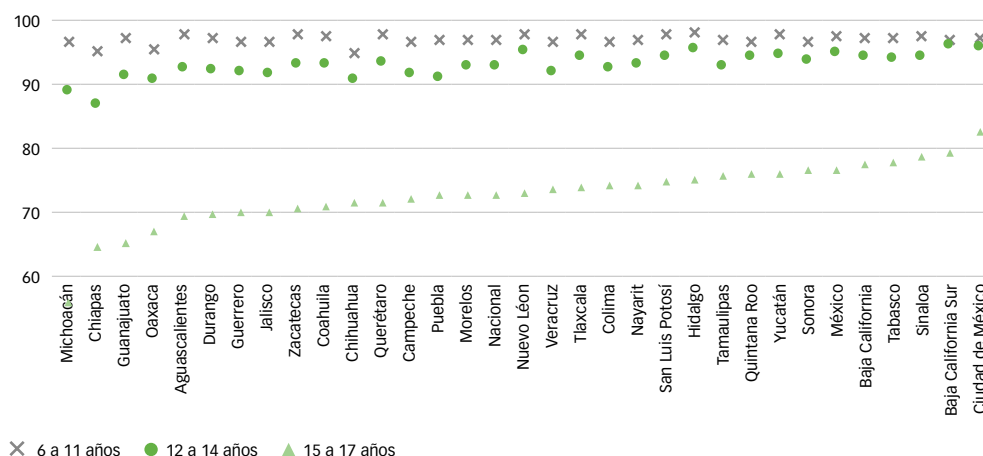
En la gráfica 2.4 también es posible observar cuáles son las entidades que enfrentan los mayores retos para lograr que todos los niños y jóvenes asistan a la escuela. Como se ha mencionado, aunque a nivel nacional se está cerca de alcanzar la universalización de la educación primaria, en 2015 Chihuahua, Chiapas y Oaxaca registraron tasas de asistencia por debajo de 97% en el grupo de 6 a 11 años. En el caso de los niños de 12 a 14 años, Chiapas y Michoacán obtuvieron tasas inferiores a 90%. Esta situación se recrudece en el caso de los jóvenes de entre 15 y 17 años, pues seis entidades presentaron una asistencia que no alcanza siquiera 70%: Michoacán, Chiapas, Guanajuato, Oaxaca, Aguascalientes y Durango.

Los niños y jóvenes que en mayor medida no asisten de manera regular a la escuela son principalmente aquellos que viven en localidades pequeñas o con un alto grado de marginación, son indígenas o hablantes de lengua indígena (HLI), pertenecen a hogares donde el jefe cuenta con bajo nivel educativo, son pobres o vulnerables por ingresos o carencias sociales, son miembros de hogares con bajos ingresos o viven con algún tipo de discapacidad.

Otro de los grupos en condiciones de vulnerabilidad es el de los niños pertenecientes a familias de jornaleros agrícolas migrantes, quienes provienen comúnmente de localidades pequeñas y con alto grado de marginación; muchos de ellos son indígenas y hablantes de alguna lengua indígena. Según estudios que retoman cifras de la SEP, se estima que sólo asiste entre 14 y 17% de los niños de familias de jornaleros migrantes en edad para cursar la EB (SEP, 2015b; INEE, 2016a).

Gráfica 2.4

Tasa de asistencia escolar por entidad federativa según grupos de edad, 2015



× 6 a 11 años ● 12 a 14 años ▲ 15 a 17 años

Fuente: INEE, cálculos con base en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Hasta hace unas décadas el acceso a la escuela para las mujeres estaba restringido. En 1980 la tasa de asistencia a primaria por sexo del grupo de 6 a 14 años era ligeramente superior para los hombres que para las mujeres: 61.7% frente a 60.2%. Una década después la brecha en la asistencia entre mujeres y hombres de 6 a 11 años desapareció, y en 2010 se logró revertir tanto para el grupo de 12 a 14 años como para el de 15 a 17. Actualmente, las tasas de asistencia, al igual que otros indicadores sobre el acceso y la trayectoria educativa, muestran mejores condiciones en el caso de las mujeres respecto de los hombres.

En referencia al tamaño de la localidad de residencia de la población, la disponibilidad de un centro escolar en la comunidad y la accesibilidad que éste tenga determina en gran medida la posibilidad de que los niños asistan a la escuela. La mayor diferencia en el acceso según el tamaño de localidad se observa en la población de 15 a 17 años, con casi 15 puntos porcentuales entre aquellos que residen en localidades con menos de 2500 habitantes y quienes habitan en localidades de 15000 o más. Algo similar ocurre al comparar según el grado de marginación de la localidad donde viven, lo que se explica también por la fuerte relación que existe entre ambas características: las localidades con mayor marginación suelen ser las más pequeñas (tabla 2.6).

Otro punto importante es la desigualdad persistente en el acceso de niños y jóvenes según su condición de hablantes de lengua indígena (HLI). Aunque se han mostrado avances relevantes en el acceso de los niños a la escuela, en especial en la EB, no ha sido posible que el SEN garantice que todos los niños indígenas asistan de forma regular a la escuela, en específico a los servicios adecuados para esta población, como las escuelas bilingües e interculturales, donde es primordial que los maestros hablen la misma lengua de los alumnos. La expansión de servicios educativos indígenas en preescolar y primaria, que coincide con el dato de la mayor proporción de niños monolingües en lengua indígena en edades de cursar estos niveles, se ha dado principalmente en localidades de menor tamaño, aunque un gran número de familias y niños indígenas habita en las ciudades del país, donde, si bien hay una mayor disponibilidad de servicios educativos, la condición de HLI y la falta de servicios educativos inclusivos representan una barrera para que puedan acceder a la escuela. Incluso en las edades en las que prácticamente todos los niños asisten se observan brechas en la tasa de asistencia entre alumnos HLI y no HLI. En 2015, en el ámbito nacional, de los 6 a los 11 años la diferencia en la asistencia entre los alumnos hablantes y no hablantes de lengua indígena fue de 2.2 puntos porcentuales; entre la población de 12 a 14 años fue de 7.1 puntos, y de 17.7 puntos en el grupo de 15 a 17 años.

Como se ha mencionado, casi se ha alcanzado la cobertura universal de la educación primaria; sin embargo, el SEN aún no ha logrado implementar las adecuaciones en infraestructura, planes y programas de estudio que permitan a la población, sin importar su condición, asistir de manera regular a la escuela, en especial a quienes presentan algún tipo de discapacidad. Al respecto, con datos de la ENIGH para 2016 se identifica que sólo 88.7% de los niños con discapacidad de entre 6 y 11 años asiste a la escuela, mientras que para las poblaciones de 12 a 14 años y de 15 a 17 años el porcentaje desciende a 72.1% y 55.8%, en ese orden.

 **Tabla 2.6**

Tasa de asistencia por grupos poblacionales según grupos de edad (1990, 2000, 2010 y 2015)

Grupos poblacionales	3 a 5*		6 a 11				12 a 14				15 a 17			
	2010	2016	1990	2000	2010	2015	1990	2000	2010	2015	1990	2000	2010	2015
Población total														
Nacional	71.0	77.7	89.4	94.2	95.9	97.7	78.6	85.3	91.2	93.3	49.6	55.2	67.0	73.2
Sexo														
Hombres	71.0	77.4	89.4	94.2	95.7	97.6	80.8	86.2	91.0	93.0	50.4	55.9	66.1	72.7
Mujeres	71.1	78.0	89.4	94.3	96.1	97.8	76.5	84.3	91.4	93.6	48.9	54.4	67.8	73.7
Tamaño de localidad														
Menos de 2 500 hab.	69.4	77.3	82.4	n.d.	95.4	97.2	64.1	n.d.	87.4	90.4	26.4	n.d.	55.4	63.2
2 500 a 14 999 hab.	68.0	79.2	88.3	n.d.	96.1	97.7	77.0	n.d.	90.6	92.8	45.7	n.d.	65.1	71.4
15 000 y más hab	72.5	77.5	94.3	n.d.	96.2	98.0	87.8	n.d.	93.2	94.8	61.8	n.d.	72.8	78.0
Marginación														
Baja	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	96.2	98.0	n.d.	n.d.	92.6	94.6	n.d.	n.d.	70.8	76.4
Media	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	96.1	97.6	n.d.	n.d.	89.8	91.9	n.d.	n.d.	61.2	69.0
Alta	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	94.3	96.6	n.d.	n.d.	86.5	88.8	n.d.	n.d.	56.0	62.0
Condición de habla indígena														
HLI	63.8	75.5	72.5	86.6	92.6	95.9	61.9	76.5	85.2	86.8	28.3	39.1	51.8	56.7
No HLI	71.3	77.8	91.0	95.1	96.4	98.1	79.9	86.0	91.7	93.9	51.0	56.3	68.0	74.4
Condición de discapacidad*														
Con discapacidad	46.9	70.8	n.d.	n.d.	65.0	88.7	n.d.	n.d.	66.2	72.1	n.d.	n.d.	45.9	55.8
Sin discapacidad	71.2	77.8	n.d.	n.d.	98.6	99.4	n.d.	n.d.	92.5	94.4	n.d.	n.d.	67.6	75.6
Nivel de escolaridad del jefe del hogar														
Sin instrucción	62.7	70.9	78.5	87.0	91.1	94.3	64.6	72.2	81.7	83.7	31.0	34.4	47.5	53.1
Básica incompleta	67.2	73.1	90.6	93.9	95.5	97.3	79.5	83.2	88.3	90.4	48.6	48.4	57.6	63.4
Básica completa	71.1	77.3	96.5	96.8	97.1	98.5	93.1	93.8	94.8	95.9	71.6	68.4	72.4	76.7
Media superior	75.4	82.3	97.3	97.5	97.4	98.8	94.7	96.5	96.9	97.8	79.2	82.9	85.4	88.5
Superior	85.0	90.6	97.9	98.0	97.6	98.9	94.5	97.3	97.8	98.7	81.4	89.1	92.5	94.7
Quintil de ingreso*														
I	66.0	74.9	n.d.	n.d.	96.5	98.5	n.d.	n.d.	85.9	89.8	n.d.	n.d.	53.9	63.9
II	69.2	74.8	n.d.	n.d.	98.5	99.1	n.d.	n.d.	92.1	94.1	n.d.	n.d.	63.3	72.9
III	71.7	76.6	n.d.	n.d.	99.3	99.3	n.d.	n.d.	93.3	94.0	n.d.	n.d.	66.4	75.7
IV	73.6	79.9	n.d.	n.d.	96.2	99.3	n.d.	n.d.	94.3	95.7	n.d.	n.d.	72.4	78.0
V	79.4	88.0	n.d.	n.d.	99.8	99.7	n.d.	n.d.	98.2	97.9	n.d.	n.d.	84.0	88.7
Condición de pobreza*														
Pobreza	64.5	71.6	n.d.	n.d.	97.5	98.6	n.d.	n.d.	88.8	91.2	n.d.	n.d.	58.5	67.8
Pobreza extrema	54.5	57.9	n.d.	n.d.	93.9	97.0	n.d.	n.d.	77.9	77.5	n.d.	n.d.	42.2	48.4
Pobreza moderada	68.4	74.9	n.d.	n.d.	98.8	99.0	n.d.	n.d.	92.5	93.6	n.d.	n.d.	64.0	71.6
Vulnerable por carencias sociales	60.5	68.4	n.d.	n.d.	96.5	99.0	n.d.	n.d.	90.8	92.1	n.d.	n.d.	62.7	70.3
Vulnerable por ingresos	100.0	100.0	n.d.	n.d.	100.0	100.0	n.d.	n.d.	100.0	99.9	n.d.	n.d.	90.8	90.3
No pobre y no vulnerable	100.0	100.0	n.d.	n.d.	100.0	100.0	n.d.	n.d.	99.7	99.7	n.d.	n.d.	92.0	94.5

n.d. No disponible.

* Datos a partir de ENIGH 2010 y 2016.

Fuentes: INEE, cálculos con base en Censo de Población y Vivienda (1990, 2000 y 2010), INEGI; Encuesta Intercensal 2015, INEGI; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2010 y 2016. Módulo de Condiciones Socioeconómicas, INEGI.

¿Cómo ha evolucionado la tasa de asistencia en las últimas décadas?

En general, cada vez es mayor la proporción de niños y jóvenes que asiste de manera regular a la escuela, pero a pesar de que las desigualdades se han reducido, aún persiste el hecho de que niños y jóvenes en condición de vulnerabilidad no acceden. En las últimas décadas se han realizado esfuerzos para ampliar la disponibilidad de escuelas, sobre todo en el cúmulo de localidades dispersas con menos de 2 500 habitantes, donde se encuentra asentada casi una quinta parte de la población.

Mientras que en 1990 la diferencia entre la tasa de asistencia de los niños de 6 a 11 años que vivían en localidades menores a 2 500 habitantes y la de los que vivían en localidades de 15 000 y más era de 12 puntos porcentuales, en 2015 se redujo a sólo 0.8 puntos. Para la población de 12 a 14 años también hubo una reducción relevante en la brecha de quienes residían en los tipos de localidades mencionados al pasar de 23.7 a 4.4 puntos porcentuales para el mismo periodo. Estos mismos datos señalan la necesidad de redoblar esfuerzos para que los jóvenes de 15 a 17 años en las localidades pequeñas dispongan de acceso a los centros educativos, pues si bien la brecha se ha reducido en poco más de 20 puntos, en 2015 aún existía una diferencia de 14.8 puntos porcentuales entre las localidades de menos de 2 500 habitantes y las de 15 000 habitantes y más.

En lo que respecta a la asistencia escolar de la población, en todas las entidades federativas se identifican aumentos generalizados, en especial en aquellas que contaban con los mayores rezagos. Por ejemplo, en Chiapas, de 1990 a 2015, la asistencia de la población de 6 a 11 años se elevó en casi 23 puntos (73 a 95.7%), seguida por Guerrero, Michoacán y Oaxaca, que se caracterizaban por ser las cuatro entidades con la menor tasa de asistencia en 1990, con niveles por debajo de 85%. Para el grupo de 12 a 14 años los incrementos más pronunciados sucedieron en Zacatecas, Guanajuato, Chiapas y Michoacán, al pasar de valores por debajo de 70% a tasas de alrededor de 90% (tabla 2.7-A).

En Zacatecas, Guanajuato y Durango la tasa de asistencia de los jóvenes de 15 a 17 años se incrementó en más de 30 puntos entre 1990 y 2015, ya que en 1990 prácticamente 1 de cada 3 jóvenes en este rango de edad asistía a la escuela y actualmente está por lograrse que 2 de cada 3 lo hagan. Sin embargo, aunque el avance ha sido considerable, todavía no se logran tasas de asistencia cercanas a 100%. En este sentido, resulta esencial analizar cómo ha sido la evolución en la asistencia a partir del decreto de obligatoriedad de la EMS, y que coincide con las edades en que idealmente debería cursarse. Los resultados entre 2010 y 2015 muestran que en Michoacán, Zacatecas, Baja California Sur y Puebla ha aumentado la tasa de asistencia con valores que van de 8 a 10 puntos porcentuales. Destacan los casos de Oaxaca y Aguascalientes, entidades que a pesar de tener tasas por debajo de 70% en 2015 (67.3 y 69.6%, respectivamente), muestran

incrementos poco significativos en contraste con el resto de las entidades para este mismo periodo (3.2 y 4.2 puntos porcentuales).

Cuando se analiza la asistencia de la población que presenta alguna discapacidad en comparación con la que no tiene esa condición, se distinguen avances en el acceso, sobre todo, de quienes tienen las edades para cursar el nivel de primaria, pues la brecha en la asistencia entre 2010 y 2016 se redujo 23 puntos porcentuales: en 2010 la diferencia entre ambas poblaciones era de 33.6 puntos y en 2016, de 10.7 puntos. Sin embargo, este avance no es visible en igual magnitud en el caso de la población en edad para cursar la educación secundaria y la EMS, ya que en estos grupos la brecha en la asistencia sigue siendo de alrededor de 20 puntos porcentuales.

Otro de los grupos en condición de vulnerabilidad y en mayor riesgo de no asistir a la escuela es el de los niños y jóvenes que dedican jornadas extensas al trabajo doméstico y, en especial, al extradoméstico, dado que son más propensos a abandonar la escuela si se considera que existe una relación inversa entre las horas trabajadas y la asistencia escolar: mientras que las primeras 20 horas de trabajo semanal tienen un efecto limitado en la asistencia a la escuela, el riesgo aumenta cuando la jornada laboral está más allá de este punto, sobre todo si es trabajo extradoméstico (Brown, 2012). A pesar de que la Ley Federal del Trabajo (LFT) establece que la edad mínima para que los menores empiecen a trabajar es de 15 años, siempre y cuando hayan completado la EB (LFT, 2015, art. 22 bis), en el país hay un número considerable de niños y jóvenes que trabajan, ya sea dentro o fuera del hogar.

Con base en datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 4° trimestre de 2015) (INEGI, 2015a) se puede observar que conforme se incrementa la edad y las horas dedicadas al trabajo, la asistencia se reduce de manera considerable. Los niños de entre 12 y 14 años que no dedican jornadas extensas al trabajo muestran una tasa de asistencia de 97.6%, la cual contrasta ampliamente con la tasa de asistencia de los niños que dedican más de 20 horas al trabajo extradoméstico, que es de sólo 40.8%. Entre los 15 y 17 años, las brechas en la tasa de asistencia son mucho más amplias (91.3 contra 27.1%); posiblemente esto se debe a los mayores costos de oportunidad que tiene para los jóvenes de esta edad y sus familias el asistir de manera regular a la escuela (incluso recibiendo alguna beca) sobre los beneficios económicos de insertarse al mercado laboral (tabla 2.7).

El análisis de la evolución de la asistencia de la población según la condición de actividad revela que cada vez es menor la proporción de niños y jóvenes que dedican tiempo a jornadas extensas de trabajo en lugar de hacerlo a los estudios. Entre 2007 y 2015 la proporción de niños y jóvenes que no trabajaban o lo hacían en una jornada inferior a 20 horas por semana aumentó de 84.6 a 90.7%; entre los grupos de 12 a 14 y 15 a 17 años las proporciones fueron de 60 y 71.2%, respectivamente (INEGI, 2015a).

Tabla 2.7

Tasa de asistencia escolar de la población por condición de actividad según grupo de edad (2007, 2011 y 2015)

	Tasa de asistencia (%)								
	6 a 11			12 a 14			15 a 17		
	2007	2011	2015	2007	2011	2015	2007	2011	2015
Condición de actividad									
Trabajo extradoméstico ≥ 20h	n.s.	n.s.	n.s.	45.1	46.7	40.8	24.2	25.1	27.1
Trabajo mixto ≥ 20h	n.s.	n.s.	n.s.	68.7	71.9	71.7	36.7	38.6	41.8
Trabajo doméstico ≥ 20h	89.7	96.3	95.6	73.6	77.1	79.3	40.7	40.6	47.3
No trabaja o < 20h	98.6	98.9	99.2	96.6	97.1	97.6	89.3	89.5	91.3

n.s. No hay suficientes casos para mostrar el dato.

Fuentes: INEE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 4° trimestre de 2017, 2011 y 2015. Módulo de Trabajo Infantil, INEGI.

Los datos presentados hasta ahora recogen evidencia de los esfuerzos que se han realizado por lograr que todos asistan a la escuela; sin embargo, estas acciones no se han llevado a cabo considerando en su totalidad mecanismos que garanticen igualdad en el acceso, ya que las opciones educativas disponibles para los grupos más vulnerables muestran las mayores carencias en cuanto a materiales y métodos educativos con los que cuentan, organización escolar, infraestructura educativa e idoneidad de docentes y directivos. En preescolar, en el ciclo escolar 2015-2016, 49 y 56% de las escuelas indígenas y comunitarias eran unidocentes, respectivamente; en primaria, 66 y 100% de las escuelas de los tipos de servicio indígena y comunitario eran multigrado, es decir, todos los docentes imparten clases en más de un grado sin los materiales y métodos idóneos. En el caso de las telesecundarias, 20% de los directores impartía clases frente a grupo. Respecto al equipamiento, sólo 23.6% de las primarias indígenas contaba con al menos una computadora para uso educativo, mientras que un escaso 2% de las secundarias comunitarias disponía de este recurso (INEE, 2017j).

A este respecto —con base en la información del apartado anterior de este capítulo— puede afirmarse que los tipos de servicio y de planteles que han experimentado el mayor crecimiento y resultan las opciones disponibles coinciden con aquellos que no cuentan con las instalaciones o equipamientos mínimos necesarios. Por ejemplo, en el caso de la EMS, los telebachilleratos comunitarios (TBC) son los planteles que más se expandieron (INEE, 2017j), pero la mayoría carece de laboratorios de ciencias que permitan un acercamiento práctico a disciplinas esenciales (Weiss, 2017).

¿Cuántos de los niños y jóvenes en las edades idóneas que cuentan con educación primaria y educación básica completa asisten a la educación secundaria y a la educación media superior, respectivamente?

La tasa de asistencia por grupos de edad, como se ha presentado hasta este punto, muestra el porcentaje de niños y jóvenes que acuden regularmente a un recinto del SEN sin importar cuál

sea el nivel educativo. Por ejemplo, si una persona de entre 15 y 17 años declara que asiste, no necesariamente lo hace a la EMS, ya que existe la posibilidad de que vaya a la secundaria e incluso a la primaria, lo cual sucede con mayor frecuencia en aquellas poblaciones que experimentan mayor rezago educativo.

Para acotar esta medida y conocer cuál es el porcentaje de la población que asiste al nivel educativo correspondiente a la edad ideal o típica,⁸ en la tabla 2.8 se presenta la tasa de asistencia de la población con el antecedente para cursar la educación secundaria y la EMS. Es decir, se muestra la tasa de asistencia de la población potencialmente atendible.

Tabla 2.8

Tasa de asistencia de la población con el antecedente para cursar la educación secundaria y la EMS por grupos de edad, 1990-2015

Población	Grupo de edad	Asistencia	1990	2000	2010	2015
Con el antecedente para cursar la educación secundaria	12 a 14	Total	3 995 960	4 343 944	4 472 133	5 490 618
		Que asiste	3 358 610	3 813 638	4 126 957	5 191 759
		Tasa de asistencia	84.1	87.8	92.3	94.6
	15 a 17	Total	2 648 910	3 154 447	3 866 671	4 318 842
		Que asiste	1 884 950	2 158 210	2 771 762	3 375 456
		Tasa de asistencia	71.2	68.4	71.7	78.2
Con el antecedente para cursar la EMS	18 a 20	Total	2 185 950	2 239 844	2 855 025	2 853 973
		Que asiste	723 180	671 748	927 169	1 052 753
		Tasa de asistencia	33.1	30.0	32.5	36.9
	21 a 24	Total	1 903 680	2 272 260	2 569 858	2 769 419
		Que asiste	188 350	187 304	149 388	171 897
		Tasa de asistencia	9.9	8.2	5.8	6.2

Fuentes: INEE, cálculos con base en Censo de Población y Vivienda (1990, 2000 y 2010), INEGI; Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Específicamente, la tasa de asistencia de los niños de 12 a 14 años con el antecedente para cursar la educación secundaria representa el porcentaje de niños que acude a este nivel educativo respecto de aquellos que con esta edad ya han concluido la educación primaria. Para los jóvenes de 15 a 17 años la interpretación es similar: porcentaje de jóvenes que acuden de manera regular a la EMS respecto de aquellos que concluyeron la educación secundaria. En consecuencia, excluye a aquellos jóvenes que para ese mismo grupo de edad ya han concluido la EMS, lo cual sucede con mayor frecuencia entre quienes han seguido una trayectoria regular y cursaron alguna opción educativa en el bachillerato con duración de dos años.

⁸ En el artículo 65 de la LGE se establecen como edades mínimas de ingreso a educación preescolar los 3 años y para la educación primaria los 6 años, en ambos casos cumplidos al 31 de diciembre. Para el resto de los niveles educativos se establecen las edades idóneas con base en estas edades mínimas y la duración de cada nivel; en el caso de la secundaria, ésta debería cursarse de los 12 a 14 años, y la media superior, típicamente, de 15 a 17 años, pues en este caso la duración puede ser desde dos hasta cinco años.

Existen evidencias de que cada vez está más próximo el logro de la universalización de la educación secundaria entre aquellos que cuentan con el antecedente para cursarla. En 2015, de los niños de 12 a 14 años que concluyeron la primaria, 94.6% asistía a la secundaria. En comparación con 1990, la asistencia se ha incrementado en 10 puntos porcentuales para la población atendible en este grupo de edad.

En 2015, de la población de entre 15 y 17 años que concluyó el nivel de secundaria y aún no finaliza la EMS, asiste 78.2%; de aquellos que tienen entre 18 y 20 años, 36.9% declaró asistir, pero el valor cae hasta 6.2% para los que tienen entre 21 y 24 años. Se observa que conforme los individuos se alejan del rango de edad ideal para cursar este tipo educativo, la asistencia decae de manera importante.⁹ En este sentido, es pertinente que cada uno de los niveles educativos se curse en las edades idóneas o típicas, pues, como se ejemplificó con el caso de la EMS, es menor la posibilidad de que los jóvenes asistan de manera regular tras concluir la EB cuando tienen mayor edad.

El aumento en la tasa de asistencia a la EMS de la población de entre 15 y 17 años que concluyó la educación secundaria ha sido moderado: entre 1990 y 2015 aumentó 7 puntos porcentuales. El mayor avance se distingue en el progreso de la eficacia del SEN en la educación secundaria, pues cada vez es mayor el número de jóvenes que logran concluir este nivel educativo. En términos absolutos el monto total de población de entre 15 y 17 años que contaba con la EB completa pasó de 2.6 millones en 1990 a 4.3 millones en 2015 (un incremento de 1.7 millones), mientras que el número de jóvenes que asistía creció de 1.9 millones a 3.4 millones (un aumento de 1.5 millones). Este hecho aporta elementos para comprender las altas tasas de crecimiento que experimentó la EMS incluso antes del decreto de obligatoriedad, pues el mayor número de jóvenes que concluía la secundaria incrementó la demanda social de este tipo educativo. Con el aumento en la cobertura y la eficacia de la EMS en los últimos años, este fenómeno se repite y con ello se aumentan la demanda social y, ahora, la necesidad de expandir la educación superior.

A pesar de los avances que existen en la atención de la población que cuenta con el antecedente para cursar la educación secundaria y la EMS, las oportunidades de acceso no son iguales para todos. Para quienes cuentan con la EB completa y además viven en localidades rurales, en hogares donde el jefe no cuenta con ninguna instrucción, son HLI o padecen pobreza extrema, las tasas de asistencia a la EMS son de alrededor de 70%.

La desigualdad en el acceso de la niñez a la escuela está presente entre las entidades federativas. En 2015 la brecha entre los estados con la menor y la mayor tasa de asistencia a secundaria de

⁹ Por este motivo se sugiere que para el análisis y el seguimiento de metas en materia de cobertura se utilice el grupo de población de 15 a 17 años. De hecho, para el ciclo escolar 2015-2016, 15.9% de la matrícula tenía 18 años y más; de éstos, 8.2 puntos corresponden a aquellos que tienen 18 años.

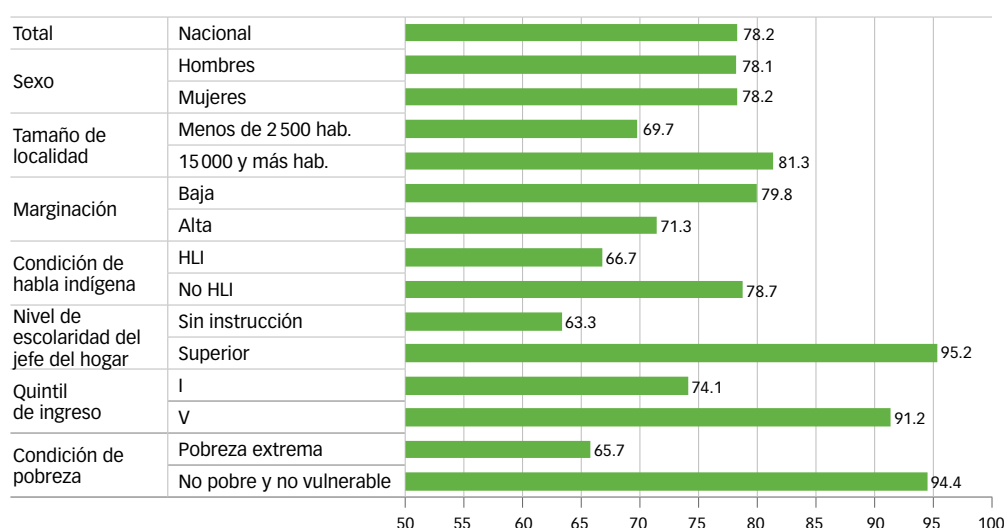
los que concluyeron la educación primaria y tienen entre 12 y 14 años fue de 8 puntos porcentuales: Chiapas, con 89.6%, y Baja California Sur con 97.6%. Esta brecha se duplica (17.5 puntos) en el caso de los jóvenes que cuentan con la educación secundaria y tienen entre 15 y 17 años: mientras que Sinaloa tiene una tasa de 86.1%, Guanajuato apenas alcanza 68.6% de asistencia (tabla 2.8-A).

Las entidades que requieren incrementar esfuerzos para lograr en primera instancia que los jóvenes en la edad típica para cursar la EMS y que cuentan con la EB asistan en su totalidad son: Guanajuato, Durango y Zacatecas; en otras palabras, deben incrementar su cobertura en alrededor de 30 puntos porcentuales.¹⁰

Es de suma importancia lo que pueda hacerse dentro del SEN para lograr el acceso de todos los niños y jóvenes a la escuela; sin embargo, algunas de las dificultades que encuentran los jóvenes para acceder a la EMS están relacionadas con las condiciones sociales y económicas en sus hogares. El grupo de jóvenes que muestra las menores tasas de asistencia a la EMS coincide con aquellos que viven en hogares en pobreza extrema, con los menores ingresos económicos y donde el jefe de hogar carece de algún nivel de instrucción, esto es, 65.7, 74.1 y 66.3%, en ese orden (gráfica 2.5).

Gráfica 2.5

Tasa de asistencia de la población a la EMS con EB completa, 2015



Fuente: INEE, cálculos con base en Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

¹⁰ En Nuevo León, prácticamente 1 de cada 2 jóvenes inscritos en la EMS cursa sus estudios en programas que duran dos años, y no es posible identificar a quienes cursaron esta opción educativa con la información disponible en los censos de población y las encuestas en hogares, aunque dentro de la población atendible no se considera a aquellos que concluyeron el nivel educativo.

¿Cuántos de los alumnos que logran acceder al SEN siguen una trayectoria escolar regular y concluyen cada nivel educativo en las edades idóneas?

Para garantizar el derecho a una educación de calidad, además del acceso y la asistencia regular a la escuela, es necesario que todos los niños y jóvenes se matriculen en las edades idóneas en cada nivel educativo y sigan una trayectoria regular, es decir, que aprueben de manera satisfactoria cada grado, concluyan cada nivel educativo, y transiten entre ellos de manera ininterrumpida hasta finalizar la educación obligatoria.

Las estadísticas disponibles muestran que quienes completan cada nivel educativo en los tiempos establecidos asisten en mayor proporción a la escuela que aquellos que se encuentran en rezago, para quienes la probabilidad de abandonar de manera definitiva se incrementa. Claramente este tránsito regular supone que no existan abandonos, ni temporales ni mucho menos definitivos. Por lo tanto, concluir cada nivel de manera oportuna promueve que una mayor proporción de estos alumnos continúe en su trayectoria escolar hasta concluir la educación obligatoria.

Para dar respuesta a esta pregunta, se recurre a tres medidas que ayudan a entender cómo es el avance de los alumnos en los distintos niveles educativos. La primera es la relación que debe existir entre el grado en el que se encuentran matriculados y la edad correspondiente; la segunda tiene que ver con el porcentaje de alumnos que abandona la escuela, ya sea de manera temporal o definitiva; y, por último, se toma en cuenta la proporción de alumnos que concluyen cada nivel educativo en los tiempos establecidos respecto de aquellos que se inscribieron tantos años antes como la duración del nivel. Estos aspectos se detallan a continuación.

¿Cuántos de los alumnos en la educación obligatoria se encuentran matriculados dos años o más por encima de la edad idónea correspondiente al grado?

El porcentaje de alumnos con extraedad grave es un indicador útil para monitorear el avance escolar de la población infantil y juvenil en los distintos niveles educativos. Hace referencia al número de alumnos que se encuentran matriculados dos años o más por encima de la edad idónea para cursar determinado grado educativo por cada cien alumnos inscritos. Por ejemplo, a aquellos que en el tercer grado de primaria tengan 10 o más años se les considera alumnos con extraedad grave.

Con base en la estadística del Formato 911, para el inicio del ciclo escolar 2016-2017 la proporción de alumnos en extraedad grave en primaria es de 1.4%; en secundaria, de 2.8%, y en media superior se incrementa de manera notable a 12.3%.

Las condiciones para tener un avance escolar regular no son las mismas en todos los casos: aquellos grupos que presentan las mayores dificultades para acceder a la escuela son también quienes muestran las mayores condiciones de rezago educativo. En la EB el servicio comunitario matricula la mayor proporción de alumnos con extraedad grave, alrededor de 9%, seguido de las telesecundarias (5.6%) y del servicio indígena en primaria (4.7%). Respecto al tamaño de localidad, las escuelas primarias y secundarias ubicadas en localidades rurales agrupan un mayor porcentaje de alumnos en esta condición: 2.4 y 5.4%, respectivamente (tabla 2.9).

En la EMS no existe una diferencia importante en el porcentaje de alumnos con extraedad grave entre las localidades urbanas y rurales. Los planteles que se ubican en localidades de más de 15 000 habitantes tienen un porcentaje similar de alumnos en extraedad grave que aquellos en localidades de menos de 2 500 habitantes: 13.5 y 11.2%, en ese orden. Ello está relacionado con el menor acceso a este tipo educativo en localidades pequeñas, ya que menos de 15% de los alumnos que se matriculan lo hacen en este tipo de localidades.

Es fundamental que el interés en reducir el porcentaje de alumnos en condición de extraedad en las escuelas no signifique negarles la oportunidad de inscribirse y relegarlos a otros tipos de servicio en los que no reciben atención adecuada según su condición y necesidades de aprendizaje. En este sentido, se han propuesto e implementado programas en las distintas entidades federativas para contrarrestar el número de alumnos en esta situación (Coordinación Nacional de Programas que atienden a Población en Situación de Vulnerabilidad-DGDGIE-SEP, 2010). En general, se propone que los alumnos se inscriban en el grado correspondiente a su edad, y que mediante el apoyo de los docentes se les brinde atención específica para el desarrollo de competencias básicas y de aprendizajes correspondientes al grado en el que están inscritos más lo que debieron haber adquirido en los grados previos. No obstante, debe recordarse que este tipo de estrategias se traducen en actividades adicionales para los docentes, que suponen contar con la formación específica para atender a los alumnos en esta situación y con la disposición de materiales adecuados para una atención propicia. De no cumplirse con estos supuestos, el éxito de la estrategia de reducción de alumnos en extraedad grave estaría comprometido.

Otra de las medidas encaminadas a la reducción del rezago educativo debido a la extraedad es la adecuación de las normas de aprobación de grados y de los mecanismos para favorecer la promoción continua. Sin embargo, esto podría propiciar que, de no atender las deficiencias en los aprendizajes de los alumnos y dar un correcto seguimiento, las carencias en los conocimientos que debieron adquirirse profundicen los bajos niveles de logro en los grados y niveles educativos siguientes.

Cada vez es menor el número de alumnos en condición de extraedad; entre 2001 y 2016 hubo una reducción importante en el porcentaje de alumnos en esta situación. En el ciclo escolar 2001-2002 prácticamente 1 de cada 4 niños en primarias indígenas y comunitarias se encontraba en situación de extraedad grave; en las telesecundarias casi 1 de cada 5 alumnos presentaba esta misma condición, al igual que en el total de la EMS. Actualmente, estos porcentajes se han reducido desde la mitad hasta una tercera parte.

Por ejemplo, Oaxaca, Guerrero y Chiapas en el ciclo 2016-2017 tenían el mayor porcentaje de alumnos en primaria con extraedad: 3.9, 3.6 y 3.3%, en ese orden; pero también son Oaxaca y Guerrero las entidades que en el periodo de 2001-2002 a 2016-2017 redujeron en mayor medida esta situación, con disminuciones de 13.9 puntos porcentuales y de 16.6, respectivamente. En lo que se refiere a la educación secundaria, Veracruz y Yucatán son las entidades con los mayores porcentajes de extraedad grave, con 6 y 5.6% de alumnos en tal condición; sin embargo, es notorio el avance de Yucatán en la materia, pues es una de las entidades con la mayor disminución en el periodo referido, que alcanza 12.8 puntos porcentuales (tabla 2.9-A).

Las mayores diferencias que se registran entre las entidades federativas ocurren en el nivel de EMS. Jalisco y Sonora representan la mayor de las brechas en lo que respecta a los alumnos en extraedad grave, ya que existe una brecha de 13 puntos porcentuales entre ellas, es decir, de 18.7 a 5.7%. Entre los ciclos escolares 2001-2002 y 2016-2017 en Quintana Roo y la Ciudad de México se experimentó la mayor disminución de alumnos en extraedad: 25 y 15 puntos, respectivamente. Por el contrario, Nayarit registró un incremento en el porcentaje de alumnos con extraedad grave, posiblemente debido a la reciente expansión de la EMS, donde se matriculó a partir del ciclo 2012-2013 a un número ligeramente mayor de alumnos en esta situación, el cual ha ido disminuyendo de manera paulatina (tabla 2.9-A).

Tabla 2.9

Porcentaje de alumnos en extraedad grave por estrato y tamaño de localidad (ciclos escolares 2001-2002 y 2016-2017)

Nivel educativo	Desagregación	2001-2002	2016-2017
Total			
Primaria		9.3	1.4
Secundaria		9.5	2.8
Media superior		20.5	12.3
Estrato			
Primaria	General urbano	7.2	1.2
	General rural	13.8	1.8
	General total	8.9	1.3
	Indígena	24.1	4.7
	Comunitario	26.7	5.6
	Privado	1.1	0.3
Secundaria	General urbano	7.3	2.1
	General rural	11.3	2.8
	General total	7.4	2.2
	Técnica urbano	7.2	1.8
	Técnica rural	15.3	4.2
	Técnica total	7.9	2.0
	Telesecundaria	18.2	5.6
	Comunitario	n.a.	9.3
Media superior	Privado	3.2	1.0
	Federal	19.2	11.2
	Estatad	16.4	9.9
	Autónomo	23.7	10.7
Tamaño de localidad			
Primaria	Menos de 2 500 hab.	15.7	2.4
	2 500 a 14 999 hab.	11.0	1.5
	15 000 o más hab.	5.6	1.0
Secundaria	Menos de 2 500 hab.	17.5	5.4
	2 500 a 14 999 hab.	11.2	2.9
	15 000 o más hab.	6.3	1.9
Media superior	Menos de 2 500 hab.	20.6	11.2
	2 500 a 14 999 hab.	16.4	8.3
	15 000 o más hab.	20.7	13.5

Fuentes: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio de los ciclos escolares 2001-2002 y 2016-2017), DGPPYEE-SEP; Marco Geoestadístico Nacional. Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades, INEGI (2016d).

¿Qué porcentaje de alumnos inscritos abandona la escuela y cuántos la concluyen en el tiempo normativo?

Uno de los problemas más frecuentes que impide el derecho a una educación de calidad es el abandono escolar. La tasa de abandono es un indicador que se calcula con base en la comparación de la matrícula al inicio de dos ciclos escolares consecutivos, lo cual permite estimar el número de alumnos que dejan los estudios durante el transcurso del ciclo escolar y el de aquellos que concluyen el grado, pero no se inscriben al siguiente. Esto último es lo que sucede con mayor frecuencia, sin importar el grado o nivel educativo del que se trate. Es importante mencionar que la estimación de la tasa de abandono para la EMS del INEE difiere ligeramente con la estimación que publica la SEP.¹¹

Con base en datos transversales del Formato 911, se observa que la mayor deserción ocurre en la EMS, donde alrededor de 15 alumnos de cada 100 que estuvieron inscritos al inicio del ciclo escolar 2015-2016 ya no se matricularon en el ciclo 2016-2017; sigue la secundaria, con 4.4%. En el caso de la educación primaria los alumnos prácticamente no abandonan sus estudios: menos de 1 alumno de cada 100 que se encontraba inscrito al inicio del ciclo escolar mencionado (tabla 2.10).

Tabla 2.10
Tasa de abandono y eficiencia terminal por nivel o tipo educativo (2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2015-2016)

Indicador	Nivel educativo	2001-2002	2007-2008	2013-2014	2015-2016
Tasa de abandono	Primaria	1.7	1.1	0.8	0.7
	Secundaria	7.3	7.1	4.1	4.4
	Media superior	16.9	16.3	15.3	15.5
Eficiencia terminal	Primaria	n.d.	92.4	96.8	98.3
	Secundaria	77.7	78.6	87.7	87.7
	Media superior	57.2	58.9	63.2	65.5

Nota: La estimación de las tasas de abandono y eficiencia terminal en la EMS considera la matrícula en las modalidades escolarizada y mixta, además de los nuevos ingresos a primer grado.

n.d. No disponible, debido a que no se cuenta con estadísticas para antes del ciclo 1998-1999.

Fuente: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2000-2001 a 2016-2017), DGPPYE-SEP.

El análisis diacrónico de la tasa de abandono muestra que en los últimos 15 años ha disminuido paulatinamente. En el último lustro han existido algunas fluctuaciones en la tendencia, propias de la próxima universalización de la educación secundaria y de la expansión de la EMS, en donde se admitió a un mayor número de jóvenes provenientes de generaciones previas, quienes muestran mayores probabilidades de abandono. Sin embargo, conforme se consolide este tipo educativo y crezca el número de jóvenes que se matriculen en las edades típicas, la tendencia a la disminución del abandono será aún más visible.

¹¹ El INEE estima la tasa de abandono en EMS para la matrícula en la modalidad escolarizada y mixta, además considera los nuevos ingresos a primer grado. La SEP hace la estimación sólo para la matrícula escolarizada y considera los nuevos ingresos al primer periodo del ciclo escolar.

A pesar de la disminución en la tasa de abandono, el número de niños y jóvenes que dejan trancos sus estudios sigue siendo considerable. En la educación obligatoria, excluyendo al preescolar, en el ciclo escolar 2015-2016 poco más de 1.1 millones de alumnos abandonaron la escuela: 770 000 en la EMS, 300 000 en secundaria y poco más de 100 000 en primaria. Las causas del abandono son diversas; una de ellas es el clima escolar, que, si se torna desfavorable para los alumnos —sea por la relación con sus compañeros, con los docentes y directivos, o por no adaptarse a las normas que regulan la convivencia—, ocasiona que se separen de la escuela. Otra causa frecuente es la necesidad de insertarse en el mercado laboral. Así lo revela el análisis de las tasas de asistencia según la condición de actividad de los jóvenes, donde se observa una caída abrupta en la asistencia de aquellos que destinan más de 20 horas al trabajo extradoméstico, sin soslayar otras causas de índole familiar o personal, como es la falta del sostén del hogar, la formación de una familia, el embarazo o la unión conyugal.

Debido a la metodología y la fuente de información que se utilizan en el cálculo de la tasa de abandono, es imposible su estimación para los distintos grupos de la población o para altos niveles de desagregación. Respecto al tema de la desigualdad en la permanencia en el SEN, en la tabla 2.10-A del anexo se muestra la evolución de las tasas de abandono en la educación secundaria y la EMS por entidad federativa.

Es de interés notar que aún persisten entidades en el país que no han logrado incidir de manera efectiva en la permanencia de los alumnos en la escuela. La Ciudad de México y Morelos muestran niveles por encima de 20% en la tasa de abandono en EMS; en cambio, Puebla y Sinaloa tienen los niveles más bajos, con tasas ligeramente superiores a 11%. El caso de Nuevo León destaca porque ahí el abandono se ha logrado reducir 11 puntos porcentuales en los últimos 15 años. En la educación secundaria, Michoacán y Campeche no han logrado atenuar el fenómeno y aún muestran tasas elevadas de abandono: 9.2 y 8.2%, respectivamente.

Un indicador estrechamente relacionado con la tasa de abandono es la eficiencia terminal,¹² medida que además de analizar la proporción entre los alumnos que ingresan a determinado nivel o tipo educativo y los que lo concluyen, también considera los tiempos normativos,¹³ es decir, no sólo toma en cuenta los abandonos que suceden a lo largo de un ciclo escolar e inicio del siguiente, sino que acumula los que se presentan a lo largo de varios ciclos escolares consecutivos, tantos como la duración del nivel educativo.

¹² La estimación de este indicador presenta una ligera diferencia con el dato de la SEP, ya que considera los nuevos ingresos a primer grado.

¹³ La duración de la educación primaria es de seis años, la de secundaria es de tres años y la de la EMS, en general, es de tres años; sin embargo, se tiene en cuenta para su estimación a aquellos alumnos matriculados en opciones educativas de media superior con duración de dos años.

Con base en los datos transversales es posible afirmar que para el ciclo escolar 2015-2016 prácticamente 35 de cada 100 alumnos que se inscribieron a la EMS no la concluyeron en el tiempo establecido; también ocurrió así para 12 de cada 100 alumnos en secundaria y para 2 de cada 100 alumnos en primaria. Esta situación —la no conclusión en el tiempo establecido para cursar cada nivel educativo— se debe a problemas de repetición tanto de asignaturas como de grados, al abandono temporal de los estudios e incluso al abandono definitivo.

Dadas las condiciones que anteceden, se puede expresar que cada vez es mayor el número de niños y jóvenes que concluyen la educación obligatoria y también la proporción de quienes lo hacen en los tiempos normativos. No obstante, estos resultados también muestran que la meta del plan para garantizar la universalización de la EMS se ve distante, pues no sólo debe considerar que los alumnos se matriculen, sino que asistan de manera regular y concluyan el nivel educativo; en este sentido, la eficiencia terminal sólo ha avanzado 2.3 puntos porcentuales desde que se implantó la Reforma Educativa y se hizo obligatoria la EMS; es más, en los últimos 15 años sólo se ha incrementado poco más de 8 puntos porcentuales. De seguir este ritmo, tomará más de tres décadas lograr que todos los jóvenes que se matriculan la concluyan.

El reto de lograr que todos los niños y jóvenes concluyan la educación obligatoria muestra que desde las entidades deben realizarse esfuerzos de magnitudes distintas. Por ejemplo, en Michoacán, Campeche y Durango el número de niños que logra concluir la secundaria en tres años es inferior a 80%. En la EMS, según las estadísticas del Formato 911 para el ciclo escolar 2015-2016, casi 1 de cada 2 alumnos que se matricula en la Ciudad de México no concluye en el tiempo normativo (tabla 2.11-A).

■ Conclusiones

Son innegables los avances que ha logrado el SEN para garantizar el derecho a la educación de niños y jóvenes, los cuales se reflejan especialmente en el acceso y la permanencia en la educación obligatoria. En particular, la EMS y la educación preescolar son los niveles que en mayor medida incrementaron el número de alumnos: entre 2001 y 2016 la matrícula creció 64.4 y 43.7%, respectivamente.

Actualmente, el acceso a la educación primaria es casi universal, lo cual, aunado al decremento de la población en edad para cursar este nivel educativo, propició una reducción en el número de escuelas con la contracción de los turnos vespertinos y el surgimiento de jornadas ampliadas. En lo que respecta a la educación secundaria, se está cerca de alcanzar la misma meta que en el nivel de primaria: en el ciclo escolar 2016-2017 se encontraban matriculados 6.7 millones de alumnos, lo cual representó un crecimiento de 22.5% respecto al ciclo escolar 2001-2002.

La expansión de los servicios educativos se dio con mayor intensidad en localidades de menor tamaño y con mayor grado de marginación. El surgimiento de servicios como el comunitario y la telesecundaria permitió matricular a niños y jóvenes residentes en localidades menores a 2 500 habitantes.

Los esfuerzos orientados a lograr una educación equitativa e inclusiva lograron reducir el rezago de aquellos niños en condición de vulnerabilidad. En 2010 sólo 65% de los niños de entre 6 y 11 años que vivían con algún tipo de discapacidad asistía a la escuela; en 2015 esta proporción se incrementó a 88.7%. También aumentó la tasa de asistencia de los niños en las edades idóneas para cursar la educación secundaria que viven en localidades rurales: entre 1990 y 2015 el crecimiento fue de 26.4 puntos porcentuales (de 64.1 a 90.4%).

Otro de los aspectos donde se avanzó fue en la reducción de la desigualdad de género: el acceso de las mujeres a la escuela logró el mismo nivel que para los hombres en todos los grupos de edad; de hecho, actualmente ellas muestran un mayor acceso y permanencia en la educación obligatoria.

Sin embargo, aún persisten desigualdades en el acceso a la educación en ciertos sectores de la población. La condición étnica, la socioeconómica y el lugar donde se vive están relacionados con un menor o mayor acceso a la educación. Aquellos niños y jóvenes hablantes de lengua indígena, que viven en pobreza o residen en un hogar con bajos ingresos y además habitan en una localidad con alta marginación experimentan las mayores dificultades para ingresar y permanecer en el SEN. Esta desigualdad se amplía conforme se avanza en los niveles educativos. La tasa de asistencia de los jóvenes de entre 15 y 17 años en condición de pobreza es de 48.4%, que contrasta en 46 puntos porcentuales respecto a los no pobres y no vulnerables, quienes alcanzan una tasa de 94.5%.

No es suficiente tener acceso a la escuela, también es indispensable acudir a ella regularmente y transitar de manera ininterrumpida entre grados escolares y niveles educativos. En este sentido también existió un avance considerable, pues cada vez es mayor el número de alumnos que se acercan a una trayectoria regular: el número de deserciones temporales y definitivas se ha reducido y, en consecuencia, la proporción que concluye en los tiempos idóneos se incrementó.

El abandono es uno de los principales problemas para garantizar que todos los jóvenes concluyan la educación obligatoria, de manera específica en la EMS, donde poco más de 15% de los alumnos deja sus estudios. Cabe destacar que en este tipo educativo es donde en menor medida se ha reducido el fenómeno, pues en el ciclo escolar 2001-2002 la tasa de abandono fue de 16.9%.

A pesar de los avances que los resultados muestran en las últimas décadas, todavía el SEN enfrenta numerosos retos para lograr que toda la población concluya la educación obligatoria. Entre ellos se encuentra abatir la inequidad para que todos, sin importar su condición, puedan acceder a la escuela, además de mejorar la eficiencia en cada uno de los niveles educativos a partir de la reducción drástica de fenómenos como el abandono y la reprobación.

3

CALIDAD Y EQUIDAD DE LOS INSUMOS MATERIALES: INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y MATERIALES EDUCATIVOS

En este capítulo se analiza la calidad de los insumos materiales en las escuelas de educación obligatoria en México, qué tipos de servicio son los que tienen mayores carencias y qué acciones de política pública se han implementado para dotar o mantener la infraestructura física, equipamiento y materiales educativos en las escuelas de educación obligatoria en el país.

El capítulo está organizado en cuatro apartados. En el primero se presentan el proceso de expansión del sistema educativo y su capacidad para atender la demanda de espacios escolares. En el segundo se analiza cómo es la calidad de los insumos materiales de que se dispone en las escuelas, distinguiendo tres grandes aspectos: infraestructura física educativa (INFE), equipamiento y mobiliario escolar, y materiales educativos.

En el tercer apartado se presenta un breve análisis de los elementos más relevantes que han caracterizado la política de INFE en México, es decir, las principales acciones, estrategias y programas instrumentados para atender las necesidades de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento y reconstrucción de las instalaciones destinadas a ofrecer servicios educativos, poniendo especial énfasis en aquellos componentes que han sido sustantivos para configurar la actual acción pública en esta materia. Asimismo, se presenta un análisis de los principales hallazgos y recomendaciones derivados de las diversas evaluaciones y auditorías realizadas a los programas y al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)-Infraestructura educativa que conforman la política de INFE, durante el periodo 2010-2016, con el fin de identificar los retos y espacios de mejora en este campo, así como de definir los principales aprendizajes que han sido considerados en el diseño del Programa Escuelas al CIEN.¹ Por último, el cuarto apartado expone las conclusiones del capítulo.

¹ CIEN: Certificados de Infraestructura Educativa Nacional.

Los resultados que se presentan enseguida provienen de información que el propio Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) genera, así como de información pública que producen otras instituciones, como la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Vale decir que en México hay pocos informes de dominio público que ofrezcan resultados nacionales sobre la INFE, el equipamiento y el mobiliario escolar, así como sobre los materiales educativos. En este capítulo se recuperan estudios realizados por el INEE, datos recabados por otras instancias y procesados por el Instituto —especialmente el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE)—, y una encuesta realizada por la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) sobre la entrega de libros de texto gratuitos.

3.1 La expansión del sistema educativo y la capacidad del Estado para cubrir la demanda de espacios en la escuela

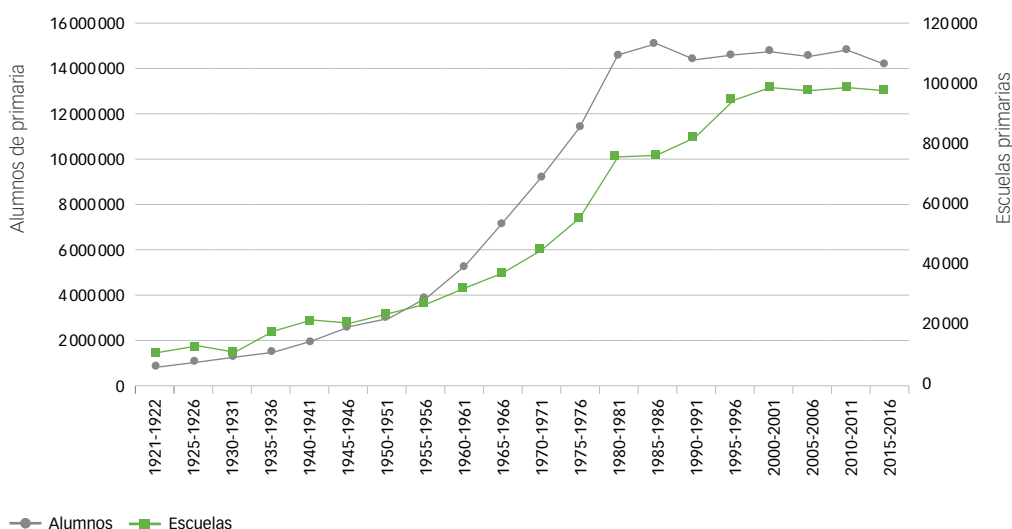
Después de la Revolución mexicana, y hasta 1980, el país tuvo un incremento sostenido y acelerado de la población. Mientras que de 1921 a 1930 los habitantes aumentaron 16.1%, el incremento de 1970 a 1980 fue de 38.6%, de 48.2 millones de mexicanos a 66.8 millones en esa década (Ahuja, 2014). Este crecimiento acelerado de población joven demandó una importante cantidad de servicios educativos, por lo que las escuelas que existían y las que se iban creando resultaron insuficientes para atender una demanda cada vez mayor.

En respuesta a la necesidad de espacios escolares, desde 1944 se creó el Comité Administrador de Programas Federales de Construcción de Escuelas (CAPFCE), que a partir de 2008 se convirtió en el INIFED. El CAPFCE fue el organismo público encargado de planear, construir y habilitar escuelas en todo el país. Durante los primeros años de su operación la construcción de escuelas se hizo a un ritmo moderado; fue a partir del Plan de Once Años (1959-1970), formulado durante el segundo mandato de Jaime Torres Bodet como secretario de Educación Pública, cuando se impulsó de forma importante la creación de infraestructura escolar, con el fin de atender el enorme rezago en cobertura educativa (CAPFCE, 2000; Ahuja, 2014).

Para mostrar cómo la demanda fue superando la oferta educativa, en la gráfica 3.1 se muestra la cantidad de escuelas primarias y de alumnos matriculados en ese nivel, desglosada por periodos quinquenales desde la creación de la SEP, en 1921, hasta 2016. Los datos muestran cómo, a pesar del esfuerzo del Estado mexicano por construir inmuebles escolares, la cantidad de alumnos matriculados fue incrementándose de forma acelerada desde 1921 hasta la primera mitad de los ochenta, y fue en la segunda mitad de esa década cuando empezó a reducirse la cantidad de alumnos que requería atención, en consonancia con las políticas de planificación familiar que se implementaron a finales de los setenta y se impulsaron con ahínco durante los ochenta.

Gráfica 3.1

Cantidad de escuelas y alumnos en el nivel primaria, por periodos quinquenales de 1921 a 2016



Fuentes: Cálculos propios a partir de Ahuja (2014), "La infraestructura escolar", en La Reforma Educativa del 2013, y *Principales cifras. Educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2015-2016*.

El periodo de mayor incremento en la matrícula de primaria ocurrió entre 1960 y 1980, cuando la tasa quinquenal de crecimiento fue de alrededor de 30%. Durante ese lapso, el país casi triplicó el número de alumnos atendidos, que pasaron de 5.3 millones en 1960 a 14.7 millones en sólo dos décadas. Si bien durante ese mismo periodo se crearon un poco más de 43 000 escuelas primarias, lo que implica un crecimiento de 134%, éste fue menor a las elevadísimas tasas de crecimiento de la matrícula escolar. En la tabla 3.1-A se puede ver la cantidad de escuelas, alumnos, y alumnos por escuela en educación básica (EB) por periodos quinquenales de 1921 a 2016, desglosados para preescolar, primaria y secundaria.

La capacidad rebasada de las diferentes instancias de gobierno para crear inmuebles que cubrieran las necesidades de matriculación derivó en que durante mucho tiempo los recursos se centraran en la construcción o habilitación de espacios educativos, a costa de su mantenimiento, por lo que, como se verá más adelante, actualmente los inmuebles escolares presentan carencias y deficiencias en aspectos básicos de INFE.

3.2 Suficiencia y calidad de recursos materiales en las escuelas en México

Las escuelas requieren de una enorme variedad de recursos para operar, los cuales se pueden clasificar en cuatro grandes tipos: 1) infraestructura física escolar (INFE); 2) equipamiento y mobiliario escolar; 3) materiales educativos, y 4) personal. La INFE es el conjunto de instalaciones

y servicios básicos que permiten el funcionamiento de una escuela, así como el desarrollo de las actividades cotidianas en el edificio escolar. El equipamiento escolar está constituido por la serie de medios o recursos y servicios que requiere la escuela para planear y llevar a cabo determinadas actividades académicas y administrativas; entre los recursos de equipamiento se encuentran las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el mobiliario escolar, que se define como el conjunto de muebles que se instalan en las escuelas en función de los objetivos de planes y programas de estudio vigentes (INEE, 2007b). Los materiales educativos son las herramientas de apoyo para el personal docente que facilitan el desarrollo de las actividades de enseñanza y aprendizaje; se les divide en dos tipos: los materiales curriculares —que incluyen el plan y los programas de estudio, los libros de texto gratuitos (LTG) y los libros para el maestro, entre otros—, y los materiales educativos, que son aquellos que sirven de apoyo para el trabajo de ciertos temas dentro de una asignatura. Por último, el personal de la escuela está integrado por los recursos humanos que cumplen algunas de las siguientes funciones: docencia, dirección, apoyo administrativo, apoyo en actividades pedagógicas y psicológicas, apoyo general para la operación del centro educativo, entre otras (INEE, 2007b). El personal de la escuela, aunque es un recurso escolar, no se abordará en este capítulo.

Infraestructura física educativa

En México existe una distribución de los recursos escolares que no guarda un principio de equidad. Aquellas escuelas a las que asisten alumnos de contextos socioeconómicos menos favorecidos —como las indígenas, las comunitarias, las telesecundarias y los telebachilleratos— están dotadas con menos INFE o ésta es de menor calidad. Enseguida se presentan algunos resultados que respaldan esta aseveración.

En lo que corresponde a la INFE, de acuerdo con la información obtenida por medio del CEMABE y de las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2013-2014), hay una proporción considerable de escuelas que no dispone de ciertos espacios educativos básicos para la enseñanza y el aprendizaje, como aulas, biblioteca escolar, aula o salón de cómputo, canchas deportivas (o área de juegos infantiles en preescolar), entre otros. La carencia de dichos espacios no es aleatoria, sino que sigue un patrón (con algunas excepciones): es mayor en primarias y preescolares indígenas y comunitarios, así como en telesecundarias, secundarias comunitarias y telebachilleratos (tabla 3.1).

De las escuelas con sostenimiento público, casi 3 de cada 10 de EB y la mitad de EMS carecen de un espacio físico que funcione como biblioteca escolar o de aula, que es un espacio fundamental que contiene materiales educativos (impresos o digitales) de apoyo a la enseñanza y al aprendizaje. La falta de biblioteca es más grave en los preescolares generales y las primarias

generales (27 y 33.6%, respectivamente), en las telesecundarias (29.7%) y en los tipos de servicio de EMS que suelen estar ubicados en localidades rurales, como los telebachilleratos comunitarios (TBC) (85.1%), los telebachilleratos estatales (TBE) (84.3%) y los de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD) (61.3%). La dotación de bibliotecas a las escuelas es una política pública que se ha realizado por medio de distintas estrategias complementarias. Una de ellas ha sido mediante la habilitación o construcción de un espacio como biblioteca escolar, y otra, por medio de la dotación de acervos bibliográficos directamente en las aulas para la promoción de la lectura a través de programas como el Nacional de Lectura y el de Promoción y Fomento de Libros y la Lectura, que operaron hasta 2013 y luego se convirtieron, junto con otros, en el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica, que opera desde 2014.

Tabla 3.1

Porcentaje de escuelas públicas con carencias de espacios educativos por nivel educativo y tipo de servicio (2013 para EB y 2016 para EMS)

Nivel	Tipo de servicio	Carencia de espacios educativos					
		Aulas	Biblioteca ¹	Aula de cómputo	Juegos infantiles/ Canchas deportivas	Baño o sanitario	Laboratorio
Preescolar	Total	1.2	24.1	83.6	24.8	11.5	n.a.
	General	1.4	27.0	86.3	20.7	5.0	n.a.
	Indígena	1.7	10.5	70.7	44.5	22.7	n.a.
	Comunitario	0.6	-	-	-	20.7	n.a.
Primaria	Total	1.0	32.0	68.9	34.0	9.4	n.a.
	General	0.9	33.6	70.1	34.3	4.3	n.a.
	Indígena	1.1	20.7	60.6	32.4	24.7	n.a.
	Comunitaria	1.0	-	-	-	27.4	n.a.
Secundaria	Total	1.1	27.6	57.2	31.2	6.4	24.0
	General	1.2	25.6	45.5	17.9	1.0	15.9
	Técnica	1.3	22.4	46.0	15.3	1.8	8.8
	Telesecundaria	1.1	29.7	64.2	40.1	7.3	30.7
	Comunitaria	0.4	-	-	-	21.7	-
Educación media superior	Total	2.5	53	39.4	27.3	3.1	59.5
	B. Autónomo	0.0	10.9	7.8	15.6	0.3	14.1
	B. Estatal	1.5	63.1	43.7	25.3	1.0	66.3
	CECyTE	0.3	30.1	6.9	14.6	0.3	24.3
	CoBACH	0.0	21.4	7.3	12.8	0.5	19.6
	CONALEP	0.0	8.0	2.5	7.7	0.0	23.8
	DGETA	0.5	17.5	14.9	14.9	0.0	31.5
	DGETI	0.0	6.0	2.7	6.8	0.0	9.8
	EMSAD	1.4	61.3	36.8	44.3	3.2	82.5
	TBC	8.0	85.1	85.1	37.3	8.9	99.4
	TBE	2.0	84.3	54.5	42.4	3.1	84.5

¹ El porcentaje restante además incluye a las escuelas en las que no se levantó información relativa a esta variable, clasificada por el CEMABE como "no aplica", debido a que la suma de sus aulas, talleres y aulas de cómputo era menor a 4.

n.a. No aplica.

- Sin información disponible.

Fuentes: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2013-2014), (DGPPYEE-SEP, s.f.); CEMABE (INEGI y SEP, 2013), y *Condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje en los planteles de educación media superior en México. Resultados generales* (INEE, 2018a).

Otros espacios fundamentales para el aprendizaje, tales como el aula de cómputo, las canchas deportivas o el laboratorio de ciencias en secundaria y en EMS, no se encuentran disponibles en todas las escuelas públicas de educación obligatoria en el país. Al inicio del ciclo 2013-2014 una tercera parte de las primarias y secundarias públicas carecía de canchas deportivas; 1 de cada 3 preescolares públicos no disponía de área de juegos infantiles, y 27.3% de los planteles públicos no tenía canchas deportivas. En lo que se refiere al aula de cómputo en la escuela para uso de los alumnos, 83.6% de los preescolares no cuenta con dicho espacio, así como 68.9, 57.2 y 39.4% de las primarias, secundarias y planteles de EMS públicos, respectivamente. En lo que corresponde al laboratorio de ciencias, 1 de cada 4 secundarias y 6 de cada 10 bachilleratos públicos no cuentan con dicho espacio, que es considerado básico para el apoyo en la enseñanza de las asignaturas de ciencias.

La dotación de aulas de cómputo, canchas deportivas y laboratorios de ciencias no es uniforme en las escuelas de educación obligatoria del país. De forma general, puede advertirse que las ubicadas en contextos más rurales —como las indígenas, las telesecundarias y los telebachilleratos— son las que proporcionalmente tienen más carencias, con excepción de las aulas de cómputo, de las que se carece en mayores proporciones en los preescolares y las primarias generales. Si bien los tipos de servicio arriba mencionados suelen ser más pequeños al tener, en general, menos estudiantes por centro escolar, los tres espacios enumerados son necesarios en cualquiera para la implementación del currículo.

La disposición de baños o sanitarios, aunque no se relaciona de manera directa con el aprendizaje, es una condición básica de salubridad e higiene para la comunidad escolar. En México, alrededor de 1 de cada 10 preescolares y primarias no dispone de un sanitario en su inmueble; esta situación es más grave en los servicios indígenas y comunitarios, donde aproximadamente 1 de cada 4 carece de baño o sanitario. En el nivel secundaria, aunque en menores proporciones, todavía 6.4% de las escuelas carecen de instalaciones sanitarias, situación que se agrava en las de tipo comunitario (21.7%) y telesecundarias (7.3%). En EMS, 3.1% de los planteles públicos no dispone de sanitarios, y la falta de estos servicios es mayor en los TBC (8.9%).

La imagen nacional que ofrecen los datos es que, si bien la gran mayoría de escuelas públicas dispone de salones de clase, todavía hay una proporción menor ($\approx 1\%$) que no cuenta con aulas. Además, en alrededor de 4 de cada 10 escuelas existe al menos un aula que requiere mantenimiento, pues presenta goteras o filtraciones de agua, o bien tiene fisuras o cuarteaduras graves en techos, muros o pisos, lo que pone en riesgo la seguridad física de los alumnos y docentes que las utilizan. Esta situación es más severa en las escuelas indígenas de preescolar y primaria; en secundaria el problema se agudiza en las telesecundarias; mientras que en EMS se presenta con mayor énfasis en los planteles de la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI) y la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), que suelen ser grandes y con muchas aulas (tabla 3.2).

Tabla 3.2

Porcentaje de escuelas públicas que requieren mantenimiento en las aulas para impartir clase por nivel educativo y tipo de servicio (2013 para EB y 2016 para EMS*)

Nivel	Tipo de servicio	Requieren mantenimiento en las aulas para impartir clase		
		Tienen fisuras o cuarteaduras graves en techos, muros o pisos	Tienen goteras o filtraciones de agua	Tienen vidrios rotos
Preescolar	Total	39.2	40.5	32.4
	General	42.9	43.1	34.0
	Indígena	49.4	48.7	41.8
	Comunitario	28.0	32.5	25.7
Primaria	Total	50.1	51.5	54.6
	General	51.5	52.4	58.3
	Indígena	61.9	59.9	64.2
	Comunitaria	35.0	41.4	27.8
Secundaria	Total	46.0	48.2	53.2
	General	40.3	44.6	53.6
	Técnica	42.9	47.2	57.5
	Telesecundaria	51.9	52.0	56.9
	Comunitaria	32.9	39.5	27.7
Educación media superior	Total	50.6	-	23.6
	B. Autónomo	28.4	-	9.0
	B. Estatal	55.0	-	22.6
	CECYTE	45.3	-	16.7
	COBACH	57.3	-	21.9
	CONALEP	56.9	-	22.0
	DGETA	69.0	-	29.1
	DGETI	63.8	-	17.0
	EMSAD	46.7	-	26.2
	TBC	45.6	-	30.4
	TBE	54.9	-	27.9

- Sin información disponible.

* Información proporcionada por los directores o responsables de los planteles de EMS.

Fuentes: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2013-2014), (DGPPYEE-SEP, s. f.); CEMABE (INEGI y SEP, 2013), y *Condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje en los planteles de educación media superior en México. Resultados generales* (INEE, 2018a).

Otro elemento que atenta contra la seguridad de quienes utilizan las aulas es la presencia de vidrios rotos, lo que podría ocasionar heridas serias a miembros de la comunidad escolar. La información disponible indica que una tercera parte de los preescolares, así como más de la mitad de las primarias y secundarias públicas presentan esta situación de inseguridad. Y, como ocurre con la disposición de espacios, esta situación de riesgo se presenta con mayor frecuencia en las escuelas indígenas y en las telesecundarias, que son las que suelen atender, junto con los cursos comunitarios, a la población con mayores grados de marginación, como sucede en TBC.

Otros de los elementos básicos de la INFE son el aula de usos múltiples y el patio o plaza cívica. Las comunidades escolares suelen realizar en estos dos espacios actividades educativas establecidas en el currículo, entre las que se encuentran las artísticas, las físico-deportivas, las

cívicas y las recreativas. En México las escuelas públicas suelen disponer de patio o plaza cívica; sin embargo, alrededor de 18% de escuelas de EB carece de ella, siendo en el nivel secundaria donde hay más escuelas sin dicho espacio (22.1%) y en preescolar donde menos se identificó esta carencia (14.6%). Asimismo, de acuerdo con los resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA-EMS) obtenidos durante el ciclo 2016-2017, 22.8% de planteles de EMS no tiene patio o plaza cívica. Esto se agrava en las escuelas indígenas, telesecundarias y telebachilleratos, donde suele haber proporcionalmente el doble de centros educativos que no disponen de patio, en comparación con los otros tipos de servicio.

La disposición de aula de usos múltiples es menos común que la plaza cívica, especialmente en los niveles de primaria y secundaria, donde más de 40% de las escuelas públicas no cuenta con este espacio; a diferencia de otras instalaciones, una mayor proporción de escuelas generales y técnicas carece de él. Una explicación es que la construcción de aulas de usos múltiples se ha focalizado en centros escolares con poca matrícula, en los que resulta más económico dotar de un espacio con versatilidad que construir varias instalaciones con propósitos específicos. Otra explicación posible sugiere que, ante las necesidades crecientes de espacios educativos en las escuelas con muchos estudiantes, las aulas de usos múltiples se convierten en salones de clase, biblioteca u otro espacio (tabla 3.3).

Una de las dimensiones para evaluar el cumplimiento del derecho en la educación es la adaptabilidad. En términos generales, ésta se refiere a que las escuelas se adapten a las características y contextos de los alumnos que atienden, y no al revés (INEE, 2016b). Existen múltiples elementos indicativos de la adaptabilidad o falta de ella de una escuela. No obstante, en términos de INFE nos centraremos en dos instalaciones que son básicas: sanitarios con adaptaciones para personas con discapacidad y rampas para el acceso y circulación.

La imagen nacional de las escuelas públicas muestra una gran deuda con las poblaciones que presentan alguna discapacidad motriz. En los niveles de educación obligatoria, 7 de cada 10 centros educativos carece de un baño adaptado con puertas amplias, agarraderas y otras adecuaciones para que puedan ser utilizados por personas con discapacidad motriz; esta situación ocurre en una proporción mayor en preescolares y primarias generales, en telesecundarias y telebachilleratos. Además, 6 de cada 10 escuelas de EB y 55% de planteles de EMS no disponen de rampas que permitan el acceso y circulación de personas con alguna dificultad motriz. Mientras que en preescolar y primaria no hay diferencias marcadas entre los tipos de servicio, en secundaria la falta de rampas es mucho más frecuente en las telesecundarias; en EMS el problema es mayor en los telebachilleratos, EMSAD y bachilleratos estatales (tabla 3.3).

Tabla 3.3

Porcentaje de escuelas públicas con carencias o condiciones precarias en los espacios de usos múltiples y de accesibilidad por nivel educativo y tipo de servicio (2013 para EB y 2016 para EMS)

Nivel	Tipo de servicio	Carencia de Espacios de usos múltiples		Carencia de Accesibilidad	
		Patio o plaza cívica	Aula de usos múltiples ¹	Baño o sanitario para personas con discapacidad	Rampas para el acceso y circulación
Preescolar	Total	14.6	21.8	79.0	63.8
	General	12.1	24.2	81.2	63.1
	Indígena	26.5	10.8	68.8	67.0
	Comunitario	-	-	-	-
Primaria	Total	19.0	48.1	72.8	59.8
	General	16.8	51.4	74.4	59.6
	Indígena	34.5	25.3	61.6	61.2
	Comunitaria	-	-	-	-
Secundaria	Total	22.1	40.1	71.7	61.1
	General	9.0	36.3	68.5	48.2
	Técnica	6.6	48.7	65.5	42.5
	Telesecundaria	31.2	39.3	74.2	70.7
	Comunitaria	-	-	-	-
Educación media superior	Total	22.8	58.4	69.2	55.8
	B. Autónomo	14.7	25.3	46.9	24.6
	B. Estatal	18.3	64.5	73.5	66.3
	CECYTE	10.1	37.7	32.9	27.7
	COBACH	8.6	36.6	52.6	28.3
	CONALEP	2.8	9.7	37.4	13.3
	DGETA	11.2	41.8	47.4	22.0
	DGETI	2.5	18.3	42.4	12.2
	EMSAD	35.1	78.4	75.1	73.1
	TBC	35.9	84.2	92.3	81.7
	TBE	37.2	77.3	95.2	83.6

¹ El porcentaje restante además incluye a las escuelas en las que no se levantó información relativa a esta variable, clasificada por el CEMABE como "no aplica", debido a que la suma de sus aulas, talleres y aulas de cómputo era menor a cuatro.

- Sin información disponible.

Fuentes: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2013-2014), (DGPPYEE-SEP, s.f.); CEMABE (INEGI y SEP, 2013), y *Condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje en los planteles de educación media superior en México. Resultados generales* (INEE, 2018a).

Equipamiento en las escuelas

El equipamiento escolar es fundamental porque permite que alumnos, docentes, directivos y demás miembros de la comunidad escolar dispongan de herramientas para facilitar los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como de mobiliario adecuado para las actividades que se desarrollan en las aulas y en la escuela, tales como la lectura, la escritura, la búsqueda de información, la gestión escolar, el control escolar, entre otras. Del equipamiento escolar, dos elementos básicos son los recursos informáticos y el mobiliario que requieren alumnos y docentes.

Existe una amplia variedad de recursos informáticos que pueden apoyar el proceso de enseñanza en la escuela; sin embargo, las computadoras para uso de alumnos y docentes, así como internet, son dos recursos que se consideran básicos por su potencial para brindar oportunidades educativas que permitan el autoaprendizaje, por lo que, en consonancia con el modelo educativo actual, y como parte de los Aprendizajes Clave, la Coordinación General @prende.mx, a través del Programa de Inclusión Digital (PID), busca promover el desarrollo de las Habilidades Digitales y el Pensamiento Computacional, con el fin de contribuir en la inserción de los alumnos y docentes de manera efectiva en la sociedad democrática y productiva del siglo XXI, priorizando el desarrollo de “aprender a aprender” (INEE, 2015d). Con la reforma constitucional al artículo 6º en 2013, el acceso a las TIC e internet de banda ancha se convirtió en un derecho de los mexicanos (CPEUM, 2013b). Derivado de dicha reforma, en ese mismo año el gobierno mexicano echó a andar la Estrategia Digital Nacional, uno de cuyos objetivos consiste precisamente en integrar las TIC en diferentes rubros del quehacer escolar, entre los que se incluyen claramente los procesos de enseñanza y aprendizaje, la gestión escolar y la formación de docentes, entre otros (Gobierno de la República, 2013).

La información disponible indica que el país enfrenta un gran desafío para dotar a las escuelas de computadoras y acceso a internet. Sólo una tercera parte de las primarias públicas tiene al menos una computadora para uso educativo; en cambio, eso ocurre en 85% de las primarias del sector privado. Además, en las primarias públicas la disposición de computadoras es prácticamente inexistente en los cursos comunitarios y sólo 15.8% de las indígenas dispone de esta tecnología. En los niveles de secundaria y EMS hay una mayor penetración de las TIC: 64.9% de las secundarias públicas y 75.6% de los bachilleratos tiene cuando menos una computadora para uso educativo; esa cobertura ocurre todavía en una mayor proporción en planteles del sector privado. En las escuelas públicas es donde encontramos las mayores carencias, en particular entre las comunitarias, las telesecundarias y los telebachilleratos, que suelen atender a las poblaciones con mayores desventajas sociales (tabla 3.4).

El acceso a internet es una condición fundamental, porque además de estar estipulado como un derecho constitucional en el artículo 6º de nuestra Carta Magna, en términos pedagógicos amplía de manera importante las oportunidades de aprendizaje, si es utilizado de manera apropiada. Por medio de internet los alumnos pueden profundizar lo abordado en clase, disipar dudas y acceder a recursos educativos digitales (RED) disponibles en bibliotecas digitales que la propia SEP ofrece, como la Plataforma @prende 2.0 (www.aprende.edu.mx), “ventana única” en la que la comunidad educativa puede acceder de manera gratuita a una variedad de contenidos, talleres, cursos, certificaciones, RED, entre otros, las 24 horas del día, desde cualquier lugar y desde cualquier dispositivo conectado a internet, por mencionar sólo algunas posibilidades. Asimismo, los profesores pueden ilustrar de mejor manera cómo ocurre un fenómeno natural, crear redes de colaboración y comunidades de aprendizaje con otros docentes y especialistas

en cierto tema para que den conferencias a distancia y, en general, ampliar los recursos didácticos que utilizan para la enseñanza en el aula, más allá de los materiales físicos ofrecidos por la SEP. A los directivos les permite realizar su gestión de manera más ágil y mantener actualizados los sistemas de control escolar, entre otras actividades.

Tabla 3.4

Porcentaje de escuelas con al menos una computadora para uso educativo y carencia de internet por nivel educativo y tipo de servicio (2013 para EB y 2016 para EMS)

Nivel	Sostenimiento	Tipo de servicio	Escuelas con al menos una computadora para uso educativo	Escuelas que no tienen internet
Primaria	Público	Total	35.3	52.0
		General	43.6	46.5
		Indígena	15.8	55.4
		Comunitaria	1.7	83.3
	Privado	Privado	85.0	3.6*
Secundaria	Público	Total	64.9	44.1
		General	78.5	12.7
		Técnica	80.9	16.4
		Telesecundaria	64.2	57.4
	Privado	Privado	13.8	81.6
Educación media superior	Público	Total	92.6	--
		B. Autónomo	75.6	29.7
		B. Estatal	93.4	8.4
		CECYTE	72.8	40.9
		COBACH	91.3	5.7
		CONALEP	80.2	9.9
		DGETA	95.3	1.9
		DGETI	82.1	13.7
		EMSAD	89.9	2.4
		TBC	84.5	37.2
		TBE	36.8	83.2
		TBE	68.4	69.0
	Privado	Privado	86.0	4.4

* Recuperado de ECEA-Primaria 2014, INEE.

Fuentes: INEE, cálculos con base en el Censo de Recursos Tecnológicos (ciclo escolar 2013-2014), DGPPYEE-SEP (2014b); en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2013-2014) (DGPPYEE-SEP, s. f.); en el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013 (CEMABE), INEGI-SEP (2013); en los resultados de ECEA-EMS 2016 (INEE, 2018a) y ECEA-Primaria 2014, (INEE, 2016c).

Pese a estos enormes beneficios y a su condición de derecho, poco más de la mitad (52%) de las primarias públicas, 44.1% de las secundarias públicas y 29.7% de los planteles públicos de EMS no tienen internet. Esta carencia es más acentuada en las escuelas comunitarias administradas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), en las telesecundarias y en los telebachilleratos, que suelen estar ubicados en localidades pequeñas y en ocasiones aisladas, lo que dificulta proveerles de servicios básicos.

El mobiliario para estudiantes y docentes es un recurso básico, en particular los muebles para que los alumnos se sienten y se apoyen al escribir (mesabancos, pupitres, mesa y silla, etc.), así como escritorios y sillas para los docentes. Este mobiliario es necesario para las actividades habituales que se realizan en las aulas: lectura y escritura de textos, revisión de trabajos escritos, trabajos en equipo en torno a un proyecto, entre otros.

Existen carencias importantes de mesabancos (o su equivalente) para los estudiantes en las escuelas públicas de EB. Alrededor de 15% de los preescolares, 18.1% de las primarias y 20.6% de las secundarias tienen déficit de este mobiliario, que es de los más básicos; el problema es mayor en los servicios ofrecidos por el CONAFE, así como en las escuelas indígenas y telesecundarias, donde hay una mayor proporción de escuelas que no tienen mobiliario suficiente para que todos los alumnos se sienten y se apoyen al escribir. En EMS, sólo 1.3% de los planteles padece tal situación, pero esa proporción es casi cuatro veces mayor en los telebachilleratos (5%). En lo que respecta a escritorios y sillas para los docentes, la información revela que aproximadamente en 1 de cada 5 escuelas públicas de EB y en 1.1% de las de EMS no se tienen escritorio y silla en todos los salones donde se imparten clases, y que —salvo en preescolar— se reitera el patrón de que las escuelas indígenas, las comunitarias, las telesecundarias y los telebachilleratos tienen las mayores carencias de recursos (tabla 3.5).

Además del déficit de mobiliario indispensable para el trabajo en aula, existe una seria falta de mantenimiento a éste y a los pizarrones o pintarrones. En más de la mitad de las primarias y secundarias públicas, y en 4 de cada 10 preescolares públicos, su mobiliario requiere reparaciones, lo que representa un reto importante para el sistema educativo que implica la erogación de recursos para la sustitución gradual del mobiliario más deteriorado y la reparación del susceptible de seguir funcionando. En EMS, alrededor de 15% de los planteles públicos requiere reparaciones de pizarrones y mobiliario para los docentes, mientras que en 7.9% de los bachilleratos se necesitan reparaciones en el mobiliario para los alumnos.

Vale señalar que cuando nos referimos a mobiliario lo hacemos a objetos indispensables, tales como los pizarrones, las sillas o algún otro mueble para que los alumnos y docentes se sienten, así como para que los niños se apoyen al escribir, además del escritorio de los profesores. En el análisis por tipo de servicio se encontró una menor proporción de escuelas administradas por el CONAFE cuyo mobiliario requiere reparaciones; habrá que indagar qué tipo de programas se han implementado en las escuelas comunitarias para mantener en buen estado su mobiliario, a pesar de las carencias notables en otros tipos de recursos, de tal manera que se aproveche la experiencia del Consejo en este sentido.

 **Tabla 3.5**

Porcentaje de escuelas públicas que carecen o requieren reparaciones en el mobiliario de sus aulas por nivel educativo y tipo de servicio (2013 para EB y 2016 para EMS)

Nivel	Tipo de servicio	Carencia de Mobiliario Básico		Mobiliario que requiere reparaciones ¹				
		Silla/escriptorio (para docente)	Mesabanco (para alumno)	En pizarrones o pintarrones	En muebles para sentarse para los estudiantes	En muebles para apoyarse al escribir para los estudiantes	En escritorios o mesas para el maestro	En sillas para el maestro
Preescolar	Total	25.6	14.8	41.1	39.0	35.8	25.3	20.6
	General	27.1	12.3	45.6	44.9	40.8	28.6	24.1
	Indígena	30.2	20.1	50.4	47.3	43.9	30.1	25.1
	Comunitario	20.0	18.1	28.6	23.7	22.7	16.9	11.6
Primaria	Total	21.7	18.1	53.0	57.6	55.0	44.3	35.0
	General	20.1	17.2	55.8	62.3	59.1	49.0	39.0
	Indígena	28.9	21.2	62.6	64.8	61.5	43.0	33.7
	Comunitaria	25.1	20.7	31.5	26.3	27.6	18.7	12.6
Secundaria	Total	22.6	20.6	55.7	61.4	57.4	43.7	31.8
	General	18.6	18.9	61.5	67.9	64.1	55.1	41.3
	Técnica	22.9	21.6	66.0	72.9	69.6	54.5	39.6
	Telesecundaria	23.3	20.7	55.0	62.5	57.3	40.9	29.3
	Comunitaria	28.0	23.4	32.7	26.9	27.9	17.3	11.7
Educación media superior	Total	1.1	1.3	17.6	7.9		14.9	
	B. Autónomo	0.3	0.6	10.6	5.7		8.1	
	B. Estatal	1.1	1.6	17.2	6.2		15.7	
	CECYTE	0.6	1.1	13.6	6.8		12.5	
	COBACH	0.8	1.7	19.4	10.9		17.1	
	CONALEP	0.3	0.8	16.8	11.9		17.2	
	DGETA	0.9	0.9	17.7	5.7		13.1	
	DGETI	0.1	0.7	14	7.9		12.2	
	EMSAD	0.8	2.8	18.5	7.9		13.3	
	TBC	7.0	5.0	27.5	9.9		20.4	
	TBE	2.4	1.9	28.3	8.9		20.6	

¹ Se refiere a las escuelas en las que en al menos una de sus aulas para impartir clases tiene al menos un mueble (o pizarrón) que requiere reparación.

Fuentes: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2013-2014), (DGPPYEE-SEP, s.f.); CEMABE (INEGI y SEP, 2013), y *Condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje en los planteles de educación media superior en México. Resultados generales* (INEE, 2018a).

Materiales de apoyo educativo

Para que lo establecido en el artículo 3° constitucional referente a que “El Estado garantizará la calidad de la educación obligatoria” sea una realidad, docentes y estudiantes requieren materiales que les sirvan de apoyo en los procesos de enseñanza y aprendizaje. En el trabajo educativo puede haber una gran variedad de materiales de apoyo; sin embargo, en el contexto mexicano el diseño curricular para la EB es atribución exclusiva de la autoridad educativa federal —artículo 12 de la Ley General de Educación (LGE)—, por lo que existe un solo diseño para todo el país, con algunas

adecuaciones para poblaciones específicas, como la indígena. Bajo esa condición, los materiales curriculares resultan esenciales, porque a los docentes les permiten conocer el perfil de egreso de los alumnos, las metas de aprendizaje para cada ciclo escolar, los contenidos a tratar y el enfoque de enseñanza; es decir, los materiales curriculares son insumos fundamentales para los docentes mexicanos porque fungen como carta de navegación orientada a que los estudiantes logren la formación con las características propuestas en el currículo.

Los materiales curriculares de la EB en México son principalmente el plan de estudios y los programas de las asignaturas de cada grado escolar (que pueden publicarse en uno o varios documentos, según el currículo vigente), los libros o guías para el maestro y los libros de texto gratuito; de manera complementaria, hay materiales que varían según el currículo, tales como fichas programáticas, herramientas para la evaluación, etc. En el caso de la EMS, los materiales curriculares serán los planes y programas de estudio que se diseñen a partir del marco curricular común (MCC), el cual —según el acuerdo 442, vigente a partir de 2008— debe ser el referente para los diseños curriculares del nivel, respetando la autonomía de las instituciones (SEP, 2008a). Los distintos subsistemas podrán diseñar materiales adicionales para apoyar el logro de las aspiraciones educativas, como guías para los docentes y libros de texto para los estudiantes.

Materiales curriculares para los docentes

Que los docentes tengan a su disposición los materiales curriculares es una condición necesaria, aunque insuficiente, para conseguir las metas de aprendizaje establecidas en el propio currículo; por su gran importancia para orientar la enseñanza, es imperativo que cada uno cuente al menos con el programa de estudios de los grados que atiende. Esta situación depende de una distribución eficiente y oportuna de los materiales curriculares para los docentes.

Existe poca información sobre el grado en que los docentes disponen de los programas de estudios. Los resultados de la ECEA en primaria (INEE, 2016c) revelan que durante el ciclo escolar 2014-2015 una tercera parte de los docentes mexicanos de cuarto, quinto y sexto de primaria reportó carecer del programa de estudios del grado o grados con los que trabajan desde el inicio del ciclo escolar (tabla 3.6). Si bien los programas de estudio están disponibles en versión digital en el portal electrónico de la SEP, su disposición en papel es una mejor condición, ya que es un insumo de uso continuo para los docentes que les permite planear el ciclo escolar (SEP, 2011b); ello se dificulta si sólo se dispone de este material en soporte electrónico y, sobre todo, pone en desventaja a aquellos profesores que no tienen acceso a internet, con lo que se pondría en riesgo el cumplimiento de los propósitos educativos. Recuértese que, dentro del sector público, 52% de las primarias y 44.1% de las secundarias carece de conexión a internet, al igual que una tercera parte de los planteles públicos de EMS.

En primaria existen algunos tipos de servicio que han dotado del programa de estudios a una mayor proporción de sus docentes. En efecto, es notable que sólo 2.6% de los líderes para la educación comunitaria (LEC) de la primaria comunitaria careciera de dicho material; que la gran mayoría de ellos disponga del programa de estudio se explica por las políticas de distribución del CONAFE,² que suele entregar este material a sus figuras educativas durante las capacitaciones que les brinda antes del inicio del ciclo escolar.

En EMS una menor proporción de docentes carece del programa de estudios con respecto a los de primaria; apenas 4.9% de los docentes del último grado escolar de EMS afirmó que durante el ciclo 2016-2017 no contaba desde el inicio con los programas de estudios de las asignaturas que impartió. Esta carencia se presentó en una mayor proporción de docentes de TBC (8.7%), mientras que en el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) sólo ocurrió en alrededor de 1% (tabla 3.6).

Tabla 3.6

Porcentaje de docentes que carecen de ciertos materiales curriculares, por nivel educativo y tipo de servicio (2014 para primaria y 2016 para EMS)

Nivel	Sostenimiento	Tipo de Servicio	Docentes* que carecen del programa de estudio del grado/asignatura que imparten, desde el inicio del ciclo escolar	Docentes* que no cuentan con un juego completo de LTG del grado que imparten
Primaria	Público	General multigrado	35.1	63.9
		General no multigrado	35.4	37.7
		Indígena multigrado	25.6	63.8
		Indígena no multigrado	36.2	53.0
		Comunitaria	2.6	71.9
	Privado	Privado	16.9	19.3
	Total		32.0	41.2
Educación media superior	Público	B. Autónomo	1.7	n.a.
		B. Estatal	4.7	n.a.
		CECYTE	5.2	n.a.
		CoBACH	5.1	n.a.
		CONALEP	1.0	n.a.
		DGETA	4.9	n.a.
		DGETI	6.8	n.a.
		EMSAD	4.9	n.a.
		TBC	8.7	n.a.
		TBE	4.4	n.a.
	Privado	Privado	5.4	n.a.
	Total		4.9	n.a.

* En primaria, docentes de 4º, 5º y 6º grados; en EMS, docentes del último grado
n.a. No aplica.

Fuentes: cálculos con base en *Infraestructura, mobiliario y materiales de apoyo educativo en las escuelas primarias. ECEA 2014* (INEE, 2016c), y *Condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje en los planteles de educación media superior en México. Resultados generales* (INEE, 2018a).

² El material que entregan a los LEC no es el mismo que se da al resto de las escuelas. El CONAFE hace sus propios desarrollos curriculares que, aunque se desprenden del currículo nacional, derivan en documentos diferentes. Actualmente, se emplea el modelo Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD).

Si bien los libros de texto gratuitos (LTG) que distribuye la CONALTEG en EB tienen como destinatarios principales a los alumnos, son referentes importantes para los docentes porque les permiten anticipar y dosificar las actividades de aprendizaje que propiciarán durante las jornadas de trabajo, así como asegurarse de que dichas actividades sean acordes con las metas de aprendizaje establecidas en los programas de estudio. Existe muy poca información sobre la proporción de docentes que cuenta con los LTG; los resultados de la ECEA en primaria (INEE, 2016c) indican que 4 de cada 10 docentes mexicanos de primaria carecen de un juego completo de LTG del grado o grados que imparten, y que esta carencia es más severa en las escuelas multigrado y en las primarias comunitarias, ya que a estas últimas se les dota de cuadernos de trabajo elaborados por el propio CONAFE (tabla 3.6).

Materiales curriculares para los alumnos

Los LTG son materiales de apoyo a la enseñanza que tienen importancia especial porque incluyen actividades de aprendizaje estrechamente ligadas a los planteamientos curriculares; aún más, para aquellos alumnos que provienen de familias con contextos socioeconómicos desfavorecidos, suelen ser el único material escolar propiamente suyo. Los LTG contribuyen a salvaguardar el principio de gratuidad en la educación que establece el artículo 3° constitucional (CPEUM, 2013).

El INEE publicó a finales de 2015 los primeros resultados de la ECEA en el nivel primaria (INEE, 2016c). En ese momento se reportó que una tercera parte (37.3%) de los grupos de cuarto, quinto y sexto grados tenían serias carencias en la dotación de LTG para los alumnos, pues la mitad o menos de los estudiantes de esos grupos contaba con un juego completo de tales materiales. Además, se señaló que las mayores carencias se identificaron en los grupos de las primarias del CONAFE y de las escuelas indígenas no multigrado (58.6 y 43%, respectivamente).

En 2016 la CONALTEG realizó una encuesta para medir la oportunidad y suficiencia con la que se distribuyen los LTG en las escuelas públicas de EB del país. La información disponible indica que aún no se ha conseguido dotar a todos los alumnos, si bien se reconocen tasas elevadas en ese sentido. Los preescolares mexicanos recibieron, en promedio, 89.5% de los LTG que se requerían de acuerdo con su matrícula; por el contrario, les faltó un promedio de 10.7% por entregar a los alumnos. En las primarias públicas se recibieron, en promedio, 95.9% de los LTG que necesitaban según la cantidad de alumnos matriculados, y en las secundarias públicas se recibieron, en promedio, 98% (tabla 3.7).

Además de dotar de LTG a todos los alumnos, estos materiales deberían llegar a las escuelas antes del inicio del ciclo escolar, para que se entreguen a los alumnos en los primeros días del ciclo lectivo. Los resultados de la *Encuesta nacional de medición de la oportunidad y suficiencia de la entrega*

de libros de texto gratuito del ciclo escolar 2016-2017 (CONALITEG, 2017) aportan evidencia de que esta condición no se cumple cabalmente y constituye un área de mejora para las diferentes instancias involucradas en la reproducción, distribución y entrega de los LTG. Menos de 60% de las escuelas de preescolar y primaria, así como dos terceras partes de las secundarias recibieron los LTG antes de iniciar el ciclo escolar; en cambio, alrededor de 20, 15 y 10% de los preescolares, primarias y secundarias, respectivamente, lo hicieron en la tercera semana del ciclo escolar, incluso después, lo cual supone una demora importante en la distribución y entrega de estos materiales fundamentales para el apoyo en el cumplimiento del currículo (tabla 3.7).

Tabla 3.7

Suficiencia y oportunidad con que escuelas recibieron los LTG durante el ciclo escolar 2016-2017, por nivel educativo y tipo de servicio (2016)

Nivel	Tipo de servicio	Suficiencia de los libros de texto según matrícula		Oportunidad en la entrega de libros de texto a la escuela			
		Porcentaje promedio de LTG recibidos, con respecto a matrícula	Porcentaje promedio de LTG faltantes, con respecto a matrícula	Antes de iniciar el ciclo escolar (22 agosto)	En la primera semana del ciclo (22 al 28 de agosto)	En la segunda semana del ciclo (29 agosto al 4 septiembre)	En la tercera semana o más del ciclo (después del 4 de septiembre)
Preescolar	General			59.9	16.0	4.8	19.3
	Indígena			52.5	19.0	3.9	24.6
	Comunitaria			38.1	31.7	8.7	21.5
	Nacional	89.5	10.7	54.8	19.5	5.5	20.2
Primaria	General			64.3	19.0	6.2	10.5
	Indígena			37.7	18.3	8.1	36.0
	Comunitaria			35.1	20.8	11.0	33.0
	Nacional	95.9	4.7	58.4	19.1	6.9	15.6
Secundaria	General			77.5	15.4	3.1	4.0
	Técnica			72.1	17.9	3.3	6.6
	Telesecundaria			59.7	21.1	7.5	11.7
	Comunitaria			41.8	19.3	8.1	30.8
	Nacional	98.0	3.6	66.9	17.6	5.2	10.3

Fuente: Encuesta nacional de medición de la oportunidad y suficiencia de la entrega de libros de texto gratuito del ciclo escolar 2016-2017 (CONALITEG, 2017)

La información de esta encuesta (CONALITEG, 2017) también refleja que la oportunidad en la entrega de los LTG tiene mayores problemas en los servicios comunitario e indígena, así como en las telesecundarias, que suelen brindarse en localidades pequeñas que atienden a la población con mayores desventajas socioeconómicas. Es ahí donde una mayor proporción de escuelas reciben los LTG después de dos semanas del arranque del ciclo escolar, lo que resta oportunidades de aprendizaje a estos grupos poblacionales.

El diagnóstico que se ha presentado hasta ahora evidencia retos importantes en la dotación de recursos a las escuelas, a fin de que dispongan de condiciones mínimas para una adecuada operación y funcionamiento, si bien se reconoce un esfuerzo importante por parte del Estado

para ampliar la cobertura de los servicios educativos. Asimismo, el análisis denota que la distribución de los recursos escolares no ha sido realizada de manera equitativa: aquellas escuelas que atienden a alumnos de contextos desfavorecidos son las que presentan mayores rezagos en la dotación de recursos materiales. Ante estos resultados, es importante analizar las políticas públicas que el Estado mexicano ha instrumentado para mejorar la INFE, lo que permitirá valorar las políticas diseñadas para contribuir a la creación, mejora y mantenimiento de espacios educativos. Los resultados se muestran en el siguiente apartado.

3.3 La política de infraestructura física educativa en México

En concordancia con la información presentada en las secciones anteriores, que da cuenta de la inquietante situación que prevalece en la distribución de los recursos materiales destinados a las escuelas y que afecta, principalmente, a los grupos poblacionales con mayores desventajas, la política actual de INFE en México tiene una deuda pendiente en la atención a estos grupos de niñas, niños y adolescentes que viven en mayores condiciones de vulnerabilidad.

La literatura en la materia refuerza esta tesis, tras señalar que persisten importantes carencias y necesidades básicas por atender en los centros educativos, las cuales se exacerban en aquellos que están ubicados en localidades con características socioeconómicas precarias, así como en ciertos tipos de servicio y modalidades educativas que atienden a población con mayores desventajas, tales como escuelas multigrado, comunitarias, indígenas, migrantes y especiales, entre otras (INEE, 2007b; 2015d; 2016b, y 2016c).

El objetivo de este apartado es analizar la acción y orientación que ha desplegado el Estado mexicano para atender las necesidades en materia de INFE, expuestas en la sección anterior. Para ello se describen, en primer lugar, los elementos más relevantes del diseño de la política de INFE en México, orientada a atender —directa e indirectamente— las necesidades de construcción, mantenimiento y equipamiento de los espacios que se destinan a ofrecer servicios educativos. En segundo lugar, se presenta un análisis de los principales hallazgos derivados de las diversas evaluaciones y auditorías realizadas al FAM —infraestructura educativa— y a los programas que conforman la política de INFE durante el periodo 2010-2016, a fin de identificar los retos y espacios de mejora de la misma. Por último, se identifican los principales aprendizajes y áreas de oportunidad en el diseño y los primeros resultados de una de las principales estrategias implementadas en la actual administración federal en materia de INFE: el Programa Escuelas al CIE.³

³ El análisis que se presenta está acotado al nivel de diseño de la acción pública en materia de INFE en la última década (2007-2017). La evaluación integral de la política de INFE (la cual incluye una valoración del diseño, los procesos de implementación y los resultados), que está desarrollando el INEE estará disponible durante el segundo semestre de 2018.

Antecedentes y características de la política de infraestructura física educativa en México

El artículo 3° constitucional establece el derecho de toda persona a recibir educación y la responsabilidad del Estado de garantizar la calidad en la educación obligatoria de manera 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.

A lo largo de los años ochenta y noventa del siglo xx las reformas impulsaron un proceso de desconcentración administrativa que otorgó mayor participación a las entidades federativas y los municipios en la construcción, mantenimiento y equipamiento de los centros escolares.⁴ La primera década del siglo xxi se caracterizó por el desarrollo de un proceso de institucionalización y fortalecimiento de capacidades de las autoridades locales en la materia.

Así, a partir de la publicación de la Ley General de Infraestructura Física Educativa (LGIFE), en 2008, se establecieron las bases normativas que han orientado la política de INFE de los años recientes. Con ella, se creó el INIFED, un órgano descentralizado encargado de coordinar y supervisar la política de construcción, mantenimiento y equipamiento de inmuebles e instalaciones destinados a brindar servicios educativos.

Entre sus funciones más relevantes se encuentran las de certificar, evaluar y supervisar la calidad de la INFE para garantizar el cumplimiento de los requisitos obligatorios de construcción y equipamiento. Las autoridades correspondientes han diseñado un vasto catálogo de normas para la construcción y rehabilitación de inmuebles, de modo que todo proyecto de INFE debe cumplir con las normas mexicanas de seguridad estructural, selección de terreno, calidad de las escuelas, supervisión de obra, bebederos de agua potable, especificaciones para estudios, proyectos, construcción e instalaciones, entre otros.⁵

⁴ Este proceso cristalizó a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, el Decreto de Descentralización del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas de 1996 y la creación del ramo 33 del FAM en 1998. A partir de la firma del Decreto de Descentralización del CAPFCE, los estados se responsabilizaron de su propia infraestructura educativa. Este proceso se formalizó mediante la firma de convenios únicos de desarrollo, los cuales establecían el compromiso de las entidades de crear sus propios órganos locales (INIFED, 2012).

⁵ En el marco del Programa Escuelas al CIE y del FAM, en su componente infraestructura, se identifican siete leyes básicas que sirven de guía para la implementación de sus proyectos, siendo éstas las siguientes: 1) Ley General de Educación; 2) Ley General de Infraestructura Física Educativa; 3) Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad; 4) Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento; 5) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; 6) Ley de Coordinación Fiscal, y 7) Ley General de Desarrollo Social. Asimismo, se dispone de seis normas mexicanas en el proceso de ejecución del programa: 1) NMX-R-003-SCFI-2011, Selección de Terreno para Construcción; 2) Normas y Especificaciones para Estudios, Proyectos, Construcción e Instalaciones, del INIFED; 3) normatividad local en materia de obra pública; 4) normatividad federal en materia de obra pública; 5) NMX-R-079-SCFI-2015, Seguridad Estructural de la Infraestructura Física Educativa, y 6) NMX-R-024-SCFI-2015, Supervisión de Obra de la Infraestructura Física Educativa.

Tras la promulgación de la LGIFE, las entidades federativas realizaron las adecuaciones correspondientes a su legislación local, con el fin de normar y crear un organismo local responsable de coordinar la política de INFE a nivel estatal. Actualmente, la naturaleza institucional de estos organismos es diversa, ya que algunos de ellos se encuentran sectorizados a las secretarías de educación correspondientes y otros tienen un vínculo institucional con áreas de obras públicas y desarrollo. En consecuencia, los mecanismos de articulación de las estrategias para responder, de modo integral a las necesidades que en la materia exige el contexto del Sistema Educativo Nacional (SEN) resultan también diversos.

Por otro lado, los cambios demográficos relativos a la disminución del crecimiento de la población infantil,⁶ el desarrollo de nuevas modalidades educativas que no necesariamente requirieron de la creación de espacios físicos propios,⁷ así como las últimas reformas al artículo 3º constitucional relativas a la obligatoriedad de la EMS y a la garantía de una educación de calidad han permeado de manera significativa en el diseño de los programas y estrategias que buscan atender —directa o indirectamente— las necesidades de INFE en los espacios educativos en México.

A partir de un análisis del diseño de la política de infraestructura, se identifica que la acción pública actual prioriza el fortalecimiento de la calidad de la infraestructura educativa mediante acciones de construcción, rehabilitación y equipamiento de los espacios ya existentes. Además, busca mejorar la planificación estratégica que orienta la política de INFE a partir de la realización de un diagnóstico que dimensiona sus condiciones y cuyos datos derivan del levantamiento del CEMABE. Con base en esta información, la actual administración federal diseñó estrategias para subsanar los rezagos en materia de INFE y mejorar la gestión de los recursos disponibles con el fin de atender a las escuelas con mayores carencias de infraestructura y equipamiento.⁸

Actualmente, existe una gran diversidad de estrategias, programas y fondos federales que atienden, de manera directa e indirecta, las necesidades y demandas de INFE (tabla 3.2-A), y en la que concurren diferentes instituciones y niveles de gobierno. Para efectos del presente análisis, las intervenciones que configuran la política de INFE se clasificaron de la siguiente manera: a) fondos federalizados de INFE, entre los que se encuentra el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Programa Escuelas al CIEEN; b) programas educativos cuyos objetivos son diversos, pero en los

⁶ De acuerdo con el *Panorama Educativo 2016*, el crecimiento de la población en México ha disminuido en las últimas décadas al pasar de 1.9% en la década de los noventa a 1.4% en el periodo 2010-2015. Este fenómeno se presenta con mayor fuerza en la población menor de 25 años, al reportar un ritmo de crecimiento de 0.3% en el mismo periodo. Se espera que en los próximos años esta tendencia continúe (INEE, 2017j).

⁷ Por ejemplo, los telebachilleratos, que comparten espacios con las telesecundarias, entre otros.

⁸ Antes del levantamiento del CEMABE los criterios de selección de gran parte de los programas y estrategias hacían referencia a elementos de la oferta educativa y del contexto, tales como la matrícula de la escuela, el crecimiento de la población potencial, el nivel de marginación, la etnicidad de la localidad, entre otros. Posteriormente, programas como Escuelas Dignas, Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (hoy Programa de la Reforma Educativa) y Escuelas al CIEEN han incluido criterios que priorizan las carencias de infraestructura (tabla 3.3-A). Cabe señalar que los datos recabados en el CEMABE sólo cubren información relativa a EB.

que alguno de sus componentes se orienta —directa o indirectamente— a atender las necesidades escolares de infraestructura y equipamiento, y c) otras fuentes públicas de financiamiento con apoyo a la INFE.

Fondos federalizados de INFE

Desde su creación en 1998, el FAM, en su componente de infraestructura educativa, ha sido la fuente de financiamiento más importante, en términos de porcentaje de recursos transferidos, con la que cuentan las autoridades de INFE en los estados para la operación de proyectos de construcción, rehabilitación, mantenimiento y equipamiento.⁹ Hasta 2016, el gasto promedio real del FAM-Infraestructura ha crecido 2.1 y 8.9% en EB y EMS, y superior, respectivamente (gráfica 3.1-A). Para 2016, el gasto corriente ejercido del FAM en EB fue de 6 831 millones de pesos (mdp), mientras que para media superior se gastaron 503.3 mdp, siendo el de México la entidad federativa que más recursos recibió de este fondo federal.¹⁰

Derivado del FAM, en 2015 el gobierno federal diseñó el Programa Escuelas al CIEN, una estrategia financieramente innovadora que genera un esquema de potenciación de los recursos de este fondo hasta en 25%, mediante la colocación de Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN) en la Bolsa Mexicana de Valores. Bajo este mecanismo, las entidades federativas potencializan sus recursos, por lo que, de manera anticipada, obtienen capital para invertir en acciones de infraestructura¹¹ de un fondo federalizado que, de acuerdo con la valoración de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), no se ha utilizado de manera eficiente por parte de los estados (ASF, 2017).¹²

⁹ Ejemplo de ello se muestra en la gráfica 3.1-A, donde se estima que para 2016 se ejercieron 8 961.3 millones de pesos en programas de infraestructura y equipamiento. De éstos, el FAM-Infraestructura básica y media superior representó 81.8% del gasto federal en la materia. Los montos que anualmente se aprueban para la operación del FAM equivalen a 0.814% del total de la recaudación federal participable del año fiscal correspondiente (LCF, artículo 39). La ministración de tales recursos en EB tiene como valor base la ponderación de los coeficientes de matrícula, de inasistencia escolar, de crecimiento de la población en edad escolar y del índice de marginación en cada una de las entidades federativas; en EMS, este proceso se realiza de acuerdo con la matrícula total de los planteles de sostenimiento estatal (SEP, 2016h).

¹⁰ Cabe aclarar que estas cifras difieren de las que se muestran en la gráfica 3.4-A debido a que, para garantizar la comparabilidad de los montos ejercidos en un periodo de tiempo, fue necesario deflactar la inflación anual y transformar las cifras de pesos corrientes a pesos constantes.

¹¹ El padrón de beneficiarios del Programa Escuelas al CIEN también hace referencia a apoyos que serán destinados a subsanar las necesidades de infraestructura de los centros de educación inicial y para adultos, además de supervisiones de zonas, jefaturas de sector, centros de integración social y albergues escolares.

¹² Este uso poco eficiente de los fondos ocurre particularmente por presentar retrasos y poca transparencia en su ejercicio, además de que han resultado insuficientes para abatir el rezago y mantener la calidad de la infraestructura educativa en los estados.

Al respecto, cabe señalar que el gasto ejercido por el Programa Escuelas al CIEEN en 2016 para el desarrollo proyectos de construcción, rehabilitación y equipamiento de escuelas públicas en el nivel obligatorio,¹³ incrementó notablemente el gasto ejercido en materia de infraestructura en comparación con el ejercido del FAM en ese mismo año: 91.3% (13 073.1 mdp) para EB y 360.6% (3 318.7 mdp) para EMS (tabla 3.4-A). Sin embargo, dado que los apoyos de esta estrategia comprometerán el recurso del FAM para las entidades federativas por los próximos 25 años, las autoridades estatales deberán replantear la política a fin de atender futuras demandas y necesidades en la materia. Sobre las implicaciones del tema se profundizará más adelante.

El Programa Escuelas al CIEEN forma parte de la estrategia denominada Escuela al Centro del Nuevo Modelo Educativo, al considerar que la infraestructura y el equipamiento contribuyen a la generación de ambientes propicios para fomentar el aprendizaje (SEP, 2017d). El propósito de esta estrategia es construir y rehabilitar espacios de calidad en 33 000 escuelas de educación obligatoria en el periodo 2015-2018. Para lograrlo, dispone en su diseño de mecanismos para la selección de escuelas con mayores rezagos en materia de infraestructura, así como de la definición de ocho componentes prioritarios y secuenciales de atención: 1) seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento; 2) servicios sanitarios; 3) bebederos y agua potable; 4) mobiliario y equipo; 5) accesibilidad; 6) áreas de servicios administrativos; 7) infraestructura para conectividad, y 8) espacios de usos múltiples (INIFED, 2016b).

De acuerdo con los lineamientos de esta estrategia, las operaciones de los proyectos de INFE están a cargo de las autoridades estatales en materia de infraestructura, en tanto que la supervisión normativa y administrativa de los recursos es responsabilidad del INIFED. Por su parte, los Comités de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa de cada comunidad escolar tienen la tarea de vigilar y autorizar las obras realizadas en cada uno de los centros educativos apoyados en estos recursos.

Programas presupuestarios

El gobierno federal ha diseñado diversos programas presupuestarios que proporcionan apoyos, de forma directa o indirecta, para mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento de los centros de EB y EMS, principalmente de aquellos que presentan mayores rezagos en esta materia. Para la atención específica de las necesidades de INFE, se han implementado programas como Mejores Escuelas, Escuelas Dignas,¹⁴ Infraestructura Física Educativa (programa de diseño,

¹³ En total se llevaron a cabo 13 534 proyectos tanto para EB como para EMS. De acuerdo con lo reportado en la base de datos de avances del Programa Escuelas al CIEEN, a octubre de 2017.

¹⁴ De acuerdo con cifras proporcionadas por la SEP, el Programa Escuelas Dignas invirtió más de 8 000 millones de pesos en infraestructura educativa, de 2013 a 2015.

construcción, certificación y evaluación de la infraestructura física educativa), así como los proyectos Infraestructura Social del Sector Educativo y Mantenimiento de Infraestructura.

De los anteriores, el único programa vigente para la atención de la educación obligatoria es el de Infraestructura Física Educativa, operado por el INIFED. Su objetivo es contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la EB mediante acciones para el mejoramiento y ampliación de la INFE en todos los tipos educativos, de acuerdo con sus necesidades particulares. Además, se realizan acciones de normalización, capacitación a las autoridades de infraestructura a nivel local, certificación de planteles educativos y diseño para la ampliación, adecuación, modernización y conservación de las escuelas (SEP, 2016h).

Otros programas educativos que incorporan apoyos en esta materia a fin de contribuir, de manera conjunta con otros elementos, a garantizar la calidad y la equidad de los servicios educativos, incluyen inversión en bebederos, mobiliario escolar, equipamiento para la educación especial, migrante e indígena, construcción de aulas móviles, materiales para la conectividad, rampas y equipamiento orientado a la accesibilidad, entre otros proyectos que propongan las autoridades educativas locales o las escuelas y planteles (tabla 3.5-A).

Estos programas se subdividen en dos tipos de acuerdo con la distribución de los apoyos. En el primero, las transferencias de recursos económicos o materiales se realizan a las autoridades educativas locales; es el caso de Escuelas de Tiempo Completo y Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa. En el segundo grupo, los recursos se transfieren de manera directa al usuario final o bajo un esquema mixto, tales como el Programa de Expansión de la Oferta Educativa de Educación Media Superior y Superior, que brinda apoyos a las comunidades escolares mediante fondos concursables o proyectos de gestión escolar (CIDE, 2015), y el Programa de la Reforma Educativa, que presenta un esquema mixto de subsidios directos a las comunidades escolares para atender las carencias físicas de las escuelas públicas de EB y para el desarrollo de habilidades digitales y pensamiento computacional, e indirectos para el componente de bebederos, que es operado por el INIFED (SEP, 2016h).¹⁵

¹⁵ De acuerdo con información proporcionada por la SEP, el Programa de la Reforma Educativa ha realizado una inversión de 16 000 millones de pesos, desde su creación en 2014 hasta la fecha, la cual se transfiere de manera directa a los directores y a los Consejos Escolares de Participación Social, siendo la comunidad escolar la que decide en qué invertir tales recursos, incluyendo proyectos de infraestructura, mobiliario y equipamiento.

Estos programas presentan diversos objetivos y alcances, unidades responsables, niveles educativos, componentes de apoyo e incluso distintas lógicas de implementación (tabla 3.5-A), por lo que —con excepción de los recursos del Programa de la Reforma Educativa, que cuenta con una asignación de recursos específica para operar el programa de bebederos (componente 4)— resulta complejo establecer con precisión la proporción de los esfuerzos económicos que cada uno de ellos realiza en materia de INFE.

Otras fuentes de apoyo para la INFE

Los fondos federalizados son recursos públicos que son transferidos a los estados y municipios, destinados al fortalecimiento de sus capacidades y a la atención de demandas sociales, entre las que se encuentran las acciones de construcción, rehabilitación y equipamiento de los centros educativos (tabla 3.6-A). A diferencia del FAM, estas fuentes de financiamiento pueden tener diversos objetos, además de los proyectos de infraestructura escolar. Dichos fondos forman parte de los dos ramos presupuestales siguientes:

- 1) Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios —ramo 33—, que constituye un mecanismo presupuestario normado por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y diseñado para atender demandas en rubros específicos. Las aportaciones federales están construidas por ocho fondos, entre los que se encuentra el FAM. Conforme con lo establecido en la LCF, las autoridades locales pueden hacer uso, si así lo consideran, de las aportaciones federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) estatal y municipal (artículo 33) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) (artículo 47) para la inversión en infraestructura física de los centros educativos (LCF, 1978). Sin embargo, a diferencia del FAM-Infraestructura, ambas fuentes de financiamiento también pueden ser utilizadas para otros fines, dependiendo de la planeación y prioridades que establezcan los gobiernos locales. Lo anterior dificulta la identificación del componente de gasto en el que se emplearon los recursos federalizados.
- 2) Provisiones Salariales y Económicas —ramo 23— es un instrumento de política presupuestaria que busca atender asignaciones de recursos que no corresponden al gasto directo de las secretarías ni entidades. Otorga recursos a los gobiernos locales por medio de fondos, cuatro de los cuales pueden destinar recursos a infraestructura educativa: a) Programas Regionales; b) Proyectos de Desarrollo Regional; c) Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal, y d) Fondo Regional.

Cabe señalar que la mayoría de los proyectos que se ejercen mediante estos dos fondos depende, en gran medida, de las prioridades y la agenda pública de los gobiernos en sus distintos niveles, ya que los proyectos que se realizan con el gasto federalizado del ramo 23 se negocian en la Cámara de Diputados, mientras que los del ramo 33 dependen de los programas de desarrollo locales. Esta característica hace altamente compleja la estimación de los recursos de los fondos que se destinan a subsanar las necesidades de infraestructura y equipamiento escolar.¹⁶

En suma, el análisis de los antecedentes de la política pública de INFE en México muestra que el Estado mexicano ha realizado importantes esfuerzos para disminuir las carencias y rezagos, así como para atender las grandes exigencias que implica avanzar hacia una mejora de la calidad de la INFE. Sin embargo, la política pública carece de un eje articulador que permita potenciar sus efectos, ya que está integrada por una diversidad de intervenciones —entre fondos, estrategias y programas— cuyos diseños y lógicas internas conforman un intrincado esquema de objetivos, unidades responsables, criterios de selección, niveles educativos y componentes de atención (tabla 3.8) que no dialogan entre sí.

Cabe agregar que aun cuando la mayoría de estas acciones apuntan hacia la mejora de los espacios físicos ya existentes en los centros educativos, uno de los temas recurrentes —del cual se advirtió en el diagnóstico— sigue siendo la carencia de insumos destinados al mantenimiento de los proyectos realizados, aspecto no menor si se toma en cuenta la necesidad de conservar la calidad de los espacios educativos y el tiempo de vida útil de los insumos materiales.

¹⁶ El Sistema de Formato Único (SFU) que gestiona la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la principal fuente para identificar las acciones que se han llevado a cabo en las entidades federativas y los municipios con recursos federalizados en materia de INFE. A través del SFU, los gobiernos estatales y municipales reportan de forma trimestral el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos federales transferidos mediante aportaciones, subsidios y convenios de descentralización y reasignación (SHCP, 2013a). Sin embargo, el análisis de esta información es complejo, ya que implica rastrear las actividades que se realizan con estos fondos en todas las entidades federativas y municipios.

Tabla 3.8

Características relevantes del diseño de las estrategias, fondos y programas que configuran la actual política de INFE en México (2016) (parte 1 de 2)

Intervención	Objetivo de INFE*	Unidad responsable	Criterios de selección	Niveles educativos**	Componente de INFE
1) I007/ I008 FAM - Infraestructura (1998)	Sí	Autoridades de INFE locales	Leyes específicas de las entidades	• EB • EMS • ES	Construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de la INFE
2) Programa Escuelas al CIEN (2015-2018)	Sí	INIFED / Autoridades de INFE locales	Índice de atención prioritaria (Básica). Necesidades y matrícula (EMS y ES).	• EB • EMS • ES	Seguridad estructural y sus condiciones generales de funcionamiento, servicios sanitarios, bebederos y agua potable, mobiliario y equipo, accesibilidad, áreas de servicios administrativos, infraestructura para la conectividad y espacios de usos múltiples
3) E047 Infraestructura física educativa (2016)	Sí	INIFED / Autoridades de INFE locales	n.d.	• EB • EMS • ES	Diseño de proyectos Asesoría y evaluación técnica de INFE Seguimiento de programas de INFE Verificación de obras Diagnóstico y certificación de la calidad
4) S244 Inclusión y Equidad Educativa (2014)	Sí	DGEI/ DGDC/ SEMS	Población en contexto de vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión	• EB • EMS • ES	Equipamiento específico (migrantes, educación especial y CAED) Proyectos propuestos por las AEL que atiendan población en contexto de vulnerabilidad
5) S221 Escuelas de Tiempo Completo (2007)	No	DGDGE	Escuelas públicas de educación básica de un solo turno, que preferentemente sean: • Escuelas primarias o telesecundarias. • Con población en situación de vulnerabilidad o contextos de riesgo social. • Bajos niveles de logro o altos índices de deserción escolar. • Atención a municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre y del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	• EB	Equipamiento
6) U079 Expansión de la oferta educativa en EMS y ES (2015)	Sí	SEMS	Fondo concursable	• EMS • ES	Infraestructura y equipamiento

Tabla 3.8

Características relevantes del diseño de las estrategias, fondos y programas que configuran la actual política de INFE en México (2016) (parte 2 de 2)

Intervención	Objetivo de INFE*	Unidad responsable	Criterios de selección	Niveles educativos**	Componente de INFE
7) U082 Reforma Educativa (2014)	Sí	DGDGE / INIFED	Comunidades de EB y CONAFE, dando prioridad a aquellas que se encuentran en mayor rezago en sus condiciones físicas o de marginación (componente 1: atención a las carencias físicas y equipamiento).	♦ EB ♦ CONAFE	Infraestructura y equipamiento
			Escuelas que cuenten con condiciones para potabilización de agua (componente 4: Bebederos).		Bebederos
			Solicitud de la comunidad escolar (componente 5: Fondo para la Dignificación de escuelas).		
8) I003/I004 Fondo de aportaciones para la infraestructura social (estatal y municipal) (1998)	No	Autoridades de desarrollo social locales	Población en pobreza extrema. Localidades con alto o muy alto nivel de rezago social. Zonas de atención prioritaria.	n.d.	Financiamiento de infraestructura educativa
9) I012 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	No	Gobierno estatal	Proyectos propuestos por las autoridades locales	n.d.	Inversión en INFE incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación
10) U022 Programas regionales	No	Gobierno estatal	Proyectos propuestos por las autoridades locales	n.d.	n.d.
11) U128 Proyectos de Desarrollo Regional	No	Gobierno estatal y municipal	Proyectos solicitados por las autoridades locales	n.d.	Proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento con impacto en el desarrollo regional
12) U132 Fondo para el fortalecimiento de la infraestructura estatal y municipal	No	Gobierno estatal y municipal	Proyectos solicitados por las autoridades locales	n.d.	Construcción, rehabilitación y remodelación de espacios educativos
13) U019 Fondo Regional	No	Gobierno estatal y municipal	Diez estados con menor índice de desarrollo humano respecto del índice nacional	n.d.	Infraestructura y/o equipamiento

* En esta columna se indica si el objetivo general del fondo, estrategia o programa tiene relación con la atención de las necesidades en materia de INFE.

** EB: Educación básica; EMS: Educación media superior; ES: Educación superior.

n.d. No disponible.

Fuente: elaboración propia con base en la normatividad correspondiente.

Análisis de hallazgos derivados de las evaluaciones y auditorías realizadas de 2010 a 2016

La acción pública implementada en materia de INFE en México es quizá uno de los temas más evaluados y auditados en el campo educativo, siendo su principal objetivo la maximización de la eficacia, eficiencia y efectividad de las decisiones públicas. En el periodo 2010-2016 se identificaron 89 evaluaciones (federales y estatales) realizadas a múltiples programas de INFE, desarrolladas por diversas instituciones y organizaciones. Asimismo, se identificaron 106 auditorías financieras de cumplimiento y con enfoque de desempeño realizadas por la ASF a los recursos del FAM (tabla 3.7-A).

En lo que a las evaluaciones concierne, es posible distinguir tres tipos: 1) la valoración de las acciones de INFE a nivel nacional en sus fases de diseño e implementación, tomando como base los términos de referencia emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); 2) la valoración, a nivel estatal, del efecto percibido de las intervenciones a partir de la percepción de los usuarios y miembros de la comunidad escolar, y 3) el análisis de monitoreo y evaluación con el fin de “brindar información sobre los resultados, la cobertura y la vinculación con el sector”, así como para identificar fortalezas y áreas de oportunidad en la materia (CONEVAL, 2017).

Por otra parte, las auditorías identificadas se clasifican en tres tipos: 1) auditorías financieras de cumplimiento “que revisan la captación, administración, ejercicio y aplicación de los recursos”; 2) auditorías financieras con enfoque de desempeño, que se orientan a “constatar el cumplimiento de metas y objetivos de las acciones” del FAM-Infraestructura educativa (ASF, 2017), y 3) auditorías financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño, que consisten en el análisis de las dos anteriores.

Producto de la multiplicidad de evaluaciones y auditorías realizadas a los programas, acciones y fondos de INFE, se ha generado una gran cantidad de hallazgos y recomendaciones dirigidas a mejorar el funcionamiento de estas acciones en distintos aspectos. A continuación se presenta una síntesis analítica de las 195 evaluaciones y auditorías revisadas para el periodo mencionado.

En materia de diseño, las evaluaciones y auditorías analizan la contribución de las intervenciones a los objetivos estratégicos del Programa Sectorial de Educación y del Plan Nacional de Desarrollo, la definición y cuantificación de la población objetivo, la complementariedad o coincidencias con otros programas federales y el diseño de la matriz de indicadores para resultados (MIR) de las acciones.¹⁷ En el periodo de referencia, estos ejercicios reportaron avances

¹⁷ Como referencia a cada uno de los hallazgos y recomendaciones que se refieren en este apartado véase la tabla 3.8-A.

sustantivos en la definición de criterios más claros para el destino de los recursos designados a INFE. Además, se señala que las acciones en la materia se encuentran alineadas con los objetivos de los respectivos planes nacionales de desarrollo (PND) y, en algunos casos, con los planes estatales de desarrollo (PED). Adicionalmente, destaca un hallazgo derivado de las evaluaciones realizadas a los programas Excelencia para Abatir el Rezago Educativo y Reforma Educativa, que demuestra complementariedad entre éstos y las acciones que mediante el FAM emprendieron los gobiernos de los estados para mejorar las condiciones físicas y de equipamiento de las escuelas en las entidades.

Sin embargo, en estos ejercicios de valoración se advierten retos importantes derivados de la ausencia de un sistema de información actualizado que permita identificar con precisión y oportunidad las carencias que enfrentan los centros de EB, EMS y educación superior. Asimismo, se señala la necesidad de crear diagnósticos pertinentes para dimensionar el problema público y definir la población potencial, objetivo y beneficiaria. En este sentido, se señala lo siguiente:

[no se está cuantificando a la población beneficiada por el FAM de manera correcta: no existen definiciones oficiales de la población potencial y población objetivo [puesto que en] el catálogo de infraestructura educativa [...] son los planteles [los] que, con base en las necesidades detectadas por los directores de los planteles educativos, sociedad de padres de familia, presidente municipal y órdenes ejecutivos, se señalan como prioritarios para ser atendidos, como posible población potencial y objetivo (Precisa Consultoría Especializada, S. C., 2014, p. 79).

Si bien las evaluaciones y auditorías, en los años de revisión, destacan que las dependencias y entidades han incorporado herramientas de planeación estratégica, como la MIR, se detecta que existen importantes áreas de oportunidad en esta materia, en el sentido de incluir objetivos adecuados, indicadores pertinentes, información completa y la necesidad de mejorar la estructura y la lógica vertical de la misma.

No parece que se haya seguido de manera rigurosa la Metodología del Marco Lógico (MML) para la elaboración de la MIR presentada por la SEP, ya que le faltan elementos. De igual manera, se observa imprecisión de los indicadores para medir los resultados en el logro educativo (GPCEQROO, 2015, p. 63).

En materia de implementación de los diversos programas y fondos, las auditorías reportan hallazgos relevantes en los procedimientos de asignación de recursos y control interno, mientras que las evaluaciones ponen énfasis en las etapas de asesoría y acompañamiento, contratación de proveedores y participación ciudadana.

En relación con los procesos de asignación de recursos, las auditorías revelan problemas relativos al establecimiento de mecanismos efectivos de coordinación al interior de las entidades federativas, lo cual ha ocasionado dificultades recurrentes asociadas al subejercicio de los recursos asignados por medio de fondos federalizados.

El subejercicio es un grave problema de opacidad en la gestión del fondo, dado que existen limitaciones para revisar los recursos no ejercidos. Aunado a lo anterior, se dificulta el conocimiento de su destino y refleja la ausencia de una coordinación adecuada entre las secretarías de finanzas, las secretarías de educación y las distintas instancias coordinadoras del gasto, lo que deriva en la falta de control de los mismos (ASF, 2017, p. 38).

En referencia al control interno, las auditorías señalan que las entidades no implementan medidas de control para que la información reportada en los informes trimestrales sea congruente entre los avances financieros, los registros contables y los que se entregan a la SHCP para su publicación. Asimismo, se señala que la mayoría de entidades no ha presentado un programa anual de obras, ni medidas de control para el logro de metas, y no ha dispuesto controles para evitar riesgos de realización de pagos indebidos.

de los diferentes procedimientos realizados en el transcurso de la auditoría se determinó que seis entidades federativas presentaron un control interno alto, catorce, medio y siete, bajo; a cinco entidades no se les aplicó este cuestionario debido a que no fueron seleccionadas para llevar a cabo este procedimiento (ASF, 2017, p. 31).

En materia de asesoría y acompañamiento, las evaluaciones del periodo 2014 a 2015 plantean que los centros educativos requieren de un seguimiento más estricto respecto a las obras, así como dotar de más información a las escuelas y planteles sobre las funciones y alcance de los institutos estatales de infraestructura. Asimismo, con respecto a la contratación de proveedores, las evaluaciones recomiendan proporcionar una lista más amplia de constructoras a nivel local, lo cual podría favorecer a los centros educativos ubicados en localidades rurales e indígenas. De acuerdo con los evaluadores, “los centros de trabajo ubicados en localidades alejadas reportan dificultades para el acceso a los proveedores, materiales y equipo adquirido” (CEPE, s. f., p. 88).

Respecto de la participación social, las evaluaciones realizadas a los programas de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo y Reforma Educativa en 2014 y 2015 reportan que, en la medida en que las comunidades escolares se involucran activamente en la identificación de las necesidades de los centros educativos y en la asignación de los recursos para los proyectos, estos grupos adquieren mayor nivel de apropiación de los espacios educativos.

Los padres de familia y docentes comentaron que fueron tomados en cuenta e informados acerca de las mejoras a la escuela, también reconocieron la existencia de otras prioridades no atendidas en este programa, tales como: mejoras al piso, cableado, mobiliario (sillas y mesas para niños) y remodelación de la cerca, indicando además que “faltan muchas cosas” (ICEC, 2016, p. 32).

Por otra parte, en las evaluaciones y auditorías analizadas se identifican áreas de oportunidad para la mejora en materia de coordinación y planeación. En primer lugar, se requiere mayor coordinación entre la SEP y las autoridades a cargo de los programas federales a nivel local, a fin de informar a tiempo a los consejos escolares acerca de estos apoyos. En segundo lugar, se recomienda que los estados realicen planes anuales de trabajo donde se defina a los responsables de las actividades vinculadas con el cumplimiento de objetivos y metas de las acciones de INFE.

En cuanto a las evaluaciones realizadas al Programa de la Reforma Educativa y al de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (2014 a 2015), se reporta la necesidad de brindar mayor capacitación a los directores y supervisores en temas de planeación, ejecución, administración del presupuesto y comprobación de recursos, así como de aprovechar el desarrollo de las tecnologías de información para la comunicación entre autoridades educativas y los centros educativos atendidos.

Además, se señala la carga extra de trabajo que tienen que realizar los directores de las escuelas y planteles intervenidos para gestionar los recursos federales.

Los directores encuestados afirman que el tiempo dedicado a las labores académicas es adecuado; sin embargo, un gran porcentaje de la misma población encuestada (48.8%) reporta no estar de acuerdo con la cantidad de trámites administrativos que implica la operación del programa, precisamente porque les resta tiempo para dedicarse a la labor docente. Esta queja es particularmente frecuente en el caso de las escuelas unitarias y bidocentes (SEDUC, 2016, p. 64).

En este sentido, se plantea también la necesidad de asignar un monto específico destinado a solventar los gastos que realizan los directores para la gestión de los programas federales, así como recursos extra para el traslado de materiales e insumos en el caso de las escuelas que se encuentran en localidades alejadas.

En materia de resultados, en los años 2014 y 2015 las evaluaciones del Programa de la Reforma Educativa y del Programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo reportan percepciones positivas por parte de la comunidad escolar respecto de la mejora en puntualidad, asistencia, enseñanza y aprendizaje, clima y gestión escolar.

Los maestros indican que se han creado aulas que eran necesarias, como por ejemplo las de lectura y matemáticas, lo que ha provocado que a los estudiantes les guste ir más a la escuela. Los alumnos se sienten cómodos y seguros con sus instalaciones (UADEC, 2015, p. 16).

En contraste, las auditorías de 2012 a 2015 plantean la necesidad de impulsar mecanismos que permitan medir el impacto de las acciones emprendidas con los recursos del FAM-Infraestructura educativa.

En relación con la terminación de las obras, estos ejercicios de evaluación y auditoría señalan la importancia de sancionar a las constructoras que incumplan con los plazos para la entrega de las obras.

El incumplimiento de las empresas constructoras fue señalado como la principal razón de obras inconclusas o que no fueron entregadas a tiempo. Al respecto sería importante incrementar la participación del Organismo Estatal de Infraestructura Educativa en materia de seguimiento y cumplimiento de las obras (FLACSO, 2015, p. 103).

Adicionalmente, las evaluaciones y auditorías señalan la importancia de generar sistemas estatales de información. Algunos de los elementos a considerar en este sistema son: padrón de beneficiarios, avances físico y financiero de las obras y acciones ejecutadas, resultados de las evaluaciones, cobertura, cumplimiento de objetivos y metas en los ejercicios anteriores. Este sistema permitirá, de acuerdo con estos ejercicios, mejorar significativamente los resultados, la transparencia, el monitoreo constante de las acciones de INFE a nivel estatal y la toma de decisiones para las asignaciones de los recursos de los programas presupuestarios.

El Programa Escuelas al CIEN

En la actualidad, uno de los esfuerzos gubernamentales más importantes para rehabilitar y mejorar la infraestructura física educativa es el Programa Escuelas al CIEN. Por esta razón, resulta relevante analizar elementos clave de su diseño y los primeros avances de su implementación.

En materia de diseño, si bien esta estrategia parece recuperar algunos de los principales hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones y auditorías previas, principalmente al FAM-Infraestructura, también se advierten importantes áreas de oportunidad en las que es necesario poner atención. A continuación, se presenta un balance de estos aspectos.

1. Existe claridad en los criterios de selección de los proyectos que se llevan a cabo en el marco del Programa Escuelas al CIEEN, los cuales son determinados de forma centralizada. Se establecen a partir del diseño de un Índice de Atención Prioritaria, que toma en cuenta las carencias de las escuelas de EB identificadas en el CEMABE y la realización de diagnósticos actualizados sobre las necesidades de infraestructura y equipamiento de los centros escolares, por parte del INIFED.¹⁸ Este mecanismo pareciera otorgar prioridad a aquellas escuelas que cuentan con mayores carencias físicas, proceso que hace una diferencia importante con respecto a los proyectos que las entidades federativas llevan a cabo con los recursos distribuidos del FAM-Infraestructura educativa, cuyos criterios de selección no quedan del todo claros.

Al respecto, vale la pena señalar que de acuerdo con el Convenio de Coordinación y Colaboración para la Potenciación de Recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples (cláusula décima, sección segunda), firmado por todas las entidades federativas, una vez que la SEP y el INIFED determinan la propuesta inicial de las escuelas y los montos de los proyectos a realizar con base en este índice, las autoridades locales pueden modificar la lista de centros educativos a atender, a fin de actualizar la información recabada por el CEMABE en 2013. En este sentido, se estima positivo que el índice para seleccionar escuelas con carencias permita realizar ajustes derivados de la verificación por parte las entidades federativas, lo cual añade un componente de flexibilidad para su adecuación a las condiciones particulares de las escuelas en los diferentes estados.

No obstante, si bien la estrategia integra procedimientos más claros para la selección de las escuelas en EB, se advierte que no existe la misma precisión en los mecanismos de operación del programa para el caso de los planteles de EMS. Ejemplo de ello es la falta de claridad, a nivel de diseño, con respecto a los actores que participan en los diferentes procesos del programa, en los procedimientos de participación social, así como en lo relativo a los criterios de selección de los planteles a atender. Esta decisión queda a cargo de la Subsecretaría de Educación Media Superior con base en criterios de matrícula y necesidades (INIFED, 2016b, p. 10).

2. El Programa Escuelas al CIEEN plantea la adopción de mecanismos financieros que permitan la monetización de los recursos futuros del FAM para atender las profundas carencias de infraestructura que existen en los espacios educativos. Con ello, se obtendría la liquidez de recursos necesaria (50 000 mdp)¹⁹ para incrementar el número de proyectos que

¹⁸ Al momento de elaborar este capítulo, no obstante, no fue posible disponer de información acerca de los criterios y la metodología que se utilizaron para la construcción de dicho índice por parte del INIFED, motivo por el cual se desconoce el grado de pertinencia de los mismos en la distribución de los planteles de EB seleccionados por el Programa Escuelas al CIEEN.

¹⁹ Se estima que, de 2015 a 2018, 25% del total del FAM ascendería a 21 167.3 mdp. Con el esquema de potenciación, dado que las entidades federativas recibirían 50 000 mdp, éstas incrementarían los recursos destinados a infraestructura educativa en esos años en 32 386.4 mdp; es decir, en 10 795.3 mdp adicionales cada año, en promedio, en el periodo 2016-2018.

se realizan en materia de infraestructura y equipamiento en los centros educativos seleccionados (33 000 escuelas) en un periodo de cuatro años (2015-2018).

El esquema ha permitido a las entidades federativas incrementar los recursos públicos para atender las carencias y necesidades básicas en materia de infraestructura y equipamiento de las escuelas desde 2015. Ello, en detrimento de los recursos del fondo previstos para el futuro y los costos financieros asociados al esquema de potenciación que son equivalentes a una tasa de interés bruta anual de 8% sobre saldos insolutos. Al respecto, la ASF realizó estimaciones de los costos asociados al pago de intereses, los cuales alcanzarían 59 497.8 mdp, más los 50 000 mdp del pago del principal, haciendo un total de 109 497.8 mdp entre los años 2016 y 2039.

Por tanto, los incrementos de recursos observados en 2016 y 2017, y los previstos para 2018, resultarían temporales y, una vez que se agote dicha fuente (muy probablemente hacia el cierre del año fiscal 2018), es previsible esperar una fuerte caída en la inversión gubernamental destinada a la construcción, rehabilitación y equipamiento de los espacios educativos.

Como consecuencia de ello, durante los próximos 25 años, las entidades federativas no tendrán a su disposición 25% del presupuesto que se les transfiere anualmente para la operación del FAM. Por tal motivo, las autoridades locales de infraestructura educativa tendrán que reestructurar sus planes de trabajo de mediano y largo plazos, a fin de responder a las necesidades de las escuelas no atendidas, las nuevas demandas que surjan, y aspectos coyunturales tales como los desastres naturales.

3. **La estrategia considera mecanismos de contraloría social y supervisión que incluyen la participación de los padres de familia, directivos y docentes mediante la conformación de los Comités de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa (CMIE),²⁰ los cuales tienen la función de supervisar el comienzo, progreso y conclusión de las obras, así como su proceso de mantenimiento preventivo y reparaciones menores de edificios, instalaciones, áreas exteriores, equipo y mobiliario.²¹**

²⁰ El Comité de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa está conformado por padres y madres de familia, los directores del plantel, y toda la comunidad del plantel (INIFED, 2017)

²¹ Al respecto, en el *Manual de Conservación y Mantenimiento del Programa Escuelas al CIE* (INIFED, 2017) se establece que las actividades del COMIE consisten principalmente en: realizar recorridos de revisión para elaborar un programa de trabajo o diagnóstico de los espacios y mobiliario escolar; vigilar el buen uso y funcionamiento de los bienes e instalaciones escolares; elaborar un programa de acciones para la conservación y mantenimiento escolar; promover la participación activa de todos los miembros de la comunidad escolar, a través de las Comisiones, para realizar tareas de conservación y mantenimiento preventivo, así como las reparaciones menores; organizar las jornadas de trabajo voluntario, para realizar las acciones de mantenimiento preventivo y reparaciones menores, y elaborar y presentar reportes de avance de las acciones programadas y un informe anual de resultados a la comunidad escolar. Además, se señala en el Manual que, en caso de reparaciones mayores, la comunidad escolar deberá gestionar la realización de los trabajos y cooperar con la supervisión técnica institucional, brindando el apoyo requerido a través de la continua comunicación con el técnico.

Sin embargo, las actividades que se desarrollan en el marco del Programa Escuelas al CIEN no necesariamente promueven, a nuestro juicio, una participación mucho más activa de la comunidad escolar, puesto que, aun cuando el mantenimiento es un elemento importante, no se observa su inclusión en aspectos clave que potencialicen la apropiación de los proyectos de infraestructura física que se realizan, tales como el diagnóstico de las necesidades particulares de la escuela, la planificación, la contratación de los proveedores, la selección y compra de los materiales de construcción, entre otros aspectos.

Si bien el Estado asume su responsabilidad al transferir recursos públicos, establecer las normas para su ejercicio y supervisar su cumplimiento en materia de mantenimiento y conservación de las escuelas y planteles de educación obligatoria, este compromiso parecería estar siendo delegado a los miembros de la comunidad escolar, entre ellos, los padres de familia. Ello destaca por su potencial impacto tanto en el grado de inequidad que resultaría tras el involucramiento de la comunidad escolar en los procesos de mantenimiento del programa, como en el sostenimiento de la calidad de la infraestructura de los centros educativos (INIFED, 2017, p. 2).

Por un lado, en cuanto a la inequidad, se observa que el diseño de los procesos de conservación y mantenimiento de las escuelas propone a la comunidad escolar como la principal responsable de éstos, incluyendo sus costos asociados, estimando que ciertas acciones —como las del tipo correctivo— “no requieren recursos cuantiosos para su realización, ni conocimientos técnicos especializados” (INIFED, 2017, p. 2). No obstante, queda poco claro cuál es el umbral de definición del término “cuantioso”, cuestión que dificulta estimar el impacto que para la economía de un hogar representaría la erogación de un gasto de este tipo, considerando el nivel de carencias en el que se encuentran los integrantes de las comunidades educativas en las que se implementa el programa.²²

Aunado a lo anterior, se detectan algunas inconsistencias entre las premisas establecidas en el *Manual de Conservación y Mantenimiento del Programa Escuelas al CIEN* y las guías dirigidas hacia la comunidad escolar. Así, por ejemplo, aun cuando se plantea que no se requieren recursos cuantiosos ni conocimientos técnicos especializados para el mantenimiento correctivo, más adelante, en el caso del mantenimiento preventivo, se establece la necesidad de “un especialista”²³ con el objeto de completar los diagnósticos de las condiciones de la escuela, en ciertos componentes de infraestructura. Ello pareciera sugerir que los conocimientos especializados y los recursos cuantiosos podrían, en efecto, ser necesarios en estos tipos de

²² Tomando en cuenta que el salario mínimo es de \$88.36, y que un “gasto considerado catastrófico”, por ejemplo, en el ámbito del sistema de salud es aquel que sobrepasa la barrera de 30% del total del ingreso de un individuo u hogar, exigir \$26.51 a los miembros de la comunidad escolar que ganen este salario sería suficiente para considerar una gran afectación a su economía.

²³ El especialista podría ser desde un profesional eléctrico (INIFED, 2017, p. 6) hasta un ingeniero civil o arquitecto (INIFED, 2017, p. 5).

mantenimiento, lo cual redundaría en un problema de equidad, dada la inversión de recursos propios de la comunidad en este tipo de servicios.

Por otro lado, en lo que concierne al sostenimiento de la calidad de la infraestructura, se identificó que en el citado manual de conservación y mantenimiento se asume que los miembros de la comunidad educativa deben contar con los conocimientos y herramientas analíticas y técnicas (e incluso de tiempo) necesarias para llevar a cabo las actividades de diagnóstico propuestas para este grupo, pues no se hace explícita la necesidad de brindar capacitación para tales efectos. Entre otras actividades, se asume que los padres de familia, maestros y alumnos deberían conocer cómo elaborar programas de trabajo o diagnósticos, programas de acciones para conservación, diseño y redacción de reportes de acciones programadas, informes anuales de resultados, así como el correcto registro de formatos de revisión por componente de infraestructura y revisiones de garantías de servicios determinados.

En suma, la ausencia de acciones de capacitación dirigidas a la comunidad escolar, sumada a la latente complejidad de realizar las actividades de diagnóstico, conservación y mantenimiento propuestas y la potencial generación de problemas de equidad, sugieren un riesgo razonable para la sustentabilidad de las acciones del programa y la calidad de los ambientes destinados al aprendizaje en el mediano y largo plazos.

4. **Se ha realizado un esfuerzo importante para adoptar mejores medidas de transparencia, monitoreo y rendición de cuentas de los proyectos realizados con los recursos que se potencializan del FAM.** Por un lado, el INIFED se hace cargo de publicar y actualizar periódicamente, en su sitio de internet, información referente a las obras en los centros educativos, como georreferenciación, avances, diagnóstico, proveedor y costo del proyecto, supervisor de obra, entre otros aspectos. Sin embargo, existen elementos relevantes que hace falta transparentar para comprender cabalmente los procesos del programa, los cuales en el momento de la realización de esta publicación no estaban disponibles, tales como el Índice de Atención Prioritaria, principal criterio para la selección de las escuelas atendidas; criterios de asignación presupuestal de las obras, los mecanismos, y padrones de proveedores y materiales.

Cabe señalar que las autoridades de INFE tienen la responsabilidad, adquirida en el convenio de colaboración, de reportar constantemente al INIFED los avances que se realizan en cada una de las etapas del proceso de obra. Ello ha permitido tener un mayor control y supervisión de los recursos que se utilizan en la estrategia; sin embargo, los indicadores de desempeño y resultados del programa resultan poco claros para evaluar la calidad de las obras, a fin de establecer su funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad, pertinencia y oferta suficiente.

Si bien es cierto que la MIR 2017 del FAM-Infraestructura educativa incluye componentes y actividades relacionados con el número de proyectos realizados a partir de la potencialización de los recursos del fondo, esta información es insuficiente para valorar el desempeño del Programa de Escuelas al CIEN.

Avances en la implementación del Programa Escuelas al CIEN

Además de analizar las principales características de diseño del Programa Escuelas al CIEN desde su creación en 2015, es de suma relevancia conocer algunos de los primeros avances de los proyectos que se han llevado a cabo en el marco de esta estrategia, la cual inició operaciones en el año 2016.²⁴ De acuerdo con los datos publicados por el INIFED, durante el periodo 2015-2017 se han rehabilitado o equipado 17 566 inmuebles, de los cuales 91.6% son escuelas de EB, 5.5% planteles de EMS y 2.9% espacios de educación superior. A nivel nacional, con corte al mes de octubre de 2017, el programa presentó un avance de 53.8% con respecto a la meta trazada (tabla 3.9-A).²⁵

Del total de inmuebles atendidos, 38.3% (6 730) son obras terminadas y 61.6% (10 836) son obras no terminadas. Sin embargo, el avance del programa presenta diferencias por nivel educativo, siendo notablemente más alto en los planteles de educación superior (76.4%), seguido de las escuelas de EMS (57.8%) y EB (53.1%). Parte de la explicación de estos resultados es que el número absoluto de planteles que se encuentran en el nivel de educación superior es razonablemente menor que el de los otros dos niveles: mientras que en aquél el avance implicó sólo 518 planteles, en básica fue de 16 087 y en media superior de 961.

Por otra parte, la desagregación de información por entidad federativa permite identificar ciertas asimetrías en el nivel de avance del Programa Escuelas al CIEN (tabla 3.10-A). Los estados con el mayor número de intervenciones para educación obligatoria fueron Tabasco, Nuevo León, Sonora y Querétaro, con 74.5, 70.4, 69.1 y 67.3%, respectivamente. En contraste, el menor porcentaje de intervenciones se registró en los estados de Puebla (37.5%), Coahuila (41.6%), Estado de México (44%) y Quintana Roo (44.6%). Resulta importante observar que 6 de las 15 entidades que se encuentran por debajo del promedio nacional en cuanto a avances en los proyectos realizados registran un grado de marginación muy alto o alto: Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo, Veracruz y Campeche (CONAPO, 2015a).²⁶

²⁴ Véase nota técnica al final de este capítulo.

²⁵ El Programa Escuelas al CIEN ha realizado una inversión cercana a los 33 000 millones de pesos, hacia enero de 2018.

²⁶ Sin embargo, es necesario profundizar y analizar cuáles han sido los factores que influyen para que estas entidades presenten ese nivel de rezago en la implementación de la estrategia, a partir de los resultados que arroje la evaluación integral del diseño, procesos de implementación y resultados del Programa Escuelas al CIEN que está realizando el INEE.

Como ya se expuso, las mayores carencias en materia de infraestructura están presentes en las escuelas indígenas, comunitarias, así como en las telesecundarias y telebachilleratos (INEE, 2015d). Sin embargo, la distribución de escuelas con proyectos implementados del Programa Escuelas al CIEEN permite observar que la mayor atención se ha concentrado en preescolares y primarias generales, con 75.9 y 80.4%, respectivamente, a diferencia de los preescolares y primarias comunitarias, rubros que registran el menor número de obras de rehabilitación o equipamiento implementadas: 3.4 y 0.5%, respectivamente (tabla 3.9).

Aunado a esto, si los proyectos implementados se comparan con el total de escuelas en la estructura del SEN de ese tipo de servicio en cada nivel educativo, se tiene que dichos avances tan sólo representan 1.2 y 0.3% de los centros educativos comunitarios en preescolar y primaria, respectivamente. En contraposición, los datos de las escuelas generales señalan que, del total de preescolares del SEN en esa modalidad, 10.7% de ellos registran proyectos implementados, y 7.6% del total de escuelas primarias generales. Cabe agregar, sin embargo, que la modalidad indígena presenta una mayor proporción en esos mismos niveles.

En lo que respecta a los proyectos implementados por el programa en educación secundaria, poco más de dos quintas partes se dirigieron a las escuelas telesecundarias (43.7%), aproximadamente una tercera parte a las generales (35.3%) y poco más de la quinta parte a las técnicas (20.5%); las comunitarias representaron apenas 0.5% (tabla 3.9). No obstante, al analizar la proporción de las telesecundarias con respecto a su total en la estructura del SEN, la relación cambia significativamente, ya que tan sólo fue atendido por el programa 6.8% del total. En el caso de educación especial, los 207 proyectos implementados representaron 3.5% del total de centros educativos en esa modalidad.

Asimismo, en EMS es posible identificar que la atención se concentró en los bachilleratos estatales, Colegio de Bachilleres y Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado (CECYTE), mientras aquellos que recibieron menor atención fueron EMSAD, DGETA, DGETI y TBC.

En particular, se observa que los telebachilleratos y TBC son los menos favorecidos por el programa: del total de telebachilleratos en el país, el programa atendió 5.3%, en tanto que del total de TBC dirigió esfuerzos sólo a 0.1%. Es oportuno señalar que la mayoría de los telebachilleratos opera en las instalaciones de las escuelas telesecundarias; sin embargo, como se anotó líneas arriba, la atención a este tipo de escuelas no superó 7% del total. Los avances del programa en cada uno de estos telebachilleratos alcanzaron 39.3 y 37.5%, respectivamente (tabla 3.9).

 **Tabla 3.9**

Avances del Programa Escuelas al CIEN por nivel educativo, tipo de servicio y modalidad

Nivel	Tipo de servicio	Estructura del SEN		Programa Escuelas al CIEN				Proporción de atención	
		Públicas		Planeado (2015 a 2018)		Implementado (2015 a 2017)		Avance	(c/a)
		Escuelas (a)	%	Escuelas (b)	%	Escuelas (c)	%		
Preescolar	General ¹	46248	61.9	8855	77.0	4943	75.9	55.8	10.7
	Indígena	9802	13.1	1973	17.1	1343	20.6	68.1	13.7
	Comunitario	18654	25.0	663	5.8	219	3.4	33.0	1.2
	Otros ²	-	-	15	0.1	7	0.1	-	-
	Total	74704	100.0	11506	100.0	6512	100.0	56.6	8.7
Primaria	General	68381	76.8	9987	82.2	5169	80.4	51.8	7.6
	Indígena	10178	11.4	1858	15.3	1231	19.1	66.3	12.1
	Comunitario	10511	11.8	273	2.2	30	0.5	11	0.3
	Otros ³	-	-	35	0.3	0	0	-	-
	Total	89070	100.0	12153	100.0	6430	100.0	52.9	7.2
Secundaria	General ⁴	7502	22.2	1745	28.3	1024	35.3	58.7	13.6
	Técnica	4424	13.1	1060	17.2	596	20.5	56.2	13.5
	Telesecundaria	18648	55.2	3253	52.7	1269	43.7	39.0	6.8
	Comunitaria	3212	9.5	97	1.6	14	0.5	14.4	0.4
	Otros ⁵	-	-	15	0.2	0	0.0	-	-
	Total	33786	100.0	6170	100.0	2903	100.0	47.1	8.6
Educación especial	Educación especial ⁶	5931	100.0	369	100.0	207	100.0	56.1	3.5
Otros	Otros ⁷	-	-	110	100.0	35	100.0	-	-
Media superior	B. Autónomo	540	4.6	138	8.3	75	7.8	54.3	13.9
	B. Estatal	1914	16.4	412	24.8	213	22.2	51.7	11.1
	CECYTE	669	5.7	168	10.1	133	13.8	79.2	19.9
	COBACH	1220	10.4	303	18.2	199	20.7	65.7	16.3
	CONALEP	308	2.6	147	8.8	105	10.9	71.4	34.1
	DEGTA	293	2.5	21	1.3	19	2.0	90.5	6.5
	DEGTI	456	3.9	22	1.3	18	1.9	81.8	3.9
	EMSAD	1193	10.2	73	4.4	42	4.4	57.5	3.5
	TBC	2813	24.1	8	0.5	3	0.3	37.5	0.1
	TBE	2066	17.7	280	16.8	110	11.4	39.3	5.3
	Privados (subsidiado)	-	-	1	0.1	1	0.1	-	-
	Otros ⁷	221	1.9	89	5.4	43	4.5	-	-
	Total	11693	100.0	1662	100.0	961	100	60.5	-

Las cifras de escuelas incluyen:

¹ Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) y educación inicial.² Preescolares migrantes, centros de atención preventiva y zonas de supervisión escolar en preescolar.³ Zonas de supervisión de zonas primarias.⁴ Secundaria para trabajadores.⁵ Zonas de supervisión escolar en secundarias.⁶ Centro de Atención Múltiple y Unidades de Servicios de Apoyos a la Educación Escolar.⁷ Aquellos no identificados.**Fuente:** estimaciones propias con base en la información del INIFED, 2015 y octubre 2017 e INEE, Marco General de Educación SIRE 2015-2016.

Alineado con lo expuesto, la distribución y los avances en el marco del Programa Escuelas al CIEN en los centros de educación obligatoria presentan un comportamiento diverso, dependiendo del ámbito y tamaño de la localidad donde se ubiquen, el grado de marginación y su condición étnica (tablas 3.11-A y 3.12-A). Esta información es relevante, ya que muestra que los rezagos y las carencias en materia educativa son mayores en localidades más pequeñas y con mayor dispersión (INEE y UNICEF, 2016a). Asimismo, tanto el CEMABE como la ECEA y otras fuentes de investigación (Cruz, 2010; Bastiani, 2012) han señalado que las carencias de INFE se acentúan principalmente en las escuelas a las que acuden los grupos que enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad (Mendoza, 2017).

En la variable *urbano-rural*, que identifica el porcentaje de población que habita en las localidades de ubicación de los centros educativos, los datos muestran que, tanto para EB como para EMS, el mayor número de las escuelas beneficiadas por el programa se encuentra en localidades urbanas (50.6 y 79.5%, respectivamente).

Si se observa la información desagregada por *tamaño de la localidad* en seis estratos de población, los datos muestran que los apoyos se han concentrado principalmente en las poblaciones con más de 15 000 habitantes en EB y EMS (32.4 y 45.7%, respectivamente), en contraste con las escuelas y planteles que se encuentran en localidades con 500 y menos habitantes (23.7 y 5.0 %). En este sentido, los datos muestran que, a mayor proporción de habitantes es mayor la proporción de apoyos y avances del programa.

En lo que respecta al *grado de marginación* del municipio de ubicación de los centros educativos (CONAPO, 2015a), los datos en EB muestran que 38% de las intervenciones ejecutadas se encuentran en municipios con muy baja marginación, mientras que 11.7% en los que tienen muy alta marginación. Cabe destacar que, del total de planteles del SEN que se encuentran en el estrato de muy baja marginación, 11% tiene proyectos ejecutados por el programa; en contraste, del total de los ubicados en municipios con muy alta marginación, el programa sólo ejecutó proyectos en 8.8%. En EMS se observa un patrón similar.

En cuanto a la *condición étnica*, de acuerdo con los resultados de las localidades con población indígena (CDI, 2010), los apoyos del programa se dirigieron a 21.2 y 12% de escuelas y planteles de EB y EMS ubicados en localidades con 40% o más de esta población. Sin embargo, cuando estas proporciones se contrastan con el total de planteles del SEN ubicados en estos estratos, se encuentra que el programa ejecutó proyectos en 9.9% del total de escuelas con población indígena en EB y 5% del total en EMS.

Con el propósito de analizar las condiciones de infraestructura de las escuelas atendidas por el programa, se construyó un índice absoluto de carencias de infraestructura (ICI) para medir el número total de carencias de las escuelas con base en el CEMABE 2013. Como se puede apreciar en la tabla 3.11-A, en casi 20% del total de escuelas beneficiarias del programa no es posible asociar el índice de carencias del censo, razón por la cual éstas no se integran a la estimación de las proporciones que sí cuentan con registro de este índice. Tomando en cuenta lo anterior, se tiene que 67.5% de las escuelas atendidas presentó entre 1 y 4 carencias, 31.4% reportó 5 carencias o más, y 1.2% se registra sin carencia alguna. En lo que respecta a la proporción de apoyos otorgados, es posible observar que la mayor proporción se registró en las escuelas con 1 a 2 carencias (7.4%); no obstante, en los otros grupos la proporción se encuentra dentro de un rango que va de 5.3% a 7.1%. Es notable que en EMS no se disponga de información suficiente para detectar las necesidades de infraestructura de los planteles, razón por la cual no es posible estimar si el criterio de focalización responde a los objetivos planteados por el programa.

En resumen, los datos presentados sugieren que existe una importante área de oportunidad en el Programa Escuelas al CIEN para favorecer la equidad y fortalecer los apoyos destinados a atender las necesidades de las escuelas preescolares, primarias y secundarias de modalidad comunitaria, así como telesecundarias y TBC. Asimismo, sobresale el hecho de que en EMS no se cuenta con un censo que permita identificar el nivel de carencias que enfrentan los planteles, razón por la cual se dificulta la realización de un diagnóstico de mayor precisión.

Finalmente, un elemento adicional a destacar es que se estima que los proyectos planeados por el Programa Escuelas al CIEN (2015-2018) se vean modificados a partir de las afectaciones de los sismos del mes de septiembre de 2017,²⁷ lo cual sería altamente esperable. De acuerdo con la información que el INIFED ha hecho pública en su portal, las escuelas afectadas que serán atendidas por el programa son 928 centros de trabajo de los estados de Chiapas, Ciudad de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Veracruz (de un total de 4 394 centros de trabajo de educación obligatoria con afectaciones graves, severas y moderadas).

En este sentido, convendría realizar un estudio a mayor profundidad sobre los efectos, directos e indirectos, de estos acontecimientos en la INFE, a fin de que la atención preferente se oriente hacia estas escuelas y planteles afectados, lo cual no deberá de eximir al programa de cumplir con sus metas previamente planeadas de 2015 a 2018, es decir, de la atención a las escuelas y planteles con mayores carencias.

²⁷ El Convenio de Coordinación y Colaboración para la Potenciación de Recursos del FAM (Escuelas al CIEN) establece que, dentro de los últimos 90 días naturales de cada ejercicio fiscal, a solicitud y propuesta de la Entidad Federativa, el INIFED puede modificar o suplementar la lista de los proyectos de INFE.

■ Conclusiones

A partir de su informe institucional del año 2009 (INEE, 2010a), el INEE ha incorporado la perspectiva del derecho a la educación como referente esencial de sus evaluaciones. El derecho a la educación se reconoce tanto en el marco jurídico internacional como en el nacional.

A escala nacional, a partir de las reformas de 2011, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene un fuerte sustento en los derechos humanos. El artículo 3° refleja esta perspectiva cuando establece el derecho de los mexicanos a recibir una educación de calidad para el máximo logro de aprendizaje mediante “los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y directivos”.

Sobre la dotación de recursos a las escuelas, la Ley General de la Infraestructura Física Educativa (LGIFE, 2008) señala en su artículo 7° que la infraestructura escolar debe cumplir con condiciones básicas de calidad, seguridad, equidad, sustentabilidad y oportunidad. Además, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA, 2014), indica que las autoridades federales, municipales y de la Ciudad de México deben garantizar la disposición de infraestructura adecuada para el aprendizaje (artículo 57, fracción IV).

Además de la normatividad primaria, existen otros documentos que permiten garantizar que las escuelas cuenten con los recursos necesarios y suficientes para su operación y funcionamiento. En relación con la INFE, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (SHCP, 2013b) señala que “la creación de verdaderos ambientes de aprendizaje, aptos para desplegar procesos continuos de innovación educativa, requiere de espacios educativos dignos y con acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación” (apartado III.1, p. 61). Además, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (SEP, 2013f) complementa que una educación de calidad “reclama espacios dignos, equipamiento, materiales didácticos, planes y programas de estudio y medios que hagan posible la construcción de ambientes escolares que favorecen el aprendizaje” (p. 7). Asimismo, en el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria se añade lo siguiente:

las escuelas deben hacer todo lo posible por disponer de instalaciones y equipamientos dignos y adecuados que favorezcan la salud y la seguridad de la comunidad escolar, así como el aprendizaje activo y colaborativo de estudiantes y docentes para la realización de actividades científicas, artísticas y motrices (SEP, 2017d, p. 61).

En síntesis, con el fin de garantizar el derecho a una educación de calidad, establecido en el artículo 3° constitucional, el Estado tiene el mandato de dotar de recursos necesarios a todas las escuelas públicas de educación obligatoria para que funcionen de manera adecuada. Al ser un derecho humano establecido en la Constitución, su aplicación es universal, sin discriminación de grupos sociales o individuos.

Si bien se reconoce que el Estado ha desplegado un esfuerzo importante orientado a ampliar la cobertura de los servicios educativos, la información presentada en este capítulo muestra que todavía existen retos importantes en la dotación de recursos a las escuelas a fin de que

dispongan de las condiciones mínimas indispensables para una adecuada operación y funcionamiento. Además, la evidencia empírica denota que la manera en que se han distribuido los recursos escolares no ha sido equitativa. Aquellos tipos de escuela que dan servicio a alumnos de contextos desfavorecidos son a los que suele dotárseles con menos insumos materiales o de menor calidad.

Las escuelas comunitarias e indígenas en EB, y los TBC en EMS, presentan las carencias más acentuadas de espacios educativos y mantenimiento, de equipamiento de computadoras e internet para uso de estudiantes, de mobiliario escolar y materiales curriculares para estudiantes y docentes. A su vez, estos tipos de servicio educativo suelen atender a los educandos provenientes de contextos socioeconómicos con mayores problemas.

En relación con el derecho a la educación, los estados tienen tres grandes obligaciones: *hacerlo efectivo*, poniendo los medios para que niñas, niños y jóvenes, como titulares de ese derecho, lo disfruten; *respetarlo*, evitando leyes que legitimen algún tipo de discriminación, y *protegerlo*, mediante el combate a cualquier tipo de barrera que se imponga a niñas, niños y jóvenes.

Existen varios riesgos que pueden derivar en no revertir la desigual oferta educativa en educación obligatoria. En primer lugar, el Estado incumple una de sus obligaciones primordiales al no ofrecer los medios necesarios para que niñas, niños y adolescentes puedan hacer efectivo su derecho a recibir una educación de calidad. Otro peligro es perpetuar el desarrollo desigual de grupos sociales: para alumnos que provienen de sectores desfavorecidos, la escuela suele ser el medio principal —acaso el único— que les provee de las herramientas necesarias para que se formen como los ciudadanos que el país requiere. Si la escuela no se los ofrece, difícilmente lo conseguirán en el transcurso de su vida.

Al realizar el análisis de la política de infraestructura educativa se identificó que, desde su diseño, las intervenciones han privilegiado fortalecer la calidad de los espacios ya existentes, mediante apoyos directos o indirectos para la construcción, rehabilitación y equipamiento de las escuelas de educación obligatoria. Asimismo, se advirtió un incremento sustancial en los recursos invertidos para su desarrollo, aspecto de vital relevancia para el inicio y continuidad de los proyectos.

Sin embargo, aunque la acción pública en la materia parece mostrar un mayor grado de pertinencia, los fondos, estrategias y programas que integran la actual política de INFE presentan una escasa articulación y complementariedad, que permita potenciar los efectos de los proyectos emprendidos para subsanar las necesidades físicas de los espacios educativos en el país.

En este sentido, será importante analizar los espacios de complementariedad y traslape entre los distintos programas, estrategias y fondos destinados a la infraestructura educativa, con el objeto de contar con una propuesta de política articulada e integral que permita dirigir con mayor precisión las acciones y potenciar sus efectos, especialmente hacia las poblaciones con mayores desventajas, cuyos planteles educativos presentan las mayores carencias.²⁸

²⁸ De acuerdo con información proporcionada por la SEP, el Programa de la Reforma Educativa ha previsto la revisión y conciliación de las escuelas a atender por parte de las AEL. Asimismo, el Programa Escuelas al CIEEN realizó, en su momento, conciliaciones de las escuelas beneficiarias con el Programa Escuelas Dignas; sin embargo, se sabe que existe la posibilidad de complementar los recursos de varios programas en los casos en que la inversión requerida por la escuela en cuestión sea superior a la que se dispone. En este sentido, será importante analizar, mediante evaluaciones de implementación y resultados, los proyectos y actividades en los que se podrían estar duplicando los esfuerzos realizados con fondos o programas municipales, estatales o federales.

A estos hallazgos se suman las áreas de oportunidad detectadas por las auditorías y evaluaciones en la materia. En este tema, sin duda uno de los retos más importantes es la generación y uso de herramientas de diseño y gestión de intervenciones que permitan brindar mayor transparencia en la operación, disminuir la opacidad en el ejercicio de los recursos públicos y mejorar procedimientos de implementación. Los sistemas de información actualizados, los procedimientos de monitoreo y seguimiento, el control interno, así como los mecanismos de coordinación entre dependencias de los niveles federal y estatal, son algunos de los factores que merecen especial atención por su potencial impacto positivo sobre fases diversas de la política bajo análisis.

Resulta indispensable generar datos expeditos y de calidad mediante el diseño de sistemas de información actualizados en los tres niveles de gobierno. Un punto de partida lo constituiría la realización periódica de un censo de escuelas, a fin de contar con mejor información para la toma de decisiones en la materia.

En cuanto al Programa Escuelas al CIEN, una de las estrategias principales de la actual administración federal, se encontró que recupera algunos de los hallazgos y aprendizajes derivados de las evaluaciones y auditorías realizadas al FAM, al menos en su diseño. La construcción de un índice de atención prioritaria como método de selección de la población objetivo, el diseño de componentes de infraestructura en orden de atención secuencial, así como la implementación de mecanismos de contraloría social y medidas de transparencia y rendición de cuentas, son algunas de sus características, la cuales muestran rasgos positivos.

En contraste, cabe señalar que la orientación centralista que caracteriza al Programa Escuelas al CIEN pareciera contradecir las diversas acciones que en materia de fortalecimiento de la autonomía de gestión promueve la Reforma Educativa. Se trataría, pues, de una autonomía ciertamente acotada en el marco de este programa que, además, delega a los padres de familia responsabilidades que debieran estar en manos del Estado, como el mantenimiento y conservación de las obras, lo cual pone en riesgo, en el mediano plazo, la calidad de los proyectos de infraestructura educativa realizados con recursos de este programa.

Por otro lado, sus primeros resultados permiten identificar deficiencias importantes en términos de equidad, pues reflejan la imagen de la política delineada en el diagnóstico de la situación de la infraestructura en las escuelas del país.

Los problemas que prevalecen en estos avances iniciales en la atención de las escuelas son, entre otros: 1) mayor proporción de apoyos en escuelas preescolares y primarias generales respecto a la proporción de atención en escuelas comunitarias; 2) concentración de apoyos en escuelas ubicadas en localidades con mayor número de habitantes, con grados de marginación bajo y muy bajo, y con población indígena dispersa; 3) atención a una cantidad mayor de escuelas con menos carencias en su infraestructura, y 4) atención a escuelas de EB y EMS que no necesariamente responden a un diagnóstico.

Por otro lado, si bien la estrategia financiera de potenciación de recursos del FAM que el gobierno federal adoptó en 2015, en el marco del Programa Escuelas al CIEN, resuelve parcialmente el problema en el corto plazo al otorgar liquidez para realizar mayores inversiones en INFE, resulta insuficiente para atender de manera integral el rezago existente y el mantenimiento regular de todos los inmuebles de educación obligatoria.

De hecho, la estrategia presenta retos importantes para los próximos años, puesto que comprometer los recursos del fondo en cuestión con la emisión de certificados en la Bolsa Mexicana de Valores implica grandes riesgos para las finanzas estatales y, en consecuencia, para la continuidad en la tarea de asegurar la calidad de la infraestructura a corto, mediano y largo plazos.

Considerando los efectos esperados sobre el desarrollo futuro de la infraestructura, es conveniente sugerir una revisión de la LCF, con el fin de dividir el FAM, que se encuentra dentro del ramo 33, y que actualmente atiende los rubros de Asistencia Social e Infraestructura Educativa, dos fondos con diferentes fines y reglas específicas. El objetivo de esta propuesta es otorgar mayor transparencia a la inversión en INFE que se realiza mediante el gasto federalizado, además de contar con un punto de partida para adecuar sus lineamientos y alcanzar un gasto más eficiente y de mayor impacto social.

Asimismo, se considera pertinente revisar el monto anual del FAM para que la inversión en INFE no decrezca en los próximos años debido al esquema de potenciación de recursos del fondo, realizado en 2015, y se fortalezca el gasto en infraestructura física del nivel medio superior.

Es oportuno tomar en cuenta la necesidad de una participación más equitativa entre los tres órdenes de gobierno, dado que en la actualidad prácticamente todo el peso recae sobre los recursos federalizados. La política pública que impulse el gobierno federal para el desarrollo y mantenimiento de la INFE debe incentivar la inversión tanto de las entidades federativas como de los municipios. En este sentido, se ha observado que para ciertos programas del Presupuesto de Egresos de la Federación se establece la concurrencia de recursos estatales y municipales mediante el esquema de *pari passu*, el cual consiste en no liberar recursos federales hasta que los gobiernos locales realicen las aportaciones correspondientes. El esquema ha sido exitoso en incrementar las inversiones en otros sectores específicos (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y Comisión Nacional del Agua, entre otros), razón por la cual valdría la pena explorar su aplicación en la política de infraestructura educativa del país.

En este sentido, sería importante que, a partir de 2019, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, la estructura programática del ramo 11, Educación Pública, incluya programas públicos para inversión, equipamiento y, además, mantenimiento de la INFE —la gran omisión en la política de infraestructura educativa—, y que en su diseño concurren recursos estatales y municipales. No obstante, los estados y municipios con mayor rezago en infraestructura educativa, así como los calificados como zonas de atención prioritaria —es decir, con altos índices de pobreza y marginación— deberían contar con programas específicos en el ramo 11, sin necesidad de concurrencia, para atender el rezago.

Nota técnica

Centros de trabajo del Programa Escuelas al CIEN

La presente nota tiene como objetivo describir el procedimiento de integración de las fuentes de información de contexto con las claves de centros de trabajo (CCT) del Programa Escuelas al CIEN. Las variables de contexto son: nivel educativo, modalidad, ámbito, tamaño de localidad, grado de marginación, condición étnica e índice de carencias. Adicionalmente, se detallan algunos problemas encontrados en las bases de datos del programa.

Para la construcción del apartado “avances del Programa Escuelas al CIEN” se hace uso de seis fuentes de información: 1) bases de datos del programa escuelas al CIEN que publica el INIFED en su página de internet <http://www.inifed.gob.mx/> (octubre 2017); 2) base de datos de escuelas planeadas en el programa escuelas al CIEN (última actualización enero, 2018)¹; 3) el Marco General del Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones del INEE 2015-2016; 4) el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013 del INEGI-SEP; 5) Marco Geoestadístico Nacional del INEGI, 2017; y 6) Resultados principales a nivel localidad del Censo de Población y Vivienda, 2010.

Con respecto a las bases de datos del programa escuelas al CIEN, éstas recuperan información de escuelas y planteles de EB, EMS y educación superior intervenidas. La información está conformada por dos bases de datos, la primera base de datos consta de 33 841 registros de centros de trabajo que serían atendidas del 1 de diciembre de 2015 al 1 de diciembre de 2018 (base de datos “planeados”), mientras la segunda base de datos “avances” reporta 17 822 centros de trabajo intervenidos al mes de octubre de 2017. Ambas bases de datos incorporan variables como: la clave del centro de trabajo, tipo educativo, nivel educativo, nombre de la entidad, municipio y localidad, entre otras.

De la base de datos “planeados” se identifican 1192 registros duplicados y un centro educativo sin información alguna, mientras en la segunda “avances” se detectan 256 registros. Para el apartado se consideró trabajar únicamente con inmuebles.² En este sentido, el universo final de las bases de datos del Programa Escuelas al CIEN quedó según se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1

Registros de escuelas beneficiarias del Programa Escuelas al CIEN

Registros	Planeados	Avances
Centros de trabajo	33 841	17 822
Inmuebles	32 648	17 566

¹ Ambas bases de datos se obtuvieron conforme al oficio CT/0098/2018, enviado el 14 de febrero de 2018 por el INIFED, en el marco del convenio de colaboración entre el INIFED y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

² Conjunto de edificaciones o espacios destinados al servicio educativo, ubicados en un mismo predio, donde pueden operar uno o más centros de trabajo (INEGI, 2014)

Es importante tomar en cuenta, que de la base de datos “avances” (17566), 17540 registros corresponden a la base de datos “planeados”, es decir, hay 26 registros de escuelas y planteles intervenidos que no fueron considerados en la base de datos “planeados”. En este trabajo se asume que son escuelas y planteles modificados o sustituidos: 1) con CCT incorrectos, 2) que habían sido beneficiados de otro programa público tanto a nivel federal o estatal; 3) que no cuentan con certeza jurídica de ser inmueble público federal; y 4) que no se encuentran funcionando (INIFED, 2016b).

En este sentido, para evaluar si la incorporación de los 26 registros afectaba la comparabilidad de lo planeado y avances del Programa Escuelas al CIEN, en primer lugar, se procedió a calcular la información con el universo total y después se eliminaron los 26 registros. La diferencia que resultó de estos cálculos es únicamente atribuible a nivel absoluto, sin embargo, no hay cambios significativos en la estructura porcentual de las variables de contexto (nivel educativo, modalidad, ámbito, tamaño de localidad, grado de marginación, condición étnica e índice de carencias). Para el apartado “avances en la implementación del Programa Escuelas al CIEN” los porcentajes y absolutos se refieren al universo total presentado en cuadro 1.

Empate de datos para CCT de EB del programa escuelas al CIEN

La estrategia para integrar la información de contexto con los centros de trabajo del Programa Escuelas al CIEN fue partir de dos variables llaves, la clave del centro de trabajo (CCT) y las claves de la entidad, municipio y localidad del CCT (ENTMUNLOC). Para tal efecto, se construyó una base de datos de CCT únicas denominada “base master” (32 648 registros) que integra los centros de trabajo del Programa Escuelas al CIEN de las bases de datos “planeados” y “avances” sin duplicados. Una vez que se tuvo la base master se procedió a empatar la información.

Nivel educativo

Para identificar el nivel educativo de las escuelas de EB beneficiarias del Programa Escuelas al CIEN se utilizaron dos fuentes de información: 1) el Marco General del Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones del INEE 2015-2016 a partir de la CCT; y 2) la plataforma del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) <https://www.siged.sep.gob.mx>.

Modalidad

Se utilizó el Marco General del Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones del INEE 2015-2016 y para aquellos registros sin modalidad fue a partir de la CCT. Los campos 4 y 5 (dos dígitos) de la CCT identifican los diferentes tipos, niveles y servicios de las escuelas (SEP, s. f.).³

³ La clave del centro de trabajo identifica la clave de la entidad (campo de dos caracteres, 00), clasificador (0), identificador de la modalidad (00), número progresivo (0000) y elemento verificador (0).

Ámbito

La información proviene del Marco General del Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones del INEE 2015-2016 y el Censo de Población y Vivienda, 2010. La variable identifica a las localidades según dos agrupaciones (año de referencia, 2010).

- Localidades rurales, aquellas con una población inferior a los 2 500 habitantes; y
- Localidades urbanas son aquellas con una población superior a los 2 500 habitantes.

Tamaño de localidad

Con base en la información del Marco General del Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones del INEE 2015-2016 y el Censo de Población y Vivienda, 2010. La variable "población" identifica el total de la población en la localidad. Se definieron seis agrupaciones:

- Localidades con una población menor a 100 habitantes;
- Localidades con una población de 100 a 249 habitantes;
- Localidades con una población de 250 a 500 habitantes;
- Localidades con una población de 501 a 2499 habitantes;
- Localidades con una población de 2 500 a 14 999 habitantes; y
- Más de 15 000 habitantes.

Grado de marginación

A partir del Marco General del Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones del INEE 2015-2016 y la base de datos de CONAPO (<https://datos.gob.mx>). Se consideran 5 niveles de marginación a nivel municipal:

- Muy alto
- Alto
- Medio
- Bajo
- Muy Bajo

Condición étnica

Se utilizó el Marco General del Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones del INEE 2015-2016 y la base de datos que publica la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (CDI). La información clasifica a las localidades en 2010:

- Población indígena dispersa
- Población con presencia indígena
- Población indígena
- Sin población indígena
- No especificado

Índice de carencias

Para la estimación del nivel de carencias de las escuelas, se construyó un índice de carencias (ICE) a partir del CEMABE, en donde se tomó en cuenta la intensidad de las carencias de las escuelas (14 variables), agrupadas en las siguientes dimensiones:

- 1) Seguridad estructural;
- 2) Servicios sanitarios e hidráulicos;
- 3) Cómputo;
- 4) Oficinas administrativas;
- 5) Servicios para personas con discapacidad;
- 6) Espacios de usos múltiples.

4

DOCENTES Y DIRECTIVOS ESCOLARES: EVALUACIÓN PARA LA PROFESIONALIZACIÓN

La profesionalización de los docentes, de acuerdo con varios autores (Tenti Fanfani, 2003; Feldfeber, 2007; Weldon e Ingvarson, 2016), es un elemento sustantivo en la mejora de los sistemas educativos. Los investigadores no sólo destacan la importancia de atraer y conservar a los mejores maestros, sino también de proporcionar formación continua en el servicio, a fin de elevar la calidad de la educación. Con tal fin, diversos países —Estados Unidos, Australia, Chile, Perú, Colombia y recientemente México— han establecido estándares que describen los conocimientos, habilidades y responsabilidades profesionales que conforman una buena práctica docente, los cuales ofrecen un marco organizado de las competencias en las cuales es relevante que un educador mejore a lo largo de su carrera (Vaillant, 2008; Leyva, Conzuelo y Navarro, 2015). Además, han demostrado ser útiles para la formación inicial y continua, y para la evaluación de desempeño de los docentes.

La profesionalización, en un sentido amplio, se considera un proceso continuo, orientado al ejercicio útil y responsable de una profesión (Darling-Hammond y Bensford, 2005). La profesionalización docente, entendida como desarrollo profesional docente, comprende la formación inicial, la formación en servicio y la carrera docente (Ferrerres e Imbernón, 1999), para lo cual es importante una oferta de trayectorias de desarrollo profesional que articule las acciones de evaluación y de formación continua. En México, en el año 2013 se estableció el Servicio Profesional Docente (SPD), normado por la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), el cual está pensado como un conjunto sistémico de acciones encaminadas a garantizar la calidad del personal docente y directivo, desde el momento que ingresa al servicio público educativo y en los siguientes pasos de su trayectoria profesional; entre otras, prevé acciones tales como la promoción a puestos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica, o bien, permanencia, promoción en la función y reconocimiento.

Para implementar el SPD y otorgar autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), se modificó el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y se emitieron tres leyes secundarias: Ley General de Educación (LGE), Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y Ley del Instituto Nacional para la Evaluación

de la Educación (LINEE). Éstas le confieren nuevas atribuciones al Instituto, como la de regular los procesos de evaluación del SPD (art. 7, LGSPD) para garantizar la calidad de los referentes e instrumentos de las evaluaciones, así como la emisión y el uso de los resultados. La autonomía concede al INEE una gran responsabilidad dentro del sistema educativo y la vida pública del país, ya que funge como contrapeso de las autoridades educativas y sirve a la sociedad mediante su juicio independiente y crítico.

El papel del INEE fue concebido para consolidar mejoras a partir del uso de los resultados de la evaluación del Sistema Educativo Nacional (SEN), tanto en su conjunto, como en cada uno de sus componentes, procesos y resultados. El propósito es lograr un impacto favorable en los aprendizajes de los estudiantes, proponiendo mejoras a la oferta educativa, al buen funcionamiento de las escuelas y a la calidad de la docencia con base en el uso de los resultados de las evaluaciones. En el caso específico del SPD, el papel del Instituto consiste en garantizar la validez de los procesos de evaluación en los concursos de ingreso y promoción, así como en la Evaluación del Desempeño de los docentes y del personal con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en servicio.

En términos de la profesionalización docente, se pretende promover el desarrollo profesional mediante dos procesos sustantivos: la evaluación y la formación continua. La primera se considera un medio para garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades de los docentes y del personal con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica. En la vertiente individual, se encuentran las evaluaciones de alto impacto como base para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio. En la colectiva, se consideran procesos de evaluación interna en las escuelas con fines totalmente formativos.

Los procesos de validación formal se llevan a cabo, por parte del INEE, en relación con las evaluaciones de alto impacto asociadas al SPD. En cuanto al eje de formación para la mejora profesional, del cual es responsable la Secretaría de Educación Pública (SEP), la vertiente individual está vinculada con los resultados de la evaluación de alto impacto del SPD, en tanto que la colectiva se asocia con el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE). Éste responde a la intención de fortalecer a las escuelas para llevar a cabo procesos de evaluación interna con fines formativos, cuyos resultados —en conjunto con los obtenidos en las evaluaciones externas— orienten acciones colectivas de formación en el servicio y la integración de comunidades de práctica que promuevan una mayor autonomía de gestión, lo cual es congruente con uno de los ejes del Modelo Educativo.

Para cumplir con el papel de regulador de las evaluaciones del SPD, en el INEE se retoma el concepto de validez, definido como el grado en que la evidencia y la teoría respaldan las interpretaciones de los puntajes de un instrumento para los usos propuestos (AERA, APA y NCME, 2014). Por ello se han desarrollado criterios técnicos (INEE, 2017d) y protocolos de validación vinculados con ellos, que implican la recopilación de evidencias de los procesos de diseño, desarrollo, aplicación, integración y uso de los resultados de las evaluaciones del SPD, a fin de proporcionar una sólida base científica que favorezca una interpretación adecuada de las puntuaciones obtenidas como resultado de los instrumentos de evaluación. El propósito principal es dar fundamento a los juicios de valor y las decisiones que se toman a partir de los resultados de las evaluaciones.

Desde esta perspectiva, el conocimiento que se genera a partir de las evaluaciones se puede utilizar para conocer las competencias y el desempeño de los docentes y directivos que integran el SEN, con lo cual se obtiene una fuente de información importante para la mejora de los procesos de docencia, gestión, supervisión y asesoría técnica pedagógica.

El propósito del presente capítulo es informar sobre algunas características y competencias de los docentes y directivos escolares, con base en los resultados de las evaluaciones que se han llevado a cabo dentro del marco del SPD. También se utiliza información de los resultados de las evaluaciones de los programas de tutoría y de la formación inicial y continua que las autoridades educativas ofrecen a los docentes y directivos escolares, así como estudios realizados en el INEE sobre la percepción de los docentes respecto de los procesos de evaluación y los programas de formación continua que han recibido en el marco del SPD. Se concluye con un análisis de lo realizado en términos de la profesionalización docente a cuatro años de la implementación del SPD, incluyendo las acciones de emisión y seguimiento de directrices en torno a los procesos de la formación inicial y continua, así como de los procesos de instrumentación de la tutoría y de los apoyos previstos en la LGSPD.

El capítulo tiene tres apartados. En el primero se describen algunas características de los docentes y directivos a partir de las estadísticas generadas por el INEE y de los resultados de las evaluaciones realizadas dentro del marco del SPD; también refiere información obtenida mediante encuestas realizadas a docentes y directivos que han participado en los procesos de evaluación. En el segundo apartado se detalla la información relativa a la formación inicial y continua, así como a los programas de tutoría, obtenida mediante la evaluación de programas y encuestas de opinión aplicadas a los beneficiarios. En el tercer apartado se presentan algunas conclusiones en términos de logros y de aspectos que requieren mejora, a cuatro años de evaluaciones de docentes y directivos en el marco de profesionalización de la docencia en nuestro país.

4.1 La evaluación en el marco del SPD

Los referentes: perfiles, parámetros e indicadores

Los perfiles, parámetros e indicadores, de acuerdo con la ley, constituyen el "marco general de una educación de calidad" (art. 14, LGSPD) porque sirven como referentes de una buena práctica profesional. Su definición como *referentes* para valorar el desempeño es un punto de partida en el que coinciden varios autores (Feldman y Iaies, 2010; Gysling y Meckes, 2011; Ingvarson, 2013; Vaillant, 2004), así como diversas experiencias internacionales de evaluación, en las que se han utilizado como estándares de desempeño docente, agrupados en dominios o dimensiones que aluden al conocimiento, la práctica y el compromiso profesional. Su utilidad principal estriba en que brindan a los docentes coordenadas útiles para regular su carrera profesional y orientan a las autoridades en la creación de oportunidades de formación inicial y en el servicio. También son valiosos en la creación de políticas dirigidas al logro de los estándares y brindan con ello un impulso significativo en favor de la calidad educativa.

El INEE, de acuerdo con sus atribuciones, estableció en los Lineamientos para llevar a cabo la Evaluación del Desempeño (DOF, 2015) que los perfiles propuestos por la SEP debían validarse mediante comités académicos conformados por especialistas en las disciplinas y funciones a las que se refieran, aludiendo con ello a docentes, directivos, supervisores y asesores técnico pedagógicos, con la intención de que los parámetros e indicadores realmente se vinculen con el ejercicio de las funciones que desarrollan.

En apego a los lineamientos, se llevaron a cabo los procesos de validación de los parámetros e indicadores propuestos para cada perfil. Un primer aspecto analizado por el INEE fue que los perfiles de docentes desarrollados por la SEP para el ingreso son diferentes de los que se utilizan para evaluar el desempeño; algo similar sucede con los perfiles de promoción a otras funciones y los que se utilizan para evaluar su desempeño. Conviene revisar si, como ha sucedido en otros países que cuentan con modelos de evaluación basados en estándares de desempeño, se puede evolucionar hacia un perfil con niveles que van desde un desempeño novel hasta uno experto, con diferentes trayectorias profesionales.

Los perfiles también están diferenciados para cada nivel y tipo de servicio educativo, lo cual parece en principio razonable. No obstante, en los cuatro años transcurridos desde la entrada en vigor del SPD ha habido un incremento significativo en el número de perfiles, lo cual tiene su origen en el interés de la autoridad educativa por contar con un perfil para cada figura contratada en el SEN, independientemente de que, en lo general, cumplen las mismas funciones, con sólo algunas particularidades propias del nivel o tipo de servicio.

El ingreso al SPD

La incorporación al SPD por medio de concursos de oposición ha permitido que el ingreso de los aspirantes, en concordancia con la LGSPD, se determine a partir de la evaluación de conocimientos, habilidades y responsabilidades de la función docente, de acuerdo con los Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI) publicados en la página de la SEP. La ley también establece que los aspirantes deben presentar una evaluación diagnóstica y, en función de las necesidades detectadas, recibir los apoyos y programas pertinentes para fortalecer sus competencias profesionales. Durante los dos años que siguen al concurso de oposición, el docente de nuevo ingreso debe contar con el acompañamiento de un tutor designado por las autoridades educativas o los organismos descentralizados, según corresponda (art. 22, LGSPD). Al término de su segundo año, presentarán la Evaluación del Desempeño, a fin de valorar si cumplen con las exigencias de su función y determinar si ingresan o no al servicio.

Los procesos de evaluación para el ingreso consignados en la ley se han llevado a cabo de acuerdo con los lineamientos establecidos por el INEE desde el ciclo escolar 2014-2015. La información generada a partir de ellos constituye una fuente valiosa que nos permite conocer las características y competencias generales de quienes ingresan al SPD. Esto representa un avance muy importante en materia de política educativa, pues además de garantizar que ingresen docentes con las competencias profesionales necesarias para tan importante función, permite detectar las brechas entre sus resultados y los estándares establecidos en los perfiles, insumo importante para orientar los programas de tutoría y formación continua de docentes de nuevo ingreso.

Aspectos de la formación inicial de los docentes

Como antecedente, se presentan a continuación algunos datos relativos a la formación inicial de los docentes de educación básica (EB), quienes en su mayoría egresan de las Escuelas Normales.¹ En el ciclo escolar 2014-2015, de un total de 485 escuelas normales, 275 eran públicas y 210 privadas (INEE, 2016e). Respecto a la matrícula, en la gráfica 4.1 podemos observar que las escuelas normales han presentado una disminución de alumnos de 22.3%, según los cálculos realizados con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911, a partir del ciclo escolar 2014-2015 —cuando inició la evaluación para el ingreso al SPD— y hasta el ciclo escolar 2016-2017.

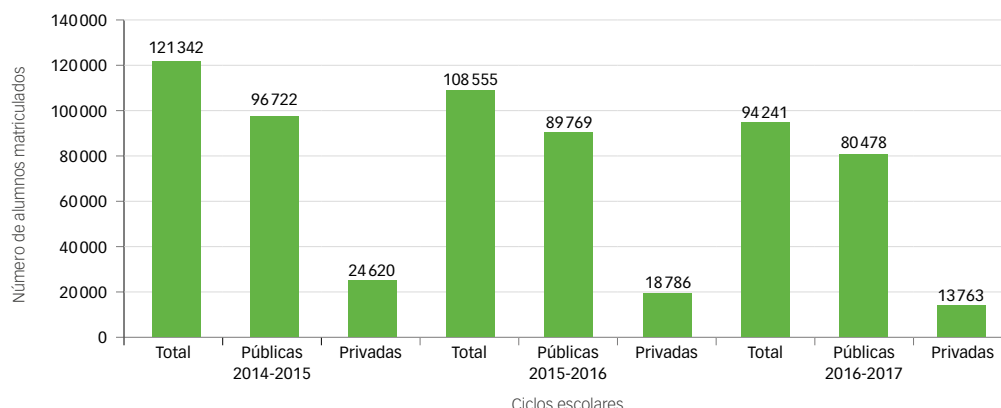
En la tabla 4.1-A se presenta la información desglosada por entidad federativa. Se puede observar que la tendencia es diferente en cada una; es más evidente su disminución en Oaxaca (53%), Tamaulipas (52%) y Tabasco (51%), mientras que la matrícula es más estable, durante el periodo señalado, en Yucatán (0%), Jalisco (1%) y Zacatecas (1%).²

¹ Instituciones de educación superior que ofrecen formación para la docencia en EB a partir de un currículo nacional.

² INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2014-2015, 2015-2016 y 2016-2017), DGPPYEE-SEP.

Gráfica 4.1

Alumnos matriculados de educación normal por tipo de sostenimiento. Ciclos escolares: 2014-2015, 2015-2016 y 2016-2017



Fuente: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2014-2015, 2015-2016 y 2016-2017), DGPPYEE-SEP.

Es importante detectar y revertir las causas que están originando esta disminución de la matrícula, ya que para el funcionamiento del SEN es necesario contar con suficientes aspirantes para reemplazar a los docentes de EB que a mediano plazo dejarán de laborar. Ya en el Informe 2015 del INEE (2015b) se señaló que debe considerarse la posibilidad de que la evaluación de desempeño haya propiciado que un número importante de docentes optara por la jubilación. Al respecto, las cifras de pensionados potenciales a cinco y diez años son significativas: en 2018, 61 376 docentes de EB cumplirán los requisitos para pensionarse; de ellos, aproximadamente la mitad son de primaria y 41% de secundaria. En 2023 la cifra se elevará a 160 166 docentes.³ Será preciso hacer estudios minuciosos que confronten la demanda de docentes contra la oferta de algunas asignaturas o tipos de servicio específicos en los que se inscriben pocos alumnos, como en educación especial con énfasis en discapacidad visual o motriz, preescolar y primaria intercultural, y en la normal superior, particularmente de especialidades como física y geografía (gráfica 4.1-A). También habrá que garantizar la disponibilidad de docentes capacitados para atender a alumnos de grupos en condiciones de vulnerabilidad.

Lo que sabemos de los docentes que ingresan al SPD

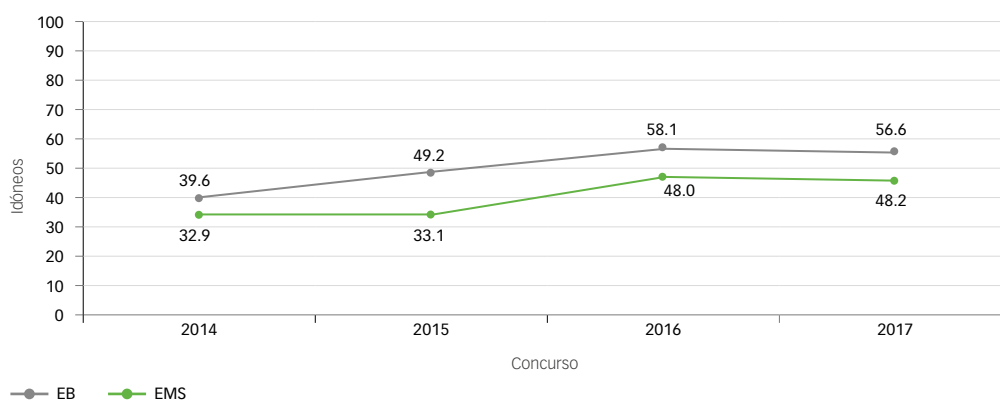
En los concursos de oposición para el ingreso al SPD realizados entre 2014 y 2017 participaron un total de 649 256 sustentantes, de los cuales 530 441 son de EB y 118 815 de educación media

³ Proyección realizada por la Dirección General de Integración y Análisis de la Información (DGIAI), del INEE a partir de los datos del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) de 2013, respecto a la edad y antigüedad en el servicio de los docentes de EB.

superior (EMS).⁴ Como se puede observar en la gráfica 4.2, en EB el porcentaje de sustentantes con resultado "Idóneo" registró un aumento de 9.6 puntos porcentuales de 2014 a 2015; un crecimiento similar se registró de 2015 a 2016 (8.9 puntos porcentuales). En total en los cuatro años comprendidos entre 2014 y 2017, el porcentaje de sustentantes que obtuvo resultado "Idóneo", tuvo un aumento de 17 puntos porcentuales. En EMS, de forma similar, del 2014 al 2017 se detecta un aumento de 15.3 puntos porcentuales en el porcentaje de sustentantes que obtuvieron resultado "Idóneo". La proporción de docentes de EMS con resultado "Idóneo", en todos los ciclos, fue menor que la de los docentes de educación básica. Al respecto es importante señalar que, en los concursos de los cuatro años, no se han realizado cambios significativos en los instrumentos.

Gráfica 4.2

Porcentaje de sustentantes con resultado idóneo en los concursos para el ingreso al SPD, 2014-2017



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la Dirección General de Medición y Tratamiento de Datos del INEE (DGMTD). Los datos incluyen los procesos ordinarios y extraordinarios. Los datos de EMS para el año 2017 fueron tomados del 5° Informe de Gobierno.

Es importante destacar que la evaluación para ingreso es *críterial* y que el esquema de evaluación es *no compensatorio*⁵ (DOF, 2014), esto es, que lograr el nivel "Idóneo" supone superar un criterio previamente definido para obtener un resultado "Suficiente" en cada instrumento (al menos NII).⁶

⁴ En los procesos de ingreso para EB de los ciclos 2014-2015 y 2015-2016, de acuerdo con la LGSPD, se emitieron dos convocatorias: una dirigida a egresados de escuelas normales públicas y privadas, y otra para egresados de otras instituciones de educación superior (IES). Según datos del Informe 2015, en la convocatoria de escuelas normales del primer concurso, celebrado en 2014, participaron 72 870 sustentantes, mientras que en la de egresados de IES lo hicieron 57 642. Como también está dispuesto en la LGSPD, a partir de 2016 se emitió una sola convocatoria dirigida tanto a egresados de normales como de otras IES.

⁵ Un esquema de este tipo radica en que cada instrumento evalúa aspectos diferentes y complementarios para el ejercicio de la profesión, por ello se requiere que los aspirantes demuestren un desempeño "Suficiente" en todos y cada uno de ellos.

⁶ Los niveles de desempeño se definen en torno a puntos de corte determinados en la escala de puntuaciones del instrumento. Respecto a la nomenclatura de los niveles de desempeño en cada instrumento, NI es un resultado "Insuficiente", es decir, que el docente no superó el criterio del primer punto de corte, y significa que no tiene los conocimientos o habilidades mínimas indispensables evaluadas por el instrumento; NII significa que el resultado es "Suficiente", porque el docente superó el criterio demostrando tener los conocimientos o habilidades mínimas indispensables evaluadas en el instrumento; y NIII indica que el sustentante obtuvo una puntuación superior al segundo punto de corte y que su resultado es satisfactorio respecto a los conocimientos o habilidades evaluados.

Con el fin de integrar el resultado global, se establecieron grupos de desempeño a partir de las combinaciones posibles de resultados en todos los instrumentos. En el caso de EB, los docentes presentaron dos, por lo que se integraron tres grupos de desempeño: al grupo más alto se le denominó A y está conformado por docentes que obtuvieron NIII en los dos instrumentos; el grupo B se integró por quienes lograron NIII en uno y NII en otro; y el grupo C lo formaron docentes cuyo resultado fue NII en ambos casos. A los que obtuvieron NI en alguno de los instrumentos se les calificó como "No idóneo". En este tipo de esquemas, la evaluación se torna más exigente y se pueden conformar más grupos de desempeño en la medida que aumenta el número de instrumentos. Es el caso de los docentes de EB que presentaron evaluación complementaria —en lengua indígena, por ejemplo— y de los de EMS.

Comparando los resultados de los cuatro años de concursos para el ingreso, se observa un aumento anual de aspirantes con resultado "Idóneo" en todas las entidades, tanto en EB como en EMS. También hubo un incremento en la proporción de docentes que consiguieron mejores resultados; es decir, que lograron una puntuación que los coloca en los grupos de desempeño más altos. En la gráfica 4.3 se puede apreciar un aumento de ocho puntos porcentuales de docentes de EB en el grupo A, mientras que el porcentaje de docentes con resultado "No idóneo" disminuyó 17% entre 2014 y 2017. En el caso de la EMS, la tendencia es menos clara: sólo entre 2015 y 2016 hubo un incremento en la proporción de sustentantes en los grupos más altos (A y B). Cabe aclarar que el esquema de evaluación para el ingreso a EMS constó de cuatro instrumentos en los años 2014 y 2015, y a partir de 2016 se eliminó la prueba de escritura EXPRESE,⁷ lo cual también influyó en la disminución del número de docentes con resultado "No idóneo".

Las entidades que registraron el aumento más considerable en el porcentaje de docentes de EB con resultado "Idóneo" fueron Tlaxcala, Coahuila, Baja California y Guanajuato, con incrementos de 23.9, 23.3, 23.2 y 21.9%, respectivamente. En EMS, destacaron Tlaxcala, Colima, Baja California y Campeche, al incrementar en 31.6, 26.4, 26.2 y 25.8 puntos porcentuales (tabla 4.2-A).

El análisis de los resultados de los cuatro años ha permitido identificar los aspectos en los cuales los concursantes obtienen mejores resultados, así como los que les representan mayor dificultad.⁸ Esta información es relevante tanto para los programas de la formación inicial, como para determinar los apoyos que los sustentantes requieren durante su proceso de inducción a la docencia. Como se observa en el análisis de los resultados por instrumento (gráfica 4.4), en el caso de la EB los mejores de 2014 se obtuvieron en el Examen de Conocimientos y Habilidades para la Práctica Docente (ECHPD), mientras que más de la mitad de los sustentantes obtuvieron

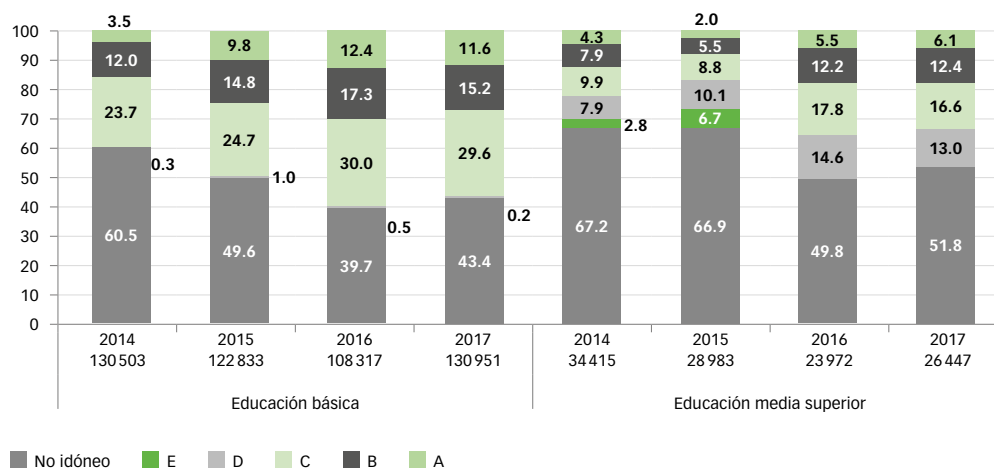
⁷ Se decidió eliminar este instrumento porque resultó uno de los instrumentos con mayor proporción de docentes con resultado "Insuficiente", lo que representó un obstáculo para obtener un resultado "Idóneo" en la evaluación para el ingreso.

⁸ La dificultad se consideró a partir del porcentaje de sustentantes que obtuvieron NI (nivel de desempeño "Insuficiente") en el examen. Si un examen tenía un porcentaje mayor de sustentantes en NI que otro, el primero se consideró de mayor dificultad.

un resultado NI ("Insuficiente") en el Examen de Habilidades Intelectuales y Responsabilidades Ético-Profesionales (EHIREP).

Gráfica 4.3

Porcentaje de sustentantes por grupo de desempeño en los concursos para el ingreso al SPD en educación básica y media superior 2014-2017

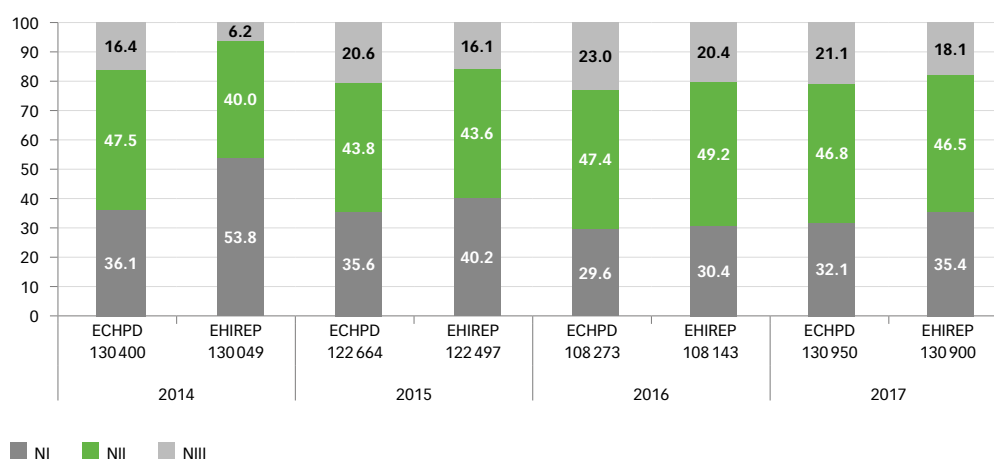


Nota: en las evaluaciones 2014 y 2015 de EMS se aplicaba el EXPRESE, por lo cual, existía el Nivel de Desempeño E (4 exámenes de 4 en NII).

Fuente: gráfica de elaboración propia a partir de información proporcionada por la DGMDT y las bases de datos del SPD publicadas en la página del INEE. Los datos corresponden a los procesos ordinarios. Los datos de EMS para 2017 fueron tomados de la página de la CNSPD.

Gráfica 4.4

Porcentaje de sustentantes por nivel de desempeño en cada instrumento en los concursos para el Ingreso al SPD en educación básica, 2014-2017



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la DGMDT y las bases de datos del SPD publicadas en la página del INEE. Los datos corresponden a los procesos ordinarios.

En 2015 se advierte una mejora también en este examen, reflejada en una disminución de resultados NI. En los dos últimos años en los que se ha llevado a cabo el concurso de oposición, las proporciones por nivel de desempeño son similares en los dos instrumentos nacionales. El ECHPD evalúa los aspectos agrupados en las dimensiones uno y dos de los perfiles de docentes, es decir, el conocimiento que tienen de sus alumnos, de los procesos de aprendizaje y de los contenidos del currículo correspondientes a cada nivel y, en el caso de los profesores de secundaria, de la disciplina que imparten. También evalúa aquellos contenidos de la dimensión dos referidos a las competencias para la planeación, la intervención didáctica y la evaluación del aprendizaje de los alumnos. En el caso de los docentes que presentaron algún examen complementario, en general también se obtuvieron mejores resultados respecto al resto de los instrumentos en todos los años, en especial a los aspirantes de educación preescolar y primaria indígena.

El examen que representó mayor dificultad para los profesores de EB —independientemente del nivel o asignatura y del tipo de servicio que imparten— fue el EHIREP, que evalúa el conocimiento del marco normativo, los fundamentos legales, los principios filosóficos y las finalidades de la educación pública mexicana, así como la capacidad de analizarlo críticamente para ponerlo en práctica.⁹ También pondera habilidades para establecer un clima escolar y de aula que favorezca la equidad, la inclusión, el respeto y la empatía, habilidades para la mejora profesional, y relaciones de colaboración con la comunidad escolar para la definición y el cumplimiento del proyecto de escuela.

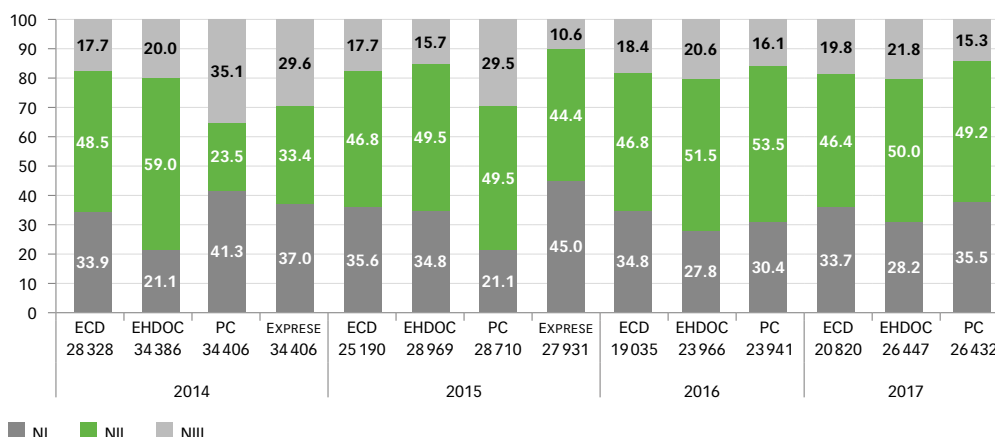
La evaluación para el ingreso de los profesores de EMS se conforma actualmente por tres instrumentos:¹⁰ el Examen de Conocimientos Disciplinarios (ECD), el Examen de Habilidades Docentes (EHD) y el Plan de Clase (PC). Como se puede observar en la gráfica 4.5, en la primera aplicación —de 2014— el PC tuvo la mayor proporción de resultados NI (41.3%), seguido del Examen de Expresión Escrita (EXPRESE) con 37%. En 2015, definitivamente el EXPRESE fue el examen con mayor proporción de resultados NI (45%), mientras que en el PC se obtuvo la menor proporción de ellos (21.1%). No existe una tendencia clara en relación con los otros instrumentos, como en el caso de los docentes de EB, ya que los resultados han oscilado de un año al otro; no obstante, en los exámenes disciplinares las proporciones por nivel de desempeño se mantienen estables con el paso de los años.

⁹ Las preguntas del EHIREP en EB se presentan como casos breves, descripciones de situaciones problemáticas, o situaciones que pueden ocurrir en el aula o en la escuela sobre la intervención docente. Pueden solicitar la identificación de formas de actuación, actividades o estrategias didácticas que se consideran "adecuadas" o "pertinentes" conforme a lo que establece la normatividad vigente o que están alineadas con el contenido de alguna ley. Otros ítems se centran en el cuestionamiento de características específicas de las leyes. En menor proporción se incluyen reactivos que exploran el conocimiento declarativo de los docentes sobre trabajo colaborativo, elementos de la ruta de mejora escolar o de características de diversos tipos de texto.

¹⁰ En los primeros dos ciclos escolares, la evaluación para el ingreso de docentes de EMS constaba de cuatro instrumentos: el examen de conocimientos disciplinares, el de habilidades docentes, un plan de clase y una prueba de producción escrita (EXPRESE). A partir de 2016 se decidió dejar de aplicar el instrumento de escritura. Los datos de 2017 incluyen los procesos extemporáneos.

Gráfica 4.5

Porcentaje de sustentantes por nivel de desempeño en cada instrumento en los concursos para el Ingreso al SPD en educación media superior, 2014-2017



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la DGMDT y las bases de datos del SPD publicadas en la página del INEE. Los datos corresponden a los procesos ordinarios. El ciclo 2017-2018 no incluye la aplicación extemporánea.

Los docentes de EB que presentaron evaluación complementaria, en especial quienes aspiran a una plaza en preescolar o primaria indígena, obtuvieron los resultados más bajos de los concursos, con proporciones menores de docentes con resultado "Idóneo". Ello condujo al INEE a realizar algunos análisis específicos, cuyos resultados se presentan a continuación.

El número de docentes que presentaron los exámenes nacionales y una evaluación complementaria (Ecomp) representó 5.5% de la población total de aspirantes en 2014; la cifra aumentó hasta llegar a 9.6% en 2017.

Los aspirantes a escuelas de educación indígena constituyen una población aún más pequeña. En 2014 sólo se presentaron al concurso 716 docentes para preescolar y 1483 para primaria indígena, lo cual representa 0.55 y 1.14%, respectivamente. La proporción disminuyó los siguientes dos años y se recuperó en el ciclo escolar 2017-2018, a niveles similares a los de 2014.

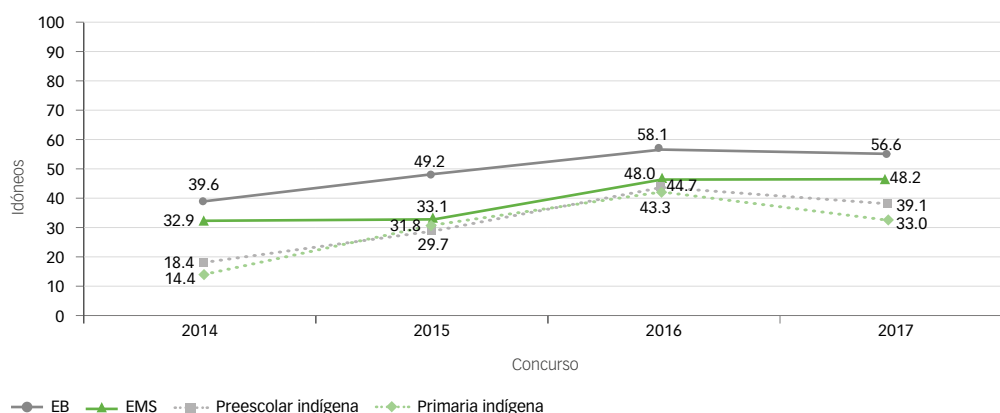
Esta situación representa un riesgo para el sistema educativo, que se ha planteado como meta contar con un número suficiente de docentes para educación indígena. De acuerdo con los datos del ciclo 2015-2016 (INEE, 2017j), de un total de 89 409 escuelas de preescolar, 11.0% es de educación indígena, y de 98 004 primarias, 10.4% corresponde a este tipo de servicio educativo. El INEE ha presentado información a las autoridades correspondientes relativa a que en educación indígena 14.9% de los preescolares y 15.4% de las primarias no cuentan con docentes hablantes de lengua indígena (HLI); además, 18.6% de los preescolares y 23.4% de las primarias tienen docentes que hablan una lengua distinta a la de sus alumnos (Mendoza, 2017), lo cual conlleva implicaciones importantes en la educación de los alumnos.

Aunado a que las y los aspirantes a preescolar y primaria indígenas son pocos, esta población obtuvo una proporción de docentes con resultado "Idóneo" menor que la no indígena. Uno de los factores que influyó en ello fue que el esquema de evaluación dirigido a esta población fue más exigente por la adición de instrumentos complementarios.¹¹ Sin embargo, el motivo principal de este resultado fue el ECHPD, ya que en éste una proporción mayor de docentes de preescolar y primaria indígena obtuvieron NI, en comparación con su resultado en el EHIREP y en la ECOMP (gráfica 4.4-A).¹²

En los resultados comparativos entre ciclos escolares se advierte que, en los procesos de ingreso subsecuentes a 2014 se incrementó el porcentaje de sustentantes de educación indígena que obtuvieron resultado "Idóneo" tanto en preescolar como en primaria (gráfica 4.6). No obstante, sigue siendo menor a la de docentes a nivel nacional en más de diez puntos porcentuales.

Gráfica 4.6

Docentes con resultado idóneo evaluados en los Concursos de Oposición para el Ingreso al SPD. Educación básica, educación media superior y educación indígena (realizados en 2014, 2015, 2016 y 2017)



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la DGMDT y las bases de datos del SPD publicadas en la página del INEE. Los datos de EMS para el año 2017 fueron tomados del 5° Informe de Gobierno. Los datos de preescolar y primaria indígena corresponden solamente a los procesos ordinarios.

Evaluación del desempeño al término de su segundo año

Entre los docentes que ingresaron al SPD en 2014 y presentaron la Evaluación del Desempeño al término de su segundo año, en 2016 (gráfica 4.7), 99.5% de los adscritos a EB y 99.2% de los

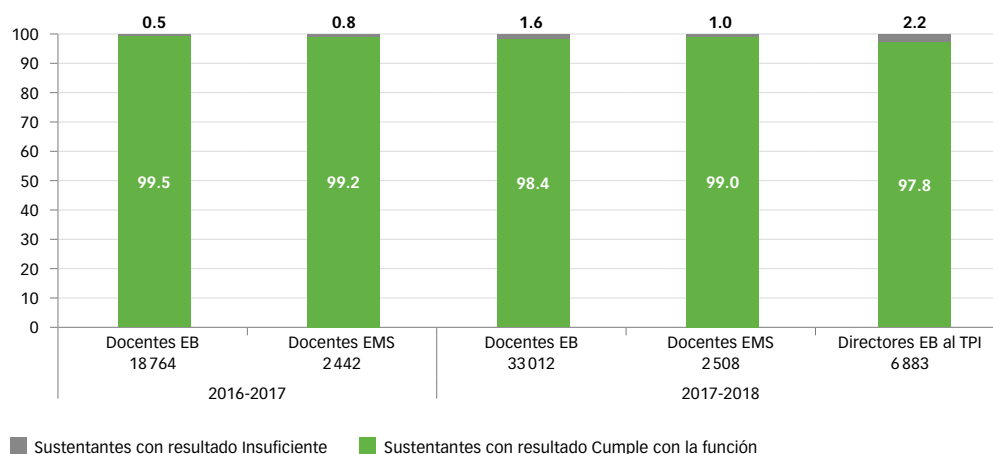
¹¹ La evaluación complementaria incluyó la evaluación de la lengua indígena; fue de respuesta construida y requirió de mucho tiempo para su aplicación. En los primeros dos ciclos, además, se introdujeron dos instrumentos con fines diagnósticos, los cuales a partir de 2016-2017 se eliminaron; sólo quedó el de evaluación de la lengua indígena en la variante que hablan los niños.

¹² Debido a que una proporción mayor de docentes de educación indígena obtuvo resultado NI en el EHIREP, en comparación con los demás docentes, se realizó un análisis del funcionamiento diferencial de ítem, considerando a la población de sustentantes de educación indígena (grupo focal) y contrastando con los de educación no indígena (grupo de referencia). Los resultados permitieron concluir que el porcentaje de reactivos con funcionamiento diferencial fue muy bajo para ambos grupos, y que existía distancia en el nivel de dominio de los grupos.

pertenecientes a EMS obtuvieron el resultado "Cumple con la función", lo que significa que obtuvieron una puntuación que supera el criterio previamente establecido y son aptos para el ejercicio de la docencia.

Gráfica 4.7

Resultados obtenidos en la Evaluación de Desempeño al término de su segundo año en los ciclos 2016-2017 y 2017-2018



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la DGMTD.

La Evaluación del Desempeño que presentaron los docentes al término de su segundo año fue la misma que se aplicó a los docentes en servicio en 2015. Está integrada por cuatro etapas y cuatro instrumentos en EB, y cinco instrumentos en EMS. En las etapas dos y cuatro, los instrumentos son de respuesta construida¹³ para la evaluación de competencias implicadas en la planeación, intervención didáctica y evaluación del aprendizaje.

Algo similar ocurre con los docentes que ingresaron en 2015 y presentaron la Evaluación del Desempeño al término de su segundo año, en 2017: 98.4% de los adscritos a EB y 99% de los de EMS obtuvieron como resultado "Cumple con la función". En 2017 los directores de EB participaron en la Evaluación del Desempeño al término de su periodo de inducción, también de dos años. En este caso, 97.8% logró el dictamen "Cumple con la función", es decir, se le reconoció apto para el ejercicio de la dirección.¹⁴

¹³ Se denominan así porque solicitan al sustentante construir una respuesta en vez de seleccionarla, como en las pruebas de opción múltiple.

¹⁴ En los criterios técnicos correspondientes (DOF, 2016a; 2016b), se estableció un proceso de calificación acorde con el propósito de esta evaluación, que implica otorgar o no el nombramiento definitivo en cumplimiento con lo señalado en la LGSPD. Así, sólo se estableció un punto de corte para diferenciar dos niveles de desempeño, con dos resultados posibles: "Cumple con la función docente" e "Insuficiente".

El INEE llevó a cabo un estudio que compara los resultados que los docentes de nuevo ingreso obtuvieron en el concurso de ingreso 2014-2015 con los que alcanzaron en su evaluación de desempeño al término del segundo año, a fin de saber si los docentes que estuvieron en los grupos de desempeño más altos tuvieron mejores puntuaciones en la Evaluación del Desempeño. Para ello, fue necesario segmentar al grupo de sustentantes con resultado "Cumple con la función" en tres categorías,¹⁵ ordenadas de menor a mayor desempeño en el conjunto de la evaluación: "Suficiente C", "Suficiente B" y "Suficiente A".

En la gráfica 4.3-A se observa que los sustentantes del grupo A en la evaluación de ingreso 2014 obtuvieron el porcentaje más alto con resultados "Suficiente A" (22.8%) y "Suficiente B" (66%) en la Evaluación del Desempeño al término del segundo año. La asociación es positiva y significativa por igual para docentes de EB y EMS, aunque fue mayor para los primeros (tau-b: T aproximada= 33.905, $p < 0.0001$) que para los segundos (tau-c: T aproximada= 19.639, $p < 0.0001$).¹⁶ También se compararon los resultados obtenidos en la Evaluación del Desempeño docente al término del segundo año con el promedio de egreso que obtuvieron en la licenciatura los docentes de EB.¹⁷ La asociación entre estas medidas es también positiva y significativa: quienes se encuentran en el rango de promedio más alto al final de la licenciatura (de 9.0 a 10.0), son en su mayoría (81.5%) los que se ubican en los grupos de desempeño más altos; mientras que el grupo con promedio de egreso menor a 7.0 tiene la mayor proporción del resultado "Insuficiente" en la Evaluación del Desempeño. No obstante, este vínculo fue menor que el del concurso de ingreso (tau-b: T aproximada = 20.58, $p < 0.0001$). En general, el valor de este estudio consiste en que aporta evidencia de la capacidad predictiva de la evaluación de los concursos de ingreso, la cual en este caso indica que los docentes más aptos son los que están ingresando al servicio.

Evaluación del desempeño de los docentes en servicio

Por su carácter obligatorio y su asociación con la permanencia, la Evaluación del Desempeño ha representado el mayor reto del SPD, tanto en términos políticos como técnicos. La cantidad de docentes a evaluar, la diversidad de condiciones de infraestructura y equipamiento de las

¹⁵ La segmentación se llevó a cabo mediante diversos procesos técnicos, tomando como referencia el nivel basal del resultado "Insuficiente".

¹⁶ El coeficiente de correlación de rangos de Kendall (1938), denominado t (tau) de Kendall, se usa para estudiar la relación entre variables cualitativas de tipo ordinal. Existen dos variantes: tau-b y tau-c. Tiene la misma base conceptual que la correlación (r): Los valores positivos se aplican cuando los datos en las dos variables van en la misma dirección, y los negativos indican que los resultados de ambas variables van en dirección contraria. Cuando son más bajos en una variable tienden a ser más elevados en la otra, y viceversa. Una característica notable del coeficiente de Kendall es que reporta valores más bajos con respecto a los coeficientes de Spearman y Pearson en aquellas situaciones donde se analizan las asociaciones lineales con la misma intensidad.

¹⁷ No se obtuvieron los datos de los docentes de EMS.

escuelas y de los contextos en los que se encuentran, han planteado retos técnicos y de logística inéditos en materia de evaluación de docentes a gran escala.

Desde un principio, se valoraron diversas estrategias implementadas en otros países con una larga tradición en materia de evaluación docente. Pronto fue evidente que no sería posible evaluar a los docentes *in situ*, mediante observación en el aula, ni implementar estrategias como la integración de portafolios de evidencias —como se hace en Chile desde hace más de una década—, principalmente por la cantidad de docentes a evaluar.

No obstante, los instrumentos aplicados han permitido recoger evidencias que dan cuenta de las competencias que se requieren para el ejercicio de la función. En el caso de las asociadas principalmente con la planeación, intervención didáctica y de reflexión sobre la práctica docente, se utilizaron instrumentos de respuesta construida, en los que el propio docente describe su contexto y fundamenta las decisiones que toma en torno a su práctica, apoyando sus argumentos con algunas evidencias. Este tipo de instrumentos exige contar con evaluadores pares, que puedan ponderar y calificar las producciones realizadas por los docentes, lo cual ha representado el desarrollo de estrategias para la formación, evaluación y certificación de evaluadores. La complejidad técnica y operativa que representa calificar producciones de más de cien mil docentes cada ciclo escolar ha limitado las posibilidades de cobertura.

Entre 2015 y 2017, han participado en total 335 012 docentes y directivos de EB y EMS en los procesos de Evaluación del Desempeño; es decir: docentes en servicio, docentes de nuevo ingreso al término del segundo año, directivos al término de su periodo de inducción, y los que tuvieron resultado "Insuficiente" y presentaron al año su segunda y, en algunos casos, tercera oportunidad. Específicamente, en la Evaluación del Desempeño de docentes en servicio, de 2015 a 2017, se contabilizan 270 912 participantes.¹⁸ Aunque esta cifra parece grande, es baja respecto de la población a evaluar,¹⁹ aun con la meta proyectada para la evaluación al cuarto grupo en 2018 (CNSPD-SEP, 2018a), la cual prevé la concurrencia de 242 000 sustentantes, entre docentes y directivos.

Características de la Evaluación del Desempeño

El primer modelo de evaluación de desempeño de docentes fue aplicado en 2015 y en 2016, y estuvo integrado por cuatro etapas: 1. Informe de responsabilidades profesionales (IRP), el cual debía contestarlo la autoridad superior inmediata;²⁰ 2. Expediente de evidencias de enseñanza (EEE), que se pudo resolver fuera de sede; 3. Examen de conocimientos y competencias didácticas que

¹⁸ Información proporcionada por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), 2 de febrero de 2018.

¹⁹ De acuerdo con el documento *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional, 2016-2017* (DGPPYE-SEP, 2017), el número de docentes que imparte EB en escuelas públicas asciende a 1 049 073, mientras que en EMS es de 305 828.

²⁰ Esta etapa sólo tuvo fines diagnósticos y no contó para la calificación, principalmente porque algunos docentes no fueron evaluados por sus directores, factor no atribuible a ellos.

favorecen el aprendizaje de los alumnos (ECCDA), para docentes de EB y, en el caso de EMS en dos exámenes estandarizados: el Examen de conocimientos disciplinares (ECD) y el Examen de casos y competencias didácticas (ECCD); y 4. Planeación didáctica argumentada (PDA), que se resolvió en sede después del examen de la etapa tres. Los instrumentos de las etapas dos y cuatro fueron de respuesta construida.²¹

Como la Evaluación del Desempeño es criterial, para cada instrumento se establecieron tres puntos de corte que permitieron diferenciar cuatro niveles. El NI indica insuficiencia; es decir, no se alcanzó el mínimo indispensable de los conocimientos o habilidades evaluados por el instrumento. A partir del NII se considera que se poseen los conocimientos o habilidades evaluados. Una vez determinadas las puntuaciones de cada instrumento, para obtener el resultado final se verificó que los sustentantes obtuvieran al menos NII en dos de los tres instrumentos en EB y en tres de los cuatro instrumentos en EMS. Con base en la puntuación global se establecieron tres puntos de corte, a fin de delimitar cuatro niveles de desempeño: "Insuficiente", "Suficiente", "Bueno" y "Destacado".²²

Características y resultados de los docentes, directivos y supervisores que participaron en la Evaluación del Desempeño

El primer grupo, que presentó exámenes en 2015, fue convocado a partir de criterios establecidos por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), con la intención de evaluar primero a quienes trabajan en mejores condiciones.²³ Participaron en total 134 285 profesionales, entre docentes y personal con funciones de dirección. De los 131 269 docentes, 103 723 estaban adscritos a EB y 27 546 a EMS (INEE, 2017i). En términos de la institución de procedencia, en el caso de EB 69% egresaron de escuela normal y 32.20% de alguna IES;²⁴ mientras que en EMS 90.6% egresaron de alguna IES y sólo 11.80% reportó haber estudiado en una escuela normal. En cuanto a los años de experiencia docente, se observó variabilidad dentro del rango marcado en la convocatoria: 25.47% de los docentes de EB manifestó contar con entre seis y diez años de experiencia; 26.73%, entre once y quince; y 26.66% entre dieciséis y veinte años. Las proporciones de EMS fueron muy semejantes.

²¹ La calificación de estos instrumentos se llevó a cabo con evaluadores certificados mediante el uso de rúbricas de calificación, esto es, matrices de doble entrada que relacionan un número de criterios de evaluación con niveles de desempeño. Para cada criterio se presentan en las celdas de la matriz descripciones cualitativas de ejecución, de manera gradual y progresiva en cada nivel de desempeño.

²² En el caso de EMS, la SEP solicitó establecer un cuarto punto de corte para determinar un quinto nivel de desempeño, superior, que se denominó *Excelente*.

²³ Los criterios fueron: a) tener nombramiento definitivo; b) sostenimiento federal, federalizado y estatal; en EMS se añadieron los subsistemas de sostenimiento descentralizado; c) centro escolar ubicado en una localidad con población igual o mayor a cien mil habitantes; d) edad de los docentes entre 30 y 45 años; e) antigüedad entre los seis y los veinte años; f) con plaza por jornada o por hora-semana-mes; en el caso de los docentes de EMS tener una plaza de tiempo completo, tres cuartos de tiempo, medio tiempo o por hora-semana-mes.

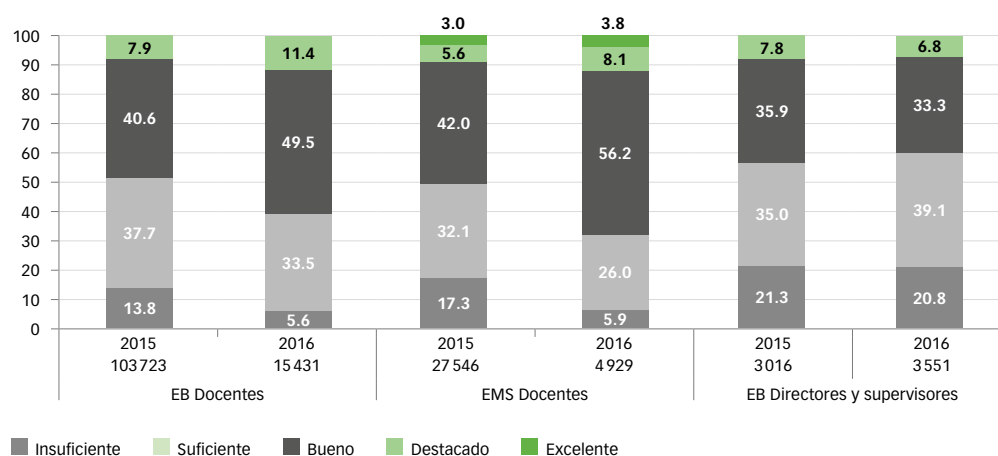
²⁴ Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Autónoma, Universidad Tecnológica, Universidad Politécnica, Universidad Pública, Instituto Tecnológico.

A diferencia de 2015, la convocatoria en 2016 fue de registro voluntario, por lo que el número de docentes y directivos evaluados fue sólo de 23911, cifra significativamente menor que el año anterior. A partir del análisis de la aplicación de 2015, en el INEE se decidió replantear el modelo de evaluación de desempeño. Dado que ello requería de tiempo para llevar a cabo el rediseño de los instrumentos y la preparación de la logística necesaria, se decidió utilizar en 2016 el mismo modelo que en 2015 con el fin de respetar el derecho de los docentes a no esperar a 2017 para ser evaluados, lo cual mejoró las condiciones de aplicación.

Los resultados de los docentes que aplicaron con el primer modelo de evaluación fueron buenos en general, según se muestra en la gráfica 4.8, donde se presenta la información por nivel de desempeño de los dos ciclos escolares. Como se puede observar, en 2015 sólo 13.8% de los docentes de EB y 17.3% de EMS se ubicó en el nivel "Insuficiente". En 2016, la proporción fue aún menor, tanto en EB (5.6%) como en EMS (5.9%). En el caso de los directivos, sólo ha habido evaluación de desempeño en EB: en 2015 se evaluaron directores en servicio, y en 2016 también se evaluó a los docentes con funciones de supervisión. En estos casos, la proporción de personal con resultado "Insuficiente" fue de aproximadamente 21% en los dos años, cifra más alta que la de docentes.

Gráfica 4.8

Resultados obtenidos por los sustentantes en el primer y segundo grupo de la Evaluación de Desempeño, incluyendo docentes, directivos y supervisores. Ciclos escolares 2015-2016 y 2016-2017*



* El proceso de calificación para este segundo grupo aún no concluye. La información que se reporta toma como base los datos proporcionados por la CNSPD al 21 de agosto de 2017.

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la DGMTD.

En los demás niveles de desempeño, los docentes de EB presentaron un incremento de 9 puntos porcentuales en la calificación "Bueno", mismo que ascendió a 14% en EMS. También se registraron alzas de 3.5% en el nivel "Destacado" de ambos tipos de educación y aumentó la calificación "Excelente" en EMS. De manera correlativa hubo una disminución importante de sustentantes con resultado "Insuficiente": de 8% en EB y de 11% en EMS. En el caso del personal con funciones de dirección, la proporción por grupo de desempeño fue muy parecida en los dos años.

Si se comparan los resultados por instrumento, en 2016 se observan mejoras en la planeación didáctica argumentada (PDA) tanto en EB como en EMS; no obstante, en el caso de los docentes de EMS, los resultados en los exámenes disciplinarios incrementaron la proporción de resultado NI en poco más de 12% y en el examen de conocimientos y competencias didácticas (ECCD) hasta en 18 puntos porcentuales.

Docentes de segunda oportunidad

Los docentes que obtuvieron nivel "Insuficiente" en la Evaluación del Desempeño 2015 se presentaron a una segunda oportunidad en 2016. Conviene destacar que únicamente se les aplicaron los instrumentos en los que obtuvieron nivel de desempeño NI, o los que no presentaron. La calificación global se integró considerando el resultado obtenido en los instrumentos de evaluación aprobados en 2015, con la calificación alcanzada en los instrumentos sustentados en la segunda oportunidad.

De los 14290 sustentantes de EB que obtuvieron "Insuficiente" en la Evaluación del Desempeño 2015, sólo 60.0% (8574) se presentaron a la segunda oportunidad en 2016. En EMS, de 4754 docentes con resultado "Insuficiente" en 2015, 56.4% (2679) se presentó a la segunda oportunidad. Los resultados arrojaron que 20.4% de EB y 35.3% de EMS volvieron a obtener "Insuficiente", por lo cual debieron reincorporarse a los programas de regularización que determinó la autoridad educativa competente, para sujetarse a una tercera oportunidad.

Al realizar la integración de las calificaciones obtenidas en la evaluación de 2015, con las logradas en la segunda oportunidad, se identificó que en EB el instrumento que tuvo el mayor porcentaje de sustentantes con nivel "Insuficiente" (NI) fue el examen complementario de inglés, que se aplicó a docentes de la asignatura Inglés en secundaria (62.8%). Los instrumentos que representaron mayor dificultad para los docentes de EB fueron los presentados en sede (PDA y ECCDA): 20.5% de docentes con NI, mientras que en el EEE sólo 13.2% de los sustentantes obtuvo NI. En el caso de EMS, fueron los dos instrumentos de opción múltiple de la etapa 3 —el ECCD y el ECD— los que representaron mayor dificultad (29 y 23.3% de docentes con NI, respectivamente); mientras que en los instrumentos de respuesta construida —EEE y PDA— se obtuvieron mejores resultados: sólo 7% de docentes se ubicó en nivel "Insuficiente".

Replanteamiento del modelo de Evaluación del Desempeño

Como ya se dijo, con base en la información generada en la primera aplicación de la Evaluación del Desempeño, en las conclusiones de un trabajo encargado a la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC-UNESCO, 2017), así como a partir de estudios realizados con encuestas de salida y grupos focales para conocer la opinión de los propios evaluados, se hizo un replanteamiento del modelo²⁵ con el fin de que la Evaluación del Desempeño fuera más contextualizada y pertinente con respecto a las necesidades identificadas.

Como parte del proceso, se llevó a cabo un estudio cualitativo en el que se analizaron las producciones de docentes de EB y EMS de 27 entidades federativas, en respuesta a la PDA y el EEE de la primera aplicación de 2015. Mediante este análisis se pudieron identificar áreas de oportunidad en los dos instrumentos de respuesta construida, como repeticiones²⁶ y el hecho de que su aplicación estuvo desvinculada en cuanto a tiempo y espacio (uno fue realizado en sede y el otro en la escuela). Con el replanteamiento se articula la práctica de docentes con la forma como viven el proceso antes, durante y después del trabajo en el aula, así como con los contextos escolar y sociocultural. Al trabajar el proyecto en su propia escuela se propicia, además, una práctica reflexiva que permite al propio docente evaluar la eficacia de su planeación e intervención didáctica a partir del análisis del trabajo de sus alumnos. El modelo cambia de cuatro a sólo tres etapas de evaluación, como se muestra en la tabla 4.1.

Para la Evaluación del Desempeño del personal con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica (ATP), se mantienen las tres etapas y la misma lógica que en el caso anterior. En la primera etapa se evalúan las responsabilidades ético profesionales inherentes a cada función, mediante dos cuestionarios: el que responde el docente evaluado y el que contesta su autoridad inmediata. En la segunda etapa se evalúa la práctica profesional mediante un proyecto de gestión escolar para quienes ejercen la función directiva; un proyecto de asesoría y acompañamiento para quienes supervisan; y un proyecto de intervención del asesor técnico pedagógico para quienes cumplen trabajos de ATP. La tercera etapa consiste en exámenes que recuperan conocimientos necesarios para ejercer cada función, así como contenidos curriculares y normativos de cada nivel y tipo de servicio.

²⁵ Con base en sus atribuciones y con fundamento en las evidencias empíricas analizadas, el INEE propuso el replanteamiento del modelo de evaluación educativa para su aplicación en el ciclo escolar 2017-2018, con la intención de hacerla más pertinente, contextualizada y congruente con los propósitos referidos en la LGSPD.

²⁶ En ambos instrumentos se solicitaba un diagnóstico del grupo, de las condiciones de la escuela y del contexto en el que estaba su escuela.

Tabla 4.1

Comparación entre las Etapas del modelo de evaluación 2015-2016 y las del modelo 2017

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE 2015 Y 2016			EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE 2017	
ETAPA 1	Reporte de cumplimiento de responsabilidades profesionales por la autoridad inmediata superior. »Se realiza fuera de una sede de aplicación		ETAPA 1	Informe de responsabilidades profesionales. Dos cuestionarios, uno lo responde la autoridad inmediata superior, y el otro el propio docente evaluado. »Se realiza fuera de una sede de aplicación
ETAPA 2	Expediente de evidencias de enseñanza. Se califica con RÚBRICA »Se realiza fuera de una sede de aplicación		ETAPA 2	Proyecto de práctica profesional que integra la planeación e implementación de una secuencia didáctica, y la reflexión en torno al logro de los aprendizajes esperados. Se califica con RÚBRICA. »Se realiza fuera de sede durante 8 semanas
ETAPA 4	Planeación didáctica argumentada. Se califica con RÚBRICA »Aplicación en sede en una fecha y tiempo determinados		ETAPA 3	Examen de conocimientos pedagógicos, así como curriculares o disciplinares. EXAMEN NACIONAL »Aplicación en sede y fecha determinadas
ETAPA 3	Examen de conocimientos y competencias didácticas, basado en casos. EXAMEN NACIONAL »Aplicación en sede y fecha determinadas			

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la conferencia de prensa de la Junta de Gobierno del INEE acerca de la Evaluación del Desempeño Docente, 25 de agosto de 2016.

Como parte del replanteamiento, se reconoció la necesidad de contar con más elementos a fin de adaptar el modelo de evaluación de desempeño para su aplicación a los docentes que trabajan en escuelas indígenas, y en las modalidades de servicio de escuelas multigrado y telesecundaria en EB, así como de telebachillerato comunitario en EMS. Durante el año 2018, estos docentes no serán seleccionados para su evaluación por la autoridad educativa local, sino que serán evaluados en su desempeño sólo aquellos que voluntariamente manifiesten el deseo de participar. Ello permitirá contar con más tiempo para estudiar las características de las prácticas que desarrollan, comprender la diversidad y especificidad de la población a la que atienden, sus modelos curriculares y las condiciones del entorno y de las escuelas en donde trabajan, así como sus necesidades de formación para la profesionalización.

Algunos especialistas coinciden en señalar que la evaluación de estos docentes debería servir para recabar información que permita ofrecer oportunidades adecuadas de formación continua, debido a que falta información sobre la práctica de educación indígena que permita contextualizar y dar pertinencia a las evaluaciones bajo criterios de inclusión, diversidad y con enfoque intercultural. A fin de avanzar en este conocimiento, el INEE lleva a cabo un estudio exploratorio de corte cualitativo sobre las prácticas docentes en este tipo de servicios educativos.

El conocimiento generado mediante el estudio será un insumo valioso para contribuir al ajuste de los instrumentos de evaluación, así como para que las áreas de formación continua de las autoridades educativas responsables, adapten y diversifiquen su oferta de formación para estos docentes en servicio.

Promoción en el servicio y trayectoria profesional docente

Antes de que se implementara el SPD, funcionaban tres vías para la promoción y estímulos docentes: el escalafón vertical, el Programa de Carrera Magisterial y el Programa de Estímulos a la Calidad Docente. El primero regulaba los ascensos verticales; el segundo era un sistema de promoción horizontal; y el tercero ofrecía un estímulo colectivo e individual con base, principalmente, en los resultados obtenidos en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). Los tres programas eran de participación voluntaria (Santiago, P., McGregor, I., Nusche, D., Ravela, P., y Toledo, D., 2014).

Con la LGSPD se estableció que los procesos de evaluación para el ingreso, la promoción y la permanencia servirían para normar la trayectoria profesional de los docentes. Se consideran las siguientes posibilidades: promoción a cargos de dirección o supervisión; a funciones de asesoría técnica pedagógica; promoción de horas adicionales; y promoción en la función (CNSPD-SEP, 2016a; 2016b), que sustituyen a los programas de Carrera Magisterial de Educación Básica y de Estímulos al Desempeño del Personal Docente de Educación Media Superior.

En la LGSPD y en los programas, el sentido que se le otorga a la trayectoria profesional está enfocado en los posibles movimientos laterales y horizontales de la función docente y en la obtención de aumentos salariales. No se logran articular evaluación y formación en un marco de desarrollo profesional que brinde al docente opciones para el desarrollo de sus habilidades y conocimientos en función de metas definidas y atractivas.

Promoción en la función

En 2015 se publicó el Programa de Promoción en la Función por Incentivos en EB y en 2016 el de EMS, así como el Programa de Promoción en la Función con Cambio de Categoría en la EMS, que establece reglas similares al primero, pero que al estar dirigido al cambio de categoría se sujeta a la disponibilidad de plazas (CNSPD-SEP, 2015; 2016a). El Programa de Promoción en la Función por Incentivos ofrece a los docentes estímulos económicos que alcanzan un monto máximo de 180% de sobresueldo para docentes de EB y del 100% para docentes de EMS. En los casos de docentes y directivos que se desempeñan en zonas de alta pobreza y alejadas de zonas urbanas, el sobresueldo puede alcanzar hasta 222% para docentes de EB y 124% para los de EMS, a fin de incentivar la permanencia de los mejores en estas zonas (CNSPD-SEP, 2015; 2016b). No obstante, un alto

porcentaje de los docentes de EB que trabajan con población indígena no cumple con el requisito de poseer título de licenciatura, por lo que no pueden acceder a estos programas. En el ciclo 2017-2018, del total de docentes en ejercicio, 68.6% de preescolar y 66.6% de primaria no contaban con título profesional (Mendoza, 2017). Por otro lado, cabe destacar que, en 2015, 72.2% de los directores de escuelas primarias indígenas, 67.1% de secundarias comunitarias, 59.6% de secundarias para migrantes y 70.6% de telesecundarias, tenían doble función, porque además atendían a un grupo. Sólo 37.1% de estos docentes estaba incorporado en algún programa de estímulos (INEE, 2016e). En el caso de EMS, una proporción importante de docentes y directivos no cubre los requisitos de contratación necesarios para participar en los programas: son personal de asignatura, contratado por horas, y no cuenta con nombramiento definitivo como personal de carrera (INEE, 2016c). En el ciclo 2014-2015, los docentes contratados por tiempo completo representaban apenas 18.8% del total nacional, mientras que los contratados por horas sumaban 59.3% (INEE, 2016e).

Promoción a otras funciones

La promoción a otras funciones se lleva a cabo mediante concursos de oposición, con base en evaluaciones asociadas a los PPI de promoción publicados en la página de la CNSPD. Si bien el modelo de evaluación es relativamente sencillo, el diseño y desarrollo de los instrumentos para llevar a cabo estos concursos ha sido especialmente difícil, principalmente porque los PPI incluyen competencias para reorientar las funciones de algunas figuras, asunto que complica la conformación de comités con personal que conozca y desempeñe las funciones acordes con estos perfiles. El caso extremo lo representa la figura de asesoría técnica pedagógica (ATP), que si bien ya existía en EB, tiene ahora nuevas responsabilidades, muy diferentes a las que suponía su desempeño antes del SPD. Las nuevas competencias que aparecen en los PPI apuestan por la transformación del personal con funciones de supervisión y de ATP, para que sean agentes de mejora de la calidad de la educación mediante su trabajo en el SATE (LGSPD, 2013).

Por otra parte, en la EMS la figura del ATP es totalmente nueva y, aunque en 2015 se elaboró un perfil para el concurso de promoción, incorporarla a los subsistemas de este servicio ha resultado muy complicado, debido a que la organización de los planteles difiere de un subsistema a otro, y a que en algunos ya existen figuras que cumplen funciones relacionadas con procesos técnico pedagógicos.

Características y resultados de los docentes que eligen trayectorias de dirección, supervisión y ATP

De los docentes participantes en los concursos de promoción a otras funciones, 62.5% provienen de escuelas normales y 37.2% de alguna IES. Respecto a los años que llevan trabajando, 63.8% manifestó contar con más de diez años en servicio²⁷ y 56.2% ha trabajado en cuatro

²⁷ Sólo 2.2% manifestó contar con dos años como docente, que es lo mínimo que solicita la convocatoria para concursar.

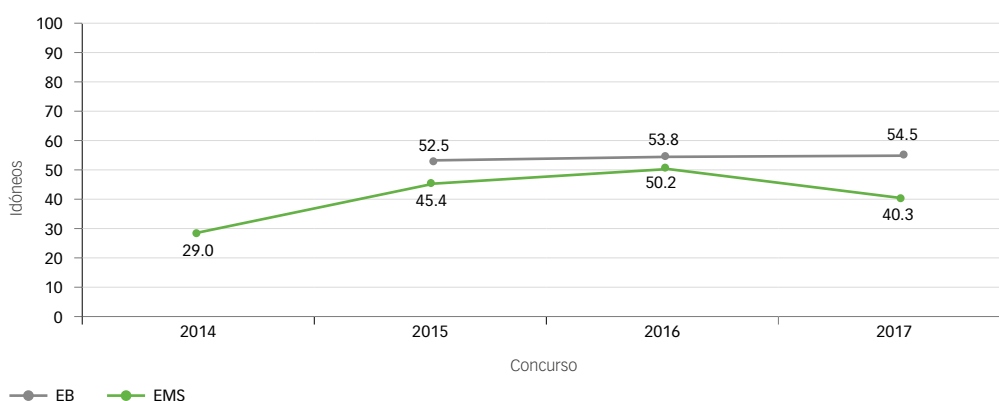
o más escuelas. Por otra parte, 94.8% de los concursantes mencionó haber participado en acciones de formación, en su mayoría (82.4%) vinculadas con temas de contenido pedagógico y didáctico y, en menor porcentaje (47.3%), con aspectos de gestión o liderazgo. De 2015 a 2017, en los concursos de oposición ordinarios y extraordinarios para la promoción a cargos con funciones de dirección, supervisión y ATP de educación básica y media superior, participaron 132 037 sustentantes, de los cuales, 118 584 eran de EB y 13 453 de EMS.

La gráfica 4.9 muestra los resultados obtenidos por los sustentantes que participaron en los concursos realizados entre 2014 y 2017; en ellos se observa que en 2014 se obtuvo el porcentaje más alto (71%) de sustentantes con resultado "No idóneo". Cabe destacar que sólo se abrió la convocatoria para la función de director de EMS.

El porcentaje de sustentantes de EMS con resultado "Idóneo" aumentó cinco puntos porcentuales de 2015 a 2016; sin embargo, disminuyó 10% para 2017. En EB, aproximadamente la mitad logró resultado "Idóneo" en los tres ciclos escolares en los que se han realizado los concursos. Como se observó en el *Informe 2016* (INEE, 2016d), estos concursos suponen un nivel de exigencia alto para los sustentantes, dado el bajo porcentaje de los que alcanzan un resultado "Idóneo" para desempeñar la función.

Gráfica 4.9

Resultados obtenidos por los sustentantes en los Concursos de Oposición para la Promoción a cargos con funciones de Dirección, Supervisión y ATP en educación básica y media superior, 2014-2017



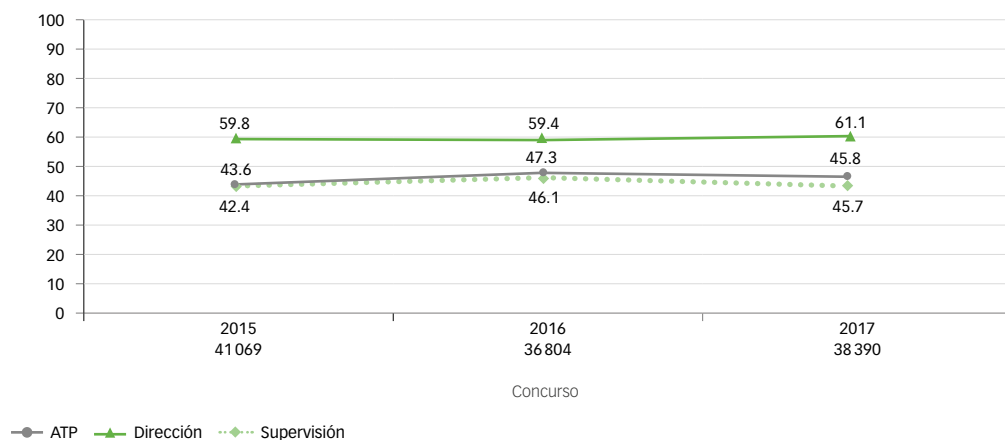
Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la DGMTD. Los datos incluyen los procesos ordinarios y extraordinarios.

En cuanto a los resultados obtenidos por cada función, en la gráfica 4.10 se puede observar que las figuras de supervisión y de ATP tienen menor proporción de docentes con resultado "Idóneo". Los resultados son muy similares en los tres ciclos escolares.

En cuanto a los resultados de los docentes de EMS, en la gráfica 4.11 se observa que, en el caso de la función de dirección, los resultados del primer ciclo escolar fueron muy bajos; mientras que en los siguientes dos ciclos escolares se presentó un incremento de casi 20 puntos porcentuales. Sin embargo, en el último ciclo decreció la proporción 10%.

Gráfica 4.10

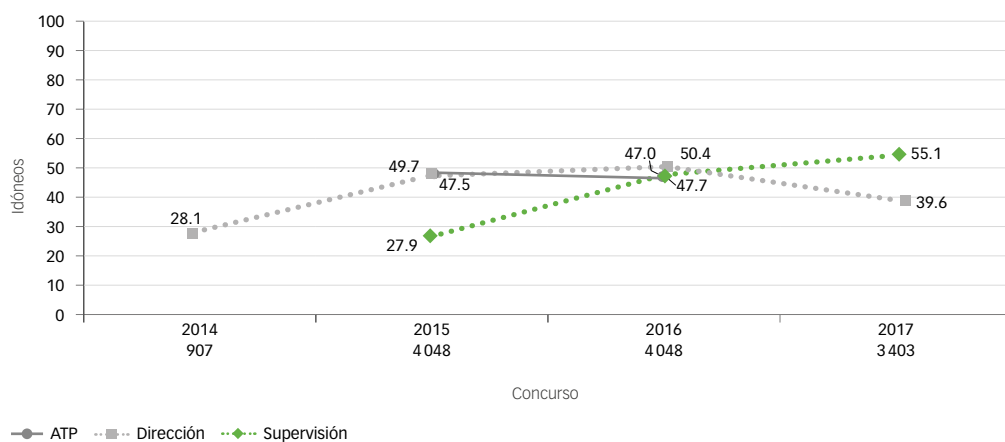
Porcentaje de docentes con resultado idóneo por función en los Concursos de Oposición para la Promoción a cargos con funciones de Dirección, Supervisión y ATP en educación básica, 2015-2017



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la DGMTD y las bases de datos del SPD publicadas en la página del INEE. Los datos incluyen solamente los procesos ordinarios.

Gráfica 4.11

Porcentaje de docentes con resultado idóneo por función obtenido en los Concursos de Oposición para la promoción a cargos con funciones de Dirección, Supervisión y ATP en EMS, 2014-2017



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la DGMTD y las bases de datos del SPD publicadas en la página del INEE. Los datos incluyen solamente los procesos ordinarios.

En las promociones para supervisión se manifestó un incremento sostenido en los tres concursos llevados a cabo, llegando a 27% en 2017. En el caso de la función de ATP sólo ha habido dos concursos de promoción, en 2015 y en 2016, con resultados muy parecidos, cercanos a 47% de docentes con calificación "Idóneo". En 2017, las autoridades de EMS decidieron no hacer otro concurso, en gran medida porque en los distintos subsistemas existen figuras que realizan funciones parecidas a las del ATP, y no se ha logrado un acuerdo en términos de la estructura y funcionamiento del SATE en este tipo educativo.

En el caso de las funciones de supervisión y de ATP en educación básica, el Examen de Conocimientos y Habilidades para la Práctica Profesional (ECHPP) fue el instrumento que, en los concursos de los tres años reportados, tuvo una proporción muy alta de docentes con resultados NI (gráfica 4.4-A). Esto significa que más de la mitad de los docentes que se presentaron a estos concursos no dominaban los contenidos relacionados con la función. En el caso de quienes concursaron para dirección, sólo un tercio obtuvo NI en este examen. Los resultados del EHIREP fueron muy parecidos en los tres años y en las tres figuras, con proporciones entre 20 y 29% de docentes que no dominan los contenidos.

Si los resultados de los concursos para la promoción realizados de 2014 a 2017 se comparan entre las entidades federativas, se advierte un aumento de sustentantes con resultado idóneo, aunque la tendencia no es igual en todos los estados. En EB, sobresalen por el aumento de docentes con resultado idóneo Chiapas —que obtuvo 26.8% en 2015 y 44.7% en 2017— e Hidalgo —47.5% de docentes con resultado "Idóneo" en 2015 y 62.2% en 2017—, lo cual representa una diferencia de 17.8 y 14.7 puntos porcentuales, respectivamente (tabla 4.4-A). En EMS destacan por la mejora en el porcentaje de idóneos Colima, Baja California Sur y Campeche (tabla 4.5-A).

En el análisis de resultados de EMS por instrumento la evaluación de competencias en la función representó la mayor dificultad. En el primer concurso de dirección, más de 70% de los sustentantes tuvieron NI, en contraste con el 7.9% de docentes con NI en el examen de conocimientos. En 2015, cuando hubo promoción también para las funciones de supervisión y ATP, igualmente se reportó una alta proporción de docentes que no demostraron tener competencias para la función: 66.7% obtuvieron NI para la promoción a supervisión, 40.1% para dirección y 31.1% para ATP. En comparación, la proporción de sustentantes con NI en el examen de conocimientos osciló entre 30 y 36% en todas las figuras (gráfica 4.5-A).

En los concursos de 2016 se aprecia una mejora en los resultados. En el caso del concurso para supervisión hubo una disminución dramática de las proporciones de NI, de 31 puntos porcentuales; mientras que para la función de ATP, por el contrario, la cifra aumentó casi 10%; en el examen para dirección, la proporción disminuyó un poco y, en el de conocimientos, los que concursaron para la función de dirección tuvieron la proporción más baja de NI.

En 2017 la tendencia fue diferente. Los docentes que concursaron para la promoción a la función de supervisión tuvieron mejores resultados en la evaluación de competencias, con sólo 12.8% calificado como "Insuficiente", mientras que en el examen de conocimientos casi 40% de los participantes obtuvo NI; es decir, se invirtió la tendencia de los años anteriores. Al respecto es importante señalar que no se han realizado cambios significativos en los instrumentos de los concursos de los tres años.

Resultados de los estudios sobre la aplicación de las evaluaciones

Como ya se mencionó, el INEE ha recabado información —desde 2014 a la fecha— para mejorar la logística de la fase de aplicación de instrumentos, recurriendo a diferentes estrategias y actores implicados en los procesos de ingreso y promoción a educación básica y media superior, así como a los procesos de evaluación de desempeño a partir de 2015. Las fuentes incluyen, entre otros, a los propios docentes evaluados; observadores pertenecientes a organizaciones no gubernamentales (ONG) u organizaciones de la sociedad civil (OSC); madres y padres de familia; y supervisores del propio Instituto (INEE, 2016f). Se ha obtenido información sobre aspectos que deben mejorarse para asegurar que la evaluación se realice bajo condiciones justas e iguales para todos los sustentantes. También ha servido como insumo para actualizar los lineamientos de los procesos de evaluación en cuanto a suficiencia y adecuación de las sedes para la aplicación, apertura de la sede en tiempo y forma, resguardo de materiales, manejo de eventualidades durante el proceso y coordinación entre los participantes.

De acuerdo con información derivada de las encuestas de satisfacción aplicadas en los concursos de oposición para el ingreso y la promoción,²⁸ cada ciclo escolar se registran avances en la percepción de los docentes, principalmente respecto a aspectos operativos: a) la disponibilidad del sitio web del Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente (SNRSPD); b) la utilidad de los documentos de referencia para la evaluación: *Perfiles, parámetros e indicadores y Etapas, aspectos, métodos e instrumentos*; c) mayor aprobación del desempeño de los aplicados; y d) mejores condiciones en las sedes de aplicación.

De especial interés para los propósitos de este capítulo son los resultados de las encuestas aplicadas a los docentes que acaban de realizar su evaluación de desempeño en 2017, en comparación con las encuestas de 2015 y 2016. Éstas indican un incremento importante en el número

²⁸ Las encuestas tienen un diseño de muestra no probabilístico (convencional), es decir, se recopilan datos acerca de los sujetos de estudio que resultaron más accesibles. Por lo tanto, no se pretende generalizar al total de la población, sino marcar la pauta para el conocimiento de ciertas tendencias del personal que participa en los concursos de oposición. La encuesta es entregada por personal del INEE a los sustentantes o docentes que, en forma voluntaria y anónima, la responden durante el receso de la aplicación de los exámenes. En total el número de docentes encuestados fue de 11 315 en 29 entidades federativas en 2015; 15 812 docentes en 32 entidades en 2016; y 11 915 docentes en 32 entidades en 2017.

de docentes que se consideran satisfechos y muy satisfechos con los cambios realizados al modelo de evaluación de desempeño, principalmente con el proyecto de enseñanza, en todos los aspectos valorados. En orden de mayor a menor proporción están: a) las etapas del proyecto; b) la pertinencia para evaluar su función; c) el contenido a desarrollar; d) el tiempo para su desarrollo; y e) los criterios para recopilar la información del proyecto (con valores entre 82 y 76%) (INEE, 2018b). Estas cifras contrastan con la proporción de docentes que en los años 2015 y 2016 se manifestaron satisfechos: de 30 a 56% en los aspectos de la PDA y de 52 a 83% en los del EEE.²⁹ Es necesario precisar que estos dos instrumentos se sustituyeron por el proyecto de enseñanza y se aplicaron en condiciones de mayor autenticidad, dejando que los docentes eligieran el resultado de aprendizaje a partir del cual elaborarían su proyecto de enseñanza.

Respecto al informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales, también hubo un incremento en la proporción de docentes que manifestaron estar satisfechos con el contenido del instrumento y su pertinencia (rango de 75 a 84%), respecto a los dos años anteriores (de 52 a 72%). En la tercera etapa, relativa a los exámenes aplicados en sede —cuyo nivel de satisfacción en los años anteriores fue el más bajo (de 27 a 56%)—, se registró también un incremento significativo en la proporción de docentes satisfechos o muy satisfechos (rango de 52 a 84%).

4.2 Formación inicial y continua

Desarrollo de directrices para la formación inicial

En un marco de la profesionalización de la docencia, la formación inicial es el comienzo de una trayectoria de desarrollo profesional que luego continúa con la formación en servicio. Como ya señalamos, los dos ejes del SPD son la evaluación y la formación. Por ello, en septiembre de 2015 el INEE consideró prioritario emitir las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica* (INEE, 2015a), las cuales son: 1) fortalecer la organización académica de las escuelas normales; 2) desarrollar un marco común de educación superior para la formación inicial de docentes; 3) crear un sistema nacional de información y prospectiva docente; y 4) organizar un sistema de evaluación de la oferta de formación inicial de docentes. Con ello se pretende orientar la toma de decisiones de las autoridades educativas, en el diseño e implementación de las políticas en materia de profesionalización docente.

El diagnóstico en el que se sustentaron estas directrices se integró a partir del análisis de diversas fuentes de información en torno a las instituciones formadoras de maestros. Entre los principales

²⁹ Cabe aclarar que los reactivos de los cuestionarios de las encuestas no fueron los mismos en todos los años; sin embargo, se retomaron los que son equivalentes para hacer las comparaciones.

aspectos a destacar se identificaron algunos factores de la educación inicial que pudieran estar asociados con resultados no deseables, como la falta de congruencia entre los perfiles de egreso de las normales y los de ingreso al SPD, así como desajuste entre los contenidos y enfoques curriculares al interior de los programas. También se identificaron problemas de tipo institucional.

Otra fuente importante para conocer la formación inicial docente la constituyen, con toda seguridad, los resultados de los egresados de estas instituciones. Por ello se analizaron los exámenes generales de conocimiento del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) —los cuales se aplicaron hasta 2013—, así como la información más reciente, a partir del primer concurso de oposición para el ingreso a la docencia en educación básica —realizado en julio de 2014 en el marco de la integración del SPD—, que puso de manifiesto las deficiencias de los postulantes en cuanto a conocimientos y capacidades, expuestas al inicio de este capítulo.

El seguimiento a las directrices realizado en 2016 permite identificar que han impulsado el debate sobre la formación inicial de docentes en la mayoría de las entidades federativas, propiciando procesos de análisis y reflexión en torno al tema. No obstante, las capacidades locales han sido un factor que ha limitado la atención a las directrices y el avance en las acciones planeadas.

En la reciente "Estrategia para el fortalecimiento y transformación de las escuelas normales", anunciada en julio de 2017 por la SEP, se mencionan acciones que se alinean con lo planteado en las directrices, especialmente la primera —fortalecer la organización académica de las escuelas normales—, lo que incluye adecuaciones a los enfoques curriculares en congruencia con los programas de educación básica; el fortalecimiento de la carrera académica del profesorado por medio del establecimiento de un reglamento de ingreso y promoción de académicos y directivos, así como la definición del perfil profesional requerido para estas figuras; el impulso a la autonomía de gestión académica y la conformación de redes académicas; el fomento a la investigación e innovación educativa; la sinergia con otras instituciones de educación superior; y la movilidad tanto de docentes como de estudiantes.

En el mediano plazo se espera que, junto con otros mecanismos, se atraiga a los mejores prospectos a las escuelas formadoras de docentes y se logre una formación inicial más pertinente y efectiva.

Tutorías a docentes de nuevo ingreso

En el marco del desarrollo profesional docente, la inserción inicial se configura como una etapa que define aspectos clave de la carrera. Debido a ello, por primera vez en la historia del SEN, el SPD establece el acompañamiento mediante tutorías como un componente clave para los

primeros años del desempeño docente. La tutoría, de acuerdo con los documentos normativos de la CNSPD, tiene como propósito fortalecer las capacidades, los conocimientos y las competencias del personal docente y técnico docente de nuevo ingreso para favorecer su inserción en el trabajo educativo, la autonomía profesional, la participación en la escuela, la comunicación con los padres de familia y la permanencia en el SPD, así como contribuir a la mejora de su práctica profesional, de modo que cuente con más y mejores capacidades para atender las prioridades establecidas en la EB y la EMS, además de propiciar el máximo logro de aprendizaje de sus alumnos (CNSPD-SEP, 2016a).

El INEE evaluó la implementación de la estrategia de tutorías a docentes para el ciclo escolar 2014-2015. El análisis de la información evidenció que el proceso se dio en un contexto poco claro de aprendizajes institucionales y definición de acciones y atribuciones. Se detectaron vacíos normativos que fueron subsanados, en su mayoría, hasta la publicación del *Marco general para la organización y el funcionamiento de la tutoría en educación básica para los ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018* (SEP, 2016k).

Como parte de esta evaluación, se aplicó la encuesta nacional de tutoría en EB y EMS en treinta entidades,³⁰ con la participación de 1 743 docentes que ingresaron en el ciclo escolar 2014-2015 y de 268 docentes que se desempeñaron como tutores durante los ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016. Los principales hallazgos fueron que, para el ciclo 2015-2016, 34.1% de los docentes noveles no contaba con un tutor asignado, y del 65.9% que sí lo tenían, sólo 55.4% había tenido sesiones de tutoría (INEE, 2017i). Información más reciente, obtenida en las encuestas de satisfacción aplicadas a los sustentantes evaluados al término de su segundo año en 2017, indican que de 1 506 encuestados de EB, 70% manifestó haber recibido tutoría, mientras que en el caso de EMS sólo 34.4% de los docentes dijo no haber recibido tutoría (INEE, 2018b).

Formación continua para el desarrollo profesional de los docentes en servicio

La formación de docentes es un componente del SPD al que se incorporan figuras de apoyo —como tutores y asesores técnico pedagógicos— con funciones que configuran prácticas formativas específicas. La LGSPD (2013) establece el marco general de una educación de calidad como el referente que permite orientar los programas y contenidos de la formación inicial y en servicio. Al respecto, se reconoce que la propia ley establece la incorporación de modalidades innovadoras para la mejora escolar, como la formación *in situ* por medio del SATE, el intercambio de experiencias y proyectos, así como el trabajo conjunto en las escuelas de cada zona escolar. Cordero, Jiménez, Navarro, Vázquez, Rivera y Carrillo (2017) señalan que estas modalidades forman parte

³⁰ En la muestra no se incluyeron Chiapas ni Michoacán.

de la vertiente de formación colectiva asociada con la mejora escolar. No obstante, en los hechos no se ha podido cumplir cabalmente con lo establecido en la ley.

Los resultados del diagnóstico que el INEE encargó, a finales de 2016, al Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo (IIDE) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) para analizar los procesos de formación continua realizados por la autoridad educativa, dejan ver que, de 2015 a la fecha, se han desarrollado cinco estrategias nacionales de formación continua, las cuales han variado en prioridades, temáticas y ámbitos a atender. Desde la primera estrategia hasta la más reciente hay una diversidad de demandas formativas que plantean la LGSPD y la propia SEP, la cual ha generado una agenda muy dinámica en la que constantemente se han movido las prioridades. En la Estrategia Nacional de Formación Continua 2018 se establecen líneas de formación conforme a las prioridades educativas nacionales, a partir de la atención a necesidades de formación que derivan del SPD, del SATE y la Tutoría, así como del Modelo Educativo 2017, que incluye acciones como los cursos Aprendizajes clave y Proyectar la enseñanza. No obstante los esfuerzos desarrollados, aún está en proceso la consolidación de una política efectiva de formación continua. Hasta el momento existe una desarticulación conceptual y operativa de la formación docente; las estrategias nacionales han definido líneas de formación basadas primordialmente en las evaluaciones del SPD, centradas en la vertiente individual de la formación, sin desarrollar la colectiva (Cordero *et al.*, 2017).

Aunque a partir de 2017 se aprecia una mejora notable en la gestión de la formación, aún no ha sido posible atender todos los compromisos señalados en la ley. Los grupos de personal educativo que transitan por los procesos del SPD en sus diferentes etapas, requieren un tipo de formación posterior a la evaluación. Por otra parte, resulta complejo identificar las prioridades en la estrategia nacional y en las estatales, ante las múltiples fuentes de información que definen las necesidades formativas de los maestros. A los resultados de la evaluación del SPD se suman los de la evaluación externa de los aprendizajes, los de la evaluación interna de las escuelas, el seguimiento de los consejos técnicos escolares, los temas de relevancia social y, por supuesto, la operación del nuevo Modelo Educativo (Cordero, 2017).

Se ha prestado menor atención a la vertiente colectiva o a la formación *in situ* establecida en la LGSPD, con modalidades innovadoras de formación para la mejora escolar, entre ellas la tutoría a los profesores de nuevo ingreso y el SATE. Como ya se expuso, la implementación de las tutorías aún no ha dado resultados satisfactorios y los lineamientos del SATE vieron la luz apenas en 2017 y no han podido operar por falta de asesores técnico pedagógicos en las entidades (Cordero, 2017). El capítulo de la ley destinado a la mejora escolar se debe acompañar de una planeación oportuna para contar con los recursos humanos necesarios a fin de conformar un cuerpo profesional de apoyo a los docentes en las diferentes etapas de su desarrollo profesional.

En el caso de la formación continua para docentes de EMS no se cuenta con la información que permita emitir juicios acerca de su pertinencia. Sin embargo, se puede afirmar que a partir de las evaluaciones del SPD la oferta de formación se ha diversificado, con un enfoque orientado a la didáctica y a las situaciones de aula, a diferencia de proyectos como el Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (PROFORDEMS) y el Proceso de Certificación de Competencias Docentes para la Educación Media Superior (CERTIDEMS), que se centraban en las competencias establecidas en el marco curricular común (MCC) para el cumplimiento del perfil de egreso. A partir de 2017, la Subsecretaría de Educación Media Superior ha puesto en marcha la Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Media Superior, la cual centra su atención en las necesidades del personal docente que ha ingresado al SPD. Actualmente, la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), cuenta con 55 cursos que abarcan los siguientes temas: apoyo a la evaluación docente, fortalecimiento de la práctica docente, fortalecimiento del contenido disciplinar, fortalecimiento de la función directiva e inducción al nuevo modelo educativo en la EMS, entre otros. Cabe señalar que la formación de los docentes de EMS depende de los lineamientos establecidos en cada subsistema, por lo que la oferta varía de un caso a otro.

Algunas IES han desarrollado planes de estudio de posgrado que permiten a los docentes estudiar, de manera formal y sistematizada, aspectos relacionados con la didáctica de la asignatura o el campo disciplinar que imparten, el fortalecimiento de los conocimientos disciplinares que corresponda, los procesos de evaluación, la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el proceso de enseñanza y aprendizaje, el marco normativo donde se inserta su labor, entre otros. No obstante, es importante considerar la heterogeneidad de planes y programas de estudios de los distintos subsistemas, así como los de las IES que imparten estos posgrados.

Directrices de formación continua

La mejora del desempeño docente implica el fortalecimiento de las políticas en la materia, atendiendo los distintos tramos de la carrera, desde la formación inicial, la inserción en la docencia y la formación en servicio, por lo cual el INEE desarrolló directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente, que orienten la toma de decisiones en la materia y permitan avanzar hacia un modelo integral de formación que impacte en la práctica docente. Es necesario asegurar la coherencia y pertinencia de las políticas a partir de tres ejes sustantivos: 1. trayectorias profesionales con un enfoque integral y contextualizado; 2. formación dentro y fuera de la escuela; y 3. condiciones institucionales que incentiven la participación de los docentes en las acciones de formación.

De manera específica, la profesionalización demanda la articulación de la formación inicial con la formación continua y los diferentes procesos de evaluación para la mejora permanente de la práctica profesional. En el diseño de la oferta formativa se han de considerar las necesidades de las etapas de la trayectoria docente, así como fomentar la formación situada en la escuela, e impulsar estrategias de acompañamiento a docentes noveles con un enfoque comprensivo y contextualizado. En el ámbito institucional, es indispensable que se fortalezca la rectoría de las políticas en la materia mediante la mejora de estructuras y capacidades de los responsables de su diseño e implementación.

Acompañamiento en el periodo de inducción

De acuerdo con el artículo 41 de la LGSPD, la autoridad educativa local tiene la responsabilidad de proporcionar a las figuras que se promovieron a cargos de dirección la orientación y los apoyos que fortalezcan sus capacidades de liderazgo y de gestión escolar, durante un periodo de dos años. De manera similar, docentes y técnico docentes promovidos a funciones de ATP, deben tener un periodo de inducción de dos años. Entre los esfuerzos realizados por las autoridades educativas locales en 2014 y 2015, está la oferta de cursos y diplomados de IES locales y nacionales para el personal que recibió una promoción (Cordero *et al.*, 2017).

En 2016, la oferta establecida por la SEP a nivel central incluyó programas dirigidos a estas figuras. No obstante, los procesos de inducción no se han llevado a cabo en todas las entidades federativas. Si bien la ley no especifica las modalidades formativas que deben contemplar estos procesos, es necesario considerar la conveniencia de establecer en estos periodos de inducción acciones formativas más comprensivas y adecuadas para el fortalecimiento de las capacidades de las figuras que inician en una nueva función. En el pasado, los cursos externos no tuvieron los resultados esperados, en gran medida debido a su falta de vinculación con la práctica.

■ Conclusiones

El SPD forma parte de la nueva generación de regulaciones laborales en América Latina (Cuenca, 2015), la cual se caracteriza por estar basada en el mérito, por la evaluación periódica del desempeño y por asociar a resultados la permanencia en la función docente o directiva. A cuatro años de su implementación, tenemos suficiente evidencia para hacer el análisis de una profesión docente que considera las condiciones en las que el profesor desempeña su labor, así como las oportunidades de aprendizaje permanente durante su carrera profesional. A manera de conclusión, se

destacan los principales logros alcanzados y también las principales áreas de oportunidad en materia de profesionalización de docentes y directivos escolares.

Entre los principales logros del SPD está el establecimiento de los PPI, ya que constituyen lo que se ha denominado *marco de la buena enseñanza*. Al respecto, Manzi, González y Sun (2011) advierten que la elección de un modelo basado en estándares o marcos de la buena enseñanza tiene consecuencias positivas para la evaluación docente, ya que orienta a los profesores con prescripciones explícitas acerca del desempeño, con lo cual es posible retroalimentar a los docentes evaluados acerca de sus fortalezas y debilidades, ayudándolos a identificar los aspectos que deben mejorar o fortalecer. Ello representa una ventaja sobre los modelos de evaluación a partir de mediciones de logro de los estudiantes, los cuales pueden llegar a identificar docentes efectivos y no efectivos, pero no informan acerca de las razones del resultado reportado, lo que limita su valor para fundamentar decisiones de desarrollo profesional docente; por añadidura, pueden resultar injustas porque el desempeño de un alumno no depende solamente del maestro en turno. Es importante destacar que los PPI, además del énfasis en las prácticas de aula, establecen prácticas asociadas al buen funcionamiento de la escuela y al vínculo con la comunidad, como aspectos clave para favorecer el aprendizaje de los alumnos.

Otro logro importante consiste en que, a partir de 2014 —fecha en que iniciaron los concursos de oposición para el ingreso al SPD—, quienes ingresan al servicio son los aspirantes que obtienen los mejores resultados en la evaluación. A partir de los estudios desarrollados en el INEE, se ha obtenido evidencia del valor predictivo de esta evaluación, con la confirmación —a los dos años de haber ingresado— de sus resultados en la Evaluación del Desempeño. Sobre esta base podemos decir que los aspirantes con mejores competencias para la práctica docente son quienes han ingresado al SEN. Por otra parte, las mejoras observadas cada ciclo escolar en los resultados de los aspirantes indican que los concursos de oposición han influido en la preparación de quienes aspiran a ingresar al servicio, tanto a escala individual como de las acciones de las Escuelas Normales con sus egresados.

Por otra parte, la información generada a partir de los resultados de la evaluación de ingreso fue un insumo importante para las directrices de formación inicial de los docentes, las cuales —de acuerdo con el seguimiento que hasta ahora se ha llevado a cabo— han impulsado procesos de mejora, por lo que se espera en el mediano plazo una mejor alineación entre la formación inicial y los perfiles de ingreso al SPD.

En el ámbito de la promoción a otras funciones también se ha conseguido que los profesores que demuestran mejores capacidades para el ejercicio de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica sean quienes obtengan las plazas correspondientes. Los resultados de la evaluación de los concursos también han mejorado cada ciclo escolar, principalmente los de la promoción a funciones de ATP y supervisión. Esto significa que las competencias representadas en los perfiles van permeando hacia las nuevas funciones que requiere el SEN de estos actores que formarán parte del SATE.

Los avances en la Evaluación del Desempeño destacan igualmente el valor de los perfiles, ya que han servido como un referente de lo que debe caracterizar las prácticas de docentes en servicio de distintos niveles y tipos educativos. La evaluación realizada a partir de estos referentes ha permitido identificar algunas brechas entre los perfiles y las competencias que realmente poseen

los sustentantes para el ejercicio de la docencia y de las funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica. Esta información constituye un insumo útil para definir las estrategias de formación continua más pertinentes a las necesidades de los docentes y directivos escolares en los contextos en los que trabajan.

Los procesos de mejora en este ámbito son menos evidentes y requieren aproximarse al conocimiento de la práctica de los docentes en servicio, a fin de obtener información sobre lo que ellos consideran una buena práctica, los elementos que desde su perspectiva intervienen en ella, así como la forma en la que incorporan los referentes con los que pretenden orientar su labor, para reconocer las adaptaciones que los docentes realizan en función de sus contextos y circunstancias específicas. Desde este punto de vista, en la Evaluación del Desempeño se pidió a los docentes describir las condiciones bajo las cuales trabajan, las características de sus estudiantes y del contexto sociocultural donde se ubica su escuela, a fin de evaluar su capacidad de adaptar su práctica a tales condiciones. Al respecto, *La educación obligatoria en México. Informe 2017* (INEE, 2017i) incluyó un capítulo que analiza las producciones que los docentes desarrollaron en su evaluación de desempeño, con lo cual fue posible identificar algunos rasgos de lo que les parece importante para planear y organizar su intervención en el aula; también permitió detectar algunas áreas de oportunidad en su práctica docente.

Toda esta información, además de haber sido un insumo importante para el replanteamiento del modelo de la Evaluación del Desempeño, ha ayudado a identificar algunos rasgos de las prácticas docentes que requieren ser fortalecidas.

En cuanto a las principales áreas de oportunidad detectadas, será necesario en el corto plazo establecer mecanismos para atraer a los mejores prospectos a las instituciones formadoras de docentes y fortalecer la oferta de la formación inicial, así como regular la matrícula para contar en todas las entidades y en todos los niveles y tipos de servicio educativo con la cantidad suficiente de egresados que posean las capacidades necesarias para ingresar al SPD.

Respecto a las tutorías para los docentes de nuevo ingreso, se identificaron avances en el marco normativo, principalmente en términos de la definición de atribuciones de los diversos actores involucrados y la formalización de las pautas para operar las tutorías en línea y detallar las actividades a realizar, por parte del tutor, durante los dos años en los que brinda acompañamiento al tutorado, con un apartado que establece criterios para la definición de la modalidad de tutoría a los docentes de escuelas multigrado. No obstante, el proceso de implementación de la tutoría en México requiere una nueva evaluación de su ejecución que permita conocer cómo estos cambios en el diseño han repercutido en la cobertura y calidad de las tutorías.

Es necesario hacer una reflexión integral, en la cual se incorporen y articulen diferentes estrategias de formación y desarrollo profesional que respondan a las necesidades de los docentes noveles, así como de otros mecanismos de inserción a la docencia, que considere la factibilidad de su implementación. Por otro lado, habrá que relacionar los resultados de la evaluación diagnóstica del personal de nuevo ingreso al término de su primer año escolar con los procesos de tutoría, que por ahora no se han utilizado, con el propósito de identificar áreas de oportunidad de los docentes y brindarles los apoyos y programas de formación de acuerdo con las necesidades detectadas (art. 5, LINEE, 2017, julio).

Entre los esfuerzos en materia de formación continua, la SEP emitió Lineamientos para la evaluación del diseño, operación y resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional de quienes participan en el Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior (LINEE, 2017, Art. 12), así como, la Estrategia Nacional 2017 y 2018 en el marco del Sistema Nacional de Formación Continua, Actualización de conocimientos, Capacitación y Superación Profesional de los maestros de Educación Básica. No obstante, aún se advierte que el sistema educativo no ha podido atender las diversas necesidades detectadas mediante diferentes fuentes de información. A partir de los resultados de la Evaluación del Desempeño y de algunos estudios desarrollados en el INEE, se advierten importantes áreas de oportunidad en materia de formación de los docentes en servicio, tanto en términos de la pertinencia de la oferta, como de los mecanismos mediante los cuales se ha implementado. Este problema es más agudo para quienes trabajan en zonas rurales, principalmente en escuelas de educación preescolar o primaria indígena y en escuelas multigrado.

Además de la evidencia recogida mediante la Evaluación del Desempeño, los estudios que compilan las percepciones de los docentes coinciden en la necesidad de vincular los contenidos conceptuales de los programas de formación con la práctica. Es decir, se requiere que la formación recibida permita a los docentes traducir los contenidos de orden conceptual a aspectos concretos de su práctica en el aula, para responder a los retos planteados en los diversos contextos donde se desempeñan, y para lograr un balance entre la labor realizada dentro del aula y el trabajo colaborativo desarrollado con los otros docentes y actores de la comunidad para el buen funcionamiento de la escuela.

Igualmente, se debe fortalecer la participación de los propios docentes en todos los procesos: sólo si intervienen en las decisiones relativas a la construcción de los referentes y de los modelos de evaluación y de formación, tendrán disposición a ser evaluados y colaborar en la mejora de sus propias capacidades profesionales, formando comunidades de práctica profesional. Además de favorecer la identificación con los perfiles, la participación asegura la credibilidad de los procesos de evaluación y formación, al tiempo que fortalece la identidad profesional y el estatus social y profesional de los profesores.

Como se ha expresado en las directrices emitidas por el INEE, se tienen que revisar los contenidos curriculares de la formación inicial, entre otros recursos para atraer a los mejores prospectos; se debe trabajar de manera sistémica en la articulación de las etapas de formación de profesores: la inicial, la de iniciación (dos primeros años de experiencia) y la que se requiere en el servicio, ya que tienen un objetivo común: el aseguramiento de la calidad del desempeño docente.

Otra área de oportunidad tiene que ver con la necesidad de fortalecer el trabajo de la vertiente colectiva de la evaluación interna en las escuelas, establecida en la LGSPD, mediante la promoción del intercambio de experiencias, de manera que la formación continua pueda considerar los resultados tanto de las evaluaciones externas como de las internas, que siempre serán más pertinentes y contextualizadas. En virtud de que la evaluación interna tendrá que ser coordinada y liderada por el director —para que sea una actividad permanente, de carácter formativo y tendente al mejoramiento de la práctica profesional de los docentes y al avance continuo de la escuela y de la zona escolar—, las autoridades educativas y los organismos descentralizados deberán ofrecer programas de desarrollo de capacidades para la evaluación, organizar espacios físicos y de tiempo

para que en las escuelas se intercambien experiencias y se compartan proyectos, problemas y soluciones con la comunidad de docentes. En este sentido, la SEP promueve acciones por medio de los Consejos Técnicos Escolares y de Zona, a fin de que éstos se constituyan como espacios para la autoevaluación, el análisis, la planeación y el seguimiento a acciones que garanticen el mayor aprendizaje de los estudiantes.

Con el fin de impulsar estas acciones se requiere hacer realidad el SATE. Algunos hallazgos de la investigación educativa indican que el liderazgo resulta fundamental para desarrollar en las escuelas una cultura de trabajo colegiado, enfocado a la mejora continua (Barber y Mourshed, 2008). Esta línea de trabajo exige, primero, atraer y seleccionar a los mejores docentes para desempeñarse en la función directiva; segundo, desarrollar en ellos las habilidades de liderazgo necesarias para hacerlos eficientes; y, tercero, hacer que el director se concentre más en acciones de mejora educativa, disminuyendo su carga de actividades administrativas.

En otros países —por ejemplo Australia— la progresión en la carrera profesional se encuentra asociada con las etapas de trayectoria profesional de los docentes, las cuales representan el continuo de prácticas, capacidades, experiencia y conocimiento experto, posibles de identificar en la carrera docente. Para trabajar en nuestro país bajo este supuesto, el planteamiento de trayectorias al que se podría aspirar debería desarrollar un perfil que considere los estadios de desarrollo profesional, desde un desempeño novel hasta uno experto. En su construcción, se han de considerar tanto las trayectorias formativas como los resultados de los procesos de evaluación que permitan determinar en qué estadio de desarrollo se encuentran los docentes y directivos; de esta manera, sería necesario considerar el perfil profesional, las prácticas y competencias esperados en cada etapa, y el tipo de roles y responsabilidades que se espera que cumpla el profesor. Todo ello se deberá trabajar y validar con los propios docentes.

Por último, en el caso específico de la carrera profesional para profesores que trabajan en contextos sociales vulnerables, las directrices del INEE (2016a; 2017e) reconocen que hay una deuda pendiente en la atención de estas poblaciones. Los resultados educativos exigen revisar el esquema de profesionalización de sus maestros. Es importante que las necesidades prioritarias de los educadores, en sus contextos escolares específicos, sirvan como base para el diseño e implementación de oportunidades de formación continua. Al respecto, los resultados del estudio exploratorio desarrollado por el INEE sobre las características de las prácticas docentes y las funciones de gestión escolar de profesores que trabajan en escuelas indígenas, multigrado, telesecundarias y telebachillerato, además de adaptar el modelo de Evaluación del Desempeño, permitirán orientar el desarrollo de políticas en materia de formación inicial y continua para reducir las brechas que existen en su profesionalización.

La adaptación de ese modelo de Evaluación del Desempeño está en proceso, y es sólo el inicio de una serie de acciones que han de desarrollarse para acortar las brechas que prevalecen en materia de rezago educativo. Para estos docentes, la formación inicial y continua no sólo no responde a las características de la modalidad en la que trabajan, sino que además no siempre es accesible por las condiciones de las comunidades donde se encuentran. En razón de ello, se requiere un esfuerzo mucho mayor con el fin de atender las necesidades de estos docentes, mediante acciones específicas para el fortalecimiento de sus capacidades profesionales, de manera que ellos mismos se constituyan en factor de cambio en sus escuelas y comunidades, con objeto de revertir el rezago educativo en el que se encuentran y comenzar a reducir las brechas.

5

CALIDAD DEL CURRÍCULO Y DE LA ORGANIZACIÓN ESCOLAR

La información de este capítulo se integra con los resultados de diversas evaluaciones y estudios elaborados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) respecto de los diseños curriculares y el funcionamiento de las escuelas en educación básica (EB) y educación media superior (EMS). Dichos resultados incluyen los fundamentos y orientaciones pedagógicas del currículo de la educación obligatoria, el diseño curricular de los campos formativos en Matemáticas y Ciencias; las evaluaciones de la oferta educativa sobre recursos y procesos escolares e implementación curricular que se realizaron a partir del currículo 2011 para EB, y los desarrollos curriculares que se generaron a partir de 2008 en el caso de EMS.

El capítulo incluye dos apartados. En el primero se analiza el currículo de la educación obligatoria como un componente sustancial del sistema educativo y como instrumento pedagógico y de política pública que orienta las acciones cotidianas en los planteles de EB y EMS. También estudia los avances y dificultades del diseño del currículo vigente en la educación obligatoria. Se muestran los retos y tareas pendientes respecto a su estructura, la atención a la equidad, algunas inconsistencias y omisiones que se derivan de la organización con la que se articula, y el papel que docentes y alumnos desempeñan en su aplicación. A continuación, se examina brevemente el nuevo Modelo Educativo 2017, cuyo componente curricular empezará a operar en agosto de 2018, exponiendo los retos que se vislumbran en su implementación a partir de identificar fortalezas y limitaciones en su organización, así como de analizar la continuidad y el cambio que ofrece respecto al currículo vigente. Finalmente, se presentan ideas prospectivas para este nuevo planteamiento curricular previo a su primera fase de implementación en el ciclo escolar 2018-2019.

El segundo apartado contrasta algunos supuestos del currículo con la forma como operan las escuelas, que son los lugares en donde se concretan los documentos curriculares. Se presenta el problema de las escuelas de EB multigrado, la insuficiencia de docentes y su rotación en EMS, así como algunos datos sobre el cumplimiento del tiempo escolar.

5.1 El currículo: componente clave del sistema educativo

El currículo se entiende como el componente del sistema educativo en el que se explicita *qué enseñar* o *qué aprender* (contenidos), y *cómo lograrlo* (métodos educativos). Contenidos y métodos han de definirse a partir de los propósitos formativos que se busca alcanzar, es decir, del *para qué* de la educación. Las respuestas a estas tres preguntas clave se encuentran en el planteamiento curricular.

El currículo es el eje que articula la vida de la escuela. En la búsqueda por alcanzar los fines educativos, determina mucho de lo que sucede en torno a la escuela: dotación de recursos humanos, materiales y didácticos; definición de normas administrativas; organización del tiempo escolar y prácticas de aula. El currículo es, en muchos sentidos, un configurador de la práctica educativa y cumple una función pedagógica fundamental. De ahí que tradicionalmente se haya apostado por él cuando se piensa en transformar el sistema educativo. Sin embargo, el currículo también es un instrumento de política pública, pues plantea las aspiraciones de un país respecto del ciudadano que quiere formar.

En México, el currículo de la EB es de carácter nacional y de observancia obligatoria en todo el país, pero no siempre ha sido así. La EMS es desde 2012 un nivel educativo obligatorio; sin embargo, su tradición curricular ha seguido una historia distinta a la de la básica, porque su diseño recae en las autoridades de los distintos subsistemas que conforman el nivel. Desde 2008 la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) ha hecho esfuerzos para articular los diseños curriculares y asegurar la presencia de elementos mínimos compartidos, lo que se ha concretado en un marco curricular común (MCC).

En distintos momentos se ha buscado resolver problemas identificados desde hace tiempo: un modelo de enseñanza predominantemente verbalista; la memorización como estrategia central de aprendizaje; la falta de vinculación entre las necesidades sociales, la realidad de los estudiantes y la propuesta curricular (relevancia); contenidos educativos poco significativos para los estudiantes (pertinencia); el carácter enciclopédico, la saturación de contenidos, la falta de articulación entre contenidos y niveles educativos (congruencia), y la falta de reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística (equidad). Si bien las reformas declaran estar apoyadas en varios estudios y análisis, es importante reconocer que hacen falta evaluaciones más sistemáticas sobre el diseño y la implementación curricular que permitan fundamentar mejor la toma de decisiones. Por ello, el INEE ha realizado esfuerzos por aproximarse sistemáticamente al currículo a través de la evaluación, con la intención de ofrecer información para retroalimentar el cambio curricular.

¿Qué sabemos del currículo vigente de la educación obligatoria? Evidencias sobre la evaluación de su diseño y la oferta educativa

A continuación, se presentan algunos hallazgos de las evaluaciones al diseño y la implementación del currículo mexicano para la educación obligatoria. La intención es reconocer hacia dónde se ha caminado y cuáles son las tareas pendientes.

a) Estructura del diseño curricular

En el ciclo escolar 2017-2018, el currículo vigente para la EB es el que se estableció en 2011 mediante el Acuerdo Secretarial 592 (SEP, 2011a); en EMS, los programas que cada subsistema diseñó se derivaron del MCC —plasmado en el Acuerdo Secretarial 442— y de las orientaciones de los acuerdos 444 (SEP, 2008a), 486 (SEP, 2009a), 488 (SEP, 2009b), 653 (SEP, 2012a) y 656 (SEP, 2012b), que se emitieron en el marco de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en 2008.

El currículo de la EB se conforma tanto por los elementos que tradicionalmente se señalan en la literatura especializada¹ como por otros que se añaden para orientar el trabajo docente o hacer explícito algún posicionamiento teórico o político. En contraste, el de la EMS se caracteriza por ser diverso; su diseño, como se mencionó, no recae en una sola autoridad federal, sino en las autoridades de los distintos subsistemas (federales, estatales y autónomos); sin embargo, desde 2008 la mayoría de los currículos de este nivel se diseñan basados en el enfoque por competencias. En el *Informe 2016* (INEE, 2016d, pp. 141-143) se puso de manifiesto que la estructura de los currículos de EB y EMS es de una gran complejidad, por la enorme cantidad de elementos que se incorporan en su diseño y por la dificultad para orientar la práctica de los docentes como destinatarios centrales de dichos documentos.

Evaluaciones a los diseños curriculares de la educación obligatoria muestran que la cantidad de elementos presentes genera una estructura saturada, la cual dificulta la focalización de esfuerzos hacia el logro de las intenciones educativas. Es decir, la gran cantidad de elementos que organizan el currículo implican definiciones y relaciones que no siempre son explícitas (propósitos, estándares curriculares, competencias, aprendizajes esperados, ejes, temas, contenidos temáticos, orientaciones didácticas y pedagógicas, entre otras). En particular, en EB “coexisten componentes u organizaciones paralelas, como la de estándares curriculares y aprendizajes esperados; la basada en el desarrollo de competencias y, en primaria y secundaria, además están presentes la organización de contenidos por ejes temáticos y por bloques” (Rojano y Solares, 2017, p. 295).

¹ Se consideran elementos tradicionales aquellos que, desde una perspectiva psicopedagógica, permiten concretar el *para qué, el qué y el cómo* de la educación, es decir, sus finalidades, contenidos y formas de enseñanza. Para más información véase Coll (1991).

Por otro lado, la prescripción curricular transita de una estructura abierta y flexible en preescolar a una más pautada y cerrada en primaria, secundaria y EMS. Ello significa que conforme se avanza en el trayecto obligatorio el nivel de prescripción aumenta, debido a la especialización de las asignaturas. Por ejemplo, la evaluación al currículo del campo formativo de Ciencias encontró que la prescripción del programa de preescolar es menor que en primaria y secundaria, niveles en los que aumenta porque se centra en la organización y la distribución de contenidos de enseñanza. Al ser obligatorios, se plantean una distribución y una secuencia de los contenidos que no reconocen tiempos y condiciones particulares de las escuelas. Esta condición deja a los docentes poco margen de decisión sobre qué y cuándo enseñar. En general, en el diseño del currículo está latente la idea de que todo lo que se diga en él se llevará a cabo tal cual, por lo que se asume que hacerlo explícito facilitará su implementación en la práctica cotidiana (Reynoso y Chamizo, 2017, pp. 148-149).

b) Equidad en el currículo

Ofrecer educación de calidad con equidad tiene que ver, entre otras cosas, con reconocer que nuestro país es diverso y que es necesario impulsar mejores esfuerzos para brindar a todos los que asisten a la escuela experiencias educativas cercanas a sus contextos y necesidades. Sin embargo, como se verá a continuación, el diseño curricular de la educación obligatoria y su implementación no siempre son equitativos.

En los documentos curriculares, la equidad es un elemento “irrenunciable de la calidad educativa que toma en cuenta la diversidad social en contextos diferenciados” (SEP, 2011b, pp. 29 y 65). Por ejemplo, la narrativa curricular señala que se desarrollarán marcos y parámetros para poblaciones específicas u otros tipos de servicios educativos —indígenas, multigrado, migrantes o con requerimientos educativos especiales—, como una manera de concretar la flexibilidad del currículo obligatorio y atender con ello la equidad.

No obstante, los programas de estudios están pensados y diseñados para una escuela de organización completa a pesar de que, como se verá más adelante, un alto porcentaje de escuelas de EB en el país son multigrado, muchas de las cuales atienden a población indígena o migrante. Al presentarse como únicos, el plan y los programas pierden de vista las necesidades y características derivadas de la diversidad regional existente. La existencia de una estructura curricular única encierra una visión de escuela que genera desigualdad, al no considerar la diversidad de planteles o de la población que asiste a ellos.

Los estudios y evaluaciones que el INEE ha hecho coinciden en que los currículos tienen un alto nivel de prescripción, por lo que los espacios curriculares abiertos o dedicados al diseño local son

casi inexistentes, lo que limita la atención a poblaciones y condiciones diversas.² Por otro lado, la flexibilidad curricular lleva a suponer que es en la implementación de los programas de estudio donde se atiende la especificidad de las poblaciones. Sin embargo, las escuelas con poblaciones diversas no encuentran en los programas de estudio orientaciones pertinentes. Por ejemplo, en la evaluación del currículo de Matemáticas se identificó que los programas no incluyen metas o propósitos específicos que permitan atender la diversidad cultural y las condiciones específicas de poblaciones que asisten a distintos tipos de servicios educativos; tampoco ofrecen indicaciones sobre la selección de contenidos para estudiantes con discapacidad, ni especifican los criterios que deben orientar dicha selección o la forma de tomar en cuenta los propósitos nacionales para realizar adaptaciones (Rojano y Solares, 2017, pp. 115 y 178).

Los estudiantes que egresan de las escuelas indígenas, multigrado o comunitarias típicamente ingresan a telesecundarias y luego a telebachilleratos comunitarios, telebachilleratos estatales o planteles de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD), porque se encuentran en sus comunidades o cercanos a éstas y representan la posibilidad de continuar sus estudios sin afectar gravemente la economía de sus familias, según lo documentaron las evaluaciones correspondientes (Weiss, 2017; Guzmán, 2018). Estos servicios funcionan con modelos curriculares adaptados, cuyas características de operación condicionan su posibilidad de cumplir con las aspiraciones educativas.³ Ello reproduce la inequidad en cada nivel.

Matemáticas es uno de los cinco campos disciplinares en los que se organiza el componente de formación básico en la EMS. Para cuando los estudiantes llegan a este nivel ya han tenido contacto con el pensamiento matemático a lo largo de 9 años, o 12 si se incluyen los correspondientes a preescolar. Sin embargo, según una de las evaluaciones referidas, algunos docentes opinan que los estudiantes:

llegan con un nivel académico muy bajo, que se expresa en problemas de lectura y de escritura; en la falta de las bases mínimas de matemáticas y, en general, en la carencia de conocimientos básicos. Los docentes atribuyen este bajo nivel de los estudiantes a una educación deficiente que han recibido desde la primaria (Guzmán, 2018, p. 104).

² Dos ejemplos de estos espacios son los libros *La entidad donde vivo*, de tercer grado de primaria, y *Asignatura estatal*, de primer grado de secundaria, cuyos contenidos, considerados regionales, son propuestos por la autoridad educativa local de acuerdo con sus propias necesidades (DOF, 2013, art. 48).

³ Estos planteles cuentan con entre tres y cinco docentes, que atienden todas las asignaturas del currículo; uno de ellos desarrolla funciones de dirección. Tienen programas de estudio y materiales didácticos de apoyo por asignatura, pero los docentes frente a grupo deben trabajar por campo disciplinar. Funcionan en instalaciones prestadas, por lo que a veces toda la jornada escolar transcurre en un aula.

De acuerdo con los resultados del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) 2017, a escala nacional, 66% de los estudiantes de EMS se encuentran en el nivel más bajo (NI) en Matemáticas, y 34% se ubica en el mismo nivel en Lenguaje y Comunicación, siendo en ambos casos los telebachilleratos los que representan el porcentaje más alto de estudiantes con resultado insuficiente (NI): 75% y 54%, respectivamente.

Algunos de los estudiantes que asisten a estos servicios son indígenas, muchos de los cuales no tienen un dominio total del español. Tal circunstancia supondría que en el currículo se hicieran consideraciones al respecto, especialmente cuando existe una normatividad que orienta en ese sentido.⁴ Sin embargo, de acuerdo con la evaluación de la implementación curricular en educación media superior (EIC-EMS), realizada en 2016 a escala nacional, sólo 17% de los docentes de segundo grado que refirieron tener estudiantes indígenas reportó hacer ajustes a su planificación para atender sus características.⁵

c) Congruencia interna del currículo (el enfoque por competencias)

Existe la necesidad de superar la diferencia entre enseñanza informativa y formativa, en el sentido de procurar la adquisición de conocimientos en estrecha relación con el ejercicio de habilidades intelectuales y la reflexión de su sentido (SEP, 1993, p. 13). La perspectiva de formar en competencias se planteó como propósito educativo en el currículo obligatorio desde el Programa de Estudios para la Educación Preescolar 2004 (SEP, 2004) y después en la reforma de secundaria en 2006, a partir de la definición de *competencias para la vida*. En esta última se señaló que “una competencia implica un saber hacer (habilidades) con saber (conocimiento), así como la valoración de las consecuencias del impacto de ese hacer (valores y actitudes)” (SEP, 2006a, p. 11). Se trataba de una forma de poner en juego conocimientos, habilidades, actitudes y valores para lograr diferentes propósitos en situaciones contextualizadas. En EMS este enfoque se adoptó en 2008,⁶ a partir de la implementación de la RIEMS (SEP, 2008b).

Este enfoque de trabajo implica ofrecer una visión articulada entre *para qué enseñar, qué enseñar, cómo hacerlo y cómo evaluarlo*, lo que en los hechos no se logra por diferentes motivos, entre ellos la falta de congruencia interna de los currículos.

Un diseño curricular debe ser congruente internamente, es decir, tiene que haber relación, secuencia o consistencia entre los elementos que lo componen. Así, los programas de estudio del

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), art. 2º; Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDI), art. 11; y Ley General de Educación (LGE), art. 7, párrafo IV.

⁵ Conviene mencionar que los porcentajes fueron bajos no sólo para el caso de estudiantes indígenas, sino también para otras características y condiciones: migrantes (11%), personas con discapacidad (24%), personas que trabajan (39%), riesgo de abandono escolar (46%) o tener aptitudes sobresalientes (66%). La característica más considerada por los docentes es la que refiere a estar en riesgo de reprobación: 72% de ellos dijo hacer algún ajuste a su planeación derivado de esto.

⁶ El subsistema del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) trabajaba con dicho enfoque desde 1994 (CONALEP, 2018).

Plan 2011 y los de EMS tendrían que guardar un vínculo estrecho con sus fundamentos centrales y las formas de enseñanza y de evaluación propuestas; estar asociados con el enfoque pedagógico planteado, y su implementación debe ser viable en el contexto al que van dirigidos. Dicho de otro modo: los programas de estudio 2011 y los de EMS tendrían que presentar relaciones armónicas entre el enfoque pedagógico anclado en el desarrollo de competencias, los contenidos a desarrollar y las formas para enseñarlo y evaluarlo. Sin embargo, como lo evidenciaron las evaluaciones hechas al diseño curricular 2011 y al vigente en el momento de la evaluación para EMS, el vínculo entre estos componentes no se aprecia en todos los casos o no es igualmente armónico, lo que dificulta especialmente su implementación.

Por ejemplo, en la evaluación del diseño curricular de Matemáticas se identificó que en toda la enseñanza obligatoria se habla de la resolución de problemas de manera autónoma, como una competencia a desarrollar; al mismo tiempo, se la considera una metodología para enseñar contenidos matemáticos. Es decir, un mismo elemento tiene dos funciones distintas —competencia a desarrollar y forma de enseñanza—, sin advertir a los docentes cuándo se usa de una u otra forma, lo cual causa confusión. Cuando un elemento de un currículo tiene funciones distintas sin que medie advertencia o mención al respecto de la relación que existe, compromete el equilibrio mencionado.

Además de lo anterior, en la propia evaluación se encontró que no se ofrecen orientaciones consistentes acerca de cómo implementar dicha metodología de trabajo, con excepción del currículo de preescolar organizado por competencias, aspectos y aprendizajes esperados, donde se recurre a la resolución de problemas como metodología de enseñanza, que se presenta para estimular el aprendizaje de los primeros números naturales y las nociones iniciales de forma, espacio y medida. En este nivel educativo se incluyen orientaciones para aplicar la metodología mediante el juego y la manipulación de materiales orientados a la construcción de tales nociones, y se toma en cuenta la relación entre los conocimientos matemáticos informales de los niños y el desarrollo del pensamiento matemático, característica que no aparece en los programas de primaria, secundaria ni media superior (Rojano y Solares, 2017, p. 298). La ausencia de puentes entre los planteamientos de un currículo y las formas o pautas para su operación en el aula compromete la congruencia del currículo, pues para que exista equilibrio entre los planteamientos curriculares es necesario que en principio éstos estén presentes.

Otro ejemplo de inconsistencia es que no se dice cómo favorecer en primaria y secundaria las competencias “resolver problemas de manera autónoma, comunicar información matemática, validar procedimientos y resultados” y “manejar técnicas eficientemente”. En el currículo de secundaria no hay orientaciones claras sobre los tipos de problemas y las estrategias de solución recomendables para la enseñanza de los diferentes contenidos (Rojano y Solares, 2017, p. 298). En EMS prevalece una separación entre el discurso general del modelo educativo y los contenidos

específicos, donde no se advierte la intención didáctica del desarrollo de competencias porque no se precisa cómo lograr su desarrollo (Rojano y Solares, 2017, pp. 294-295).

En el Plan de Estudios 2011 no se concreta la transversalidad, a excepción de las habilidades digitales que aparecen como un componente efectivamente transversal en el currículo. No obstante, se considera importante relacionar el aprendizaje de los campos de desarrollo humano con diferentes áreas de conocimiento, expresados en el currículo de preescolar como campos formativos porque se influyen mutuamente (SEP, 2011g, p. 39). En los programas de las asignaturas de primaria y secundaria esta transversalidad no se propicia. Por ejemplo, la evaluación hecha al diseño curricular de Matemáticas encontró que en los programas de estudio de EB no se proporcionan al docente orientaciones didácticas específicas para lograr articulaciones transversales entre sus contenidos con otros programas de estudios, como Ciencias (Rojano y Solares, 2017, p. 178).

El currículo es un instrumento pedagógico que busca orientar la práctica docente, por lo que es de suma importancia que sea consistente y contenga las orientaciones necesarias para alcanzar las aspiraciones propuestas. De acuerdo con la EIC-EMS de 2016, a escala nacional, 8 de cada 10 docentes de segundo grado utilizan el programa para identificar los contenidos de enseñanza y 7 de cada 10 para identificar formas de abordaje de los contenidos. En consecuencia, cuando dicho instrumento falla en orientar la tarea, se pone en riesgo —entre otros asuntos— el derecho de los estudiantes a una educación de calidad.

d) Papel del docente

En la educación obligatoria se reconoce el papel del docente en la organización y gestión del aprendizaje; por ejemplo, para promover el trabajo de reflexión y análisis, mostrar a los estudiantes diferentes estrategias, dar orientaciones puntuales, fomentar y aprovechar el trabajo colectivo y equilibrarlo con el individual, entre otras actividades.

El Plan 2011 de EB incluye 12 principios pedagógicos enunciados como condiciones esenciales para la implementación del currículo, la transformación de la práctica docente, el logro de aprendizajes y la mejora de la calidad educativa, todas condiciones en las que el docente tiene una función importante.

Además, cada espacio curricular y nivel educativo señalan —explícita o implícitamente— cuál es el papel que debe cumplir el docente en la implementación de cada programa o campo de formación. Por ejemplo, en preescolar se incluyen bases para el trabajo que orientan la intervención educativa: fomentar y mantener el deseo de conocer, así como el interés y la motivación por aprender; propiciar un ambiente estimulante para favorecer la confianza en la capacidad de aprendizaje, y definir la intención educativa y la organización adecuada mediante una planificación flexible (SEP, 2011g, pp. 24-26).

De igual manera, en Ciencias Naturales, en el enfoque didáctico del campo de formación “Exploración y comprensión del mundo natural y social” se afirma que su aplicación requiere que el maestro considere al alumno como el centro del proceso educativo; se familiarice con sus intuiciones, nociones y preguntas; asuma la curiosidad infantil y adolescente como punto de partida; propicie la interacción dinámica del alumno; cree condiciones y ofrezca acompañamiento oportuno para la construcción del conocimiento; reconozca el entorno natural inmediato y las situaciones de la vida cotidiana como medios para estimular y contextualizar el aprendizaje, y aproveche diversos medios educativos a su alcance (SEP, 2011f, p. 23).

La inclusión de estos referentes de trabajo muestra el esfuerzo por renovar y reorientar la enseñanza de las ciencias en la escuela mediante un discurso que ubica al alumno en el centro del trabajo didáctico y al docente como mediador, a través de procesos de investigación que fortalezcan conocimientos, habilidades y destrezas científicas. No obstante, de acuerdo con la evaluación de diseño curricular de Ciencias del Plan 2011, esta concepción en EB se contrapone con la cantidad de contenidos y con el hecho de que se centran, principalmente, en conceptos científicos. La propuesta curricular no mantiene una mirada uniforme sobre la formación o sobre cómo lograrla, porque parece priorizar la aplicación de conocimientos y, al mismo tiempo, las competencias científicas que se espera desarrollar no guardan congruencia con los enfoques de enseñanza (Reynoso y Chamizo, 2017, p. 75).

Por ejemplo, el carácter flexible del diseño curricular de la propuesta de preescolar, que define intenciones educativas, contenidos curriculares y formas de enseñanza, aumenta la exigencia para su implementación en escuelas distintas a aquellas de organización completa, porque uno o dos docentes tienen que atender más de un grado en un mismo grupo y porque la organización, distribución y desarrollo del trabajo cotidiano queda en manos del docente (Reynoso y Chamizo, 2017, p. 148).

En la evaluación de los fundamentos y orientaciones pedagógicas del currículo, se encontró que la descripción del papel del maestro se incluye sin que se ofrezcan, en los programas o guías para el maestro de la educación obligatoria, orientaciones didácticas que encaucen su trabajo cotidiano. Una característica del enfoque por competencias es ubicar al docente como mediador entre la estructura formal del currículo y el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes. Si bien el currículo ofrece prescripciones detalladas para su implementación, carece de orientaciones específicas sobre el papel del docente, pues lo considera un *aplicador* de los programas y no un trabajador intelectual, lo cual limita la práctica educativa (Zorrilla y Gallardo, 2015, pp. 41-42).

e) Papel del alumno

En el caso de la EB, el papel del alumno puede identificarse desde el planteamiento del enfoque de competencias, la definición de los rasgos del perfil de egreso, los estándares curriculares y los aprendizajes esperados que organizan su trayecto formativo. En estos casos, el currículo

obligatorio hace explícita la importancia de atender a los estudiantes y su proceso de aprendizaje como centro de toda la intervención educativa (SEP, 2011b, pp. 29-31).

De acuerdo con las evaluaciones a los diseños curriculares del Plan 2011, únicamente en algunos programas de estudio se incluye una descripción explícita del papel del alumno en su formación. Por ejemplo, en las asignaturas de Ciencias Naturales (tercero a sexto) de primaria y Ciencias de secundaria, se consideran en el apartado “Enfoque didáctico”. Ahí se señala que ubicar a los alumnos en el centro del proceso educativo implica su participación interactiva en la construcción del conocimiento; poner en práctica habilidades y actitudes asociadas al conocimiento científico; argumentar con evidencias sus explicaciones y analizar sus ideas; recuperar y aprovechar sus conocimientos adquiridos dentro y fuera de la escuela, y tomar conciencia de cómo aprenden con base en la autorreflexión. Esta serie de acciones condicionan el papel que debe desempeñar el alumno en su formación.

En EMS, las diferentes declaraciones sobre el enfoque constructivista de la RIEMS en los planes de estudio enfatizan la obtención de aprendizajes y el desarrollo de habilidades y actitudes. Al igual que en EB, el papel del alumno se puede reconocer en el perfil de egreso, el cual es común a todo el nivel educativo. No obstante, como lo evidenció la evaluación hecha a los fundamentos y orientaciones pedagógicas del currículo para la educación obligatoria, tanto en la EB como en la EMS se carece de un planteamiento explícito acerca de lo que se espera de los estudiantes y lo que tienen que hacer para lograrlo, en términos de asumir la responsabilidad en la construcción del conocimiento propio. Por ejemplo, los programas plantean actividades sin especificar cómo, al realizarlas, se desarrollan las competencias correspondientes (Zorrilla y Gallardo, 2015, pp. 76-78). Tal vacío puede derivar en bajas expectativas respecto de los estudiantes por parte de los profesores, quedando de lado en el currículo la “enunciación de las características que deberán tener los estudiantes al egresar de algún trayecto formativo” (Arnaz, 1996). Esto se advierte en lo que respondieron los docentes de segundo grado de educación superior en la EIC-EMS 2016 respecto de las posibilidades que tienen los estudiantes de lograr el perfil de egreso propuesto al concluir el nivel. En el estudio, entre 37 y 69% consideró que la mayoría lograría cada rasgo, pero menos de 30% afirmó en cada rasgo que *todos* los estudiantes podrían lograrlo, y entre 11 y 50% —según el rasgo del perfil— pensó que sólo algunos lo lograrían; es decir, desde la perspectiva de los docentes, algunos estudiantes no lograrán los propósitos educativos del nivel (INEE, en prensa a).

Retos del currículo 2017

En junio de 2017 la Secretaría de Educación Pública (SEP) presentó el nuevo currículo para la educación obligatoria, contenido en el documento *Aprendizajes clave para la educación integral* en

el caso de la EB y en *Planes de estudio de referencia del componente básico del marco curricular común* para la EMS.⁷ Ambos instrumentos le dan concreción al eje *El planteamiento curricular* del nuevo Modelo Educativo y al documento de *Los fines de la educación en el siglo XXI*.⁸

A continuación se mencionan los elementos de este currículo que pueden ser leídos como una fortaleza porque su enunciación o su implementación puede representar una oportunidad para la mejora. Algunas fortalezas se acompañan de reflexiones que buscan focalizar posibles riesgos para concretar las aspiraciones planteadas al nuevo currículo. Esta identificación no desconoce los esfuerzos hechos para mejorar la calidad de curricular a partir de evidencias que el propio Instituto ha ofrecido al respecto, y tampoco profundiza en valoraciones detalladas de éste, en virtud de que las evaluaciones al respecto se encuentran en marcha.

a) Fortalezas y limitaciones

El currículo como documento de continuidad y cambio. La noción de formación integral ha estado presente en las aspiraciones educativas plasmadas en los currículos mexicanos desde hace más de un siglo. También lo han estado las ideas en favor del pensamiento crítico, la eliminación de la formación memorística y la asignación de un papel más activo a los estudiantes, y se ha buscado articular los distintos niveles educativos. Dichas nociones aparecen nuevamente en el currículo 2017, donde se insiste en la importancia de que la escuela ofrezca oportunidades de aprendizajes relevantes que nutran distintos ámbitos de la vida de los estudiantes. Uno de los enfoques que se mantiene es el de la formación por competencias, que en el caso de la EB dio sustento a la selección de los aprendizajes clave. En la EMS el MCC sigue siendo la base para orientar el diseño de los planes y programas de los subsistemas.

Sin embargo, el logro de estas aspiraciones curriculares se puede ver comprometido por no considerar las experiencias registradas durante la implementación de dicho enfoque. La formación equilibrada de saberes, habilidades y actitudes ha representado un importante reto para los profesores, especialmente cuando se trata de identificar los puntos nodales que deben guiar su enseñanza o dar cuenta del desarrollo de las competencias en cuestión, como se hizo evidente al inicio de este capítulo. Algunas de esas dificultades tienen su origen en el enfoque mismo y en los vacíos didácticos o en las tensiones que genera con las características del sistema educativo donde se pretende instalar. Por ello, avanzar en la formación de “aprender a aprender” o de ciudadanos críticos requiere —además de un diseño curricular sólido con planteamientos claros— de la formación inicial y continua de los docentes, a fin de asegurar

⁷ No se debe perder de vista que las dependencias e instituciones que ofrecen EMS tienen la responsabilidad de elaborar sus diseños curriculares específicos a partir de las orientaciones que ofrece la SEMS de la SEP.

⁸ El Modelo Educativo se conforma a partir de cinco ejes: 1) el planteamiento curricular; 2) la escuela al centro del sistema educativo; 3) formación y desarrollo profesional de los maestros; 4) inclusión y equidad, y 5) gobernanza del sistema educativo (SEP, 2017d).

que cuentan con las herramientas disciplinares y pedagógicas para responder a las demandas del diseño.

El currículo para la población indígena, los alcances de su diseño. El currículo 2017 incorpora, por primera vez, las asignaturas de Lengua Indígena como lengua materna y como segunda lengua, además del Español como segunda lengua; estos programas se añaden al campo de formación Lenguaje y Comunicación, lo que puede ser comprendido como un avance para ofrecer a los pueblos originarios el acceso a una educación en condiciones de igualdad.⁹ Esto destaca especialmente porque en el pasado sólo se hacían menciones a la importancia de atender a esta población, lo cual derivaba en marcos y parámetros curriculares desprendidos del programa de estudios y que debían seguir las escuelas. Ello dio por resultado diseños curriculares inconclusos y materiales de apoyo —como los libros de texto gratuitos— insuficientes para atender la diversidad lingüística o para hacerlo en todo el tramo de la EB; también derivó en traducciones con las que se trató de responder a las necesidades educativas de la población (Schmelkes, en Barriga, 2011). Por ello, era urgente e indispensable una educación que priorizara la pertinencia de los contenidos, así como las formas para su enseñanza.¹⁰ Sin embargo, no basta con ofrecer una educación plurilingüe, es necesario concretar tal aspiración; ello implica que las comisiones designadas para el diseño de los programas de estudio, por lengua, caminen en los mismos parámetros y tiempos que los programas para las escuelas no indígenas, y además, que exista un proceso de revisión y retroalimentación, en el que participen los pueblos originarios y que asegure la pertinencia y viabilidad de las propuestas. También será preciso hacer esfuerzos importantes para asegurar programas de estudio en todas las lenguas y todos los grados en los que se ofrece educación indígena, misma situación que aplica para libros de texto gratuitos, guías del maestro y demás materiales de apoyo. Otros casos que merecen especial atención son los de la población indígena que asiste a escuelas no indígenas (23% en preescolar y 43% en educación primaria) y que, por lo tanto, debe trabajar con un currículo que no hace consideraciones de su lengua y su cultura, y el de las personas que ya no cuentan con servicio específico de educación indígena, como en el caso de la secundaria, la cual se distribuye en los servicios general (21%), técnico (23%), telesecundaria (53%) y comunitario (3%) (INEE, 2017e).

Respecto del currículo para la EMS, las consideraciones para esta población se han focalizado en los bachilleratos integrales comunitarios, los interculturales y en la asignatura de desarrollo comunitario de los telebachilleratos comunitarios; el éxito de esos tipos de servicio ha dependido en parte de las acciones implementadas en las entidades, así como de las acciones en cada plantel. Como se ha manifestado en distintos documentos del INEE, la deuda con la población indígena es considerable, por lo que es necesario detonar, desde el diseño curricular y las

⁹ De acuerdo con lo planteado en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Resolución 61/295, 13 de septiembre de 2007).

¹⁰ Planteamientos plasmados en la citada Resolución 61/295 de la ONU (2007b), que fue respaldada por México.

estrategias que acompañan su implementación, acciones sostenidas tendentes a disminuir la brecha educativa mantenida durante tantos años.

El desarrollo de habilidades socioemocionales y sus retos metodológicos. La educación socioemocional ha estado presente de diferentes maneras en el trabajo cotidiano que realizan los docentes en la escuela: asuntos como la autorregulación, la motivación o la empatía cobran vida en las actividades que proponen a sus estudiantes. En el currículo 2017, este renglón forma parte del componente “Áreas de desarrollo personal y social” y tiene un espacio en el mapa curricular de toda la EB. Su incorporación pone de manifiesto el interés por integrar formalmente a las atribuciones de la escuela el desarrollo de habilidades socioemocionales, por lo cual se le asignan propósitos específicos y carga horaria. El tiempo destinado al rubro es distinto en cada nivel educativo: es mayor en preescolar (15% de la jornada regular) y menor en la educación primaria (2.2%) y en la secundaria (2.9%).¹¹ Se diseñó un programa de estudios para todo el tramo de EB, el cual está organizado a partir de dimensiones socioemocionales, habilidades e indicadores de logro. La formalización de este tema en el currículo es un asunto novedoso.

A partir de lo planteado en el programa de estudios, conviene considerar que el desarrollo de habilidades no se da en el vacío conceptual o contextual, por lo que la apuesta de llevarlo a cabo sin partir de algún contenido específico puede resultar en una comprensión —y, por tanto, implementación— contraria a lo esperado. Los aprendizajes esperados o las dosificaciones son para muchos docentes las guías más concretas para su labor; para la educación socioemocional lo que se presenta es una tabla con indicadores de logro asociados a las habilidades de las dimensiones socioemocionales. En ese sentido, cuando se propone desarrollar la atención, y para el caso específico de preescolar “reconocer cuando se necesita estar en calma”, convendría identificar a partir de qué contenido-tema se desarrollará dicha habilidad, es decir, cuál será el pretexto para trabajar la habilidad y cuál será la progresión de ésta, toda vez que se plantea para los tres grados. Por otra parte, la educación socioemocional compromete intensamente a los sujetos mediadores de acuerdo con cada nivel educativo —educadoras, docentes, tutores—, así como a otros actores educativos que intervienen en el desarrollo de las habilidades socioemocionales, pues primeramente los convoca a una revisión de sus propias habilidades, a interactuar con el colectivo escolar a partir de los principios establecidos en el área y, además, a generar ambientes de aprendizaje que propicien en sus alumnos el desarrollo de estas habilidades dentro del aula, la escuela y la comunidad. Todo ello requiere que las bases conceptuales y metodológicas, que orienten el trabajo de los responsables de implementar la propuesta tengan claridad, sin olvidar el contexto donde ésta se lleve a cabo.

¹¹ Los porcentajes cambian para las escuelas de tiempo completo, a saber: 2.5% en preescolar, 1.25% en primaria y 2.2% en secundaria.

Los márgenes de libertad de la autonomía curricular. Uno de los componentes más novedosos en el currículo 2017 es el de autonomía curricular, el cual otorga a la escuela la posibilidad de decidir el contenido educativo de una parte de la jornada. Tal decisión tiene que estar mediada por las necesidades e intereses de niñas, niños y jóvenes, así como por las características de la escuela y los docentes; debe, además, tomarse dentro de ciertos límites marcados por los ámbitos que la SEP ha definido, a saber: ampliar la formación académica; potenciar los desarrollos personal y social, e incluir nuevos contenidos relevantes, conocimientos regionales y proyectos de impacto social. Cualquier propuesta que se desee integrar a la escuela tendrá que estar referida a alguno de estos ámbitos. Lo anterior genera tensión en una serie de elementos y detona algunas preocupaciones: ¿cuáles son las posibilidades reales de elección de las escuelas si han de coincidir los intereses de los estudiantes y las características de las escuelas? ¿Qué orientaciones tendrán para atender la tensión que eso supondrá? ¿Qué tanto margen de libertad de decisión tendrán los responsables de definir la oferta educativa? En el caso de las escuelas primarias con jornada regular este componente representa aproximadamente media hora por día o 2.5 horas por semana, ¿cuál será su posibilidad real de hacer de este espacio el lugar donde ponga en marcha su autonomía?, ¿qué estrategia de seguimiento o monitoreo implementará para documentar la innovación? Finalmente, ¿por qué si se busca dotar de autonomía a la escuela, se restringen las posibilidades de contenido a ciertos ámbitos predefinidos y no se le permite partir de una posibilidad menos pautada de participación en el diseño curricular?

La autonomía curricular representa una oportunidad para avanzar hacia un diseño participativo y de mayor pertinencia, que además permita a las escuelas asumirse como protagonistas más vitales en el proceso formativo. Para lograrlo conviene que varios asuntos sean resueltos antes de su implementación generalizada en el ciclo escolar 2018-2019. Es preciso reflexionar sobre los márgenes de la autonomía que se otorga a las escuelas y las guías que se ofrecen para concretar las aspiraciones planteadas.

b) Ideas prospectivas para el currículo de la educación obligatoria 2017

El currículo para la educación obligatoria 2017 se alinea con los planteamientos de la agenda 2030 propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), los cuales son loables e invariablemente se suscriben. Sin embargo, también implican retos para la práctica docente y los actuales organización y funcionamiento de las escuelas. Sus resultados descansarán en la instrumentación de estrategias de formación, acompañamiento, monitoreo y evaluación, por lo que urge contar con estrategias claras y transparentes para concretar y apoyar tales aspectos, valorar su éxito y detectar áreas de mejora.

El currículo 2017 supone docentes con una formación suficientemente sólida para implementar el enfoque propuesto en su programa de estudios; identificar la mejor secuencia de los contenidos de su programa además de los límites y la profundidad de los temas; llevar a cabo prácticas

de evaluación formativa; desarrollar habilidades socioemocionales, y asegurar que todos los estudiantes de su aula aprendan, independientemente de que presenten alguna discapacidad. También supone escuelas con infraestructura y recursos suficientes para que todas las asignaturas, áreas de desarrollo personal y ámbitos de la autonomía curricular puedan contar con un espacio para su implementación, además de profesores al frente de dichos espacios y materiales que acompañen el trabajo.

En la medida en que los ejes del Modelo Educativo caminen articuladamente y se pongan en marcha acciones que respondan a la realidad de las escuelas, la implementación del planteamiento curricular se verá robustecida.

Cabe esperar que, además de incorporar programas de estudio en Lengua Indígena y de Español como segunda lengua, la noción de interculturalidad presente en las aspiraciones del currículo cristalice en el resto de los espacios curriculares y en las orientaciones para el trabajo en aula y en la escuela; sólo así se podrá avanzar hacia una educación que forme ciudadanos que la reconozcan, valoren y practiquen (SEP, 2017a, pp. 22-23).

Por otro lado, es deseable que en adelante se procure un equilibrio entre el cambio y la continuidad, pues el reconocimiento del camino andado y, sobre todo, de aquello que sí produjo los cambios esperados en las escuelas, permitirá concentrar los esfuerzos para modificar o fortalecer aquello que sigue siendo tarea pendiente, en lugar de aspirar a transformar por completo la escuela ignorando los aprendizajes de los cambios curriculares previos.

5.2 La escuela como el espacio de concreción del currículo

Como ya se mencionó, una de las cristalizaciones del currículo son los materiales, tales como planes y programas de estudio y libros de texto. Éstos están diseñados con una estructura unigrado, en la cual se dosifican contenidos y objetivos de aprendizaje por disciplina o campo formativo y grado (en preescolar no se establecen contenidos y competencias por grado). Sobre todo en EB los grados se encuentran asociados con determinadas edades bajo la consideración de trayectorias escolares regulares.

No obstante, una parte importante de las escuelas de EB en México no tiene este tipo de organización, sino que presenta grupos multigrado, donde en una misma aula estudian alumnos de distintos grados y edades atendidos por un solo profesor.

Las escuelas multigrado surgieron en México en el siglo XIX, como una medida de emergencia para la atención de las poblaciones rurales; la propia UNESCO, en la recomendación número 52 de la Conferencia Internacional sobre Educación Pública (1961), reconoció la necesidad de escuelas primarias con un solo maestro en los países donde las condiciones de vida de las poblaciones pequeñas así lo requirieran. Sin embargo, también recomendó, hace más de 55 años, transitar hacia escuelas completas (UNESCO, 1979, pp. 252-259). Ello no se ha llevado a cabo en el sistema educativo mexicano, y de hecho la proporción de escuelas multigrado en el país prácticamente no ha variado en la última década (INEE, 2016e, y 2017j).

Con datos del ciclo escolar 2015-2016, se advierte que a nivel nacional más de la mitad (50.1%) de las escuelas de preescolar tiene cuando menos un grupo multigrado. Por tipo de servicio, la proporción de preescolares generales con grupos multigrado es de 1 de cada 3 (35.7%); en preescolares indígenas, 3 de cada 4 (76.5%); y en comunitarias 8 de cada 10 (83.5%)¹² (tabla 5.1).

Tabla 5.1

Número de escuelas de educación preescolar total y con grupos multigrado, por tipo de servicio (ciclo escolar 2015-2016)

	Preescolar Total	Preescolar general	Preescolar indígena	Preescolar comunitario
Número total de escuelas	88 293	59 835	9 804	18 654
Escuelas con aulas multigrado	44 408	21 337	7 501	15 570
% de escuelas con aulas multigrado	50.1	35.7	76.5	83.5

Fuente: cálculos propios con base en INEE (2017j). *Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior.*

En el caso de la educación primaria, la mitad de las escuelas a escala nacional (50.4%) tienen grupos multigrado. Por tipo de servicio, la proporción en escuelas generales es de 4 de cada 10 (40.1%); en las indígenas de casi el doble (76.9%), y en las comunitarias de 100% (tabla 5.2).¹³

Tabla 5.2

Número de escuelas de educación primaria total y con grupos multigrado, por tipo de servicio (ciclo escolar 2015-2016)

	Primaria Total	Primaria general	Primaria indígena	Primaria comunitaria
Número total de escuelas	98 004	77 313	10 180	10 511
Escuelas con aulas multigrado	49 350	31 008	7 831	10 511
% de escuelas con aulas multigrado	50.4	40.1	76.9	100.0

Fuente: cálculos propios con base en INEE, (2017j). *Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior.*

¹² En el caso de preescolar comunitario esta proporción puede estar subestimada, ya que en la estadística de inicio de ciclo escolar había 2 204 escuelas con 0 docentes reportados, que para estas estimaciones no se consideraron en situación de multigrado.

¹³ El modelo educativo de primaria comunitaria es, por definición, multigrado, ya que los grupos se organizan por niveles de dos grados cada uno.

Respecto de la educación secundaria, la organización multigrado sólo se da en escuelas telesecundarias, comunitarias y para migrantes. En el ciclo escolar 2015-2016, en el primer tipo de servicio, 20.4% de las escuelas tienen grupos multigrado; en el segundo, 92.9%, y en las secundarias para migrantes, 83.7% (INEE, 2017j).

Con excepción de la educación comunitaria, que cuenta con un modelo educativo para grupos multigrado, los otros tipos de servicio parten de una propuesta pedagógica que supone una organización completa, por lo que en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), coordinado por el INEE, se formuló el Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado (PRONAEME), en el que colaboran 28 entidades federativas, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), con el acompañamiento del INEE (INEE, 2017m). Como parte del PRONAEME, se han documentado los principales problemas de estas escuelas, entre los que se encuentran los desafíos que enfrentan los docentes para la puesta en marcha de los programas de estudio, desde la planificación didáctica y la organización de los contenidos hasta la articulación de materiales y estrategias de enseñanza para el logro de los aprendizajes esperados (Arteaga, 2011; SEP, 2006b).

A fin de responder a las características de sus grupos, los docentes multigrado tienen que hacer adecuaciones curriculares, pues en el Plan de estudios 2011 los aprendizajes esperados y contenidos están agrupados por grados y bloques; deben también articular el uso de los libros de texto, pues, como ya se ha mencionado, están diseñados con una lógica unigrado, y en estos grupos se debe emplear, de manera simultánea, una gran cantidad de libros de texto (un maestro de una primaria unitaria, según el currículo actual, debe utilizar más de cuarenta libros).¹⁴ Estas dificultades derivan en otras dificultades, como la reducción del tiempo de clases, prácticas educativas centradas en la repetición y en la mecanización, asignación de actividades de baja demanda cognitiva a los alumnos, bajo aprovechamiento de recursos educativos y débil vinculación pedagógica con los padres de familia, entre otras.

El diagnóstico realizado por el Grupo de Trabajo de Escuelas Multigrado en el marco del PRONAEME confirma los problemas de las escuelas multigrado que han documentado diversos estudios en los últimos veinte años,¹⁵ entre ellos la multiplicidad de funciones que realizan los docentes, ya que no cuentan con personal de apoyo, lo que los lleva a ausentarse para atender labores administrativas y pedagógicas (ello se suma a otras causas de ausentismo, como motivos de salud o personales), lo cual reduce el tiempo efectivo de clases; alta rotación de maestros; escaso apoyo de la supervisión escolar y, por lo tanto, de asesoría técnica pedagógica; carencia de servicios de apoyo —como los de educación especial de la Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular— falta de

¹⁴ Para una revisión más detallada de los retos que se enfrentan en los grupos multigrado véanse: Ezpeleta (1997); Ezpeleta y Weiss (2000); Juárez y Rodríguez (2016), y SEP (2006b).

¹⁵ Véanse Ezpeleta y Weiss (1996); Fuenlabrada y Weiss (2006); IIIPE (2009); SEP (2005), y Weiss (2007).

materiales o retraso en la recepción de los libros de texto y otros recursos educativos, así como carencias materiales en términos de infraestructura y equipamiento (INEE, 2017m).

Es importante advertir que varias de las dificultades anteriores no son privativas de las escuelas multigrado, incluyendo la falta de disponibilidad de personal docente. Por ejemplo, a nivel nacional poco más de la mitad (51.5%) de las escuelas primarias indígenas no multigrado tienen director con grupo a su cargo, lo que ocurre también en 15.9% de las primarias generales públicas no multigrado; 40.1% de las escuelas de este nivel educativo no tiene docentes adicionales a los titulares de grupo, proporción que es más del doble en el caso de las escuelas indígenas (93.5% para las multigrado y 87.7% para las no multigrado) (INEE, en prensa c).¹⁶

En EMS, que podría pensarse ajena a este problema, en noviembre de 2016 se reportó que 17.6% de los planteles no contaba con el personal docente suficiente para cubrir todas las horas de clase (gráfica 5.1).¹⁷ Esta situación se presentaba marcadamente en los centros escolares administrados por la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), pues en 2 de cada 3 planteles (68.4%) se reportó insuficiencia de docentes; otros tipos de servicio que también registran falta de maestros fueron los telebachilleratos estatales (42.8%), las preparatorias estatales (39.3%), los planteles de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA) (39.1%) y los telebachilleratos comunitarios (22.1%).¹⁸

A la falta de profesores, se suma la importante reducción del tiempo escolar que se presenta en EMS, no sólo por la distribución del tiempo de la jornada escolar, sino también por ausentismo docente y suspensión de clases. En el marco de la ECEA-EMS, realizada por el INEE en 2016, casi la mitad de los docentes (49.2%) reportó que en el último mes no había impartido alguna clase; un tercio de ellos lo atribuyó a que la escuela suspendió parcial o totalmente la jornada escolar. En la gráfica 5.2 puede apreciarse esta situación.

Como puede observarse, varios de los supuestos sobre los cuales se fundamenta el currículo —sea en EB o en EMS— no se corresponden con la situación de muchas escuelas, por lo que a las dificultades del diseño curricular se suman las de las condiciones reales de operación de las escuelas.

¹⁶ Nos referimos a docentes de Educación Física, Educación Artística, Inglés u otra lengua extranjera, computación y otros.

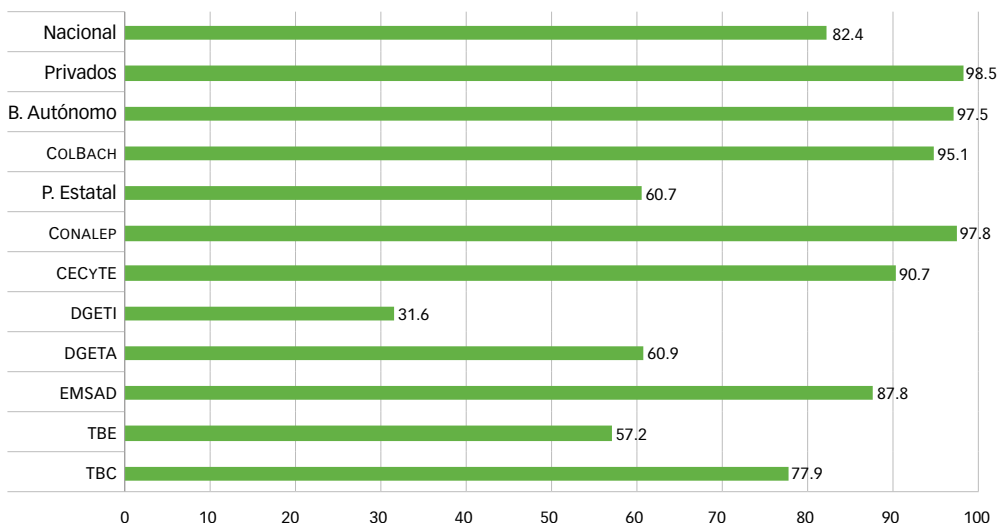
¹⁷ Información proporcionada por los directores o responsables de plantel dentro de la Evaluación de la Oferta Educativa realizada por el INEE en este nivel educativo. Las causas de esta situación probablemente sean distintas a las de la EB.

¹⁸ La falta de docentes en el caso de la EMS, tiene que ver en parte con la alta rotación de docentes que hay en este nivel educativo y el tiempo que demora su sustitución. A nivel nacional, en casi un tercio de los planteles (31.7%) los directores reportaron en noviembre de 2016 que habían tenido docentes que iniciaron laborando en ese periodo y ya no continuaron trabajando. De nuevo el problema más fuerte se advierte en los planteles de DGETI (63.7%), seguidos por los de CONALEP (41.8%), Colegio de Bachilleres y telebachilleratos comunitarios (34.7% en cada tipo de servicio). El tiempo de sustitución llega a ser de cuatro semanas o más en 2 de cada 10 planteles que han tenido cambios de docentes a nivel nacional (21.1%), pero en el caso de DGETI la proporción es de 4 de cada 10 (40.6%).

Gráfica 5.1

Porcentaje de planteles de EMS que cuentan con el personal docente suficiente para cubrir todas las horas de clase: nacional y por tipo de servicio

Informante: Director o responsable del plantel

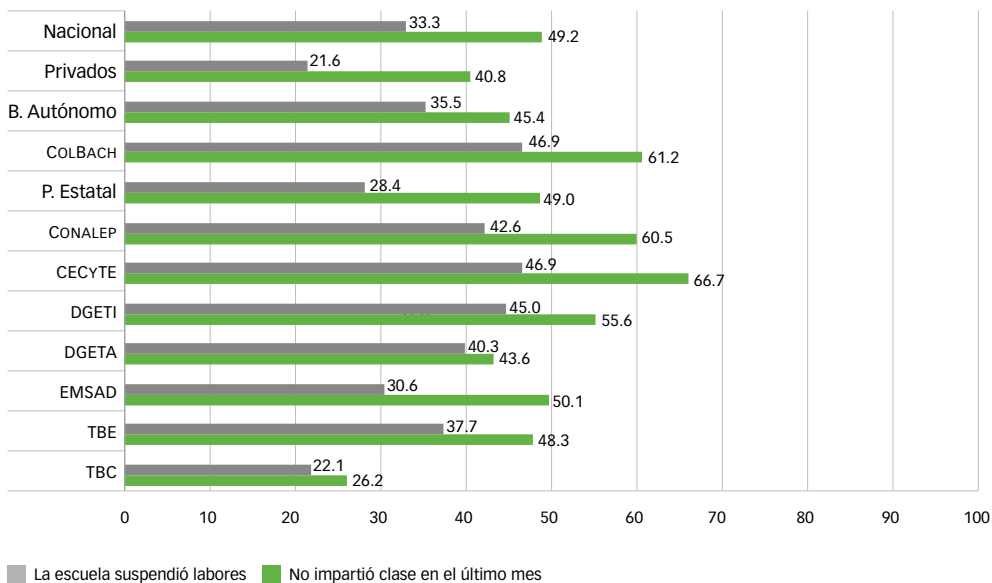


Fuente: INEE, cálculos propios a partir de las bases de datos de la cédula del plantel, ECEA-EMS 2016.

Gráfica 5.2

Porcentaje de los docentes de EMS que declararon no haber impartido alguna clase en el último mes y los que reportaron como uno de los motivos que el plantel suspendió parcial o totalmente las clases: nacional y por tipo de servicio

Informante: Docentes del último grado



Fuente: INEE, cálculos propios a partir de las bases de datos del cuestionario de docentes del último grado, ECEA-EMS 2016.

■ Conclusiones

El diseño del currículo en México ha sido una atribución exclusiva de la autoridad educativa federal para los niveles de la EB y educación normal (LGE, art. 12), por lo cual hasta la fecha ha habido un currículo único de carácter nacional. Ello se entiende a la luz de la historia de nuestro país, en la que se ha reconocido la importancia del currículo como instrumento igualador para la sociedad y como medio para construir una identidad nacional. Sin embargo, en la actualidad, en un contexto de reconocimiento y valoración de la diversidad, pero sobre todo de las profundas brechas que la desigualdad ha generado, es necesario replantear el carácter nacional del currículo o, cuando menos, revisar los mecanismos para su diseño. La importancia de cerrar las brechas de la desigualdad desde el diseño curricular es igualmente válida para el caso de la EMS, aunque para ese nivel educativo participe una multiplicidad de actores, como se mencionó antes, y la discusión no esté centrada en la vigencia de un currículo nacional, sino en la calidad de los múltiples diseños.

Los distintos cambios curriculares en México han buscado atender problemas identificados tales como la instrucción verbalista, la tendencia a la memorización, el enciclopedismo, la saturación y desarticulación de contenidos, la falta de relevancia y pertinencia, entre otros. Sin embargo, varios de ellos no han sido resueltos y persisten hasta nuestros días.

Las evaluaciones realizadas por el INEE sobre el diseño del currículo han señalado que tiene una estructura sobrecargada de elementos, los cuales además están insuficientemente conceptualizados, o bien, sus relaciones y conexiones son inexistentes o débiles, lo que dificulta su adecuada comprensión y aprovechamiento para el logro de los propósitos educativos.

Otro resultado de las evaluaciones del INEE es que, conforme se avanza en los niveles educativos, el currículo se torna más prescriptivo, lo que en parte tiene que ver con una mayor especialización de las disciplinas, pero también evidencia el supuesto de que así se facilitará su implementación. Sin embargo, las consecuencias que esto tiene a partir de primaria es que los docentes cuentan con pocas posibilidades para hacer adecuaciones y responder mejor a las características de sus estudiantes.

En el caso de la educación primaria, los programas de estudio están diseñados para escuelas de organización completa —en la que cada docente atiende un grado— y no contienen orientaciones pertinentes para atender a poblaciones diversas. En la educación secundaria, se pierde de vista que también existen escuelas en condición multigrado, donde un docente es responsable de todos o casi todos los espacios curriculares en más de un grado. Lo anterior, además de hacer difícil dar pertinencia a los programas de estudio, hace que las actuales características del diseño curricular atenten contra la equidad, toda vez que no ofrecen la posibilidad de mejorar la experiencia educativa en los tipos de centros escolares a los que asisten las poblaciones con mayor desventaja social.

Para que un currículo cumpla con la función pedagógica de orientar la tarea educativa es necesario que sea consistente en sus fines o propósitos, contenidos, métodos de enseñanza, evaluación y enfoque pedagógico —que en el caso del currículo mexicano actual es el enfoque por competencias—; no obstante, dicha consistencia no se encuentra del todo presente en los documentos

curriculares de la educación obligatoria de nuestro país en su versión vigente al momento de la elaboración de este informe.

El planteamiento curricular del nuevo Modelo Educativo presenta algunos elementos innovadores y de vanguardia, como la educación socioemocional y el componente de autonomía curricular, a los cuales será necesario dar seguimiento y evaluar ya que —como ocurre con el currículo actual—, si no se generan condiciones adecuadas para su implementación no prosperará más allá de una loable aspiración. Éstas tienen que ver tanto con aspectos de formación y acompañamiento a los docentes, como con condiciones escolares de espacios y recursos materiales y con mayores orientaciones para su puesta en marcha.

Es necesario que el Estado asegure condiciones de normalidad mínima en el funcionamiento de las escuelas y garantice que todas tengan lo básico necesario para que el nuevo currículo pueda operar en el cumplimiento del mandato puesto en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: favorecer el máximo logro de aprendizaje.

6

LOS AMBIENTES DE ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE: LA CONVIVENCIA ESCOLAR

Actualmente, la evaluación de la convivencia escolar es un tema relevante dentro de la política educativa por diversas razones. Por un lado, varios estudios han mostrado que la enseñanza y el aprendizaje ocurren con mayor eficacia en ambientes armónicos, ordenados y de exigencia académica (Fernández, Blanco y Banegas, 2004; Murillo, 2007, y Blanco, 2009). Por otra parte, la formación de la ciudadanía requiere que en las escuelas los estudiantes vivan una convivencia democrática, inclusiva y pacífica (Fierro, Lizardi, Tapia y Juárez, 2013). Y, finalmente, porque desde el enfoque del derecho a la educación la existencia de una convivencia armónica en los centros escolares es una condición básica para la enseñanza y el aprendizaje, es decir, una característica indispensable en la escuela a fin de que el proceso educativo se desarrolle en un ambiente de seguridad y bienestar, propicio para favorecer interacciones pedagógicas de calidad.

En este capítulo se analiza el ambiente escolar desde la convivencia escolar, término que ha surgido en las dos últimas décadas y que se alimenta de distintas disciplinas, como educación para la paz, derechos humanos, formación ciudadana y educación inclusiva, por citar algunas, por lo que varios temas se incluyen en este concepto: violencia, disciplina, clima escolar, manejo de conflictos y relaciones entre pares o con los adultos, entre otros. El objetivo del capítulo es mostrar, a partir de los estudios realizados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en la última década y con algunos indicadores seleccionados, la magnitud de la violencia escolar en primaria, secundaria y media superior; su asociación con el aprendizaje, y también algunas condiciones que pueden favorecer un ambiente propicio para la enseñanza y el aprendizaje en estos niveles educativos.

6.1 Incidencia de la violencia en las escuelas de la educación obligatoria

La violencia escolar hace referencia a los actos, procesos y formas de relación mediante los cuales un individuo o un grupo dañan intencionalmente a otro y violan su integridad física, social o emocional dentro del edificio escolar o en los alrededores. Se caracteriza por el rompimiento

de reglas o el uso de la fuerza, la cual se puede dirigir a un objeto o a una persona (Fajardo, 2003; Furlán, Ramos, Trujillo, Vázquez y Arce, 2003).

En el INEE se han realizado diversas evaluaciones que han abordado el tema, utilizando indicadores sobre las agresiones tanto a las personas como a los objetos, y se ha recuperado información por medio de los estudiantes y de los docentes.

En 2007, el INEE presentó el informe *Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México* (Aguilera, Muñoz y Orozco, 2007), que tuvo como propósito documentar la situación de las escuelas en estos niveles educativos respecto de la violencia escolar, su relación con la disciplina escolar y el consumo de sustancias nocivas a la salud, como el tabaco y el alcohol.¹ Este trabajo presentó información respecto de la magnitud del problema, pues desde inicios del siglo XXI creció la preocupación de los padres de familia, las autoridades educativas y la sociedad en general por el tema, ya que se señalaba que la violencia se había incrementado en las escuelas.

En el estudio se analizaron eventos que afectan el ambiente escolar y que se consideran manifestaciones de la violencia escolar. Los hallazgos evidenciaron que, como era sabido, el fenómeno de la violencia estaba presente en el sistema educativo, aunque su incidencia no era muy alta. Los datos de la gráfica 6.1 muestran los porcentajes de estudiantes que declararon haber participado en acciones como robo, daño a las instalaciones, intimidación a compañeros y participación en peleas. Bajo la mirada de los alumnos como actores de la violencia, la acción más aceptada por ellos fue la participación en peleas donde hubo golpes, con porcentajes más altos en primaria que en secundaria; la acción menos reportada en los dos niveles fue el robo.

Con la información proporcionada por los estudiantes, se conformó una medida sintética denominada Índice de Participación en Actos de Violencia, cuyo rango es de 0 a 100, donde el 0 significa que el estudiante no había participado en ninguno de estos actos y el 100 que había participado en todas las acciones indagadas. Este índice se analizó en cada uno de los niveles y por tipo de escuela. Los principales hallazgos fueron:

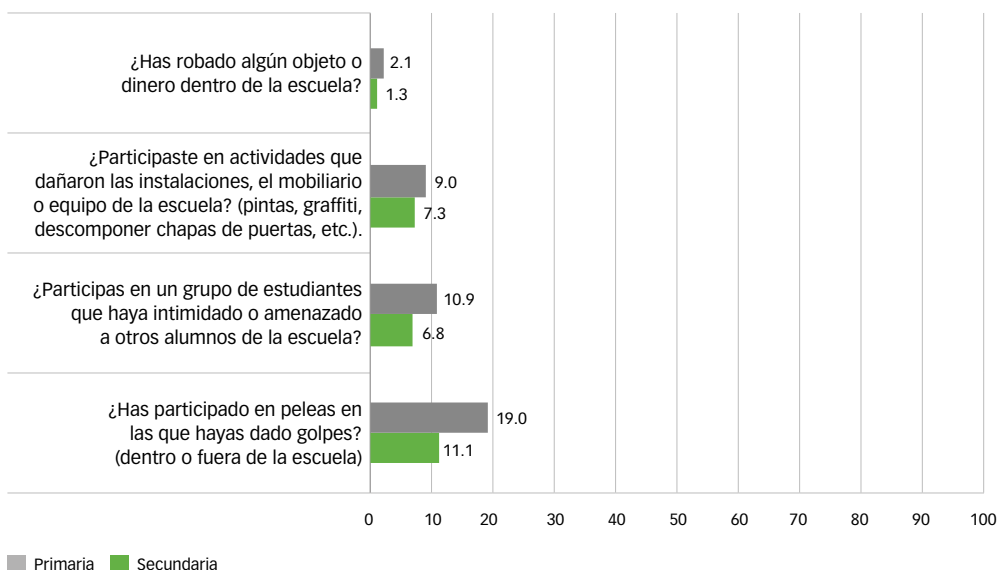
- 1) Tanto en primaria como en secundaria los puntajes fueron bajos: 8.7 puntos en promedio para primaria, y 5.7 puntos para secundaria. Esto indicaba, por un lado, que desde el reporte de los estudiantes las manifestaciones de violencia que se indagaron tenían poca ocurrencia, aunque su presencia advertía la necesidad de implementar acciones preventivas.

¹ Información cuantitativa obtenida a partir de los cuestionarios de contexto aplicados a estudiantes y docentes en el operativo de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) 2005.

Gráfica 6.1

Porcentaje de estudiantes de primaria y secundaria que declararon haber participado en actos de violencia

Informantes: estudiantes de 6° de primaria y 3° de secundaria



Fuente: INEE, cálculos propios a partir del estudio *Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México*, realizado en el ciclo escolar 2004-2005.

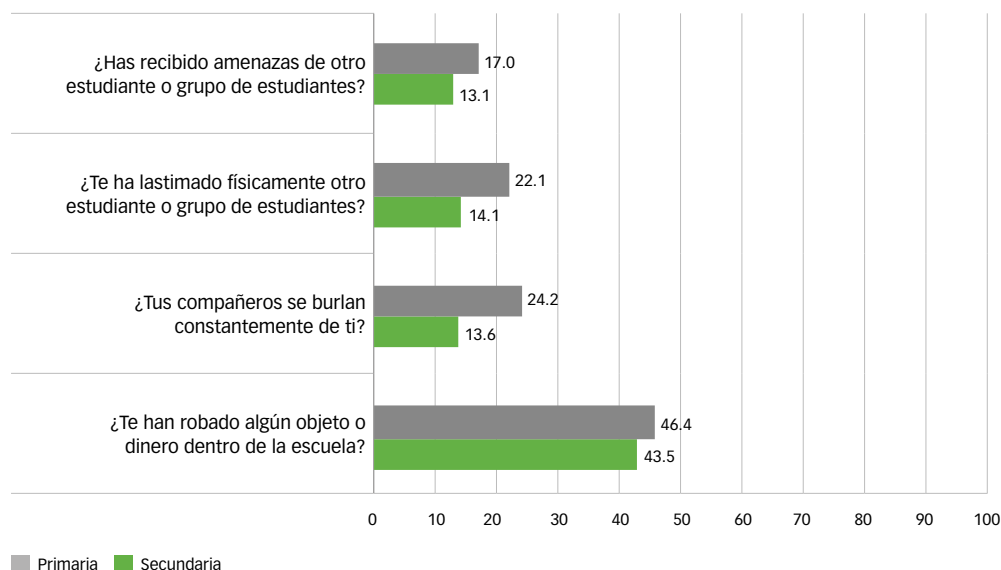
- 2) En las primarias indígenas y las secundarias privadas el índice se incrementó significativamente: 15.5 puntos en las primeras, y 7.4 puntos en las segundas, lo que indicaba que la violencia no era privativa de un contexto en particular.
- 3) Los estudiantes con antecedentes de repetición de algún grado escolar o de cambio de escuela habían participado con mayor frecuencia en los actos de violencia indagados, por lo que en su momento se planteó que las escuelas generaran estrategias para atender el rezago educativo como una acción de gestión preventiva en favor de mejores ambientes escolares y de aprendizaje.

También se analizó la mirada de quien sufre violencia; en este sentido, la acción que más se reportó fue el robo, como se observa en la gráfica 6.2.

Gráfica 6.2

Porcentaje de estudiantes de primaria y secundaria que reportaron haber sufrido algún acto de violencia dentro de su escuela

Informantes: estudiantes de 6° de primaria y 3° de secundaria



Fuente: INEE, cálculos propios a partir del estudio *Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México*, realizado en el ciclo escolar 2004-2005.

Al contrastar la información relativa al robo, se encontró que mientras 1.3% declaró haber robado a sus compañeros, 43.5% reportó que había sufrido robo.² Los datos mostraron la distancia entre quienes realizan un acto de violencia y quienes la sufren, pues un estudiante puede afectar a varios, por lo que, si bien los índices de violencia resultaron bajos, la escuela debería generar acciones preventivas a fin de disminuir o eliminar las acciones que se indagaron.

Otro análisis mostró que la gestión escolar tiene un papel importante en la contención de la violencia, de tal modo que, si se aplican las reglas de manera consistente y medida, ésta puede disminuir. Tanto en primaria como en secundaria se identificó que el Índice de Participación en Actos de Violencia alcanzó valores más altos cuando los estudiantes reportaron que la disciplina escolar no era estricta, o bien, muy estricta; en cambio, cuando señalaron que la disciplina era moderadamente estricta se obtuvieron mediciones más bajas.³

² La discrepancia en los datos en parte revela la posible dificultad de los estudiantes para reconocerse ante otros como actores de alguna acción que afecta a sus compañeros. En este sentido, las respuestas obtenidas pueden haberse visto afectadas por lo que se denomina "deseabilidad social". Sin embargo, lo valioso del reporte es que hay estudiantes que lo asumen.

³ Las categorías para valorar la disciplina fueron: nada estricta, poco estricta, estricta y muy estricta. En primaria el Índice de Participación en Actos de Violencia alcanzó 11.5 puntos cuando los estudiantes reportaron que la disciplina no era estricta; en poco estricta llegó a 8.9 puntos; en estricta bajó hasta 7.3, y en muy estricta subió a 10.2 puntos. En secundaria este índice tuvo el mismo comportamiento; el puntaje en cada una de las categorías fue: en nada estricta, 11.1 puntos; en poco estricta, 6.8 puntos; en estricta bajó a 4.8, y en muy estricta subió a 5.9 puntos.

Con la finalidad de identificar la magnitud de la violencia en los últimos años, se analizó la información que proporcionaron los estudiantes de sexto de primaria y tercero de secundaria en 2015 en los cuestionarios que acompañan las pruebas del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA). En dichos instrumentos se les preguntó sobre la frecuencia con la que habían sido testigos de algunos actos, como insultos entre compañeros, robo de objetos o dinero, peleas a golpes y daño a las instalaciones, acciones indicativas de violencia escolar. Según los datos, más de 50% de los estudiantes no observó muchas veces o siempre ninguna de las acciones indagadas en el salón de clases; la de mayor frecuencia en ambos niveles fue el insulto entre compañeros: 38.5% en primaria y 46.5% en secundaria (gráfica 6.3). Esta información indica que los actos de violencia indagados no están generalizados. Por tipo de escuela, se identificó que:

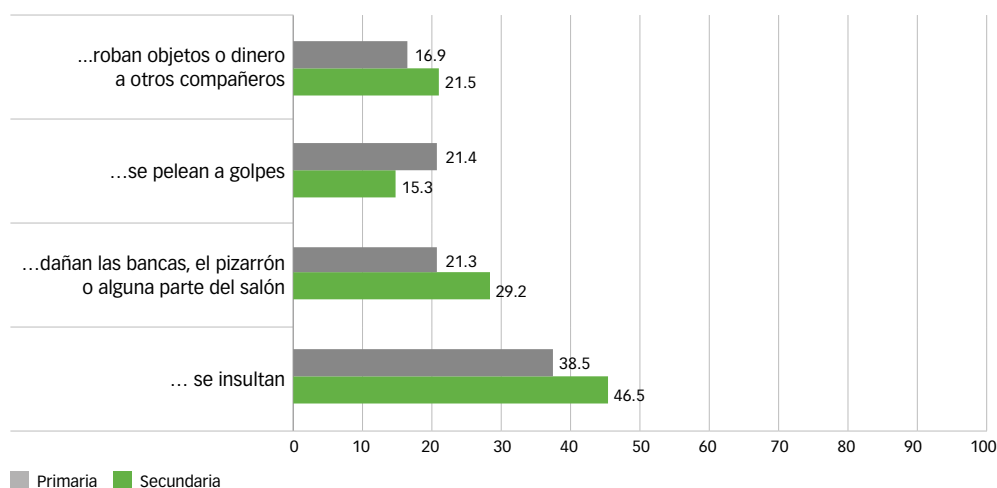
- ♦ De manera consistente, en el nivel de primaria las escuelas generales urbanas presentan porcentajes más altos de estudiantes involucrados en todas las acciones indagadas en las categorías de muchas veces y siempre; lo contrario sucede en las escuelas comunitarias.
- ♦ En el nivel de secundaria, las escuelas generales y las técnicas tienen los porcentajes más altos, en contraste con las escuelas comunitarias.

Los datos parecen indicar que en escuelas pequeñas, donde existen pocos estudiantes —como las comunitarias—, la presencia de violencia escolar es menor, en contraste con las escuelas donde existe un mayor número de estudiantes, como las primarias generales urbanas y las secundarias generales y técnicas.

Gráfica 6.3

Porcentaje de estudiantes de primaria y secundaria que reportaron haber observado muchas veces y siempre algún acto de violencia en su grupo

Informantes: estudiantes de 6° de primaria y 3° de secundaria



Fuente: INEE, cálculos propios a partir de las bases de datos de los cuestionarios para estudiantes PLANEA 2015, primaria y secundaria.

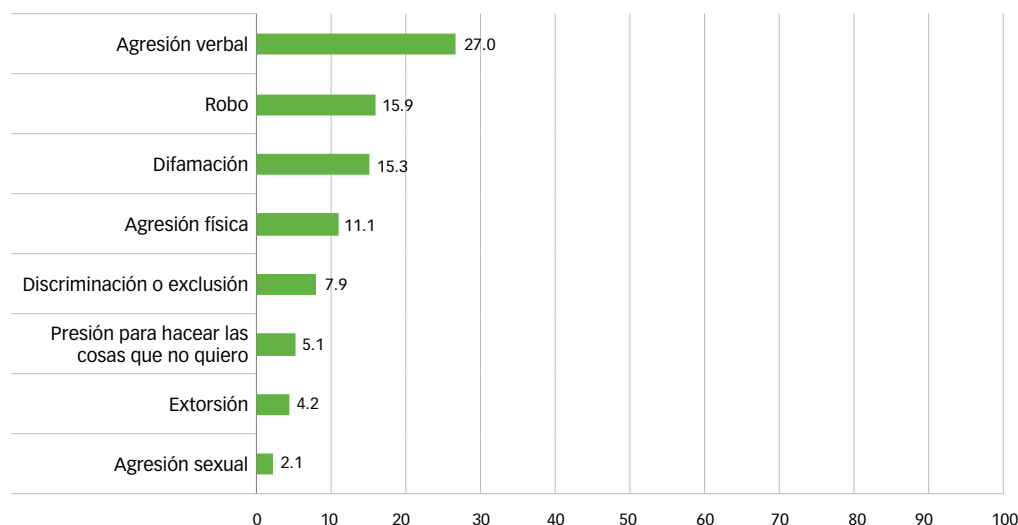
Los resultados en secundaria apuntan a que el insulto fue la agresión más recurrente, dato que de algún modo coincide con los resultados del Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS, por sus siglas en inglés) 2016, en donde este tipo de agresión ocupó los porcentajes más altos: 64% de los estudiantes mexicanos de segundo grado reportó haber sido objeto de burlas y 63% recibir apodosos ofensivos por parte de sus compañeros. En orden de frecuencia siguió el daño a objetos personales (romper a propósito un objeto de un compañero), con 28%; haber sido atacado físicamente por algún compañero, 20%; recibir amenazas de un compañero, 19%, y publicar en internet fotografías personales o textos ofensivos, 11% (INEE, 2017g).

En educación media superior (EMS) se dispone de información de 2016 a partir de los cuestionarios a estudiantes que se aplicaron en la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA-EMS). Se les preguntó si ellos habían sido objeto de alguna agresión verbal, un robo o si se les había difamado, entre otras manifestaciones de violencia por parte de sus compañeros, sus profesores o directivos del plantel. A partir de los datos, se observa que el porcentaje más alto corresponde a la agresión verbal, pues alrededor de 1 de cada 4 estudiantes reportó haberla sufrido; le siguen el robo, la difamación y la agresión física; la acción con menor porcentaje fue la agresión sexual (gráfica 6.4). Con respecto a los tipos de escuela se pudo identificar que, igual que en primaria y secundaria, las escuelas con menos cantidad de estudiantes reportaron los porcentajes menores en indicadores de violencia escolar (INEE, 2018a).

Gráfica 6.4

Porcentaje de estudiantes del último grado de educación media superior que reportaron haber sufrido algún tipo de agresión de sus compañeros, profesores o personal directivo del plantel escolar

Informantes: estudiantes del último grado de educación media superior



Fuente: INEE, cálculos propios a partir de las bases de datos del cuestionario para estudiantes del último grado, ECEA-EMS 2016.

Un dato adicional que refleja resultados positivos es que 86.7% de los estudiantes señaló sentirse seguro en su escuela, lo cual puede ser un indicador de la ausencia de violencia, o de que los niveles existentes en la escuela no afectan su bienestar.

Los indicadores que se utilizaron para medir la violencia escolar no fueron los mismos en todos los niveles ni a través del tiempo, por lo que no es posible afirmar que la violencia escolar se ha incrementado en la última década. Sin embargo, el análisis de los datos en distintos momentos y bajo distintas perspectivas (los estudiantes como actores de violencia, como víctimas o como testigos), así como los resultados en evaluaciones nacionales e internacionales muestran que la violencia escolar es un tema presente en las aulas y en las escuelas, aunque, afortunadamente, no está generalizada; sin embargo, es necesario construir estrategias integrales desde un enfoque amplio para identificar y resolver en conjunto los aspectos que generan comportamientos violentos en la escuela (Fierro, 2013), pues su presencia afecta el aprendizaje.

6.2 La relación entre violencia escolar y aprendizaje

La asociación entre violencia escolar y aprendizaje tiene su fundamento en los estudios realizados desde el enfoque de la eficacia escolar, en los que se ha encontrado que las variables relacionadas con el clima de aula y de escuela juegan un papel primordial en el aprendizaje.

Bajo esta perspectiva, en 2007 el INEE realizó un análisis multinivel para indagar cuáles variables se asociaban con el aprendizaje de los estudiantes de sexto de primaria y tercero de secundaria en las asignaturas de Español y Matemáticas, a partir de las puntuaciones en la prueba EXCALE. El análisis incluyó variables individuales del estudiante, de la modalidad educativa y estructurales de la escuela y de la composición de la misma, entre las cuales se tomó en cuenta la violencia dentro del plantel, siendo ésta la que mayor peso tuvo en ese conjunto de variables. Se encontró que la violencia en el interior de la escuela tenía un fuerte impacto negativo en el aprendizaje del Español y las Matemáticas, tanto en primaria como en secundaria. En el informe correspondiente se señaló que este resultado era consonante con lo que ya habían documentado otros estudios relacionados con la eficacia escolar:

Una escuela insegura nunca podrá ser una escuela de calidad, sería conveniente mejorar las políticas y programas educativos que ayuden a prevenir una alta incidencia de violencia en las escuelas e implementar otros dirigidos a erradicarla cuando se haya establecido en algún plantel [...] la disposición de normas disciplinarias claras, su aplicación en forma atinente y transparente, la adopción de dichas normas por la comunidad escolar y la participación de los padres de familia en las contingencias de violencia son elementos indispensables para establecer una cultura de seguridad en las escuelas (Backhoff, Bouzas, Hernández, Contreras y García, 2007, p. 132).

En 2008 se realizó otro estudio de tipo multinivel para indagar los factores asociados al aprendizaje de los estudiantes de tercer grado de primaria, también utilizando las puntuaciones obtenidas en la prueba EXCALE. En este análisis se incluyeron variables del estudiante, del docente y de la escuela. Se encontró que, de las variables estructurales del plantel —como instalaciones, problemas con docentes, trabajo colegiado, grupos multigrado y violencia—, la más consistente y con mayor influencia negativa sobre los resultados educativos era el clima de violencia observado en las escuelas.⁴ Esta asociación se identificó principalmente para Español, Ciencias Naturales y Educación Cívica. En dicho estudio se llegó a la siguiente conclusión:

Los resultados indican, por un lado, que cuando en un plantel se observan altas tasas de violencia es indicativo, no sólo de indisciplina, sino de otros problemas concernientes a la organización y operación de la escuela que se podrían englobar en un clima escolar inadecuado para el aprendizaje; éste se podría manifestar de muchas maneras, tales como: falta de liderazgo del director, poca organización escolar, desatención a los problemas de conducta, etcétera (INEE, 2008, p. 122).

6.3 La convivencia escolar como condición básica para la enseñanza y el aprendizaje

La convivencia escolar se ha definido como el conjunto de formas de interacción de los miembros de la comunidad, las cuales son dinámicas y suceden en los distintos espacios y procesos escolares; éstas pueden generar entornos positivos, pero también negativos. La creación de una convivencia escolar armónica o positiva en cada escuela es una tarea de toda la comunidad escolar, con base en un marco político, normativo e institucional que cobije y dé pautas para su construcción (Fierro, Lizardi, Tapia y Juárez, 2013). Partiendo de esta consideración, las normas escolares deben garantizar el respeto a los derechos de niñas, niños y adolescentes en el espacio escolar para que la convivencia sea al mismo tiempo una experiencia y un aprendizaje.

La convivencia como condición básica en la generación de ambientes adecuados para la enseñanza y el aprendizaje se analiza desde el enfoque de la convivencia inclusiva, democrática y pacífica planteada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) (Hirnas y Eroles, 2008). A partir de estas dimensiones se analizan las relaciones entre estudiantes y docentes, el trato inclusivo, la participación de estudiantes en la escuela y el manejo de conflictos. Los resultados que se presentan provienen de la ECEA en primaria (2014) y media superior (2016), y de PLANEA para secundaria (2015). Los indicadores seleccionados para cada uno de los niveles, si bien no son los mismos en cada dimensión, sí permiten

⁴ Se preguntó al docente: "Durante el presente ciclo escolar, ¿qué tan seguido se han presentado robos de objetos o dinero dentro del aula? ¿Los alumnos de su grupo han dañado las instalaciones, el mobiliario o equipo dentro del aula o la escuela? ¿Los alumnos de su grupo han participado en peleas o golpes dentro de la escuela?".

mostrar fortalezas de la convivencia y aspectos que es necesario reforzar para que mejoren los ambientes de aprendizaje, sustentados en relaciones positivas, atención a la diversidad, promoción de la resolución pacífica de los conflictos y participación de los estudiantes.

a) Relaciones entre estudiantes y docentes

Las interacciones positivas entre estudiantes y docentes son fundamentales para favorecer la relación pedagógica de enseñanza y aprendizaje. A partir de los indicadores seleccionados, los resultados de la ECEA en primaria apuntan en esta dirección. La gran mayoría de los estudiantes señaló que sus profesores son pacientes y amables en su trato hacia el alumnado, y que existe respeto mutuo (tabla 6.1).

Tabla 6.1

Porcentaje de estudiantes de primaria, según su percepción de la relación con sus docentes

Informantes: estudiantes de 4º, 5º y 6º grado de primaria

Durante la clase:	Nunca	Pocas veces	Muchas veces	Siempre
Mi maestro(a) nos respeta	2.2	5.4	11.1	81.2
Los maestros(as) son amables con los estudiantes	2.2	8.0	16.4	73.4
Los estudiantes de mi grupo somos respetuosos con el maestro(a)	3.5	16.9	20.7	58.9
Mi maestro(a) nos tiene paciencia	5.0	20.2	22.4	52.4

Fuente: cálculos propios a partir de la base de datos del cuestionario para estudiantes, ECEA primaria 2014.

En EMS la información disponible también muestra que en este nivel los estudiantes tienen buenas relaciones con sus docentes, pues casi la totalidad, 98.9%, señaló que se lleva bien o muy bien con ellos; además, indicaron que son amables, les tienen confianza y muestran disposición para apoyarlos (tabla 6.2).

Tabla 6.2

Porcentaje de estudiantes de EMS, según su percepción de la relación con sus docentes

Informantes: Estudiantes del último grado de EMS

En este periodo escolar, ¿con qué frecuencia ocurren las siguientes situaciones con tus profesores?	Nunca o casi nunca	Pocas Veces	Muchas Veces	Siempre
Mis profesores están dispuestos a escucharme dentro y fuera de la clase	2.1	16.5	43.3	38.2
Me gusta platicar con mis profesores sobre temas que me interesan o me afectan	11.1	37.8	31.4	19.7
Puedo aprender de mis profesores	0.8	6.7	40.4	52.1
Puedo confiar en mis profesores	5.7	24.2	39.9	30.2
Mis profesores toman en cuenta mi opinión para mejorar su forma de dar clase	8.6	33.0	37.6	20.8
Mis profesores aceptan mi forma de ser	2.2	15.4	42.2	40.2
Mis profesores son amables	1.0	11.6	42.9	44.5

Fuente: cálculos propios a partir de las bases de datos del cuestionario para estudiantes del último grado, ECEA-EMS 2016.

Vale la pena señalar que la información se obtuvo a partir de los estudiantes del último grado de EMS, es decir, de los jóvenes que han continuado hasta este nivel educativo, pues, como se sabe, en EMS existe una baja eficiencia terminal: la concluye en el tiempo previsto sólo 67.3% de los estudiantes que la inician (INEE, 2017j).⁵ En consecuencia, los datos pueden indicar que los estudiantes del último grado tienen buenas relaciones con sus docentes, y es probable que esta relación haya sido un factor para permanecer en la escuela.⁶

En términos generales, es importante destacar que los estudiantes de primaria y media superior valoran positivamente la relación con sus docentes, lo que indica una condición que puede potenciar la relación pedagógica en favor del aprendizaje.

b) Trato inclusivo hacia los estudiantes en las actividades de aprendizaje

Esta dimensión está relacionada de manera importante con la práctica docente; es relevante para apoyar y asumir la diversidad de los estudiantes y eliminar la exclusión en favor del aprendizaje y la participación de todos (Booth y Ainscow, 2004, citados en Fierro, 2013).

En primaria, los resultados a partir de los indicadores seleccionados para indagar el trato inclusivo muestran que la mayoría de los estudiantes opina que sus maestros muchas veces o siempre promueven la participación de todos, atienden a quien requiere ayuda, se esfuerzan por que los temas sean interesantes para todos y valoran su esfuerzo, elementos importantes para favorecer la inclusión de todos en el proceso pedagógico. El aspecto que menos se atiende es el relacionado con promover conocimientos de la cultura de los estudiantes (tabla 6.3).

Tabla 6.3

Porcentaje de estudiantes de primaria de acuerdo a su reporte sobre la frecuencia con que ocurre en el salón de clases un trato inclusivo en las actividades

Informantes: estudiantes de 4º, 5º y 6º grado de primaria

Durante las clases mi maestro:	Nunca	Pocas veces	Muchas veces	Siempre
Permite que todos participemos	2.6	9.0	16.8	71.6
Atiende a todos los estudiantes que tienen dudas o requieren ayuda en clase	3.9	13.0	19.3	63.8
Se esfuerza en que los temas sean interesantes para todos los estudiantes	4.4	13.1	21.7	60.8
Valora el esfuerzo que ponemos en nuestros trabajos aunque tengan errores	7.2	19.5	23.8	49.5
Nos anima a platicar de nuestros conocimientos, costumbres y tradiciones (ejemplo: lo que hacemos en casa, fiestas familiares o de la comunidad, nuestros juegos y gustos)	13.2	33.9	25.9	27.0

Fuente: cálculos propios a partir de la base de datos del cuestionario para estudiantes, ECEA primaria 2014.

⁵ En EMS la tasa de deserción escolar es la más alta comparada con primaria y secundaria; en el ciclo 2013-2014 la deserción total en tercero fue de 6.6%, mientras que en segundo fue de 10.8%, y en primero, de 23.8%.

⁶ Como se señala en el documento *Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior*, las diversas fuentes de información sobre las causas de abandono escolar en este nivel educativo en México destacan la importancia de los factores escolares, por lo que quizá la percepción del clima escolar por parte de los estudiantes de los grados iniciales no sea tan favorable (INEE, 2017f, p. 29).

La información de los estudiantes se agregó por escuela y con ello se construyó un Índice de Trato Inclusivo dividido en cuatro niveles. En el plano nacional, en el nivel muy alto se ubicó 24% de las escuelas; en el nivel alto, 65.9%; en el nivel bajo, 9.1%, y 1%, en el nivel muy bajo. Al agrupar los porcentajes de los niveles en dos bloques —nivel alto y muy alto, por un lado, y nivel bajo y muy bajo, por otro—, se advierte que solamente las escuelas comunitarias y las indígenas multigrado presentan porcentajes importantes en los niveles bajos (31.8 y 19.9%, respectivamente). Este dato puede estar poniendo de manifiesto la dificultad que tienen los docentes para promover la inclusión de todos los estudiantes, en consecuencia, la necesidad de fortalecer su formación con el fin de generar este tipo de ambiente en su práctica docente.

Como se aprecia en la tabla 6.4, en EMS la mayoría de los estudiantes percibe que casi todas las actividades planteadas para indagar el trato inclusivo se realizan con regularidad: más de la mitad de los estudiantes señaló que casi todas ellas se realizan muchas veces y siempre (tabla 6.4). Sin embargo, es importante destacar que proporciones importantes también señalaron que pocas veces suceden, lo que sugiere que la atención a la diversidad no es un asunto generalizado y requiere fortalecerse en este nivel educativo.

Tabla 6.4

Porcentaje de estudiantes de EMS de acuerdo a su reporte sobre la frecuencia con que ocurre un trato inclusivo en las actividades de la escuela

Informantes: estudiantes del último grado de EMS

En este periodo escolar, ¿con qué frecuencia ocurren las siguientes situaciones con los profesores y el personal directivo de tu plantel?	Nunca o casi nunca	Pocas Veces	Muchas Veces	Siempre
Entienden que cada estudiante es distinto y respetan estas diferencias	3.0	17.4	39.0	40.6
Atienden a todos los estudiantes que requieren ayuda académica o personal	5.1	26.5	27.3	41.0
Favorecen el apoyo entre estudiantes	6.6	28.0	42.3	23.1
Se interesan en conocer las necesidades de todos los estudiantes	7.3	33.5	39.0	20.3
Organizan actividades en las que los estudiantes compartimos nuestras ideas, gustos o tradiciones para que aprendamos de nuestras diferencias	13.6	34.8	32.3	19.3
Invitan a los estudiantes a expresar su opinión dentro del plantel	20.9	35.7	27.0	16.4

Fuente: cálculos propios a partir de las bases de datos del cuestionario para estudiantes del último grado, ECEA-EMS 2016.

A partir de los indicadores con los que se evaluó el trato inclusivo hacia estudiantes en primaria y media superior se puede afirmar que existen acciones en favor de la atención hacia la diversidad; sin embargo, no todos los estudiantes las perciben, por lo que es necesario reforzar la formación de los docentes en esta área con el objeto de que estén en aptitud de construir acciones y climas propicios para el aprendizaje.

c) Participación de los estudiantes en el aula

Dentro de los enfoques constructivistas, presentes en el Plan de Estudios 2011 y en el Modelo Educativo 2017, un principio fundamental es que, para construir un ambiente adecuado al aprendizaje, es necesario que el docente promueva la participación de los estudiantes.

En primaria, los resultados de la ECEA 2014 revelan que, conforme la opinión de la gran mayoría de los estudiantes, los docentes toman en cuenta sus opiniones, se les puede preguntar si hay dudas, y promueven la participación en clase y en la elaboración de las reglas del salón, así como que los compañeros se escuchen entre ellos y digan lo que piensan. Sin embargo, no se promueve con mucha frecuencia el trabajo en equipo (tabla 6.5), situación que puede afectar el desarrollo de aprendizajes significativos, pues el trabajo colaborativo favorece la confrontación de ideas, el aprendizaje del respeto a los distintos puntos de vista y la toma de decisiones de manera conjunta en función de una meta (SEP, 2011b).

Tabla 6.5

Porcentaje de estudiantes de primaria, según su reporte de actividades de clase que propician la participación

Informantes: estudiantes de 4º, 5º y 6º grado de primaria

Durante la clase:	Nunca	Pocas veces	Muchas veces	Siempre
Mi maestro(a) toma en cuenta mis opiniones	4.0	14.3	22.4	59.3
Siento confianza para preguntarle a mi maestro(a) las dudas que tengo sobre el tema que se está viendo	4.9	20.5	21.7	53.0
Mi maestro(a) pone actividades en las que podemos dar nuestra opinión y escuchar las de los otros	4.1	15.6	27.5	52.8
Los estudiantes hacemos las reglas del salón con la ayuda del maestro(a)	12.0	16.9	19.1	52.0
Mi maestro(a) me anima a decir lo que pienso	10.5	22.1	26.4	41.0
Los estudiantes trabajamos en equipo	3.1	39.9	29.4	27.6

Fuente: cálculos propios a partir de la base de datos del cuestionario para estudiantes, ECEA primaria 2014.

Los datos agrupados por escuela en el Índice de Actividades de Aula que Propician la Participación de los Estudiantes muestran que 31.5% de las escuelas se ubica en el nivel más alto; 65%, en el nivel alto, y sólo 3.5%, en los niveles bajo y muy bajo. Al compactar los datos en dos grupos —niveles altos y bajos—, en 96.5% de las escuelas los estudiantes señalaron que sus docentes promueven la participación en el aula, y con excepción de las escuelas comunitarias, donde es de 81.9%, en el resto el porcentaje es muy similar. Esto indica que el principio pedagógico mencionado está presente dentro de las prácticas de los docentes, y que es un área a fortalecer principalmente en la formación de los Líderes para la Educación Comunitaria (LEC).

Con respecto a secundaria, la participación de los estudiantes en el aula se indagó por medio de los cuestionarios que contestaron los estudiantes de tercer grado en PLANEA 2015. En este nivel también la mayoría de los estudiantes señaló que sus docentes realizaban muchas veces o siempre las acciones indagadas, aunque trabajar en equipo, tomar en cuenta las opiniones y animar a decir lo que se piensa fueron asuntos que por lo menos 1 de cada 3 estudiantes indicó que se realizaban con poca frecuencia (tabla 6. 6).

Tabla 6.6

Porcentaje de estudiantes de primaria según su reporte de actividades de clase que propician la participación

Informantes: estudiantes de 3° de secundaria

Sobre la convivencia en la escuela	Nunca	Pocas veces	Muchas veces	Siempre
Mi(s) maestro(s) organiza(n) actividades en las que podemos dar nuestra opinión y escuchar las de los otros (por ejemplo: trabajos, proyectos)	3.2	18.9	38.6	39.3
Mi(s) maestro(s) me da(n) confianza para preguntar mis dudas en clase	6.5	24.7	28.9	40.0
Mi(s) maestro(s) toma(n) en cuenta nuestra opinión sobre las reglas del salón de clases	6.9	25.1	31.4	36.7
En mi escuela los estudiantes trabajamos en equipo	2.0	30.6	49.0	18.4
Mi(s) maestro(s) toma(n) en cuenta mis opiniones durante las clases	3.5	32.1	33.2	31.2
Mi(s) maestro(s) me anima(n) a decir lo que pienso	10.6	32.6	31.1	25.8

Fuente: cálculos propios a partir de las bases de datos del cuestionario para estudiantes, PLANEA secundaria 2015.

La información disponible sobre el tema para primaria y secundaria indica que hay esfuerzos por parte de los docentes por promover la participación de los estudiantes en las actividades dentro del aula en beneficio de su aprendizaje, pero también se advierten retos, como promover el trabajo en equipo o tomar en cuenta las opiniones de los alumnos, asuntos que sería deseable que se consideraran en la formación docente.

d) Participación de los estudiantes en la escuela

Con respecto a la participación de los estudiantes en la escuela, los de primaria y secundaria registraron porcentajes mayores en las frecuencias de muchas veces y siempre en las actividades que implican ser escuchados cuando tienen alguna queja, o bien cuando hay una opinión para la mejora de la escuela; sin embargo, se observan porcentajes menores en las mismas categorías en acciones que implican poner en práctica las propuestas de los estudiantes (tablas 6.7 y 6.8).

Esta percepción también se advierte en EMS, donde poco menos de la mitad de los estudiantes (49%) señaló que el personal directivo del plantel había tomado en cuenta sus opiniones o sugerencias sobre asuntos relacionados con la vida escolar.

Tabla 6.7

Porcentaje de estudiantes de primaria según su reporte sobre su participación en actividades en la escuela

Informantes: estudiantes de 4°, 5° y 6° grado de primaria

En mi escuela...	Nunca	Pocas veces	Muchas veces	Siempre
El director(a) nos escucha cuando tenemos alguna queja	5.8	15.3	18.1	60.8
El director(a) y los maestros(as) nos piden opinión sobre mejoras a la escuela, festivales, compra de materiales, los productos que se venden en la tiendita, etc.	19.1	29.4	20.1	31.4
Se hacen actividades que los estudiantes proponemos	11.5	33.6	26.3	28.6
Se han hecho cambios a partir de las propuestas que los estudiantes hacemos	18.1	34.2	23.4	24.3

Fuente: cálculos propios a partir de la base de datos del cuestionario para estudiantes, ECEA primaria 2014.

Tabla 6.8

Porcentaje de estudiantes de primaria según su reporte sobre su participación en actividades en la escuela

Informantes: estudiantes de 3° de secundaria

En mi escuela...	Nunca	Pocas veces	Muchas veces	Siempre
El director(a) o algún maestro(a) nos escucha cuando los alumnos tenemos alguna queja	7.2	30.2	29.8	32.8
Nos toman en cuenta cuando solicitamos algo (por ejemplo: materiales, bancas, etc.)	12.0	39.9	28.6	19.5
El director(a) o algún maestro(a) nos pide opinión sobre mejoras a la escuela, festivales, etc.	24.9	40.7	21.8	12.6
Se hacen actividades que los estudiantes sugerimos (por ejemplo: salidas, convivios, etc.)	14.7	48.5	23.6	13.2
Se han hecho cambios a partir de propuestas que los estudiantes realizamos	20.5	54.1	19.3	6.1

Fuente: cálculos propios a partir de la base de datos del cuestionario para estudiantes, ECEA primaria 2014.

La información disponible, vista desde el enfoque de convivencia democrática, revela que la poca participación de los estudiantes en la vida escolar es una constante. Lo anterior sugiere la necesidad de impulsar la participación de los estudiantes en la toma de decisiones como una estrategia para aprender a vivir en sociedad (Fierro, 2013).

e) Fomento del diálogo y el entendimiento mutuo para el manejo pacífico de conflictos

Aprender a vivir juntos (Delors, 1994) implica identificar los límites de la libertad personal. Cuando las libertades de las personas entran en conflicto, es necesario establecer mecanismos para dar solución, pues esto es inherente a las relaciones humanas. Es preciso que en las escuelas se atiendan a partir del diálogo y la negociación, los conflictos que se generan en las relaciones interpersonales con la finalidad de garantizar una sana convivencia y evitar abusos y discriminaciones (Landeros y Chávez, 2015).

Conforme a la evidencia disponible para primaria, procedente de los resultados de la ECEA 2014, y para secundaria, de los cuestionarios de PLANEA 2015, se advierte que en las escuelas regularmente se realizan acciones para atender los conflictos; sin embargo, las que tienen porcentajes más altos en las categorías de muchas veces o siempre aluden a la intervención de los directivos o docentes, en tanto que promover la escucha y el diálogo entre los estudiantes son acciones menos recurrentes cuando existen conflictos entre ellos, a pesar de que éstas son muy importantes para que aprendan a negociar por medio del diálogo (tablas 6.9 y 6.10).

Tabla 6.9

Porcentaje de estudiantes de primaria según su reporte de actividades relacionadas con el manejo pacífico de conflictos entre compañeros

Informantes: estudiantes de 4º, 5º y 6º grado de primaria

En mi escuela o salón de clases:	Nunca	Pocas veces	Muchas veces	Siempre
Cuando hay problemas entre compañeros(as) podemos decírselo al maestro(a) con confianza	4.0	12.7	17.8	65.5
Cuando hay problemas en el recreo o a la salida de la escuela, el director(a) o algún maestro(a) nos ayudan a resolverlo	7.5	16.6	21.4	54.5
Mi maestro(a) nos pide escuchar a nuestros compañeros(as) cuando estamos discutiendo	17.0	14.9	20.3	47.8
Mi maestro(a) nos anima a decir lo que pensamos cuando estamos molestos con algún compañero(a)	13.4	21.3	20.5	44.8

Fuente: cálculos propios a partir de la base de datos del cuestionario para estudiantes, ECEA primaria 2014.

Tabla 6.10

Porcentaje de estudiantes de secundaria según su reporte de actividades relacionadas con el manejo pacífico de conflictos entre compañeros

Informantes: estudiantes de 3º de secundaria

En mi escuela o salón de clases:	Nunca	Pocas veces	Muchas veces	Siempre
Cuando hay problemas entre compañeros(as) podemos decírselo a algún maestro(a) con confianza	9.1	34.2	26.3	30.4
Cuando hay problemas en el recreo o a la salida, el director(a) o algún maestro(a) nos ayuda a resolverlos	10.5	32.2	29.2	28.1
Mi(s) maestro(s) nos pide(n) escucharnos entre compañeros cuando estamos en desacuerdo	8.9	27.8	31.7	31.6
Mi(s) maestro(s) nos anima(n) a decir lo que pensamos cuando estamos molestos con algún compañero(a)	25.1	39.0	21.3	14.7

Fuente: cálculos propios a partir de las bases de datos del cuestionario para estudiantes, PLANEA secundaria 2015.

Los datos en general indican que hay esfuerzos orientados a atender el conflicto entre estudiantes, sin embargo, es necesario promover que ellos mismos aprendan a manejarlos, para lo cual es necesario que los docentes estén capacitados.

Los indicadores utilizados para medir la convivencia escolar en los distintos niveles educativos muestran que existen en el sistema educativo condiciones para generar ambientes en favor del aprendizaje: las relaciones entre estudiantes y docentes en todos los niveles educativos son en general positivas; se promueve la participación de los estudiantes en el aprendizaje, principalmente en primaria, y existen formas para atender los conflictos. Pero los datos también alertan sobre la necesidad de fortalecer la atención a la diversidad y fomentar la participación de los estudiantes en asuntos de la vida escolar como una estrategia para formar para la democracia.

Lograr una convivencia armónica en las escuelas es una tarea compleja en la que interviene directamente la comunidad escolar, y para alcanzarla es necesario fortalecer la formación de los docentes, aunque esto no es suficiente. También se requiere analizar otros elementos estructurales del sistema educativo, tales como los marcos normativos y las prácticas de gestión, por citar algunos ejemplos, que pueden estar limitando el ejercicio del derecho de los estudiantes a aprender a convivir.

■ Conclusiones

De acuerdo con las evaluaciones realizadas por el INEE, si bien en las escuelas ocurren actos violentos, el fenómeno está lejos de ser generalizado. Sin embargo, ante la creciente violencia social que se manifiesta en el entorno, es necesario que las escuelas prevengan que se manifieste también en la escuela mediante una correcta gestión escolar y una adecuada regulación de la convivencia.

La violencia escolar tiene un alto impacto en los aprendizajes y en la formación para la ciudadanía. Es importante resaltar que la escuela es un espacio social donde se aprenden tanto contenidos disciplinares como comportamientos y formas de convivencia.

El ambiente escolar es dinámico y se construye en la escuela con la contribución de todos los integrantes de la comunidad educativa; su configuración está mediada por las políticas, las normas y las formas de funcionar institucionales. De ahí que el papel de la gestión escolar sea tan relevante en la construcción de climas escolares positivos, que representen mejores oportunidades para el aprendizaje y se conviertan asimismo en aprendizajes.

Los resultados de las evaluaciones más recientes del INEE sobre estos temas son muy alentadores. En todos los niveles educativos (desde primaria hasta EMS), muestran que entre los estudiantes prevalece una percepción de relaciones positivas con sus docentes que para la mayoría se caracterizan por el respeto, la cordialidad, la aceptación y la confianza, lo cual es fundamental para establecer relaciones pedagógicas significativas. Pero también hay datos que reflejan áreas donde se puede mejorar, como el reconocimiento y el aprecio de la diversidad, así como la participación y el involucramiento de los estudiantes en la vida escolar, lo que

sin duda puede contribuir a fomentar su sentido de pertenencia y, por tanto, el cuidado de su entorno escolar.

Las políticas educativas deben considerar la importancia de generar ambientes escolares de convivencia armónica, pacífica e inclusiva, tanto por el papel que esto juega en el aprendizaje como por la responsabilidad social que tiene la escuela de ofrecer un ambiente seguro y saludable a los estudiantes. Asimismo, la convivencia escolar contribuye a la formación para la ciudadanía, es decir, al desarrollo de competencias para la vida democrática.

7

EL APRENDIZAJE EN LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO DURANTE LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS

Uno de los propósitos centrales de la educación es el aprendizaje de los estudiantes. En el texto vigente del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se establece que todos los mexicanos tienen derecho a recibir una educación de calidad, entendida ésta como la alineación de todos los componentes y procesos del sistema educativo para alcanzar el “máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

Así pues, los resultados del aprendizaje son motivo de convergencia de componentes y procesos educativos, y son de los principales aspectos de la educación que han sido evaluados tradicionalmente tanto para dar seguimiento al trabajo de los estudiantes (por ejemplo, cuando se hacen evaluaciones de aula) como para valorar el efecto del conjunto de disposiciones educativas (por ejemplo, cuando se hacen evaluaciones a muestras representativas a nivel nacional).

Las evaluaciones nacionales del aprendizaje en la educación obligatoria: Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) y Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) cuentan actualmente con un acervo de resultados muy grande, acopiado desde 2005. Adicionalmente, nuestro país ha participado en varias evaluaciones internacionales del aprendizaje en el mismo periodo: el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los Estudios Regionales Comparativos y Explicativos (ERCE) del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), y más recientemente en el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía (ICCS, por sus siglas en inglés [INEE, 2017c]) de la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA, por sus siglas en inglés).

La tabla 7.1 muestra un mapa de las evaluaciones del aprendizaje referidas al Sistema Educativo Nacional (SEN) en los últimos años; no incluye las evaluaciones que tienen como propósito principal retroalimentar a cada comunidad escolar (ENLACE y PLANEA Escuelas).

 **Tabla 7.1**

Mapa de las evaluaciones del aprendizaje referidas al SEN de 2005 a 2017

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Preescolar			E3°				E3°						
Primaria	E6°	E3°											
L3°													
L6°			E6°	E3°			E6°						
L3°													
L6°	E3°	P6°											
Secundaria	E3°			E3°	C2°			E3°			P3°	C2°	P3°
Alumnos de 15 años		PISA			PISA			PISA			PISA		
Media superior						Último							
Grado							Último						
Grado													

E3°, E6°-EXCALE, aplicado en el grado escolar que indica.

L3°, L6°-ERCE, aplicado en el grado escolar que indica.

PISA, aplicado a estudiantes de 15 años, de los cuales aproximadamente una cuarta parte cursa el tercero de secundaria y tres cuartas partes el primero de educación media superior (EMS).

Último Grado-EXCALE (2010) y PLANEA (2017) aplicados en el último grado de la EMS.

La información que producen estas evaluaciones permite ofrecer respuestas a preguntas como: ¿en qué medida los estudiantes adquieren los aprendizajes fundamentales que pretende el sistema educativo?, ¿cuáles aprendizajes no se alcanzan?, ¿la carencia de aprendizajes es acumulativa?, ¿qué proporciones de estudiantes no alcanzan aprendizajes suficientes?, ¿qué características tienen los estudiantes que requieren más apoyo para adquirir aprendizajes suficientes, en qué tipos de escuelas se encuentran?, ¿ha mejorado la adquisición de aprendizajes a lo largo del tiempo?, ¿hay subpoblaciones de estudiantes que sistemáticamente obtienen menores aprendizajes que otras? Al identificar los resultados desiguales, incorporando a la reflexión elementos sobre la oferta educativa que se da a las subpoblaciones evaluadas, se puede responder adicionalmente al cuestionamiento sobre si los resultados desiguales podrían considerarse un indicador de inequidad en las oportunidades de aprendizaje o no.

A lo largo de este capítulo se planea dar elementos de respuesta para estas preguntas. En la primera sección, Visión general de los aprendizajes alcanzados en la educación obligatoria en México, se muestran los resultados principales que se encuentran en las evaluaciones nacionales del aprendizaje más recientes, por nivel educativo, incluyendo la proporción de estudiantes que no alcanzan aprendizajes suficientes, una identificación somera de las subpoblaciones por tipo de escuela que alcanzan menores aprendizajes, y elementos cualitativos sobre la medida en que los estudiantes adquieren aprendizajes fundamentales.

En la segunda sección, Tendencias de aprendizaje en la educación obligatoria en México en el siglo XXI se resume un análisis reciente de los cambios en el tiempo de los resultados de evaluaciones nacionales en el aprendizaje de los campos formativos de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas (Backhoff, Vázquez-Lira, Contreras, Caballero, y Rodríguez, 2017).

La tercera sección, Aprendizaje como indicador de equidad, aporta información sobre la relación que tienen diferentes circunstancias escolares y familiares de los estudiantes con sus resultados educativos. Para terminar el capítulo, se ofrece un último apartado de Conclusiones.

7.1 Visión general de los aprendizajes alcanzados en la educación obligatoria en México

Las tablas que se presentan en esta sección ofrecen los principales resultados de las evaluaciones nacionales del aprendizaje más recientes que se han realizado en diferentes niveles de la educación obligatoria. La revisión en conjunto de estas tablas ofrece una visión general del estado que guardan los aprendizajes de los alumnos al terminar diferentes ciclos educativos.

El conjunto de pruebas que evalúan los cuatro niveles de la educación obligatoria contempla el nivel de complejidad que tienen los aprendizajes en cada uno de ellos. Tienen una gradualidad en los niveles tanto en la dificultad de los reactivos como en la profundidad del conocimiento y la edad y capacidades intelectuales y socioculturales de los estudiantes.

¿Por qué se presentan sólo resultados que refieren a los campos formativos de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas?

Las evaluaciones nacionales referidas en la tabla 7.1 incluyeron durante el periodo que se reporta información sobre Lenguaje y Comunicación, Matemáticas, Ciencias Naturales y Formación Cívica y Ética. Sin embargo, en este capítulo se eligieron para dar un panorama general del aprendizaje las dos primeras asignaturas¹ por las siguientes razones:

- ♦ Son áreas que implican el desarrollo de habilidades verbales (lectura, escritura y oralidad) y matemáticas (pensamiento analítico, sintético, y resolución lógica de problemas), indispensables para adquirir nuevos conocimientos, aplicarlos y transformarlos.

¹ Esto no significa que no deban evaluarse otras asignaturas. En las evaluaciones PLANEA, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) contempla también la evaluación de Formación Cívica y Ética, y Ciencias Naturales. Para diferentes propósitos puede tener mayor importancia evaluar otros campos de formación.

- ♦ Son instrumentales, ya que cuando los estudiantes se apropian de los contenidos de estas asignaturas pueden acceder con mayores recursos al aprendizaje de otras áreas disciplinares.
- ♦ Entre las dos cuentan con el tiempo curricular más amplio dedicado a su aprendizaje, en contraste con otras asignaturas.

A continuación, se presenta el panorama de los aprendizajes en la educación obligatoria; primero en Lenguaje y Comunicación y posteriormente en Matemáticas.

Lenguaje y Comunicación

A lo largo de la educación obligatoria, en el campo formativo de Lenguaje y Comunicación, se espera que los alumnos desarrollen de manera gradual competencias comunicativas mediante el estudio formal del lenguaje escrito y oral. Para ello, en relación con el lenguaje escrito se espera que se apropien de conocimientos y habilidades que les permitan comprender, interpretar, producir, reflexionar e interesarse en diversos tipos de texto, así como analizar y evaluar la diversidad de los sistemas y medios de comunicación. Además, se pretende que logren conocer géneros literarios de diversos autores y épocas para ampliar su apreciación del lenguaje, y que desarrollen paulatinamente el pensamiento crítico mediante la formulación de argumentaciones coherentes y fundamentadas con respecto a problemáticas de relevancia social, política y económica.

Por otra parte, con respecto al lenguaje oral se espera que adquieran habilidades para hablar, escuchar e interactuar para dar respuesta a diversas situaciones comunicativas. Asimismo, se pretende que el uso adecuado del lenguaje oral les permita relacionarse efectivamente para propiciar la construcción social de los conocimientos, la reflexión individual del pensamiento y la solución de conflictos mediante el diálogo. Otro aspecto importante es que al término de la educación obligatoria los alumnos deben apropiarse de habilidades de búsqueda y manejo de información con apoyo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

En particular se espera que durante la educación preescolar los alumnos amplíen los usos del lenguaje oral para responder a situaciones comunicativas diversas (narrar, conversar, explicar, jugar y describir), y que mejoren sus capacidades de escucha y atención.² Un aspecto central en este nivel educativo es desarrollar el interés y gusto por la lectura de diferentes géneros; así como reconocer los usos y características generales de diferentes tipos de texto y portadores de información. Si bien no se espera en este nivel una escritura de manera convencional, al finalizar este nivel educativo los alumnos deben reconocer algunas propiedades del sistema de escritura e intentar expresarse por escrito.

² Las habilidades relacionadas con el lenguaje oral se evalúan con PLANEA sólo en preescolar.

En el trayecto de la educación primaria se pretende que los alumnos participen eficientemente en distintas interacciones y que consigan establecer diferencias entre situaciones comunicativas. Uno de los propósitos centrales de este nivel es que, al terminarlo, comprendan diversos tipos de texto, empleen la información para cumplir propósitos específicos y puedan comunicarse por escrito respondiendo a características de forma y contenido de cada tipo de texto. Asimismo, se busca que desarrollen habilidades iniciales de investigación como búsqueda y manejo de información en diferentes medios. Un interés adicional en este nivel es que seleccionen, analicen y se involucren en la lectura de diversos géneros literarios.

Con respecto a la educación secundaria uno de sus propósitos es que los alumnos amplíen su capacidad de comunicación para cumplir con demandas sociales cada vez más específicas, que utilicen diferentes recursos retóricos para convencer a la audiencia y que sean capaces de valorar sus propios procesos de comunicación oral y escrita. En este nivel se busca un avance significativo en la interpretación y producción de textos de diferentes géneros y formatos, así como lograr un mayor dominio de las propiedades discursivas, textuales y de uso de convencionalidades lingüísticas al elaborar sus producciones. En este nivel también se espera que empleen la tecnología para apoyar sus investigaciones y la elaboración de reportes o informes que se deriven de éstas. Al finalizar la educación secundaria es fundamental que desarrollen el pensamiento crítico para establecer posturas argumentadas con respecto a su entorno natural, social y personal.

En lo que concierne a la educación media superior (EMS) se espera que los estudiantes aprendan a valorar tanto el pensamiento lógico como el papel del arte y la literatura para la adquisición de la cultura de la sociedad a la que pertenecen y aprendan a expresar sus opiniones de manera clara, original y creativa, produciendo textos (orales o escritos) teniendo en cuenta el uso correcto de la lengua. Por otro lado, es importante que para investigar y producir materiales propios consulten, analicen y valoren la diversidad de fuentes, de sistemas y de TIC. Asimismo, deben comprender, interpretar, valorar y utilizar información explícita e implícita de diversos tipos de texto, integrando tanto sus conocimientos previos como los aspectos contextuales.

La tabla 7.2 muestra la puntuación promedio y el porcentaje de alumnos en cada nivel de logro en Lenguaje y Comunicación en tercero de preescolar, tercero de primaria, sexto de primaria, tercero de secundaria, y en el último grado de la EMS. Es importante recordar que, en todos los casos, el nivel de logro I es el menos favorable y corresponde a aprendizajes insuficientes, mientras que el nivel IV es el más avanzado y corresponde a un cúmulo de aprendizajes muy satisfactorio. También es importante recordar que, en todos los casos, los resultados numéricos que se muestran se encuentran en una escala que va de 200 a 800 puntos, que en su primera aplicación obtuvo una media de 500 puntos y una desviación de 100 puntos.

Tabla 7.2

Resultados nacionales de aprendizaje en Lenguaje y Comunicación en diferentes grados de la educación obligatoria

Grado	Año de aplicación	Media nacional	NI	NII	NIII	NIV	Grupos desfavorecidos (y diferencia entre el promedio nacional y el promedio de los grupos)
Tercero de preescolar	2011	513	6	42	34	17	Cursos comunitarios (56), preescolares generales públicos rurales (29)
Tercero de primaria	2014	504	29	48	21	3	Escuelas indígenas (56), Escuelas generales públicas rurales (14)
Sexto de primaria	2015	500	50	33	15	3	Escuelas indígenas (76), Cursos comunitarios (41)
Tercero de secundaria	2017	495	34	40	18	8	Secundaria comunitaria (85), Telesecundaria (50)
Último grado de media superior	2017	500	34	28	29	9	Telebachillerato comunitario (59), Telebachillerato (49), DGETA (32), CONALEP (28)

Nota: los resultados de PLANEA y EXCALE están basados en diferentes análisis del currículo. Por esta razón no son comparables entre sí. Se presentan en una misma tabla sólo con el fin de mostrar los valores históricos más recientes en evaluaciones nacionales del aprendizaje.

La tabla 7.2 indica además los grupos de estudiantes más desfavorecidos en los resultados, por tipo de escuela. Es muy importante tomar en cuenta que PLANEA no es una evaluación de la calidad de las escuelas, y que los grupos desfavorecidos identificados presentan en general una acumulación de desventajas tanto en términos de sus circunstancias familiares socioeconómicas y culturales como en la oferta educativa que reciben. En el capítulo 3 se muestra que la distribución de diversos tipos de recursos escolares necesarios para que las escuelas operen no es equitativa, puesto que las escuelas a las que asisten alumnos de contextos socioeconómicos menos favorecidos están dotadas de menores recursos.

En general, lo que se puede decir a partir de los aprendizajes de los grupos desfavorecidos identificados es que el SEN deberá poner especial atención en apoyar el desarrollo escolar de dichos grupos, a fin de que en próximas evaluaciones la brecha entre sus aprendizajes y los resultados nacionales sea cada vez menor hasta que desaparezca. La distancia entre los resultados de los grupos desfavorecidos y los resultados nacionales (que se muestra entre paréntesis junto a cada grupo) es un indicador de la inequidad del sistema. Como ejemplo, la distancia más grande que se puede encontrar en la tabla entre el promedio nacional y el promedio de un grupo desfavorecido es la de las secundarias comunitarias: el promedio nacional fue de 495 puntos y el de las secundarias comunitarias fue de 410 puntos, con una brecha de 85 puntos entre uno y otro. La segunda distancia más grande entre el resultado nacional y el de un grupo desfavorecido es la que tiene la población total de estudiantes en sexto de primaria con la de las escuelas indígenas, que es de 76 puntos.

Puede observarse que la menor proporción de estudiantes en el nivel de logro I se encuentra en tercero de preescolar (6%), y en general, en Lenguaje y Comunicación la mayoría de los estudiantes que terminan los diferentes grados escolares en que se han hecho las evaluaciones se encuentran en los niveles II a IV, a diferencia de Matemáticas. Las subpoblaciones que preocupan

son las que asisten a cursos comunitarios, escuelas indígenas, escuelas generales públicas rurales, telesecundarias y telebachilleratos. La mayor desigualdad en los resultados de alguna de estas subpoblaciones con respecto a la media nacional se encuentra en tercero de secundaria, con la población que asiste a secundarias comunitarias.

A partir de la información cualitativa que se obtiene en estas diferentes evaluaciones³ se pueden identificar una serie de elementos respecto a los alcances de los aprendizajes de Lenguaje y Comunicación a lo largo de la educación obligatoria en México. Entre los aprendizajes clave evaluados en los diferentes grados de la educación obligatoria, existen aspectos que están estrechamente relacionados y que, si bien pueden compararse, se abordan con diferente profundidad en cada una de las etapas escolares. Por ejemplo, los estudiantes en general, en todos los niveles educativos, dominan el aprendizaje correspondiente a *seleccionar textos de acuerdo con un propósito determinado*, que se evalúa dependiendo de las exigencias en cada nivel.

En estos cuatro niveles educativos, el porcentaje de estudiantes que alcanzan los niveles de logro III y IV no llega al 50%. Además, se identificó una serie de aprendizajes propios de cada nivel educativo que ya no se evalúan en otros subsecuentes. No obstante, la comprensión lectora y el uso correcto de la lengua son habilidades transversales presentes en los referentes curriculares del campo formativo de Lenguaje y Comunicación.

En tres niveles de la educación obligatoria (primaria, secundaria y EMS), la mayoría de los estudiantes son capaces de identificar características de forma y contenido en textos como los autobiográficos, biográficos, descriptivos, de divulgación, informativos y literarios como el cuento, también comprenden su propósito, localizan, extraen y relacionan información explícita. Estos aprendizajes permanecen a lo largo de la educación obligatoria, con diferente dificultad y profundidad tanto en su enseñanza como en su evaluación, en los diferentes niveles educativos. Asimismo, estos aprendizajes se encuentran en los niveles de logro I y II.

Aprendizajes como *distinguir la función de los textos, reconocer el contenido general implícito y distinguir entre opiniones y justificaciones implícitas sencillas, con temáticas que son familiares a los estudiantes*, corresponden a habilidades que dominan los estudiantes de secundaria y de EMS y coinciden en que se encuentran en los niveles de logro I y II.

En tercero de primaria los estudiantes son capaces de *identificar características de contenido y forma en textos autobiográficos*; al término de este nivel educativo, los estudiantes identifican

³ En este apartado se toman como referencia los resultados de las evaluaciones de EXCALE dirigidas a alumnos de preescolar (en 2011) y de 3º de primaria (en 2014), así como la primera aplicación de PLANEA en 2015, dirigida a alumnos de 6º de primaria y 3º de secundaria, y la aplicación de PLANEA en 2017, en la cual se evaluó el aprendizaje de los estudiantes del último grado de EMS. Pueden consultarse los correspondientes informes de resultados en: www.inee.edu.mx

dichas características en un texto biográfico. En EMS, además de estos aprendizajes, también reconocen cuáles son sus elementos. Si bien existen diferencias entre los aprendizajes de la educación básica y media superior, en ambos casos siguen siendo sencillos, ya que corresponden al nivel de logro II. Es importante mencionar que estos aprendizajes son básicos en comparación con lo que se espera que los estudiantes adquieran al finalizar cada uno de los niveles educativos, que corresponde a los aprendizajes de los niveles de logro III y IV.

Entre los aprendizajes adquiridos por la mayoría de los estudiantes, exclusivamente de la EMS, pero que se ubican en los niveles I y II, se encuentra *reconocer los pasos a seguir y los recursos empleados en una investigación, conocer el proceso de escritura, distinguir las características de los trabajos escolares y planear la estructura y el contenido de un escrito en función de un propósito comunicativo, así como seleccionar argumentos y definir qué son los textos expositivos*.

En conclusión, a partir de los resultados obtenidos en las evaluaciones nacionales de logro educativo se puede inferir que, en todos los niveles de educación básica, en el campo formativo de Lenguaje y Comunicación, los alumnos despliegan conocimientos y habilidades que fundamentalmente les permiten construir el significado literal de los textos, integrar información explícita, realizar inferencias y reflexionar sobre algunos aspectos básicos de forma y contenido. Sin embargo, sólo en el caso de preescolar parece haber un dominio satisfactorio de los aprendizajes clave en al menos la mitad de los alumnos. En contraste, tanto en primaria y secundaria como en EMS, las habilidades y conocimientos con los que cuenta la mayoría de los estudiantes son apenas los indispensables para la adquisición e integración de nuevos aprendizajes. Esta condición evidencia las dificultades a las que podrían enfrentarse en los niveles educativos sucesivos.

En el caso de preescolar, los mayores desafíos en el ámbito del lenguaje oral están en el desarrollo de habilidades que permitan a los niños expresarse empleando un vocabulario más amplio para enriquecer sus descripciones, narraciones y explicaciones. También es central que se promuevan habilidades argumentativas que contribuyan a ampliar y justificar sus puntos de vista. Otro elemento esencial en la oralidad es el uso correcto de marcadores discursivos que den ilación lógica a las ideas que expresan los niños. Con respecto al lenguaje escrito, es fundamental desarrollar habilidades reflexivas que les permitan comprender las características del sistema de escritura mediante prácticas situadas que vinculen palabras o frases conocidas con la producción de otras. Además, se deben fortalecer los conocimientos de forma y contenido de distintos tipos de texto para diferenciarlos.

En educación primaria y secundaria es importante enfrentar a los estudiantes a textos con diversos propósitos comunicativos y que den cuenta de diferentes niveles de complejidad; específicamente es necesario familiarizarlos con textos argumentativos, instruccionales y dramáticos. Con relación al aspecto de comprensión lectora, es necesario fortalecer habilidades que permitan a

los estudiantes localizar y combinar información explícita e implícita que se encuentra en diferentes secciones de los textos, abstraer las ideas principales, relacionar información gráfica y textual, interpretar la información implícita y vincularla con otros conocimientos, valorar estrategias discursivas y jerarquizar argumentos, así como valorar las características específicas de forma y contenido de diferentes géneros textuales. En cuanto al aspecto de reflexión sobre la lengua, los mayores retos involucran la promoción de habilidades para interpretar figuras literarias, diferenciar conectores y nexos de acuerdo con su función, establecer relaciones de correferencia para interpretar la información, diferenciar discursos directos e indirectos y comprender el efecto que tienen la puntuación y la ortografía en el sentido global de un párrafo.

Los estudiantes de EMS demostraron dificultades en la adquisición de aprendizajes que están relacionados con saber dar seguimiento a sus procesos de construcción de conocimiento, así como a sintetizar evidencias obtenidas mediante la experimentación para producir conclusiones y formular nuevas preguntas. Así también, presentaron dificultades en: formular reflexiones sobre el uso del lenguaje mediante la identificación de las diferentes formas en que éste se emplea de manera escrita y de acuerdo con su finalidad comunicativa; comprender lo que leen a partir del reconocimiento, en un artículo de opinión, del propósito y las partes que lo constituyen (tesis, argumentos y conclusión); identificar las diferencias entre información objetiva, opinión y valoración del autor; identificar la postura de este último en textos como reseñas críticas y artículos de opinión e interpretar la información contenida en este tipo de texto.

Matemáticas

En el transcurso de la educación obligatoria, en el campo formativo de Matemáticas, se espera que los estudiantes desarrollen conocimientos y habilidades que les permitan argumentar y estructurar su razonamiento, así como propiciar el pensamiento reflexivo, lógico y crítico; que puedan construir e interpretar situaciones reales, hipotéticas y formales; asimismo, formular, resolver y argumentar la solución de problemas por medio de diferentes métodos y procedimientos: numéricos, algebraicos, gráficos, geométricos y estadísticos.

Para tal efecto, al término de la educación preescolar se espera que los niños sean capaces de usar el razonamiento matemático en situaciones que demanden establecer relaciones de correspondencia, cantidad y ubicación entre objetos al contar, estimar, reconocer atributos, comparar y medir; comprender las relaciones entre los datos de un problema y usar estrategias o procedimientos propios para resolverlos.

Por su parte, al finalizar la educación primaria se espera que los alumnos conozcan y usen las propiedades del sistema decimal, sus similitudes y diferencias con otros sistemas, resuelvan problemas de suma, resta, multiplicación y división con números naturales, decimales y fraccionarios, problemas de proporcionalidad (con factores naturales) y porcentajes con tasa menor a 100,

y apliquen diversas estrategias de resolución, como el cálculo mental y la estimación de resultados. También, se espera que conozcan y usen las propiedades de figuras y cuerpos geométricos, que calculen e interpreten perímetros y áreas y las expresen con distintos tipos de unidad. Así como que realicen conversiones entre el Sistema Internacional de Medidas y el inglés. De igual manera, deben ser capaces de buscar, organizar, representar, analizar e interpretar información de diferentes fuentes.

Al finalizar la educación secundaria, se espera que los alumnos resuelvan problemas de suma, resta, multiplicación, división, potencia y radicación de números enteros, decimales, fraccionarios y expresiones algebraicas; de ecuaciones hasta de segundo grado, de funciones lineales y de expresiones generales de patrones. Justifiquen y deduzcan las propiedades de figuras y cuerpos geométricos y calculen sus medidas. Resuelvan problemas que implican las razones trigonométricas, los criterios de congruencia y semejanza, el teorema de Pitágoras, de proporcionalidad con factores fraccionarios y porcentajes (tasa, porcentaje, cantidad base), así como de probabilidad de eventos simples, mutuamente excluyentes e independientes. Elegir la representación tabular o gráfica más adecuada para organizar, analizar e interpretar información de acuerdo con el contexto del problema.

En EMS se espera que los estudiantes apliquen el conocimiento matemático para resolver problemas, argumenten sus estrategias de solución e interpreten los resultados. Empleen diferentes enfoques y procedimientos matemáticos: aritméticos, geométricos, gráficos, algebraicos y tabulares, entre otros. Que construyan e interpreten modelos matemáticos de procesos sociales o naturales que sirvan para estudiar su comportamiento. Cuantifiquen, representen y comparen, experimental o matemáticamente, magnitudes y propiedades físicas de los objetos, y elijan un enfoque determinista o uno aleatorio para el estudio de un proceso o fenómeno.

La tabla 7.3 muestra el promedio nacional y el porcentaje de estudiantes en cada nivel de logro en las evaluaciones nacionales del aprendizaje más recientes en tercero de preescolar, tercero de primaria, sexto de primaria, tercero de secundaria y en el último grado de la EMS. De la misma manera que en la tabla 7.2, se presentan en ésta las poblaciones de estudiantes con resultados más desfavorables (grupos desfavorecidos) por tipo de escuela, y entre paréntesis se muestra la distancia en puntos que tiene cada uno de estos grupos con la media nacional.

 **Tabla 7.3**

Resultados nacionales de aprendizaje en Matemáticas en diferentes grados de la educación obligatoria

Grado	Año de aplicación	Media nacional	NI	NII	NIII	NIV	Grupos desfavorecidos (y diferencia entre el promedio nacional y el promedio de los grupos)
Tercero de preescolar	2011	497	9	50	27	14	Cursos comunitarios (45), preescolares generales rurales (26)
Tercero de primaria	2014	519	19	37	31	13	Escuelas indígenas (33)
Sexto de primaria	2015	500	61	19	14	7	Escuelas indígenas (62), Cursos comunitarios (22)
Tercero de secundaria	2017	497	65	22	9	5	Secundaria comunitaria (81), Telesecundaria (22)
Último grado de media superior	2017	500	66	23	8	3	Telebachillerato comunitario (37), CONALEP (26), Telebachillerato (24), DGETA (19), Bachillerato Estatal DGE-CGE* (18)

* DGE: Descentralizado del Gobierno del Estado; CGE: Centralizado del Gobierno del Estado.

Nota: los resultados de PLANEA y EXCALE están basados en diferentes análisis del currículo. Por esta razón no son comparables entre sí. Se presentan en una misma tabla sólo con el fin de mostrar los valores históricos más recientes en evaluaciones nacionales del aprendizaje.

Los resultados en este campo formativo muestran algunas diferencias importantes con los de Lenguaje y Comunicación. Puede observarse que, en Matemáticas, a partir de sexto de primaria, la mayoría de los estudiantes se encuentran en el nivel de logro I, lo cual implica que el reto para el sistema es mayor que en Lenguaje y Comunicación. Además, es interesante notar que, en tercero de primaria, las proporciones de estudiantes en los diferentes niveles de logro son más favorables en Matemáticas (19% de los estudiantes se encuentran en el nivel I y 13% en el nivel IV) que en Lenguaje y Comunicación (29% de los estudiantes están en el nivel I, con 3% de estudiantes en el nivel IV). ¿Qué ocurre entre tercero y sexto de primaria que cambia esta relación radicalmente? En Lenguaje y Comunicación, la distribución de resultados en niveles de logro más desfavorable se encuentra en sexto de primaria, y en los siguientes niveles se alcanzan mejores distribuciones de resultados. Por el contrario, en Matemáticas (un campo formativo en el que los aprendizajes previos son muy relevantes para la comprensión y desarrollo de los posteriores) tras el incremento de estudiantes en el nivel I, que también ocurre en sexto de primaria, no hay una recuperación: proporciones de estudiantes ligeramente mayores a la de sexto de primaria continúan en el nivel I en secundaria y la EMS.

Por otra parte, también existen similitudes en el panorama general de aprendizajes en Lenguaje y Comunicación y en Matemáticas: en ambos campos formativos, el grupo más desfavorecido (es decir, el que tiene una puntuación promedio más lejana a la media nacional es el de estudiantes de secundarias comunitarias (85 puntos de diferencia con la media en Lenguaje y Comunicación, y 81 en Matemáticas), y también en ambos campos el segundo grupo más desfavorecido es el de los estudiantes de sexto grado de escuelas primarias indígenas, con 76 y 62 puntos de distancia con la media nacional en Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, respectivamente.

A partir de un análisis de los niveles de logro y la proporción de alumnos que están en ellos en las evaluaciones que aplica el INEE,⁴ a continuación se describen una serie de aprendizajes que alcanza la mayoría de los alumnos en los diferentes niveles de la educación obligatoria, articulando conocimientos y habilidades transversalmente.

Respecto al sistema numérico y la aritmética, los alumnos de tercero de preescolar son capaces de decir y escribir la serie numérica, enumerar objetos, identificar los usos de los números en situaciones cotidianas y contar hasta el número 30 como máximo. Estas habilidades son importantes porque constituyen la base de la noción de número que se requiere para aprendizajes subsecuentes. En tercer grado de primaria los estudiantes comparan, suman y restan números naturales de hasta cuatro cifras, y multiplican y dividen números de hasta dos cifras. Todas estas operaciones sin “llevar” (es decir, sin transformaciones de unidades a decenas, de decenas a centenas, etcétera). Los alumnos de sexto de primaria escriben y comparan números naturales de hasta seis cifras. En tercero de secundaria resuelven problemas que implican comparar o realizar cálculos con números naturales, y en EMS se consolida la resolución de problemas en los cuales se ven involucradas diferentes combinaciones de operaciones aritméticas básicas también con números naturales.

En cuanto a la interpretación de información estadística, los alumnos de preescolar logran identificar en tablas y gráficas la cantidad de elementos de una colección, así como en dónde hay más o menos elementos; al final de la primaria, los alumnos resuelven problemas en los que tienen que leer e interpretar información en gráficas de barras; los alumnos de secundaria resuelven problemas de conteo con apoyo gráfico, y en EMS determinan la moda y el promedio cuando los datos están enlistados, e identifican información contextual explícita en gráficas de barras y cartesianas.

Los niños de preescolar identifican y construyen la colección faltante o la siguiente, en una serie de colecciones con patrón de crecimiento; los niños de tercero de primaria completan sucesiones decrecientes con patrón 10, y en EMS los estudiantes establecen relaciones de dependencia entre variables en contextos de proporcionalidad directa cuando ésta se presenta explícitamente por medio de tablas.

Con respecto a las nociones geométricas, los niños de preescolar reconocen la forma en que se ve un objeto desde distintos puntos, identifican semejanzas entre objetos geométricos y objetos de su entorno, determinan la posición de un objeto respecto a otro, identifican y comparan propiedades medibles en objetos (lleno-vacío, largo-corto, etc.) y resuelven problemas que implican

⁴ Al igual que en Lenguaje y Comunicación, los materiales de referencia fundamentales para este apartado son los resultados de las evaluaciones de EXCALE dirigidas a alumnos de preescolar (en 2011) y de 3º de primaria (en 2014), así como la primera aplicación de PLANEA en 2015, dirigida a alumnos de 6º de primaria y 3º de secundaria, y la aplicación de PLANEA en 2017, en la cual se evaluó el aprendizaje de los estudiantes del último grado de EMS. Pueden consultarse los informes de resultados respectivos en: www.inee.edu.mx

estimar longitudes, así como identifican los instrumentos de medición. Los alumnos de tercer grado de primaria ordenan y comparan objetos de acuerdo con su longitud y los de sexto grado resuelven problemas aplicando las propiedades de triángulos y cuadriláteros. Los alumnos de secundaria expresan en lenguaje natural el significado de fórmulas geométricas comunes y viceversa.

Indudablemente, todos estos aprendizajes son importantes porque contribuyen al desarrollo del pensamiento matemático de los estudiantes, y es una buena noticia que la mayoría de los estudiantes los adquieran. Sin embargo, los resultados de las evaluaciones nacionales muestran también que en cada nivel educativo existen aprendizajes que es necesario fortalecer para acceder a aprendizajes más complejos, y alcanzar un dominio suficiente del campo formativo.

En preescolar se requiere que reconozcan, diferencien y escriban la grafía de los números con respecto a las letras, distingan figuras geométricas a partir de sus características, tracen trayectos a partir de puntos de referencia espaciales, así como que sigan instrucciones de desplazamiento de objetos con respecto a otros.

En tercer grado de primaria se requiere consolidar la noción de fracción, sumas y restas con transformación y que impliquen más de una operación e interpretar medidas de tiempo con apoyo o no de un instrumento de medición.

En sexto grado de primaria es necesario reforzar los conocimientos sobre números decimales y fraccionarios, resolver problemas empleando las operaciones básicas, medir e interpretar perímetros y áreas de figuras geométricas, conversión de unidades de medida de longitud, peso y capacidad; así como representar gráficamente un conjunto de datos, comparar razones, calcular porcentajes y determinar la media, la mediana y la moda.

En secundaria y en EMS, los estudiantes demuestran un dominio mínimo de los aprendizajes que se espera alcancen. En secundaria sólo son capaces de resolver problemas usando estrategias de conteo básicas, comparar volúmenes y expresar en lenguaje natural el significado de fórmulas geométricas comunes y viceversa. Por su parte, en media superior sólo resuelven problemas con operaciones aritméticas y de valor faltante de proporcionalidad directa, reconocen la parábola, la elipse y la circunferencia, identifican el valor máximo de un fenómeno a partir de su gráfica, resuelven problemas de la moda y la media aritmética de un conjunto de datos, e interpretan la posibilidad de ocurrencia de un fenómeno aleatorio a partir de un histograma. Estos conocimientos no son suficientes para el cumplimiento de los propósitos de la educación obligatoria.

Es necesario atender las deficiencias que la mayoría de los estudiantes presenta. A partir de la comparación entre los propósitos de la educación obligatoria y los resultados de las evaluaciones, se concluye que en Matemáticas hay una enorme brecha entre los aprendizajes logrados y los pretendidos.

Es necesario profundizar en el análisis de los aprendizajes que la mayoría de los estudiantes no consiguen alcanzar. Por ejemplo, en primaria hay que fortalecer las operaciones con fracciones y decimales, áreas, conversiones de unidades, descripción de rutas, comparación de razones, interpretar información en tablas y gráficas de barras, media aritmética y mediana. En secundaria, los estudiantes necesitan mejorar sus habilidades ante problemas con operaciones combinadas con decimales y fracciones, la notación científica, operaciones con expresiones algebraicas; la resolución de problemas que implican diversos tipos de ecuaciones; simetrías y rotaciones de figuras, propiedades de mediatrices y bisectrices, razones trigonométricas, área de sectores circulares, volumen de cilindro y cono, problemas de conteo y probabilidad; abstracción de información de tablas y gráficas, y graficar datos de fenómenos observados. En EMS resulta importante poner más énfasis en el aprendizaje de operaciones con fracciones, los números con signo, el empleo del lenguaje matemático para expresar las relaciones entre las variables de una situación o fenómeno y para resolver problemas que requieren del cálculo de valores desconocidos, así como en la abstracción e interpretación de la información cuando se presenta en gráfica y de forma no explícita.

Para el SEN el reto es enorme y tendrá que enfrentarlo en beneficio de la calidad de la educación que imparte.

7.2 Tendencias de aprendizaje en la educación obligatoria en México en el siglo XXI

A continuación, se presenta un recuento de los resultados de aprendizaje en las áreas de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas en la educación obligatoria a partir de los levantamientos nacionales que el INEE ha realizado, incluyendo tanto los EXCALE como PLANEY y PISA.

Utilizando datos de todas las evaluaciones nacionales disponibles, así como de los estudios internacionales ERCE y PISA (Backhoff, *et al.*, 2017)⁵ el Instituto calculó la tendencia de los resultados de aprendizaje a través del tiempo. Aunque no todos los resultados de diferentes ejercicios de evaluación son consistentes entre sí respecto a las diferencias encontradas entre años de aplicación, la mayoría de ellos muestra una ausencia de cambio en los resultados a lo largo del tiempo,

⁵ Las evaluaciones utilizadas fueron: EXCALE de 3° de primaria de 2006, 2010 y 2014; EXCALE de 6° de primaria de 2005, 2009 y 2013; EXCALE de 3° de secundaria de 2005, 2008 y 2012; ERCE de 3° y 6° de primaria de 2006 y 2013; PISA de 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015.

esto es, que la media nacional de los resultados de aprendizaje es en general la misma en los últimos 15 años, para los diferentes grados escolares evaluados.

Las excepciones son interesantes. Los datos de las pruebas nacionales muestran que, en tercero de primaria, en Matemáticas, existe una tendencia ascendente estadísticamente significativa, aunque modesta: 2.43 puntos en promedio por año (recuérdese que la escala que se utiliza para estas mediciones va de 200 a 800 puntos). Las pruebas ERCE de tercero de primaria muestran diferencias igualmente modestas, pero estadísticamente significativas tanto en Lenguaje y Comunicación como en Matemáticas (en Lenguaje y Comunicación es una disminución de la puntuación en el tiempo, de 2.14 puntos en promedio por año y en Matemáticas es un aumento anual de 3.14 puntos); mientras que las de sexto de primaria muestran un aumento (como en los demás casos) en Matemáticas, de 3.71 puntos en promedio por año. Finalmente, en PISA, la serie de tiempo más larga y con más ocasiones en que se ha aplicado con que contamos actualmente para evaluar a nivel nacional el aprendizaje de los alumnos en la educación obligatoria, la tendencia muestra un incremento estadísticamente significativo en Matemáticas (2.39 puntos por año) y ninguno en Lenguaje y Comunicación (que en PISA se refiere solamente a la comprensión lectora).

Todos los aumentos estadísticamente significativos detectados en la puntuación de los aprendizajes a lo largo del tiempo que se han referido pueden considerarse inerciales, es decir, no parece que sean efecto de medidas transformadoras en la educación, sino más bien podrían estar asociados a pequeños cambios en las circunstancias de la población que asiste a la escuela, por ejemplo, el nivel promedio de escolaridad de sus padres (que, además de ser una variable que se correlaciona positivamente con el nivel de aprendizaje, constantemente tiene un ligero aumento en el tiempo) o mayores facilidades para contar con información de uso escolar (también en aumento, debido a la mayor alfabetización en habilidades computacionales de la población).

En todo caso, los ligeros aumentos en los resultados de Matemáticas, en donde son más consistentes, no son suficientes para que la población estudiantil en general alcance en un plazo razonable niveles de aprendizaje adecuados, ni tampoco para que haya una disminución pronta en la brecha que separa el aprendizaje de las poblaciones más desfavorecidas del de la población en general. La OCDE (2013) estima que, siguiendo al ritmo actual, para que el aprendizaje de los estudiantes mexicanos de 15 años alcance el promedio de estudiantes de los países de la OCDE participantes en PISA, se necesitarían más de 25 años en Matemáticas y más de 65 años en Lectura; esto bajo el supuesto de que los estudiantes de los demás países no avanzaran durante ese tiempo.

¿Qué medidas de política educativa deberán tomarse para que haya un incremento constante y mayor en los aprendizajes? Probablemente las mejoras curriculares recientes (si se acompañan de materiales educativos congruentes con ellas y de capacitación al respecto suficiente para los docentes) y la selección de docentes con base en el mérito, elementos de la reforma educativa,

sean elementos de partida valiosos (aunque no suficientes. Es necesario mejorar la formación inicial y continua y el apoyo técnico en la escuela a los docentes). En todo caso, los efectos de estas acciones requieren varios años para consolidarse; considérese, por ejemplo, que un estudiante de Matemáticas de último grado de EMS que al iniciar el año cuente con mejores materiales y profesores más preparados mostrará cambios muy pequeños en sus aprendizajes en relación a un estudiante que desde preescolar y a lo largo de toda su educación obligatoria ya cuenta con buenos materiales y profesores bien preparados. Desde esta perspectiva, puede decirse que la percepción de los efectos de las acciones de mejora educativa puede ser generacional.

7.3 Aprendizaje como indicador de equidad

Como se señala más arriba, cuando los aprendizajes de los estudiantes de subpoblaciones escolares socialmente vulnerables son sistemáticamente menores que los de estudiantes de otras subpoblaciones, pueden considerarse un indicador de desigualdad en las oportunidades para el aprendizaje. En nuestro país, ser vulnerable en los aprendizajes se asocia fuertemente con ser vulnerable socioeconómicamente.

Los estudiantes con diferentes condiciones socioeconómicas no se distribuyen de manera azarosa en los diferentes tipos de escuela que conforman la oferta del sistema educativo. Las escuelas indígenas, los cursos comunitarios y las escuelas públicas generales rurales son los tipos de escuela a las que concurren principalmente estudiantes que viven en localidades más pequeñas, provenientes de familias con menores recursos económicos y menores niveles de educación formal.

Recurrentemente se ha mostrado, en las evaluaciones nacionales del aprendizaje, una consistente relación entre el capital socioeconómico, y el así llamado capital cultural⁶ de las familias de los estudiantes, con los aprendizajes alcanzados. Más recientemente, los estudios de la oferta educativa que lleva a cabo el INEE, ampliamente comentados en el capítulo 3 de este volumen, muestran que la calidad de la infraestructura, equipamiento y materiales educativos en las escuelas presenta mayores carencias precisamente en los tipos de servicio que atienden a las poblaciones vulnerables. Incluso los programas de estudios están pensados y diseñados para cierto tipo de escuelas (las de organización completa) y no contienen suficientes orientaciones para la atención de poblaciones diversas, como se documenta en el capítulo 4. Esta acumulación de desventajas conlleva los desiguales resultados en el aprendizaje de los estudiantes que asisten a diferentes tipos de escuelas. En las tablas 7.2 y 7.3, en secciones previas de este capítulo, se

⁶ Entendido éste como los elementos del contexto cercano al alumno que facilitan su acceso a bienes culturales como libros, internet, asesoría fuera de horarios escolares, asignar un valor alto al aprendizaje escolar, entre otros.

muestra la brecha, en varios casos enorme, que existe entre los aprendizajes de estudiantes que asisten a escuelas en contextos vulnerables y los promedios nacionales.

Aunque es necesario tomar en cuenta la condición socioeconómica de los estudiantes para contextualizar y comprender los resultados, existen evidencias de que la motivación del estudiante, las expectativas de su familia y la participación de la comunidad escolar son elementos que pueden generar cambios importantes (OCDE, 2011, 5 junio). Las evaluaciones nacionales de aprendizaje muestran, en cada aplicación, que aun en los tipos de escuelas que atienden a las poblaciones más vulnerables y en las entidades más pobres o con menores condiciones de infraestructura educativa existen siempre porcentajes de estudiantes en los niveles III y IV de logro. Esto no significa que se pueda considerar totalmente responsable al estudiante y a su motivación de los resultados en su aprendizaje, puesto que es claro que una serie de variables del contexto influyen de manera importante en el porcentaje de estudiantes que alcanzan determinados niveles de logro, y en las puntuaciones que alcanzan. Lo que sí significa es que las autoridades educativas que generan acción afirmativa, los docentes y directivos de una escuela, junto con los estudiantes y sus padres pueden hacer muchas cosas para evitar que las condiciones socioeconómicas limiten las posibilidades de aprendizaje. La información de contexto que se presenta habitualmente con los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales del aprendizaje tiene precisamente como propósito identificar diferentes circunstancias de los estudiantes, sus familias y su entorno educativo que pueden facilitar o dificultar la mejor apropiación de aprendizajes.

Variables de contexto que se relacionan consistentemente con los aprendizajes

Los cuestionarios de contexto son un instrumento clave que forma parte indisoluble de las evaluaciones del aprendizaje en que participa el Instituto, tanto nacionales como internacionales. Con los cuestionarios se busca identificar, a partir de la exploración de distintas características personales, familiares y escolares, una amplia gama de factores que se asocian de diferente forma con los aprendizajes que logran los alumnos evaluados. Para este apartado se seleccionó un conjunto de variables que se desprenden de la información proporcionada por los alumnos en los cuestionarios de contexto de las pruebas EXCALE y PLANEA aplicadas por el Instituto entre 2005 y 2017.⁷ Las variables seleccionadas son: sexo, edad, trabajo infantil, asistencia a preescolar, escolaridad de los padres y lengua indígena. El propósito es proporcionar un panorama de cómo estos distintos factores se han asociado, a lo largo de los años, con el aprendizaje.

⁷ Se tomaron como referencia los resultados de las evaluaciones de EXCALE dirigidas a alumnos de preescolar (2007 y 2011), 3º de primaria (2006, 2010 y 2014), 6º de primaria (2005, 2009 y 2013) y 3º de secundaria (2005, 2008 y 2012), así como la primera aplicación de PLANEA en 2015, dirigida a alumnos de 6º de primaria y 3º de secundaria, y la aplicación de PLANEA en 2017, en la cual se evaluó el aprendizaje de los estudiantes del último grado de EMS. Los reportes e informes respectivos se pueden consultar en la página <http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones-micrositio>

El sexo de los estudiantes

La investigación educativa ha mostrado que las diferencias observadas en el logro académico pueden ser explicadas, entre otros factores, por los roles asignados culturalmente a las mujeres y a los hombres. Esta situación influye de forma sustancial en el acceso a oportunidades para el desarrollo y, por lo tanto, en el moldeamiento de conocimientos y habilidades mostradas tanto por las mujeres como los hombres en Lenguaje y Comunicación y Matemáticas.

En las distintas evaluaciones realizadas durante este periodo, desde el preescolar hasta el término de la EMS, se encontró consistentemente que en Lenguaje y Comunicación las mujeres muestran un mejor desempeño que los hombres. Esta diferencia a favor de las mujeres es relativamente pequeña en educación preescolar (con un promedio de 15 puntos en el periodo de 2007 a 2011), alcanza su margen más amplio al cierre de la educación primaria y durante toda la secundaria (con un promedio de 30 puntos en el periodo de 2006 a 2015), y se reduce en la EMS (con 19 puntos en 2017).

En Matemáticas, por el contrario, las diferencias no son constantes ni para las mujeres ni para los hombres. Ni en preescolar (en el periodo que va de 2007 a 2011), ni en la educación primaria (en el periodo que va de 2006 a 2015), se encuentran diferencias significativas cuando se comparan los promedios de logro de ambos sexos. Sólo al final de la secundaria se empieza a vislumbrar una diferencia a favor de los hombres (un promedio de 10 puntos en el periodo que va de 2008 a 2015). Esta diferencia se acentúa en la última aplicación de EMS, en la que los hombres mostraron un desempeño en Matemáticas 25 puntos mayor al de las mujeres.

El objetivo de analizar el comportamiento de esta variable a lo largo de los años no debería circunscribirse a identificar si las mujeres muestran un mejor desempeño en Lenguaje y Comunicación o si los hombres sobresalen en Matemáticas al final de la EMS, sino en cómo estos datos pueden ser de utilidad para indagar si las prácticas de enseñanza de ambas disciplinas pueden influir para que se reduzcan las brechas en el aprendizaje entre las mujeres y los hombres.

La edad de los estudiantes

La edad en que los estudiantes cursan un nivel educativo puede influir en sus resultados de logro. Se distinguen principalmente a los alumnos que están en condición de *extraedad* y a los que están en edad típica. La *extraedad* hace referencia al desfase de dos años o más entre la edad cronológica del educando y la edad escolar reglamentaria o *edad típica* para cursar un nivel determinado dentro del SEN (SEP, 2013e). En las evaluaciones del INEE se compara a partir de un año de desfase entre la edad cronológica del educando y la edad típica para cursar el grado, debido a que resulta útil para conocer si de algún modo la repetición de uno o más ciclos escolares

favorece que los alumnos alcancen un nivel de logro similar al de sus compañeros que han tenido una trayectoria académica regular (INEE, 2017h).

En el caso de sexto de primaria, se entiende por edad típica tener 12 años o cumplirlos en el transcurso del ciclo escolar; en tercero de secundaria se considera tener 15 años o cumplirlos durante el periodo escolar (INEE, 2017h). Los jóvenes que típicamente se matriculan en la EMS siguiendo una trayectoria ideal tienen entre 15 y 17 años (INEE, 2011).

En cuanto a los resultados, en preescolar los puntajes promedio que obtienen los niños y niñas con extraedad son mayores en contraste con quienes asisten a este nivel en edad típica, esto ocurre en las aplicaciones del 2007 y 2011, tanto en Lenguaje y Comunicación como en Matemáticas. En 2007 la diferencia es mínima para ambas asignaturas (entre 2 y 3 puntos), en 2011 se incrementa (entre 24 y 36 puntos). Estas diferencias podrían estar asociadas con un mayor desarrollo cognitivo y con el cúmulo de experiencias que tiene un niño ligeramente mayor.

En los demás grados evaluados se observa que la condición de extraedad se asocia con puntajes promedio más bajos en contraste con los estudiantes que están en edad típica. Estas diferencias fluctúan en tercero de primaria (aplicaciones 2010 y 2014) entre 22 y 52 puntos; en sexto de primaria (aplicaciones 2009, 2013 y 2015) entre 25 y 68 puntos; en tercero de secundaria (aplicaciones 2008, 2012 y 2015) entre 19 y 62 puntos y en EMS (aplicación 2017) entre 43 y 45 puntos. En todos los casos, la diferencia entre puntajes de los alumnos con extraedad y en edad típica es mayor en Lenguaje y Comunicación que en Matemáticas.

Algunos factores que pueden estar asociados al logro educativo más bajo de los estudiantes con extraedad a partir de la educación primaria pueden ser: ingreso tardío, condición laboral, reprobación e interrupción de los estudios. Debido a que los alumnos en condición de extraedad tienen resultados menos favorables que los de edad típica y presentan algún tipo de rezago en sus aprendizajes (INEE, 2017h), requieren de mayor apoyo y alternativas distintas a la repetición de cursos (que no tiene efectos positivos sobre el aprendizaje y, en cambio, puede disminuir las expectativas familiares sobre la trayectoria educativa de los estudiantes y afectar su autoestima de manera importante).⁸

⁸ Al respecto, numerosos estudios presentan evidencias. Por ejemplo, Jimerson, S. R. (2001). Meta-analysis of grade retention research: Implications for practice in the 21st century. *School Psychology Review*, V. 30, Núm. 3.

Trabajo infantil

Se sabe que el trabajo infantil vulnera los derechos fundamentales de los niños y deriva en consecuencias desfavorables para su desarrollo físico, cognitivo y emocional; incluso estando en el ámbito escolar los niños pueden perder oportunidades para adquirir conocimientos y habilidades que son indispensables para su formación debido a cargas laborales (INEE, 2017h).

En los cuestionarios de contexto de los distintos grados: tercero de primaria, sexto de primaria y tercero de secundaria, se ha preguntado por el trabajo infantil de manera diferente en cada año de aplicación (2005, 2006 y 2015). En la evaluación de tercero de primaria en 2006, se formulan tres preguntas que exploran: el tiempo que dedica el niño a hacer quehaceres domésticos; a trabajar, por ejemplo, en el campo, a vender cosas, etcétera; y si recibe dinero por el trabajo que realiza. En la aplicación de sexto de primaria y tercero de secundaria en 2005 se pregunta el tiempo dedicado en horas por día a quehaceres domésticos de su hogar o de personas ajenas, actividades agrícolas, servicios gratuitos a la comunidad, vender productos, elaborar o producir alguna mercancía, entre otras, así como buscar empleo.

Respecto a las aplicaciones de sexto de primaria y tercero de secundaria en 2015, se explora si los alumnos realizan algún trabajo, y, de ser así, si reciben alguna remuneración económica o en especie.

En los resultados de la aplicación 2015 se encontró que, si bien realizar alguna actividad laboral tiene efectos negativos en el logro de los estudiantes en ambas asignaturas, este efecto se acentúa si los estudiantes reciben una remuneración económica por trabajar (probablemente debido a que una remuneración económica implica un mayor tiempo de dedicación y una mayor formalización del trabajo).

Los resultados obtenidos en 2005, 2006 y 2015, en tercero y sexto de primaria, así como en secundaria, reflejan que los niños que no trabajan obtienen mejores resultados que los que sí lo hacen (de 496 a 531 puntos en contraste con 488 a 504, respectivamente); y las diferencias entre el puntaje promedio obtenido por los alumnos que trabajan y los que no trabajan son mayores en Lenguaje y Comunicación (entre 8 y 27 puntos) que en Matemáticas (hasta 22 puntos).

Cabe señalar que los estudiantes que trabajan, independientemente del tipo de pago que reciben, obtienen resultados menos favorables que aquellos que no lo hacen; es así como esta condición atenta contra el pleno ejercicio del derecho a la educación. La prevalencia de esta situación apunta a la necesidad de que el Estado implemente medidas que la resuelvan, considerando que ésta es generalmente ocasionada por la necesidad económica de los alumnos y sus familias (INEE, 2017h).

Asistencia a preescolar

La educación preescolar es el punto de partida para un buen comienzo en la vida escolar de los alumnos. Este nivel es importante porque representa una oportunidad para que los alumnos participen en situaciones ricas y variadas más allá del ámbito familiar, vivan experiencias que contribuyan a sus procesos de desarrollo y aprendizaje y adquieran los conocimientos y habilidades que les permitan expresarse, enriquecer su lenguaje, desarrollar interés y gusto por la lectura, usar el razonamiento matemático, observar los fenómenos naturales, cuidarse, respetar y compartir con los demás compañeros, entre otras cuestiones. Aunado a ello, se ha encontrado que los niños que provienen de contextos socioeconómicos menos favorecidos son quienes más necesitan y más se benefician de este nivel, pues la atención educativa temprana repercute en carreras escolares más prolongadas y exitosas, así como en vidas adultas más saludables (Schweinhart, Montie, Xiang, Barnett, Belfield y Nores, 2005).

En 2015 se analizó el impacto que tiene esta variable en el logro de aprendizajes en estudiantes de 6° de primaria y 3° de secundaria medidos con las pruebas PLANEA. En ambos grados se encontró un aumento en el puntaje en Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, que oscila entre 12 y 13 puntos por cada año cursado de preescolar. Se considera que la asistencia a este nivel educativo puede proporcionar elementos que faciliten la adquisición de los contenidos curriculares posteriores a lo largo de la educación básica, además de exponer a los niños a experiencias tempranas de socialización que les permiten integrarse de manera más exitosa a la escuela.

Lo sobresaliente del análisis realizado en 2015 es el efecto positivo en el desempeño de los alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria que se observa al considerar la asistencia a preescolar de sus compañeros de escuela. Estar rodeado de estudiantes que han asistido a este nivel educativo tiene efectos positivos en el aprendizaje, posiblemente porque esta situación favorece ambientes propicios, por ejemplo, el desarrollo de competencias para comunicarse oralmente y por escrito a partir de prácticas sociales con propósitos y destinatarios reales. La interacción entre pares y con las educadoras, empleando como mediador al lenguaje, produce en los alumnos de preescolar un efecto significativo en su desarrollo emocional, cognoscitivo y social y les permite comenzar a tener una visión más amplia de sí mismos y de los demás (SEP, 2004).

Otros estudios han corroborado que los niños que asistieron a educación preescolar presentan mejores resultados en asignaturas como Español y Matemáticas. A nivel regional, en TERCE (la tercera aplicación de ERCE) se encontró evidencia de que los países de Latinoamérica han desarrollado políticas de expansión de la cobertura de la educación preescolar que han favorecido mejoras significativas en el desempeño escolar. Las políticas de cobertura universal a nivel preescolar propician el acceso a la educación de los sectores más vulnerables de la población, con

lo cual se contribuye a una mayor igualdad de oportunidades desde el inicio de la escolaridad, aunque en el caso de México esto aún no se consigue por completo (INEE, 2017h).

Escolaridad de los padres

El nivel de escolaridad de los padres suele ser un aspecto importante a considerar cuando se habla de lo que aprenden los estudiantes en la escuela, ya que influye en la forma de estructurar el entorno familiar, así como en la interacción que tienen con sus hijos para promover el logro académico. Los padres con mayores niveles de escolaridad promueven sin darse cuenta un vocabulario más amplio en sus hijos (Fernald, Marchman y Weisleder, 2013), y pueden establecer un balance entre el acompañamiento académico que proporcionan y la expectativa académica que tienen de sus hijos, lo cual suele traducirse en un mejor desempeño (Davis-Kean, 2005).

En cuanto al nivel de escolaridad tanto del padre como de la madre, se ha observado que desde preescolar hasta EMS existe una clara asociación con los resultados que obtienen los estudiantes en Lenguaje y Comunicación y Matemáticas. El INEE ha monitoreado esta variable de manera consistente en los cuestionarios de contexto que se aplican desde hace poco más de 10 años, además de ser un factor que en diversos estudios, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, se ha reportado como importante para el capital cultural de las familias.

En 2007 se analizó el impacto que tiene esta variable en el logro de aprendizajes de los alumnos de preescolar; en 2015, en estudiantes de 6° de primaria y 3° de secundaria; y en 2017, en el último grado de EMS. En estos análisis se observa la misma tendencia: a mayor nivel de escolaridad de los padres, mejores resultados de los estudiantes.

Se espera que aquellos padres con niveles educativos más altos tengan ocupaciones mejor remuneradas, lo que supone cierta asociación entre este indicador y los referentes a las condiciones socioeconómicas de las familias, lo cual se traduce en la acumulación de bienes, servicios y recursos que se asocian con la permanencia en la escuela y el desempeño académico de los hijos (Fernández, Blanco y Banegas, 2004). Además, es probable que los padres con mayores niveles de escolaridad puedan apoyar en mayor medida el aprendizaje de sus hijos.

Es ampliamente conocida la importancia que el capital económico y cultural de cada alumno tiene para explicar sus niveles de aprendizaje. Lo esperado es que en la mayor parte de las escuelas exista una relación positiva entre este capital y el logro: los alumnos en condiciones de vulnerabilidad suelen obtener resultados más bajos, reproduciéndose así las desigualdades sociales de origen. Sin embargo, es razonable suponer que algunas características de la organización escolar y políticas afirmativas a nivel nacional y estatal sobre poblaciones de estudiantes identificadas

como vulnerables podrían contribuir a reducir el impacto del origen sociocultural sobre los aprendizajes, es decir, podrían hacer que algunas escuelas tuvieran resultados más “justos”, menos influidos por el origen social de cada alumno (Blanco, 2011).

Lengua indígena

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México considera indígena a todas aquellas personas que “forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge o alguno de los ascendientes [madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)], declara ser hablante de lengua indígena” (CDI, 2015a). Esta población fue identificada en los cuestionarios de contexto, tanto en EXCALE como en PLANEA, preguntando a los estudiantes si hablan o no alguna lengua indígena como lengua materna. Con los datos obtenidos se realizaron dos análisis multinivel (2007 y 2015) que permiten llegar a distintas interpretaciones.

En los resultados de modelos multinivel 2004-2007, se encontró que, controlando el capital económico, los estudiantes de tercero de primaria cuya lengua materna es indígena obtuvieron diez puntos menos en Matemáticas y nueve en Español en relación con aquellos que aprendieron a hablar primero español. En sexto de primaria se presentó una tendencia similar, pero de menor magnitud, la diferencia en las puntuaciones entre ambos grupos de estudiantes en las dos asignaturas fue de 5 puntos. Sin embargo, dicho efecto desaparece en secundaria (INEE, 2007a; INEE, 2008).

En los resultados de modelos multinivel 2015 se encontró que, controlando el capital económico, los estudiantes de sexto de primaria cuya lengua materna es indígena obtuvieron un promedio de 23 puntos menos tanto en Matemáticas como en Lenguaje y Comunicación que aquellos que aprendieron a hablar primero español. En tercero de secundaria se presentó una tendencia similar, pero de menor magnitud, en Matemáticas la diferencia fue de 14 puntos y en Lenguaje y Comunicación fue de 19 (INEE, 2017h).

Las cifras oficiales indican claramente la marginación que sufren los indígenas del país, no sólo en el rubro de educación, sino también en el acceso a otros bienes y servicios que posibiliten su desarrollo (INEE, 2008).

Es importante aclarar que la lengua materna que se hable, o la condición indígena en sí, no son factores que generen los efectos negativos en los aprendizajes evaluados. Muchos factores pueden estar incidiendo en estos resultados, por ejemplo, el hecho mismo de que la población indígena resida en localidades que se caracterizan por presentar altas carencias sociales y económicas. Y aún más, parte importante de este efecto podría deberse a la necesidad de una mayor

pertinencia e idoneidad de los servicios educativos en función de las características culturales y lingüísticas de las poblaciones indígenas a lo largo de la educación obligatoria (INEE, 2017b). Todavía muchos estudiantes indígenas asisten a escuelas en las que no se les enseña en su lengua, sino en otra que no entienden o no dominan.

■ Conclusiones

Como muestran los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales realizadas en años recientes, lograr que los alumnos alcancen suficientes aprendizajes esenciales sigue siendo un reto muy importante en México.

Distintas subpoblaciones tienen diferencias muy grandes en el logro de aprendizajes. Las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad social son también las que obtienen los resultados más bajos (por ejemplo, estudiantes que asisten a cursos comunitarios, escuelas indígenas, telesecundarias, telebachilleratos; estudiantes que trabajan, especialmente cuando apenas están cursando la educación básica; estudiantes que provienen de familias con pocos recursos económicos y baja escolaridad, etcétera) y, como se observa en otros capítulos, son las mismas que tienen una oferta educativa más carente. Sabemos que la mejora entre los alumnos con menores aprendizajes no sólo es posible, sino esencial para la reducción de las desigualdades en los resultados educativos y para mejorar los resultados educativos en general (OCDE, 2011, 2 marzo). ¿Qué acciones afirmativas deben diseñarse y empezar a implementarse, o fortalecerse, para que las poblaciones más vulnerables se encuentren en condiciones de alcanzar su máximo aprendizaje?

Existe una ligera tendencia a la mejora de las puntuaciones en Matemáticas en la última década, pero no tiene velocidad suficiente. En Lenguaje y Comunicación se ven pocos cambios, si no es que un estancamiento en los aprendizajes al paso del tiempo. Es necesario definir políticas públicas para que el sistema educativo mejore sus resultados de manera más clara y más rápidamente.

Hay un efecto acumulativo en los aprendizajes alcanzados y no alcanzados desde el inicio de la educación obligatoria a su término, que resulta en una mayor cantidad de estudiantes en los niveles de logro bajo mientras más avanzado es el grado escolar, en parte causado porque no se aprende bien lo básico, de manera que aprendizajes posteriores se ven afectados. Es necesario definir políticas públicas que refuercen la educación obligatoria desde el nivel preescolar, de manera que las nuevas generaciones de estudiantes tengan un piso sólido a partir del cual desarrollarse.

La implementación del nuevo currículo tiene un reto grande para encontrar mejores estrategias para enseñar los aprendizajes reiteradamente “difíciles” de alcanzar. A partir del análisis de los aprendizajes que logran la mayoría de los estudiantes y los que aún son un reto para el sistema, es necesario diseñar acciones de política educativa que faciliten la transición curricular y provean

a los docentes y directivos de los conocimientos, habilidades, materiales educativos y recursos adecuados para mejorar los aprendizajes de sus alumnos.

¿Cuál sería un avance posible y deseable en los aprendizajes en un horizonte temporal? Plantearse metas realistas pero exigentes, en lo que se refiere al aprendizaje de los alumnos, puede ser un mecanismo valioso para la mejora educativa. Tal vez convenga tomar en cuenta los referentes internacionales con mejores tendencias en el aprendizaje. Los resultados de PISA 2015 muestran que unos cuantos países (cuatro o cinco) de los cincuenta y tantos en los cuales se pueden hacer análisis de tendencias alcanzan los mayores aumentos en las puntuaciones con alrededor de 15 puntos de avance cada tres años, tanto en Lectura como en Matemáticas. Otra manera de establecer metas sería a partir de la distribución de estudiantes en los distintos niveles de logro, proponiéndonos disminuir de manera importante la proporción de estudiantes en el nivel de logro I y aumentar la proporción de los estudiantes en los niveles más altos. A este respecto, el referente de PISA 2015 muestra que, de los cincuenta y tantos países participantes, cinco lograron una disminución de alrededor de 10% de estudiantes en los niveles de logro más bajos en Lectura en seis años, mientras que en Matemáticas ocho países lograron una disminución similar.⁹

⁹ Los datos utilizados para este párrafo fueron tomados de las figuras 1.4.9 y 1.5.9 de los respectivos capítulos sobre resultados de Lectura y Matemáticas de: *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education* (OCDE, 2016b). Debe tomarse en cuenta que el intervalo considerado para el análisis de Lectura es de 6 años, y el de Matemáticas es de 3. Por eso, cuando en Matemáticas hubo una disminución de estudiantes en los niveles más bajos de logro de cinco o más puntos en un periodo de tres años, se considera similar a una disminución de 10 o más puntos en Lectura, en un periodo de seis años.

8

FINANCIAMIENTO FEDERAL PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR DE CALIDAD

La reciente atribución constitucional del Estado mexicano para garantizar el derecho a una educación obligatoria de calidad impone retos en materia de financiamiento público en términos de suficiencia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Con el fin de garantizar este mandato constitucional, se requiere de una política de financiamiento educativo, coherente a lo largo del tiempo, que garantice la eficiencia y distribución equitativa, e incorpore la participación simultánea de los tres niveles de gobierno.

Describir la estructura del financiamiento público en educación obligatoria brinda un panorama de los recursos destinados a la operación del sistema educativo y es una primera ventana que muestra la forma en que el Estado cubre las necesidades del sector. En este capítulo se expone una primera aproximación al estudio del financiamiento federal a la educación básica (EB) y educación media superior (EMS) con base en el análisis del gasto ejercido,¹ el cual se reporta en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SHCP, 2017d), documento oficial fiscalizado en donde se detallan el uso y el destino de los recursos públicos. Desafortunadamente, los gobiernos locales no siempre cuentan con el mismo nivel de desarrollo que el gobierno federal en materia de contabilidad gubernamental, rendición de cuentas y transparencia; por ello, en este capítulo se presenta sólo información del gasto federal.

El periodo de análisis comprende de 2008 a 2016, con base en la disponibilidad de información pública. La fuente de información son los datos abiertos del portal de Transparencia Presupuestaria, Observatorio del Gasto (SHCP, 2018) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Durante este lapso se abarcan parcialmente las administraciones de los presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña, por lo que se presentan análisis comparativos entre los años 2008-2012 y 2013-2016.

El análisis del gasto ejercido se realiza en seis apartados. En primer lugar, se describe la normativa que rige la estructura del financiamiento público para educación. En segundo lugar, se describe

¹ No en el gasto aprobado, el cual se reporta en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

la estructura administrativa encargada del ejercicio del gasto federal en educación obligatoria, y se muestra la evolución de éste durante el periodo 2008-2016. En tercer lugar, se analizan la asignación del gasto y la distribución por alumno para EB y EMS; en este apartado se analiza también el nivel superior. En cuarto lugar, se revisan los montos y la composición entre gasto corriente e inversión dentro de los Programas Federales y los Programas de Gasto Federalizado en la educación obligatoria. El quinto apartado muestra los principales programas presupuestarios de educación obligatoria. Finalmente, se presentan las conclusiones.²

8.1 Elementos normativos y presupuestales del financiamiento público a la educación

La educación es prioritaria para el desarrollo nacional y es el más importante de los mecanismos sociales para la formación y el desarrollo integral de las personas. Por ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) mandata al Estado garantizar el derecho humano a una educación obligatoria de calidad para todos los niños y jóvenes del país. Además, la política de desarrollo social considera el rezago en educación obligatoria como una dimensión de la pobreza que la acción gubernamental debe atender (CPEUM, art. 3; LGE, art. 27; LGDS, cap. III).

Para asegurar la educación como un derecho y combatir la pobreza, el gobierno federal y el de cada entidad federativa concurren al financiamiento de la educación pública y se obligan tanto a consolidar las fuentes de financiamiento como a dedicar recursos reales crecientes (LGE, secciones 1 y 3). En particular, al seguir los criterios de crecimiento del gasto para el desarrollo social (LGDS, cap. III), el financiamiento federal a la educación pública debería aumentar anualmente, al menos en la misma proporción que el crecimiento del Producto Interno Bruto estimado en los Criterios Generales de Política Económica.

Conforme al marco de coordinación fiscal con las entidades federativas, además de sus propias atribuciones, el gobierno federal concentra, en un primer momento, la mayor parte de los ingresos públicos para posteriormente redistribuir una parte entre los estados. Es decir, la federación retorna una parte de estos recursos a los gobiernos locales mediante participaciones y programas presupuestarios llamados *aportaciones*, los cuales son transferidos a las entidades federativas y no pueden ser desviados por éstas para fines distintos a los establecidos por la normativa que los rige. Su uso debe seguir criterios de equidad, eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia (LFPRH, art. 5); además, el gobierno federal y el de cada entidad federativa deben

² Este capítulo se enriqueció con las sugerencias y observaciones de distintos especialistas: Sylvia Schmelkes del Valle, Margarita Zorrilla Fierro, Teresa Bracho González, Víctor Lamoyí, Pedro Flores Crespo, Alejandro Márquez y Javier Mendoza, así como de la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (DGPPyEE) y la Subdirección de Normatividad Programática e Integración del Gasto Educativo Nacional de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

rendir cuentas acerca del ejercicio de los recursos públicos de que disponen en un año fiscal (CPEUM, art. 74, frac. VI; art. 116, frac. II; art. 134).

El gasto público en educación tiene dos principales fuentes de financiamiento: federal y estatal. La federación juega un doble papel en la provisión de recursos públicos. En primer lugar, destina una parte del total de erogaciones de la federación, el llamado Gasto Programable del Sector Público Presupuestario, para gestionar y proveer bienes y servicios públicos a la población mediante dos tipos de programas:³ Programas Federales y Programas de Gasto Federalizado (o aportaciones). En segundo lugar, transfiere a las entidades federativas recursos no condicionados (participaciones), que les corresponden de la recaudación federal participable y que los gobiernos locales pueden ejercer libremente al formar parte de su presupuesto.⁴ Así, con base en la soberanía de los estados, los gobiernos locales tienen la posibilidad de asignar parte de estos recursos, junto con sus ingresos locales,⁵ a proveer bienes y servicios educativos (figura 8.1). A pesar de que aún no se conoce detalladamente el uso y destino de los recursos ejercidos por los gobiernos locales, se sabe que el gobierno federal, mediante sus programas presupuestarios, contribuye con la mayor parte del gasto en educación.

Describir los dos tipos de programas presupuestarios mediante los cuales la federación organiza la asignación de los recursos para educación permite observar la flexibilidad normativa y presupuestal de cada uno, así como las condiciones de participación estatal y federal.

En primer lugar, los Programas de Gasto Federalizado (aportaciones) tienen su fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2018, 30 de enero),⁶ en la que se definen las reglas de distribución a las entidades federativas.⁷ En el rubro educativo dichos programas son el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE),⁸ y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de

³ Es la manera en que el gobierno federal organiza la asignación de sus recursos. Estos programas presupuestarios están a cargo de entes administrativos o autónomos y representan estrategias para la consecución de objetivos específicos alineados con los ejes establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en el Plan Sectorial de Educación de cada administración sexenal.

⁴ Las participaciones, las aportaciones y los ingresos propios conforman los ingresos totales de las entidades. Cabe mencionar que las aportaciones y las participaciones federales representan en promedio 56 y 36%, respectivamente, del total de dichos ingresos, mientras que los ingresos propios de las entidades federativas representan 8% (Trujillo, 2013; Mancera, 2010; Villarreal, 2005; Latapí y Ulloa, 2000). En otras palabras, el margen de maniobra del presupuesto de los gobiernos locales es en promedio 44%.

⁵ Derivados de impuestos locales, derechos locales, aprovechamientos locales, entre otros.

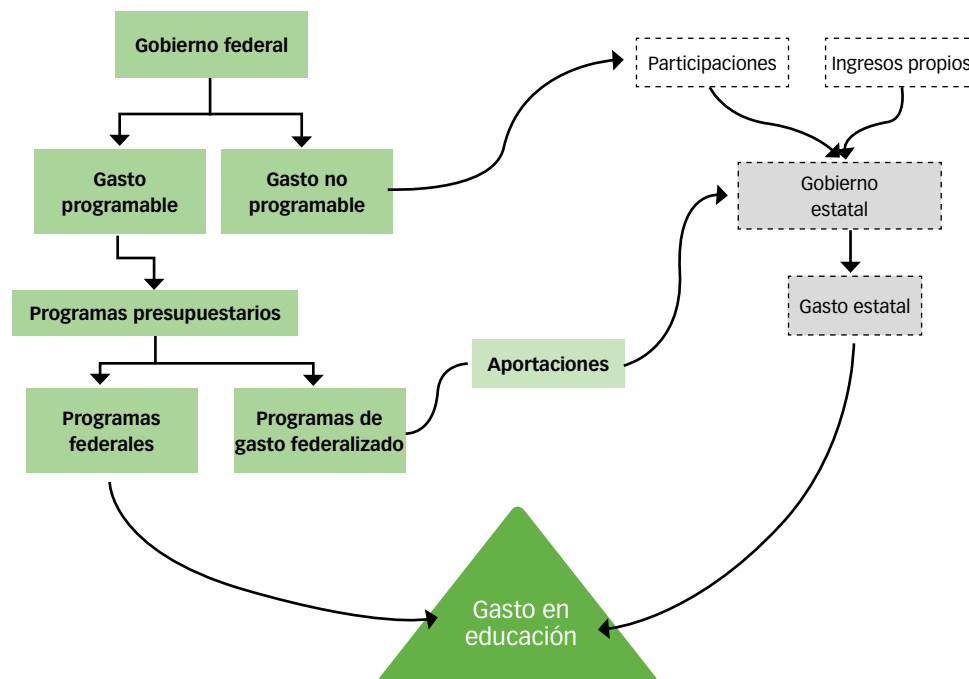
⁶ La LCF regula el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de la Federación con los gobiernos locales que se adhieren a éste. En particular, norma la participación de las entidades federativas en la recaudación federal participable por medio de las transferencias federales no condicionadas (participaciones) y las condicionadas (aportaciones).

⁷ Excepto en los casos del componente educativo del FAM y del componente educación para adultos del FAETA, pues la distribución de estos recursos entre las entidades federativas se realiza con base en las fórmulas que publica la SEP a más tardar el 31 de enero de cada año.

⁸ En 2015 el FONE sustituyó al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) (INEE, 2017).

Figura 8.1

Principales fuentes de financiamiento del gasto en educación



Fuentes: INEE, con base en *Panorama Educativo de México 2016* (INEE, 2017i) y *El FAEB ¿asignación equitativa?* (Trujillo, 2013).

Adultos (FAETA).⁹ Estos fondos se consolidaron gradualmente a partir de que se firmaron los convenios entre la federación y los gobiernos estatales en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en el que se estableció que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas el control y la gestión de las escuelas de EB con el compromiso de hacerlo también con los recursos financieros para su operación y aumentar la cobertura. En este acuerdo los gobiernos estatales también se comprometieron a incrementar sus presupuestos educativos (Decreto para la celebración de convenios, 1992).

En segundo lugar, los Programas Federales a cargo de los entes administrativos y autónomos federales habitualmente tienen su fundamento en reglas o lineamientos generales de operación, es decir, un documento normativo que se establece con el propósito de asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados mediante dichos programas. De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), los programas de desarrollo social incluidos en el PEF deben tener reglas de operación (art. 26). Los programas

⁹ Los programas presupuestarios Servicios de Educación Básica en el D.F. y Servicios de Educación Normal en el D.F. son considerados, para efectos de este capítulo, como Programas de Gasto Federalizado, ya que los recursos que concentran son para la Ciudad de México lo que los recursos del Programa de Gasto Federalizado FONE representan para las entidades federativas.

federales son de diversas modalidades y no todos tienen reglas o lineamientos de operación, en este capítulo no se analiza la descripción por modalidad.

Si bien la normativa de los Programas de Gasto Federalizado ha sufrido modificaciones, no ha sido tan frecuente como sucede con algunos Programas Federales —generalmente las reglas o los lineamientos de operación se cambian como resultado de evaluaciones anuales (LFPRH, 2015; Lineamientos Generales para la Evaluación, 2007)—, lo que conlleva que el ajuste presupuestal en los Programas de Gasto Federalizado sea menos habitual que en los Programas Federales. Estos últimos pueden tener el carácter de transferencia o subsidio; en el primer caso la entidad recibe dichos recursos sin necesidad de una contribución financiera propia, mientras que en el segundo caso se puede requerir alguna contribución del gobierno local para poder recibir el recurso (Convenio Marco de Coordinación para el desarrollo de los programas, 2015 y 2016).

La falta de cumplimiento de los gobiernos locales de la normativa de la contabilidad gubernamental limita el análisis del gasto educativo en forma desagregada (ASF, 2016a; SHCP, 2016). Es usual que se reporte el monto agregado de la función educativa, es decir, el gasto total en EB, media superior, superior, posgrado, educación para adultos y otros servicios educativos, incluso sin distinguir su origen: federal o estatal (con recursos de libre disposición, esto es, los conformados por los ingresos locales más las participaciones). De este modo, en el país sólo la federación provee datos abiertos oficiales fiscalizados con un nivel detallado de desagregación, según tipo educativo y programas presupuestarios.¹⁰

Es necesario aclarar al lector que la cifra de gasto federal educativo que aquí se presenta es un extracto de la que se reporta en el *Quinto Informe de Gobierno 2016-2017* de la Presidencia de la República (2017a) y en el *Quinto Informe de Labores 2016-2017* de la SEP (2017e), es decir, sólo incluye la función educación y excluye el gasto en dimensiones formativas como cultura, deporte, ciencia y tecnología (tabla 8.1-A). Con esta información es posible realizar un análisis de la cuantía, la composición y el destino del gasto federal en educación obligatoria a partir de Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SHCP, 2017d).

Para avanzar hacia un estudio de la suficiencia, la eficiencia y la equidad del gasto público en educación, es necesario que las entidades federativas reporten la desagregación de información y datos abiertos¹¹ en apego a la contabilidad gubernamental. Aún quedan retos para la

¹⁰ La SEP capta el gasto educativo estatal y municipal mediante el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal (CFEE); éste es un autorreporte que realizan los gobiernos de las entidades federativas. Estudios en curso realizados por el INEE muestran que el Cuestionario no está basado en información de la Cuenta Pública Estatal, por lo que el gasto reportado ahí no se basa en la normativa en materia de contabilidad gubernamental establecida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). La información del CFEE disponible corresponde al reporte estatal del gasto autorizado y ejercido desde 2000 hasta 2015 por origen o fuente de financiamiento y nivel educativo.

¹¹ Gratuitos, no discriminatorios, de libre uso, legibles por máquinas, integrales, primarios, oportunos y permanentes.

federación y, en mayor medida, para los gobiernos locales en materia de rendición de cuentas, transparencia y consolidación del presupuesto basado en la gestión por resultados. De manera especial, las entidades federativas presentan áreas de oportunidad en materia de transparencia e implantación de controles para evitar la corrupción y el desvío de recursos, a fin de aumentar la gestión eficiente de sus programas presupuestarios (CONEVAL, 2017; ASF, 2016c; Merino, Burgos, Mendoza, Gutiérrez, Elías, Veloz y Hernández, 2015).

8.2 Estructura administrativa del Gasto Federal ejercido en Educación

El gasto federal ejercido en EB y EMS, en adelante Gasto Federal ejercido en Educación Obligatoria (GFEO), es parte del Gasto Nacional en Educación (GNE), que acumula los desembolsos públicos y privados en educación, cultura, deporte, ciencia y tecnología. Por ejemplo, en 2015 el GNE ascendió a 1.2 billones de pesos corrientes, equivalentes a 6.9% del Producto Interno Bruto (PIB). El gasto propiamente educativo del GNE, es decir, excluyendo los recursos federales y estatales para cultura, deporte, ciencia y tecnología, representó 6.4% del PIB; esta cantidad incluye los desembolsos públicos y privados en educación. La parte federal de este gasto representó 3.8% del PIB (INEE, 2017c).

En 2016 el GFEO ascendió a 538 449 millones de pesos corrientes, equivalentes a 2.7% del PIB del país. A la EB le correspondieron 442 114.4 millones de pesos, 82.1% del total; los restantes 96 334.6 millones de pesos se asignaron a EMS. Estos recursos son administrados principalmente por la SEP mediante los ramos 11, 25 y 33, los cuales en 2016 representaron 99.6% del total del gasto federal en EB y EMS. El resto es administrado por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) (0.16%), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (0.15%) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (0.08%)¹² (tabla 8.1).

Durante el periodo de análisis de 2008 a 2016, la participación del GFEO dentro del Gasto Programable del Sector Público Presupuestario se redujo 2.6 puntos porcentuales, al pasar de 15.5 a 12.9%. En los años correspondientes al periodo del presidente Felipe Calderón (2008 a 2012), la proporción del GFEO en el Gasto Programable del Sector Público Presupuestario decreció 1.8 puntos porcentuales, para ubicarse en 13.7% al final de la administración; asimismo, la proporción respecto al PIB en 2012 fue de 2.7%. Por otro lado, durante el mandato del presidente Enrique Peña (2013-2016) el GFEO relativo al Gasto Programable del Sector Público Presupuestario

¹² Con base en la información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SHCP, 2017d), parte del gasto realizado por el INEE, que tiene por mandato evaluar la calidad de la educación obligatoria, está clasificado en educación obligatoria, y representó menos de 0.08% del total atribuido a la SEP (tabla 8.1); en 2016 el gasto total ejercido por el INEE fue equivalente a 994 millones de pesos corrientes.

se redujo 0.3 puntos porcentuales, para ubicarse en 12.9% en 2016, mientras que la proporción del GFEO relativo al PIB se mantuvo en 2.7% (tabla 8.2).

Tabla 8.1

Gasto federal ejercido en EB y EMS según clasificación administrativa (2016) (millones de pesos a precios corrientes)

Secretaría/ Institución	Ramo	Descripción del ramo	Básica	Media superior	Total
SEP	11	Educación Pública	44 567.1	90 038.4	134 605.5
	25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	35 332.0	-	35 332.0
	33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	361 793.7	4 644.1	366 437.8
	Subtotal		441 692.8	94 682.5	536 375.3
%			99.9	98.3	99.6
Otras	7	Defensa Nacional	121.0	751.8	872.9
	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	-	788.6	788.6
	42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	300.5	111.6	412.2
	Subtotal		421.6	1 652.1	2 073.6
%			0.1	1.7	0.4
Total			442 114.4	96 334.6	538 449.0
%			100.0	100.0	100.0

Fuente: INEE, cálculos con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2016, SHCP (2017d).

Tabla 8.2

Gasto Federal ejercido en Educación Obligatoria relativo al GPSPP y al PIB (2008-2016)

Año	GFEd ¹	GFEO ²	GPSPP	GFEd relativo al GPSPP	GFEO relativo al GPSPP	GFEd relativo al PIB	GFEO relativo al PIB
Millones de pesos a precios corrientes				Porcentaje			
2008	434 119.1	345 079.2	2 229 154.5	19.5	15.5	3.5	2.8
2009	463 729.9	352 414.5	2 459 609.7	18.9	14.3	3.8	2.9
2010	492 873.3	372 400.1	2 640 625.2	18.7	14.1	3.7	2.8
2011	533 258.6	400 519.4	2 884 915.8	18.5	13.9	3.6	2.7
2012	573 931.1	426 293.8	3 122 058.3	18.4	13.7	3.6	2.7
Promedio 2008-2012	n.a.	n.a.	n.a.	18.8	14.3	3.7	2.8
2013	598 563.2	440 343.1	3 343 528.7	17.9	13.2	3.7	2.7
2014	649 691.2	482 045.0	3 612 054.6	18.0	13.3	3.7	2.8
2015	691 770.5	522 704.4	3 853 981.9	17.9	13.6	3.7	2.8
2016	702 919.5	538 449.0	4 190 237.6	16.8	12.9	3.5	2.7
Promedio 2013-2016	n.a.	n.a.	n.a.	17.7	13.2	3.7	2.7

¹ Incluye EB, EMS, superior, posgrado, educación para adultos y otros servicios educativos. Excluye cultura, deporte, ciencia y tecnología, así como estimación de 10% del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

² Incluye EB y EMS.

n.a. No aplica.

GFEd. Gasto Federal ejercido en Educación.

GFEO. Gasto Federal ejercido en Educación Obligatoria.

GPSPP. Gasto Programable del Sector Público Presupuestario.

Fuentes: INEE, cálculos con base en el Quinto Informe de Gobierno 2016-2017. Anexo estadístico, Presidencia de la República (2017b); Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2016, SHCP (2017d); PIB y Cuentas Nacionales, INEGI (2017d).

En términos reales el GFEO creció durante los periodos analizados, a excepción de los decrementos anuales en 2009 (-3%) y 2013 (-0.5%), relacionados con una reducción y un ligero crecimiento del PIB en esos años (gráfica 8.1-A). A pesar de las tasas de crecimiento positivas, el nivel de gasto de 2008 se recuperó hasta 2011 y cayó nuevamente en 2013; durante los dos años subsecuentes la tasa de crecimiento fue de 5.2 y 5.6%, pero desafortunadamente esto fue temporal: en 2016 el crecimiento apenas alcanzó 0.2%. De esta forma, de 2008 a 2016 el GFEO real pasó de 407 449.5 a 472 135.7 millones de pesos (tabla 8.3).¹³

A pesar del crecimiento observado en las dos administraciones sexenales que corresponden al periodo 2008-2016, el GFEO relativo al Gasto Programable del Sector Público Presupuestario se ha reducido, es decir, el gobierno federal ha aumentado su capacidad de proveer bienes y servicios para la población sin que ello conlleve una ampliación de los recursos destinados al sector educativo en la misma intensidad.

Durante el primer periodo analizado (2008-2012), en términos reales, el incremento medio anual del Gasto Programable del Sector Público Presupuestario fue equivalente a 4.0%, mientras que el GFEO sólo presentó una expansión de 1.1%, lo cual fue inferior a la tasa de crecimiento media anual del PIB en el periodo, igual a 1.7%. Además, aunque en estos años la educación obligatoria sólo comprendía la EB, el Estado mexicano no había asegurado aún la cobertura universal en educación preescolar y secundaria, y existían carencias en las escuelas de EB, así como deficiencias en los aprendizajes de los alumnos (cf. capítulo 2 de este informe; INEE, 2017h).

Para el segundo periodo (2013-2016), las tasas de crecimiento promedio anual del Gasto Programable del Sector Público Presupuestario y del GFEO fueron 3.5 y 3.6%, respectivamente, superiores al crecimiento medio anual del PIB, 3.0% (tabla 8.3). En 2014 y 2015 el crecimiento del GFEO fue de 5.2 y 5.6%, respectivamente, valores que superaron el crecimiento anual del PIB, 2.9% y 3.3% (gráfica 8.1-A). Además, una mayor expansión real del GFEO coincide con la ampliación de las obligaciones del Estado mexicano para garantizar la EMS. Más adelante se muestra la asociación de este incremento con los recursos destinados a mantener la operación de los servicios educativos, principalmente para el pago de servicios personales en EB.

¹³ Las cifras reales presentadas en este capítulo pueden diferir de las publicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debido al deflactor utilizado. Ver la nota técnica "Selección del deflactor para el gasto público en educación" al final de este capítulo respecto a la selección del índice de precios para estimar el crecimiento real del gasto.

Tabla 8.3

Crecimiento real del Gasto Federal ejercido en Educación Obligatoria y el GPSPP (2008-2016)

Año	GFEd ¹	GFEO ²	GPSPP
Millones de pesos a precios de 2012 ³			
2008	512 582.7	407 449.5	2 668 713.5
2009	519 999.2	395 176.7	2 832 948.9
2010	530 622.4	400 922.1	2 909 118.6
2011	555 183.5	416 986.8	3 003 671.1
2012	573 931.1	426 293.8	3 122 058.3
Crecimiento medio anual 2008-2012	2.9	1.1	4.0
2013	576 615.0	424 196.5	3 293 248.8
2014	601 688.6	446 429.0	3 409 173.2
2015	623 690.5	471 262.9	3 540 752.7
2016	616 350.7	472 135.7	3 654 630.8
Crecimiento medio anual 2013-2016	2.2	3.6	3.5

¹ Incluye EB, EMS, superior, posgrado, educación para adultos y otros servicios educativos. Excluye cultura, deporte, ciencia y tecnología, así como estimación de 10% del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

² Incluye EB y EMS.

³ Los valores nominales fueron deflactados mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Se anualizó el INPC mensual y se tomó como referencia el promedio de 2012.

GFEd. Gasto Federal ejercido en Educación.

GFEO. Gasto Federal ejercido en Educación Obligatoria.

GPSPP. Gasto Programable del Sector Público Presupuestario.

Fuentes: INEE, cálculos con base en el Quinto Informe de Gobierno 2016-2017. Anexo estadístico, Presidencia de la República (2017b); Índice Nacional de Precios al Consumidor, INEGI (2017b); Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2016, SHCP (2017d).

8.3 Distribución del Gasto Federal ejercido en la Educación según tipo educativo

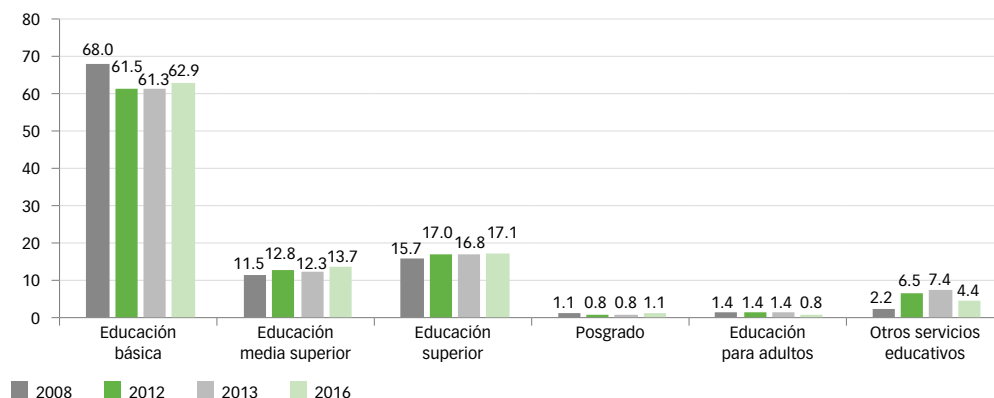
El crecimiento de los recursos destinados a la educación ha sido acompañado por modificaciones en la participación del gasto de los distintos tipos educativos y otros rubros destinados a la educación, entre ellos, la educación posobligatoria y la educación para adultos.

De 2008 a 2012 el gobierno federal disminuyó la participación presupuestal de la EB (-6.5%), mientras que aumentó la de la EMS (+1.3%) y casi triplicó el rubro “otros servicios educativos” (+4.3%), al pasar de 2.2 a 6.5% (tabla 8.4-A). En el siguiente periodo, de 2013 a 2016, la EB y la EMS ganaron participación nuevamente hasta representar, en el último año, 62.9% y 13.7% del Gasto Federal ejercido en Educación, en ese orden. Al mismo tiempo, la educación superior (licenciatura) aumentó ligeramente su participación al ubicarse en 17.1% de ese gasto, mientras que la educación para adultos decreció alrededor de medio punto porcentual. Hubo un ajuste mayor que recayó en “otros servicios educativos”: perdieron 3 puntos porcentuales de participación en el Gasto Federal ejercido en Educación (gráfica 8.1).¹⁴

¹⁴ El concepto “otros servicios educativos” incluye, por ejemplo, erogaciones por actividades institucionales para complementar servicios educativos, o diseñar y aplicar la política educativa. Dada su participación y evolución en el gasto, es recomendable ampliar la descripción de su distribución, con el fin de mejorar la clasificación del gasto, la transparencia y la evaluación de su eficiencia.

Gráfica 8.1

Participación porcentual del Gasto Federal ejercido en Educación según destino (2008-2012 y 2013-2016)



Fuente: INEE, cálculos con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2016, SHCP (2017d).

El financiamiento real a la EB se ha visto afectado por las prioridades que asignan las administraciones de cada sexenio. La información reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SHCP, 2017) muestra que durante el gobierno del presidente Felipe Calderón la EB creció marginalmente, mientras que durante el sexenio del presidente Enrique Peña las asignaciones fueron favorables a este tipo educativo, aunque en detrimento de la educación para adultos.

De 2008 a 2012 la reasignación de recursos dio como resultado una mínima tasa de crecimiento media anual (TCMA) real en EB (0.3%) y negativa en posgrado (-5%). Por el contrario, crecieron los montos destinados a “otros servicios educativos” (34.3%), EMS (5.7%), educación superior (4.9%) y educación para adultos (2.4%) (tabla 8.4).

De 2013 a 2016, en términos reales, el gasto federal para la EB volvió a crecer (la TCMA fue igual a 3.1%), mientras que el ritmo de aumento del gasto asignado a EMS fue mayor que en el periodo previo (la TCMA fue 6.1%); aminoró el crecimiento del gasto para la educación superior (2.8%), y el gasto para posgrado¹⁵ aumentó en gran medida (12.8%), especialmente de 2013 a 2014, cuando la ampliación fue equivalente a 35%. Estos aumentos se acompañaron de reducciones significativas en el gasto para la educación de los adultos y en el rubro “otros servicios educativos”: 16.6 y 13.7%, en ese orden (tabla 8.4). Cabe señalar que la reducción del financiamiento federal en educación para adultos se da a pesar de que en 2015 35.2% de la población de 15 años o más carecía de educación secundaria, nivel educativo constitucionalmente obligatorio desde 1993 (INEE, 2017i).

¹⁵ No incluye becas de posgrado y apoyos a la calidad que otorga el CONACYT, debido a que ambos aparecen en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SHCP, 2017d) como apoyo para la formación de capital humano para el fomento del desarrollo económico, es decir, no se consideran parte del componente educativo.

Tabla 8.4

Crecimiento real del gasto federal ejercido en educación según destino (2008-2016)

Año	Educación básica	Educación media superior ¹	Educación superior ²	Posgrado ³	Educación para adultos	Otros servicios educativos ⁴
Millones de pesos a precios corrientes						
2008	295 277.4	49 801.8	68 348.6	4 841.9	6 191.2	9 658.2
2009	299 671.0	52 743.5	76 642.8	5 328.7	6 141.9	23 202.0
2010	314 729.1	57 671.0	80 504.7	5 157.2	6 713.4	28 097.9
2011	336 839.5	63 679.9	89 405.4	5 356.1	7 238.6	30 739.1
2012	352 975.0	73 318.7	97 846.1	4 654.7	8 038.4	37 098.1
2013	366 850.4	73 492.7	100 847.1	4 868.8	8 265.7	44 238.5
2014	396 974.7	85 070.3	111 553.9	6 835.7	5 368.3	43 888.3
2015	430 650.8	92 053.5	114 870.0	6 941.5	5 175.9	42 078.7
2016	442 114.4	96 334.6	120 283.3	7 667.9	5 277.2	31 242.1
Millones de pesos a precios de 2012 ⁵						
2008	348 646.5	58 803.1	80 702.0	5 717.1	7 310.2	11 403.9
2009	336 033.3	59 143.5	85 942.7	5 975.2	6 887.1	26 017.4
2010	338 834.2	62 088.0	86 670.5	5 552.2	7 227.6	30 249.9
2011	350 688.7	66 298.1	93 081.3	5 576.3	7 536.2	32 003.0
2012	352 975.0	73 318.7	97 846.1	4 654.7	8 038.4	37 098.1
Crecimiento medio anual 2008-2012	0.3	5.7	4.9	-5.0	2.4	34.3
2013	353 398.7	70 797.9	97 149.3	4 690.2	7 962.6	42 616.4
2014	367 644.2	78 784.8	103 311.7	6 330.7	4 971.6	40 645.6
2015	388 268.7	82 994.2	103 565.2	6 258.4	4 666.5	37 937.5
2016	387 665.3	84 470.4	105 469.6	6 723.6	4 627.3	27 394.5
Crecimiento medio anual 2013-2016	3.1	6.1	2.8	12.8	-16.6	-13.7

¹ Incluye el gasto ejercido mediante el Colegio de Bachilleres, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), el Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH), el Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero (CSAEGRO), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), entre otras unidades responsables.

² Incluye el gasto ejercido mediante el CETI, CSAEGRO, El Colegio de México (COLMEX), el IPN, el Tecnológico Nacional de México, la Universidad Abierta y a Distancia de México, la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAN), la UACH, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la UNAM, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), entre otras unidades responsables.

³ Incluye el gasto ejercido mediante el Colegio de Postgraduados, el COLMEX, el IPN, el Tecnológico Nacional de México, la UAAAN, la UACH, la UAM, la UNAM, la UPN, el CINVESTAV, entre otras unidades responsables. No incluye Becas de posgrado y apoyos a la calidad que otorga el CONACYT debido a que éstas aparecen en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal como apoyo para la formación de capital humano, es decir, para fomento al desarrollo económico.

⁴ Incluye erogaciones por concepto de actividades institucionales para complementar servicios educativos, diseñar y aplicar la política educativa, apoyo administrativo, gestión de servicios, entre otras.

⁵ Los valores nominales fueron deflactados mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Se anualizó el INPC mensual y se tomó como referencia el promedio de 2012.

Fuentes: INEE, cálculos con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2016, SHCP (2017d); Índice Nacional de Precios al Consumidor, INEGI (2017b).

Gasto federal por alumno ejercido en escuelas e instituciones con financiamiento federal: EB, EMS y educación superior

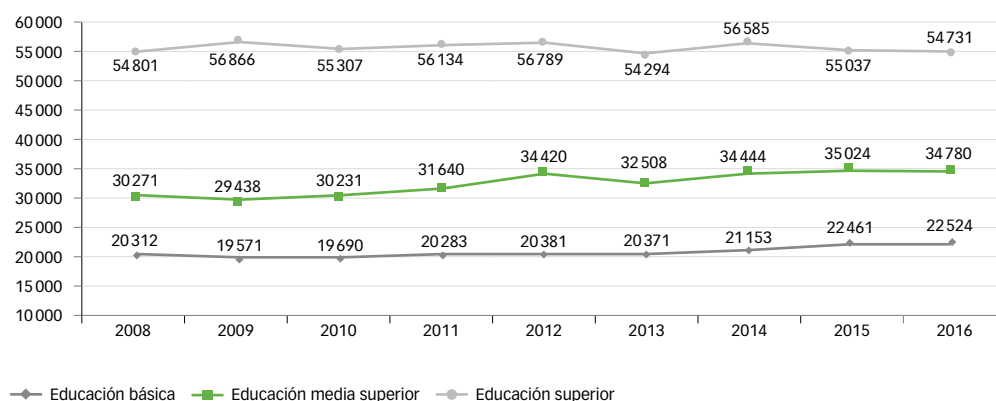
Con el fin de analizar el gasto destinado a cada tipo educativo se estima el gasto por alumno de 2008 a 2016. Para ello se utilizó la matrícula de escuelas e instituciones en donde existe financiamiento federal. En el caso de EB se cuantificó la matrícula de escuelas de sostenimiento federal, federal transferido y autónomo, es decir, servicios educativos que operan en mayor medida con recursos federales; para EMS se consideró la matrícula de planteles de sostenimiento federal y autónomo, así como 50% de la matrícula de los organismos descentralizados de los estados

que reciben recursos federales por medio de subsidios —Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYTE), Colegio de Bachilleres (CoBACH), Educación Media Superior a Distancia (EMSAD) Telebachillerato (TELEBACH) y TELEBACH Comunitario— (SEP, 2016f). En lo que respecta a la educación superior, se tomó en cuenta la matrícula de planteles de sostenimiento federal, federal transferido y autónomo. El gasto federal por alumno en educación superior que resulta de emplear esta matrícula es una aproximación, ya que podría estar sesgado por incluir el total de matrícula en instituciones de educación superior financiadas con recursos tanto federales como estatales.

El gasto federal por alumno muestra la capacidad que tendría cada uno para adquirir bienes y servicios educativos si el gasto se repartiera por igual entre ellos. El indicador aumenta si la tasa de crecimiento del gasto real supera a la tasa de incremento de la matrícula correspondiente; permanece constante si el gasto real y dicha población crecen en la misma proporción, y decrece si la matrícula crece más que el gasto.

Gráfica 8.2

Gasto federal por alumno ejercido en escuelas e instituciones con financiamiento federal según tipo educativo (2008-2016) (pesos de 2012)



Fuentes: INEE, cálculos con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2016, SHCP (2017d); Índice Nacional de Precios al Consumidor, INEGI (2017b); Serie histórica y pronósticos de la estadística del Sistema Educativo Nacional, SEP (2017g); *Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*, INEE (2017i).

De 2008 a 2012 el promedio del gasto por alumno ejercido en escuelas con financiamiento federal en la EB se ubicó en 20 048 pesos; para la EMS y superior, también con financiamiento federal, los gastos unitarios promedio fueron de 31 200 pesos y 55 979 pesos, respectivamente (gráfica 8.2). De 2013 a 2016 el promedio del gasto real por alumno en dichos centros escolares fue mayor para la EB (21 627 pesos) y la EMS (34 189 pesos), en comparación con el periodo previo, pero menor para la educación superior (55 162 pesos). De este modo, en el primer periodo el gasto federal por alumno en la educación superior con financiamiento federal representó 2.8 veces

lo asignado en la EB;¹⁶ en el segundo periodo esta proporción disminuyó ligeramente y se ubicó en 2.6 veces (tabla 8.4-A). Esto último indica una ligera reducción en la desigualdad del gasto educativo entre la EB y la EMS.

Al comparar los valores de 2008 y 2016, se observa que el gasto real por alumno en centros escolares de educación obligatoria con financiamiento federal creció desde el inicio hasta el fin de todo el periodo de análisis, no así en educación superior, donde decreció ligeramente. Además, el gasto por alumno por tipo educativo sigue comportamientos diferentes en los dos periodos analizados. En el primer periodo, de 2008 a 2012, el crecimiento en EB fue marginal (en promedio la TCMA fue de 0.1%); en el segundo periodo, de 2013 a 2016, dicho gasto aumentó en promedio 3.4% por año. En el caso de la EMS, el gasto unitario correspondiente creció anualmente en promedio 3.3% en el primer periodo, y 2.3% en el segundo. En educación superior, en el primer periodo, la TCMA del gasto unitario correspondiente creció en promedio 0.9% anual, mientras que, en el segundo periodo, 0.3% por año. De 2012 a 2013 el gasto por alumno en los tres tipos educativos decreció, sobre todo en EMS y educación superior.

En EB la estimación de la matrícula de los centros escolares financiados con fondos federales creció apenas 0.2% en promedio por año en el primer periodo y decreció 0.3% en el segundo. En el caso de la EMS, la matrícula pertinente aumentó en promedio 2.3 y 3.7% por año en ambos periodos, respectivamente. En el caso de la educación superior, el crecimiento medio anual de la matrícula considerada fue de 4% en el primer periodo, y de 2.5% en el segundo (tabla 8.4-A).

Para garantizar de forma continua y creciente el derecho humano a una educación de calidad, es deseable que el gasto educativo federal, estatal y municipal para la EB y la EMS mantenga un crecimiento continuo, en términos reales, pues los compromisos de universalizar la EMS y garantizar la calidad de toda la educación obligatoria aún no se alcanzan. Por citar otros retos pendientes: aún no es universal la cobertura en educación preescolar y secundaria. A pesar de los avances, tampoco se han resuelto las carencias en infraestructura de los centros escolares de educación obligatoria y, lo que es más importante, no se está garantizando el derecho a aprender de un gran número de niños y jóvenes (cf. capítulos 1 y 2 de este informe; INEE, 2017d). Es importante acotar que no se trata exclusivamente de que el Estado mexicano aporte más recursos para garantizar el derecho humano a una educación obligatoria de calidad, sino también de que mejore la planeación y la eficiencia en el ejercicio de éstos.

¹⁶ Estudios recientes han demostrado que el gasto público en EB es altamente progresivo, es decir, beneficia a la población de bajos ingresos; en EMS la progresividad es menor, y en educación superior el gasto es regresivo, esto significa que beneficia a la población de mayores ingresos. Cabe mencionar que esta regresividad no necesariamente contribuye a incrementar la desigualdad; para ello sería necesario que la distribución del gasto fuese más desigual que la distribución del ingreso que obtienen los hogares del mercado, antes de transferencias públicas (CONEVAL, 2012).

8.4 Distribución del gasto federal ejercido por tipo de programa y rubro

Hasta aquí se ha descrito el gasto educativo federal para la EB y EMS de forma agregada. En este apartado se revisan los montos y la composición entre gasto corriente e inversión¹⁷ de los dos tipos de programas presupuestarios por medio de los cuales se canalizan dichos recursos: Programas de Gasto Federalizado y Programas Federales.

De inicio a fin del periodo 2008-2016 el GFEO pasó de 407 449.5 a 472 135.7 millones de pesos de 2012. En promedio, el gasto federal en EB representó 83.6% de este total, y 16.4% se asignó a la EMS. La mayor parte del gasto federal en EB se canaliza mediante Programas de Gasto Federalizado: en este periodo el gasto de este tipo de programas representó, en promedio, 88.5% del gasto federal en EB. En contraste, la mayor parte del gasto federal en EMS se dio por medio de Programas Federales: en el periodo descrito, 95% del gasto federal en este tipo educativo, en promedio, se asignó por medio de estos programas (gráfica 8.3).

De acuerdo con la clasificación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, del total del GFEO, 76.9% se destinó al pago de servicios personales durante el periodo 2008-2016. Esta proporción es distinta dentro de cada tipo educativo: en EB representa 82.5% y en EMS, 48.7%.¹⁸ De manera similar, del total del GFEO los subsidios representan el segundo rubro de mayor participación (13.2%); en EB éstos equivalen a 7.1%, y en EMS representan 44.1%; gran parte de los subsidios para EMS se destina al pago de nómina.¹⁹ Del total del GFEO siguen en participación otros gastos corrientes (4.9%), inversión (2.9%) y gastos de operación (2.1%) (gráfica 8.4).

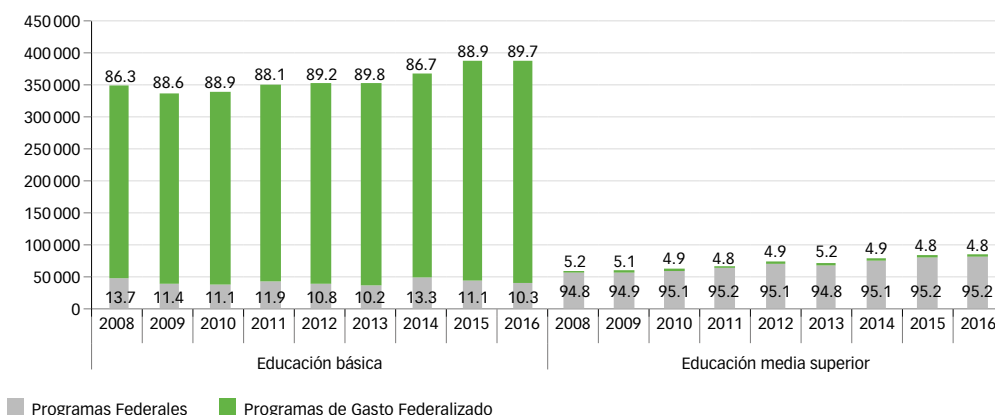
¹⁷ El porcentaje de servicios personales en el GFEO, derivado de las cifras que aquí se proporcionan, difiere del que se presenta en el capítulo “Gasto federal educativo en México en la perspectiva de equidad” en *La educación obligatoria en México. Informe 2016*, del INEE (2016d), primero, porque en tal documento se muestra dicho gasto sin desagregar en Programas Federales y Programas de Gasto Federalizado, lo que sí se hace en el presente apartado; segundo, porque allí se clasificó una parte de subsidios en el concepto de servicios personales, lo que no se hizo en esta ocasión, pues la clasificación aquí presentada hace referencia a la metodología para la desagregación del gasto federal en gasto corriente y gasto de inversión, que corresponde a la del Anexo 4 Criterios Metodológicos de la Clasificación Económica del Manual de Programación y Presupuesto (SHCP, 2015). Cabe mencionar que el total de GFEO en términos absolutos coincide en ambas publicaciones.

¹⁸ Este porcentaje podría estar subestimado debido a que el FONE —parte de los programas de gasto federalizado— incluye recursos complementarios para apoyar a las entidades federativas con sus atribuciones en materia de EB y normal establecidas en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación (LGE, 2017, 22 de marzo), de tal modo que éstos podrían ser destinados para el pago de servicios personales (LCF, art. 26). Dichos recursos se registran en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SHCP, 2017d) por medio de los programas de gasto federalizado que componen el FONE: gastos de operación, fondo de compensación y otros gastos corrientes (tabla 8.6). Por lo tanto, su destino efectivo no se conoce hasta que se ejerce en la entidad federativa, información que actualmente no es asequible.

¹⁹ Aunque la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SHCP, 2017d) registra el programa federal Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, precisamente, como su nombre lo indica, como un subsidio, de acuerdo con especialistas en el tema, parte importante del monto de éste se destina al pago de nómina. Asimismo, su destino efectivo sólo se conoce hasta que dichos organismos ejercen los recursos recibidos por concepto de subsidio, por lo que debe quedar registrado en su respectivo reporte para la Cuenta Pública Estatal. Esto permitiría que los gobiernos de las entidades avancen en la rendición de cuentas, la transparencia y los datos abiertos.

Gráfica 8.3

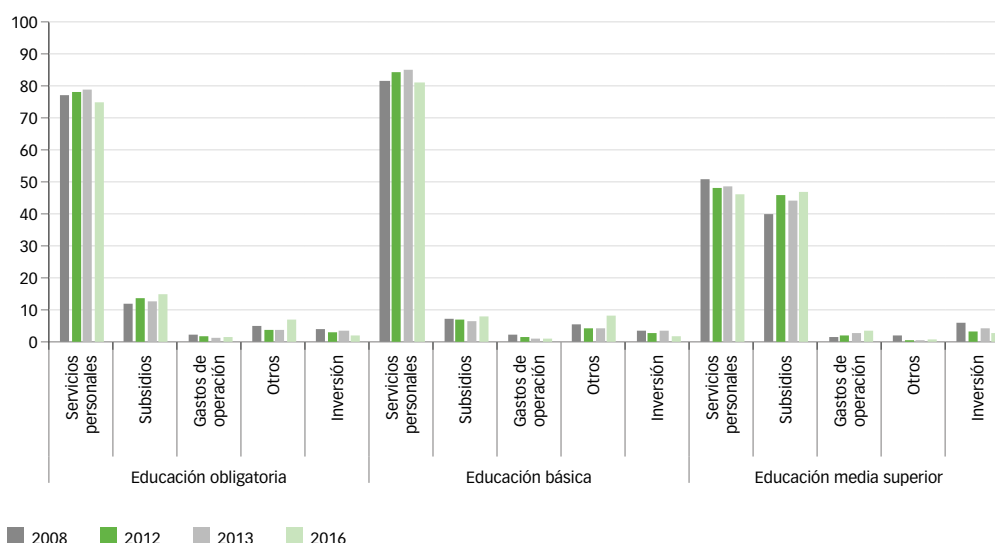
Gasto Federal ejercido en Educación Obligatoria según tipo de programa y tipo educativo (2008-2016)
(millones de pesos a precios de 2012)



Fuentes: INEE, cálculos con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2016, SHCP (2017d); Índice Nacional de Precios al Consumidor, INEGI (2017b).

Gráfica 8.4

Porcentaje de gasto ejercido según tipo de gasto y tipo educativo



Fuentes: INEE, cálculos con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2016, SHCP (2017d); Anexo 4 Criterios metodológicos de la clasificación económica del Manual de programación y presupuesto 2016, SHCP (2015).

Por tipo de programa, la composición del gasto también presenta diferencias, ya que los objetivos entre Programas Federales y Programas de Gasto Federalizado son distintos. Por un lado, los Programas Federales son diversos e incluyen acciones compensatorias o pro equidad, subsidios, provisión de bienes, entre otras acciones. En 2016 el gasto en EB ejercido mediante

estos programas se otorgó a subsidios²⁰ (76.7%), gastos de operación²¹ (11.2%), otros gastos corrientes²² (7.2%), inversión (2.5%) y servicios personales (2.3%) (tabla 8.5 y gráfica 8.5). Por ejemplo, becas para alumnos —Programa de Inclusión Social (PROSPERA) o Programa Nacional de Becas—, apoyo pedagógico para servicios educativos comunitarios, dotación de útiles escolares para alumnos de educación básica comunitaria, capacitación para el aprovechamiento del apoyo a la gestión escolar (programa Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria), instalación y mantenimiento de bebederos, capacitación a supervisores de zona escolar (Programa de la Reforma Educativa), transferencia de recursos a las entidades federativas para incrementar la cobertura, la inclusión y la equidad (programa Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil), entre otros.

Por otro lado, los Programas de Gasto Federalizado (o aportaciones) se destinan en mayor medida a mantener la operación de los servicios educativos. La mayor parte del gasto federal en EB se financia mediante este tipo de programas, en los cuales 9 de cada 10 pesos se usan para el pago de servicios personales (2008-2016). En 2016 estos programas destinaron 89.8% a este rubro, y el resto fue para otros gastos corrientes (8.5%), e inversión (1.7%).

En cuanto a la EMS, la federación financia el aseguramiento de la calidad de este tipo educativo en mayor medida con Programas Federales concurrentes con esfuerzos de los gobiernos estatales, que se instrumentan por medio de diversos convenios de coordinación. Entre éstos destacan: Servicios de Educación Media Superior, Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales y Expansión de la Educación Media Superior y Superior.

El gobierno federal, por un lado, interviene de manera directa en el financiamiento de la EMS con la prestación de servicios educativos a través del CONALEP —sólo Ciudad de México y Oaxaca—, el Colegio de Bachilleres (COLBACH) (sólo Ciudad de México), el Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA), el Centro de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF), el Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS), el Centro de Estudios Tecnológico Industrial y de Servicios (CETIS), y el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT), entre otros, financiados sólo con recursos federales.

²⁰ Asignaciones que se otorgan para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general por medio de los entes públicos a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; apoyar al consumo, la distribución y la comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; promover la innovación tecnológica, así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios (Acuerdo por el que se emite el Clasificador por objeto del gasto, 2009).

²¹ Asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios; también se incluyen las que se destinan a cubrir el costo de todo tipo de servicio que se contrate con particulares o instituciones del propio sector público (Acuerdo por el que se emite el Clasificador por objeto del gasto, 2009).

²² Asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo; a organismos y empresas paraestatales, y apoyos como parte de la política económica y social, de acuerdo con estrategias y prioridades de desarrollo (no se incluye subsidios, pensiones y jubilaciones, ni transferencias a la seguridad social) (Acuerdo por el que se emite el Clasificador por objeto del gasto, 2009).

Tabla 8.5

Gasto Federal ejercido en Educación Obligatoria por tipo de gasto y tipo de programa (2008-2015) (millones de pesos a precios de 2012)¹ (parte 1 de 2)

Tipo de gasto		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Programas Federales										
Educación básica										
Corriente	Servicios personales	767.9	787.3	794.8	765.4	801.7	692.7	766.5	925.2	937.0
	%	1.6	2.1	2.1	1.8	2.1	1.9	1.6	2.1	2.3
	Subsidios	25 027.2	20 253.2	22 295.6	25 105.0	24 747.7	22 832.3	32 238.2	25 990.0	30 680.0
	%	52.3	53.1	59.5	60.1	64.9	63.3	65.9	60.4	76.7
	Gastos de operación	8 282.2	9 972.6	9 972.0	10 451.9	5 944.2	4 239.1	4 120.6	3 935.3	4 478.0
	%	17.3	26.1	26.6	25.0	15.6	11.7	8.4	9.1	11.2
	Otros	7 161.7	2 538.0	2 997.9	2 039.3	2 813.1	2 674.8	9 786.3	9 938.3	2 884.9
	%	15.0	6.6	8.0	4.9	7.4	7.4	20.0	23.1	7.2
Inversión		6 614.1	4 616.4	1 407.3	3 381.9	3 850.4	5 647.9	2 003.8	2 258.2	1 002.4
%		13.8	12.1	3.8	8.1	10.1	15.7	4.1	5.2	2.5
Total		47 853.1	38 167.4	37 467.5	41 743.5	38 157.1	36 086.9	48 915.5	43 046.9	39 982.3
%		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Educación media superior										
Corriente	Servicios personales	26 986.3	27 117.6	27 595.6	30 253.0	32 013.0	31 204.1	34 139.2	36 009.4	35 412.5
	%	48.4	48.3	46.8	47.9	45.9	46.5	45.6	45.6	44.0
	Subsidios	23 340.2	24 343.6	27 984.0	28 969.4	33 586.7	31 119.4	35 915.4	37 503.0	39 346.2
	%	41.8	43.4	47.4	45.9	48.2	46.4	47.9	47.4	48.9
	Gastos de operación	942.0	2 223.1	1 256.1	1 366.6	1 577.5	1 917.9	2 395.5	2 535.7	3 045.2
	%	1.7	4.0	2.1	2.2	2.3	2.9	3.2	3.2	3.8
	Otros	1 041.7	110.1	286.8	236.3	292.1	292.7	410.9	394.4	575.7
	%	1.9	0.2	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.7
Inversión		3 463.9	2 343.7	1 894.5	2 294.5	2 233.0	2 557.3	2 061.5	2 599.6	2 018.7
%		6.2	4.2	3.2	3.6	3.2	3.8	2.8	3.3	2.5
Total		55 774.1	56 138.1	59 017.1	63 119.8	69 702.3	67 091.5	74 922.5	79 042.1	80 398.3
%		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Tabla 8.5

Gasto Federal ejercido en Educación Obligatoria por tipo de gasto y tipo de programa (2008-2015) (millones de pesos a precios de 2012)¹ (parte 2 de 2)

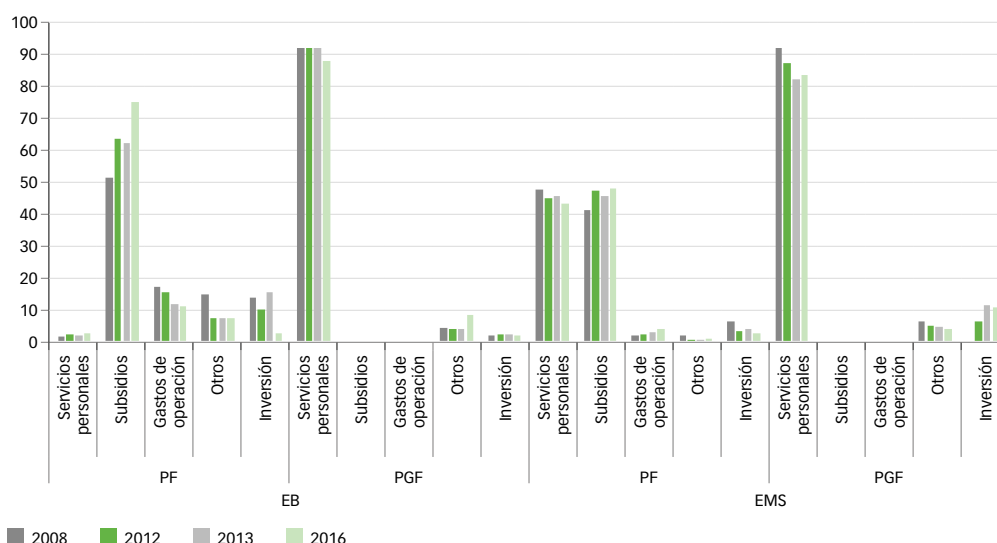
Tipo de gasto		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Programas de Gasto Federalizado										
Educación básica										
Corriente	Servicios personales	282 381.9	279 634.8	282 950.1	289 754.5	295 789.5	298 207.1	300 071.9	310 261.6	312 217.6
	%	93.9	93.9	93.9	93.8	94.0	94.0	94.1	89.9	89.8
	Subsidios	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Gastos de operación	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Otros	12 488.2	12 367.9	12 539.2	12 882.4	12 598.9	12 530.9	11 904.2	29 093.9	29 475.7
	%	4.2	4.2	4.2	4.2	4.0	3.9	3.7	8.4	8.5
Inversión		5 923.3	5 863.2	5 877.4	6 308.3	6 429.5	6 573.8	6 752.7	5 866.3	5 989.8
%		2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	1.7	1.7
Total		300 793.4	297 865.9	301 366.7	308 945.2	314 817.9	317 311.8	318 728.7	345 221.8	347 683.1
%		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Educación media superior										
Corriente	Servicios personales	2 841.3	2 827.1	2 894.1	3 002.3	3 218.4	3 112.1	3 254.5	3 350.4	3 466.0
	%	93.8	94.1	94.2	94.5	89.0	84.0	84.3	84.8	85.1
	Subsidios	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Gastos de operación	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Otros	187.8	178.3	176.8	176.1	175.1	168.7	168.3	169.4	164.8
	%	6.2	5.9	5.8	5.5	4.8	4.6	4.4	4.3	4.0
Inversión		-	-	-	-	222.9	425.6	439.6	432.3	441.4
%		-	-	-	-	6.2	11.5	11.4	10.9	10.8
Total		3 029.0	3 005.4	3 070.9	3 178.4	3 616.4	3 706.3	3 862.3	3 952.1	4 072.1
%		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

¹ Los valores nominales fueron deflactados mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Se anualizó el INPC mensual y se tomó como referencia el promedio de 2012.

Fuentes: INEE, cálculos con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2016, SHCP (2017d); Anexo 4 Criterios metodológicos de la clasificación económica del Manual de programación y presupuesto 2016, SHCP (2015); Índice Nacional de Precios al Consumidor, INEGI (2017b).

Gráfica 8.5

Porcentaje de gasto ejercido según tipo de gasto, tipo de programa y tipo educativo



PF: Programas Federales; PGF: Programas de Gasto Federalizado

Fuentes: INEE, cálculos con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2016, SHCP (2017d); Anexo 4 Criterios metodológicos de la clasificación económica del Manual de programación y presupuesto 2016, SHCP (2015).

Por otro lado, de forma indirecta la federación interviene en la EMS por medio del otorgamiento de subsidios para apoyar la operación de los servicios educativos de organismos descentralizados estatales, como el CECYTE, el COBACH, el TELEBACH, el TELEBACH Comunitario y la EMSAD, o para mantener la operación de los servicios educativos transferidos a las 30 entidades federativas mediante convenios de descentralización, como el CONALEP, que se financian con recursos tanto federales como estatales (tabla 8.6).

En EMS se utilizan los Programas Federales, en mayor medida, para el otorgamiento de subsidios y el pago de servicios personales. En 2016, 48.9% se asignó a subsidios; 44%, al pago de nómina salarial del personal de los planteles con financiamiento federal; 3.8%, a gastos de operación; 2.5%, a inversión, y 0.7%, a otros gastos corrientes. A la vez, en este mismo tipo educativo los Programas de Gasto Federalizado, que ascendieron 4 072.1 millones de pesos de 2012, se destinaron en mayor proporción al pago de servicios personales, 85.1%; el resto fue a inversión, 10.8%, y a otros gastos corrientes, 4%. Estos fondos se constituyen con partes del FAM y del FAETA. Con este último se paga la nómina salarial del personal de los centros educativos del CONALEP en las entidades federativas. A partir de 2012 la federación por primera vez comenzó a destinar recursos para construcción, rehabilitación, mantenimiento y equipamiento en planteles de EMS por medio del FAM (tabla 8.5 y gráfica 8.5).

Tabla 8.6

Fuente de financiamiento a la EMS por tipo de institución y tipo de plantel

Institución	Tipo de plantel	Financiamiento	
		Federal	Estatat
Coordinadas por la Subsecretaría de Educación Media Superior	DGB-CEB	•	
	DGB-Preparatoria Oficial Lázaro Cárdenas	•	
	DGECYT-M-CETAC	•	
	DGECYT-M-CETMAR	•	
	DGETA-CBTA	•	
	DGETA-CBTF	•	
	DGETI-CBTIS	•	
	DGETI-CETIS	•	
Secretarías de Estado	SEP (CONADE)	•	
	SAGARPA	•	
	SEDENA	•	
	SEMARNAT	•	
Descentralizadas	CETI	•	
	CONALEP (Ciudad de México y Oaxaca)	•	
	COLBACH (Ciudad de México)	•	
Instituto Nacional de Bellas Artes	CEDART	•	
	Escuelas superiores	•	
Instituto Politécnico Nacional	CECYT	•	
Universidad Nacional Autónoma de México	CCH	•	
	ENP	•	
Organismos descentralizados de los Estados	CONALEP (en 30 entidades federativas)	•	•
	CECYTE	•	•
	COBACH	•	•
	EMSAD	•	•
	TELEBACH	•	•
	TELEBACH Comunitario	•	•

Fuentes: INEE, con base en *Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*, INEE (2017); Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, CONEVAL (2013c); Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, ASF (2010); Evaluación de Diseño Servicios de Educación Media Superior, SEP (2016); Ficha de monitoreo 2012-2013. Expansión de la oferta educativa en Educación Media Superior, CONEVAL (2013a).

La información disponible permite observar que entre 2008 y 2012 el gobierno del presidente Calderón redistribuyó el gasto educativo real a la EB por medio de una disminución del gasto en Programas Federales y un aumento de los Programas de Gasto Federalizado. En el primer caso hubo una reducción de 9 696 millones de pesos, y en el segundo, un aumento de 14 024.5 millones de pesos. En EMS el gasto para fomentar su expansión se incrementó en 13 928.3 millones de pesos mediante los Programas Federales (tabla 8.5).

Entre 2013 y 2016 el gasto para la EB aumentó debido, fundamentalmente, al incremento real del gasto en los Programas de Gasto Federalizado por 30 371.3 millones de pesos, y al crecimiento del gasto en Programas Federales por 3 895.4 millones de pesos. Además, el gasto para EMS aumentó de forma notable, principalmente en los Programas Federales, en 13 306.7 millones de pesos, y en los Programas de Gasto Federalizado, en 365.8 millones de pesos (tabla 8.5).

En los últimos años, mediante los Programas Federales el gasto en EB ha disminuido, mientras en EMS ha presentado un menor crecimiento. Éstos son indicios que apuntan a la necesidad de propiciar un esfuerzo sostenido para garantizar recursos reales crecientes que permitan alcanzar la calidad de la educación obligatoria y la universalización de la EMS a partir de acciones proequidad, es decir, de los Programas Federales. En 2015 y 2016 el gasto en EB mediante los Programas Federales disminuyó 12 y 7.1% en términos reales, respectivamente, mientras que en EMS pasó de 5.5% en 2015 a sólo un crecimiento de 1.7% en 2016 (tabla 8.4-A).

La proporción y el grado de volatilidad en el componente de inversión de los Programas Federales de EB no muestran una lógica clara en la asignación de este gasto.²³ En términos reales, el gasto en inversión para la EB de los Programas Federales decreció de 6 614.1 millones de pesos en 2008 a 1 407.3 millones de pesos en 2010; posteriormente, registró un crecimiento sostenido hasta alcanzar un máximo de 5 647.9 millones de pesos en 2013. A partir de ahí, este monto decreció hasta 1 002.4 millones de pesos en 2016 (tabla 8.5). Estas reducciones no son compensadas por la inversión incluida en los Programas de Gasto Federalizado.²⁴ Estas últimas modificaciones podrían estar asociadas a la creación del Programa Escuelas al CIEN, el cual destina recursos para inversión en infraestructura educativa.

8.5 Principales programas presupuestarios federales para la educación obligatoria

En este apartado, dado el volumen de información y su disponibilidad, se describen los principales programas presupuestarios que componen el GFEO en el periodo 2013 a 2016.

El gobierno federal concentra 79.6% de su gasto en educación obligatoria en seis programas presupuestarios de los 51 existentes para ello. En 2016 los recursos ejercidos por los principales 24 programas presupuestarios ascendieron a 533 807.3 millones de pesos corrientes, equivalente a 99.1% del total del GFEO (tabla 8.7).

²³ En 2015 con la implantación del programa Escuelas al CIEN (Certificados de Infraestructura Escolar Nacional) —que no es un programa presupuestario— los gobiernos de las entidades federativas, con base en un convenio con el gobierno federal, tuvieron la opción de potenciar sus recursos con el propósito de mejorar y rehabilitar escuelas con rezago físico (techos, pisos, agua potable, sanitarios, bebederos, mobiliario, conectividad, áreas para servicios administrativos, etc.); tales recursos se obtuvieron por medio de contratos de crédito o emisión de certificados bursátiles fiduciarios (con plazo de hasta 25 años), cuya garantía o fuente de pago es el monto hasta por 25% del FAM —sólo el componente educativo— que corresponda a la entidad federativa (INEE, 2016e, pp. 272-274).

²⁴ El FONE está compuesto por cuatro programas presupuestarios, tres de los cuales, desde 2015, se registran en el rubro Otros de los Programas de Gasto Federalizado en EB. Éstos son: FONE Fondo de Compensación, FONE Gasto de Operación y FONE Otros de Gasto Corriente. Por ello, de 2014 a 2015 este rubro pasó de 11 811.7 millones de pesos a 28 867.7 millones de pesos.

Tabla 8.7

Principales programas presupuestarios de EB y EMS y resumen de sus conceptos clave (2016)

Clave	Programa presupuestario	Millones de pesos a precios corrientes	Porcentaje	Acumulado (%)
33I013	FONE Servicios Personales	322 833.8	60.0	60.0
33I015	FONE Gasto de Operación	12 433.4	2.3	62.3
33I014	FONE Otros de Gasto Corriente	10 749.6	2.0	64.3
33I016	FONE Fondo de Compensación	8 945.9	1.7	65.9
11E007	Servicios de Educación Media Superior	38 720.6	7.2	73.1
25E003	Servicios de educación básica en el D.F.	34 722.7	6.4	79.6
11S072	PROSPERA Programa de Inclusión Social	31 890.6	5.9	85.5
11U006	Subsidios para organismos descentralizados estatales	28 201.5	5.2	90.7
11S221	Escuelas de Tiempo Completo	10 093.2	1.9	92.6
25E221	Escuelas de Tiempo Completo	408.9	0.1	92.7
33I007	FAM Infraestructura Educativa Básica	6 831.1	1.3	93.9
11E066	Educación Inicial y Básica Comunitaria	4 604.6	0.9	94.8
11S243	Programa Nacional de Becas	4 584.6	0.9	95.6
25S243	Programa Nacional de Becas	2.9	0.0	95.6
33I009	FAETA Educación Tecnológica	4 140.7	0.8	96.4
11B003	Producción y distribución de libros y materiales educativos	3 378.2	0.6	97.0
11U082	Programa de la Reforma Educativa	2 925.3	0.5	97.6
11E005	Formación y certificación para el trabajo	2 598.6	0.5	98.1
11U079	Expansión de la Educación Media Superior y Superior	2 362.6	0.4	98.5
11P001	Diseño de la Política Educativa	1 342.6	0.2	98.8
8E001	Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	707.0	0.1	98.9
11S270	Programa Nacional de Inglés	655.3	0.1	99.0
25E270	Programa Nacional de Inglés	32.7	0.0	99.0
11U031	Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil	641.0	0.1	99.1
Otros		4 641.7	0.9	100.0
Total		538 449.0	100.0	-

Fuentes: INEE, cálculos con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2016, SHCP (2017d); Avance de Indicadores 2017 e histórico, SHCP (2017a).

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SHCP, 2017d) identifica a la SEP como la unidad responsable de 23 de estos programas presupuestarios. En la tabla 8.7 se despliegan los montos asignados a éstos en orden decreciente.²⁵ Se observa, por ejemplo, que los recursos de los cuatro fondos que componen el FONE, parte de los Programas de Gasto Federalizado, ascendieron a 354 962.7 millones de pesos, equivalentes a 65.9% del GFEO.

Los Programas Federales presentan una mayor tendencia a modificarse o fusionarse, como resultado de las evaluaciones anuales, la coyuntura económica o los cambios en las prioridades de la política pública (CONEVAL, 2014). Las modificaciones a los Programas Federales implican, por lo común, cambios en sus reglas de operación o lineamientos, orientados a mejoras y ajustes presupuestales. De 2013 a 2016 los Programas Federales registraron una tendencia a disminuir

²⁵ Los siguientes programas presupuestarios cuentan con un programa gemelo mediante el cual se asignan recursos sólo para la Ciudad de México: Escuelas de Tiempo Completo, Programa Nacional de Becas y Programa Nacional de Inglés.

el nivel de gasto en términos reales.²⁶ En el caso de los Programas de Gasto Federalizado se presentó la modificación normativa del FAEB al FONE en 2015 —el FAETA y el FAM se mantuvieron sin cambios—. La modificación normativa de 13 de 24 programas presupuestarios se muestra a continuación y se detalla en la tabla 8.8:

- ♦ En 2014 surgió el programa federal PROSPERA Programa de Inclusión Social (11S072) como la nueva fase del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (11S072), cuyo propósito es articular y coordinar la oferta institucional de programas de política social relacionados con educación, entre otros aspectos. Asimismo, se comenzaron a asignar recursos para EMS mediante el programa federal Formación y Certificación para el Trabajo (11E005) —existente desde 2007—.
- ♦ En 2015 se creó el programa federal Programa de la Reforma Educativa (11U082), cuyo antecedente fue el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (11U082); posteriormente, se fusionó con el Programa Escuelas de Calidad (11S029), que se originó con el propósito de conjugar en un solo programa la mejora de las instalaciones de las escuelas y reforzar la autonomía de la gestión escolar para potenciar el desempeño escolar. Además, el programa de gasto federalizado FAEB (33I001) se dividió en cuatro: FONE Servicios Personales (33I003), FONE Otros de Gasto Corriente (33I004), FONE Gasto de Operación (33I005) y FONE Fondo de Compensación (33I006). Este cambio fue el resultado de la consolidación de los compromisos adquiridos por la federación en el marco del ANMEB, que culminó en un incremento importante de los recursos de este fondo tras la transición del FAEB al FONE (INEE, 2017i).
- ♦ En 2016 surgió el programa federal Servicios de Educación Media Superior (11E007) como resultado de la fusión de Prestación de Servicios de Educación Media Superior (11E007) y Prestación de Servicios de Educación Técnica (11E008); con ello, al reunir en un solo programa la oferta educativa del tipo medio superior, se facilita una visión de conjunto del bachillerato general, tecnológico y profesional técnico, además de que se busca hacer más eficiente el ejercicio del presupuesto. También se creó el Programa Nacional de Inglés (11S270).

²⁶ Para estimar los decrementos en los casos en los que un programa presupuestario es el resultado de una fusión, se consideró el total del gasto de los que le preceden y se comparó con el gasto más reciente.

Tabla 8.8

Retrospectiva sobre los principales programas presupuestarios de educación básica y media superior (2013-2016) (millones de pesos a precios de 2012)¹ (parte 1 de 2)

Clave	Programa presupuestario		Educación básica				Educación media superior				Educación básica			Educación media superior		
			2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
33I001	FAEB		280 192.1	284 258.5	-	-	-	-	-	-						
33I013		FONE Servicios Personales	-	-	280 956.2	283 074.8	-	-	-	-						
33I014		FONE Otros de Gasto Corriente	-	-	9 691.7	9 425.7	-	-	-	-						
33I015		FONE Gasto de Operación	-	-	10 830.7	10 902.2	-	-	-	-						
33I016		FONE Fondo de Compensación	-	-	7 823.0	7 844.2	-	-	-	-	↑	↑	↑			
11S072	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	PROSPERA Programa de Inclusión Social	15 113.9	-	-	-	7 880.1	-	-	-						
11S072			-	16 756.9	16 251.6	17 716.2	-	9 429.8	9 046.2	10 246.9	↑	↓	↑	↑	↓	↑
11E062	Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena	Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria	2 642.3	-	-	-	-	-	-	-						
11E063	Acciones compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica		1 779.9	-	-	-	-	-	-	-						
11E066			-	4 003.0	4 163.5	4 037.5	-	-	-	-	↓	↑	↓			
11U018	Programa de becas		-	-	-	-	3 827.6	-	-	-						
11S108	Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas		112.5	-	-	-	-	-	-	-						
11S243		Programa Nacional de Becas	-	233.2	275.8	264.4	-	5 239.5	4 167.2	3 755.6	↑	↑	↓	↑	↓	↓
25S108	Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas		2.6	-	-	-	-	-	-	-						
25S243		Programa Nacional de Becas	-	2.7	2.8	2.5	-	-	-	-	↑	↑	↓			
11B001	Producción y distribución de libros de texto gratuitos	Edición, producción y distribución de libros y otros materiales educativos	2 627.1	-	-	-	-	-	-	-						
11B002	Producción y edición de libros, materiales educativos y culturales	Producción y distribución de libros y materiales educativos	23.5	-	-	-	-	-	-	-						
11B003			-	2 676.5	2 471.3	-	-	-	-	-						
11B003			-	-	-	2 962.1	-	-	-	-	↑	↓	↑			
11S029	Programa Escuelas de Calidad		1 904.9	1 376.6	903.0	-	-	-	-	-	↓	↓				
25E029	Programa Escuelas de Calidad		24.4	21.3	14.4	-	-	-	-	-	↓	↓				
11U082	Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo		-	6 986.0	-	-	-	-	-	-						
11U082		Programa de la Reforma Educativa	-	-	6 766.5	2 565.1	-	-	-	-		↓	↓			

Tabla 8.8

Retrospectiva sobre los principales programas presupuestarios de educación básica y media superior (2013-2016) (millones de pesos a precios de 2012)¹ (parte 2 de 2)

Clave	Programa presupuestario		Educación básica				Educación media superior				Educación básica			Educación media superior		
			2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
11E007	Prestación de servicios de educación media superior		-	-	-	-	6 690.1	6 513.7	6 946.8	-				↓	↑	
11E008	Prestación de servicios de educación técnica	Servicios de Educación Media Superior	-	-	-	-	25 247.1	26 313.8	27 758.5	-				↑	↑	
11E007			-	-	-	-	-	-	-	33 951.9						↓
11U024	Expansión de la oferta educativa en Educación Media Superior	Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior	-	-	-	-	1 123.6	-	-	-						
11U026	Fondo concursable de la inversión en infraestructura para Educación Media Superior		-	-	-	-	275.3	-	-	-						
11U079			-	-	-	-	-	1 845.5	2 381.4	2 071.6				↑	↑	↓
8E001	Desarrollo y aplicación de programas educativos a nivel medio superior	Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	-	-	-	-	578.6	648.4	645.6	-						
8E001			-	-	-	-	-	-	-	619.9				↑	↓	↓
11P001	Diseño de la Política Educativa		150.1	90.3	185.1	175.2	74.6	380.8	221.3	1 002.0	↓	↑	↓	↑	↓	↑
11S270	Programa Nacional de Inglés		-	-	-	574.6	-	-	-	-						
25E270	Programa Nacional de Inglés		-	-	-	28.7	-	-	-	-						
11S221	Programa Escuelas de Tiempo Completo		5 289.2	10 382.9	5 801.9	8 850.2	-	-	-	-	↑	↓	↑			
25E221	Programa Escuelas de Tiempo Completo		436.3	212.8	225.1	358.5	-	-	-	-	↓	↑	↑			
11U031	Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil		609.8	691.8	998.8	562.1	-	-	-	-	↑	↑	↓			
11U006	Subsidios para organismos descentralizados estatales		-	-	-	-	19 560.7	20 884.4	23 755.4	24 728.3				↑	↑	↑
11E005	Formación y certificación para el trabajo		-	-	-	-	-	2 324.25	2 383.27	2 278.57					↑	↓
25E003	Servicios de educación básica en el D.F.		31 335.1	28 505.1	30 054.0	30 446.4	-	-	-	-	↓	↑	↑			
33I009	FAETA Educación Tecnológica		-	-	-	-	3 280.8	3 422.8	3 519.8	3 630.8				↑	↑	↑
33I007	FAM Infraestructura Educativa Básica		5 784.6	5 965.1	5 866.3	5 989.8	-	-	-	-	↑	↓	↑			

¹ Los valores nominales fueron deflactados mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Se anualizó el INPC mensual y se tomó como referencia el promedio de 2012.

Fuentes: INEE, cálculos con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2016, SHCP (2017d); Evaluación de diseño: PROSPERA Programa de Inclusión Social, SEDESOL (2016); Informe Final de la Evaluación en Materia de Diseño del Programa E006 Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, INSAD (2015); Diagnóstico S243 Programa Nacional de Becas, SEP (2014e); Diagnóstico del programa B003 Edición, Producción y distribución de Libros y otros Materiales Educativos, SEP (2014c); Evaluación de Diseño: Programa de la Reforma Educativa, SEP (2016i); Evaluación de Diseño: Servicios de Educación Media Superior, SEP (2016j); Diagnóstico del programa actualizado U079 Programa de Expansión en Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior, SEP (2016g); Diagnóstico Programa K009 Proyectos de infraestructura social del sector educativo, SEP (2014d) y Evaluación de Diseño: Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria, SAGARPA (2016).

■ Conclusiones

El análisis presentado muestra la necesidad de mantener un gasto educativo federal para la educación obligatoria estable e idealmente creciente, debido a la magnitud de los retos que aún hace falta enfrentar en el marco del deber que tiene el Estado mexicano de garantizar el derecho humano a una educación obligatoria de calidad para todos los niños y jóvenes del país.

El gasto federal en la EB y EMS es relevante por su dimensión en el financiamiento de la función social educativa, pero ha perdido participación en el gasto social del gobierno federal. Durante el periodo 2008-2016, el GFEO se ha mantenido en una proporción equivalente a 2.7% del PIB, sin embargo, su importancia ha crecido marginalmente en los desembolsos del gobierno federal para proveer bienes y servicios a la población (Gasto Programable del Sector Público Presupuestario).

En 2016 se observa una reducción en el gasto real para la EB, así como un ligero crecimiento del financiamiento para la EMS. Esto parece ir en sentido contrario a la necesidad de asegurar recursos reales crecientes a la educación obligatoria para alcanzar las metas constitucionales especialmente en EB.

El análisis del financiamiento federal a la educación revela que en esta administración y la anterior no se asignaron las mismas prioridades a cada uno de los tipos educativos y al resto de los rubros, como educación para adultos, posgrado y otros servicios educativos. En el presente sexenio, aunque se recupera la importancia del gasto federal en educación obligatoria, se reduce el gasto real en educación para adultos, a pesar de que 35.2% de la población aún se encuentra en rezago educativo, por ello es deseable que el gasto para atender a esta población no disminuya. En EB, en promedio y en términos reales, el gasto federal por alumno en centros escolares con financiamiento federal ha pasado de 20 048 pesos (2008-2012) a 21 627 pesos (2013-2016). Análogamente, en EMS el gasto por alumno correspondiente pasó de 31 200 pesos (2008-2012) a 34 189 pesos (2013-2016).

De 2013 a 2016 ha habido un descenso gradual de la matrícula de los centros escolares con financiamiento federal en EB, y el gasto por alumno correspondiente creció anualmente en promedio 3.4%. En contraste, la matrícula de EMS con financiamiento federal creció anualmente en promedio 3.7%, mientras que el gasto por alumno correspondiente creció 2.3%.

Dado que la federación utiliza en mayor medida los Programas Federales para el fomento de la cobertura y la calidad de la EMS, es importante que el gobierno federal blinde estos programas, por ejemplo, regulando su asignación por medio de la LFC, tal como sucede con los recursos que transfiere mediante el FONE a la EB.

Aún no es posible realizar en México una evaluación completa de la suficiencia, la eficiencia y la equidad del financiamiento público del sector educativo que contribuya a garantizar el derecho humano a una educación obligatoria de calidad. Una condición necesaria para realizar esta valoración es contar con información detallada sobre el uso y el destino de los recursos públicos, principalmente de los gobiernos estatales. Como se muestra en este capítulo, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SHCP, 2017d) es una fuente importante de información para analizar

la evolución del financiamiento educativo federal en EB y EMS mediante los montos asignados a los programas presupuestarios. Lamentablemente, no puede realizarse un análisis similar con el gasto educativo de todas las entidades federativas financiado con recursos de libre disposición, debido a que las cuentas públicas estatales no presentan el mismo nivel de detalle que la federal.

Por todo lo que se ha expuesto, el INEE continuará desarrollando y profundizando el análisis del financiamiento público a la educación, con el fin de evaluar su suficiencia, su equidad y su eficiencia tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas.

Nota técnica

Selección del deflactor para el gasto público en educación

Con el fin de presentar las cifras del gasto educativo en términos reales, sin efectos de incremento de precios, se utiliza un índice de precios o deflactor. La selección de éste es determinante para proporcionar información comparable del financiamiento a la educación que ha realizado el Estado a lo largo del tiempo.

Se recurre a un índice de precios porque mide la variación de éstos en una canasta de bienes y servicios representativa de un sector con referencia a los precios de un año base, lo que permite estimar una serie histórica de gasto a precios constantes o gasto real, es decir, permite comparar el gasto de distintos periodos en términos de su poder adquisitivo. Así, se puede decir que un incremento real del gasto será el reflejo de la adquisición de una mayor cantidad de bienes y servicios, y no del efecto del incremento de precios.¹

El INEE en su publicación anual *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional* da a conocer, desde su edición 2004,² información histórica del gasto real en educación. Para deflactar esta serie histórica se han utilizado tres índices de precios a lo largo de su publicación.

De 2004 a 2012 se seleccionó el Índice Nacional de Precios al Productor (INPP) base 2003 (INPP03) para Servicios Educativos de Educación Pública (sector 69), por ser representativo de la variación de precios de los insumos para la producción del servicio educativo, principalmente, salarios del personal cualificado para la enseñanza, sin incluir impuestos.

¹ Por ejemplo, en un año inicial, con un gasto de 100 pesos se adquieren 10 unidades de un bien. Al año siguiente, el precio de este bien se duplica, y para adquirir el mismo número de unidades que en el año inicial el gasto asciende a 200 pesos; si sólo se observa el incremento del gasto, entonces se diría que éste aumentó 100%, pero si se observa que se adquirió el mismo número de unidades, entonces el gasto en términos reales creció 0%, es decir, el poder de compra de 200 pesos no creció.

² Todas las ediciones del Panorama Educativo de México pueden consultarse en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones-micrositio>

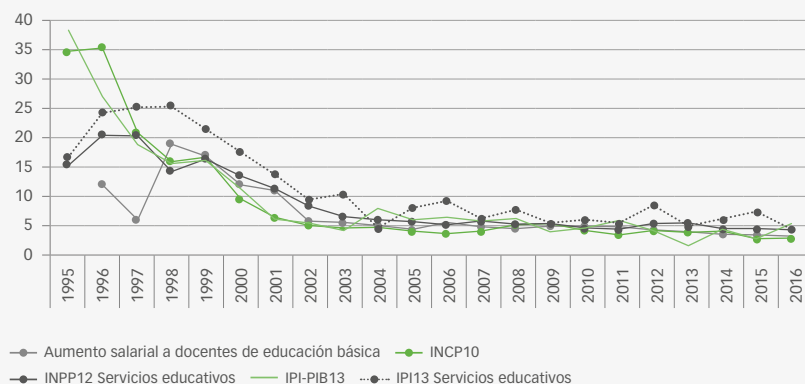
De 2013 a 2016 se utilizó el INPP base 2012 (INPP12) correspondiente a Servicios Educativos (sector 61), cuya canasta de bienes y servicios es representativa sólo para el sector privado. Tras la modificación del año base para el INPP, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dejó de publicar la serie de INPP03 sobre Servicios Educativos relacionados a Educación Pública. De acuerdo con la Dirección General Adjunta de Índices de Precios del INEGI, el genérico³ Educación Pública se dejó de actualizar porque no seguía una dinámica de formación de precios de una economía de mercado, por lo que el Manual Internacional de Índice de Precios Productor, elaborado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), sugería darlo de baja (FMI, 2005).

INPC como deflactor

A partir del *Panorama Educativo de México de 2016* (INEE, 2017i) se utilizó el Índice Nacional de Precios al Consumidor Base 2010 (INPC10), pues, al medir la variación de precios promedio en el país de los bienes y servicios de subsistencia de las familias en el ámbito urbano, es adecuado para medir el poder adquisitivo de los salarios y es la referencia principal para el ajuste anual de éstos. La selección priorizó la mayor asociación entre la variación anual de diversos índices considerados y la variación anual del salario de los docentes en EB. Se analizaron varias opciones de índices, como el INPP y el Índice de Precios Implícitos (IPI), ambos para Servicios Educativos, así como el IPI general (gráfica 1). Este último se consideró por ser utilizado generalmente para deflactar el gasto educativo. Tras el análisis, la variación anual del INPC y la variación anual del salario de los docentes presentaron una asociación o correlación alta y estable a lo largo del periodo analizado.

Gráfica 1

Variación anual del índice de precios seleccionado e incremento salarial de docentes (1995-2016)



Fuentes: INEE, cálculos con base en INPP base 2012, IPI-PIB base 2013, INEGI (2017c); Negociación Nacional Única 2014 y 2015, SNTE (2014 y 2015); Minuta de acuerdos 2006, 2007 y 2011-2015, SEP y SNTE (2005, 2006 y 2010-2014).

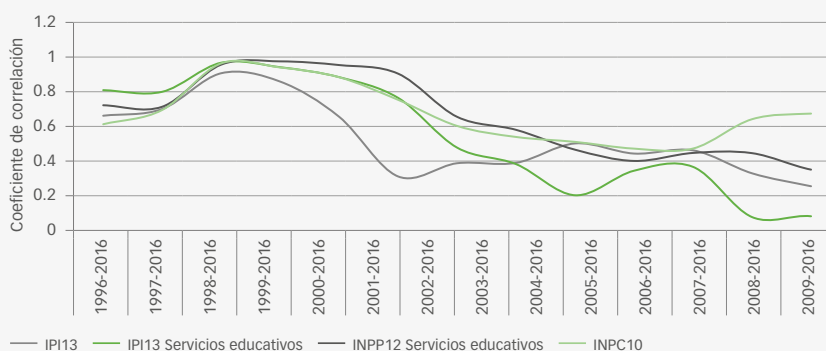
³ Los precios de productos y servicios se agrupan en cierto número de genéricos, los cuales se componen de varios conceptos específicos. El precio de cada artículo y servicio específico se compara en el tiempo respecto a un periodo base para calcular su índice de precios relativos.

Coeficientes de correlación

Al analizar la correlación de cada uno de los índices con la variación del salario, se observa que la asociación del INPC es alta y estable a lo largo del periodo analizado: de 2002 en adelante se mantiene entre 0.5 y 0.7. Por su parte, el INPP para Servicios Educativos, a pesar de presentar un coeficiente de correlación alto al principio del periodo, se reduce paulatinamente hasta llegar a alrededor de 0.3 a partir de 2008. Además, se descartó el uso del IPI general y el IPI para Servicios Educativos debido a que la variación anual de estos índices se asocia en menor medida con el incremento salarial y presenta un comportamiento distinto al seguido por otros índices de precios analizados (gráfica 2).

Gráfica 2

Coeficiente de correlación de la variación anual del índice de precios seleccionado y el incremento salarial según periodo



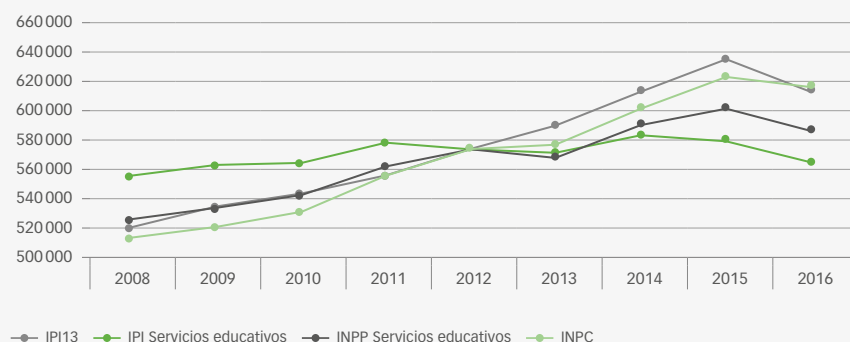
Fuentes: INEE, cálculos con base en el INPP Base 2012 e IPI Base 2013 para Servicios educativos, IPI Base 2013 e INPC Base 2010, INEGI (2017a, b y c).

Gasto educativo real

El gasto real que resulta al ser deflactado con cada uno de los índices considerados tiene implicaciones en la estimación de nivel de crecimiento real. La evolución del Gasto Federal ejercido en Educación deflactado con el INPP base 2012 y el INPC base 2010, normalizados a 2012, presenta una tendencia similar a lo largo del periodo 2008-2016; a partir de 2014 la brecha entre estas dos series se amplía, y con el INPP se observa un nivel menor de gasto que con el INPC; en 2016 ambas series reportan una caída. Al emplear el IPI para Servicios Educativos, la evolución del gasto muestra un comportamiento creciente hasta 2011 y oscilante para los siguientes años. En lo que respecta al IPI general, la serie de gasto real presenta un comportamiento creciente hasta 2015 y una reducción en 2016 mayor a la estimada con el INPC (gráfica 3).

**Gráfica 3**

Gasto Federal ejercido en Educación real según índice de precios seleccionado (2008-2016)
(millones de pesos a precios de 2012)



Fuentes: INEE, cálculos con base en el INPP Base 2012 para Servicios educativos, INPC Base 2010, IPI Base 2013, INEGI (2017a, b y c); ver también el contenido de este capítulo 8.

Comentarios finales

La selección del INPC10 considerando los criterios establecidos en este análisis implica que éste, al medir el valor de los medios de subsistencia de las familias y servir como principal referencia para el ajuste salarial, es la mejor opción para cuantificar el crecimiento real del gasto educativo, es decir, medir su poder adquisitivo en el tiempo.

Se hace el llamado a que las autoridades correspondientes elaboren un índice adecuado para el análisis del gasto público en educación, tanto para efectos de planeación del presupuesto como para la evaluación del esfuerzo financiero del Estado, a fin de garantizar el derecho a la educación de la población.

Referencias documentales

- Acuerdo por el que se emite el Clasificador por objeto del gasto (2009, 9 de diciembre). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5123934&fecha=09/12/2009
- Acuerdo por el que se emite la Clasificación Administrativa (2011, 7 de julio). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5199834&fecha=07/07/2011
- Acuerdo por el que se emite la Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos (2011, 7 de julio). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5199835&fecha=07/07/2011
- AERA, APA y NCME. American Educational Research Association, American Psychological Association, y National Council on Measurement in Education (2014). *Standards for Educational and Psychological Testing*. Washington, D. C.: AERA.
- Aguilar, A. G., y Graizbord, B. (2001). La distribución espacial de la población. Concentración y dispersión. En: Gómez de León, J., y Rabell, C. (coords.). *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI* (pp. 553-604). México: CONAPO/FCE.
- Aguilera, M. A., Muñoz, G., y Orozco, A. (2007). *Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México*. México: INEE. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/230/P1D230.pdf>
- Ahuja, R. (2014). La infraestructura escolar. En: *La Reforma Educativa del 2013*. México: FCE.
- Arnaz, J. (1996). *La planeación curricular*. México: Trillas.
- Arteaga, P. (2011). *Los saberes docentes de maestros en primarias con grupos multigrado*. México: COMIE.
- ASF. Auditoría Superior de la Federación (2010). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009. Recuperado de: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Indice/Auditorias.htm>
- ASF (2014a). Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 14-A-15000-14-1038. México.
- ASF (2014b). Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 14-A-26000-14-1049. México.
- ASF (2014c). Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 14-A-29000-14-1052. México.
- ASF (2016a). Informe de Avance en Armonización Contable. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2016/feb/ASF-ArmCont-20160218.pdf>

- ASF (2016b). Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa. Avance Financiero de la Inversión en Infraestructura Educativa Nacional (Escuelas al CIEN). Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-1-11MDE-02-0176. México.
- ASF (2016c). Universidad Autónoma de Zacatecas Francisco García Salinas. Convenios de Coordinación, Colaboración y Acuerdos Específicos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Diversos Proyectos, Adquisiciones y Otros Servicios. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015. Recuperado de: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_1640_a.pdf
- ASF (2017). Fondo de Aportaciones Múltiples: auditoría especial al gasto federalizado, ejercicio 2015. México.
- Backhoff, E., Bouzas, A., Hernández, E., Contreras, C., y García, M. (2007). *Factores escolares y aprendizaje en México. El caso de la educación básica*. México: INEE. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/221/P1C221.pdf>
- Backhoff, E., Vázquez-Lira, R., Contreras, S., Caballero, J., y Rodríguez, J.G. (2017). *Cambios y tendencias del aprendizaje en México: 2000-2015*. México: INEE.
- Banco Mundial (2017a, 9 de febrero). Mexico-Higher Education Project (English). Recuperado de: <http://projects.worldbank.org/P160309?lang=en>
- Banco Mundial (2017b, 24 de febrero). Mexico-Higher Education Project (English). Recuperado de: <http://projects.worldbank.org/P160309?lang=en>
- Banco Mundial (2017c, 21 de junio). Mexico-Mexico Higher Education Project: P160309-Implementation Status Results Report: Sequence 01 (English). Recuperado de: <http://projects.worldbank.org/P160309?lang=en>
- Barber, M., y Mourshed, M. (2008). *¿Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos?* Serie Profesionalización Docente, núm. 41. Buenos Aires: PREAL. Recuperado de: http://www.oei.es/historico/pdfs/documento_preal41.pdf
- Barriga, R. (ed.) (2011). *Entre paradojas: A 50 años de los libros de texto gratuitos*. México: COLMEX/SEP/CONALITEG, 2011.
- Bastiani, J., Ruiz Montoya, L., Estrada, E., Cruz, T., y Aparicio, J. (2012). Política educativa indígena. Práctica docente, castellanización, burocracia y centralización de la educación como limitaciones del éxito pedagógico en la región Ch'ol, Chiapas. *Perfiles Educativos*, 34(135), pp. 8-25.
- Bazant, M. (1993). *Historia de la educación durante el Porfiriato*. México: COLMEX.
- Blanco, E. (2009). La desigualdad de resultados educativos. Aportes a la teoría desde la investigación sobre eficacia escolar. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(43), pp. 1019-1049. Recuperado de: <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v14/n043/pdf/43003.pdf>
- Blanco, E. (2011). *Los límites de la escuela: educación, desigualdad y aprendizajes en México*. México: Centro de Estudios Sociológicos-COLMEX.
- Booth, T., y Ainscow, M. (2004). *Índice de inclusión. Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas*. Santiago de Chile: UNESCO. Recuperado de: http://portal.unesco.org/geography/es/ev.phpURL_ID=8269&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

- Brown, Gordon (2012). *Child Labor & Educational Disadvantage-Breaking the Link, Building Opportunity*. Londres: The Office of the UN Special Envoy for Global Education.
- CAPFCE. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (2000). *CAPFCE. Construyendo una nación. Memoria 1994-2000*. México: autor.
- CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2008). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. México: autor. Recuperado el 21 de julio de 2017, de: http://site.inali.gob.mx/pdf/Declaracion_UNU%20%20derechos%20pueblos_indigenas.pdf
- CDI (2010). Catálogo de localidades indígenas. Recuperado de: <https://goo.gl/qyUSpQ>
- CDI (2015a). *Estadísticas e indicadores vinculadas a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas*. México: autor.
- CDI (2015b). *Indicadores socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2015*. México: autor. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cdi/documentos/indicadores-de-la-poblacion-indigena>
- Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa del Estado de Sonora (2015). *Evaluación de operación y resultados del Programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo*. Hermosillo, Sonora: autor.
- CEPE. Centro de Evaluación de Políticas Educativas (s. f.). Evaluación externa al Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago educativo. Veracruz.
- Clasificación funcional del gasto (2010, 10 de junio). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146511&fecha=10/06/2010
- Clasificador por fuentes de financiamiento (2013, 2 de enero). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283961&fecha=02/01/2013
- Clasificador por tipo de gasto (2010, 10 de junio). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146510&fecha=10/06/2010
- CNSPD-SEP. Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente de la Secretaría de Educación Pública (2015). Programa de promoción en la función por incentivos en Educación Básica. México.
- CNSPD-SEP (2016a). Programa de promoción en la función con cambio de categoría en la Educación Media Superior. México.
- CNSPD-SEP (2016b). Programa de promoción en la función por incentivos en la Educación Media Superior. México.
- CNSPD-SEP (2016c, mayo). Marco general para la organización y el funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica. Docentes y Técnicos Docentes de nuevo ingreso. Ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018. México: autor. Recuperado de: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/general/docs/normatividad/TUTORES/Marco_general_para_la_organizacion_y_funcionamiento_de_la_tutoria.pdf
- CNSPD-SEP (2018a). El Servicio Profesional Docente. Evaluación de Avances 2014-2018: Apoyos, beneficios e impacto. XL Reunión Nacional Plenaria Ordinaria del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, celebrada en enero de 2018.

- CNSPD-SEP (2018b, 1 de febrero). Evaluación de Avances del Servicio Profesional Docente 2014-2018, apoyos, beneficios e impacto. México. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=oehZRBscVys>
- Coll, C. (1991). *Aprendizaje escolar y construcción del conocimiento*. Barcelona: Paidós.
- CONALEP. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (2018). Quiénes Somos. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conalep/es/acciones-y-programas/quienes-somos-28279>
- CONALITEG. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (2017). Encuesta nacional de medición de la oportunidad y suficiencia de la entrega de libros de texto gratuito del ciclo escolar 2016-2017. Documento interno. México.
- CONAPO. Consejo Nacional de Población (2015a). Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015. Recuperado de: <https://goo.gl/31XwF6>
- CONAPO (2015b). Proyecciones de la Población 1990-2030. Recuperado de: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico/resource/458874a6-546d-42ba-97bd-015fb5620124>
- CONAPO (2015c). Proyecciones de la Población en México por Entidad Federativa 2010-2050. Recuperado de: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico/resource/a02c0ba3-373c-43ef-9696-6f9f95a3a26c>
- CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*. México: autor. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf
- CONEVAL (2013a). Expansión de la oferta educativa en Educación Media Superior. Ficha de monitoreo 2012-2013. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25526/Expansion_de_la_oferta_educativa_en_Educacion_Media_Superior.pdf
- CONEVAL (2013b). Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa. Fondo concursable de la inversión en infraestructura para Educación Media Superior. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/45700/Informe_Completo.pdf
- CONEVAL (2013c). Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa. Subsidios federales para organismos descentralizados estatales. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46629/Informe_Completo.pdf
- CONEVAL (2014). Presentación y Análisis del Inventario CONEVAL de Intervenciones Municipales de Desarrollo Social 2014. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPM/Documents/Presentacion_Analisis/Presentacion_Analisis_Inventario_2014_2015.pdf
- CONEVAL (2017). Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2018. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_para_el_proceso_presupuestario_2018.pdf

- Convenio Marco de Coordinación para el desarrollo de los programas: Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica, Programa Escuelas de Calidad, Programa Escuelas de Tiempo Completo, Programa de Escuela Segura y Programa Nacional de Becas, que celebran la Secretaría de Educación Pública y el Estado de Aguascalientes (2015, 15 de mayo). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5392427&fecha=15/05/2015
- Convenio Marco de Coordinación para el desarrollo de los programas: Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica, Programa Escuelas de Calidad, Programa Escuelas de Tiempo Completo, Programa Nacional de Becas y Programa de Escuela Segura, que celebran la Secretaría de Educación Pública y el Estado de Nuevo León (2015, 25 de junio). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397991&fecha=25/06/2015
- Convenio Marco de Coordinación para el desarrollo de los programas: Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa, Programa Nacional de Becas, Programa Nacional de Inglés, Programa Escuelas de Tiempo Completo y Programa Nacional de Convivencia Escolar, que celebran la Secretaría de Educación Pública y el Estado de Oaxaca (2016, 7 de abril). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5432317&fecha=07/04/2016
- Convenio Marco de Coordinación para el desarrollo de los programas: Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa, Programa Nacional de Becas, Programa Nacional de Inglés, Programa Escuelas de Tiempo Completo y Programa Nacional de Convivencia Escolar, que celebran la Secretaría de Educación Pública y el Estado de Querétaro (2016, 29 de marzo). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5431273&fecha=29/03/2016
- Coordinación Nacional de Programas que atienden a Población en Situación de Vulnerabilidad-DGDGIE-SEP. Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la Secretaría de Educación Pública (2010, 13 de mayo). Proyecto para Reducir la Población en Extraedad en Educación Básica. Recuperado de: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/694/1/images/proyredpobextraedqro.pdf>
- Cordero, G. (2017). Comentarios vertidos en torno a la conferencia “Desafíos de la formación de docentes”, en el marco del seminario La Reforma Educativa: Avances y Desafíos. México: INEE.
- Cordero, G., Jiménez, J., Navarro, C., Vázquez, M. A., Rivera, K., y Carrillo, L. (2017). *Diagnóstico de la política pública de formación y desarrollo profesional del personal educativo de educación básica de la reforma educativa*. IIDE R. T. 17-01. Ensenada, México: Universidad Autónoma de Baja California.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013, 19 de julio). Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación. México.
- CPEUM (2013a, 26 de febrero). Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013

- CPEUM (2013b, 11 de junio). Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013
- CPEUM (2017a, 24 de febrero). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- CPEUM (2017b, 15 de septiembre). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado el 20 de octubre de 2017, de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Cruz, O. (2010). Educación intercultural y poder. Promesas y realidades: Estudio de caso en dos escuelas interculturales bilingües en comunidades de Chiapas. Tesis para obtener el grado de doctor en Ciencias Sociales y Humanísticas. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez.
- Cuenca, R. (2015). *Las carreras docentes en América Latina: La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- Darling-Hammond, L., y Bensford, J. (eds.) (2005). *Preparing Teachers for a Changing World: What Teachers Should Learn and Be Able to Do*. Hoboken, New Jersey: Jossey-Bass/Wiley.
- Davis-Kean (2005). The Influence of Parent Education and Family Income on Child Achievement: The Indirect Role of Parental Expectations and the Home Environment. *Journal of Family Psychology*, 19(2), pp. 294-304.
- De Hoyos, R., Rogers, H., y Székely, M. (2016). *Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*. Washington, D. C.: Banco Mundial. Recuperado el 20 de noviembre de 2017, de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22349/K8423.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992, 19 de mayo). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4666809&fecha=19/05/1992
- Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3º, y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012, 9 de febrero). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012
- Decreto por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013, 26 de febrero). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013
- Del Castillo, M. (2015). *La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México: una propuesta de cálculo*. México: CEPAL/ONU.
- Delors, J. (1994). Los cuatro pilares de la educación. En: *La Educación encierra un tesoro* (pp. 91-103). México: El Correo de la UNESCO.
- DGFC-SEP. Dirección General de Formación Continua de la Secretaría de Educación Pública (2017). *Sistema Nacional de Formación Continua, actualización de conocimientos, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Estrategia Nacional 2017*. México: autor.

- DGFC-SEP (2018). *Sistema Nacional de Formación Continua, actualización de conocimientos, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Estrategia Nacional de Formación Continua 2018*. México: autor.
- DGPPYEE-SEP. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública (s.f.). Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio de los ciclos escolares 2001-2002, 2007-2008, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016 y 2016-2017). México: autor.
- DGPPYEE-SEP (2014). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras 2013-2014*. México: autor. Recuperado de: http://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2013_2014.pdf
- DGPYEE-SEP (2014b). Censo de recursos tecnológicos (ciclo escolar 2013-2014).
- DGPPYEE-SEP (2017). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2016-2017*. México: autor. Recuperado de: http://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017_bolsillo.pdf
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2003). Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257_171215.pdf
- DOF (2013). Ley General de Educación. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_ref26_11sep13.pdf
- DOF (2014). Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la definición de las listas de prelación de los concursos de oposición para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior y para la promoción a cargos con funciones de Dirección en Educación Media Superior, para el ciclo escolar 2014-2015. México.
- DOF (2015, 7 de abril). Lineamientos para llevar a cabo la evaluación del desempeño de quienes realizan las funciones de docencia, dirección y supervisión en educación básica y media superior. México.
- DOF (2016a, 19 de julio). Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la Evaluación del Desempeño del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2014-2015, al término de su segundo año escolar, en educación básica. México.
- DOF (2016b, 19 de julio). Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la Evaluación del Desempeño del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2014-2015, al término de su segundo año escolar, en educación media superior. México.
- DOF (2017, 22 de marzo). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación. México. Recuperado el 9 de noviembre de 2017, de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5477211&fecha=22/03/2017

- Ezpeleta, J. (1997). Algunos desafíos para la gestión de las escuelas multigrado. *Revista Iberoamericana de Educación*, (15), pp. 101-120. Recuperado de: <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie15a04.htm>
- Ezpeleta, J., y Weiss, E. (1996). Las escuelas rurales en zonas de pobreza y sus maestros: tramas preexistentes y políticas innovadoras. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 1(1), pp. 53-69. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/140/14000105.pdf>.
- Ezpeleta, J., y Weiss, E. (2000). *Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo*. México: IPN.
- Fajardo, M. (dir.) (2003, octubre). Estrategias para la prevención de la violencia y promoción de una cultura de paz en las escuelas. *Boletín PREAL. Formas y Reformas de la Educación*, Serie Prevención de la Violencia Escolar, 1(1). Recuperado de: <http://www.iea.gob.mx/oc-se/archivos/DOCENTES/65%20ESTRATEGIAS%20PARA%20LA%20PREVENCION%20DE%20VIOLENCIA%20Y%20PROMOCION%20DE%20UNA%20CULTURA%20DE%20PAZ%20EN%20LAS%20ESCUELAS.pdf>
- Feldfeber, M. (2007, mayo-agosto). La regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la “agenda educativa” en América Latina. *Educação & Sociedade*, 28(99), pp. 444-465. Recuperado el 13 de febrero de 2018, de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87313705008>
- Feldman, D., e laies, G. (2010). Competencias docentes: un marco conceptual para su definición. Documento inédito, versión preliminar.
- Fernald, A., Marchman, V. A., y Weisleder, A. (2013). SES differences in language processing skill and vocabulary are evident at 18 months. *Developmental Science*, 2(2).
- Fernández, T., Blanco, E., y Banegas, I. (2004). Fundamentos teóricos de los conceptos propuestos a ser observados en los módulos permanentes del Sistema de Cuestionarios de Contexto para el ciclo de evaluaciones 2005-2008. Documento de trabajo interno del INEE. México.
- Ferreres, V., e Imbernón, F. (eds.) (1999). *Formación y actualización para la función pedagógica*. Madrid: Síntesis.
- Fierro, C., Lizardi, A., Tapia, G., y Juárez, M. (2013). Convivencia escolar: un tema emergente de investigación educativa en México. En: Furlán, A., y Spitzer, T. (coords.) (2013). *Convivencia, disciplina y violencia en las escuelas 2002-2011. Estado de conocimiento* (pp. 73-131). México: ANUIES/COMIE.
- Fierro Evans, M. C. (2013). Convivencia inclusiva y democrática. Una perspectiva para gestionar la seguridad escolar. *Sinéctica. Revista Electrónica de Educación*, (40). Recuperado de: http://www.sinectica.iteso.mx/articulo/?id=40_convivencia_inclusiva_y_democratica_una_perspectiva_para_gestionar_la_seguridad_escolar
- FLACSO. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2015). *Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, ciclo escolar 2014-2015, Estado de Puebla*. México: autor.

- FMI. Fondo Monetario Internacional (2005, 14 de noviembre). Electronic Discussion Group: Developing a Revised Manual for the PPI (TEG-PPI). Recuperado de: <http://www.imf.org/external/np/sta/tegppi/>
- Fuenlabrada, I., y Weiss, E. (coords.) (2006). *Prácticas escolares y docentes en las escuelas primarias multigrado*. México: CONAFE. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/8683909/MULTIGRADO>
- Furlan, A., Ramos, M., Trujillo, B., Vázquez, R., y Arce, T. (2003). Investigaciones sobre el consumo de drogas y su relación con la violencia escolar. En: Piña, J., Furlan, A., y Sañudo, L. (coords.). *Acciones, actores y prácticas educativas. Colección: La investigación educativa en México 1992-2002* (pp. 309-337). México: COMIE.
- Furlan, A., y Spitzer, T. (coords.) (2013). *Convivencia, disciplina y violencia en las escuelas 2002-2011. Estado de conocimiento*. México: ANUIES/COMIE.
- Gobierno de la República (2013). *Estrategia Digital Nacional*. México: Coordinación de Estrategia Digital Nacional. Recuperado de: <http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf>
- GPCEQROO. Gerencia de Proyectos del Colegio de Economistas de Quintana Roo A. C. (2015). Evaluación Específica de Desempeño al Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE), para el Ciclo Escolar 2014-2015. Chetumal, Quintana Roo: autor.
- Guzmán, C. (s.f.). *Avances y dificultades en la implementación curricular en Telebachillerato Estatal, Educación Media Superior a Distancia y Telebachillerato Comunitario*. México: INEE.
- Gysling, J., y Meckes, L. (2011). *Estándares de aprendizaje en Chile: Mapas de progreso y niveles de logro SIMCE 2002 a 2010*. PREAL, Serie Documentos, 54. Santiago de Chile: CINDE/ Diálogo Interamericano.
- Hirnas, C., y Eroles, D. (coords.) (2008). *Convivencia democrática, inclusión y cultura de paz. Lecciones desde la práctica educativa innovadora en América Latina*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001621/162184s.pdf>
- ICEC. Instituto para la Competitividad del Estado de Colima (2016). *Informe final de evaluación externa local de procesos del Programa de la Reforma Educativa en Colima*. Colima: autor.
- IIIEPE. Instituto de Investigación, Innovación y Estudios de Posgrado para la Educación en el Estado de Nuevo León (2009). *La nueva escuela rural. Un proyecto para ofrecer educación de buena calidad a las niñas y niños que viven en localidades rurales dispersas*. México: autor. Recuperado de: http://www.academia.edu/8107116/INSTITUTO_DE_INVESTIGACION_Y_ESTUDIOS_DE_POSGRADO_PARA_LA_EDUCACION
- IMCO. Instituto Mexicano por Competitividad (2010). *La Caja Negra del Gasto Público, Índice de Competitividad 2010*. México: autor.
- INALI. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2009). *Catálogo de las lenguas indígenas nacionales. Variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*. México: autor.

- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2007a). *Factores escolares y aprendizaje en México. El caso de la educación básica*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/221/P1C221.pdf>
- INEE (2007b). *Infraestructura escolar en las primarias y secundarias de México*. México: autor. Recuperado de: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Recursosyprocesos/Infraestructura/Completo/infaestructuracompletoa.pdf>
- INEE (2008). *Factores asociados al aprendizaje de estudiantes de 3º de primaria en México*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/218/P1C218.pdf>
- INEE (2010a). *El derecho a la educación en México. Informe 2009*. México: autor.
- INEE (2010b). La infraestructura educativa para el bienestar y el desarrollo de las competencias en los niños. En: *La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje* (pp. 43-68). México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/232/P1D232.pdf>
- INEE (2011). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2009. Educación Media Superior*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/108/P1B1t08.pdf>
- INEE (2013). *El derecho a la educación en México. Informe 2009*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/218/P1D218.pdf>
- INEE (2014a). *El aprendizaje en preescolar en México. Informe de resultados EXCALE 00. Aplicación 2011. Lenguaje y Comunicación y Pensamiento Matemático*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/312/P1D312.pdf>
- INEE (2014b). *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/239/P1D239.pdf>
- INEE (2014c). *Panorama Educativo de México 2013. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/112/P1B112.pdf>
- INEE (2015a). *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*. México: autor. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/Directrices-0915.pdf>
- INEE (2015b). *Los docentes en México. Informe 2015*. México: INEE. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/240/P1I240.pdf>
- INEE (2015c). *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*. México: autor. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/ruta.pdf>
- INEE (2015d). *Panorama Educativo de México 2014. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/113/P1B113.pdf>

- INEE (2016a). *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes*. México: autor. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/boletines/Directriz_migrantes1.pdf
- INEE (2016b). *Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje desde la perspectiva de los derechos humanos. Documento conceptual y metodológico*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/201/P1E201.pdf>
- INEE (2016c). *Infraestructura, mobiliario y materiales de apoyo educativo en las escuelas primarias. ECEA 2014*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscador-Pub/P1/D/244/P1D244.pdf>
- INEE (2016d). *La educación obligatoria en México. Informe 2016*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/241/P1I241.pdf>
- INEE (2016e). *Panorama Educativo de México 2015. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/114/P1B114.pdf>
- INEE (2016f). *Supervisión de la Evaluación del Desempeño docente en educación básica y media superior. Ciclo escolar 2015-2016*. México: autor.
- INEE (2017a). Atención de las autoridades educativas a las Directrices para mejorar la Formación Inicial de los Docentes de Educación Básica; Informe de Seguimiento. México. Recuperado el 12 de enero de 2017, de: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/directrices/junio/InformeSeguimiento060617.pdf>
- INEE (2017b). *Breve panorama educativo de la población indígena. Día Internacional de los Pueblos Indígenas*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P3/B/107/P3B107.pdf>
- INEE (2017c). *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS, 2016). Informe nacional de resultados*. México: autor. Recuperado el 20 de marzo de 2018 de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/A/332/P2A332.pdf>
- INEE (2017d). Criterios técnicos para el desarrollo, uso y mantenimiento de instrumentos de evaluación. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/104/P1E104.pdf>
- INEE (2017e). *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas*. México: autor. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/directrices/Directrices4.pdf>
- INEE (2017f). *Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/F/105/P1F105.pdf>
- INEE (2017g). Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS, 2016). Informe nacional de resultados. Presentación usada para una mesa pública realizada el 13 de noviembre de 2017.

- INEE (2017h). *Informe de resultados PLANEA 2015. El aprendizaje de los alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria en México. Lenguaje y Comunicación. Matemáticas*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/246/P1D246.pdf>
- INEE (2017i). *La educación obligatoria en México. Informe 2017*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/242/P1I242.pdf>
- INEE (2017j). *Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/115/P1B115.pdf>
- INEE (2017k). *PLANEA. Resultados nacionales 2017. Educación media superior. Lenguaje y Comunicación. Matemáticas*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/A/328/P2A328.pdf>
- INEE (2017l). *Principales cifras. Educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2015-2016*. México: autor.
- INEE (2017m). *Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado (PRONAEME)*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/303/P1E303.pdf>
- INEE (2018a). *Condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje en los planteles de educación media superior en México. Resultados generales*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/247/P1D247.pdf>
- INEE (2018b, 12 de febrero). Encuestas de Satisfacción 2017 Ingreso-Promoción; Desempeño al Término del Segundo Año; Desempeño. (resultados preliminares). Documento interno de la Dirección General de Lineamientos para las Evaluaciones de la Unidad de Normatividad y Política Educativa.
- INEE (en prensa a). *La implementación del Marco Curricular Común en los planteles de la educación media superior: Resultados generales*. México: autor.
- INEE (en prensa b). *Panorama Educativo de México 2017. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*. México: autor.
- INEE (en prensa c). *Personal y organización escolar en las escuelas primarias de México*. México: autor.
- INEE y UNICEF. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2016a). *Consulta Previa Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre la Evaluación Educativa. Informe general de resultados*. México: autores. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/245/P1D245.pdf>
- INEE y UNICEF (2016b). *Panorama Educativo de la Población Indígena 2015*. México: autores. Recuperado el 7 de agosto de 2016, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P3/B/106/P3B106.pdf>
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013). *Las personas con discapacidad en México: una visión al 2010*. México: autor. Recuperado el 2 de junio de 2014, de: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/discapacidad/702825051785.pdf

- INEGI (2014). Tutorial para el manejo de las bases de datos: del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE). Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/descarga/?p=1500000>
- INEGI (2015a). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Módulo de Trabajo Infantil 2007-2015. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/modulos/mti/2015/default.html>
- INEGI (2015b). Encuesta Intercensal 2015. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/default.html>
- INEGI (2015c). PIB y Cuentas Nacionales. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/default.html>
- INEGI (2016a). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2008-2016. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regular/es/enigh/nc/2016/default.html>
- INEGI (2016b). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2° trimestre de 2016. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regular/es/enoe/>
- INEGI (2016c). Índice Nacional de Precios al consumidor, Base agosto de 2016. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/default.html>
- INEGI (2016d). Marco Geoestadístico Nacional. Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/catalogoclaves.aspx>
- INEGI (2017a). Índice de precios implícitos del PIB.
- INEGI (2017b). Índice Nacional de Precios al Consumidor.
- INEGI (2017c). Índices de Precios Productor.
- INEGI (2017d). PIB y Cuentas Nacionales.
- INEGI (s.f.). Censos de Población y Vivienda 1950, 1960, 1970, 1990, 2000 y 2010. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/cpvsh/default.html>
- INEGI y SEP (2013). Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial. México: autores. Recuperado de: <http://cemabe.inegi.org.mx/Reporte.aspx>
- Ingvanson, L. (2013). Estándares de egreso y certificación inicial docente: la experiencia internacional. *Calidad en la Educación*, (38), pp. 21-77.
- INIFED. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (2012). *Memoria 2009-2012: Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa*. México: autor.
- INIFED (2016a). Convenio de Coordinación y Colaboración para potencializar los recursos del FAM. México. Recuperado de: <https://goo.gl/AcQsV5>
- INIFED (2016b). Normatividad, disposiciones, lineamientos y guía operativa, aplicables en materia de planeación, contratación, sustitución, construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, gastos de ejecución y supervisión, reconstrucción y rehabilitación. México. Recuperado de: <https://goo.gl/5cOEkg>

- INIFED (2017) Manual de Conservación y Mantenimiento del Programa Escuelas al CIEEN. Recuperado de: <https://goo.gl/Y3NJFS>
- INSAD. Investigación en Salud y Demografía S. C. (2015). Informe Final de la Evaluación en Materia de Diseño del Programa E006 Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37792/Informe_Final.pdf
- Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (2015). Evaluación de diseño Programa de expansión en la oferta educativa en educación media superior y superior. Recuperado de: <https://goo.gl/X7kRvG>
- Jimerson, S. R. (2001). Meta-analysis of grade retention research: Implications for practice in the 21st century. *School Psychology Review*, 30(3).
- Juárez, D., y Rodríguez, C. (2016, octubre). Factores que afectan a la equidad educativa en escuelas rurales de México. *Pensamiento Educativo*, 53(2), pp. 1-15. Recuperado de: <http://pensamientoeducativo.uc.cl/files/journals/2/articles/797/public/797-3021-1-PB.pdf>
- Landeros, L., y Chávez, C. (2015). *Convivencia y disciplina en la escuela. Análisis de reglamentos escolares de México*. México: INEE. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/232/P1C232.pdf>
- Latapí, P., y Ulloa, M. (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México: Centro de Estudios sobre la Universidad-UNAM/FCE.
- LCF. Ley de Coordinación Fiscal (1978, 27 de diciembre). Diario Oficial de la Federación; última reforma publicada el 18 de julio de 2016. México. Recuperado de: <https://goo.gl/PHNhrj>
- LCF (2018, 30 de enero). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- Leyva, Y., Conzuelo, S., y Navarro, M. (2015, mayo-agosto). La buena enseñanza: Hacia la consolidación de un marco de la buena enseñanza en México. Perfil, parámetros e indicadores. *RED. Revista de Evaluación para Docentes y Directivos*, 1(1), pp. 32-45. Recuperado el 14 de febrero de 2018, de: <http://www.inee.edu.mx/Red01Flip/>
- LFPRH. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2015, 30 de diciembre). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf
- LFT. Ley Federal del Trabajo (2015, 12 de junio). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf
- LGDS. Ley General de Desarrollo Social (2016, 1 de junio). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS_ref05_01jun16.pdf
- LGE. Ley General de Educación (2014, 20 de mayo). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado el 15 de julio de 2014, de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>
- LGE. Ley General de Educación (2017, 22 de marzo). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado el 3 de octubre de 2017, de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf

- LGIFE. Ley General de la Infraestructura Física Educativa (2008, 1 de febrero). Diario Oficial de la Federación; última reforma publicada el 7 de mayo de 2014. México. Recuperado de: <https://goo.gl/m2MeBN>
- LGSPD. Ley General del Servicio Profesional Docente (2013, 11 de septiembre). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013
- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007, 30 de marzo). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154432/Lineamientos_Evaluaci_n_Programas.pdf
- LINEE. Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2017, 27 de enero). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_instituto_nacional_evaluacion_educativa.pdf
- Mancera, C. (2010). Financiamiento de la Educación Básica. En: Arnaut, A., y Giorguli, S. (coord.). *Los grandes problemas de México, VII Educación* (pp. 159-183). México: COLMEX.
- Manzi, J., González, R., y Sun, Y. (2011). La evaluación docente en Chile. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Márquez, A. (2018). Editorial. Ninis en México: problema y propuestas. *Perfiles Educativos*, XL(159), pp. 3-14.
- Mendoza, R. G. (2017). *Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica*. México: INEE. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/busca-dorPub/P2/P/100/P2P100.pdf>
- Meneses, E. (1998). *Tendencias educativas oficiales en México 1821-1911* (Tomo I). México: CEE/UIA.
- Merino, M., Burgos, A., Mendoza, L., Gutiérrez, C., Elías, G., Veloz, L., y Hernández, J. (2015). *Desiguales, invisibles y excluidos. Discriminación presupuestaria y grupos vulnerables 2010-2013*. México: CIDE/CONAPRED. Recuperado de: http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Desiguales_Web_INACCSS.pdf
- Miranda, F., y López, L. (2011). El bicentenario en el currículum de educación primaria. ¿Cuánta continuidad y cuánto cambio? En: Miranda, L. (ed.). *La educación básica entre siglos. Agenda para el futuro*. México: SEP.
- Murillo, F. J. (coord.) (2007). *Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Negrete, R., y Leyva, G. (2013). Los NiNis en México: una aproximación crítica a su medición. *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 4(1), pp. 90-121. Recuperado el 23 de julio de 2013, de: http://www.inegi.org.mx/rde/RDE_08/Doctos/RDE_08_opt.pdf
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2007). No More Failures: Ten Steps to Equity in Education. París: autor. Recuperado de: <https://www.oecd.org/education/school/49623744.pdf>

- OCDE (2011a, 2 de marzo). PISA In Focus. No. 2. Mejorar el rendimiento desde el nivel más bajo. Recuperado de: <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48363354.pdf>
- OCDE (2011b, 5 de junio). PISA In Focus No. 5: ¿Cómo algunos estudiantes superan su entorno socioeconómico de origen? Recuperado de: <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48789439.pdf>
- OCDE (2013). Mexico Country Note, PISA 2012. Recuperado de: http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/Mexico%20Country%20Note_SPANISH_final%20GR1_EGcomments_02_12_2013%20final.pdf
- OCDE (2015). Todos Juntos ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia? ...en México. Recuperado en febrero de 2016, de: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/Nota%20pais%20Mexico%20FINAL.pdf>
- OCDE (2016a). Income inequality remains high in the face of weak recovery. Recuperado en diciembre de 2017, de: <https://www.oecd.org/social/OECD2016-Income-Inequality-Update.pdf>
- OCDE (2016b) *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*. Recuperado de <http://www.oecd.org/publications/pisa-2015-results-volume-i-9789264266490-en.htm> (21 de marzo de 2018)
- OIT. Organización Internacional del Trabajo (2014). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
- ONU. Organización de las Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, artículo 13: "Observación General número 13: el derecho a la educación". Recuperado el 19 de marzo de 2018, de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ONU (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo. Recuperado el 25 de noviembre de 2006, de: <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>
- ONU (2007a, 13 de septiembre). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Recuperado de: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- ONU (2007b, 10 de diciembre). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Resolución 61/295. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6030.pdf?view=1>
- ONU (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado el 4 de marzo de 2018, de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>
- OREALC-UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2017). *Evaluación del Desempeño de docentes, directivos y supervisores en Educación Básica y Media Superior de México. Análisis y evaluación de su implementación 2015-2016*. México: INEE. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/F/209/P1F209.pdf>

- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (2001, 30 de mayo). Diario Oficial de la Federación. México.
Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- PNDIPD. Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018 (2014, 30 de abril). Diario Oficial de la Federación. México.
- Precisa Consultoría Especializada, S.C. (2014). Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Infraestructura Educativa (FAM) 2013 en el Estado de Morelos. México.
- Presidencia de la República (2017a). *Quinto Informe de Gobierno 2016-2017*. México: autor.
Recuperado de: <http://www.presidencia.gob.mx/quintoinforme/>
- Presidencia de la República (2017b). *Quinto Informe de Gobierno 2016-2017. Anexo estadístico*. México: autor.
- REDIM. Red por los Derechos de la Infancia en México (2014). Informe Alternativo sobre la situación de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en México. Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. México. Recuperado el 22 de octubre de 2014, de: http://derechosinfancia.org.mx/documentos/Info_Alt_REDIM_Mexico.pdf
- Reynoso, R., y Chamizo, J. A. (coords.) (2017). Estudio comparativo de la propuesta curricular de ciencias en la educación obligatoria en México y otros países. México: INEE. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/F/211/P1F211.pdf>
- Rojano, M. T., y Solares, A. (coords.) (2017). *Estudio comparativo de la propuesta curricular de matemáticas en la educación obligatoria en México y otros países*. México: INEE/CINVESTAV.
Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/F/210/P1F210.pdf>
- SAGARPA. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2016). Evaluación de Diseño: Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria. Recuperado de: <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Documents/Evaluaci%C3%B3n%20de%20Dise%C3%B1o/E-001%20-%20Desarrollo%20y%20Aplicaci%C3%B3n%20de%20Programas%20Educativos%20en%20Materia%20Agropecuaria%202016%20An.PDF>
- Santiago, P., McGregor, I., Nusche, D., Ravela, P., y Toledo, D. (2014). *Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en Educación*. México: INEE.
- Schweinhart, L. J., Montie, J., Xiang, Z., Barnett, W. S., Belfield, C. R., y Nores, M. (2005). *Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40*. Ypsilanti, MI: High/Scope Press.
- SEB-SEP. Secretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública (s. f.). Programa Escuelas de Tiempo Completo. Recuperado de: <http://basica.sep.gob.mx/site/proetc>
- SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social (2016). Evaluación de diseño: PROSPERA Programa de Inclusión Social. Recuperado de: https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2016/MOCyR_InformeFinal_S072_20_c.pdf

- SEDUC. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Campeche (2016). Informe final de la evaluación externa local de procesos del programa de la reforma educativa en Campeche. México. Recuperado de: http://media.educacioncampeche.gob.mx/file/file_589aba17579ec3a32fb75491277178ac.pdf
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Campeche (2016). Informe final de la evaluación externa local de procesos del programa de la reforma educativa en Campeche. México. Recuperado de: http://media.educacioncampeche.gob.mx/file/file_589aba17579ec3a32fb75491277178ac.pdf
- SEMS-SEP. Subsecretaría de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación Pública (s. f.). Criterios Generales para la distribución del Programa U006. Recuperado de: <https://goo.gl/oiMDn2>
- SEP. Secretaría de Educación Pública (1982a). Acuerdo 71 por el que se determinan objetivos y contenidos del ciclo de Bachillerato. Diario Oficial de la Federación. México.
- SEP (1982b). Acuerdo 77 por el que se adiciona el diverso 71 que determina objetivos y contenidos del ciclo de Bachillerato. Diario Oficial de la Federación. México.
- SEP (1993). *Plan y programas de estudio 1993. Educación básica. Primaria*. México: autor. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/56079502/Plan-y-Programas-de-Estudio-1993-Primaria>
- SEP (2004). *Programa de Educación Preescolar 2004*. México: autor. Recuperado de: https://ef-mexico.files.wordpress.com/2008/06/prog_educ_preescolar_2004.pdf
- SEP (2005). *La escuela multigrado que queremos*. México: autor. Recuperado de: <https://www.yumpu.com/es/document/view/14848384/la-escuela-multigrado-que-queremos-subsecretaria-de-educacion->
- SEP (2006a). *Plan de estudios 2006. Educación básica. Secundaria*. México: autor. Recuperado de: https://www2.sepdf.gob.mx/info_dgef/archivos/planestudios2006.pdf
- SEP (2006b). *Retos y necesidades de cambio en las escuelas multigrado. Estudio exploratorio*. México: autor. Recuperado de: <http://rededucacionrural.mx/recursos/biblioteca-educacion-rural/-curriculum-y-materiales-educativos/sep-2006-retos-y-necesidades-de-cambio-en-las-escuelas-multigrado-estudio-exploratorio/>
- SEP (2008a). Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Diario Oficial de la Federación. México.
- SEP (2008b). Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato. Diario Oficial de la Federación. México.
- SEP (2009a). Acuerdo 486 por el que se establecen las competencias disciplinares extendidas del Bachillerato General. Diario Oficial de la Federación. México.
- SEP (2009b). Acuerdo 488 por el que se modifican los diversos números 442, 444 y 447 por los que se establecen: el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad; las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato,

- así como las competencias docentes para quienes imparten educación media superior en la modalidad escolarizada, respectivamente. Diario Oficial de la Federación. México.
- SEP (2011a). Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica. Diario Oficial de la Federación. México.
- SEP (2011b). *Plan de estudios 2011. Educación básica*. México: autor. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/62766051/Plan-de-estudios-2011-Educacion-Basica>
- SEP (2011c). *Programa de estudio 2011. Educación básica. Sexto de primaria. Matemáticas*. México: autor.
- SEP (2011d). *Programa de estudio 2011. Educación básica. Tercero de primaria. Matemáticas*. México: autor.
- SEP (2011e). *Programas de estudio 2011. Guía para el maestro. Educación básica. Secundaria. Matemáticas*. México: autor.
- SEP (2011f). *Programas de estudio 2011. Guía para el maestro. Educación básica. Ciencias*. México: autor. Recuperado de: http://www.curriculobasica.sep.gob.mx/pdf/secundaria/ciencias/QUIMICA/DOCUMENTOS/PROGCIENCIAS3QUIM_2013.pdf
- SEP (2011g). *Programa de estudio 2011. Guía para la educadora. Educación básica. Preescolar*. México: autor. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/Pilill/programa-de-estudio-2011-gua-para-la-educadora-educacin-bsica-preescolar>
- SEP (2012a). Acuerdo 653 por el que se establece el Plan de Estudios del Bachillerato Tecnológico. Diario Oficial de la Federación. México.
- SEP (2012b). Acuerdo 656 por el que se reforma y adiciona el Acuerdo 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, y se adiciona el diverso número 486 por el que se establecen las competencias disciplinares extendidas del bachillerato general. Diario Oficial de la Federación. México.
- SEP (2013a, 26 de febrero). Acuerdo número 671 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educativo Rural. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <https://goo.gl/zQ3hKd>
- SEP (2013b, 26 de febrero). Acuerdo número 675 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <https://goo.gl/bwjLPy>
- SEP (2013c, 27 de febrero). Acuerdo número 683 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: <https://goo.gl/GnczaN>
- SEP (2013d, 28 de febrero). Acuerdo número 684 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <https://goo.gl/oqa1DL>
- SEP (2013e). *Control escolar. Normas de control escolar relativas a la inscripción, reinscripción, acreditación, regularización y certificación en la educación básica*. México: autor.

- SEP (2013f). Programa Sectorial de Educación. Recuperado el 4 de marzo de 2018, de: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18#.Wpwwd6-hubIU
- SEP (2014a, 18 de junio). Acuerdo número 05/06/14 por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <https://goo.gl/htzieW>
- SEP (2014b, 26 de diciembre). Acuerdo número 19/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2015. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=262001&pagina=-1&fecha=26/12/2014
- SEP (2014c). Diagnóstico del programa B003. Edición, Producción y distribución de Libros y otros Materiales Educativos. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diagnostico/Diagnostico_2014/Diagnostico_2014_SEP_B003.pdf
- SEP (2014d). Diagnóstico Programa K009. Proyectos de infraestructura social del sector educativo. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50163/Diagnostico.pdf>
- SEP (2014e). Diagnóstico S243 Programa Nacional de Becas. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50099/Diagnostico.pdf>
- SEP (2015a, 8 de mayo). Lineamientos Generales para la operación, aplicación de recursos, sistema de seguimiento, rendición de cuentas, y transparencia del Programa Escuelas Dignas 2015. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <https://goo.gl/3a9WGi>
- SEP (2015b, 27 de diciembre). Acuerdo número 21/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2016. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <http://goo.gl/WLEYIJ>
- SEP (2016a, 25 de enero). La Escuela al Centro. Artículo del secretario de Educación Pública, Mtro. Aurelio Nuño Mayer. Recuperado de: <http://www.gob.mx/sep/articulos/la-escuela-al-centro-19049>
- SEP (2016b, 21 de diciembre). Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2017, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <https://goo.gl/6doSdi>
- SEP (2016c, 27 de diciembre). Acuerdo número 16/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2017. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <https://goo.gl/gMALCq>
- SEP (2016d, 28 de diciembre). Acuerdo número 22/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2017. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <https://goo.gl/6hzbZ>
- SEP (2016e, 29 de diciembre). Acuerdo número 27/12/16 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <https://goo.gl/igV7Wb>

- SEP (2016f). Criterios y requisitos para la creación de instituciones de educación media superior, en la modalidad de organismos descentralizados locales (ODES), así como para la creación o conversión de unidades educativas para el ciclo escolar 2016-2017. Recuperado de: http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/criterios-requisitos-creacion-instituciones-modalidad-organismos-descentralizados-estatales-ciclo-2016-2017
- SEP (2016g). Diagnóstico del programa actualizado U079 Programa de Expansión en Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior. Recuperado de: <http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/documentos/PROEXOES/Diagn%C3%B3stico%20Programa%20U079%202014-vf.pdf>
- SEP (2016h). Diagnóstico E047 Programa de Infraestructura Física Educativa. Recuperado de: <https://goo.gl/THaeo2>
- SEP (2016i). Evaluación de Diseño: Programa de la Reforma Educativa. Recuperado de: http://www.reformaeducativa.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PRE/Documentos/resultados/Evaluaciones/Informe_Final_CONEVAL.pdf
- SEP (2016j). Evaluación de Diseño: Servicios de Educación Media Superior. Recuperado de: <http://www.planeacion.unam.mx/evaluaciones/docs/EvaluacionDeDiseno2016-E007/E007InformeFinalDeLaEvaluacionDeDiseno2016.pdf>
- SEP (2016k). Marco general para la organización y el funcionamiento de la tutoría en educación básica para los ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018. México: autor. Recuperado en marzo de 2018, de: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/general/docs/normatividad/TUTORES/Marco_general_para_la_organizacion_y_funcionamiento_de_la_tutoria.pdf
- SEP (2017a). *Aprendizajes Clave para la Educación Integral. Plan y programas de estudio para la educación básica*. México: autor. Recuperado de: http://www.aprendizajesclave.sep.gob.mx/descargables/APRENDIZAJES_CLAVE_PARA_LA_EDUCACION_INTEGRAL.pdf
- SEP (2017b). Los fines de la educación en el siglo XXI. Recuperado el 26 de octubre de 2017, de: https://docs.google.com/gview?url=http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207276/Carta_Los_fines_de_la_educacion_final_0317_A.pdf
- SEP (2017c). *Modelo educativo. Equidad e inclusión*. México: autor.
- SEP (2017d). *Modelo educativo para la educación obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad*. México: autor. Recuperado el 26 de octubre de 2017, de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207252/Modelo_Educativo_OK.pdf
- SEP (2017e). *Quinto Informe de Labores 2016-2017*. México: autor. Recuperado de: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/5to_informe_de_labores.pdf
- SEP (2017f). *Ruta para la implementación del modelo educativo*. México: autor. Recuperado el 26 de octubre de 2017, de: https://docs.google.com/gview?url=http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207248/10_Ruta_de_implementacion_del_modelo_educativo_DIGITAL_re_FINAL_2017.pdf
- SEP (2017g). Serie histórica y pronósticos de la estadística del Sistema Educativo Nacional. México: autor. Recuperado de: <http://www.sniesep.gob.mx/Estadistica.html>

- SEP (s.f.). Glosario de Términos Utilizados. Recuperado de: [http://cumplimiento.pef.sep.gob.mx/glosario_de_terminos/SEP y SNTE](http://cumplimiento.pef.sep.gob.mx/glosario_de_terminos/SEP_y_SNTE). Secretaría de Educación Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2005). Minuta de acuerdos 2006.
- SEP y SNTE (2006). Minuta de acuerdos 2007. Recuperado de: http://www.educacion.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2015/03/6_acuerdo-seducacion_snte-minuta-paae-2006.pdf
- SEP y SNTE (2007). Minuta de acuerdos 2008. Recuperado de: http://www.educacion.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2015/03/4_acuerdo-seducacion_snte-minuta_educ_sup_2007.pdf
- SEP y SNTE (2010). Minuta de acuerdos 2011.
- SEP y SNTE (2011). Minuta de acuerdos 2012. Recuperado de: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/220/5/images/MINUTA-PAAE-2011.pdf>
- SEP y SNTE (2013). Minuta de acuerdos 2014. Recuperado de: http://www.snteseccion8.org.mx/nuevo/images/easyblog_images/42/vari0s/minuta-2013-acuerdos-sep-snte-homologados.pdf
- SEP y SNTE (2014). Minuta de acuerdos 2015. Recuperado de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4840/1/images/Minuta_de_Acuerdos_SEP---SNTE_Personal_Docente_No_Docente_y_de_Apoyo_y_Assistencia_a_la_Educacion_de_los_Subistemas_de_Educacion_Media_Superior_y_Superior.pdf
- SEP y SNTE (2015). Minuta de acuerdos 2016. Recuperado de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/7266/1/images/minuta_de_acuerdos_sep_snte_del%20personal_docente_no_docente_y_de_apoyo.pdf
- SEP y SNTE (2016). Minuta de acuerdos 2017. Recuperado de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/7266/1/images/minuta_de_acuerdos_sep_snte_del%20personal_docente_no_docente_y_de_apoyo.pdf
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007). Estado analítico en clasificación funcional. Cuenta pública 2006. Gobierno federal. México. Recuperado de: <https://goo.gl/Jhwd1f>
- SHCP (2008). Estado analítico en clasificación funcional. Cuenta pública 1998-2007. Gobierno federal. México. Recuperado de: <https://goo.gl/nKahor>
- SHCP (2013a, 25 de abril). Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33. Diario Oficial de la Federación. México.
- SHCP (2013b, 20 de mayo). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <https://goo.gl/tLt9p>
- SHCP (2015). Anexo 4 Criterios metodológicos de la clasificación económica del Manual de programación y presupuesto 2016. Recuperado de http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/anexo4_manual_pyp_2016.pdf
- SHCP (2016). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo 3º del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Recuperado de: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/pbr_sed_informe2016.pdf

- SHCP (2017a). Avance de Indicadores 2017 e histórico. Transparencia Presupuestaria. México. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#datos>
- SHCP (2017d). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2016.
- SHCP (2017e, 31 de enero). Lineamientos de Operación de los Proyectos de Desarrollo Regional. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <https://goo.gl/vgrr2K>
- SHCP (2017f, 31 de enero). Lineamientos de Operación del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <https://goo.gl/D3kVJo>
- SHCP (2017g). Matriz de Indicadores de Resultados. Ramo 33. 1007 Fondo de Aportaciones Múltiples-Infraestructura Básica 2017. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. México: Sistema de Evaluación de Desempeño, Transparencia Presupuestaria. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#inicio>
- SHCP (2018). Transparencia Presupuestaria. Observatorio del Gasto. Recuperado de: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos
- SIC. Secretaría de Industria y Comercio (1961). *Fundamento estadístico del Plan de Once Años de Educación Primaria*. México: autor.
- SNTE. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2014). Negociación Salarial Única 2014. Recuperado de: http://www.seccion37.com.mx/negociacion_salarial_mayo2014.pdf
- SNTE (2015). Negociación Salarial Única 2015. Recuperado de: <http://www.snte.org.mx/seccion10/assets/581393709.pdf>
- Tenti Fanfani, E. (2003). Algunas dimensiones de la profesionalización de los docentes. Representaciones y temas de la agenda política. Texto ajustado del trabajo presentado en la Primera Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), La Habana, Cuba, noviembre de 2002.
- Tomasevski, Katarina (2004a). Indicadores del derecho a la educación. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/40/pr/pr18.pdf>
- Tomasevski, Katarina (2004b). *Manual on Rights-based Education, Global Human Rights Requirement Made Simple*. Bangkok: UNESCO.
- Trujillo, J. R. (2013). *El FAEB ¿asignación equitativa?* México: Secretaría de Educación de Veracruz.
- UADEC. Universidad Autónoma de Coahuila (2015). *Resultados de instrumentos de planteles que cuentan con el Programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo*. Coahuila: autor.
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1979). *Recomendaciones 1934-1977*. París: autor. Recuperado de: http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/34_77_S.PDF
- UNESCO (2003). *Overcoming Exclusion through Inclusive Approaches in Education. A Challenge and a Vision. Conceptual Paper*. París: autor. Recuperado en noviembre de 2014, de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001347/134785e.pdf>

- UNESCO (2014). *Sustainable Development Begins with Education: How Education Can Contribute to the Proposed Post-2015 Goals*. París: autor. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002305/230508e.pdf>.
- Vaillant, D. (2004). *Construcción de la profesión docente en América Latina: tendencias, temas y debates*. Serie PREAL, núm. 31. Santiago de Chile: PREAL.
- Vaillant, D. (2008). Algunos marcos referenciales para la evaluación del desempeño docente en América Latina. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1(2). Recuperado de: <http://rinace.net/riee/numeros/vol1-num2/art1.pdf>
- Vázquez, G., y Quezada, M. (2015, octubre-diciembre). Los indígenas autoadscritos de México en el censo 2010: ¿revitalización étnica o sobreestimación censal? *Papeles de Población*, 21(86), pp. 171-218.
- Villarreal, H. (2005). *La asignación de recursos públicos a la educación: problemática y perspectivas*. México: FCE.
- Weiss, E. (coord.) (2007). Evaluación externa de la construcción de la propuesta multigrado 2005. México. Recuperado de: <http://departamentos.cinvestav.mx/Portals/die/SiteDocs/Investigadores/EWeiss/EMultigrado/EvaluacionExternadelaConstrucciondePEM2005.pdf>
- Weiss, E. (2017). Estudio exploratorio del Modelo de Telebachillerato Comunitario y su operación en los estados. México: INEE. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscador-Pub/P1/C/155/P1C155.pdf>
- Weldon, P. R., e Ingvarson, L. (2016). *School Staff Workload Study: Final Report to the Australian Education Union Victorian Branch*. Melbourne, Australia: ACER. Recuperado de: http://works.bepress.com/lawrence_ingvarson1/247/
- Zorrilla, J. F. (2015). *El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario. Causas y consecuencias*. México: IISUE-UNAM. Recuperado de: <http://www.acuedi.org/ddata/11393.pdf>
- Zorrilla, J. F. y Gallardo, A. L. (coords.) (2015). Estudio sobre los fundamentos y orientaciones pedagógicas del currículo de la educación obligatoria en México. Documento interno de trabajo del IISUE-UNAM. México.

Atención de las autoridades educativas a las Directrices emitidas por el INEE durante el periodo 2015-2017. Informe de seguimiento

A partir de la reforma al artículo 3° constitucional en 2013, se le confirió al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) el atributo de emitir directrices, las cuales son recomendaciones de política educativa tendentes a mejorar la calidad de la educación y su equidad. Estas propuestas de mejora se construyen a partir de la información y el conocimiento que aportan las evaluaciones y la investigación educativa, así como de la evaluación de la acción gubernamental. Para su construcción se realizan trabajos de consulta y diálogo con distintos actores sociales y educativos.

Hasta ahora, el INEE ha publicado cuatro conjuntos de directrices:¹ las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*, emitidas en septiembre de 2015; las *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes*, emitidas en agosto de 2016; las *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas*, emitidas en enero de 2017 y, recientemente, en diciembre de 2017, se emitieron las *Directrices para mejorar la permanencia escolar en la Educación Media Superior*.² Si bien la emisión de directrices constituye un importante punto de partida de las propuestas de cambio o fortalecimiento de la educación, resulta insuficiente para cumplir con los objetivos que se plantean. En tal virtud, y en cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, el INEE ha puesto en marcha mecanismos para dar seguimiento y acompañar a las acciones realizadas por parte de las autoridades educativas (AE) con el fin de atender las directrices.

¹ Cada conjunto se integra a su vez por distintas directrices y aspectos clave de mejora (ACM), los cuales son las propuestas concretas del INEE para detonar la mejora educativa.

² Durante el primer trimestre del 2018 el INEE emitirá las *Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional de docentes en educación básica*.

El texto que se presenta a continuación es resultado de las acciones de seguimiento realizadas a los tres conjuntos de directrices emitidas entre 2015 y principios de 2017. Es importante destacar que el seguimiento a las *Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior* (EMS) no se aborda en este documento debido a que se emitieron el 5 de diciembre de 2017 y, durante el proceso de construcción de este informe, las autoridades aún se encontraban en el plazo para emitir su respuesta.

El documento que se presenta a continuación se estructura en cuatro apartados. En los primeros tres se exponen los avances de las autoridades educativas en su atención a las directrices, las rutas de mejora que han elegido para resolver los problemas detectados, así como los principales factores que han facilitado y limitado su adopción. En el ámbito federal, se hace especial énfasis en analizar los documentos asociados al Modelo Educativo que presentó la Secretaría de Educación Pública (SEP) en marzo de 2017, el cual explica cómo se reorganizará el sistema educativo para garantizar una educación de calidad con equidad y que guiará su operación en los próximos años. Por último, en el cuarto apartado se exponen las consideraciones finales y las reflexiones que derivan de este ejercicio.

I. Avances en la atención de las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*

En septiembre de 2015, el INEE emitió las siguientes directrices para mejorar la formación de los futuros docentes de educación básica: 1) Fortalecer la organización académica de las escuelas normales; 2) Desarrollar un marco común de educación superior para la formación inicial de docentes; 3) Crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente; y 4) Organizar un sistema de evaluación de la oferta de formación inicial de docentes. Los aspectos clave de estas directrices se proponen mejorar la calidad de la formación inicial de los docentes de educación básica, por medio de la generación de nuevas dinámicas de trabajo académico e institucional.

El informe de seguimiento a las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica* (INEE, 2017a), destacó que si bien la SEP había dado respuesta a los planteamientos, los compromisos no se habían concretado en acciones específicas y sistemáticas para su atención. Asimismo, se subrayó que la indefinición, de una política o programa, en el ámbito federal orientadas a fortalecer la formación inicial docente, representaba una limitante para orientar y potencializar las acciones que en el ámbito local se llevan a cabo en este sentido.

Si bien es cierto que, en el marco del Programa de Fortalecimiento a la Calidad Educativa (PFCE), y específicamente por medio del Programa de Apoyo a la Calidad Educativa y a la Transformación de las Escuelas Normales (PACTEN), la federación ha determinado acciones

tendientes al fortalecimiento académico y a la gestión de las escuelas normales, fue hasta julio de 2017 que la SEP presentó la Estrategia para el Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales, la cual integra algunos de los aspectos planteados en las directrices del INEE, mostrando puntos de encuentro acerca de los cambios requeridos para una mejora permanente de la formación inicial de los docentes de educación básica.

En línea con las directrices, dicha estrategia contempla el rediseño curricular de los programas de educación normal en congruencia con los de educación básica, lo cual reviste especial relevancia ante la implementación del nuevo Modelo Educativo. También señala la necesidad de fortalecer la carrera del profesorado, mediante el establecimiento de mecanismos de ingreso y promoción del personal académico basados en el mérito, que contribuyan a su profesionalización y a la definición del perfil profesional de estas figuras. Por otra parte, se destaca el fomento y apoyo a la investigación y la innovación con la creación y consolidación de cuerpos académicos, la conformación de redes académicas, la sinergia con otras instituciones de educación superior, así como la movilidad tanto de personal docente y directivo como de estudiantes.

En el marco de la estrategia, la SEP ha organizado eventos académicos para difundir y promover la investigación en materia de educación normal y los productos de investigación realizados en las escuelas normales. Asimismo, en agosto de 2017 se instaló la Comisión Asesora con el fin de que ayudara a elaborar las normas para el ingreso y promoción del personal docente en las escuelas normales y para la formación de docentes. El INEE forma parte de dicho órgano colegiado.

Cabe mencionar que, de manera paralela, la SEP ha emprendido acciones afines a las directrices. Tal es el caso del Proyecto de Educación Superior, financiado por el Banco Mundial, que se ejecutará durante el periodo 2017-2022. El documento de evaluación respectivo justifica en parte la formulación de su componente uno— “Desarrollo e implementación de prácticas innovadoras de enseñanza en las escuelas normales”— por la necesidad de fortalecer la organización académica de las escuelas normales haciendo referencia explícita a la Directriz 1 emitida por el INEE. De la misma forma, el componente dos se asocia estrechamente con la Directriz 2, porque tiene el propósito de fortalecer la investigación colaborativa aplicada y la enseñanza superior innovadora mediante el fomento de grupos de investigación y la conformación de alianzas académicas que vinculen a las universidades públicas estatales con las escuelas normales, como una vía para la consolidación de los cuerpos académicos de estas últimas.

Si bien se han dado avances importantes con la estrategia planteada por la SEP, existen otros ámbitos de intervención muy relevantes señalados en las directrices que no han sido suficientemente atendidos. Todavía no son observables acciones significativas de política educativa por parte de la SEP en los cuatro ámbitos que abordan las directrices: 1) el fortalecimiento de la organización académica de las escuelas normales como instituciones de educación superior a partir

de una mayor autonomía de gestión; 2) el desarrollo de un marco común de educación superior para la formación inicial docente; 3) la creación de un sistema nacional de información y prospectiva docente; y 4) el desarrollo de un sistema de evaluación sobre la oferta de formación inicial. En opinión del INEE, estas directrices deben considerarse de manera conjunta para avanzar en el objetivo de mejorar la calidad de la formación inicial de docentes de educación básica.

Por otra parte, las autoridades educativas locales (AEL), como se señaló en el informe de seguimiento entregado al Congreso de la Unión en abril del año pasado (INEE, 2017a), han puesto mucho mayor atención en algunos aspectos señalados en la Directriz 1, orientados a actualizar los planes de estudios, la capacitación del personal docente, la planeación académica institucional y los materiales bibliográficos al interior de las normales, así como a impulsar mejoras en el perfil profesional de los formadores de docentes. El resto de los aspectos de mejora de la Directriz 1, así como las directrices 2 a 4 —cuya atención requiere el ejercicio de las atribuciones propias de la autoridad educativa federal, como las relativas a los cambios de las estructuras normativas, las asignaciones presupuestales y la coordinación con otros ámbitos de la educación superior— recibieron mucha menor atención.

Lo anterior es un indicio de que, si bien las AEL están realizando esfuerzos importantes para atender las directrices, se ven limitadas por la falta de articulación con las decisiones de la autoridad educativa federal. Es necesario reconocer que la atención a las directrices requiere articular elementos tanto de carácter técnico como de orden institucional, por lo que en gran medida su sostenibilidad dependerá del nivel de apropiación, compromiso y voluntad de los responsables de la política educativa en los ámbitos federal y local. Para el INEE resulta crucial comprender los factores que contribuyen a dicha articulación y sus efectos en la manera como se entienden e incorporan las directrices en el ciclo de la política educativa. Esta información, junto con la sistematización de los avances y vacíos en la atención de las directrices, constituirán un insumo clave para su futura actualización.

II. Avances en la atención de las *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes*

En agosto de 2016, el Instituto publicó las *Directrices para mejorar la atención de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes*, con la intención de mejorar la educación que reciben estos niños y eliminar las barreras que enfrentan para acceder a la escuela. Estas directrices son: 1) Rediseñar las políticas de atención educativa a partir del fortalecimiento del presupuesto público, los procesos de planeación, la coordinación institucional y la participación social; 2) Asegurar la pertinencia de un modelo educativo intercultural, así como

la disponibilidad, idoneidad y desarrollo profesional del personal con funciones de docencia; 3) Desarrollar un sistema unificado de información educativa y adecuar las normas de control escolar; y 4) Fomentar la innovación, la evaluación educativa y la gestión social de proyectos.

Conforme lo dispone la normatividad vigente, las directrices se hicieron del conocimiento de las autoridades educativas correspondientes. La SEP y las 32 autoridades locales emitieron su respuesta en el tiempo establecido por la ley. De ellas, 31 autoridades educativas en las entidades dieron una respuesta de aceptación a las directrices y una, la de Yucatán, expuso no tener presencia del fenómeno migratorio.

La respuesta de la SEP, aunque en términos generales fue positiva, aceptó con reserva las directrices 2 y 3. En el caso de la segunda, argumentó que en ese momento se estaba elaborando la consulta del Modelo Educativo 2016; mientras que, a propósito de la tercera, precisó que estaba en proceso la integración del Sistema Nacional de Control Escolar de Población Migrante (SINACEM) al Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), el cual registraba a más del 83% del total de la matrícula de niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes, por lo que para alcanzar el 100% se debería realizar un proceso de acopio desde los sistemas de registro de población que existen en el país y planear su integración al SIGED.

Actualmente, en la página del SIGED se observa que, efectivamente, el SINACEM será parte de este sistema dentro del rubro “Educación Especial”, mismo que integra los servicios educativos brindados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Sin embargo, se considera indispensable emprender mayores esfuerzos institucionales para lograr incorporar al 17% de los NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes que, según su propia respuesta, todavía no han sido registrados. Además, es necesario garantizar un uso efectivo del sistema por parte de las autoridades educativas para mejorar el seguimiento a la trayectoria escolar de la niñez migrante, un aspecto señalado como prioritario en las directrices emitidas por el INEE.

En marzo de 2017 se publicó el nuevo Modelo Educativo, donde efectivamente se incluyó un apartado específico sobre la atención a hijos de jornaleros agrícolas migrantes en el eje de Inclusión y equidad. Ahí se señala la importancia de contar con una amplia planeación lingüística, así como de priorizar la atención de los programas de infraestructura física en las escuelas que más lo necesitan. Para cumplir con los principios de equidad e inclusión también es necesario que se ajusten y flexibilicen los manuales y reglamentos administrativos de control escolar, organización, disciplina y técnico pedagógicos, a fin de contrarrestar la desigualdad del país que impide el acceso, la permanencia y el aprendizaje de los alumnos.

Estos puntos se retoman en la Estrategia de Equidad e Inclusión que presentó la SEP el 6 de julio de 2017, donde se plantea un nuevo enfoque de escuela inclusiva que acoge a todos los alumnos sin distinción y brinda atención a sus necesidades educativas para que cada uno logre su pleno desarrollo. Aquí se ahonda en las necesidades de promover la participación de los padres de familia en los procesos de enseñanza, de fortalecer la formación inicial y continua de los docentes, de dotarles de mecanismos para garantizar su capacidad de atender alumnos diversos y fomentar ambientes de aprendizaje incluyentes, así como de desarrollar instrumentos de coordinación intersectorial.

Sin embargo, del análisis del INEE se concluye que no se compromete ningún incremento presupuestal para fortalecer la atención de este grupo de población ni se formulan acciones específicas para desarrollar un modelo educativo intercultural; tampoco se establece una ruta clara de fortalecimiento a la planta docente orientada a atender este tipo de servicio educativo. Las anteriores son cuestiones indispensables señaladas en las directrices emitidas por el INEE para resarcir los vacíos de atención en este grupo de población. Asimismo, se identifica que en ninguno de los instrumentos de planeación de la autoridad educativa federal se consigue diferenciar las particularidades y necesidades de la población jornalera agrícola migrante, lo que, en opinión del INEE, contribuye a la falta de visibilidad de sus necesidades y, por lo tanto, a la ausencia de acciones precisas de la política educativa para atenderlas.

El INEE considera que la autoridad educativa federal ha incorporado parcialmente las directrices en los documentos rectores de su planeación educativa. Para hacer frente a la situación, el Instituto ha aceptado la propuesta realizada por la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP, en el marco de la Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, para conformar un grupo de trabajo cuya finalidad es establecer con precisión los aspectos no atendidos y la manera como serán cubiertos en la planeación y programación institucional de la autoridad educativa federal.

Por otro lado, el Instituto emprendió acciones de seguimiento para conocer la forma en que las autoridades locales incorporaron las directrices en su política educativa, con la finalidad de identificar mecanismos que permitieran darles apoyo y acompañamiento. Hasta ahora se han desarrollado tres actividades: la primera fue el envío de un cuestionario que buscó conocer las acciones iniciales de las AEL en la atención de las directrices; la segunda consistió en la remisión de reporte de avances para recabar información sobre la implementación de estas propuestas de mejora; y la tercera fue la realización de un foro que pretendió abrir espacios de diálogo entre las autoridades e incentivar el intercambio de ideas.

Entre los hallazgos más importantes del cuestionario de primeros usos³ se encuentra que 18 entidades retomaron las directrices para elaborar el Plan Anual de Trabajo del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) y cinco en su Programa Estatal de Educación. La información resulta relevante debido a que permite conocer cómo los estados se han apropiado de las directrices y el margen de acción que dan para su cumplimiento.

La mayoría de las entidades afirmaron que las directrices consiguieron posicionar el tema de la educación a NNA migrantes en la agenda gubernamental, así como visibilizar las insuficiencias y tareas pendientes en el servicio educativo que se ofrece a esta población y la urgencia de su atención.

La sistematización de los reportes de avance⁴ le permitió al INEE identificar que las Directrices 1 y 4 son las que reciben mayor y menor énfasis, respectivamente. Como se debe recordar, la primera concentra su atención en aspectos de planeación y coordinación institucional, en tanto que la otra lo hace en el impulso a la investigación e innovación educativa en la materia.

Las autoridades educativas atendieron con mayor énfasis algunos aspectos de mejora de cada una. En cuanto a la Directriz 1, se observó que las autoridades admiten que el origen de los problemas en la niñez migrante es multifactorial y, por lo tanto, se requieren acciones coordinadas e integrales para mitigarlos. En el caso de la Directriz 2 se advirtió que las AEL reconocen en la figura docente un actor primordial en los procesos de enseñanza y aprendizaje, por lo cual muestran disposición para emprender iniciativas dirigidas al desarrollo de nuevos conocimientos y metodologías que les permitan cumplir mejor su función educativa. Respecto a la Directriz 3, se aprecia la apertura y familiaridad de las autoridades con los sistemas de información educativa derivadas de su experiencia con el SINACEM. Por último, la Directriz 4 tuvo la menor cantidad de respuestas, en ellas se observa el interés de las autoridades por conocer y valorar los componentes del servicio educativo que se imparte a NNA jornaleros agrícolas migrantes.

Por otra parte, conviene señalar que las AEL han buscado coordinarse para facilitar la trayectoria escolar de esta población. En tal sentido, una de las acciones más destacables es la firma del Acuerdo de La Paz, un convenio interinstitucional impulsado por el INEE y signado por las autoridades educativas de Oaxaca, Guerrero, Baja California Sur, Baja California, Sinaloa, Sonora y el propio Instituto, el 25 de abril de 2017, en La Paz, Baja California Sur. Este acuerdo resulta trascendental debido a que vincula directamente a los estados de donde salen los migrantes con los que

³ El cuestionario fue solicitado en abril de 2017 y fue respondido por las siguientes entidades: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

⁴ El reporte se solicitó en septiembre de 2017 y hasta marzo de 2018 se han recibido reportes de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

los reciben en la ruta del Pacífico. La intención es conformar una red de actores clave que —de manera coordinada e innovadora— coadyuven a la resolución de los problemas educativos que enfrenta esta población.

La Secretaría de Educación Pública de Baja California organizó en septiembre de 2017 el Primer Congreso Nacional de Educación Migrante en Baja California, el cual sirvió para que los representantes de 28 entidades compartieran sus experiencias y establecieran acciones prioritarias a desarrollar en materia de coordinación y colaboración interestatal, reconociendo las particularidades del fenómeno migratorio en cada entidad. Por otra parte, el estado de Morelos fue sede, en noviembre del mismo año, de una reunión a la que asistieron representantes de Puebla, Guerrero, Querétaro, Hidalgo y Zacatecas, cuyo propósito fue, a partir de las directrices emitidas por el INEE, compartir experiencias en la atención a la niñez de familias de jornaleros agrícolas migrantes, identificar rutas migratorias entre sus entidades y plantear propuestas para una atención articulada.

Como parte de los reportes de seguimiento, se preguntó por los factores que obstaculizan la atención a las directrices en las entidades federativas. De manera mayoritaria se refirió que las principales limitantes son: 1) los pocos recursos presupuestales disponibles para atender a esta población; 2) la falta de comprensión y sensibilización sobre la problemática social y educativa que enfrentan los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes; y 3) las malas condiciones en las que opera el servicio educativo, en particular la falta de docentes y materiales para atender a esta población.

El foro nacional que el INEE organizó el 19 de septiembre de 2017, por medio de su Unidad de Normatividad y Política Educativa, permitió profundizar en los avances de las entidades federativas en la implementación de las directrices y en las dificultades que han enfrentado en este proceso. Los participantes establecieron diez acuerdos que favorecerán, durante 2018, la atención de estas propuestas de mejora y del propio servicio educativo. Los compromisos se enlistan a continuación.

1. Establecer acuerdos de colaboración interinstitucional entre entidades conforme a las rutas de la migración interna.
2. Impulsar la obtención de actas de nacimiento para los NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes, en coordinación con las instancias del Registro Civil.
3. Recuperar la concepción de “servicios educativos” para la atención educativa de estos niños por parte de todas las entidades federativas.
4. Incorporar a los docentes del servicio educativo migrante al Servicio Profesional Docente.
5. Construir una propuesta de atención pedagógica para abordar los contenidos del Modelo Educativo en las escuelas que atienden a NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes.

6. Garantizar el nombramiento oficial de las figuras de enlace estatal que se harán cargo de los procesos de gestión de información y seguimiento de NNA en su trayectoria migratoria.
7. Implementar un esquema focalizado de seguimiento de las trayectorias migratorias de NNA de las zonas de origen a las zonas de destino, en un sistema de gestión territorial efectivo.
8. Mejorar y articular los sistemas de control escolar: Sistema Nacional de Control Escolar de Población Migrante (SINACEM), Sistema Único de Control Escolar de Educación Comunitaria (SUCECOM), Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR) en correspondencia con las necesidades particulares de esta población.
9. Generar incentivos que promuevan la investigación e innovación en la atención educativa de NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes.
10. Documentar las prácticas innovadoras que en cada entidad se llevan a cabo para atender a esta población.

El cumplimiento de estos compromisos permitirá avanzar de manera estratégica en los objetivos de mejorar la calidad y equidad educativa de la niñez migrante. En opinión del INEE, si bien la autoridad educativa federal y las autoridades locales han desarrollado notables esfuerzos por atender estas directrices, aún existen importantes retos por superar para garantizar una atención educativa de calidad a dicha población. Como ya se señaló, en los documentos de planeación se observa que cuando se hace referencia a NNA migrantes, se les trata análogamente a la población indígena sin considerar suficientemente la presencia de población no indígena, las características de su movilidad y la situación de trabajo infantil que los afecta.

Es menester fortalecer el presupuesto dirigido a atender esta población, pues el número de niños que asiste a la escuela mediante el PíEE de la SEP no ha logrado incrementarse desde el 2015, año en el que, según datos del INEE (2016d), la cobertura educativa para esta población se estimaba entre 14 y 17%. La situación es alarmante, puesto que, en contraste con la tendencia nacional, a la gran mayoría de esta población infantil, el Estado mexicano no ha cumplido en garantizarle el derecho fundamental de acceder a la educación.

Además de la bajísima cobertura escolar, quedan muchos retos por vencer, pero en la medida en que se cumplan los compromisos en torno a las directrices, será posible avanzar en una ruta de política educativa que asegure a la niñez migrante el goce pleno que su derecho a la educación.

III. Avances en la atención de las *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas*

El 27 de enero de 2017 se emitieron las *Directrices para mejorar la atención de niñas, niños y adolescentes indígenas*. Su propósito es impactar positivamente los servicios educativos que

atienden a la niñez indígena y garantizar que el enfoque intercultural sea adoptado por todas las escuelas, sin importar su modalidad.

Las directrices emitidas fueron: 1) Fortalecer el enfoque de inclusión, equidad y no discriminación en la política educativa nacional, con énfasis en la atención y la participación de la población indígena; 2) Robustecer el vínculo entre la escuela y la comunidad, como ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, y base de la pertinencia y la calidad de la educación que reciben; 3) Establecer un modelo curricular que favorezca la interculturalidad en toda la educación obligatoria y garantice su pertinencia cultural y lingüística para la población indígena; 4) Garantizar el desarrollo profesional de docentes y directivos acorde con las necesidades educativas y los derechos de la niñez indígena; 5) Garantizar centros escolares con infraestructura y equipamiento que respondan a las necesidades de las comunidades indígenas; y 6) Impulsar la mejora y la innovación permanente de la educación para la niñez indígena. Estas directrices se hicieron del conocimiento público de las 32 Autoridades Educativas Locales, la Autoridad Federal en la Ciudad de México y la Autoridad Educativa Federal. Todas ellas respondieron de manera positiva en los tiempos que marca la ley.

La SEP respondió que parte de las directrices sería incluida en el Modelo Educativo que presentó en marzo de 2017. En el análisis efectuado por el INEE pudo constatar que varios de los aspectos de mejora señalados en las directrices forman parte del contenido de dicho modelo. Entre los más relevantes destacan los siguientes: el interés por garantizar un currículo flexible e intercultural con la capacidad de adecuarse a las necesidades y contextos escolares; dentro de los perfiles de egreso, se considera que los estudiantes deben tener la capacidad de expresarse y comunicarse correctamente en español y, en caso de hablarla, en lengua indígena o materna. Este modelo promoverá que todos los maestros se formen en la interculturalidad y que en zonas donde predomine la población indígena, se oferten programas de formación inicial en preescolar y primaria intercultural bilingüe.

El Modelo Educativo expone también que es deseable que en cada plantel converjan estudiantes de contextos distintos, se fomente el aprecio por la diversidad y se elimine la discriminación de cualquier tipo (incluida la de origen étnico). También considera la necesidad de estrechar vínculos entre escuelas y familias para involucrar a las comunidades en la planeación y gestión cotidiana de los centros escolares, así como de generar procesos formativos que les permitan a los padres de familia apoyar mejor el desarrollo de sus hijos. Un último aspecto que destaca en el Modelo Educativo es que busca priorizar a las escuelas indígenas en los programas de infraestructura y equipamiento escolar.

El mismo enfoque se retoma en la Estrategia de Equidad e Inclusión, donde se plantea que los servicios educativos únicamente pueden considerarse de calidad en la medida en que se consigue que

todos los alumnos, y no sólo parte de ellos, adquieran las competencias necesarias para integrarse y participar activamente en la sociedad. Además de ello, se aborda la importancia de disponer de materiales adecuados para la educación de la niñez indígena. La estrategia expone la necesidad de diversificar y hacer más accesible la oferta de formación continua de docentes en competencias lingüísticas y en la asignatura de Lengua Indígena. Por su parte, la ruta de implementación complementa ambos documentos al plantear acciones específicas y metas que coadyuvarán al cumplimiento de algunos de los objetivos de las directrices.

Aunque los tres documentos referidos atienden algunos de los principios básicos que motivaron la emisión de las directrices, del análisis efectuado por el INEE se desprende que, si bien se plantean como compromisos a futuro en el Modelo Educativo, actualmente no se abordan con suficiente profundidad, y dado el alcance de los mismos, pueden representar un riesgo para el efectivo cumplimiento del derecho a la educación de calidad de esta población. Entre los puntos a destacar se encuentran el diseño y elaboración de materiales educativos pertinentes y adecuados para todas las comunidades indígenas que radican en el país y no únicamente para las que tienen mayor representación poblacional. Si bien es viable la existencia de materiales educativos para 42 lenguas, no se debe perder de vista que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI, 2009), existen en el país 68 agrupaciones lingüísticas y 364 variantes. En este mismo orden de ideas se debe procurar que en todas las regiones de México sean accesibles los programas de formación continua e inicial sobre interculturalidad y lenguas indígenas; así como evitar que se impartan únicamente en las zonas donde predomine la población indígena, como se plantea en el Modelo Educativo.

Uno de los grandes temas ausentes refiere al pleno cumplimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas establecidos en nuestra Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte. Entre éstos se encuentra, a pesar de los esfuerzos realizados por la SEP en varios foros de opinión llevados a cabo con docentes sobre el Modelo Educativo, el derecho a la consulta previa, libre e informada para participar en la definición de la educación que desean, así como el relativo a que su niñez reciba educación en su lengua originaria, lo que implica, entre otras acciones, mejorar la ubicación de los docentes tomando en cuenta criterios de pertinencia lingüística.

Acerca de los preceptos en consideración se consultó a la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) sobre los factores que le dificultan atender a las directrices, a lo cual respondió que la principal limitante es la disminución del gasto en educación indígena. Asimismo, subrayó que para avanzar en la atención a las directrices es necesario homologar los mecanismos de seguimiento del INEE con los de la SEP. Como ya se mencionó omitir, se ha conformado un grupo de trabajo entre la SEP y el INEE que trabajará en esta perspectiva, a efecto de reducir la carga administrativa para las entidades federativas y los responsables de los programas.

Ello sin menoscabo de las iniciativas que el Instituto desarrolle para fortalecer el monitoreo y seguimiento de las directrices que emite.

Por lo que se refiere a las entidades federativas, también se muestran avances en la atención a las directrices. Con el objetivo de conocerlos e identificar mecanismos para brindarles apoyo y acompañamiento, el INEE llevó a cabo dos actividades, por medio de su Unidad de Normatividad y Política Educativa. Una de ellas fue el envío de un formato de reporte donde las AEL registraron las actividades que realizan en el marco de las directrices; la otra consistió en el “Foro de seguimiento a la atención y uso de las Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas”.

En el caso de los reportes, 32 entidades lo han contestado y devuelto al INEE;⁵ éstos fueron analizados y permitieron extraer reflexiones importantes. Al respecto, destaca que la Directriz 4 es la que se retoma con mayor frecuencia, hecho que reafirma el papel central que las autoridades otorgan a los docentes dentro de los servicios educativos. El proceso de sistematización también permitió identificar el énfasis que las AEL dan a cada aspecto de mejora señalado en las directrices.

En el caso de la Directriz 1, las AEL pusieron mayor atención en los problemas de discriminación y exclusión que enfrenta la población indígena para acceder a los servicios educativos, al tiempo que demostraron su compromiso por emprender acciones que los erradiquen. En el caso de la Directriz 2, se observó la apertura y disposición de las autoridades para entablar espacios de diálogo con las comunidades indígenas a fin de revalorizar sus costumbres y cultura. En la Directriz 3 destacó el esfuerzo realizado para impulsar intervenciones que atiendan la diversidad lingüística de la entidad. Por lo que hace a la Directriz 4, se aprecia que las AEL asumen su responsabilidad en los procesos de enseñanza y que, a partir de ello, buscan dotar al personal docente de las herramientas y metodologías necesarias para mejorar en el cumplimiento de su labor. Respecto a la Directriz 5, las autoridades locales admiten las deficiencias en infraestructura y, con la intención de revertir dicha situación, han empezado a realizar estudios diagnósticos que identifiquen los puntos donde se requiere mayor atención. Finalmente, en la Directriz 6 se observó un esfuerzo generalizado de las entidades por impulsar la creación de foros y espacios para el intercambio de experiencias.

Respecto a los factores que favorecen o dificultan la atención a las directrices, los reportes permitieron establecer que una de las mayores dificultades de las AEL es identificar a la población

⁵ El formato se solicitó en septiembre de 2017 y hasta ahora ha sido respondido por las autoridades educativas de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Ciudad de México, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

indígena. Esto se debe a que en muchos casos la niñez indígena se localiza en regiones donde tradicionalmente no se había detectado su presencia. Además, algunas entidades carecen de los recursos y materiales educativos para la atención de la niñez indígena, en virtud de no tener escuelas de modalidad indígena.

Otro de los obstáculos encontrados, además de la restricción presupuestal, es la incompatibilidad entre los tiempos que establecen las reglas de operación de los programas federales y el lapso que comprende un año escolar. También se señaló como problema la falta de sensibilidad de algunas instituciones o áreas dentro de las propias secretarías de educación de los estados para atender las necesidades educativas de la población indígena.

Con el objetivo de abrir espacios de diálogo donde se compartieran los conocimientos y experiencias expuestos por las AEL en los reportes, así como encontrar rutas para su resolución, el INEE convocó a estas autoridades a participar en un foro de seguimiento que se llevó a cabo el 31 de octubre de 2017 en la Ciudad de México. En él se indagó sobre acciones relevantes que podrían replicarse en otras entidades y se analizaron y discutieron propuestas de indicadores para dar seguimiento a las directrices. Como resultado de esta discusión se establecieron 11 acuerdos prioritarios que permitirán avanzar en la mejora de la educación indígena durante el año 2018, mismos que se enlistan a continuación:

1. Desarrollar diagnósticos en las entidades para identificar las condiciones actuales del servicio educativo y sus necesidades.
2. Difundir las directrices con otras áreas de las secretarías de educación estatales o dependencias homólogas para que ellas también las retomen e incluyan el enfoque intercultural y bilingüe en todas las escuelas del país.
3. Establecer mesas de trabajo interinstitucional y definir un enlace estatal para su coordinación y representación ante el INEE.
4. Firmar acuerdos de vinculación con instituciones de los órdenes federal o estatal con la finalidad de mejorar el servicio educativo que se ofrece a esta población.
5. Impulsar un incremento presupuestal en todos los programas dirigidos a la atención educativa de la población indígena.
6. Promover que la Estrategia para el Fortalecimiento de las Escuelas Normales, presentada por la SEP en 2017, incluya propuestas para que todas las escuelas normales, independientemente de su modalidad, puedan abordar el enfoque de la interculturalidad y la enseñanza de las lenguas indígenas.
7. Fortalecer el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) para atender las necesidades de las escuelas con población indígena.

8. Mejorar la coordinación de las áreas de formación continua para ofrecer mejores talleres, cursos de actualización para docentes e impulsar la formación *in situ* en las escuelas en donde se atiende a población indígena.
9. Crear mesas regionales para avanzar en la normalización de las lenguas y la creación de materiales en lengua indígena.
10. Fortalecer los mecanismos de comunicación entre enlaces estatales encargados del seguimiento de las directrices, para que entre ellos sigan compartiendo sus avances en la atención y se pueda detonar la mejora e innovación educativa.
11. Consensuar con las autoridades educativas indicadores estratégicos y establecer mecanismos para el registro de información y su monitoreo.

El foro permitió constatar que una de las principales aportaciones de las directrices ha sido visibilizar la presencia de NNA indígenas en centros escolares de distintas modalidades. Esto significa que seguir concentrando la operación de los servicios educativos indígenas únicamente en la modalidad indígena no es suficiente debido a los cambios demográficos del país, y no contribuye a garantizar el derecho a una educación de calidad para todos. Por ello, resulta de vital importancia que la federación revise, dentro del Modelo Educativo y su ruta de implementación, los mecanismos que desarrollará para atender a la población indígena que no se encuentra dentro de esta modalidad, así como para instrumentar efectivamente el enfoque de interculturalidad en todas las escuelas de este país.

Otro de los retos para activar la mejora de la política educativa será incluir en su planeación y ejecución a las autoridades municipales, en tanto que, como lo señalan las directrices, son las figuras gubernamentales más cercanas a la comunidad indígena y, de acuerdo con sus facultades y atribuciones, también pueden desarrollar acciones, en coordinación con la autoridad estatal, que promuevan la interculturalidad y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas. Al respecto, el INEE realizó una importante experiencia de acercamiento a la autoridad municipal, en coordinación con la AEL, en diciembre de 2017, al desarrollar un evento de presentación de directrices en el municipio de Tehuipango, Veracruz —un municipio de población indígena mayoritaria—, para dar a conocer las directrices y someterlas a la consideración de la comunidad y del personal docente y directivo de sus escuelas.

En este sentido, conviene exponer la preocupación del INEE por promover que lo expuesto por las autoridades educativas en planes, programas y otros documentos se traduzca en acciones contundentes y con los respaldos institucional y financiero requeridos. La deuda histórica del Estado mexicano con sus pueblos originarios requiere que más allá de buenas intenciones se den pasos efectivos hacia el respeto y la garantía de sus derechos, particularmente su derecho a una educación de calidad. Es inobjetable el número de programas y recursos que —desde distintos rubros— se destinan al fortalecimiento de la educación indígena; sin embargo, para un

mejor análisis de sus resultados es necesario que desde la federación se desarrolle una estructura programática que permita identificar a cuánto asciende el presupuesto para la educación indígena y cuáles son sus impactos. Si no, será muy difícil avanzar en el desarrollo de estrategias innovadoras de eficiencia presupuestal y mejora educativa.

IV. Consideraciones finales

Las directrices que emite el INEE nacen de la identificación de los problemas que arrojan los resultados de la evaluación y la investigación educativa. Incluyen también una valoración de los alcances y limitaciones de la tarea gubernamental en la materia y de la política educativa. Con esa fundamentación se presentan a las autoridades educativas, en los ámbitos federal y local, como alternativas para fortalecer sus acciones. Sin embargo, su aplicación efectiva requiere de la asignación de los recursos humanos, técnicos y presupuestales correspondientes, así como del uso de la información disponible y de la coordinación interinstitucional necesaria.

El INEE es consciente de ello, por lo que en las directrices que emite —junto con los pronunciamientos sustantivos de mejora educativa sobre docentes, currículum, organización escolar, materiales educativos e infraestructura escolar— invariablemente recomienda acciones de mejora en las condiciones y procesos institucionales para fortalecer la gestión, organización y coordinaciones sectorial e intersectorial. Con esta visión es que las directrices —y la atención que de ellas hacen las autoridades educativas— deben ser compartidas con el Congreso de la Unión, no sólo con la finalidad de buscar la asignación adecuada de recursos, sino para coadyuvar en la generación de los apoyos institucionales orientados al fortalecimiento de la política pública que requieren los sectores con mayor rezago educativo y social de país. Por esta razón, además de presentar cada año ante el Congreso de la Unión el informe sobre el estado que guarda el Sistema Educativo Nacional, el INEE ha impulsado diversos acercamientos para compartir con los diputados, tanto en el ámbito nacional como el local, el contenido y alcance de las directrices. Así, las *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas* fueron presentadas, durante 2017, ante la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México; ante la Comisión de Educación Pública del Congreso del estado de Durango; y ante diputados de la Comisión de Educación y Cultura y de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso del estado de Chiapas.

Como se ha presentado en este informe de seguimiento, el esfuerzo desarrollado por las autoridades educativas con el fin de atender las directrices de mejora educativa emitidas por el INEE ha sido, sin lugar a dudas, importante, pero no suficiente para atender los grandes rezagos y vacíos que se observan en los grupos de población con mayor vulnerabilidad social ni los casos

de mayor urgencia de fortalecimiento institucional y educativo. El INEE considera que estar a la altura de estas exigencias demanda redoblar los esfuerzos para realizar una planeación que, al mismo tiempo de ser más estratégica, sea puntual y específica, señalando compromisos claros en las acciones, las metas y los recursos asignados, con el objeto de que se vayan mostrando resultados concretos en la mejora de la calidad y la equidad de la educación, expresados en el máximo logro educativo de los NNA con mayores carencias sociales y rezago educativo.

En atención a este gran compromiso, el INEE redoblará sus iniciativas para fortalecer el encuentro, la comunicación y la articulación de las tareas institucionales realizadas por las autoridades educativas, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, a fin de tener una mirada común que guíe su trabajo cotidiano e incremente el alcance e impacto de sus acciones.

El INEE, en cumplimiento de su mandato constitucional, continuará con su tarea de emisión de directrices en las áreas del sistema educativo que más lo requieran. Al mismo tiempo, seguirá fortaleciendo sus acciones de seguimiento y, sobre todo, de actualización de las directrices con la finalidad de acercarse cada día más al cumplimiento pleno del derecho a una educación de calidad para todos.

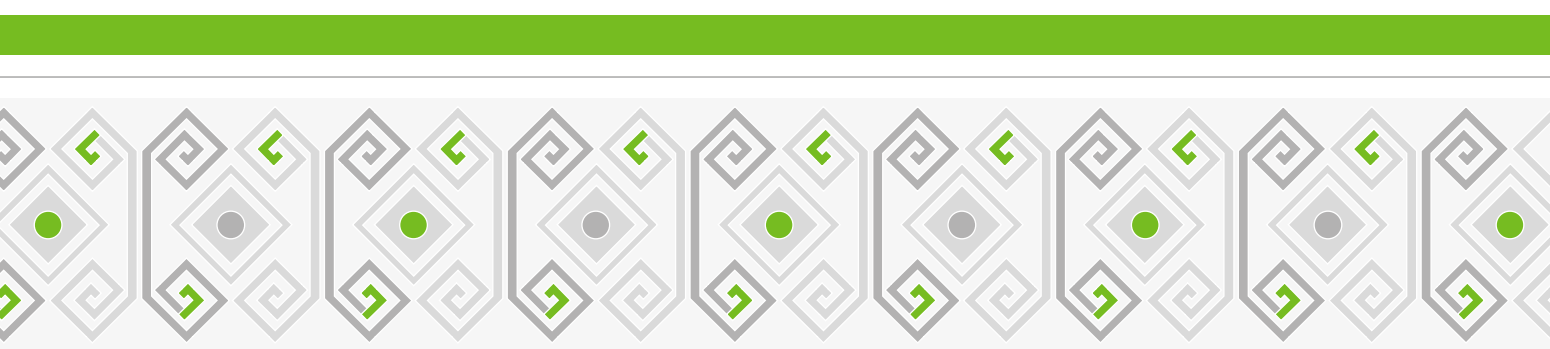


**Informes
institucionales**

LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO. INFORME 2018

Se terminó de imprimir en abril de 2018 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA). Calzada San Lorenzo 244, Col. Paraje San Juan, Del. Iztapalapa, C.P. 09830. Ciudad de México. En su formación se emplearon las familias tipográficas Vectora LT Std y Syntax LT Std.

Esta edición consta de 3 000 ejemplares.



Visite nuestro
portal



Comuníquese
con nosotros