

# El derecho a la educación en México





**El derecho a la educación en México**  
***Informe 2009***



**EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.**  
***Informe 2009***

**Coordinación editorial:**

Miguel Á. Aguilar R.  
Diana L. Flores V.

**Diseño y formación:**

Juan Cristóbal Ramírez Peraza  
Irma Tapia Covarrubias

**INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN  
DE LA EDUCACIÓN**

José Ma. Velasco 101- 5º. Piso, Col. San José Insurgentes,  
Delegación Benito Juárez, México, 03900, D.F.

Primera edición 2010

El contenido, la presentación, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta obra son propiedad del editor. Se autoriza su reproducción parcial o total por cualquier sistema mecánico, electrónico y otros, citando la fuente.

Impreso en México

ISBN: 978-607-7675-22-8

# Índice

|   |            |
|---|------------|
| <b>Introducción</b>   | <b>9</b>   |
| <b>Capítulo 1. Educación: un derecho humano fundamental</b>   | <b>15</b>  |
| 1.1. Consideraciones generales  | 16         |
| 1.2. Recorrido por el significado del derecho a la educación  | 18         |
| 1.3. ¿Qué implica el derecho a la educación para el sistema educativo?  | 26         |
| <b>Capítulo 2. Derecho de asistir a la escuela y avanzar regularmente hasta completar la escolaridad básica obligatoria</b> | <b>37</b>  |
| 2.1. Derecho de asistir a una escuela de educación básica   | 41         |
| 2.2. Derecho de permanecer en la escuela y a ser promovido de grado en forma regular hasta concluir la educación básica     | 53         |
| <b>Capítulo 3. Derecho a servicios educativos que contribuyan al aprendizaje</b>  | <b>69</b>  |
| 3.1. Los recursos humanos como condiciones de la oferta educativa   | 73         |
| 3.2. Los recursos materiales como condiciones de la oferta educativa  | 78         |
| 3.3. En resumen   | 87         |
| <b>Capítulo 4. El derecho de aprender</b>   | <b>89</b>  |
| 4.1. Niveles de logro   | 92         |
| 4.2. Resultados en Español y Matemáticas  | 93         |
| 4.3. ¿Qué saben los estudiantes y qué les queda por aprender?   | 96         |
| 4.4. Brechas en el logro de aprendizajes en educación básica  | 99         |
| 4.5. Diferencias en los resultados y en los contextos de los estudiantes  | 101        |
| 4.6. En resumen   | 107        |
| <b>Capítulo 5. Derecho de lograr aprendizajes relevantes para la vida</b>   | <b>111</b> |
| 5.1. Los aportes de PISA  | 114        |
| 5.2. Asistencia a la educación media superior   | 115        |
| 5.3. Resultados en PISA 2006 grado modal  | 116        |
| 5.4. Reflexiones finales  | 124        |
| <b>Conclusiones</b>   | <b>127</b> |
| <b>Bibliografía</b>   | <b>133</b> |

**JUNTA DIRECTIVA**

**Presidente**

**ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL**

Secretario de Educación Pública

**Presidente suplente**

**LIC. FRANCISCO CISCOMANI FREANER**

Titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas  
Secretaría de Educación Pública

**Consejeros**

**MTRO. JUAN CARLOS ROMERO HICKS**

Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

**MTRO. FERNANDO GONZÁLEZ SÁNCHEZ**

Subsecretario de Educación Básica  
Secretaría de Educación Pública

**LIC. DIONISIO ARTURO PÉREZ-JACOME FRISCIONE**

Subsecretario de Egresos  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**DR. ENRIQUE CABRERO MENDOZA**

Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

**DR. JOSÉ PABLO RENÉ ASOMOZA Y PALACIO**

Director General del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN

**DRA. SYLVIA ORTEGA SALAZAR**

Rectora de la Universidad Pedagógica Nacional

**DR. ENRIQUE VILLA RIVERA**

Director General del Instituto Mexicano del Petróleo

**DR. EMILIO ZEBADÚA GONZÁLEZ**

Presidente de la Fundación para la Cultura del Maestro, A.C.

**EDUARDO BOHÓRQUEZ LÓPEZ**

Director General de Transparencia Mexicana

**PROFR. RAFAEL OCHOA GUZMÁN**

Secretario General del Comité Ejecutivo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

**SRA. CONSUELO MENDOZA GARCÍA**

Presidenta de la Unión Nacional de Padres de Familia, A.C.

**LIC. GERARDO GUTIÉRREZ CANDIANI**

Presidente de la Comisión de Educación del Sector Empresarial

**DR. MANUEL ULLOA HERRERO**

Presidente de Observatorio Ciudadano

### **Secretariado suplente**

#### **LIC. MARÍA DE LOURDES TAPIA CARLÍN**

Coordinadora de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal  
Secretaría de Educación Pública

### **Prosecretaria de la Junta Directiva**

#### **DRA. ANNETTE SANTOS DEL REAL**

Directora General Adjunta  
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

### **Comisario Público**

#### **LIC. ALBERTO CIFUENTES NEGRETE**

Comisario Público Propietario del Sector Educación y Cultura  
Secretaría de la Función Pública

### **CONSEJO TÉCNICO**

#### **Presidente**

#### **DR. ROBERTO ÁNGEL RODRÍGUEZ GÓMEZ GUERRA**

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior

#### **Consejeros**

#### **DR. PEDRO ALEJANDRO FLORES CRESPO**

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación  
UIA

#### **DRA. BENILDE GARCÍA CABRERO**

Facultad de Psicología  
UNAM

#### **DR. ALEJANDRO MÁRQUEZ JIMÉNEZ**

Instituto de Investigación sobre la Universidad y la Educación  
UNAM

#### **DR. DANIEL OSCAR TACCARI**

División de Estadística y Proyecciones Económicas  
Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL)

#### **DR. MANUEL JORGE GONZÁLEZ MONTESINOS MARTÍNEZ**

Departamento de Ciencias Sociales  
Universidad de Sonora

#### **DR. EUGENIO J. GONZÁLEZ NAGEL**

Instituto de Investigación de la IEA-ETS

**DR. JESÚS MIGUEL JORNET MELIÁ**

Facultat de Filosofia y i Ciències de l'Educació  
Universitat de València-Estudi General

**DR. FELIPE TIRADO SEGURA**

Facultad de Estudios Superiores de Iztacala  
UNAM

**DRA. AURORA ELIZONDO HUERTA**

Universidad Pedagógica Nacional

**DRA. MARÍA LEONOR FLORENCIA CARIOLA HUERTA**

Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE)

**DR. JOSÉ FRANCISCO SOARES**

Faculdade de Educação, Departamento de Ciências Aplicadas a Educação Game (Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais)  
Universidade Federal de Minas Gerais

**DRA. MA. DEL PILAR BAPTISTA LUCIO**

Universidad Anáhuac

**DR. FERNANDO REIMERS**

Harvard Graduate School of Education

**DR. SANTIAGO CUETO CABALLERO**

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

**DRA. SYLVIA IRENE SCHMELKES DEL VALLE**

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación  
UIA

**CONSEJO CONSULTIVO**

**LIC. ANA MARÍA ACEVES ESTRADA**

Secretaría Técnica del Consejo Consultivo del INEE

## **DIRECTORIO**

### **DRA. MARGARITA ZORRILLA FIERRO**

Directora General

### **DRA. ANNETTE SANTOS DEL REAL**

Directora General Adjunta

### **DR. HÉCTOR VIRGILIO ROBLES VÁSQUEZ**

Director de Indicadores Educativos

### **MTRO. ANDRÉS EDUARDO SÁNCHEZ MOGUEL**

Director de Pruebas y Medición

### **MTRA. MARÍA GUADALUPE PÉREZ MARTÍNEZ**

Directora de Evaluación de Escuelas

### **LIC. MARÍA ANTONIETA DÍAZ GUTIÉRREZ**

Directora de Proyectos Internacionales y Especiales

### **MTRA. MAGDALENA DEL PILAR GONZÁLEZ MARTÍNEZ**

Directora de Relaciones Nacionales y Logística

### **LIC. ARIELLA AURELI SCJARRETA**

Directora de Comunicación y Difusión

### **ING. ENZO MOLINO RAVETTO**

Director de Informática

### **LIC. JAVIER DE JESÚS NOYOLA DEL RÍO**

Director de Administración y Finanzas

### **LIC. CÉSAR JAVIER GÓMEZ TREVIÑO**

Director de Asuntos Jurídicos

### **LIC. JORGE PEDRO VELASCO OLIVA**

Titular del Órgano Interno de Control



## Introducción

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) tiene la encomienda de contribuir a la evaluación de la calidad del Sistema Educativo Mexicano (SEM) en lo que se refiere a la educación básica y a la educación media superior. El Instituto lleva a cabo su mandato a través de cuatro grandes líneas de trabajo: el diseño y funcionamiento de un sistema de indicadores educativos; la medición del logro educativo a través de pruebas nacionales e internacionales estandarizadas de aplicación a gran escala; estudios de condiciones de la oferta educativa; y la difusión, divulgación y diseminación de resultados.

El Instituto reporta a través de distintos tipos de informes los productos de su trabajo. En particular, el conocido como *Informe anual* se caracteriza por focalizar algún tema del sistema educativo sobre el cual el INEE está en posibilidades de ofrecer de manera sistemática datos organizados a la luz de una pregunta específica.<sup>1</sup>

Una de las preocupaciones del Instituto en los últimos años, se ha centrado en la necesidad de definir referentes que permitan valorar los resultados de la medición de distintas dimensiones de la calidad de la educación.<sup>2</sup> La reflexión nos ha llevado a considerar que los distintos tipos de aproximación a las dimensiones de la calidad de la educación, mediante la realización de estudios evaluativos, adquiere pleno sentido en función de un referente esencial: el derecho a la educación.

La educación es un derecho fundamental de todo hombre y toda mujer por su cualidad de seres humanos. Por ello, nuestras leyes fundamentales, la Constitución y la Ley General de Educación (LGE), salvaguardan jurídicamente este derecho de todos los mexicanos, sin discriminación alguna. En la legislación, el Estado mexicano establece la obligatoriedad de la educación básica, así como la gratuidad y laicidad de la que él imparta.

El artículo tercero constitucional forma parte de las *garantías individuales* en donde “se expresa una elección social fundamental, que forma parte de la clase de sociedad

---

<sup>1</sup>En el año 2006, el Consejo Técnico del INEE recomendó que los informes anuales se focalizaran en un tema particular. Así, en 2007 el informe dio cuenta de la educación para poblaciones en contextos vulnerables y en 2008 presentó un balance sobre avances en la calidad de la educación básica.

<sup>2</sup>Ver modelo de evaluación de la calidad del Sistema Educativo Nacional en: INEE (2009). *Panorama Educativo de México. 2008*. México: INEE, pp. 25-31.

en la que queremos vivir. En otras palabras, es ahí donde el Estado se obliga frente a los individuos" (Bracho, 2009). Las garantías individuales se interpretan en términos de *derechos humanos*.

Considerada el motor del desarrollo personal y social, la educación adquiere relevancia como uno de los derechos humanos fundamentales. Conocer cómo se está cumpliendo este derecho en nuestro país, cuáles han sido los avances y cuáles son los desafíos, es una tarea necesaria para la toma de conciencia y de las decisiones que conduzcan al ejercicio pleno del derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en el artículo tercero de la Constitución y en la Ley General de Educación.

A partir de esta reflexión, el equipo directivo del Instituto planteó elaborar un informe acerca del ejercicio de este derecho en la educación básica, pues se trata, como se ha dicho, del tipo de educación establecido como obligatorio tanto para el Estado, en sus tres órdenes de gobierno, como para los padres de familia o tutores. Este planteamiento se propuso y discutió en el seno del Consejo Técnico, el cual apoyó la propuesta y proporcionó valiosas directrices para llevarla a cabo.

La pregunta que subyace en este informe puede expresarse de esta manera: ¿Qué sabe el Instituto acerca de la realización del derecho a la educación? Esta interrogante obligó a revisar la información que posee el INEE al respecto y a la comprensión de que si bien es necesario analizar, reflexionar o debatir desde distintos puntos de vista sobre el derecho de todos a recibir educación, el Instituto puede ofrecer una visión de aquellos aspectos que está en posibilidades de fundamentar con información empírica sistemática.

En consecuencia, con este informe el Instituto busca contribuir, junto con otras voces a una necesaria interlocución social sobre el derecho a la educación y su realización que, a nuestro juicio, no sólo es fundamental para el desarrollo de la educación básica, la escuela y el sistema educativo en su conjunto, sino también para el de las personas y la sociedad. Conscientes de que el INEE no es el primero en colocar el tema del derecho a la educación en el debate público, consideramos sin embargo que el trabajo del Instituto ofrece una mirada distinta, caracterizada por la información que aporta.

Cabe señalar que el derecho a la educación implica, entre otros elementos, la existencia del servicio de educación básica, que los niños y las niñas asistan a la escuela, permanezcan en ella el tiempo estipulado para realizar sus estudios básicos, transiten de un grado a otro y de un nivel a otro de manera regular, logren aprendizajes relevantes para su vida presente y futura y concluyan estos estudios con oportunidad. Además, la educación ofrecida debe ser para todos de calidad con equidad. Desde esta perspectiva se analiza la información disponible que procede de varios estudios evaluativos realizados por el Instituto.

El presente Informe se organiza en cinco capítulos: el primero hace las veces de marco de referencia con planteamientos sobre la naturaleza del derecho a la educación, así como el establecimiento de su salvaguarda en las leyes fundamentales de nuestro país

y en el derecho internacional; el segundo ofrece información acerca de la asistencia a la escuela y del avance regular de los alumnos hasta concluir su educación básica; el tercero trata del derecho a contar con servicios educativos que garanticen el bienestar de los alumnos y contribuyan a su aprendizaje; el cuarto aborda el derecho de aprender desde el enfoque de los resultados de aprendizaje referidos en el currículo nacional, considerando los tres niveles de la educación básica; el quinto se dedica al derecho de lograr aprendizajes relevantes para la vida actual. La obra cierra con un conjunto de conclusiones producto del análisis realizado, en las cuales se pueden apreciar las implicaciones para la definición de políticas educativas.

De manera similar al informe anual anterior, éste es resultado del trabajo de las distintas áreas del Instituto. Detrás de cada dato, gráfica o tabla está el esfuerzo y dedicación de quienes integran la comunidad del INEE, así como las Áreas Estatales de Evaluación que conforman el Consejo Consultivo, cuya colaboración para los estudios del Instituto es insustituible. La construcción específica del presente documento es fruto de un esfuerzo colegiado y colaborativo de análisis, reflexión y discusión de los directores responsables de Pruebas y Medición, Indicadores Educativos, Proyectos Internacionales y Especiales, Evaluación de Escuelas, Dirección General Adjunta y Dirección General. Como ya se mencionó, también se contó con el seguimiento y aportaciones críticas de los integrantes del Consejo Técnico. Por último, deseamos agradecer el constante apoyo que la Junta Directiva brinda al Instituto para que lleve a buen término sus responsabilidades, así como el tiempo y la dedicación de los colegas que leyeron las diversas versiones de este trabajo y nos aportaron sus valiosos comentarios.

El Instituto aspira a que este informe y otros que en el futuro se realicen, contribuyan a una mejor comprensión de dos campos que no suelen aparecer juntos: la evaluación y el derecho a la educación; de esta forma será posible apuntalar con la evaluación existente y las futuras, una comprensión operativa de este derecho y su ejercicio. De esta manera, se promoverá una participación social fundada cada vez más en un mayor y mejor conocimiento de la educación, la escuela y el sistema educativo.

### **Margarita Zorrilla Fierro**

Directora general



# **Educación: un derecho humano fundamental**

## **Capítulo 1**



## Educación: un derecho humano fundamental

Los derechos humanos son un conjunto de principios que deben ser protegidos para todas las mujeres y hombres sin distinción alguna, en tanto son atributo de los seres humanos por el sólo hecho de serlo. En este sentido, la educación, considerada el motor del desarrollo personal y social, adquiere relevancia como uno de los derechos humanos fundamentales. Conocer cómo se está cumpliendo con este derecho en nuestro país, cuáles han sido los avances y los desafíos pendientes, es una tarea necesaria para la toma de conciencia y de las decisiones que permitan conseguir el ejercicio pleno del derecho a la educación.

Por esta razón, en este reporte del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), se tomó al derecho a la educación como referente de la evaluación del Sistema Educativo Mexicano (SEM), considerando que en la base del derecho a la educación se encuentra el *por qué* de la misma, y que la perspectiva de la calidad tiene un carácter instrumental en tanto su conceptualización y medición orientan y ayudan a traducir lo que se afirma en el derecho a la educación en formas de acción, de políticas y prácticas de gobierno.

¿Cómo evaluar la realización del derecho a la educación en México? Para dar respuesta a esta pregunta, en este primer capítulo se hace un breve recorrido sobre las principales transformaciones en la conceptualización de este derecho, tanto en el ámbito internacional como en el nacional. Esta revisión permitirá apreciar cómo en el contexto mexicano, el derecho a la educación pasó de ser concebido sólo como el derecho a acceder a la escuela, a comprenderse como el derecho de todos a recibir una educación de calidad con equidad. La ampliación del significado del derecho a la educación, además de ser el resultado de la creciente complejidad de la sociedad, ha incidido en el SEM al plantearle nuevas demandas y exigencias que lo mantienen en un proceso de constante reconstrucción. Las transformaciones que ha tenido se pueden observar en las reformas a los textos jurídicos, así como en las modificaciones en la comprensión social y gubernamental del derecho a la educación, cuya realización es una obligación del Estado que necesariamente deberá influir en la definición de las políticas educativas.

Comprender los rasgos de la realización del derecho a la educación requiere de estudios diversos para valorarla de manera integral. Además de los estudios y análisis filosóficos y jurídicos sobre la naturaleza y alcances del derecho a la educación que permitan mejorar las disposiciones legales, es primordial incursionar en el análisis con fundamento en datos empíricos sobre el ejercicio del derecho a la educación en México, en particular de la educación básica la cual se establece como obligatoria.

Por ello, el INEE incorpora la perspectiva del derecho a la educación a su modelo de evaluación de la calidad del sistema educativo. Así, el derecho a la educación se comprende como un referente esencial de la tarea encomendada al Instituto: la evaluación externa del SEM.

### 1.1 CONSIDERACIONES GENERALES

La educación es un proceso con doble propósito: el desarrollo de cada persona en lo individual y el de la sociedad. Sin desconocer la existencia de múltiples espacios sociales donde se realizan procesos educativos, se sigue pensando que la familia y la escuela son ámbitos de experiencias formativas esenciales y que tienen una especial contribución al propósito mencionado. Esto significa que la educación no se limita a lo que acontece en la escuela ni tampoco sólo a las personas en *edad escolar*; de hecho, existe la aspiración de que la educación y el aprendizaje se conviertan en procesos a lo largo de la vida. Sin embargo, el sistema escolar en su conjunto, y de manera particular la escolarización obligatoria, tiene una función primordial y aún insustituible en la distribución y apropiación de la cultura y del conocimiento sistemático como base del aprendizaje a lo largo de la vida.

La importancia de la educación escolar radica en que representa el acceso formal —sistemático y organizado— a la cultura, a la formación cívica, al conocimiento y a la oportunidad de aprender a aprender. Además, la escuela es un espacio social que, en principio, deben compartir todos los niños, adolescentes y jóvenes como expresión de un bien social que se ha logrado en alguna medida y como fundamento de una convivencia justa y democrática.

Por la relevancia de la educación escolar, la tarea principal del Estado mexicano ha sido conseguir la universalización de la educación obligatoria, centrada en la cobertura del servicio educativo y en lograr el acceso de todos, primero a la educación primaria (1917), luego a la secundaria (1993) y al preescolar (2002). Sin embargo, como expresión de los cambios sociales y de una nueva situación mundial, hacia finales de la década de los ochenta del siglo xx, en casi todos los países comenzó a observarse un viraje importante en el discurso político sobre educación del cual México no es ajeno. En las naciones en vías de desarrollo, al ampliarse la cobertura de los servicios educativos y avanzar de manera significativa en la universalización de la educación primaria, se introdujeron como

conceptos centrales: la calidad y la equidad. Esto es, no bastaba con ofrecer el servicio, éste debería ser bueno para todos.

A esto contribuyó que desde la segunda mitad del siglo xx, el mundo experimentara cambios más acelerados en todos los órdenes de la vida social, cultural, científica, económica y política. El fenómeno de la globalización, caracterizado por el libre comercio, el libre tránsito de capitales y de información, así como nuevas formas y reglas de la competencia económica, demandó que los sistemas educativos aseguraran la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes. Se fortaleció una nueva sociedad cuyo valor principal se encontraba en el conocimiento, el cual adquirió una importancia estratégica por su influencia tanto en los procesos de producción como en otros ámbitos de la vida humana. A la par, se asistió a transformaciones vertiginosas —producto de los avances científicos y tecnológicos—, propias de la llamada *sociedad del conocimiento*, y se asumió la diversidad cultural como una característica esencial del mundo contemporáneo, apreciando una nueva configuración producida en buena medida por los movimientos migratorios dentro de los países y entre ellos. Todo esto ha generado nuevas exigencias para los sistemas educativos y la escuela, en el sentido de ampliar su capacidad de respuesta respecto a la formación del factor humano en el funcionamiento de la economía y la sociedad. Las finalidades que se le asignaron a la educación en general y, sobre todo, a la educación escolar, se reformularon a fin de dar respuesta a estas nuevas demandas procedentes de la dinámica social.

En la actualidad, si bien pareciera que tanto el desarrollo científico y tecnológico como la perspectiva del mercado son los únicos motores de las nuevas exigencias para la educación escolar, esto no es así. Frente a las visiones y requerimientos de la ciencia, la tecnología y la globalización, resalta la importancia de atender otros fines, los cuales colocan al centro el desarrollo humano de todos los individuos y la consecución de objetivos sociales como la justicia, la libertad, la cohesión social y la democracia.

Desde este enfoque, la escuela es comprendida como la unidad básica del sistema educativo, lugar en donde concurren diversos actores; además de las funciones estrictamente educativas orientadas a promover el desarrollo y el aprendizaje de todos sus alumnos, es una institución social, cultural y política; a la cual se le asigna una función ideológica que ahora expresamos en términos de democracia, tolerancia y cohesión social; una función política en el sentido de formar ciudadanos competentes y una económica orientada a la formación de competencias llamadas *genéricas*, que permitan una mejor inserción en el mercado laboral. A la escuela de educación básica le corresponde contribuir a estas funciones, pero no puede ni debe resolver todas estas exigencias en tanto la educación es un proceso personal y social más amplio. Debe tenerse presente que, aunque existen otras agencias que influyen en la formación de los individuos —como la familia, los medios de comunicación, los grupos de amigos, la Red—, la escuela tiene una peculiaridad dada por su carácter de *control*, es decir, es

**Por la relevancia de la educación escolar, la tarea principal del Estado mexicano ha sido conseguir la universalización de la educación obligatoria**

un ambiente pautado, con propósitos establecidos y del cual se espera obtener ciertos resultados.

La misión de la escuela, concebida como la institución del Estado responsable de la realización del derecho a la educación, es la distribución social, equitativa y con calidad de conocimientos y saberes. Al gobierno, a través del sistema educativo, le corresponde generar las condiciones necesarias a fin de que la escuela realice su misión educadora promoviendo, en la medida de sus posibilidades, que todos sus alumnos logren aprendizajes pertinentes para su vida presente y futura, los cuales les permitan el máximo desarrollo de sus potencialidades a fin de convertirse en ciudadanos competentes capaces de desempeñarse de manera exitosa en los ámbitos personal, familiar, laboral y social. Dada la diversidad y desigualdad de la sociedad mexicana, el sistema educativo y cada escuela han de ofrecer a quienes más lo necesitan, oportunidades que les permitan compensar de alguna manera sus desventajas socioeconómicas, culturales y educativas previas.

La educación es un derecho humano fundamental y es un bien público. Existe un amplio consenso de que los derechos humanos, indispensables para el desarrollo de las personas y de la sociedad, están fuera del alcance de quienes han sido privados de educación. Esto es más evidente en los derechos relacionados con el empleo, la seguridad social (por ejemplo, los servicios de salud) o la participación ciudadana. La educación en general, y la educación escolar en particular, tienen un efecto multiplicador en el ejercicio de los derechos humanos.

## 1.2. RECORRIDO POR EL SIGNIFICADO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Al establecerse la educación como un derecho fundamental de toda persona, al Estado nacional, a través de su estructura republicana, le corresponde velar por su realización, sin discriminación alguna.

### *a) El derecho a la educación desde la perspectiva internacional*

Aunque la historia del derecho a la educación encuentra su origen en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, fue hasta 1948, después de la segunda gran guerra, cuando se proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos en donde se establece que toda persona tiene derecho a la educación. El artículo 26 a la letra dice:

- 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*
- 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales;*

*favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.*

*3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.*

El primer punto de este artículo consigna el derecho de toda persona a la educación y refiere lo que serán los dos pilares del derecho a la educación: la obligatoriedad y gratuidad. Estos pilares aluden a la instrucción elemental y fundamental. Estas afirmaciones se han interpretado a lo largo del tiempo conforme al desarrollo de los sistemas educativos. Por ejemplo, en México hoy hablamos de la educación básica obligatoria que incluye los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria. El segundo punto define los grandes propósitos de la educación y el tercero establece el derecho de los padres de familia a elegir el tipo de educación para sus hijos. Es importante hacer notar que este derecho de los padres es distinto jurídicamente al derecho a la educación cuyos titulares son las personas.

Desde entonces se han escritos miles de cuartillas y realizado varias decenas de encuentros de distintos tipos para reflexionar y analizar conceptualizaciones y consecuencias del derecho a la educación, los cuales han permitido identificar las implicaciones y sus significados tanto en el ámbito del derecho internacional como en el del derecho mexicano.

Por ello, la noción del derecho a la educación no se ha quedado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos ni en los diversos análisis y reflexiones, sino que a partir de ellos se han elaborado y suscrito diversos instrumentos como pactos, convenciones, acuerdos, declaraciones o programas de acción, la mayoría relacionados con las Naciones Unidas y su organismo especializado en educación (UNESCO), y los menos con otros organismos internacionales. La revisión de los documentos considerados como más significativos del derecho internacional que se presentan en el siguiente recuadro, destaca su particular contribución a la ampliación de la noción del derecho a la educación y permite observar la forma en que a determinados elementos como la *obligatoriedad* y la *gratuidad*, se han sumado otros que manifiestan nuevas preocupaciones y aspiraciones sociales en torno a la formación integral de los individuos con miras a su preparación como miembros de sociedades más justas.

***Dada la diversidad y desigualdad de la sociedad mexicana, el sistema educativo y cada escuela han de ofrecer a quienes más lo necesitan, oportunidades que les permitan compensar de alguna manera sus desventajas socioeconómicas, culturales y educativas previas***

Selección de documentos internacionales sobre derecho a la educación

| Documento  | Contribución a la definición del derecho a la educación   |
|--|---|
| 1948 Declaración Universal de los Derechos Humanos.  | Obligatoriedad y gratuidad de la instrucción elemental y fundamental.   |
| 1960 Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la Enseñanza.*   | Igualdad de oportunidades y trato en la educación. Interrumpir cualquier práctica que implique discriminación en la educación.  |
| 1966 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.  | Participación eficaz en una sociedad libre.   |
| 1972 Informe Faure: <i>Aprender a ser</i> .  | Educación a lo largo de la vida. Educación permanente. Aprender a ser, aprender a hacer y aprender a aprender.  |
| 1979 Declaración de México en el marco de la Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros encargados de la Planificación Económica de los Estados miembros de América Latina y El Caribe convocada por la UNESCO. | Ofrecer una educación general mínima de ocho a 10 años y tener como meta incorporar a todos los niños en edad escolar antes de 1999, de conformidad con las políticas educativas nacionales;<br>Adoptar una política decidida para eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo y ampliar los servicios educativos para los adultos;<br>Dedicar presupuestos gradualmente mayores a la educación, hasta destinar no menos del 7 u 8% de su Producto Nacional Bruto a la acción educativa, con el objeto de superar el rezago existente y permitir que la educación contribuya plenamente al desarrollo y se convierta en su motor principal. |
| 1989 Convención sobre los Derechos del Niño.   | Disponibilidad y accesibilidad de la educación para todos los niños.  |
| 1990 Declaración Mundial de Educación para Todos.  | Necesidades básicas de aprendizaje. Calidad y Equidad.  |
| 1996 Informe Delors: <i>La Educación encierra un tesoro</i> .  | Aprendizaje a lo largo de la vida. Además de aprender a ser, a hacer, a aprender se incluye aprender a convivir.  |
| 1996 Informe de la OCDE: <i>Aprender a cualquier edad</i> .  | Aprendizaje a lo largo de la vida.  |
| 2000 Informe Mundial de la Educación de UNESCO: <i>El derecho a la educación: hacia una educación para todos a lo largo de la vida</i> .   | Una educación para todos a lo largo de la vida.   |
| 2000 Marco de Acción de Dakar.   | La educación es elemento clave del desarrollo sostenible y de la paz. Medio de participación en los sistemas sociales y económicos.   |
| 2007 Proyecto Regional de Educación para América Latina y El Caribe (PRELAC/OREALC): <i>Educación de Calidad para Todos: un asunto de derechos humanos</i> .   | Educación de calidad para todos a lo largo de la vida.  |
| 2007 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.   | Derechos colectivos, culturales y la identidad. Derecho a la salud, la educación y el empleo.<br>Combatir la discriminación y el racismo.<br>Oportunidades de aprendizaje en sus propias lenguas.   |

\* México no firmó esta Convención.

El derecho a la educación como se encuentra establecido en la Declaración Universal de 1948, presenta un énfasis en la educación escolar y define que será gratuita y obligatoria *la instrucción elemental y fundamental* sin desconocer de que el derecho a la educación, en su dimensión escolar, se extiende a la instrucción técnica y profesional en función de los méritos que para éstas se establezcan.

La necesidad de profundizar y ampliar la concepción del derecho a la educación ha tenido efectos en cuestiones como la extensión de la educación obligatoria, la incorporación de nociones como la inclusión, la equidad, la participación social o el reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas. Más recientemente, se están desarrollando sistemas de monitoreo que conllevan el diseño de indicadores para la medición de la calidad de la educación y, por ende de la realización del derecho a la educación. No sobra decir que este proceso de cambios conceptuales y jurídicos ha traído aparejada la cuestión de definir la naturaleza y los alcances de la educación básica. No obstante este problema de definición, en la práctica, en México, se ha buscado resolver este asunto con sucesivas reformas al plan y programas de estudio, aunque éstos no han estado exentos de debate desde los años noventa del siglo pasado.

Por otro lado, no debemos olvidar que la moderna visión ampliada del derecho a la educación incorpora las nociones de *educación a lo largo de la vida* y el *aprendizaje a lo largo de la vida*, las cuales están estrechamente relacionadas con la llamada sociedad de aprendizaje o sociedad del conocimiento y la importancia de enfatizar la realización plena de cada persona.

Además, en el ámbito particular de cada país, es de suponer que según el crecimiento y desarrollo de las sociedades, los énfasis respecto a la definición y ejercicio del derecho a la educación serán distintos. En este sentido, por ejemplo, las sociedades desarrolladas, como es el caso de varios países europeos, han creado mecanismos e instituciones que permiten atender la demanda del aprendizaje a lo largo de la vida, mientras en otras naciones, como la nuestra, esto aún no ha sido posible.

Como se ha expresado, la gratuidad y la obligatoriedad son inherentes a la conceptualización del derecho a la educación y ambas refieren al sistema escolar. Otras dos cuestiones que le proporcionan nuevas dimensiones, son la exigibilidad y justiciabilidad, las cuales enfrentan reflexiones y discusiones teóricas y prácticas, políticas y normativas de distinta índole. Baste con señalar que la justiciabilidad se refiere a que el derecho puede ser invocado ante los tribunales y puede ser objeto del sistema judicial, y la exigibilidad, incluye las medidas judiciales junto con otras de carácter legislativo, político, administrativo o social conducentes a hacer eficaz un derecho (Latapí: 2009).

La educación escolar vista como parte esencial del proceso más amplio que exige el ejercicio del derecho a la educación, supone responsabilidades múltiples para que ocurra de la mejor manera. Por ello no es ocioso preguntarse ¿de quién es responsabilidad el ejercicio de este derecho fundamental? Siguiendo a Tomasevski (2004), el ejercicio del derecho a la educación incluye a cuatro actores principales: el *gobierno* que tiene la obligación de asegurar este derecho a toda su población; *el niño o la niña* como titular privilegiado del derecho a la educación y con el deber de educarse porque la educación es obligatoria; *las madres y padres de familia o tutores*, quienes son los primeros educadores, tienen la obligación de que sus hijos o pupilos acudan a la educación básica, y

los docentes vistos como educadores profesionales, tienen la responsabilidad de hacer realidad en la escuela y en las aulas el ejercicio del derecho a la educación. Además, la sociedad en general comparte la responsabilidad del ejercicio de este derecho.

*b) El derecho a la educación desde la perspectiva mexicana*

En México, un breve repaso por la manera en que este derecho ha sido plasmado en algunas de sus constituciones, deja ver cómo se ha transformado su conceptualización. Desde el siglo XIX se encuentran referencias muy importantes sobre la educación en las distintas constituciones que tuvo la República. Por ejemplo, la Constitución de Apatzingán de 1814 establece en su artículo 39: “La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder”. Por su parte, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, considerada el antecedente más importante del texto constitucional de 1917, inicia con los derechos del hombre y en su artículo primero establece que: “el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”. En consecuencia, declara: “que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”. Y en el artículo tercero se establece que: “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir”.

La Constitución de 1917 inicia con las Garantías Individuales y la tercera de ellas se refiere a la educación. El texto original establecía: “La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares [...]”. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria”. Nótese cómo se introduce el concepto de gratuidad que había adquirido importancia desde finales del siglo XIX, así como el de laicidad, íntimamente relacionada con el proceso de separación de los ámbitos de competencia de la Iglesia y el Estado mexicano.

A los pocos años, en 1934 el texto constitucional es reformado para establecer que la “educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social [...]”. En esta parte del contenido del texto constitucional se observa una mayor expresión de doctrina sobre el sentido y contenido de la educación, y además, la Constitución va más allá al decretar la obligatoriedad y refrendar de manera explícita la gratuidad de la educación primaria: “la educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente”. Así, la Carta Magna mexicana se adelantó a la Declaración Universal de los Derechos Humanos al establecer lo que se comprende como los dos pilares del derecho a la educación: la obligatoriedad y la gratuidad.

Los textos jurídicos mencionados manifiestan que el Estado mexicano, en su proceso de formación y consolidación, necesitaba hacer frente a la división y desigualdad en la sociedad, producto de un desarrollo desequilibrado e injusto que tenía en su base una intensa pugna por el poder. Al mismo tiempo, el Estado propuso contrarrestar los efectos económicos, políticos y también culturales de una sociedad fragmentada y altamente estratificada. La educación escolar parecía ser la mejor respuesta para conseguir la estabilidad y la unificación.

Martínez Olivé (2008) afirma que el concepto de *escuela pública* era desconocido en las etapas fundacionales del sistema educativo en México. Éste emerge al mismo tiempo que la nueva institución social del Estado. Una consecuencia fue que la enseñanza, hasta entonces una actividad más propia de la esfera *privada*, empezó a adquirir el estatus de profesión, por una parte, y adquirió un significado político nuevo en la formación de los Estados nacionales en relación con la formación ciudadana, por el otro, pasó de forma paulatina, y no sin carencias y dificultades de diverso tipo, a ser un servicio público que se proporcionaba en espacios físicos, organizativos, reglamentarios y morales: el aula y la escuela.

Dos años antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1946, en el marco de la política de *unidad nacional* mexicana, el artículo tercero experimentó una nueva reforma al establecerse que: “la educación que imparta el Estado —Federación, Estados y Municipios— tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia. [...]” Además, de reiterar la obligatoriedad de la educación primaria y la gratuidad de la impartida por el Estado. Como se aprecia, el nuevo texto constitucional, al ser anterior a la Declaración Universal de los Derechos Humanos no podía plantear lo establecido en ella; sin embargo, se refrendan los dos pilares del derecho a la educación mencionados.

Transcurrirán casi cincuenta años para que el texto constitucional finalmente incorporara de manera explícita a la educación como un derecho humano. Desde 1993, el artículo tercero inicia con una afirmación categórica: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación...” No obstante, son claros los antecedentes del derecho a la educación como un derecho fundamental de toda persona: la Constitución de 1857 abre su capítulo con el título de “De los derechos del hombre” y la de 1917 incluye a la educación en su primer título sobre las “Garantías Individuales”.

Hasta pasada la primera mitad del siglo xx, la tarea principal del Estado mexicano fue conseguir la universalización de la educación obligatoria, centrada en la cobertura y el acceso de todos a la educación primaria. La escuela se haría cargo de difundir una lengua única y, a través de la enseñanza de la historia, de construir la idea de nación y promover los valores que nos dieran identidad. La envergadura de la tarea requirió de un sistema educativo altamente centralizado, con estructuras verticales y jerarquizadas cuya función

**Hasta pasada la primera mitad del siglo xx, la tarea principal del Estado mexicano fue conseguir la universalización de la educación obligatoria, centrada en la cobertura y el acceso de todos a la educación primaria**

fue la de *bajar* decisiones, normas, información y requerimientos a las escuelas. Esta situación contribuyó a que la oferta educativa fuera igual para todos e ignorara la gran diversidad cultural y económica de los grupos sociales del país. A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos veinte años, la pertinencia de la oferta de educación continúa siendo uno de los mayores desafíos del SEM.

Como ya se dijo, en el caso de México, fue hasta el año de 1993 cuando quedó establecido explícitamente en el artículo tercero constitucional que la educación es un derecho de todos. En ese año, se refrendan los propósitos de la educación, la responsabilidad del Estado en sus tres órdenes de gobierno, la obligatoriedad y la gratuidad de la educación obligatoria, así como la no discriminación y el desarrollo humano entre lo más relevante; es decir, en 1993 nuestra Carta Magna recuperó varias de las preocupaciones presentes en la discusión internacional. Textualmente, dice:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados y Municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

- I. Garantizada por el artículo 24, la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.
- II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

- a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- b) Será nacional, en cuanto-sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer al educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de los derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos. [...]

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita...

Como se aprecia, el texto del artículo tercero de 1993, además de sostener que “todo individuo tiene derecho a recibir educación”, establece también los rasgos que ésta debe tener. Así, la educación será obligatoria, gratuita y laica, deberá desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentar el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional, contribuir a la mejor convivencia humana y al aprecio por la dignidad de la persona. Asimismo, la educación deberá sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derecho de todos y evitar los privilegios, y por ende, luchar contra diversos tipos de discriminación. En otras palabras, en estos elementos están contenidas las características de la sociedad mexicana a la que se aspira.

Por su parte, la Ley General de Educación (LGE) que es la ley reglamentaria del artículo tercero, explicita los fines de la educación en el artículo séptimo y define la distribución de la función social educativa entre la federación, los estados y municipios, en sus artículos 12 a 17. De manera particular interesa destacar el contenido del artículo 32, el cual se refiere a las medidas que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación y a la letra dice:

“Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.’

‘Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja en términos de lo dispuesto en los artículos 7º y 8º de esta Ley.”<sup>3</sup>

Para hacer frente a las exigencias de la dinámica social expresadas en ésta y otras reformas constitucionales y de la ley reglamentaria, el SEM ha tenido que enfrentar nuevas demandas. Así, durante casi todo el siglo xx la educación primaria transitó por distintas definiciones. A principios de ese siglo se le denominó *educación elemental* y consistía en cuatro años de estudios; no había una edad normativa para cursarla ya que era necesario alfabetizar y escolarizar a toda la población. Posteriormente, hacia la segunda mitad del siglo, se denominó *educación primaria* y se estableció como edad normativa para cursarla el periodo de los seis a los 11 años.

Casi al final del siglo (1993), bajo la nueva concepción de *educación básica*, se promulgó la obligatoriedad de la educación secundaria (12-14 años) y en el año 2002, la de la educación preescolar para niños de tres a cinco años. De esta manera, la educación básica obligatoria incluye hoy los niveles de preescolar (tres grados), primaria (seis grados) y secundaria (tres grados).

Conforme avanzó el siglo xx, México fue constituyendo un sistema educativo de grandes dimensiones y con ampliación de sus funciones sociales hasta convertirse en un

<sup>3</sup>Párrafo reformado el 17-04-2009. Diario Oficial de la Federación.

sistema complejo en su estructura, con variantes en su oferta, con grandes desafíos en la calidad, equidad, relevancia y pertinencia de sus servicios, con necesidad de soluciones nuevas y diversificadas para una población con clara dinámica de cambio. Hoy es posible apreciar que desde los orígenes del SEM han permanecido ciertos retos y han surgido nuevos como consecuencia de las transformaciones ocurridas en el país, pues sin desmerecer la hazaña que ha significado para México conseguir acercarse a la universalización de la educación obligatoria, es importante reconocer que la evolución de la escuela y del sistema educativo en que se estructura enfrenta aún importantes retos para ofrecer una educación básica que cumpla todas las dimensiones de la calidad de manera satisfactoria, sobre todo si se toman en cuenta las exigencias de la competencia económica y de una nueva ciudadanía.

Actualmente, la atención está colocada en los problemas de las distintas dimensiones de una educación de calidad para todos: equidad, relevancia, pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto y sin que esto signifique dejar de atender la cobertura, asistencia y permanencia en la escuela.

### **1.3. ¿QUÉ IMPLICA EL DERECHO A LA EDUCACIÓN PARA EL SISTEMA EDUCATIVO?**

En congruencia con lo que se ha expuesto en el apartado anterior es posible afirmar que “un legado del siglo pasado es la persistencia y fortalecimiento de los derechos humanos —profundización de sus significados, legitimación, difusión y defensa— y la clarificación de su irrefutable vínculo con la democracia” (Barba, 2008).

La definición y fines de la educación establecidos en el artículo tercero de la Constitución mexicana, en la Ley General de Educación y en la norma que prohíbe el trabajo a niños menores de 14 años y que establece que los jóvenes entre 14 y 16 requieren en todo caso de la autorización de sus padres o tutores para realizar un trabajo remunerado, expresan las aspiraciones del Estado respecto a la formación de sus ciudadanos y al tipo de sociedad que se busca desarrollar. En este sentido, el derecho positivo es guía que debe orientar la acción del gobierno y de la sociedad ya que permite establecer metas y plazos para conseguirlas. El establecimiento de metas se manifiesta en la política educativa plasmada en los programas gubernamentales, así como en los proyectos y en las acciones que de ellos se deriven.

En relación con la conceptualización del derecho a la educación y las implicaciones para su realización, se ha avanzado en la construcción de modelos o esquemas orientados al diseño de indicadores que permitan su observación en la realidad social de un país determinado. Destaca entre ellos, el modelo de calidad de la educación del INEE, del cual se hablará más adelante en este mismo capítulo.

Hasta no hace mucho, tal vez al final de la década de los años ochenta del siglo pasado, la valoración de el ejercicio del derecho a la educación se hacía en función exclusiva

de la cobertura del servicio educativo y de la matrícula. Perseguir la meta de universalización de la educación primaria durante casi todo el siglo pasado y posteriormente ampliarla a la educación secundaria y a la educación preescolar, ha significado una tarea monumental para el Estado mexicano, la cual aún no termina.<sup>4</sup>

El aseguramiento del derecho a la educación para el Sistema Educativo Mexicano ha transitado, en la práctica, por al menos dos visiones: una, asegurar la cobertura del servicio y la matriculación de los educandos; dos, promover la mejora de la calidad.<sup>5</sup> Estas dos visiones no se oponen, pues ambas se convierten en dos estrategias que han estado interrelacionadas pero con diferentes énfasis y logros.

La primera visión es clara y suele asociarse con la existencia de centros escolares, de docentes que atiendan a los alumnos y con la distribución de libros y materiales educativos. Por su parte, la segunda visión implica desarrollar comprensiones sobre la calidad de la educación que incluye nociones relativas a la equidad, la relevancia, la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la educación. Frente a la ampliación significativa de la cobertura de la educación básica, en los últimos años, la preocupación del SEM, principalmente ha estado en mejorar la eficacia en términos de los aprendizajes logrados por los alumnos.

El ejercicio del derecho a la educación es un proceso complejo donde hay avances, errores y aciertos, y donde la acción humana es definitiva. Por ello, su desarrollo no es lineal. Esto hace necesarias mediciones periódicas que permitan monitorear su consecución. Con el propósito de visualizar la complejidad del derecho a la educación, así como la medición de su realización, conviene contar con esquemas o modelos como los que se muestran enseguida.

#### a) Esquema de las 4-A

El Esquema de las 4-A responde a los criterios establecidos por el *Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Este comité fue establecido en 1985 y es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*<sup>6</sup> en los Estados parte. Estos criterios son:

<sup>4</sup>De acuerdo con los datos del Inegi, en los últimos cuarenta años la escolaridad promedio de la población avanzó de 3.4 grados en 1970 a 8.1 en 2005. Este logro lo ha llevado a cabo el Sistema Educativo Mexicano en medio de un proceso acelerado de crecimiento y diversificación geográfica de la población. Perseguir la meta de universalización de la educación obligatoria significa también un avance respecto de la igualdad en el acceso. (Bracho, T. (2009). *Equidad Educativa: Avances en la definición de su concepto*. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa. Área 10: interrelaciones educación –sociedad. Veracruz, Ver., 21 a 25 de septiembre.

<sup>5</sup>Recordemos que por su importancia nos referimos a la escolarización obligatoria, no obstante que se asume que el derecho a la educación, es un derecho inalienable de toda persona y que va más allá de los muros de la escuela y se extiende a lo largo de la vida.

<sup>6</sup>Este pacto se adoptó y quedó abierto a la firma, ratificación y adhesión en 1966 y entró en vigor hasta 1976.

**El ejercicio del derecho a la educación es un proceso complejo donde hay avances, errores y aciertos, y donde la acción humana es definitiva. Por ello, su desarrollo no es lineal**

asequibilidad<sup>7</sup> (en inglés *availability*), accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad y se trata de que la educación que ofrezca el Estado se ajuste a ellos.

Katerina Tomasevski (2004)<sup>8</sup> integrante de que lo fuera la Comisión de Derechos Humanos,<sup>9</sup> tiene como premisa el marco básico de las obligaciones que los gobiernos han adquirido en materia de derechos por la vía de la aceptación del derecho internacional. Se asume que los estándares ideales varían en cada sociedad de acuerdo con el momento de desarrollo en que se encuentren. Tomasevski adoptó y desarrolló el esquema de las 4-A y afirma que los gobiernos se obligan a hacer que la educación sea asequible (disponible), accesible, aceptable y adaptable.

- La *asequibilidad (disponibilidad)* se refiere a dos obligaciones. El derecho a la educación como derecho civil y político requiere que se establezcan escuelas, mientras que como derecho social, económico y cultural requiere que el gobierno garantice la educación obligatoria y gratuita y que se encuentre disponible para todos los niños y niñas en edad escolar. Esta dimensión atiende a la existencia de centros escolares, docentes que atiendan las escuelas, libros y materiales educativos, así como la situación que guarda la infraestructura y equipamiento, entre otros.
- La *accesibilidad* se define diferente según el tipo educativo del cual se trate. El Estado se obliga al aseguramiento del acceso a la educación obligatoria —que deberá ser gratuita— de todos los niños y niñas en la edad normativa de cursarla. Está relacionada con los aspectos materiales y económicos de la oferta educativa y con la no discriminación en sus servicios.
- La *aceptabilidad* implica garantías de calidad para la educación. Refiere a factores y condiciones relacionados con la oferta educativa como serían: los requisitos profesionales para los docentes, la relevancia y pertinencia del currículo y la enseñanza, la disposición de la infraestructura y equipamiento adecuados para el aprendizaje y para las prácticas de enseñanza, así como la organización escolar. Por ejemplo, los derechos de los indígenas respecto a la lengua en la que se les enseña o la equidad de género que busca la igualdad de oportunidades para ambos sexos.
- La *adaptabilidad* se refiere a la necesidad de que sean las escuelas quienes se adapten a los educandos. Esto significa identificar los obstáculos que los niños y las niñas pueden encontrar en el acceso a la escuela, en su aprendizaje, en la

<sup>7</sup>Aunque se sigue la traducción hecha para mantener el nombre de 4-A, en la explicación que sigue se anota que este primer elemento del esquema se refiere a disponibilidad.

<sup>8</sup>De origen croata, la señora Tomasevski fue la primera relatora especial sobre el derecho a la educación de la Comisión de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos entre 1998 y 2004. Actualmente el relator especial es el profesor Vernor Muñoz de Costa Rica.

<sup>9</sup>A partir de 2006 hubo una reforma y esta comisión se denomina Consejo de Derechos Humanos el cual forma parte de los cuerpos estructurados de las Naciones Unidas para estos asuntos.

permanencia en el centro escolar o para la conclusión de sus estudios. Tomasevski señala que por ello es importante que los indicadores educativos consideren distintos factores del contexto en donde viven los alumnos.

Tomasevski plantea la necesidad de pasar de las simples estadísticas que organizan informaciones, a la construcción de indicadores que provean de conocimiento para valorar el alcance que, en un tiempo y espacio determinados, tienen las cuatro dimensiones que se han descrito en sus rasgos muy generales. Por ejemplo, un asunto permanente en el análisis de la realización del derecho a la educación es el de la *exclusión* y no es posible intentar siquiera mitigarla, si no se ha hecho visible. ¿Quiénes no están en la escuela y deberían estarlo? ¿De cuáles poblaciones proceden? ¿Cuentan o no con servicios escolares cercanos a sus hogares? ¿Quiénes consiguen tener un tránsito regular en la escuela básica y quiénes no? ¿Quiénes logran los aprendizajes establecidos en el currículo y quiénes no? ¿En qué condiciones se realizan los procesos de enseñanza y aprendizaje?

*b) El Derecho a una Educación de Calidad para todos. Modelo de Calidad propuesto por la Oficina Regional para América Latina y El Caribe (OREALC) de la UNESCO*

Para la OREALC-UNESCO (2007) hablar de *educación de calidad para todos* es un asunto de derechos humanos. De esta manera, desde el enfoque de derechos humanos se resignifica la conceptualización de *calidad de la educación*.

El punto de partida de la propuesta son los Objetivos de Desarrollo del Milenio,<sup>10</sup> los que enunciados brevemente son: superar la pobreza y las desigualdades; enfrentar los desafíos para la inclusión social, política y cultural; promover la cohesión social a través del sentido de comunidad y pertenencia; y, fomentar el ejercicio del derecho a la educación como garantía de paz y convivencia.

La OREALC-UNESCO (2007:27) sostiene que “una educación de calidad debería abarcar tres dimensiones fundamentales: el respeto de los derechos, equidad y pertinencia. A estas dimensiones habría que añadir la relevancia, así como dos de carácter operativo: eficacia y eficiencia”. Enseguida se enuncian los elementos generales que este modelo propone:

- *Respeto de los derechos*: la educación es un derecho humano fundamental y un bien público. El derecho a la educación hace posible el ejercicio de otros derechos humanos y, en consecuencia de la ciudadanía. La obligatoriedad y la gratuidad son dos condiciones en las que se finca el derecho a la educación. La escuela pública tiene una alta responsabilidad en el ejercicio del derecho a la educación. La extensión de la escolarización obligatoria varía entre países y está en función de su desarrollo. Además, la realización del derecho a la educación transita por el

<sup>10</sup>La Declaración del Milenio fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en Nueva York en septiembre del año 2000.

*derecho a la no discriminación y la plena participación* lo que exige eliminar las prácticas que limitan a personas o grupos a ejercer su derecho a la educación.

- *Equidad*: esta dimensión es condición inherente de una educación de calidad. Se trata de que todos lleguen a la escuela y aprendan, es decir, desarrollen los conocimientos y las competencias que les permitirán ejercer la ciudadanía, insertarse en la sociedad actual con éxito, acceder a un empleo digno y ejercer su libertad. Se trata de conseguir la *equidad en el acceso* que supone *disponibilidad* de instituciones y programas educativos; *accesibilidad* (física, al currículo, económica); conseguir la *equidad en los recursos y procesos educativos* que significa igualdad de oportunidades según las necesidades de personas y grupos a fin de lograr resultados equiparables; perseguir la *equidad en los resultados de aprendizaje*, esto es que todos los alumnos alcancen niveles de logro educativo equiparables según sus posibilidades; avanzar hacia *sistemas educativos más inclusivos y escuelas más plurales y democráticas*, entendiendo que la inclusión se relaciona con el acceso, la participación y logros de todos los alumnos, sobre todo en aquellos que se encuentran en riesgo de exclusión y marginación (UNESCO, 2005).
- *Relevancia y pertinencia*: ambas dimensiones son también sustanciales a la calidad y tienen que ver con la pregunta ¿educación para qué y para quiénes? La relevancia se refiere al *qué y para qué* y remite a definir las finalidades de la educación, así como los aprendizajes que se valoran como significativos, tanto para responder a los requerimientos sociales, como al desarrollo de las personas en lo individual. La pertinencia hace referencia a que los procesos educativos consideren las diferencias que tienen los alumnos para aprender, debidas tanto a sus propias características como al contexto en donde se desenvuelven. En esta dimensión se ubica la necesidad de alcanzar diversos equilibrios en la definición del currículo, atendiendo a dilemas tales como lo mundial y lo local, lo universal y lo singular, las necesidades del mercado y el desarrollo de las personas, lo común y lo diverso, etcétera.
- *Eficacia y eficiencia*: estas dimensiones se definen como atributos de la acción pública, la cual se observa a través de la operación de las instituciones del Estado, cuya responsabilidad es hacer realidad el ejercicio del derecho a una educación de calidad para todos. La *eficacia* se refiere a la medida en la que se consiguen o no los principios antes descritos. ¿En qué medida los niños y las niñas acceden a la escuela, permanecen en ella, aprenden y consiguen concluir sus estudios básicos en el tiempo establecido para ello? ¿En qué medida las condiciones de la oferta educativa favorecen aprendizajes que sean relevantes y pertinentes? ¿En qué medida se consigue la inclusión y por ende se disminuye la exclusión? Por su parte, la *eficiencia* se refiere al uso adecuado de los recursos, sobre todo los de tipo financiero, aunque también se podría añadir la eficiencia en el uso del tiempo.

En sus rasgos generales se pueden apreciar los vínculos entre la propuesta de OREALC-UNESCO y el esquema de las 4-A. En lo esencial, se advierte que el derecho a la educación no se reduce al acceso de los niños y niñas a la escuela, sino que va más allá al hacer explícito que el aprendizaje es un elemento intrínseco de este derecho (Torres, 2006).

### c) Modelo de Evaluación de la Calidad de la Educación del INEE

En diversos informes del INEE se hace referencia al Modelo de Evaluación de la Calidad de un Sistema Educativo, el cual ha ido ganando en precisión sobre la complejidad del sistema educativo y en claridad de expresión sobre las dimensiones conceptuales de la calidad de la educación desarrolladas en el propio Instituto.

El INEE sostiene que la evaluación de la calidad del sistema educativo no sólo está relacionada con la medición de los niveles de logro del aprendizaje de los alumnos, también implica congruencia entre los diversos elementos que constituyen al propio sistema. La coherencia entre componentes permite alcanzar los objetivos de la educación que se planteen y así contribuir a la satisfacción de las necesidades sociales. La calidad de la educación se entiende como la cualidad resultante de las múltiples relaciones de coherencia entre los componentes básicos, internos y externos del sistema educativo.

El Instituto afirma que un sistema educativo de calidad muestra:

- *Relevancia*: porque logra la congruencia de los objetivos, por ejemplo del currículo que se imparte en las escuelas con necesidades de desarrollo de la sociedad;
- *Pertinencia*: porque los objetivos, de manera particular los del currículo, también guardan correspondencia con necesidades particulares de los alumnos a quienes se dirige;
- *Eficacia interna*: cuando hay coherencia entre los objetivos planteados y los resultados observados. Por ejemplo, que los alumnos consigan los aprendizajes los cuales les permitan, tanto continuar sus estudios, como aprendiendo a lo largo de su vida; concluir la educación básica obligatoria en el tiempo establecido para ello; conseguir que la trayectoria escolar se realice a los ritmos previstos hasta la conclusión de la escolaridad obligatoria o postobligatoria.
- *Eficacia externa*: porque los resultados educacionales tienen correspondencia con las necesidades sociales. Nótese que puede darse el caso de eficacia interna al observar congruencia entre los objetivos del currículo y los resultados de aprendizaje, y sin embargo, no haber coherencia con las necesidades sociales.
- *Impacto*: cuando los efectos de la escolarización se observan más allá de la escuela y se consigue una asimilación duradera de los aprendizajes, lo cual se manifiesta de manera positiva en distintos ámbitos de la vida de las personas (personal, familiar, laboral, social y de ciudadanía).

*...el derecho a la educación no se reduce al acceso de los niños y niñas a la escuela, sino que va más allá al hacer explícito que el aprendizaje es un elemento intrínseco de este derecho*

- *Suficiencia*: ya que existe una coordinación de los recursos humanos y materiales con los procesos que se requieren de distinto tipo para que la educación, el sistema educativo y las escuelas funcionen y puedan alcanzar sus objetivos.
- *Eficiencia*: cuando logra instrumentar la distribución de recursos, así como su aplicación en insumos y procesos que propicien los resultados esperados y anunciados en los objetivos.
- *Equidad*: en la distribución de oportunidades educativas para aprender. Equidad en el acceso a la escuela, permanencia en ella, aprendizajes y egreso oportuno. Equidad en la distribución de condiciones de la oferta educativa a fin de conseguir oportunidades de aprendizaje equiparables para todos los alumnos.

El modelo de evaluación de la calidad del sistema educativo del INEE se organiza, por un lado, en torno a las dimensiones de la calidad de la educación expresadas en los párrafos anteriores, y por otro, con un enfoque de sistemas. Se utiliza el modelo de Contexto-Insumo-Proceso-Producto (CIPP) para estructurar los componentes de: contexto, insumos y recursos, procesos y resultados, objetivos educativos y necesidades sociales.

Además, ya que el modelo del INEE tiene el propósito de servir al diseño y realización de evaluaciones de distintos componentes y elementos del sistema educativo a fin de juzgar el avance en la educación, incorpora una noción que es central: la comparabilidad entre lo planeado y lo observado.

No obstante que el modelo del Instituto tiene su origen en el desarrollo conceptual de la calidad de la educación, a la luz del esquema de las 4-A y de la propuesta de la OREALC-UNESCO, lo que se incorpora es la perspectiva del derecho a la educación. Esto le proporciona un referente esencial que le da significación al concepto de calidad de la educación. La relación entre el enfoque del derecho a la educación y la calidad de la educación se puede expresar de varias maneras. Latapí (2009) afirma que la calidad es una característica esencial de la educación objeto del derecho a la educación. Esta comprensión tendrá que tomarse en cuenta al hablar de la exigibilidad del derecho a la educación, así como de los indicadores con los cuales se dé seguimiento a su ejercicio.

Por su parte, Barba dice que en este vínculo de la calidad con el derecho a la educación “están contenidas las bases morales de la civilización, ya que no se trata sólo de cuestiones materiales, que son necesarias, sino del sentido que éstas tienen cuando se ponen al servicio de la realización humana” (2007:22). Este autor continúa diciendo que la manera de entender la calidad de la educación es una forma de extraer al derecho a la educación sus consecuencias prácticas, ya que de él brota toda la trama de significados ontológico-filosóficos, jurídico-normativos, culturales y socioeducativos. Como se mencionó al inicio, en la base del derecho a la educación se encuentra el *por qué* de la educación. En tanto que las dimensiones de la calidad tienen un carácter instrumental, pues orientan y ayudan a traducir lo afirmado en el derecho en el establecimiento de metas cuya consecución se busca a través de formas de acción, de políticas y prácticas de gobierno.

En la base de la acción política de todo sistema educativo convendría asumir un modelo conceptual y analítico que le permita operacionalizar sus objetivos en metas y acciones, teniendo como enfoque central el ejercicio del derecho a una educación de calidad para todos.

*d) ¿Cómo se relaciona la misión del INEE y la evaluación del ejercicio del derecho a la educación?*

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es una institución del Estado mexicano cuyo mandato se refleja en su misión que a la letra dice: “[...] contribuir al mejoramiento de la educación en México a través de la realización de evaluaciones integrales de la calidad del sistema educativo y de los factores que la determinan, así como de la difusión transparente y oportuna de sus resultados para apoyar la toma de decisiones, la mejora pedagógica y la rendición de cuentas” (Plan Maestro de Desarrollo 2007-2014). El INEE tiene encomendada la realización de evaluaciones externas del sistema educativo nacional.

El enfoque del derecho a la educación expresado en términos de la OREALC “una educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos” es poderoso por varias razones: es un referente esencial para evaluar y en consecuencia para operacionalizar e identificar los datos empíricos que se requieren para ello; permite afirmar que el derecho a la educación se realiza en tal o cual grado, así como especificar respecto a qué criterio; es de una enorme riqueza por las dimensiones que subyacen en su concepción actual; por su capacidad de convocatoria para el análisis, el debate, la reflexión y también para la decisión y acción de política educativa meditada y con mejores fundamentos.

El enfoque del derecho a la educación proporciona al modelo de evaluación de la calidad de la educación del INEE una visión integradora que le da un mayor significado, a la vez que contribuye a reinterpretar de distinta manera la evidencia empírica disponible sobre el ejercicio de este derecho en México.

Para hacer un análisis del ejercicio del derecho a la educación focalizado en la educación básica obligatoria, este informe atenderá los siguientes componentes: la existencia y los alcances de la cobertura del servicio educativo; el acceso y asistencia a la escuela por parte de los educandos; la permanencia, tránsito regular y egreso de cada grado y nivel educativo con oportunidad y con equidad; el logro de aprendizajes en función del currículo nacional establecido, así como de aquellos aprendizajes juzgados relevantes a la luz de la sociedad del conocimiento (competencias para la vida); las condiciones de la oferta educativa como referente de la disponibilidad del servicio y la incorporación de la equidad como principio esencial de la calidad y por ende del ejercicio del derecho a la educación.

**La obligatoriedad  
y gratuidad son los  
dos pilares en donde  
descansa el derecho  
a la educación**

e) ¿Cuál es el tamaño de la educación básica en México?

De los elementos que se analizarán en los siguientes capítulos del informe a fin de observar el ejercicio del derecho a la educación en México, se mirarán algunos aspectos de los principales servicios escolarizados que oferta el SEN para el preescolar, la primaria y la secundaria. Con el fin de que el lector pueda valorar la participación de estos servicios —en ocasiones también llamados modalidades— en la atención de la población que demanda educación, enseguida se presentan algunos datos sobre su tamaño.

En la tabla 1.1 puede apreciarse que el sector público es claramente mayoritario en los tres niveles que conforman la educación básica, pues atiende a más de 85% de los estudiantes y 83% de las escuelas; no obstante, conviene resaltar que la presencia de la matrícula de las escuelas de sostenimiento privado es más acentuada en el nivel preescolar (14.2%) que en primaria y secundaria (8.2 y 7.6% respectivamente).

Tabla 1.1. Alumnos, docentes y escuelas de educación básica por sostenimiento y nivel. Ciclo 2009/2010

| Nivel      | Total      |          |          | Públicas   |          |          | Privadas  |          |          |
|------------|------------|----------|----------|------------|----------|----------|-----------|----------|----------|
|            | Alumnos    | Docentes | Escuelas | Alumnos    | Docentes | Escuelas | Alumnos   | Docentes | Escuelas |
| Preescolar | 4 608 255  | 220 154  | 90 411   | 3 955 460  | 177 876  | 75 529   | 652 795   | 42 278   | 14 882   |
| Primaria   | 14 860 704 | 570 169  | 99 202   | 13 634 969 | 515 804  | 91 113   | 1 225 735 | 54 365   | 8 089    |
| Secundaria | 6 127 902  | 374 363  | 35 155   | 5 659 839  | 321 525  | 30 968   | 468 063   | 52 838   | 4 187    |
| Nivel      |            |          |          | Públicas   |          |          | Privadas  |          |          |
|            | Alumnos    | Docentes | Escuelas | Alumnos    | Docentes | Escuelas | Alumnos   | Docentes | Escuelas |
| Preescolar |            |          |          | 85.8       | 80.8     | 83.5     | 14.2      | 19.2     | 16.5     |
| Primaria   |            |          |          | 91.8       | 90.5     | 91.8     | 8.2       | 9.5      | 8.2      |
| Secundaria |            |          |          | 92.4       | 85.9     | 88.1     | 7.6       | 14.1     | 11.9     |

Fuente: Con base en datos elaborados por el INEE.

Para brindar educación, el sistema público se organiza en distintas modalidades o servicios. La tabla 1.2 ofrece información sobre la cantidad de alumnos, docentes y escuelas que componen cada uno de los servicios públicos de educación preescolar, primaria y secundaria. Como se observa, aunque en los tres niveles escolares predomina la modalidad general, sus porcentajes de participación son claramente distintos: 93% en primaria, 85% en preescolar y 47% en secundaria. Nótese que en este último nivel, la modalidad técnica tiene una participación considerable en términos del alumnado que atiende (30%) y de los docentes que laboran en él (casi 28% del total en el sector público), pero

es el servicio de telesecundaria quien registra la mayor cantidad de escuelas (57% del total de planteles públicos) y el menor número de profesores (20%).

A diferencia de lo que ocurre con los niveles que le anteceden, en secundaria no hay una modalidad indígena; a través de ésta se brinda atención a 10% de los alumnos en preescolar y 6% en primaria. Los tres niveles educativos cuentan con el servicio comunitario, que se oferta mayoritariamente en localidades menores a los cien habitantes y que, por esta misma razón, concentra porcentajes comparativamente pequeños de estudiantes (4% en preescolar, 0.8% en primaria y 0.4% en secundaria) pero importantes de centros escolares (26, 12.5 y 6% respectivamente).

De manera reiterada, el INEE ha hecho notar que las poblaciones atendidas por servicios educativos distintos presentan entre ellas marcadas diferencias socioculturales y económicas.<sup>11</sup> Independientemente del nivel escolar, los estudiantes de colegios privados tienen mejores condiciones socioeconómicas que sus pares de escuelas públicas y, entre estas últimas, los que asisten a planteles de modalidad general tienen condiciones de vida más favorables que aquellos que estudian en escuelas indígenas, comunitarias o telesecundarias. En la tabla 1.2 se observa la distribución de alumnos, docentes y escuelas por modalidad del servicio educativo en la educación preescolar, la primaria y la secundaria.

Es importante que el lector tenga en mente estas diferencias pues a lo largo de este informe se contrastan las oportunidades que tienen los estudiantes de unos y otros servicios para hacer efectivo su derecho a recibir una educación de calidad. No sobra señalar que, en algunos análisis, se distingue la situación de las escuelas públicas generales ubicadas en zonas urbanas (mayores a 2 mil 500 habitantes) y en zonas rurales (menores a 2 mil 500 habitantes), pues en las muestras que utiliza el INEE para sus evaluaciones en preescolar y primaria, esas escuelas suelen considerarse como estratos diferentes.

---

<sup>11</sup>Pueden consultarse los Informes anuales de: 2005 y 2006, *La calidad de la educación básica en México*; 2007, *La educación para poblaciones en contextos vulnerables*; 2008, *¿Avanza o retrocede la calidad educativa?* También otros documentos como: *Aprendizaje desigualdad social en México (2007)* y *Factores asociados al aprendizaje de estudiantes de 3° de primaria en México (2008)* y los apartados relativos a Contexto Social en los nueve anuarios del *Panorama Educativo de México*.

Tabla 1.2. Alumnos, docentes y escuelas públicas de educación básica por nivel y tipo de servicio. Ciclo 2009/2010

| Preescolar | Cendi  |       |     | General   |         |        | Indígena |        |       | Comunitario |        |        |
|------------|--------|-------|-----|-----------|---------|--------|----------|--------|-------|-------------|--------|--------|
|            | A      | D     | E   | A         | D       | E      | A        | D      | E     | A           | D      | E      |
|            | 58 495 | 2 113 | 863 | 3 357 502 | 139 487 | 45 459 | 383 003  | 17 264 | 9 545 | 156 460     | 19 012 | 19 662 |
|            | 1.5    | 1.2   | 1.1 | 84.9      | 78.4    | 60.2   | 9.7      | 9.7    | 12.6  | 4.0         | 10.7   | 26.0   |

| Primaria | General    |         |        | Indígena |        |       | Comunitario |        |        |
|----------|------------|---------|--------|----------|--------|-------|-------------|--------|--------|
|          | A          | D       | E      | A        | D      | E     | A           | D      | E      |
|          | 12 681 952 | 466 574 | 69 721 | 840 503  | 36 220 | 9 964 | 112 514     | 13 010 | 11 428 |
|          | 93.0       | 90.5    | 76.5   | 6.2      | 7.0    | 10.9  | 0.8         | 2.5    | 12.5   |

| Secundaria | General   |         |       | Técnica   |        |       | Telesecundaria |        |        | Para Trabajadores |       |     | Comunitaria |       |       |
|------------|-----------|---------|-------|-----------|--------|-------|----------------|--------|--------|-------------------|-------|-----|-------------|-------|-------|
|            | A         | D       | E     | A         | D      | E     | A              | D      | E      | A                 | D     | E   | A           | D     | E     |
|            | 2 656 690 | 160 644 | 6 976 | 1 693 557 | 88 786 | 4 199 | 1 253 930      | 65 731 | 17 631 | 31 357            | 4 097 | 308 | 24 305      | 2 267 | 1 854 |
|            | 46.9      | 50.0    | 22.5  | 29.9      | 27.6   | 13.6  | 22.2           | 20.4   | 56.9   | 0.6               | 1.3   | 1.0 | 0.4         | 0.7   | 6.0   |

Nota: A=alumnos, D=docentes y E=escuelas.

Fuente: Con base en datos elaborados por el INEE.

Con esta información acerca del tamaño y diferenciación de los servicios de educación básica se da cauce a los siguientes capítulos en los cuales se exponen evidencias del ejercicio al derecho a la educación en México. Como se mencionó en la introducción, se abordará el acceso de los niños y las niñas a la escuela, así como su avance regular por los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria hasta concluir la educación obligatoria. Asimismo, se examinarán algunas condiciones que caracterizan a la oferta de los servicios de educación básica; del nivel de logro de aprendizajes referidos al currículo nacional y, por último, del derecho de lograr aprendizajes relevantes para la vida en la sociedad actual.

**Derecho de asistir a  
la escuela y avanzar  
regularmente hasta  
completar la escolaridad  
básica obligatoria**

**Capítulo 2**



## Derecho de asistir a la escuela y avanzar regularmente hasta completar la escolaridad básica obligatoria

A lcanzar al menos la escolaridad básica es un derecho fundamental de todos los mexicanos, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y regulado por la Ley General de Educación (LGE). En este sentido, tanto el Estado como los padres o tutores están obligados a salvaguardar el ejercicio de este derecho. Mientras que el primero suministra los servicios educativos de preescolar, primaria y secundaria a la población que los requiera; los padres de familia tienen la responsabilidad de inscribir y mantener a sus hijos en la escuela, para que tengan la oportunidad de ser promovidos a lo largo de los grados y niveles que componen la educación básica hasta concluirla.<sup>12</sup> De este modo, el Estado y la sociedad mexicana tienen el compromiso de garantizar el cumplimiento del derecho a la educación básica para todos los niños, sin distinción de su condición étnica, lugar de residencia, sexo, condición socioeconómica u otras características.

Como se argumentará en este capítulo, la asistencia universal de todos los niños y niñas a la escuela en las edades establecidas, así como su avance regular por el preescolar, la primaria y la secundaria, deben ser considerados parte sustantiva del ejercicio del derecho de la población infantil a la educación. La *asistencia a tiempo* y el *avance escolar regular* deben representar metas deseables para el Sistema Educativo Nacional (SEN) y la sociedad mexicana. En su consecución, el SEN ha de ser lo suficientemente flexible para no excluir de los servicios educativos escolarizados a aquellos niños mayores de 14 años que, por circunstancias especiales como migración, enfermedad o impedimentos físicos, requieren permanecer en la escuela un tiempo mayor al que regularmente se necesita para cursar los doce grados de educación básica.

En términos de la edad de la población, el rango de tres a 14 años es el periodo idealmente establecido para cursar los distintos niveles de la educación básica obligatoria escolarizada y guarda correspondencia con criterios normativos, económicos y sociales,

<sup>12</sup>Ver artículos 2, 3 y 31 de la Constitución y los artículos 2, 3, 4, 32 y 66 de la Ley General de Educación.

así como con compromisos internacionales en materia del derecho a la educación. Respecto de los criterios normativos, contenidos principalmente en la LEG, el límite inferior de tres años es la edad mínima para el ingreso a preescolar y el de seis para el ingreso a primaria; se establece que ambas edades han de estar cumplidas al 31 de diciembre del año de referencia (Art. 65, LGE). El límite superior, 14 años, es la edad en la que se termina la secundaria si el alumno ingresó a los seis a primaria y avanza de forma continua y sin reprobar. Este límite es compatible con la Ley Federal de Trabajo (LFT), la cual prohíbe el empleo de los niños menores de 14 años, así como el de los de 15 años que no hayan terminado su educación obligatoria, salvo los casos de excepción que apruebe la autoridad correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo (Art. 22, LFT). La sociedad fomenta así, al menos desde una perspectiva legal, la dedicación exclusiva a la escuela de los niños y jóvenes de tres a 14 años para completar la educación obligatoria a los 14 ó 15. Esta protección termina a los 16 años, edad a partir de la cual los jóvenes pueden prestar libremente sus servicios laborales (Art. 23, LFT), independientemente de que cuenten o no con la secundaria completa.

Los criterios económicos y sociales por los cuales se considera primordial que los niños asistan en edades tempranas a la escuela y terminen su escolarización obligatoria a los 14 ó 15 años, se fundamentan en los mayores beneficios que se obtienen en estas edades respecto de los que se observan entre quienes se encuentran en situación de extraedad o estudiando en la modalidad para adultos (Art. 43, LGE). En el ámbito de los individuos, es racional terminar la educación obligatoria lo más temprano posible porque, a estas edades, el costo de oportunidad de ir a la escuela es muy reducido o nulo, exceptuando los casos de niños en hogares que demandan su participación en actividades económicas. Más aún, los beneficios económicos de contar con la escolaridad básica se maximizan entre menor sea la edad a la que se obtiene dicha educación, pues el periodo de recolección de los beneficios es el más grande posible (Robles, 2002; Becker, 1983). La sociedad se beneficia de manera considerable si la mayoría de los niños termina su educación obligatoria en el sistema escolarizado y de acuerdo con el tiempo previsto por el SEN. Ésta es la mejor forma de realizar y hacer efectivo el derecho a la educación y eliminar el flujo de jóvenes sin educación básica que alimenta el rezago educativo. Además, con ello se contribuye al aumento de la equidad social y al desarrollo de los individuos, pues asegurar un mínimo de escolaridad a toda la población incide notablemente en el fortalecimiento de la libertad de las personas al ampliar sus capacidades (Sen, 2000), fortalece a la ciudadanía al prepararla mínimamente para exigir sus derechos y fomenta la cohesión social al contar con una sociedad más activa. La universalización de la escolaridad obligatoria entre los adolescentes también representa la posibilidad de contar con una fuerza laboral más capacitada y de ejercer el gasto educativo más eficientemente.

El rango de edades ideal para cursar la educación obligatoria es compatible con los compromisos establecidos por el gobierno mexicano en torno al cumplimiento del dere-

cho a la educación. En particular, en el año 2005 México se comprometió a cumplir con las siguientes dos metas:

“1) Asegurar que para el año 2015 todos los niños entre los tres y los cinco años de edad reciban educación preescolar y que la concluyan en el tiempo normativo (tres años). 2) Asegurar que para el año 2015 todos los jóvenes de 12 años ingresen a la enseñanza secundaria; que la cohorte 12-14 años reciba la educación secundaria y que 90% de ellos la concluya en el tiempo normativo (tres años).”

(Gabinete de Desarrollo Humano y Social y Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, 2005, p.51),

En este capítulo se presentan mediciones de la realización del derecho a la educación, en términos de la asistencia y el acceso oportuno de las niñas y los niños a los distintos niveles que componen la educación básica, así como del avance regular en primaria y secundaria. Asimismo, se caracteriza a la población infantil que no asiste a la escuela y se ofrecen elementos para distinguir dónde es probable que la causa principal de la inasistencia de los niños a las escuelas sea la falta de servicios educativos. No obstante, se identifica la existencia de un conjunto importante de niños, en zonas urbanas, quienes no van a la escuela, aun cuando existen centros escolares.

## **2.1. DERECHO DE ASISTIR A UNA ESCUELA DE EDUCACIÓN BÁSICA**

Todos los niños en edad escolar, incluso quienes tienen capacidades diferentes, deberían asistir a la escuela, dada la obligatoriedad impuesta al Estado y a los padres o tutores.<sup>13</sup> En la práctica, la asistencia es el resultado de decisiones de ambos actores, en tanto que no existen mecanismos que obliguen a los padres a enviar a sus hijos a la escuela, ni tampoco instrumentos legales para que el Estado mexicano haga efectiva su obligación de garantizar, en un plazo perentorio, la cobertura universal de los servicios educativos de preescolar, primaria y secundaria. Del lado del SEN, como se verá más adelante, aún existen localidades rurales sin servicios educativos de preescolar o secundaria. De parte de los padres o tutores, factores como la pobreza de los hogares, la demanda de trabajo familiar o la valoración que se haga de los beneficios de la educación escolar, pueden afectar la decisión de enviar a sus hijos regularmente a la escuela.

En el país no se cuenta con mediciones directas de la asistencia regular de los niños a las escuelas; se dispone, en cambio, de datos sobre la matrícula de los centros escolares al inicio y fin de cada ciclo educativo, así como de información sobre la asistencia en un momento determinado del año. Los datos de matriculación se obtienen de los registros administrativos que en la mayoría de las entidades son reportados por los directores de las escuelas a través del Formato 911. Esta información se utiliza para la planeación del

<sup>13</sup>Es obvio que la excepción a la regla ocurre cuando los niños tienen impedimentos físicos o mentales severos.

**Las cifras de niños que no asistieron a la escuela en el año 2008 son significativas: poco más de 457 mil niños de cuatro y cinco años; casi 232 mil de 6 a 11; 572 mil de 12 a 14 años; y aproximadamente 2.4 millones entre los de 15 y 17**

sistema escolar. Por su parte, los datos de asistencia provienen de los ejercicios censales sobre la población, los cuales se llevan a cabo cada cinco años o de encuestas de hogares implementadas cada dos. Ambas informaciones brindan imágenes parciales sobre el fenómeno de la concurrencia de los niños a las escuelas, no obstante pueden interpretarse como estimaciones de la asistencia regular.<sup>14</sup>

Al estimar porcentajes de matrícula por edad simple o de cobertura neta en primaria, suelen encontrarse valores mayores a cien, lo cual es inverosímil (*Panorama Educativo de México, 2008*). Esta inconsistencia se produce al combinar cifras de dos fuentes de información no conciliadas, en un contexto en el que se ha alcanzado una asistencia casi total de los niños entre cinco y 11 años. De esta manera, pequeños errores en la estimación de la matrícula o de la población, provocan valores superiores a cien en los indicadores de matriculación de los niños de cinco años o de la cobertura neta en primaria.

Dado lo anterior, en este informe se ha optado por utilizar el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008 (ENIGH), para estimar medidas relativas de asistencia; la intención es brindar cifras de mayor validez, consistencia y confiabilidad. Se utiliza la ENIGH para brindar estimaciones actuales de la asistencia de los niños a las escuelas y para indagar las relaciones entre asistencia a la escuela, por un lado, y pobreza de los hogares o ingreso al mundo laboral, por el otro. El Censo 2005 se utiliza para indagar las características de los niños que no asisten, bajo el supuesto de que estos rasgos tienen un carácter estructural el cual no se modifica en pocos años.

Los análisis y descripciones se harán para los niños y jóvenes agrupados por edades: de cuatro y cinco (o sólo cinco), de seis a 11, de 12 a 14, y de 15 a 17. Los tres primeros conjuntos guardan correspondencia con las edades, a las cuales es deseable normativamente, que los niños acudan a segundo y tercer grado de preescolar, a primaria y a secundaria, respectivamente. El último, corresponde a las edades ideales para cursar la educación media superior, nivel de enseñanza no obligatorio.<sup>15</sup>

La tabla 2.1 muestra los porcentajes de asistencia a la escuela por grupo de edad, así como los volúmenes de niños según condición de asistencia. En 2008, de cada cien niños de seis a 11 años, 98 asisten a la escuela; pero lo anterior es cierto sólo para 89% de quienes tienen cuatro y cinco años y para 92% de los de 12 a 14. Entre quienes tienen 15 a 17 años, el porcentaje referido es de 65%, esto es, 32 puntos porcentuales menos que la asistencia de los de 12 a 14 años. Es de destacar la asistencia prácticamente universal de los niños de seis a 11 años.

<sup>14</sup>Estas estimaciones están sujetas a errores de diverso tipo. Por ejemplo, en el caso de la matrícula los padres pueden registrar al niño en más de una escuela o la familia puede migrar después de haberlo inscrito. Por otro lado, a pesar de que tanto las encuestas de hogares como el censo intentan captar la asistencia regular a la escuela, la consistencia de la información dependerá de la habilidad del encuestador para indagar las razones de inasistencia. Sin embargo, la información representa una aproximación válida a la realidad.

<sup>15</sup>Para el caso de preescolar, se omitió del análisis a los niños de tres años en virtud de que se estableció una prórroga de la obligatoriedad de su asistencia al primer grado de preescolar (Cámara de Diputados, 2008).

**Tabla 2.1. Asistencia a la escuela de los niños de 4 a 17 años según grupos de edades normativas, 2008**

| Grupos de edad | Asistentes | No asistentes | Total      | % de asistencia | Intervalo de confianza* |
|----------------|------------|---------------|------------|-----------------|-------------------------|
| 4 a 5          | 3 562 351  | 457 557       | 4 019 908  | 88.6            | 86.9-90.3               |
| 6 a 11         | 13 058 852 | 232 156       | 13 291 008 | 98.3            | 97.9-98.6               |
| 12 a 14 años   | 6 219 121  | 572 734       | 6 791 855  | 91.6            | 90.4-92.7               |
| 15 a 17 años   | 4 483 646  | 2 379 414     | 6 863 060  | 65.3            | 63.5-67.1               |

\* Al 95% de confianza

Fuente: INEE, estimaciones a partir de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008*, INEGI.

Dada la reciente obligatoriedad del preescolar, sorprende la alta proporción de niños de cuatro y cinco años que asisten a la escuela (DOF, 12 de noviembre de 2002). A su vez, contrasta con el porcentaje de alumnos de 12 a 14 años asistente a la escuela (91.6%), a pesar de que la obligatoriedad de la secundaria data de 1993. Las cifras de niños que no asistieron a la escuela en el año 2008 son significativas: poco más de 457 mil niños de cuatro y cinco años; casi 232 mil de 6 a 11; 572 mil de 12 a 14 años; y aproximadamente 2.4 millones entre los de 15 y 17.

### 2.1.1. Características de los niños que no asisten a la escuela

Incorporar a todos los niños a las escuelas de educación básica es una meta vigente de la sociedad y del Sistema Educativo Nacional. En aras de conocer y comprender el fenómeno de la inasistencia escolar, así como de brindar información que pueda sustentar la definición de acciones sociales y educativas de carácter inclusivo, en lo que resta de esta sección se caracterizará a los niños que no asisten a la escuela. Se busca aportar elementos para responder a las siguientes preguntas: ¿Qué características tienen los niños que no asisten? ¿Por qué no van a la escuela? ¿Se debe a la carencia de servicios educativos accesibles? ¿Hay circunstancias, que ocurren en el hogar, las cuales influyen en la decisión de sus padres o tutores de no mandarlos a la escuela, a pesar de existir escuelas cercanas?

La tabla 2.2 presenta una caracterización de la población infantil y juvenil de seis a 17 años de acuerdo a los subgrupos que se analizan contrastando las subpoblaciones de asistentes y no asistentes a la escuela según características usualmente asociadas con la asistencia.

Se desprenden cinco comentarios. Primero, la gran mayoría de los niños y adolescentes estudian o trabajan considerando el trabajo como un concepto amplio, el cual incluye

la participación tanto en el ámbito extradoméstico como en el doméstico.<sup>16</sup> En este sentido, el fenómeno de exclusión de la participación en el sistema escolar y en el laboral, por parte de los niños y jóvenes de 12 a 14 y de 15 a 17 años, no es significativo, aunque alcanza un tercio entre los niños de seis a 11 años que no asisten a la escuela.<sup>17</sup>

Segundo, desde esta perspectiva la actividad laboral fue preponderante entre los niños y jóvenes que no asistieron a la escuela en 2007, ya que 63, 93 y 97% de quienes respectivamente, se encontraron en esta situación en los grupos de edad 6-11, 12-14 y 15-17, dedicaron al menos una hora semanal a alguna actividad, al interior del propio hogar, como realizar reparaciones menores o cuidar infantes o familiares enfermos; o fuera de él, como acomodar coches o vender dulces en la calle.

Tabla 2.2. Caracterización de la población infantil y juvenil, según condición de asistencia escolar (2007 y 2008)

| Característica                              | Grupo de edad (años) |            |            |           |            |           |
|---|----------------------|------------|------------|-----------|------------|-----------|
|   | 6-11                 |            | 12-14      |           | 15-17      |           |
|   | No asisten           | Asisten    | No asisten | Asisten   | No asisten | Asisten   |
| Población                                   | 232 156              | 13 058 852 | 572 734    | 6 219 121 | 2 379 414  | 4 483 646 |
| Ni estudia ni trabaja (%)*                  | 37.2                 | na         | 7.0        | na        | 3.4        | na        |
| Sólo trabaja (%)*                           | 62.8                 | na         | 93.0       | na        | 96.6       | na        |
| Sólo estudia (%)*                           | na                   | 43.4       | na         | 14.3      | na         | 12.0      |
| Estudia y trabaja (%)*                      | na                   | 56.6       | na         | 85.7      | na         | 88.0      |
| Trabajo por 20 hrs. o más semanales (%)*    | 24.6                 | 4.0        | 68.2       | 12.5      | 83.9       | 22.8      |
| Respecto de los que trabajan 20 hrs. o más: |                      |            |            |           |            |           |
| Trabajo doméstico (%)*                      | 55.4                 | 50.1       | 41.3       | 54.9      | 34.8       | 43.8      |
| Trabajo extradoméstico (%)*                 | 44.6                 | 49.9       | 58.7       | 45.1      | 65.2       | 56.2      |
| Rural (%)                                   | 56.1                 | 41.3       | 58.4       | 39.8      | 52.2       | 34.2      |
| En pobreza alimentaria (%)                  | 47.6                 | 27.5       | 39.2       | 23.1      | 25.5       | 15.2      |
| En pobreza de capacidades (%)               | 59.7                 | 36.5       | 49.2       | 31.5      | 34.4       | 20.7      |
| En pobreza de patrimonio (%)                | 80.6                 | 61.9       | 76.9       | 57.5      | 62.8       | 45.5      |

Na: no aplica

\* 2007

Fuentes: INEE, estimaciones a partir de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2008*, Inegi; y *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Módulo de actividades de niños, niñas y adolescentes, 4º trimestre de 2007*, INEGI.

<sup>16</sup>Se optó por una definición amplia del trabajo infantil de acuerdo con perspectivas económicas que consideran a la producción de bienes y servicios en el propio hogar (limpieza, preparación de comida, etcétera) como un fenómeno económico al involucrar servicios y bienes escasos, como el tiempo de los miembros del hogar, el cual puede tener un uso alternativo en el mercado laboral (Becker, 1991; Behrman, 1997; Robles, 2000 y 2004; y OIT, 2004).

<sup>17</sup>Este resultado difiere del que se obtiene cuando se restringe el trabajo infantil sólo al extradoméstico. En este caso, los porcentajes de niños y adolescentes que no estudian ni trabajan, denominados nini, son mayores a los aquí reportados. Esta es una de las razones por las cuales es preferible adoptar una definición más amplia del trabajo que distinga a aquellos jóvenes que, por arreglos de la unidad familiar, realizan actividades domésticas, que también son consideradas actividades económicas, para permitir la inserción a los mercados laborales de otros miembros.

Tercero, sin importar el grupo de edad, el trabajo extendido por veinte horas semanales, o más resulta perjudicial para la escolarización de los niños y adolescentes, tal como ha sido documentado por la investigación educativa (Post y Pong, 2003); como es de esperarse, tales cargas de trabajo son más comunes entre quienes no asisten a la escuela que entre quienes son estudiantes. Por ejemplo, mientras que 24.6% de los niños de seis a 11 años que no asistieron a la escuela, trabajó veinte horas o más a la semana, sólo 4% de quienes fueron a la escuela estaba en esa situación. En la tabla 2.2 puede constatar que estas diferencias también se aprecian entre los alumnos de 12 a 14 y de 15 a 17 años; no obstante, el perjuicio es más patente a medida que los niños adquieren mayor edad.

Cuarto, las jornadas extensas de los niños y jóvenes son muy importantes tanto en actividades domésticas como en extradomésticas;<sup>18</sup> sin embargo, los niños que no asisten a la escuela teniendo 12 años o más, se involucran con mayor frecuencia en el trabajo extradoméstico que quienes sí asisten. Trabajar medio tiempo o más, dificulta en mayor medida la asistencia constante a la escuela y el aprovechamiento regular, que trabajar unas pocas horas a la semana. Es factible que el trabajo extradoméstico de jornada extensa tenga efectos más negativos en la escolarización y el aprendizaje de los niños que el realizado con igual extensión al interior de la unidad doméstica.

Finalmente, la ruralidad y la pobreza son fenómenos que también pueden constituir impedimentos para lograr la asistencia universal y, por lo tanto, el cumplimiento del derecho a la educación. La inasistencia es más prevalente entre la población rural que en la urbana. Con datos de 2008, puede apreciarse que de cada cien niños o jóvenes con edades de seis a 11, 12 a 14 ó 15 a 17 que no fueron a la escuela, el 56, 58 y 52% de ellos, respectivamente, residió en áreas rurales. Asimismo, la pobreza es más patente entre los no asistentes que entre los asistentes a la escuela. Así por ejemplo, entre los niños de seis a 11 años que no asisten, casi 81% de ellos se encontraron en una situación de pobreza de patrimonio, porcentaje mayor en aproximadamente 20 puntos porcentuales de aquellos en esta situación pero que sí asisten a la escuela. El efecto perjudicial de la pobreza se analiza con mayor detalle a continuación.

Como se puede apreciar en la tabla 2.3, al analizar la relación entre ingresos de las familias y la asistencia a la escuela, los niños con edades normativas correspondientes a preescolar y secundaria que provienen de hogares pobres —esto es, cuyos ingresos los ubican en los dos primeros quintiles—, tienen mayor probabilidad de no asistir a la escuela que los niños quienes tienen mejores condiciones económicas. En cambio, los porcentajes de asistencia de los niños de seis a 11, pobres y no pobres, son muy similares. En 2008, la asistencia a la escuela de los niños y jóvenes pobres de cuatro y cinco (84%)

<sup>18</sup>Este resultado favorece una definición amplia del trabajo infantil y juvenil. De no hacerlo gran parte de quienes no asisten a la escuela y se dedican a labores domésticas aparecerán como niños y jóvenes que no realizan actividad (económica) alguna.

***...la ruralidad y la pobreza son fenómenos que también pueden constituir impedimentos para lograr la asistencia universal y, por lo tanto, el cumplimiento del derecho a la educación***

y de 12 a 14 años (88%), fue sensiblemente menor que la de sus pares con mejores recursos económicos. La brecha respecto de la asistencia se amplifica en casi 17 puntos porcentuales para los jóvenes de 15 a 17 años. Comparando los datos poblacionales de la última columna de la tabla 2.3, se tiene que poco más de 924 mil niños pobres de cuatro a 14 años y sólo 338 mil niños de hogares con mejores ingresos, no asistieron a la escuela; esto significa que por cada cien niños que no asisten y tienen buenas condiciones económicas, en ese año hubo 273 niños pobres que no fueron a la escuela.

La alta proporción de niños de seis a 11 años que van a la escuela, muy cercana al total, es resultado del esfuerzo conjunto de los hogares y del SEN. Muy probablemente, factores como la antigüedad del establecimiento del carácter obligatorio de la primaria,<sup>19</sup> el otorgamiento de incentivos económicos para que los niños pobres asistan a la escuela a través del *Programa Oportunidades* y de otros programas compensatorios, sean algunas de las causas que expliquen las altas tasas de asistencia de estos niños. No obstante, el SEN y la sociedad habrán de redoblar esfuerzos para alcanzar la universalización de la asistencia en preescolar y secundaria en un plazo más breve de lo que ha tomado al país alcanzar casi la cobertura universal en primaria.

Tabla 2.3. Porcentaje de la población que asiste a la escuela por condición de pobreza de ingresos<sup>1</sup> según grupo de edad (2008)

| Condición de Pobreza | Grupo de edad | % de asistencia | Límite inferior de intervalo de confianza** | Límite superior de intervalo de confianza** | Total     | Asisten   | No asisten |
|----------------------|---------------|-----------------|---|---|-----------|-----------|------------|
| Pobre                | 4-5           | 84.1*           | 81.3  | 86.9  | 2 172 982 | 1 827 687 | 345 295    |
|                      | 6-11          | 97.6*           | 97.0  | 98.1  | 7 242 733 | 7 067 688 | 175 045    |
|                      | 12-14         | 88.4*           | 86.6  | 90.2  | 3 483 598 | 3 079 834 | 403 764    |
|                      | 15-17         | 55.5*           | 52.6  | 58.4  | 2 991 529 | 1 659 660 | 1 331 869  |
| No pobre             | 4-5           | 93.9            | 92.6  | 95.3  | 1 846 926 | 1 734 664 | 112 262    |
|                      | 6-11          | 99.1            | 98.7  | 99.4  | 6 048 275 | 5 991 164 | 57 111     |
|                      | 12-14         | 94.9            | 93.8  | 96.0  | 3 308 257 | 3 139 287 | 168 970    |
|                      | 15-17         | 72.9            | 70.9  | 75.0  | 3 871 531 | 2 823 986 | 1 047 545  |

<sup>1</sup> Se calcularon los quintiles de ingresos de los hogares y se recodificaron en las siguientes categorías: Pobre = (I,II), No pobre = (III, IV, V).

\* Diferencia estadísticamente significativa en este grupo de edad, entre la población que vive en hogares pobres y no pobres a 95% de confianza.

\*\* al 95% de confianza.

Fuente: INEE, estimaciones a partir de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008*, INEGI.

<sup>19</sup>En 1934, se hace explícita la obligatoriedad de la educación primaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que hasta 1993 y 2002 la secundaria y el preescolar, respectivamente, adquirieron este carácter.

Por otra parte, se observa que a mayor marginación social de los lugares donde residen los niños, menor es la asistencia a la escuela. En términos numéricos, la mayor cantidad de niñas y niños que no asisten a la escuela se concentra en las áreas urbanas y en las rurales de alta marginación. La tabla 2.4 presenta información, en términos porcentuales y absolutos, sobre la asistencia de los niños según la marginación de su lugar de residencia.<sup>20</sup>

Tabla 2.4 Inasistencia por grupos de edad y marginación de la localidad (2005)

| Grupo de edad | Porcentaje de no asistentes |                         |                        |                        | Distribución de los no asistentes |                         |                        |                        | Población que no asiste a la escuela |                         |                        |                        |
|---------------|-----------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
|               | Urbana baja marginación     | Urbana alta marginación | Rural baja marginación | Rural alta marginación | Urbana baja marginación           | Urbana alta marginación | Rural baja marginación | Rural alta marginación | Urbana baja marginación              | Urbana alta marginación | Rural baja marginación | Rural alta marginación |
| 5 años        | 5.1                         | 10.4                    | 7.4                    | 16.5                   | 29.7                              | 28.8                    | 7.6                    | 34.0                   | (54 290)                             | (52 543)                | (13 800)               | (62 113)               |
| 6-11 años     | 2.0                         | 3.6                     | 2.7                    | 5.3                    | 33.0                              | 27.5                    | 7.8                    | 31.7                   | (127 960)                            | (106 788)               | (30 074)               | (123 074)              |
| 12-14 años    | 5.6                         | 11.6                    | 10.8                   | 17.0                   | 28.1                              | 28.6                    | 10.2                   | 33.2                   | (178 077)                            | (181 191)               | (64 812)               | (210 430)              |
| 15-17 años    | 26.5                        | 42.2                    | 46.1                   | 55.5                   | 37.0                              | 26.5                    | 11.2                   | 25.3                   | (846 550)                            | (606 000)               | (256 605)              | (580 219)              |

\* Se utiliza la marginación por localidad para las localidades rurales y la marginación por AGEB para las urbanas con esto se tiene un mejor parámetro de comparación.

\*\* Las categorías de marginación utilizadas aquí incluyen a las originalmente diseñadas por CONAPO como sigue: *baja marginación* (muy baja, baja y media) y *alta marginación* (alta y muy alta).

Fuente: INEE, estimaciones a partir del II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI.

Para todos los grupos de edad puede observarse que los porcentajes de inasistencia son más altos en las zonas de mayor marginación. Los niños rurales que viven en localidades de alta marginación están dos o tres veces más expuestos a no ir a la escuela que los niños urbanos en zonas de baja marginación. En cuanto a la distribución de quienes no van a la escuela, el número de niños urbanos en condiciones de menor marginación es equiparable al de los niños rurales en zonas de mayor marginación; puesto que se trata de contextos diferentes, esta observación sugiere que las causas de inasistencia de unos y otros no son las mismas. Más adelante abordaremos esto con mayor detalle.

<sup>20</sup>La información se obtuvo de las bases de microdatos del II Censo de Población y Vivienda de 2005. Recurrimos a esta fuente, anterior a la ENIGH 2008, para poder analizar con detalle características de los niños que no asistieron a la escuela en 2005 y que suponemos permanecen relativamente fijas en el corto plazo. No es posible realizar con suficiente precisión este análisis mediante la enigh porque el número de casos puede ser insuficiente. No se reporta la situación de los niños de cuatro años al considerarse la edad de cinco como la mínima con la que los censos y conteos indagan la escolaridad de los miembros del hogar.

Tabla 2.5. Inasistencia por grupos de edad y tamaño de la localidad (2005)

| Grupo de edad | Inasistentes (%)        |      |      | Inasistentes. Distribución porcentual |      |      | Inasistentes (Abs.)     |         |         |
|---------------|-------------------------|------|------|---------------------------------------|------|------|-------------------------|---------|---------|
|               | Tamaño de la localidad* |      |      | Tamaño de la localidad*               |      |      | Tamaño de la localidad* |         |         |
|               | A                       | B    | C    | A                                     | B    | C    | A                       | B       | C       |
| 5 años        | 6                       | 9.5  | 13.3 | 41.3                                  | 16.3 | 42.4 | 75 455                  | 29 849  | 77 442  |
| 6-11 años     | 2.4                     | 3.2  | 4.4  | 44.3                                  | 15.5 | 40.2 | 171 774                 | 60 314  | 155 808 |
| 12-14 años    | 6.7                     | 10.7 | 14.7 | 39.2                                  | 16.6 | 44.2 | 248 968                 | 105 361 | 280 181 |
| 15-17 años    | 29.4                    | 38.8 | 51.5 | 47                                    | 15.6 | 37.4 | 1 076 051               | 356 477 | 856 846 |

\* Tamaño de localidad. A=De 15,000 y más habs.; B = De 2,500 a 14,999 habs.; C = Menores a 2,500 habs.

Fuente: INEE, estimaciones a partir del II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI.

De acuerdo con el Censo de 2005 se puede observar que, independientemente del grupo de edad, el porcentaje de niños que no asiste a la escuela aumenta conforme disminuye el tamaño de la localidad (tabla 2.5). Además, en todos los tipos de localidad, las menores proporciones de inasistentes correspondieron a los niños de seis a 11 años; como hemos señalado, este resultado es esperable si se considera que la obligatoriedad de la primaria es más antigua y es en donde el SEN se ha esforzado más por brindar la cobertura universal de este nivel educativo. Aun así, puede apreciarse que los niños quienes residen en localidades menores de 2 mil 500 habitantes, se encuentran mayormente expuestos a la inasistencia que los niños quienes residen en localidades de 15 mil o más. Las tres columnas intermedias de la tabla 2.5 muestran que el número de inasistentes se distribuyó de forma similar en las áreas urbanas y rurales (en ambas alrededor de 40%). Contra lo que algunos pudieran pensar, el volumen de inasistentes no se concentra en las áreas rurales. Finalmente, la inasistencia se eleva dramáticamente entre los jóvenes de 15 a 17 años: en las áreas rurales no asiste a la escuela uno de cada dos, mientras que en las áreas de 15 mil o más habitantes, la proporción es de uno de cada tres.

La tabla 2.6 muestra la inasistencia de niños rurales según la condición de aislamiento de sus localidades de residencia. Como se muestra, esta condición es un aspecto clave en la disposición de los servicios educativos. Puede observarse que las mayores proporciones de inasistencia se registran en las localidades aisladas: alrededor de 20% de los niños que debieron asistir a preescolar y secundaria y aproximadamente 7% de quienes debieron ir a primaria, no lo hicieron; por su parte, es en las localidades cercanas a carreteras donde se registran las menores proporciones de inasistencia a la escuela para las poblaciones entre seis y 14 años. No hay razones de peso para explicar por qué estos porcentajes son cercanos a los correspondientes a niños que no asisten a la escuela y viven en localidades cercanas a centros de población. Impresiona el hecho de que no

fuera a la escuela cerca de 60% de la población de 15 a 17 años que vive en localidades aisladas, mientras que en las restantes localidades, casi la mitad de los niños de ese grupo de edad tampoco asistió. No sobra comentar que aproximadamente 80% de los inasistentes, de entre cuatro y 14 años, reside en localidades aisladas o cercanas a carretera.

**Tabla 2.6 Inasistencia por grupos de edad y condición de aislamiento de las localidades rurales (2005)**

| Grupo de edad | Porcentaje de no asistentes |  |                     |         | Distribución porcentual de los no asistentes |  |                     |         | Población no asiste a la escuela (Abs.) |  |                     |           |
|---------------|-----------------------------|--|---------------------|---------|--|--|---------------------|---------|---|--|---------------------|-----------|
|               | Cercana a ciudad            | Cercana a centro regional de población | Cercana a carretera | Aislada | Cercana a ciudad                             | Cercana a centro regional de población | Cercana a carretera | Aislada | Cercana a ciudad                        | Cercana a centro regional de población | Cercana a carretera | Aislada   |
| 5 años        | 9.6                         | 11.5                                   | 11.3                | 20.4    | 12.8   | 8.1                                    | 40.8                | 38.4    | (9 877)                                 | (6 255)                                | (31 564)            | (29 746)  |
| 6-11 años     | 3.7                         | 4.0                                    | 3.5                 | 6.6     | 14.1   | 8.4                                    | 39.1                | 38.4    | (22 031)                                | (13 041)                               | (60 855)            | (59 881)  |
| 12-14 años    | 13.1                        | 14.6                                   | 13.0                | 19.2    | 14.6   | 9.1                                    | 43.9                | 32.4    | (41 025)                                | (25 510)                               | (122 932)           | (90 714)  |
| 15-17 años    | 48.3                        | 49.3                                   | 49.9                | 58.0    | 15.9   | 8.8                                    | 48.3                | 27.0    | (135 973)                               | (75 492)                               | (413 639)           | (231 742) |

Fuente: INEE, estimaciones a partir del II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI y en la base de condición de aislamiento, CONAPO, 2009.

Se ha dicho que el derecho de los niños a completar la educación básica debe realizarse sin distinción de su condición étnica. Sin embargo, como lo muestra la tabla 2.7, la inasistencia a la escuela afecta más severamente a quienes residen en hogares indígenas, ya que mientras sus porcentajes de inasistencia fluctuaron entre 5.6 y 16.7%, en hogares no indígenas oscilaron entre 2.7 y 9.1%. Además, si bien la población de cuatro a 14 años que vive en hogares indígenas representa alrededor de 10% del total de niños mexicanos en esas edades, el volumen de niños indígenas que no asisten a la escuela equivale aproximadamente 20% del total de inasistentes en esas mismas edades.

**Tabla 2.7. Inasistencia por grupos de edad según condición étnica (2005)**

| Grupo de edad | Porcentaje de inasistentes por hogar |          | Distribución porcentual de inasistentes por hogar |          | Números absolutos de inasistentes por hogar |           |
|---------------|--------------------------------------|----------|---|----------|---|-----------|
|               | No indígena                          | Indígena | No indígena                                       | Indígena | No indígena                                 | Indígenas |
| 5 años        | 7.5                                  | 16.7     | 78.7  | 21.3     | (143 894)                                   | (38 852)  |
| 6-11 años     | 2.7                                  | 5.6      | 79.1  | 20.9     | (306 838)                                   | (81 058)  |
| 12-14 años    | 9.1                                  | 13.8     | 83.3  | 16.7     | (528 827)                                   | (105 683) |
| 15-17 años    | 35.6                                 | 45.7     | 86.5  | 13.5     | (1 981 262)                                 | (308 112) |

Fuente: INEE, estimaciones a partir del II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI.

En la tabla 2.8 se señala que la inasistencia de los niños disminuye de acuerdo con la escolaridad de los padres (representados por el jefe del hogar). Sin importar el grupo de edad, el mayor porcentaje de inasistencia ocurre entre los niños con jefes del hogar sin estudios de primaria; la inasistencia disminuye de forma importante conforme aumenta la escolaridad del jefe. De nuevo, los menores porcentajes de inasistencia correspondieron a los niños de seis a 11 años. Entre los niños de estas edades con padres que realizaron estudios de secundaria o más, la inasistencia fue inferior a 2%. Si se fijara este porcentaje como un parámetro aceptable, por ser el mínimo observado, de *tolerancia social a la inasistencia de los niños a las escuelas de educación básica*, todavía se debería realizar un esfuerzo considerable para reducir la inasistencia de los niños y jóvenes de cinco y de 12 a 14 años, cuyos padres no cuentan al menos con educación secundaria.

Tabla 2.8. Inasistencia por grupos de edad según máximo nivel de escolaridad del jefe o cónyuge del hogar (2005)

| Grupo de edad | Porcentaje de no asistentes |          |            |                |          | Distribución de los no asistentes |          |            |                |          | Población que no asiste a la escuela |           |            |                |          |
|---------------|-----------------------------|----------|------------|----------------|----------|-----------------------------------|----------|------------|----------------|----------|--------------------------------------|-----------|------------|----------------|----------|
|               | Sin primaria                | Primaria | Secundaria | Media superior | Superior | Sin primaria                      | Primaria | Secundaria | Media superior | Superior | Sin primaria                         | Primaria  | Secundaria | Media superior | Superior |
| 5 años        | 17.4                        | 10.2     | 5.4        | 3.8            | 2.7      | 40.9                              | 29.7     | 20.0       | 5.9            | 3.4      | (73 090)                             | (53 007)  | (35 766)   | (10 567)       | (6 133)  |
| 6-11 años     | 6.1                         | 3.0      | 1.9        | 1.6            | 1.3      | 45.1                              | 25.2     | 18.9       | 6.3            | 4.5      | (170 360)                            | (95 059)  | (71 207)   | (23 761)       | (17 020) |
| 12-14 años    | 18.4                        | 11.3     | 4.9        | 2.7            | 1.8      | 50.6                              | 30.7     | 13.9       | 3.0            | 1.8      | (313 543)                            | (190 035) | (85 972)   | (18 524)       | (11 376) |
| 15-17 años    | 55.3                        | 44.6     | 29.6       | 15.3           | 7.6      | 40.8                              | 32.1     | 20.8       | 4.2            | 2.1      | (913 788)                            | (719 694) | (465 673)  | (95 168)       | (47 361) |

Fuente: INEE, estimaciones a partir del II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI.

En 2005, entre 20 y 30% de los niños de cinco a 14 años que no asisten a la escuela procede de hogares cuyo jefe tiene al menos educación secundaria (ver columnas con distribución de la inasistencia en la tabla 2.8). Estos datos invitan a preguntarse si las causas principales de la inasistencia se encuentran en el ámbito de los hogares y no en la carencia de servicios educativos, como suele creerse. En la búsqueda de respuestas, se distribuyó a las localidades rurales de acuerdo con el porcentaje de inasistencia de los niños (tabla 2.9). Los datos permiten inferir que no hay servicios de preescolar en una tercera parte de las localidades rurales con niños de cinco años, pues en ellas ningún niño de esa edad asiste a la escuela (ver primera celda del último renglón de la columna correspondiente a los niños de 5 años). Un fenómeno similar ocurre en localidades con jóvenes de 15 a 17 años. En contraste, en el total de las localidades rurales con niños de seis a 14 años, la asistencia a la escuela ocurre en alguna proporción.

Tabla 2.9. Distribución de las localidades rurales según porcentajes de inasistencia de los niños a la escuela (2005)<sup>21</sup>

| Localidad   | Grupos de edad |           |           |           |
|---|----------------|-----------|-----------|-----------|
|   | 5              | 6-11      | 12-14     | 15-17     |
| Localidades con alumnos según rango de edad                           | (84 044)       | (126 682) | (112 376) | (109 950) |
| Localidades con alumnos inasistentes                                  | (35 567)       | (50 112)  | (67 293)  | (94 450)  |
| <b>Percentiles de localidades según porcentaje de inasistencia</b>    |                |           |           |           |
| 75% (tercer cuartil)  | 100.00         | 22.22     | 50.00     | 100.00    |
| 50% (mediana o segundo cuartil)                                       | 33.33          | 6.98      | 25.00     | 66.67     |
| 25% (primer cuartil)  | 13.89          | 3.28      | 11.11     | 46.67     |
| 10%   | 7.14           | 1.85      | 5.88      | 29.55     |
| 5%  | 5.26           | 1.34      | 4.11      | 21.69     |
| 1%  | 2.94           | 0.79      | 2.20      | 11.50     |
| 0%  | 1.32           | 0.25      | 0.06      | 0.66      |
| Porcentaje de localidades donde 100% de niños no asisten a la escuela | 30.27          | 0         | 0         | 31.91     |

Fuente: INEE, estimaciones a partir del II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI.

De nuevo, puede apreciarse que la asistencia de los niños de seis a 11 años es la más generalizada. En solo una de cada cuatro localidades, el porcentaje de inasistencia excede 22%; en cambio, como ya se comentó, en una tercera parte de las localidades rurales no hay escuelas preescolares. En una de cada cuatro localidades, la mitad o más de la población de 12 a 14 años, no asiste a la escuela. ¿A qué se debe esto último? Cuando la inasistencia es demasiado grande en algunas localidades, es razonable suponer que los costos de acceso a la escuela en esa localidad son relativamente altos, probablemente por la carencia de servicios educativos cercanos. De este modo, las causas de inasistencia no son las mismas. Para el grupo de seis a 11 años, es probable que la inasistencia puede estar más ligada a situaciones del hogar que a la inexistencia de escuelas; para los grupos con edades de asistir a preescolar y a secundaria, la inasistencia parece deberse tanto a la falta de servicios educativos como a las problemáticas propias de los hogares y de los niños.

<sup>21</sup>Las columnas de la tabla 2.9 muestran la distribución acumulada de las localidades cuando éstas se ordenan en forma creciente por el porcentaje de niños que no asisten a la escuela. Así, por ejemplo, la inasistencia del primer 1% de las localidades, con los menores porcentajes de asistencia de niños de cinco años, no supera 1.3% mientras que la inasistencia en 50% de las localidades con menores porcentajes de inasistencia no excede 33.3%.

A diferencia de lo que ocurre en las zonas rurales, no existen áreas urbanas sin servicios educativos para los niños y jóvenes de cinco a 17 años (tabla 2.10). La presencia de escuelas en las AGEB<sup>22</sup> urbanas y la asistencia a la escuela de los niños y jóvenes son generalizadas para todos los grupos de edad. Así, en 75% de las AGEB que registran niños de seis a 11 años, la inasistencia es a lo más de 4%; en esa misma proporción de AGEB, los porcentajes de inasistencia de los niños de cinco años y de 12 a 14 son inferiores a 13%. Estas cifras permiten pensar que la falta de servicios educativos en la AGEB probablemente no sea la principal razón de la inasistencia infantil. Como ya se advirtió, quizás las causas más importantes se encuentren en situaciones del hogar, las cuales motivan a los padres a tomar la decisión de no enviar a sus hijos a la escuela, en deficiencias del servicio escolar como la falta de pertinencia o de flexibilidad o de la falta de cupo en las escuelas.

Tabla 2.10. Distribución de las AGEB urbanas según porcentajes de inasistencia a la escuela de los niños (2005)

| Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB)                                | Grupo de edad |          |          |          |
|---|---------------|----------|----------|----------|
|   | 5             | 6-11     | 12-14    | 15-17    |
| Número de AGEB urbanas con alumnos según rango de edad              | (39 117)      | (40 066) | (39 895) | (39 801) |
| Número de AGEB urbanas con algunos alumnos inasistentes             | (27 216)      | (32 862) | (34 930) | (38 653) |
| <b>Percentiles de AGEB urbanas según porcentaje de inasistencia</b> |               |          |          |          |
| 75% (tercer cuartil)  | 12.50         | 3.85     | 11.79    | 45.76    |
| 50% (mediana o segundo cuartil)                                     | 7.14          | 2.38     | 6.90     | 31.52    |
| 25% (primer cuartil)  | 4.04          | 1.45     | 3.95     | 20.00    |
| 10%   | 2.50          | 0.88     | 2.25     | 12.00    |
| 5%  | 1.89          | 0.65     | 1.57     | 8.33     |
| 1%  | 1.18          | 0.38     | 0.85     | 3.85     |
| 0%  | 0.50          | 0.11     | 0.23     | 0.53     |

Fuente: INEE, estimaciones a partir del II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI.

<sup>22</sup>Las AGEB son las áreas geoestadísticas básicas, unidades fundamentales del marco geoestadístico nacional. Su delimitación espacial obedece a su fácil identificación en campo e idoneidad para las actividades de captación de información. Las AGEB urbanas delimitan una parte o el total de una localidad de 2 mil 500 habitantes o más, o bien, una cabecera municipal, independientemente de su número de pobladores, en conjuntos que generalmente van de 25 a 50 manzanas. En las áreas urbanas, las AGEB están delimitadas por una menor área y población que las localidades por lo cual las características sociales de sus habitantes y de su infraestructura pública son más homogéneas que los de las localidades urbanas. En las áreas rurales, las localidades son más pequeñas que las AGEB rurales.

A manera de resumen y conclusión cabría resaltar lo siguiente. Primero, es importante el logro que ha alcanzado la sociedad mexicana en relación con la asistencia de los niños de seis a 11 años a las escuelas de educación primaria que, tal como se expuso al inicio de este apartado, fue de 98.3% en el año 2008. Esto significa que el Estado y los padres de familia —en cumplimiento de la corresponsabilidad que constitucionalmente les obliga—, están haciendo efectivo para casi todos los niños de esas edades, al menos uno de los componentes fundamentales del derecho a ser educados: asistir a una escuela. No obstante este importante logro, aún 1.7% de los niños de seis a 11 años no asisten a la escuela por lo que es menester esfuerzos adicionales para lograr que todos nuestros niños de estas edades asistan a la escuela.

Segundo, aunque la educación se ha establecido como un bien para el individuo, para la economía del país y para la sociedad, se estima que en el año 2008 se vieron excluidos de este bien poco menos de 460 mil niños de cuatro y cinco años, cifra que representó aproximadamente 11.4% de la población estimada de estas edades. En primaria, en el año en cuestión, el problema fue menor que en preescolar, ya que aproximadamente 230 mil escolares de entre seis y 11 años no asistieron a la escuela; dicha cifra correspondió al 1.7% de la población calculada de estas edades. En secundaria los alumnos que dejaron de percibir los beneficios de la educación se elevó al 8.4%, porcentaje equivalente aproximadamente a 572 mil niños de 12 a 14 años. En cambio, en el nivel de media superior, el problema de la inasistencia entre la población de jóvenes alcanzó una cifra cercana a 2 millones 380 mil, lo cual en términos relativos significa que en ese año uno de cada tres jóvenes entre 15 y 17 años no asistió a la escuela.

La inasistencia es un problema que se agrava para la población carente de recursos y todavía más para quienes se ubican en localidades aisladas e indígenas.

### **2.2. DERECHO DE PERMANECER EN LA ESCUELA Y A SER PROMOVIDO DE GRADO EN FORMA REGULAR HASTA CONCLUIR LA EDUCACIÓN BÁSICA**

¿En qué medida los niños ingresan oportunamente a la escuela y continúan sus estudios a fin de terminar la secundaria a los 14 ó 15 años? En esta sección respondemos a la pregunta a partir de dos fuentes de información complementarias. Una de ellas es la ENIGH 2008, que ofrece datos para analizar la estructura del avance escolar de los niños y jóvenes de seis a 15, dando una imagen transversal de este tránsito.

La ENIGH permite estudiar la situación de los niños que no asisten a la escuela, aspecto usualmente no tratado en las estadísticas educativas y en los análisis correspondientes. Conocer las características de estos niños puede ser de utilidad para el diseño de acciones orientadas a lograr su inclusión escolar, con lo cual se ampliaría el ejercicio al derecho a la educación de los niños, como es uno de los propósitos del SEN. A partir de las estadísticas educativas continuas que se originan de la aplicación del Formato 911 —segunda

fuentes de datos utilizadas—, se discute el avance regular de los niños matriculados con base en indicadores longitudinales del tránsito de una generación de alumnos en primaria o secundaria.

Las estadísticas permiten reconstruir el paso de una cohorte de alumnos a través de los distintos grados de estos niveles educativos, hasta concluirlos en los tiempos planeados o hasta dos años después. De forma paralela se estima el número de alumnos que abandonan a la generación escolar de referencia y de los cuales no es posible indagar sus trayectorias escolares. Dejar de pertenecer a una generación de alumnos usualmente se interpreta como abandono definitivo de la escuela. No es la única opción, pues también puede darse el caso de que los alumnos que abandonan un ciclo puedan reintegrarse a otras generaciones. En este informe no tratamos acerca de estas reinsertaciones.

### 2.2.1 La asistencia y el avance escolar regular de la población infantil

Antes de continuar, conviene definir lo que aquí se entiende como *edad normativa* y *avance regular*. La edad normativa para un cierto grado de preescolar, primaria o secundaria es la prescrita como deseable por el SEN para ingresar a estos niveles educativos y continuar los estudios de forma ininterrumpida y sin reprobar. Así cuatro, seis y 12 años son las edades normativas para cursar 2° de preescolar, 1° de primaria y 1° de secundaria. Por añadidura, cinco, ocho y 13 años corresponden a las edades normativas para 2° de preescolar, 3° de primaria y 2° de secundaria.

Reconociendo que no todos los niños comienzan su primaria exactamente al cumplir los seis años, en los análisis que se presentan enseguida se entenderá que un alumno, en un cierto grado, tiene un avance regular si: a) tiene la edad normativa para el grado; b) es un año menor a la edad normativa —está *adelantado* para su edad; o, c) es un año mayor a la edad normativa —está con *rezago ligero*. Un avance regular a lo largo de los distintos grados y niveles de educación básica es compatible con distintas trayectorias; por ejemplo, ingresar a los seis o siete años a primaria y mantenerse en la escuela de forma no interrumpida sin reprobar hasta terminar tercero de secundaria; o bien, ingresar a los seis años a primaria, reprobar y repetir un grado y continuar de manera ininterrumpida en la escuela hasta concluir la secundaria. Así pues, avanzando regularmente los alumnos pueden terminar la primaria a los diez, 11 ó 12 años, y la secundaria a los 13, 14 ó 15.

Téngase presente que, tanto el ingreso tardío al primer grado de primaria, como la repetición de grado y la deserción temporal, provocan un desfase entre la edad del estudiante y el grado que se cursa, esto es, provocan rezago.

Con datos de 2008, el avance regular de los niños de seis a 11 años parece satisfactorio, como se observa en la tabla 2.11. A los seis años, 96.2% tiene un avance regular encontrándose 91.4% en el grado que corresponde a su edad (1° de primaria) o ligeramente adelantados (2° de primaria). Sin embargo, aunque los porcentajes de alumnos

de siete y ocho años con un avance regular son altos, 98.4 y 94%, respectivamente, se presenta una caída importante del porcentaje de niños en el grado que les correspondería por su edad: del orden de 14 puntos porcentuales entre los seis y ocho años. Al observar los datos agregados para los niños de seis a 11 años, de cada cien niños de seis a 11 años: 98 asistieron a la escuela, 96 de ellos se encontraban en una trayectoria regular, dos asistieron a la escuela atrasados dos o más grados de los ideales (rezago que denominaremos *grave*), y los dos niños restantes no asistieron a algún centro escolar encontrándose con rezago grave. Además, prácticamente todos los niños que no asistieron se encontraron en rezago grave.

Llama la atención la reducción del porcentaje de niños que asisten a la escuela en su grado normativo a las edades de seis y siete años: de 80% que se encuentran a los seis años, disminuye a 75% a los siete, luego a 66% a los ocho. Además, esta disminución se acompaña de un aumento del rezago *ligero* en estas edades: de 15.5 a 20.8% entre los siete y ocho años, respectivamente, cuando a los seis años era de 4.8%.

## 2.11 Distribución porcentual y en números absolutos de la población de 6 a 11 años, según condición de asistencia y avance escolar (2008)

| Condición de asistencia | Nivel educativo y grado/avance escolar | Población por edad (Porcentajes)  |                  |                  |                  |                  |                  |                   |           |  |  |
|-------------------------|--|-----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-----------|--|--|
|                         |  | 6 años                            | 7 años           | 8 años           | 9 años           | 10 años          | 11 años          | 6-11 años         |           |  |  |
| Asiste                  | Nivel y grado actual                   | <i>Rezago grave</i> <sup>a</sup>  | 1.2 *            | 0.4 *            | 4.2 *            | 4.6 *            | 0.0 *            | 4.9 *             | 2.5 *     |  |  |
|                         |  | <i>Rezago ligero</i> <sup>a</sup> | 4.8 *            | 15.5 *           | 20.8 *           | 21.0 *           | 20.8 *           | 21.3 *            | 17.4 *    |  |  |
|                         |  | <i>Sin rezago</i> <sup>a</sup>    | 80.1 *           | 75.1 *           | 66.1 *           | 65.4 *           | 65.2 *           | 63.4 *            | 69.2 *    |  |  |
|                         |  | <i>Adelantados</i> <sup>a</sup>   | 11.3 *           | 7.8 *            | 7.1 *            | 7.3 *            | 12.6 *           | 8.5 *             | 9.1 *     |  |  |
| No asiste               | Último nivel y grado cursado           | <i>Rezago grave</i>               | 2.6 *            | 1.2 *            | 1.7 *            | 1.5 *            | 0.9 *            | 1.6 *             | 1.6 *     |  |  |
|                         |  | <i>Sin rezago</i>                 | 0.1 *            | 0.0 *            | 0.0 *            | 0.1 *            | 0.4 *            | 0.3 *             | 0.2 *     |  |  |
| <b>Total</b>            |  | <b>100.0</b>                      | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b>      |           |  |  |
| Asiste                  |  | 97.3 *                            | 98.8 *           | 98.2 *           | 98.4 *           | 98.7 *           | 98.1 *           | 98.3 *            |           |  |  |
| No asiste               |  | 2.7 *                             | 1.2 *            | 1.8 *            | 1.6 *            | 1.3 *            | 1.9 *            | 1.7 *             |           |  |  |
| Avance regular          |  | 96.1 *                            | 98.3 *           | 94.0 *           | 93.8 *           | 98.7 *           | 93.2 *           | 95.7 *            |           |  |  |
| Condición de asistencia | Nivel educativo y grado/avance escolar | Población por edad (Absolutos)    |                  |                  |                  |                  |                  |                   |           |  |  |
|                         |  | 6 años                            | 7 años           | 8 años           | 9 años           | 10 años          | 11 años          | 6-11 años         |           |  |  |
| Asiste                  | Nivel y grado actual                   | <i>Rezago grave</i> <sup>a</sup>  | 26 435           | 9 089            | 97 828           | 97 195           | 0                | 108 000           | 338 547   |  |  |
|                         |  | <i>Rezago ligero</i> <sup>a</sup> | 106 381          | 329 433          | 485 049          | 446 011          | 477 520          | 468 498           | 2 312 892 |  |  |
|                         |  | <i>Sin rezago</i> <sup>a</sup>    | 1 785 000        | 1 595 504        | 1 538 974        | 1 386 949        | 1 493 843        | 1 394 256         | 9 194 526 |  |  |
|                         |  | <i>Adelantados</i> <sup>a</sup>   | 251 004          | 164 959          | 164 804          | 155 529          | 289 273          | 187 318           | 1 212 887 |  |  |
| No asiste               | Último nivel y grado cursado           | <i>Rezago grave</i>               | 57 713           | 26 087           | 40 139           | 31 892           | 20 305           | 34 145            | 210 281   |  |  |
|                         |  | <i>Sin rezago</i>                 | 1 727            | 0                | 705              | 2 352            | 9 551            | 7 540             | 21 875    |  |  |
| <b>Total</b>            |  | <b>2 228 260</b>                  | <b>2 125 072</b> | <b>2 327 499</b> | <b>2 119 928</b> | <b>2 290 492</b> | <b>2 199 757</b> | <b>13 291 008</b> |           |  |  |

<sup>a</sup> Un alumno está en rezago grave si se encuentra dos o más grados de donde idealmente le correspondería a su edad; está en rezago ligero si este rezago es de sólo un grado; se encuentra sin rezago si se encuentra en el grado que le corresponde a su edad o está adelantado.

\* Estadísticamente diferente de cero.

Fuente: INEGI, estimaciones a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008, INEGI.

La disminución del avance normativo y el aumento del rezago ligero hasta estabilizarse en aproximadamente 65 y 20%, respectivamente, en el grupo de edad estudiado, en gran medida se debe al alto índice de reprobación en 1° y 2° de primaria, grados cuyas tasas de reprobación ascendieron en 2008 a 6.5 y 6.2% respectivamente. Estos porcentajes contrastan con los registrados en los demás grados. En 3° y 6° de primaria, por ejemplo, fueron 4.7 y 3%, respectivamente.

La tabla 2.12 despliega el avance escolar de los alumnos de 11 a 15 años de acuerdo con la asistencia y el avance escolar. La información sobre los educandos de 12, 13 y 14 años, (edades normativas para cursar secundaria) se presenta en forma agregada a fin de tener una imagen promedio. Los datos sobre las poblaciones de 11 y 15 años se incluyen para contrastar el cambio de estructura en la composición del avance de los alumnos, a partir del paso de primaria a secundaria, y de ésta a media superior. Es importante no olvidar que la edad de 15 años forma parte de las consideradas dentro del avance regular.

### 2.12 Distribución porcentual y absoluta de la población de 11 a 15 años según condición de asistencia y avance escolar (2008)

| Condición de asistencia | Nivel educativo y grado      |                            | Población por edad (Porcentaje) |   |                  |   |                  |   |                  |   |                  |   |                  |   |
|-------------------------|------------------------------|----------------------------|---------------------------------|---|------------------|---|------------------|---|------------------|---|------------------|---|------------------|---|
|                         |                              |                            | 11 años                         |   | 12 años          |   | 13 años          |   | 14 años          |   | 12-14 años       |   | 15 años          |   |
| Asiste                  | Nivel y grado actual         | Rezago grave <sup>a</sup>  | 4.9                             | * | 7.9              | * | 8.1              | * | 7.3              | * | 7.8              | * | 7.8              | * |
|                         |                              | Rezago ligero <sup>a</sup> | 21.3                            | * | 19.3             | * | 19.1             | * | 18.4             | * | 18.9             | * | 22.2             | * |
|                         |                              | Sin rezago <sup>a</sup>    | 63.4                            | * | 60.9             | * | 59.5             | * | 56.0             | * | 58.8             | * | 42.5             | * |
|                         |                              | Adelantados <sup>a</sup>   | 8.5                             | * | 7.7              | * | 5.7              | * | 5.1              | * | 6.1              | * | 3.6              | * |
| No asiste               | Último nivel y grado cursado | Rezago grave               | 1.6                             | * | 4.0              | * | 7.4              | * | 12.1             | * | 7.9              | * | 23.6             | * |
|                         |                              | Sin rezago                 | 0.3                             | * | 0.1              | * | 0.2              | * | 1.2              | * | 0.5              | * | 0.2              | * |
| <b>Total</b>            |                              |                            | <b>100.0</b>                    |   | <b>100.0</b>     |   | <b>100.0</b>     |   | <b>100.0</b>     |   | <b>100.0</b>     |   | <b>100.0</b>     |   |
| Asiste                  |                              |                            | 98.1                            | * | 95.9             | * | 92.4             | * | 86.8             | * | 91.6             | * | 76.2             | * |
| No asiste               |                              |                            | 1.9                             | * | 4.1              | * | 7.6              | * | 13.2             | * | 8.4              | * | 23.8             | * |
| Avance regular          |                              |                            | 93.2                            | * | 87.9             | * | 84.3             | * | 79.5             | * | 83.8             | * | 68.4             | * |
| Condición de asistencia | Nivel educativo y grado      |                            | Población por edad (Absolutos)  |   |                  |   |                  |   |                  |   |                  |   |                  |   |
|                         |                              |                            | 11 años                         |   | 12 años          |   | 13 años          |   | 14 años          |   | 12-14 años       |   | 15 años          |   |
| Asiste                  | Nivel y grado actual         | Rezago grave <sup>a</sup>  | 108 000                         |   | 169 914          |   | 188 274          |   | 169 597          |   | 527 785          |   | 184 693          |   |
|                         |                              | Rezago ligero <sup>a</sup> | 468 498                         |   | 412 461          |   | 444 655          |   | 428 472          |   | 1 285 588        |   | 525 544          |   |
|                         |                              | Sin rezago <sup>a</sup>    | 1 394 256                       |   | 1 303 358        |   | 1 385 886        |   | 1 301 695        |   | 3 990 939        |   | 1 004 641        |   |
|                         |                              | Adelantados <sup>a</sup>   | 187 318                         |   | 164 755          |   | 132 667          |   | 117 387          |   | 414 809          |   | 86 014           |   |
| No asiste               | Último nivel y grado cursado | Rezago grave               | 34 145                          |   | 85 916           |   | 173 423          |   | 280 185          |   | 539 524          |   | 557 847          |   |
|                         |                              | Sin rezago                 | 7 540                           |   | 2 478            |   | 3 779            |   | 26 953           |   | 33 210           |   | 5 493            |   |
| <b>Total</b>            |                              |                            | <b>2 199 757</b>                |   | <b>2 138 882</b> |   | <b>2 328 684</b> |   | <b>2 324 289</b> |   | <b>6 791 855</b> |   | <b>2 364 232</b> |   |

<sup>a</sup> Un alumno está en rezago grave si se encuentra dos o más grados de donde idealmente le correspondería a su edad; está en rezago ligero si este rezago es de sólo un grado; se encuentra sin rezago si se encuentra en el grado que le corresponde a su edad o esta adelantado.

\* Estadísticamente diferente de cero.

Fuente: INEE, estimaciones a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008, INEGI.

A los 12 años, edad normativa para cursar 1° de secundaria, la distribución de los niños de esta edad según avance y condición de asistencia, es ligeramente menos satisfactoria que la de los de 11 años, al reducirse los porcentajes de niños con avance regular. Más específicamente, los porcentajes de niños de 12 años que asisten a la escuela y de aquellos que se encuentran en el grado normativo, se reducen en 2 puntos porcentuales, en relación con las cifras de los niños de 11 años, no obstante aumentan las cifras relativas de niños que asisten con rezago grave en detrimento de aquellos que se encuentran en rezago ligero. Además, se duplican las proporciones de alumnos que no asisten, mayormente de aquellos con rezago grave.

El avance escolar de los jóvenes de 13 a 14 y de los de 15 se puede juzgar como insatisfactorio. A partir de los 12 años, los indicadores de asistencia, avance regular y normativo muestran una tendencia decreciente, fenómeno que se acentúa fuertemente a los 15 años. Al mismo tiempo aumenta el rezago grave en niños que no asisten conforme aumenta la edad. De esta manera se hace evidente el mecanismo de expulsión de la escuela por el cual estar en rezago grave aumenta la probabilidad de abandonar la escuela. Además, los estudiantes que se encuentren en rezago ligero y no logren mantenerse en esta condición, tenderán a alimentar automáticamente al grupo de alumnos en rezago grave ya sea que abandonen la escuela o reprueben un grado y vuelvan a inscribirse.

Los porcentajes de alumnos que cursan el grado correspondiente y el avance para los educandos de 12 a 15 años, así como su asistencia a la escuela, muestran una tendencia decreciente con la edad. En niños de 12 años, el porcentaje de asistencia alcanzó 95.9%, 86.8% en los de 14 años y se reduce a 76.2% en los de 15 años. Se observa que hay poco más de 11 puntos porcentuales de diferencia entre la asistencia de los niños de 11 años (98.1%) con la que presentan los de 14 años (86.8%). Para los de 15 años la reducción es sorprendente: casi 22 puntos porcentuales de diferencia entre la asistencia a los 11 años y la correspondiente a los 15 años (76.2%). Entre los alumnos de 12 a 14 años, la reducción de la asistencia es de aproximadamente 3% por año-edad, mientras que de 14 a 15 años la caída en la asistencia entre edades es de 15 puntos porcentuales.

En contra partida, a la disminución de la asistencia, el avance escolar de los alumnos de 12 a 14 años y luego a 15 años, se deteriora entre los que asisten, el porcentaje de alumnos de 12 años con avance regular disminuyó de 87.9 a 79.5% de los de 14 años, y a 68.4% de los de 15 años. Esta reducción ocurre principalmente por la continua disminución en el porcentaje de alumnos en el grado normativo de 60.9% a los 12 años, a 56 y 42.5% para los niños de 14 y 15 años, respectivamente; además, entre los quienes no asisten a la escuela, el porcentaje de niños con rezago grave constantemente aumenta: de 4% a los 12 años a 12% a los 14 años.

Puede observarse que de los 14 a los 15 años, la inasistencia aumenta en casi 10 puntos porcentuales, al pasar de 13.3 a 23.8%. Mayormente los jóvenes de 15 años

*...las deserciones conllevan una dinámica de: rezago ligero, que puede tornarse en rezago grave lo cual propicia en gran medida el abandono*

que no asisten están en rezago grave, en una proporción cercana al doble de la cifra correspondiente a los 14 años. La edad de 15 años se revela como un punto de inflexión en la decisión de continuar asistiendo a la escuela en una situación de rezago grave. Para jóvenes en esta situación, el incremento en los costos de oportunidad de asistir a la escuela a los 15 años y las menores expectativas de terminar la secundaria por la situación de rezago en que se encuentran, probablemente expliquen la reducción abrupta en la asistencia a la escuela de los jóvenes de esta edad que se encuentran con rezago grave.

Del análisis anterior se desprenden tres conclusiones. Primero, el avance con rezago ligero o con adelanto, son fenómenos persistentes y característicos del progreso de los alumnos en primaria y secundaria. Esto, como se ha mostrado, es un hecho, el cual generalmente no es considerado en los análisis, por ejemplo, de la cobertura neta. En segundo lugar, el rezago grave es una condición que propicia dejar a la cohorte de origen, sea porque se repite grado sea porque se abandona la escuela. Por último, las deserciones conllevan una dinámica de: rezago ligero, que puede tornarse en rezago grave lo cual propicia en gran medida el abandono.

Las observaciones a las que se llega inciden directamente en dos temas relevantes sobre la eficacia del SEN. Uno, tiene que ver con las consecuencias de reprobado más en los dos primeros grados de primaria que en los restantes de ese nivel. Si los docentes no logran mejorar los aprendizajes de los niños de modo que se les permita continuar sus estudios, entonces los pupilos estarán mucho más expuestos a reprobado nuevamente y, eventualmente, a dejar sus estudios. En el capítulo 4 se abordará el componente de logros de aprendizaje con detalle. Dos, habrá necesidad de replantear las metas de escolarización en términos del avance normativo, como las establecidas en Los Objetivos de Desarrollo del Milenio descritas en la sección anterior. La pretensión del avance normativo se debería cambiar a una meta más modesta y realista de avance regular; enfoque mucho más congruente con el derecho de los niños a asistir a la escuela.

### *2.2.2 Trayectorias educativas en la educación primaria y secundaria*

La discusión previa ha mostrado aspectos sobresalientes de la estructura del avance escolar de los alumnos de seis a 15 años, según su condición de asistencia. En aras de conocer y comprender cómo una generación de alumnos de primaria o secundaria transita por trayectorias continuas sin reprobado, y cómo los alumnos de esta generación se rezagan y terminan el nivel educativo uno o dos ciclos escolares después de lo programado por el SEN; enseguida se reproduce la dinámica de una cohorte de alumnos, desde el grado inicial hasta su conclusión de la primaria o la secundaria. De esta forma el análisis permitirá contar con una medida de la eficacia del SEN para garantizar a sus pupilos un tránsito regular, de tal modo que completen la educación básica antes de los 16 años. Esta exploración nos permitirá contestarnos ¿cuál proporción de los estudiantes que ini-

cian su primaria logra concluirla en seis años, cuántos invierten un año más y cuántos dos años más?

El ejercicio de simulación del tránsito escolar parte de observar que cualquier alumno, después de terminar un ciclo escolar y en relación con el ciclo siguiente, está expuesto a tres *estados* o situaciones posibles: inscribirse al siguiente grado (una vez haya aprobado el grado previo); no inscribirse (es decir, dejar la escuela); o repetir el grado al no haberlo acreditado. Generalmente en México, los estudios sobre trayectorias escolares acerca de las transiciones por estos tres *estados* se elaboran únicamente tomando como referencia dos ciclos escolares consecutivos; no es sino hasta muy recientemente que existen mediciones sistemáticas de los flujos de una cohorte escolar a través de todos los grados de primaria o secundaria. (Robles, H. *et al.* 2009a y 2009b).

El diagrama 2.1 representa la simulación del tránsito de la generación de alumnos matriculados en 1° de primaria en el ciclo 2000/2001 a través de las trayectorias que siguen los niños que terminan en seis, siete y ocho ciclos educativos. Para fines ilustrativos se utiliza una cifra de matriculados *base* (mil) y no el número real de ellos. Para el cálculo de las transiciones a los tres estados arriba definidos, se parte de las matrículas de 1° a 6° grado de primaria de los ciclos 2000/2001 al 2007/2008, así como las cifras de egresados y reprobados de estos ciclos para calcular las tasas de transición entre esos estados a fin de poder estimar el paso de la cohorte bajo estudio.<sup>23</sup> Se muestran simulaciones del flujo de una generación de alumnos en el ámbito nacional, luego se distinguen los tránsitos de hombres y mujeres, asimismo, de forma agregada se presentan las trayectorias por modalidad, tanto para primaria como para secundaria

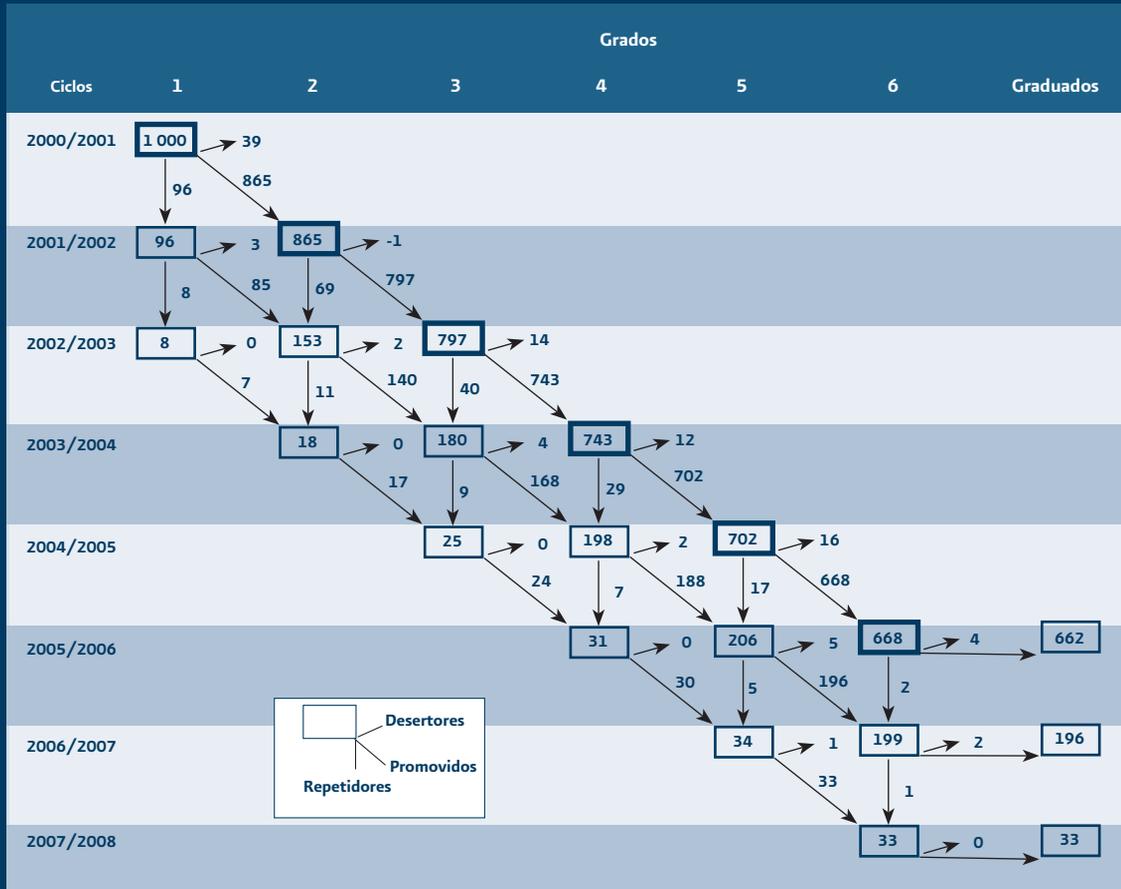
En el diagrama 2.1 se presentan tres trayectorias escolares: la ideal, formada por la cohorte 2000/2001, la cual egresa en seis ciclos escolares y las de quienes terminan la primaria en siete y ocho ciclos, respectivamente. La representación de la trayectoria ideal se muestra en la diagonal principal, la cual simboliza el paso de los alumnos que aprueban y avanzan de un grado a otro entre ciclos escolares consecutivos hasta concluir en seis ciclos. La trayectoria de quienes terminan en siete ciclos está representada por la diagonal que se ubica inmediatamente debajo de la principal. Está formada por todos los alumnos provenientes de la generación 2000/2001 que repitieron un grado entre los ciclos 2001/2002 al 2006/2007. Se está suponiendo que no hay reingresos de otras generaciones. Se deja al lector ubicar e interpretar la trayectoria de quienes terminan en ocho ciclos.

En el diagrama los desplazamientos horizontales se dan entre grados y los verticales entre ciclos. El número de alumnos en cada grado se encierra en rectángulos y los flujos de alumnos a cada estado, se señalan con flechas como se muestra en el esquema contenido en la parte inferior. Nótese como de cada mil alumnos inscritos en 1° de primaria en el ciclo 2000/2001: 865 fueron promovidos a 2° grado en el ciclo 2001/2002;

<sup>23</sup>Aquí presentamos los principales indicadores longitudinales calculados este año por el INEE, los detalles técnicos y metodológicos pueden ser consultados en Robles *et al* (*op. cit.*).

39 abandonaron la escuela; y 96 reprobaron. Véase que éstos últimos repitieron el grado en 2001/2002.<sup>24</sup>

Diagrama 2.1. Promoción, repetición y deserción en primaria de la cohorte 2000/2001, durante ocho ciclos escolares consecutivos



Nota: Aparentes inconsistencias en los números se explican por redondeo.

Fuente: INEE, estimaciones a partir de *Estadísticas Continuas del Formato 911* (varios ciclos), DGPP-SEP.

Las dos subdiagonales, generadas a partir de la que corresponde a la cohorte original, se nutren principalmente de repetidores. Por ejemplo, en 2º grado del ciclo 2002/2003 hay 153 niños matriculados; de éstos se promueven 140 a 3º en el ciclo 2003/2004, pero el total de alumnos en este grado y ciclo es igual a 180, completado por el número de repetidores: cuarenta, provenientes del 3º grado del ciclo anterior.

<sup>24</sup>El signo negativo de un dato (igual a -1) corresponde al número de alumnos sin antecedentes de reprobación, quienes abandonan la primaria en 2º grado de primaria en el ciclo 2001/2002. Este valor fue ocasionado por reinscripciones de reprobados en el ciclo 2001/2002 a 1º ó a 2º grado de otras cohortes escolares. Se prefirió no ajustar el valor por su reducido monto.

Las cifras obtenidas permiten estimar que sólo 66.2% de los alumnos que iniciaron la primaria en 2000/2001, la terminó cinco ciclos después. Conviene resaltar que este porcentaje es casi 30 puntos menor al valor del indicador denominado *eficiencia terminal* en primaria (93%), el cual tradicionalmente se utiliza para estimar la parte de una cohorte escolar que finaliza este nivel educativo (Robles *et al*, 2009) el cual se reporta en las estadísticas oficiales desde hace muchos años.

En el diagrama se observa que 19.6% de los alumnos finalizaron su primaria invirtiendo siete años de estudio, mientras 3.3% logró finalizarla dos años después que su generación original. De este modo, 86% de los miembros de la generación escolar matriculados en 1º de primaria en 2000/2001 terminó sus estudios de primaria en seis y siete ciclos. Además, durante la trayectoria ideal, 84 alumnos abandonan sus estudios, cifra que representa 81% del total de desertores.

El desglose de estas cifras hace ver que, en primaria, es menester aumentar la proporción de alumnos que terminan este nivel a lo más en siete ciclos, un año más de lo normativo. Los niños que no logran terminar en ese plazo, alrededor de 14% de la generación, están más expuestos al abandono en este mismo nivel o más tarde en secundaria. Esto representa una pérdida para el país y una disminución en las capacidades de estos niños, quienes seguramente al alcanzar la mayoría de edad, muchos de ellos, no contarán con la educación básica.

Una última observación que cabe con este análisis es que, entre las tres trayectorias descritas, el mayor abandono escolar se concentra en el trayecto ideal. Así, la mejor acción para aumentar la retención y la eficacia de nuestro sistema educativo es priorizar las acciones para evitar el abandono inicial de los niños, pues al dejar la escuela, ellos entrarán a una situación de rezago que los expone aún más a la reprobación y a un posterior abandono conforme avanzan de grado o de nivel. Esto generará, tanto un déficit en sus conocimientos y habilidades, al mismo tiempo de un rezago grave, lo cual dificultará el éxito de medidas remediales para que completen satisfactoriamente sus estudios obligatorios.

En la tabla 2.13 se despliegan los porcentajes de egresados de primaria de la generación de referencia que terminan este nivel en seis, siete y ocho ciclos educativos, desagregados por sexo y para las modalidades general e indígena.<sup>25</sup> Incluye también el porcentaje que señala el abandono en la trayectoria normativa del total de alumnos que dejan la escuela de 2000/2001 al 2007/2008. La tabla incluye los indicadores globales de la primaria ya comentados, junto con los de las escuelas generales e indígenas. A continuación, en primer lugar se describen los resultados para los tipos de servicio y, en seguida, las diferencias entre niños y niñas.

Para retener, promover y conseguir mayor proporción de egresados, la modalidad de primaria general se desempeña mejor que la indígena. En efecto, 69% de la cohorte que

<sup>25</sup>Estos ejercicios son de carácter indicativo pues suponen que el tránsito entre tipos de servicio es insignificante de modo que las trayectorias, entre servicios, son independientes.

se encuentra en escuelas generales egresa en seis años, en contraste con 44.5% de las indígenas. Esta diferencia de casi 25 puntos porcentuales se cierra en los dos siguientes ciclos. Al término de ocho ciclos, en la primaria general terminan 91 de cada cien alumnos, mientras que en la indígena lo hacen 79 de cada cien. Aunque la brecha, en el número de egresados, se reduce de manera considerable, no debe perderse de vista que más de la tercera parte de los niños de escuelas indígenas se encuentran con algún rezago, lo cual es una situación de riesgo para continuar sus estudios de secundaria.

Describamos ahora el desempeño de niños y niñas, presentado en la tabla 2.13. Como puede notarse, a nivel global y sin importar la modalidad, las niñas son más eficaces que los niños en completar su enseñanza primaria. Ellas se gradúan proporcionalmente más en el tiempo normativo, 71%, frente a 62% de los varones; en la modalidad general, 75% de las niñas a diferencia de 65% de los niños; y, en la modalidad indígena, estas diferencias se reducen sensiblemente pero se mantiene el predominio de las niñas, 48% frente a 41%.

Por último, se destaca la importancia del abandono escolar durante el trayecto ideal para culminar los estudios. En la modalidad de primaria general, más de las ocho décimas partes del total de niños y niñas que dejan la escuela proceden de los que transitan en el trayecto denominado ideal. En las escuelas indígenas, las cuales retienen más a sus alumnos, ese porcentaje se reduce a seis décimas, cifra aún relativamente grande.

Tabla 2.13. Conclusión de estudios y abandono escolar de la cohorte 2000/2001 en primaria

| Tipo de Servicio | Porcentaje de egresados de la cohorte 2000/2001 según número de ciclos educativos |      |      |      | Porcentaje de alumnos que abandonan durante trayecto ideal en el total de los que abandonan |
|------------------|---|------|------|------|---|
|                  | A lo más en 8   | En 6 | En 7 | En 8 |   |
| Total            | 89.1  | 66.2 | 19.6 | 3.3  | 81.0  |
| Niños            | 87.7  | 61.6 | 21.7 | 4.4  | 78.1  |
| Niñas            | 90.5  | 71.3 | 16.9 | 2.3  | 84.1  |
| General          | 90.5  | 69.3 | 18.4 | 2.8  | 84.1  |
| Niños            | 89.1  | 64.6 | 20.7 | 3.8  | 81.1  |
| Niñas            | 91.8  | 74.6 | 15.4 | 1.8  | 87.3  |
| Indígena         | 79.1  | 44.5 | 26.0 | 8.6  | 66.9  |
| Niños            | 77.5  | 41.4 | 26.4 | 9.7  | 64.5  |
| Niñas            | 80.6  | 48.0 | 25.2 | 7.4  | 69.5  |

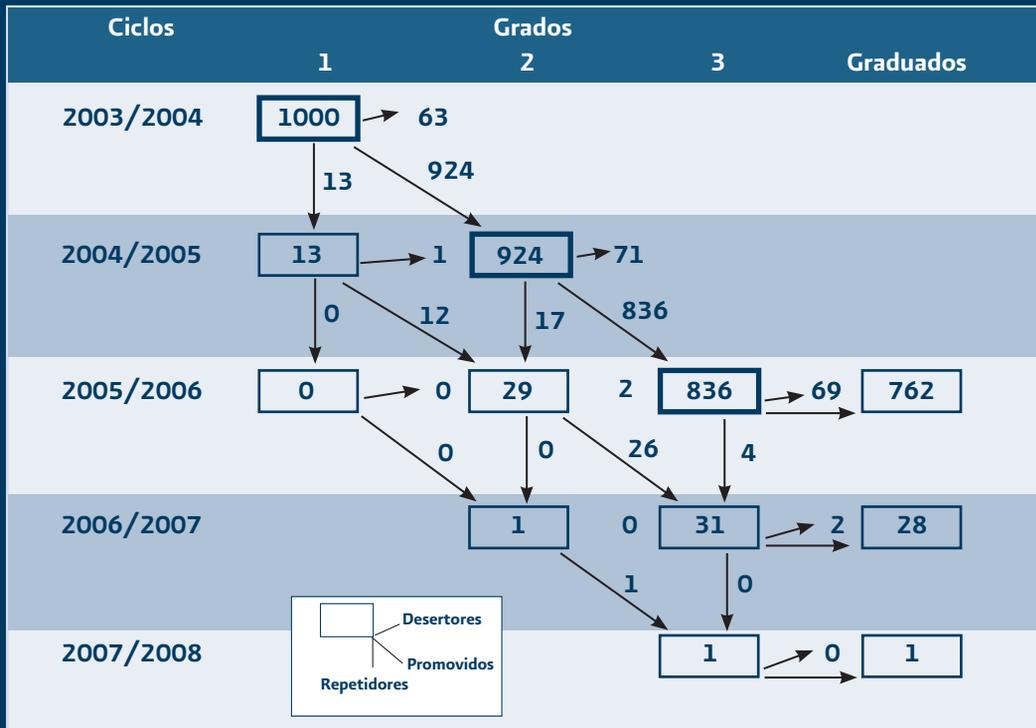
Fuente: INEE, estimaciones a partir de *Estadísticas Continuas del Formato 911* (varios ciclos), DGPP-SEP.

En el diagrama 2.2 se exhiben los datos necesarios para calcular los indicadores longitudinales para secundaria. La información utilizada proviene de los ciclos 2003/2004 al 2007/2008. Puede apreciarse que 76.2% de la cohorte egresa de secundaria en tres años, mientras sólo 2.8% lo hace un año después y prácticamente no hay egresados a los tres años. El número de alumnos que deja la secundaria en el trayecto normativo es de 203, equivalente al 20.3% de la cohorte. Puede notarse que la deserción en el trayecto normativo ( $63+71+69=203$ ) es más importante que el abandono de secundaria en otras trayectorias y que la misma reprobación. Nuevamente hacemos notar que la mayor parte de los alumnos que dejan la escuela en esta cohorte son alumnos que ya se encuentran en una situación de rezago grave.

La tabla 2.14 presenta los indicadores longitudinales para toda la secundaria y sus desagregaciones para las secundarias generales, técnicas y telesecundarias, así como para niños y niñas. Con el primer renglón de esta tabla, se puede complementar la descripción de la eficacia en el nivel de secundaria.

En secundaria, a diferencia de la primaria, casi la totalidad de los alumnos de una generación que logran concluir sus estudios lo hacen siguiendo la trayectoria ininterrumpida de tres ciclos. La proporción de la cohorte que logra terminar el nivel en cuatro ciclos es inferior a 3% mientras que no hay casi alumnos que lo hagan en cinco. Así, aproximadamente 80% de la cohorte 2003/2004 concluyó sus estudios de secundaria en forma regular, mientras que el resto transitó a una situación de rezago grave lo cual dificulta la reinserción al sistema escolarizado, tanto por las propias restricciones de las escuelas, como por las propias decisiones de los adolescentes y de sus familias. Esta observación tiene implicaciones en la definición de medidas para garantizar la educación básica a todos los niños y niñas del país. Una de estas implicaciones tiene que ver con la atención oportuna de quienes se encuentran con rezago ligero o grave para evitar su abandono de las escuelas.

Diagrama 2.2. Promoción, repetición y deserción en secundaria de la cohorte 2003/2004 durante 5 ciclos educativos



Nota: Aparentes inconsistencias en los números se explican por redondeo.

Fuente: INEE, estimaciones a partir de *Estadísticas Continuas del Formato 911* (varios ciclos), DGPP-SEP.

Tabla 2.14. Conclusión y abandono de la cohorte escolar 2000/2001 en secundaria

| Tipo de Servicio | Porcentaje de egresados de la cohorte 2000/2001 según número de ciclos educativos |      |      |      | Porcentaje de alumnos que abandonan durante trayecto ideal en el total de los que abandonan |
|------------------|---|------|------|------|---|
|                  | A lo más en 5   | En 3 | En 4 | En 5 |   |
| Total            | 79.1  | 76.2 | 2.8  | 0.1  | 97.3  |
| Niños            | 74.3  | 70.4 | 3.8  | 0.1  | 96.0  |
| Niñas            | 84.1  | 82.5 | 1.6  | 0.0  | 98.6  |
| General          | 80.1  | 76.8 | 3.2  | 0.1  | 96.8  |
| Niños            | 75.0  | 70.4 | 4.4  | 0.2  | 95.4  |
| Niñas            | 85.5  | 83.7 | 1.8  | 0.0  | 98.4  |
| Técnica          | 75.9  | 73.3 | 2.5  | 0.1  | 97.5  |
| Niños            | 69.9  | 66.4 | 3.4  | 0.1  | 96.4  |
| Niñas            | 82.0  | 80.7 | 1.3  | 0.0  | 98.7  |
| Telesecundaria   | 80.7  | 78.6 | 2.1  | 0.0  | 97.9  |
| Niños            | 78.7  | 75.8 | 2.8  | 0.1  | 97.1  |
| Niñas            | 82.8  | 81.6 | 1.2  | 0.0  | 98.9  |

Fuente: INEE, estimaciones a partir de *Estadísticas Continuas del Formato 911* (varios ciclos), DGPP-SEP.

Puede observarse también que prácticamente el fenómeno de abandono de la secundaria ocurre en la trayectoria ideal; en todos los casos presentados este porcentaje supera 95% del total de desertores. Sin embargo, es preciso señalar que la reprobación en este nivel se presenta por asignatura y se considera a un alumno como reprobado de un grado si no acredita cinco materias o más por año escolar.

Contra lo que suele pensarse, la proporción de alumnos de telesecundarias que egresan en tres años es igual a 78.6%, cifra mayor a 76.8% de las generales o a 73.3% de las técnicas. La proporción de la cohorte de alumnos de telesecundaria que deja la secundaria durante el trayecto normativo fue 18.9%, monto inferior al 19.2 y 23.5% de las escuelas generales y técnicas, respectivamente. La mayor eficacia de la telesecundaria, en relación con los restantes tipos de servicio, se debe a sus mayores tasas de aprobación, 97.6%, en comparación con 91 y 89% para generales y técnicas, respectivamente.

Por último, es destacable la ventaja de las niñas, frente a los niños en concluir su educación secundaria en el trayecto regular: mientras 84 de cada cien de ellas se graduó, solamente 74 de cada cien niños lo hicieron. Al desglosar por tipo de servicio, esta ventaja se mantiene para las escuelas generales aunque disminuye para las técnicas y la telesecundaria.

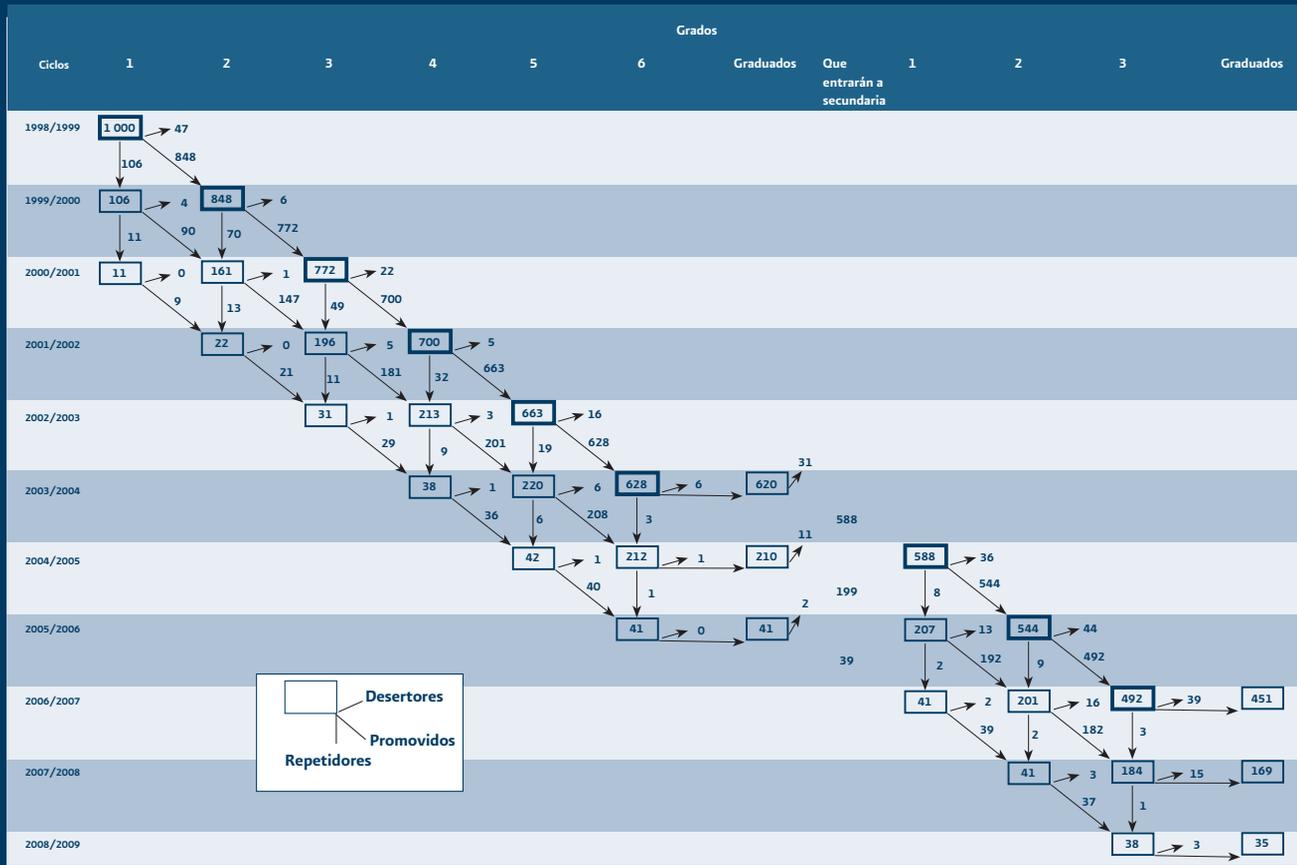
El diagrama 2.3 muestra el seguimiento de una cohorte durante el trayecto completo de primaria y secundaria. Puede deducirse del diagrama que el retiro de los alumnos del paso de la cohorte bajo estudio, puede darse en tres momentos, el primero durante la primaria, el segundo en el tránsito entre primaria y secundaria, y el último durante la secundaria. Para esta cohorte, 5% de los alumnos que egresó de la primaria no continúan sus estudios en secundaria.

El modelo de simulación elaborado recupera los egresados de primaria, dos años después de la cohorte normativa, siendo que éstos constituyen un número considerable pues representan 25% de la cohorte. Básicamente, los alumnos que finalizan uno o dos años después del periodo normativo, (nueve años), son aquellos alumnos que repitieron uno o dos grados en primaria y que lograron transitar hasta secundaria. Esto queda claro debido al análisis aislado que se hizo previamente para secundaria.

Al final de la trayectoria ideal se puede observar que sólo 45% de la cohorte inicial egresa de la secundaria en el tiempo normativo, mientras 16.9 y 3.5% de la misma lo hace a los diez y 11 años, respectivamente. Por lo tanto, sólo 66% de la cohorte logra concluir la educación básica en 11 años.<sup>26</sup>

<sup>26</sup>Se debe advertir que las cifras anteriores son estimaciones lo más informadas posibles pues se utiliza toda la información disponible. En este sentido difieren, suponemos ligeramente, del verdadero valor.

Diagrama 2.3. Promoción, repetición y deserción en primaria y secundaria de la cohorte 1998/1999 y durante 11 ciclos educativos consecutivos



Nota: Aparentes inconsistencias en los números se explican por redondeo.  
 Fuente: INEE, estimaciones a partir de Estadísticas Continuas del Formato 911 (varios ciclos), DGPP-SEP.

El análisis presentado corrobora el mejor desempeño de la primaria que de la secundaria para retener a sus alumnos y promoverlos en trayectorias regulares. La repetición de alumnos es el problema más importante en la primaria; en secundaria lo es el retiro de los estudios.

Se recomienda revisar las causas de las altas tasas de reprobación en los dos primeros grados de primaria, así como la eficacia de esta medida para garantizar que los niños en situación de repetición alcancen niveles de aprendizaje adecuados para continuar sus estudios. Del mismo modo, es importante diseñar acciones que reduzcan el número de alumnos cuyo tránsito es a través de sendas de rezago, con énfasis en la disminución drástica de aquellos que avanzan ya con rezago grave. Idealmente, en términos del avance escolar, el SEN debería perseguir elevar constantemente la proporción de egresados de primaria con la edad normativa, en primer lugar, y el de alumnos con rezago ligero, en

segundo lugar. En la medida que aumenten continuamente los alumnos que terminan primaria con avance normativo y con rezago ligero, mayor será la proporción de quienes logren concluir su educación secundaria y con ello la educación básica obligatoria.

En secundaria, es central conocer las causas de la deserción en el trayecto ininterrumpido de la cohorte para diseñar acciones que permitan disminuir esa deserción y acompañarlas, probablemente, de una flexibilización para retener a más alumnos.

Tanto la educación primaria como la educación secundaria debiesen perseguir la reducción drástica del rezago, especialmente del grave.

A manera de resumen, se puede afirmar que estos indicadores muestran la necesidad de que el SEN y la sociedad incrementen sus esfuerzos por aumentar su eficacia y eficiencia, reduciendo la deserción de los alumnos así como la repetición, y tratar, de forma anticipada, de evitar el rezago grave de los alumnos. De este modo, se aumentará la eficacia para graduar a mayores proporciones de alumnos en trayectorias regulares, con lo cual se estará ampliando el ejercicio del derecho de niños y jóvenes mexicanos a contar con educación básica obligatoria. Existen márgenes amplios de mejora si el SEN se orienta a aumentar la proporción de egresados que siguen trayectorias regulares.



**Derecho a servicios  
educativos que contribuyan  
al aprendizaje**

**Capítulo 3**



## Derecho a servicios educativos que contribuyan al aprendizaje

El capítulo anterior ha puesto en evidencia el reto que enfrenta nuestro sistema educativo en relación con uno de los componentes del derecho a la educación: acceder, avanzar y egresar de la educación básica en los tiempos establecidos. Los desafíos para el ejercicio de este derecho son mayores para los grupos de población que viven en condiciones socioeconómicas de más desventaja. Los niños y jóvenes que habitan en localidades rurales pequeñas y aisladas, quienes provienen de hogares indígenas y quienes residen en zonas urbanas de alta marginación son quienes tienen menores posibilidades de asistir a la escuela y permanecer en ella hasta concluir la educación básica.

En este capítulo se aborda un segundo componente indispensable para la consecución del derecho a la educación, a saber, el de asistir a una escuela con condiciones que faciliten a los estudiantes alcanzar los propósitos educativos planteados por el currículo nacional, condiciones adecuadas a sus edades, necesidades y las cuales garanticen su bienestar y salud. Estas condiciones incluyen, por un lado, *recursos* materiales, humanos, financieros y organizativos y, por otro, *procesos* de gestión, de enseñanza y de aprendizaje.

Los recursos son insumos para los procesos educativos que se desarrollan en las escuelas. Los procesos, por su parte, están constituidos por una serie de acciones que persiguen un objetivo; incluyen los métodos o procedimientos para realizar las tareas educativas, por ejemplo, la enseñanza, la evaluación de los aprendizajes, la función directiva o la tutoría a los jóvenes. También dentro de los procesos se incluye la forma en cómo se utilizan los recursos en tareas educativas, por ejemplo, el uso de los materiales didácticos para el acercamiento a la cultura escrita o el de los fondos financieros aplicados a la operación de la escuela; lo anterior permite emitir juicios sobre la suficiencia y adecuación de los recursos, no sólo sobre su existencia.

En la perspectiva del ejercicio del derecho a la educación, las condiciones en las cuales operan los servicios educativos cobran especial importancia, si se considera que todos los alumnos pueden aprender cuando cuentan con las adecuadas a sus necesidades. Los

sistemas educativos son los responsables de proporcionar estas condiciones (Art. 32, LGE) y, en este sentido, son también responsables del progreso de los alumnos.

No obstante su importancia, la valoración de estas condiciones enfrenta varios retos, entre ellos la dificultad para identificarlas y definir sus atributos o rasgos particulares. Esta dificultad se debe, en parte, a que las condiciones son establecidas socialmente (Tomashevski, 2001) y, por tanto, su definición depende del contexto, es decir, de las comprensiones sociales alcanzadas y de los recursos y la disposición que tenga la sociedad para sufragar las condiciones identificadas como mínimas o deseables para la prestación de los servicios educativos.

Por otro lado, se encuentra la diversidad de fuentes que se requieren para identificar las condiciones a ser evaluadas. El currículo, por lo general, se centra en la definición de los propósitos educativos, los contenidos y los enfoques de enseñanza, pero no define las condiciones que son necesarias para su implementación. Aunque algunas de estas condiciones pueden inferirse o derivarse de normas existentes, como los reglamentos de infraestructura de las escuelas o los que rigen el ejercicio de la profesión, lo cierto es que no hay claridad respecto de cuáles son las condiciones requeridas para garantizar que todos los alumnos alcancen los objetivos deseados. Estas condiciones habrán de variar en los distintos niveles educativos y, al interior de éstos, de acuerdo con las modalidades escolares, el grado que cursen los alumnos y/o su edad.

Para avanzar en la exploración y análisis de las condiciones en que se ofrece la educación básica en nuestro país, en este capítulo se hace uso de la información generada por el Instituto relacionada con los tres niveles de educación básica,<sup>27</sup> con respecto a los recursos humanos y materiales existentes en las escuelas.

El capítulo se divide en dos secciones; en la primera, se explica por qué los recursos humanos, en especial los docentes, son un elemento fundamental para la prestación de los servicios educativos. Se presentan datos relativos a la escolaridad de los profesores, pues se trata de una característica que permite una aproximación a la preparación con la cual cuentan para el ejercicio de la docencia. En la segunda parte, se hace referencia a los recursos materiales como condiciones básicas para la prestación de los servicios educativos. Se valoran las características que serían deseables garantizar en ambas condiciones y se señalan algunos de los procesos con los que se relacionan y cuyo conocimiento,

---

<sup>27</sup>En el INEE, el avance con respecto a la valoración de las condiciones escolares ha estado centrado en la identificación de los recursos existentes en las escuelas para proveer los servicios educativos; la identificación de sus atributos es una tarea pendiente. Por el lado de los procesos, hace falta ver cómo se llevan a cabo y determinar su eficacia y pertinencia.

análisis y evaluación permitiría una comprensión completa de las mismas.<sup>28</sup> Finalmente, se analizan diversas características de la infraestructura de las escuelas y de los materiales didácticos y tecnológicos de que éstas disponen.<sup>29</sup>

### 3.1. LOS RECURSOS HUMANOS COMO CONDICIONES DE LA OFERTA EDUCATIVA

Los recursos humanos pueden ser considerados como una de las condiciones necesarias del servicio educativo para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación. Estos recursos comprenden tanto al cuerpo docente y directivo como al personal de apoyo para la administración y la docencia, que participa en las labores educativas, ya sea en la gestión o en la enseñanza, o en el apoyo a estas dos tareas. Si bien en esta sección sólo se describirá la importancia de los docentes y sus características, es necesario señalar que todo el recurso humano antes mencionado es importante para la prestación de los servicios educativos.

Los profesores son actores fundamentales para garantizar el derecho a la educación (OREALC-UNESCO, 2007). Ellos son quienes diseñan situaciones didácticas para que los alumnos puedan desarrollarse y aprender y para que transiten en sus comprensiones y competencias en pos del cumplimiento de los objetivos de la educación básica (Darling-Hammond, L. & Bransford, J., 2005). Los docentes organizan los ambientes educativos a través de la articulación de los propósitos, las características individuales de los educandos, los recursos materiales, financieros y de infraestructura de que disponen, así como de otros procesos que se realizan en los planteles.

La influencia de los docentes en los resultados de aprendizaje obtenidos por los alumnos ha quedado de manifiesto en diversos estudios en los cuales se ha encontrado que entre los factores controlables por la escuela, la calidad de los docentes y los ambientes que generan en las aulas, son los más importantes (OREALC-UNESCO, 2007; Darling-Hammond, 2000). De hecho, se ha llegado a apuntar la capacidad que tiene el docente para responder a las características de los alumnos (cognitivas, sociales, emocionales, físicas, entre otras) como uno de los componentes críticos de la calidad educativa (Bowman, B., et. al., 2000).

El reconocimiento de la importancia de los docentes para el cumplimiento de los objetivos educativos ha llevado a enfatizar la necesidad de que todos los alumnos sean atendidos por personal docente con preparación suficiente y adecuada, en particular, tra-

*Los recursos humanos pueden ser considerados como una de las condiciones necesarias del servicio educativo para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación. Estos recursos comprenden tanto al cuerpo docente y directivo como al personal de apoyo*

<sup>28</sup>Para la educación preescolar se retoma información obtenida del estudio de Condiciones de la Oferta Educativa en Preescolar (COEP) y para la primaria, del estudio de Prácticas Docentes para el Desarrollo de la Comprensión Lectora; ambos estudios fueron desarrollados por el INEE. Con respecto a secundaria, se hace uso de la información del Formato 911, reportada también por el Instituto.

<sup>29</sup>La información para esta sección proviene del estudio COEP, y para primaria y secundaria se retoma tanto información procedente del estudio de *Infraestructura Escolar en las Primarias y Secundarias de México*, como la que se incluye en el *Panorama Educativo de México*.

tándose de alumnos que provienen de contextos socioeconómicos desfavorables; éstos deben ser atendidos por docentes que, además de tener experiencia de enseñanza en ese tipo de contextos, tengan práctica en la implementación de acciones para superar o evitar el rezago educativo.

La capacidad de los docentes para crear situaciones didácticas adecuadas para el desarrollo y el aprendizaje de los alumnos se vincula con las oportunidades de aprendizaje que ellos mismos han tenido a lo largo de su vida profesional. Dichas oportunidades son un indicador de la preparación que tienen para ejercer su profesión, y de los conocimientos que han alcanzado sobre las necesidades de aprendizaje y desarrollo de sus alumnos, las estrategias de enseñanza y aprendizaje adecuadas a la edad de los estudiantes y las formas de implementación de dichas estrategias.

Las oportunidades de aprendizaje en la vida profesional de los docentes comprenden, además de su formación inicial, la capacitación obtenida al comenzar el ejercicio de la profesión y la formación en la que han participado a lo largo de sus años en servicio (OREALC-UNESCO, 2007). Algunos elementos de esta formación son de particular importancia: los contenidos, la duración, las características del personal que la ofreció, los materiales empleados. Resulta relevante, asimismo, la valoración del docente con respecto a los beneficios que han brindado estas oportunidades de aprendizaje a su práctica. Lo anterior evidencia la complejidad de la indagación integral de las oportunidades de aprendizaje como una aproximación a la preparación del docente para ejercer la profesión.<sup>30</sup>

La escolaridad actual de los docentes de educación básica se analiza a continuación como uno de los indicadores relacionados con las oportunidades de aprendizaje y a su vez con la preparación del docente para ejercer su profesión. Se reconoce que, si bien este indicador contribuye a valorar el cumplimiento con la normatividad vigente para el ejercicio de la función docente, no permite valorar la preparación y calificación de los docentes.

Idealmente, para ejercer la docencia en preescolar, en las modalidades general e indígena, se requiere de un título profesional de Profesor en Educación Preescolar o de Licenciado en Educación Preescolar.<sup>31</sup> En primaria, los docentes de escuelas generales e indígenas deben ser egresados de una Escuela Normal oficial o incorporada, o tener licenciatura en Educación Primaria, Educación Básica, Educación Especial, Psicología Educativa, Pedagogía, Ciencias de la Educación o Administración Escolar, entre otras carreras

<sup>30</sup>No está de más señalar que la preparación de los docentes para el ejercicio profesional deberá estar integrada, no sólo por las oportunidades de aprendizaje que han tenido, sino por una valoración de la práctica.

<sup>31</sup>Acuerdo número 357. Por el cual se establecen los requisitos y procedimientos relacionados con la autorización para impartir educación preescolar. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2005)

afines.<sup>32</sup> En lo que se refiere a la educación comunitaria, tanto para preescolar como para primaria, los instructores comunitarios, jóvenes de entre 14 y 24 años,<sup>33</sup> deben tener estudios de secundaria o bachillerato concluidos. En educación secundaria los docentes de las asignaturas académicas en las escuelas generales y técnicas idealmente deben ser egresados de la Normal Superior o equivalente; esta misma condición aplica a los docentes de la modalidad telesecundaria. Los docentes de las asignaturas tecnológicas y artísticas requieren estudios en el campo donde desempeñarán sus funciones y pueden ser de tipo técnico, bachillerato o licenciatura.

De manera general, los datos que se presentan en esta sección muestran que la mayoría de los docentes de educación básica cuenta con la escolaridad requerida para ejercer la profesión. En educación preescolar y primaria se evidencia también que los docentes con menor preparación se concentran en aquellas modalidades donde se atienden a los alumnos que provienen de contextos socioeconómicos más desventajosos. Es importante recordar que los niños asistentes a escuelas indígenas, comunitarias y rurales, en ese orden, son quienes se encuentran en condiciones socioeconómicas menos favorables con respecto al resto de los servicios o modalidades escolares.

En la tabla 3.1, relacionada con la escolaridad de los docentes en educación preescolar, se muestra que a nivel nacional, la mayoría de los profesores cuenta con estudios de licenciatura. Sin embargo, esta situación varía entre los distintos servicios. Dentro de las escuelas públicas, en las comunitarias e indígenas es en donde se encuentran los mayores porcentajes de docentes cuyo nivel máximo de estudios es el bachillerato. En consonancia con las características de la modalidad comunitaria, en ésta prácticamente no existen docentes con escolaridad superior al bachillerato. En las escuelas indígenas el porcentaje de docentes con bachillerato llega a 22.8%. En cambio, en las escuelas públicas generales ubicadas en zonas urbanas la cifra desciende a 2.5%. Por su parte, en las escuelas privadas hay 16.6% de docentes que tienen estudios de bachillerato o menos.

*De manera general,  
los datos muestran  
que la mayoría de  
los docentes de  
educación básica  
cuenta con la  
escolaridad requerida  
para ejercer la  
profesión*

<sup>32</sup>Acuerdo número 254. Por el cual se establecen los trámites y procedimientos relacionados con la autorización para impartir educación primaria. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de marzo de 1999)

<sup>33</sup>Ver características generales de esta modalidad educativa en: <http://www.conafe.gob.mx/gxpsites/hgxpp001.aspx?5,1,172,O,S,O,CON;393;7;D;377;1;CON;MNU;E;1;4;MNU>

Tabla 3.1. Porcentaje de docentes de educación preescolar por grado máximo de escolaridad por el cual obtuvieron título o certificado, por modalidad educativa

| Modalidad          | Bachillerato o menos | Normal básica sin licenciatura | Licenciatura | Posgrado |
|--------------------|----------------------|--------------------------------|--------------|----------|
| Total Nacional     | 16.0                 | 17.5                           | 65.7         | 0.7      |
| Comunitaria        | 98.8                 | No opera                       | 1.3          | No opera |
| Educación indígena | 22.8                 | 14.2                           | 62.8         | 0.2      |
| Rural público      | 10.4                 | 11.4                           | 78.0         | 0.3      |
| Urbano público     | 2.5                  | 26.3                           | 70.2         | 1.0      |
| Privado            | 16.6                 | 12.0                           | 70.4         | 1.1      |

Fuente: INEE, estudio de *Condiciones de la Oferta Educativa en Preescolar*. En imprenta.

En la tabla 3.2, se muestra el porcentaje de docentes que cumple con la normatividad establecida para ejercer la docencia en educación preescolar. Se observa que la mayoría de los docentes cumple con la formación solicitada para trabajar en este nivel educativo y que el mayor porcentaje de docentes con estudios de licenciatura distintos a educación preescolar se encuentra en las escuelas privadas.

Tabla 3.2. Porcentaje de docentes de educación preescolar de acuerdo con formación en docencia y por modalidad escolar

| Modalidad          | Normal básica sin licenciatura | Licenciatura en Educación Preescolar | Otra licenciatura |
|--------------------|--------------------------------|--------------------------------------|-------------------|
| Total Nacional     | 17.5                           | 62.34                                | 8.19              |
| Educación indígena | 14.2                           | 55.3                                 | 7.71              |
| Rural público      | 11.4                           | 72.5                                 | 5.46              |
| Urbano público     | 26.3                           | 65                                   | 5.19              |
| Privado            | 12.0                           | 49.58                                | 20.83             |

Fuente: INEE, estudio de *Condiciones de la Oferta Educativa en Preescolar*. En imprenta.

En la educación primaria se presenta una situación similar a la de preescolar: la mayoría de los docentes, con excepción de los de primaria comunitaria, cuenta con estudios de licenciatura o normal básica (ver tabla 3.3). El mayor porcentaje de docentes con estudios de bachillerato o inferiores se encuentran en las primarias comunitarias y de educación indígena. En cambio, menos de 1% de los profesores de las escuelas generales urbanas, e incluso de las rurales, tiene una escolaridad de bachillerato o menos.

Tabla 3.3. Porcentaje de docentes de educación primaria por grado máximo de escolaridad por el cual obtuvieron título o certificado y por modalidad escolar

| Modalidad            | Bachillerato o menos | Normal básica sin licenciatura | Licenciatura | Posgrado |
|----------------------|----------------------|--------------------------------|--------------|----------|
| Primaria comunitaria | 93.2                 | 0.7                            | 4.8          |          |
| Educación indígena   | 17.8                 | 15.3                           | 65.4         | 1.5      |
| Rural pública        | 0.5                  | 33.8                           | 57.7         | 7.9      |
| Urbana pública       | 0.1                  | 38.3                           | 49.4         | 12.3     |
| Privada              | 2.3                  | 24.3                           | 64.6         | 8.8      |

Fuente: INEE (2007) *Prácticas docentes para el desarrollo de la comprensión lectora en primaria*. México: INEE.

En educación indígena, el alto porcentaje de docentes con bachillerato responde a las medidas para cubrir la demanda de los servicios educativos. En esta modalidad del servicio educativo se recluta a profesores con nivel de bachillerato, se les capacita para la docencia y, durante el ejercicio de la profesión, estudian la licenciatura correspondiente.

Cabe señalar que si bien la escolaridad de los docentes de primarias comunitarias y educación indígena responde, ya sea a las características planteadas por el nivel educativo o bien, a medidas acordadas para satisfacer la demanda de estos servicios educativos, esta situación no parece ser consonante con los señalamientos en torno a la preparación y calificación de los docentes para atender a la población proveniente de contextos socioeconómicos desfavorecidos. De acuerdo con las conclusiones de diversos especialistas en preparación docente, sería deseable que fueran justamente los docentes con mayor preparación y experiencia quienes atendieran a los alumnos de estos contextos. Lo anterior obedece al reconocimiento de que sin docentes calificados en las escuelas que atienden alumnos de contextos socioeconómicos desfavorables es prácticamente imposible obtener los logros esperados y reducir las brechas existentes entre éstos y aquéllos que acuden a otras modalidades de servicio escolar (Berry, B., & Hirsch, E., 2005).

Por otra parte, en educación secundaria, los perfiles de escolaridad de los docentes de asignaturas académicas en las distintas modalidades del servicio educativo, muestran menos diferencias que en educación preescolar y en primaria. En la tabla 3.4 se observa que en las tres modalidades de la educación secundaria, el porcentaje de docentes con licenciatura oscila alrededor de 85%. Las principales diferencias están en los docentes cuya escolaridad máxima es el bachillerato; en este caso el comportamiento es contrario a lo observado en educación preescolar y primaria, pues en la telesecundaria, que es la modalidad donde se atiende a los alumnos en condiciones socioeconómicas más desfavorecidas, un menor porcentaje de docentes tiene este grado máximo de estudios.

**Tabla 3.4. Porcentaje de docentes de asignaturas académicas de educación secundaria por grado máximo de escolaridad del cual obtuvieron título o certificado, por modalidad educativa**

| Modalidad      | Bachillerato o menos | Normal básica | Licenciatura | Posgrado | Otros |
|----------------|----------------------|---------------|--------------|----------|-------|
| Telesecundaria | 3.1                  | 2.1           | 86.3         | 7.8      | 0.8   |
| Técnica        | 7.1                  | 0.8           | 85.9         | 5.2      | 1.0   |
| General        | 7.0                  | 1.3           | 85.0         | 5.1      | 1.7   |

Fuente: Estadística del ciclo escolar 2008-2009, Formato 911.

### 3.2. LOS RECURSOS MATERIALES COMO CONDICIONES DE LA OFERTA EDUCATIVA

Los recursos materiales, junto con los recursos humanos, forman parte de las condiciones para la enseñanza y para la operación y funcionamiento de la escuela; sirven como insumos para los procesos educativos que tienen lugar en su interior, su existencia y características pueden favorecer u obstaculizar esos procesos.

Los recursos materiales se refieren a elementos de la infraestructura (servicios y espacios educativos), el mobiliario, equipo y los materiales didácticos y tecnológicos de que disponen las escuelas. Son importantes en tanto contribuyen a la conformación de los ambientes educativos en donde aprenden los niños y jóvenes. Además de la relación que guardan con los procesos encaminados al cumplimiento de los objetivos educativos, como la enseñanza, tienen una influencia en el bienestar de los alumnos y de quienes laboran en las escuelas. La existencia y características de los recursos materiales determinan la habitabilidad de los espacios de acuerdo con las necesidades de los diferentes actores escolares que hacen uso de ellos.

De estos recursos interesa valorar su existencia, algunos de sus atributos —por ejemplo, el número de aulas existentes en las escuelas y las dimensiones de éstas— y conocer

la valoración que hacen de éstos los actores educativos que los usan. Algunos recursos de los que deben disponer las escuelas están regulados por el Sistema Educativo Mexicano. La normatividad varía de acuerdo con las modalidades del servicio educativo, por ejemplo, en cuanto al tipo de espacios educativos y los usos que se les den a dichos espacios. Con relación a los recursos materiales que se encuentran regulados, interesa identificar si las condiciones que han sido socialmente consensuadas se están cumpliendo en las escuelas. En aquellos que no han sido regulados, o cuya regulación no abarca los atributos necesarios para garantizar espacios educativos habitables y/o el cumplimiento de los propósitos educativos, interesa su exploración y análisis con el fin de contribuir al establecimiento de estándares.

El INEE ha avanzado en la identificación y análisis de algunos recursos materiales y sus atributos, además ha indagado acerca de las percepciones de los docentes con respecto a las características de la infraestructura educativa. Aunque se reconoce que aún hay un largo trecho por recorrer para ofrecer un diagnóstico más completo de las condiciones materiales de las escuelas, a continuación se informa sobre algunas de ellas relacionadas con la infraestructura y los materiales didácticos y tecnológicos. Con respecto a la infraestructura se exploran algunos de los servicios básicos con los cuales cuentan las escuelas de los diferentes niveles educativos, por ejemplo, agua entubada, drenaje o fosa séptica, energía eléctrica y algunas características de construcción de las aulas. Asimismo, se presenta información sobre los tipos de materiales didácticos y tecnológicos disponibles en educación preescolar, la disponibilidad de bibliotecas de aula y el acceso a computadoras para servicios educativos en las escuelas.<sup>34</sup>

### *3.2.1 Infraestructura*

Aun cuando la mayoría de las escuelas del país cuenta con los servicios básicos, existen grandes diferencias entre las distintas modalidades de los servicios educativos. En las escuelas públicas, aquellas que atienden a la población de contextos socioeconómicos más favorables, como las escuelas urbanas de educación preescolar y primaria, y las escuelas técnicas y generales en educación secundaria, tienen una cobertura prácticamente completa de los servicios básicos indagados. En cambio, enfrentan mayores carencias las escuelas que atienden a la población de contextos socioeconómicos más desventajosos, como son: las escuelas comunitarias, indígenas, rurales y telesecundarias.

Como se observa en la tabla 3.5, en educación preescolar la cobertura de agua entubada, drenaje o fosa séptica y energía eléctrica es superior a 95% en las modalidades de servicios educativos urbanos, públicos y privados. En cambio, el resto de las modalidades enfrenta carencias en estos servicios básicos, las cuales llegan a ascender a más de la

*...las escuelas urbanas de educación preescolar y primaria, y las escuelas técnicas y generales en educación secundaria, tienen una cobertura prácticamente completa de los servicios básicos*

<sup>34</sup>La información que se presenta respecto a infraestructura y materiales didácticos y tecnológicos para cada uno de los niveles educativos varía debido principalmente a la disponibilidad de datos.

mitad de sus escuelas, como es el caso del agua entubada en las escuelas comunitarias e indígenas. La carencia de estos servicios puede afectar la salud y bienestar de los niños, y disminuye la habitabilidad de los espacios en donde se encuentran las escuelas. La falta de energía eléctrica repercute en las posibilidades de mejorar los ambientes físicos, como iluminación o ventilación, además de limitar la incorporación, en la práctica docente, de otros recursos materiales como los equipos para reproducción de audio y video.

Tabla 3.5. Porcentaje de escuelas de educación preescolar de acuerdo con los servicios básicos de que disponen, por modalidad del servicio educativo

| Modalidad          | Agua entubada | Drenaje o fosa séptica | Energía eléctrica |
|--------------------|---------------|------------------------|-------------------|
| Total Nacional     | 76.54         | 85.62                  | 84.39             |
| Comunitaria        | 46.97         | 62.33                  | 60.79             |
| Educación indígena | 56.25         | 62.63                  | 73.88             |
| Rural público      | 75.57         | 91.73                  | 85.71             |
| Urbano público     | 96.48         | 99.02                  | 97.11             |
| Privado            | 99.73         | 99.6                   | 99.6              |

Fuente: INEE, estudio de *Condiciones de la Oferta Educativa en Preescolar*. En imprenta.

Los datos contenidos en la tabla 3.6 muestran que en la mayoría de los planteles de educación primaria se cuenta con energía eléctrica; al igual que en educación preescolar, casi todas las escuelas urbanas públicas y privadas disponen de este servicio. Las carencias se concentran en las modalidades comunitaria, indígena y rural, en ese orden. Por otra parte, se observa que la falta de drenaje es más acentuada en las escuelas primarias que en las de preescolar y que la mayoría de las escuelas comunitarias, indígenas y rurales no cuentan con este servicio.

Tabla 3.6. Porcentaje de escuelas de educación primaria de acuerdo con los servicios básicos de que disponen, por modalidad educativa

| Modalidad          | Agua entubada | Drenaje | Energía eléctrica |
|--------------------|---------------|---------|-------------------|
| Comunitaria        | 49.8          | 9.0     | 51.0              |
| Educación indígena | 74.2          | 26.2    | 81.1              |
| Rural público      | 84.0          | 38.2    | 90.1              |
| Urbano público     | 96.3          | 88.1    | 99.5              |
| Privado            | 100.0         | 98.3    | 99.2              |

Fuente: INEE (2007). *Infraestructura Escolar en las Primarias y Secundarias de México*. México: INEE.

En educación secundaria, el drenaje y agua entubada se encuentran en la mayoría de los planteles de todas las modalidades (ver tabla 3.7). La cobertura de ambos servicios a nivel nacional es superior a la de las escuelas de educación preescolar y, en el caso del drenaje, también es superior a las de primaria.<sup>35</sup> Existen algunas diferencias entre modalidades, resultando la más afectada la telesecundaria, dado que poco más de la mitad de las escuelas no cuenta con drenaje, mientras que la falta de este servicio en el resto de las modalidades afecta a menos de 15% de las escuelas.

**Tabla 3.7. Porcentaje de escuelas de educación secundaria de acuerdo con los servicios básicos de que disponen, por modalidad de servicio educativo**

| Modalidad       | Drenaje | Agua entubada |
|-----------------|---------|---------------|
| Telesecundarias | 44.6    | 89.2          |
| Técnicas        | 84.7    | 94.2          |
| Generales       | 87.7    | 99.3          |
| Privadas        | 98.2    | 99.7          |

Fuente: INEE (2007). *Infraestructura Escolar en las Primarias y Secundarias de México*. México, D.F.: INEE.

Finalmente, con respecto al material de construcción de los pisos y techos de las aulas en educación preescolar, la tabla 3.8 muestra que la mayoría de las escuelas de este nivel educativo tiene techos de concreto o ladrillo, los cuales posibilitan el resguardo y aislamiento de la intemperie de mejor manera que el resto de los materiales; sin embargo, en las escuelas indígenas y comunitarias menos de la mitad cumplen con esta característica. En especial, en la modalidad comunitaria, 7% de las escuelas tiene techos de palma o de lámina de cartón, lo que las hace más vulnerables a las condiciones ambientales y brinda menor seguridad a los niños y los docentes. Además, las escuelas comunitarias e indígenas tienen proporciones más altas de planteles con pisos de tierra, lo cual implica condiciones sanitarias poco adecuadas.

<sup>35</sup>Esto puede estar relacionado con el tamaño de las localidades en donde se encuentran ubicadas las escuelas secundarias en comparación con las primarias y las escuelas de educación preescolar. Por lo general localidades más grandes, en promedio, que las primarias.

Tabla 3.8. Porcentaje de planteles de educación preescolar de acuerdo con el tipo de material de techos y pisos, por modalidad educativa

| Modalidad          | Techos                      |  |                                      | Pisos  |                           |   |
|--------------------|-----------------------------|--|--------------------------------------|--------|---------------------------|---|
|                    | Palma o de lámina de cartón | Lámina de asbesto, metálica, madera o teja | Losa de concreto, tabique o ladrillo | Tierra | Concreto, cemento o firme | Recubrimiento, mosaico, duela, parquet, etcétera. |
| Total Nacional     | 2.08                        | 29.52                                      | 68.4                                 | 3.01   | 63.56                     | 33.43   |
| Comunitaria        | 7.08                        | 48.2                                       | 44.72                                | 11.09  | 78.43                     | 10.48   |
| Educación indígena | 2.8                         | 51.2                                       | 45.99                                | 5.37   | 82.78                     | 11.85   |
| Rural público      | 0.89                        | 35.49                                      | 63.62                                | 0.79   | 79.35                     | 19.86   |
| Urbano público     | 0.52                        | 12.23                                      | 87.25                                |        | 51.81                     | 48.19   |
| Privado            |                             | 5.35                                       | 94.65                                |        | 19.29                     | 80.71   |

Fuente: INEE, estudio de *Condiciones de la Oferta Educativa en Preescolar*. En imprenta.

### 3.2.2 Materiales didácticos y tecnológicos disponibles

Los materiales didácticos son recursos importantes de los ambientes educativos, pues los alumnos aprenden a través de lo que experimentan con ellos, ya sea por las actividades que son diseñadas por la docente o las que ellos de manera libre eligen (Whitebread, D., Dawkins, R., Bingham, S., Aguda, A. & Hemming, K., 2008; Montie, J., 2001). A través de la interacción de los alumnos con los materiales se busca que éstos desarrollen habilidades específicas. Los materiales son una condición necesaria, más no única o suficiente para el desarrollo de habilidades.

En la tabla 3.9 se muestra el porcentaje promedio de los materiales didácticos (sobre los que se indagó en el estudio de *Condiciones de la Oferta Educativa en Preescolar*) que tienen las docentes de este nivel en cada modalidad de servicio educativo. Se observan los porcentajes de acuerdo con la clasificación por tipo de material y también de manera global. Los datos evidencian que en las escuelas públicas la modalidad educativa con una menor variedad de materiales es la comunitaria, seguida de la indígena. Por el contrario, las escuelas urbanas tienen la mayor variedad de materiales: en promedio cuentan con 61.42% de los materiales considerados en la indagación que realizó el estudio.

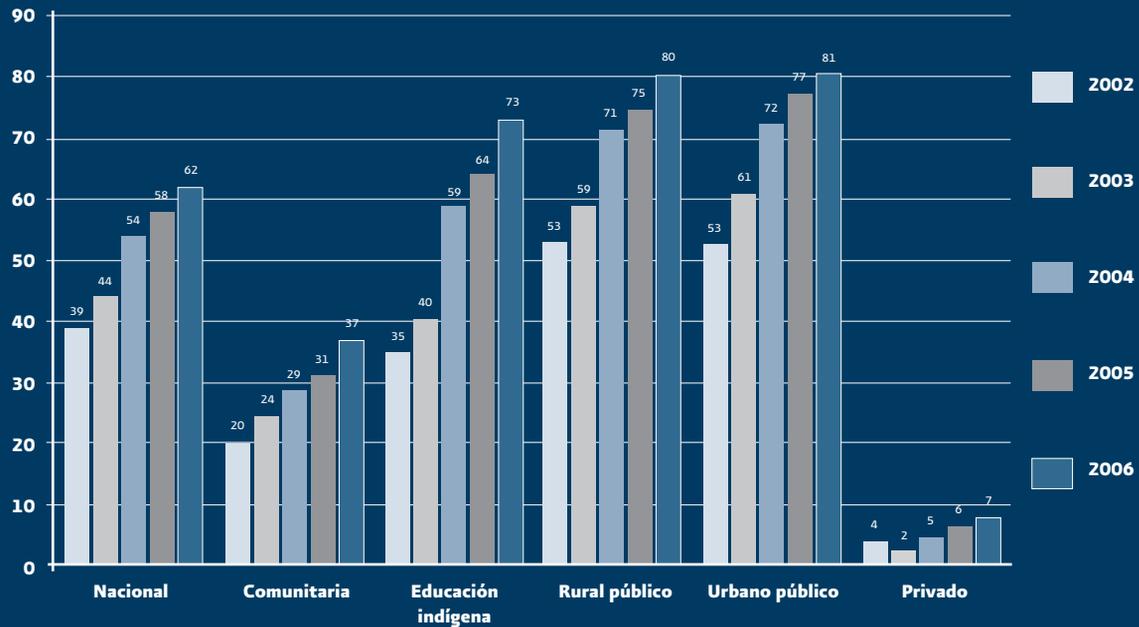
Tabla 3.9. Porcentaje de materiales disponibles en las aulas de educación preescolar, por grupo de material y por modalidad del servicio educativo

| Modalidad          | Instrumentos para dibujar, pintar, armar, modelar y recortar | Material impreso | Materiales Audiovisuales | Actividad física | Nociones matemáticas y construcción | Música y dramatización | Materiales para la observación y experimentación | Índice global de existencia de materiales |
|--------------------|--|------------------|--------------------------|------------------|-------------------------------------|------------------------|--|---|
| Total Nacional     | 95.87  | 76.39            | 69.85                    | 69.66            | 60.24                               | 48.99                  | 25.46  | 58.08                                     |
| Comunitaria        | 87.48  | 45.44            | 17.74                    | 18.84            | 32.7                                | 19.93                  | 21.99  | 35.97                                     |
| Educación indígena | 90.24  | 79.76            | 27.94                    | 56.8             | 45.46                               | 28.36                  | 23.78  | 47.06                                     |
| Rural público      | 95.63  | 81.55            | 50.04                    | 67.86            | 53.18                               | 38.52                  | 20.57  | 52.65                                     |
| Urbano público     | 97.22  | 84.86            | 83.79                    | 73.65            | 62.91                               | 54.36                  | 24.17  | 61.42                                     |
| Privado            | 98.67  | 63.39            | 95.13                    | 87.5             | 77.8                                | 66.77                  | 35.03  | 68.93                                     |

Fuente: INEE, estudio de *Condiciones de la Oferta Educativa en Preescolar*. En imprenta.

Las gráficas 3.1 y 3.2 muestran información relativa a la existencia de las colecciones de la Biblioteca del Aula (BA) en preescolar y primaria, respectivamente. En ambas gráficas se observa que la cobertura de las colecciones de la BA se ha incrementado a lo largo de los años en todas las modalidades de los servicios escolares. Sin embargo, aún existen diferencias importantes en la cobertura entre modalidades educativas. En preescolar, la modalidad educativa en la que menos aulas cuentan con este recurso es la comunitaria. En el resto de las modalidades de preescolar, la cobertura de este recurso es muy similar.

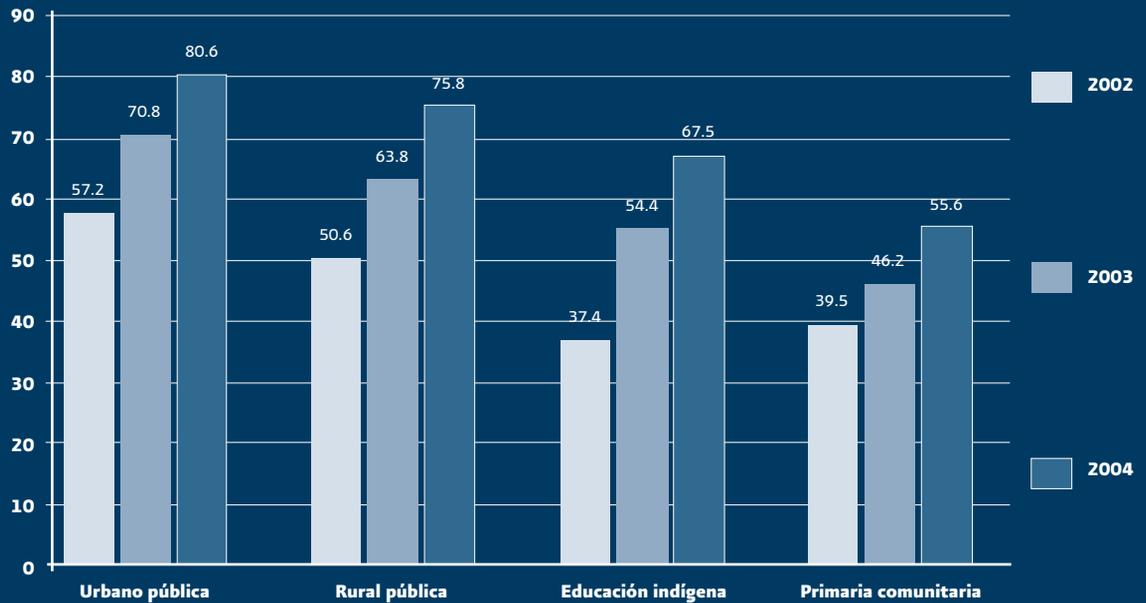
Gráfica 3.1. Porcentaje de aulas de educación preescolar de acuerdo con las colecciones de la Biblioteca del Aula de que disponen, por modalidad educativa



Fuente: INEE, estudio de *Condiciones de la Oferta Educativa en Preescolar*. En prensa.

En el análisis de la disponibilidad de la colección de BA de 2002 a 2004 en educación primaria, se observa una distribución diferenciada entre todas las modalidades de servicio educativo. La modalidad con mayor cobertura fue la urbana pública, seguida por la rural, indígena y, finalmente, la modalidad con menor cobertura de todas las colecciones fue la comunitaria.

Gráfica 3.2. Porcentaje de aulas de educación primaria de acuerdo con las colecciones de la Biblioteca del Aula de que disponen, por modalidad educativa



Fuente: INEE (2007) *Prácticas docentes para el desarrollo de la comprensión lectora en primaria*. México: INEE.

En las tablas 3.10 y 3.11 se muestra la existencia de material tecnológico en las escuelas de educación primaria y secundaria del país, para lo cual se tomaron como indicadores el porcentaje de planteles con al menos una computadora para uso educativo y las escuelas donde al menos hay una computadora conectada a Internet. Nuevamente, los datos muestran condiciones diferenciadas entre modalidades educativas. Si bien, entre las escuelas públicas, las secundarias generales tienen mayor acceso a estos recursos, sólo un poco más de la mitad cuenta con computadora y menos de la mitad de los planteles tienen una computadora conectada a Internet. Mientras que en las escuelas comunitarias la existencia de estos recursos es prácticamente nula, la modalidad de escuelas privadas es la única en donde la mayoría de los planteles cuenta con estos recursos.

Tabla 3.10. Porcentaje de escuelas de educación primaria que cuentan con una computadora para uso educativo y una computadora conectada a Internet, por modalidad educativa

| Modalidad       | Al menos una computadora para uso educativo | Al menos una computadora conectada a Internet |
|-----------------|---|---|
| Comunitaria     | 0.5   | 15  |
| Indígena        | 23.1  | 41.8  |
| General pública | 55.7  | 45.4  |
| Privadas        | 79.7  | 76.2  |

Fuente: INEE (2008) *Panorama Educativo de México 2008*. México: INEE.

La proporción de escuelas secundarias con al menos una computadora para uso educativo es mayor que la observada en las de educación primaria. Aunque la mayoría de las escuelas tiene esta condición, existen diferencias entre modalidades, destacando el contraste entre las telesecundarias y las escuelas privadas. Las diferencias se incrementan en cuanto a la conectividad ya que mientras la mayoría de las escuelas técnicas y generales cuentan con este servicio, menos de 10% de las escuelas telesecundarias están en posibilidad de acceder a Internet.

Tabla 3.11. Porcentaje de escuelas de educación secundaria que cuentan con una computadora para uso educativo y una computadora conectada a Internet, por modalidad educativa

| Modalidad      | Al menos una computadora para uso educativo | Al menos una computadora conectada a Internet |
|----------------|---|---|
| Telesecundaria | 63.8  | 9.3   |
| Técnica        | 82.7  | 61.1  |
| General        | 73.7  | 60.2  |
| Privadas       | 91.5  | 87.2  |

Fuente: INEE (2008) *Panorama Educativo de México 2008*. México: INEE.

### 3.3 EN RESUMEN

Los datos aquí presentados muestran que en las escuelas de educación preescolar y en las de educación primaria la distribución de las condiciones de la oferta educativa, que fueron exploradas, es muy similar. Las docentes con mayor escolaridad se encuentran en las escuelas públicas de modalidad general ubicadas en zonas urbanas y rurales y en las escuelas privadas; son también estas escuelas quienes tienen una mayor dotación de servicios básicos, materiales didácticos y cuyas características de construcción brindan mayor seguridad para la comunidad escolar. En cambio, condiciones más desfavorables son enfrentadas en el servicio educativo comunitario e indígena, siendo en estas escuelas donde se presentan las mayores carencias y laboran los docentes con menor escolaridad.

En educación secundaria se da una situación diferente a la de los otros dos niveles de educación básica. Si bien la escolaridad de los docentes de las diferentes modalidades es homogénea, en cuanto a las condiciones de infraestructura, materiales didácticos y tecnológicos presentan diferencias entre las modalidades de servicio educativo. Las escuelas telesecundarias cuentan con condiciones más desfavorables para la atención de sus alumnos, quienes, a su vez, provienen de los contextos socioeconómicos menos favorecidos.<sup>36</sup> Aun cuando los docentes cuentan con una preparación similar para ejercer su profesión, las condiciones de infraestructura y equipamiento representan diferentes oportunidades para el trabajo educativo, y plantean mayores desafíos para quienes se encuentran en escuelas que carecen de los servicios básicos y el equipamiento deseable para realizar sus funciones.

De acuerdo con los datos mostrados en este capítulo, se puede afirmar que el derecho a la educación no está siendo garantizado plenamente para todos los niños en todas las modalidades del servicio educativo, pues existe una distribución desigual e inequitativa de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje. Son precisamente los alumnos que provienen de contextos socioeconómicos con mayor desventaja quienes asisten a escuelas con mayores carencias y es en estas escuelas en donde, como se verá en un capítulo más adelante, se observan los mayores déficits en relación con los resultados de aprendizaje.

En relación con el trabajo que le corresponde realizar al INEE, será necesario que en futuros estudios se valoren otros rasgos de la formación de los docentes y su desempeño, de tal forma que se puedan tener indicadores más pertinentes de la preparación para el ejercicio de la profesión docente y de la adecuación de las prácticas de enseñanza a los propósitos curriculares y a las necesidades de desarrollo y aprendizaje de los niños y jóvenes. Además, será necesario complementar las indagaciones actuales sobre la existencia

*...las condiciones más desfavorables son enfrentadas en el servicio educativo comunitario e indígena, siendo en estas escuelas donde se presentan las mayores carencias y laboran los docentes con menor escolaridad*

<sup>36</sup>Véase el capítulo 4 del informe 2007 del INEE, *La educación para poblaciones en contextos vulnerables*.

de recursos con la valoración de su suficiencia y adecuación a las necesidades de aprendizaje de niños y jóvenes de distintos contextos, así como a los propósitos curriculares de cada nivel educativo. Las indagaciones señaladas servirán para tener una mejor comprensión sobre las condiciones en como se brinda la educación escolar y las posibilidades de realización del derecho a la educación a este respecto.

# El derecho de aprender

## Capítulo 4



## El derecho de aprender

En el segundo capítulo se ha dado cuenta del estado que guarda el ejercicio de dos componentes fundamentales del derecho a la educación, a saber: el acceso oportuno de todos los niños a la escuela y la consecución de trayectorias escolares que les aseguren completar la educación básica al cumplir 14 ó 15 años. En el tercero, se presentan algunos rasgos de la oferta educativa que contribuyen en el mismo sentido. Este cuarto capítulo se centra en la adquisición de aprendizajes como elemento fundamental del derecho a la educación.

Existen elementos que permiten afirmar que el tema de la calidad de los aprendizajes se encuentra en la discusión sobre el derecho a la educación. En la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien, Tailandia, (1990), en la que México participó, se aprobó la Declaración Mundial sobre Educación para todos, cuyo artículo IV es elocuente al respecto:

*CONCENTRAR LA ATENCIÓN EN EL APRENDIZAJE. Que el incremento de las posibilidades de educación se traduzca en un desarrollo genuino del individuo o de la sociedad depende en definitiva de que los individuos aprendan verdaderamente como resultado de esas posibilidades, esto es, de que verdaderamente adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores. En consecuencia, la educación básica debe centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención al hecho de matricularse, de participar de forma continuada en los programas de instrucción y de obtener el certificado final. De ahí que sea necesario determinar niveles aceptables de adquisición de conocimientos mediante el aprendizaje en los planes de educación y aplicar sistemas mejorados de evaluación de los resultados.*

Parece claro que el ejercicio pleno del derecho a la educación implica garantizar también que los procesos de escolarización signifiquen, para todos los niños, el logro de los aprendizajes que determina el currículum nacional de educación básica establecido por la Secretaría de Educación Pública (SEP).

En este contexto, algunas preguntas oportunas son: ¿En qué medida se alcanzan los aprendizajes escolares pretendidos durante el tránsito por la educación obligatoria? ¿Todos los niños logran aprendizajes similares? Si no es así, ¿qué tan grandes son las dife-

rencias y entre cuáles grupos se observan? Este capítulo explora algunos elementos del alcance de los propósitos educativos nacionales (expresados en el currículo común)<sup>37</sup> y cuánto varían esos logros entre distintos grupos de alumnos.

Para observar el nivel de logro educativo de los alumnos de educación básica se utilizan los resultados de las pruebas Excale que ha venido desarrollando el INEE. Estas pruebas se aplican a muestras representativas de alumnos y tienen como propósito conocer lo que éstos aprenden del currículo nacional a lo largo de su educación básica.<sup>38</sup> No están diseñadas para hacer una evaluación individual de los alumnos, ni de las escuelas, sino que ofrecen una visión de conjunto de los resultados educativos a nivel de sistema. Asimismo, permiten dar cuenta del logro alcanzado por estudiantes de distintas modalidades escolares, entidades, edades, etcétera, así como reconocer los contenidos educativos que éstos dominan y los que aún requieren desarrollar.

En este capítulo se presentan resultados de Español y Matemáticas obtenidos por alumnos de diferentes grados escolares.<sup>39</sup> Previamente se ofrece una descripción de los niveles de logro que facilitan la comprensión de dichos resultados. Enseguida se hace un recuento de los conocimientos y habilidades que la mayoría de los alumnos demuestra poseer y de los que debería alcanzar. Asimismo, se muestran las brechas existentes entre poblaciones en situaciones sociales y económicas favorables y desfavorables. Finalmente, se presentan algunas diferencias contextuales entre alumnos que obtienen bajos resultados y quienes no.

#### 4.1. NIVELES DE LOGRO

Los niveles de logro describen determinados perfiles de desempeño en los cuales se inscriben los resultados de todos los alumnos. Las pruebas Excale utilizan cuatro niveles de logro que en este capítulo denominaremos con números romanos.<sup>40</sup> Dichos niveles son ascendentes y acumulativos. Los dos más bajos implican que los conocimientos y habilidades con que cuentan los alumnos no son suficientes, mientras los dos más altos

<sup>37</sup>El capítulo presenta información sólo sobre las asignaturas de Español y Matemáticas, consideradas fundamentales para el aprendizaje de otras disciplinas.

<sup>38</sup>Actualmente se están incorporando pruebas Excale para educación media superior, pero aún no se cuenta con resultados.

<sup>39</sup>Los resultados corresponden al año de aplicación más reciente de que se dispone: para tercero de preescolar, la realizada en 2007; para sexto de primaria, la de 2005; y, para tercero de secundaria, la que se aplicó en 2008.

<sup>40</sup>Hasta ahora, en los reportes de las aplicaciones de los Excale, los niveles de logro se han descrito utilizando las etiquetas *Por debajo del básico*, *Básico*, *Medio* y *Avanzado*. Para los propósitos de este capítulo, se ha optado por utilizar etiquetas neutras, como son los números romanos.

significan que los estudiantes tienen un dominio sustancial o muy avanzado<sup>41</sup> de los elementos del currículo que son evaluados con pruebas a gran escala y por lo tanto se han alcanzado los propósitos de la educación.

El nivel I corresponde al nivel de logro más bajo. No es deseable que los estudiantes estén en él, puesto que las habilidades y los conocimientos que incluye son insuficientes para seguir aprendiendo en grados posteriores al ritmo establecido en el Plan y programas de estudio de la educación básica.

El nivel II tampoco es un nivel adecuado puesto que en él se encuentran conocimientos y habilidades que son aún marginales, es decir, insuficientes para ser puestos en juego por los alumnos de una manera eficaz para la consecución de objetivos escolares y extraescolares.

Los niveles III y IV significan que los alumnos cumplen de manera adecuada con los propósitos de la educación y permiten alcanzar eficazmente objetivos escolares y extraescolares. La diferencia entre los niveles III y IV consiste en que el último refiere a un aprovechamiento en donde el aprendizaje alcanzado fue prácticamente la totalidad de lo planteado por el currículo. Los niveles III y IV reflejan que se ha hecho efectivo el ejercicio del derecho de aprender. Sería deseable que la totalidad de los alumnos del país se encontrara al menos en el nivel III, y que una proporción, si bien modesta, pero consistente se mantuviera en el nivel IV, puesto que éste implica el potencial para alcanzar, al terminar la educación formal, actividades cognitivas complejas, científicas y de otros tipos, las cuales se requieren para impulsar el desarrollo de la sociedad.

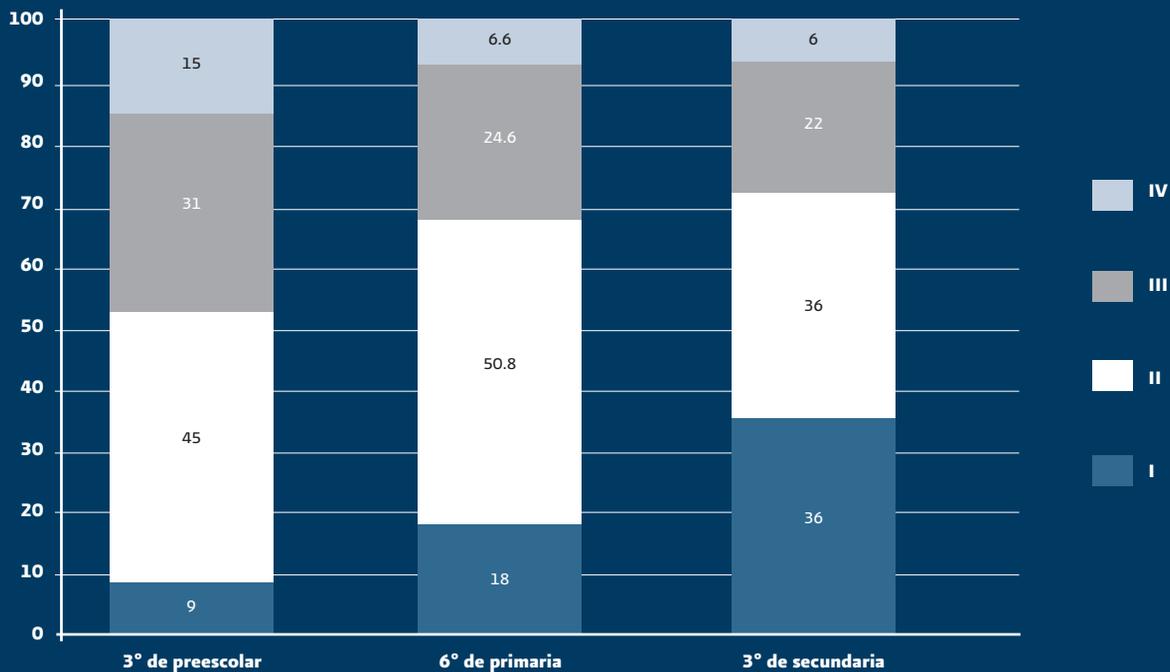
#### 4.2. RESULTADOS EN ESPAÑOL Y MATEMÁTICAS

Con relación al aprendizaje del Español, la gráfica 4.1 muestra la distribución de los niveles de logro de los alumnos de los grados terminales de cada uno de los niveles de la educación básica: tercero de preescolar, sexto de primaria y tercero de secundaria. Téngase presente que los resultados corresponden a aplicaciones realizadas en diferentes años; su comparación debe realizarse con cautela pues las pruebas aplicadas a los distintos grados no han sido equiparadas de manera vertical de un grado a otro.

<sup>41</sup>Los niveles de logro no son establecidos arbitrariamente, ni a partir de criterios estadísticos. El INEE desarrolla niveles de logro con la participación de especialistas externos de cada asignatura, de diversas instituciones, utilizando una técnica en que se definen a partir de un análisis cualitativo y mucha discusión los contenidos evaluados del currículo que corresponden con la descripción genérica de cada nivel de logro.

*...al finalizar la educación secundaria, siete de cada diez estudiantes no han logrado los propósitos educativos establecidos por el currículum nacional*

Gráfica 4.1. Porcentaje de alumnos por nivel de logro, por grado escolar, en Español



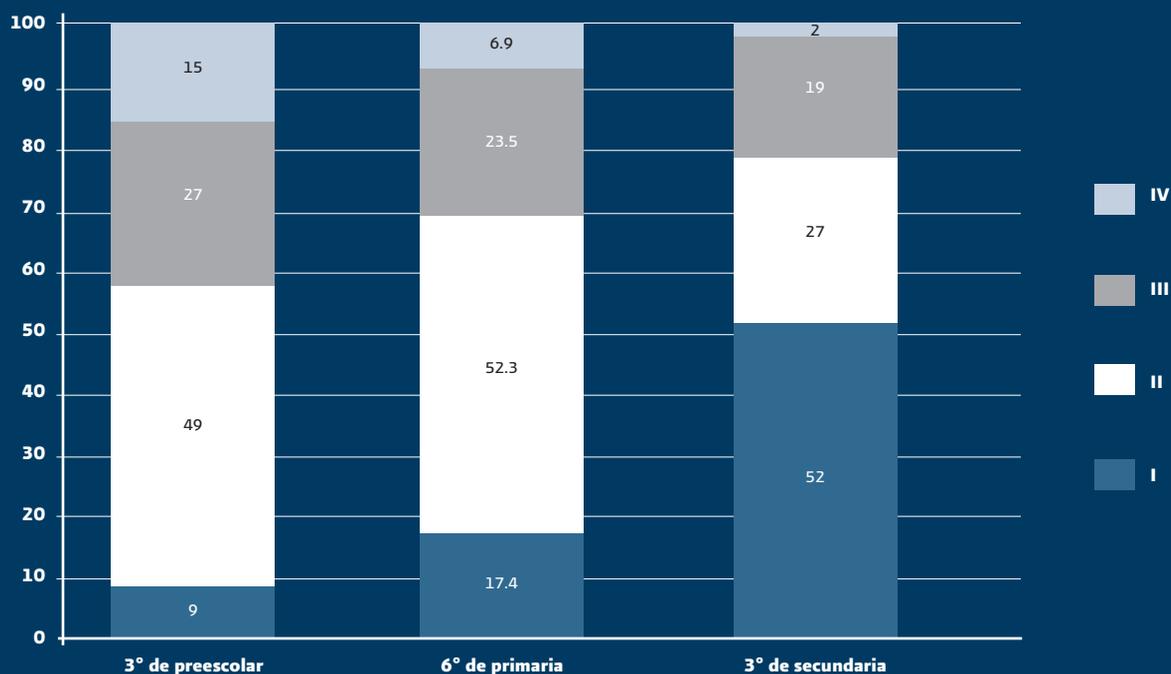
Fuente: Resultados Excale 2005 (6º de primaria), 2007 (3º de preescolar) y 2008 (3º de secundaria).

Al concluir la educación preescolar, poco más de la mitad de los niños presenta una situación de desventaja en términos de los aprendizajes de los que podrán echar mano para continuar aprendiendo a lo largo de la primaria. Por su parte, al finalizar la educación secundaria, siete de cada diez estudiantes no han logrado los propósitos educativos establecidos por el currículum nacional. Nótese que esta proporción varía muy poco respecto de la que se observa al término de la primaria.

La gráfica 4.2 presenta los resultados que corresponden a Matemáticas. En este caso, la situación es más preocupante que en el caso de Español,<sup>42</sup> pues las proporciones de estudiantes en los niveles I y II aumentan en los tres grados evaluados.

<sup>42</sup>Como se comenta más arriba, no se pueden hacer comparaciones entre asignaturas ni entre grados en términos de *saben más de tal asignatura que de tal otra*. Sin embargo, sí podemos establecer que una situación es más preocupante que otra en la medida en que las evidencias muestran que se dominan menos contenidos del currículo que en la otra.

Gráfica 4.2. Porcentaje de alumnos por nivel de logro, por grado escolar, en Matemáticas



Fuente: Resultados Excale 2005 (6° de primaria), 2007 (3° de preescolar) y 2008 (3° de secundaria).

El incremento que se observa de las proporciones de estudiantes ubicados en los niveles I y II conforme se avanza en la educación básica, podría interpretarse como que los estudiantes están aprendiendo cada vez menos e inclusive *desaprendieran* en su paso por la escuela. Esta interpretación no es correcta y al respecto conviene comentar lo siguiente:

1. Existen evidencias de que los alumnos de secundaria tienen mayores conocimientos y habilidades que los de primaria. Tales evidencias provienen de un estudio realizado en 2005 en el que se aplicó la prueba Excale de sexto de primaria a una muestra representativa de alumnos de tercero de secundaria. Los resultados indicaron que estos últimos alcanzaron puntuaciones significativamente más altas tanto en Español como en Matemáticas, que las obtenidas por quienes estaban concluyendo la primaria (Backhoff, 2006).
2. El currículum de secundaria tiene una dificultad considerablemente mayor que el de la primaria, particularmente en los contenidos de Matemáticas.<sup>43</sup> Este incremento de la dificultad de los aprendizajes esperados en uno y otro grado podría

<sup>43</sup>La prueba de secundaria cuyos resultados se presentan en este capítulo, fue diseñada con base en los programas de estudio previos a la Reforma del 2005, que ya se propone una articulación curricular con la primaria y una mejor gradación de los contenidos propuestos para la educación básica.

*El derecho de aprender debe ser visto como un aspecto central del derecho a la educación*

explicar, al menos en parte, el aumento de la proporción de alumnos que no están logrando los propósitos educativos. Tomando en cuenta los cuestionarios de contexto que se aplican junto con los Excale, se observa que los grados escolares más avanzados muestran un porcentaje mayor de alumnos en los niveles bajos de logro incluso entre los estudiantes con mejores condiciones de capital cultural escolar. Es posible que esto se deba a un incremento de exigencia curricular que no es proporcional a los ritmos de aprendizaje de los estudiantes.

3. Como se ha visto en el capítulo 2 de este informe, algunos alumnos avanzan sin tropiezo por la educación primaria y la secundaria; otros repiten grado y se rezagan de su generación original, pero permanecen en la escuela y continúan avanzando hasta concluir su escolaridad básica; y, otros más, reprueban, se rezagan y terminan por abandonar la escuela. Es razonable suponer que inclusive entre quienes pertenecen al primer grupo, hay proporciones considerables de alumnos que se ubican en los niveles I y II de logro, lo cual significa que aun cuando se les promueva de grado, el rezago en la adquisición de una plataforma robusta de conocimientos y habilidades previos impactará negativamente los aprendizajes que alcancen en los siguientes grados.

A medida que aumenta el grado educativo el déficit a superar es mayor. Al terminar la educación secundaria, la mayoría de los alumnos no está alcanzando los propósitos educativos planteados en el currículo nacional. Se puede decir que este es el tamaño de la deuda que el Sistema Educativo Mexicano (SEM) tiene con sus alumnos de educación básica. Atenderla debe ser tarea que involucre la participación de la escuela, de los padres y los alumnos mismos.

Parece razonable atender este déficit desde los primeros años de la educación preescolar, pues de este modo se evitaría el efecto acumulativo de los aprendizajes que no se alcanzan y los cuales se deberían adquirir para poder seguir aprendiendo a un ritmo adecuado. Al contar con una base de conocimientos y habilidades más robusta en los primeros años de educación básica, la adquisición posterior de conocimientos tendrá menos obstáculos que vencer. En el siguiente apartado se analizan algunos de los aprendizajes cruciales que no están siendo alcanzados por la mayoría de los alumnos en los diferentes grados.

### **4.3. ¿QUÉ SABEN LOS ESTUDIANTES Y QUÉ LES QUEDA POR APRENDER?**

Debido a que los Excale están alineados al currículo nacional y buscan evaluar la mayor cantidad posible de contenidos, es posible utilizar sus resultados para reflexionar sobre los aprendizajes escolares que logran los estudiantes y los que aún les quedan por apren-

der. Con esta idea, en la tabla 4.1 se presenta una selección de contenidos<sup>44</sup> para los grados y asignaturas evaluados. Lo que la mayoría de los alumnos sabe o puede hacer está basado en las descripciones específicas de los conocimientos y las habilidades que alcanzan en el nivel en donde se encuentra la mayoría relativa de los estudiantes.<sup>45</sup> Lo que aún debe lograrse, el déficit, está basado en las descripciones específicas (por asignatura y grado) del nivel III.

La selección de contenidos fue realizada a partir de dos criterios:

1. Que el conjunto de habilidades y conocimientos se refieran a grandes grupos de aprendizajes relacionados funcionalmente y que de manera evidente se asocien con la consecución de objetivos escolares y extraescolares.
2. Que exista un referente compartido en las dos columnas (es decir, en los dos niveles de logro considerados) el cual permita observar las diferencias de conocimiento, habilidades y ejecución entre ambas.

**Tabla 4.1. Resumen de habilidades y conocimientos: lo que los niños pueden hacer y lo que aún deben aprender, por grado y asignatura**

| Lo que los niños pueden hacer  | Lo que aún deben aprender   |
|--|---|
| <b>Tercero de preescolar: Lenguaje y comunicación</b>  |   |
| Intercambian opiniones de acuerdo o desacuerdo con respecto a un tema sin justificarlas.   | Intercambiar opiniones sobre un tema y explicar por qué están de acuerdo o en desacuerdo con las expresadas por los demás.  |
| Hacen narraciones incluyendo dos ideas o eventos relevantes en secuencia.  | Narrar siguiendo una secuencia lógica y coherente de ideas, enriqueciendo la narración con descripciones y diálogos.  |
| Tras escuchar un cuento, manifiestan su sentir por algún suceso o personaje del mismo, y describen algunos detalles característicos del mismo. | Tras escuchar una narración, expresar y justificar qué sucesos o pasajes les provocan sentimientos y asignar atributos como resultado de inferencias lógicas o factibles que se derivan de las acciones de los personajes de una narración. |

<sup>44</sup>Una enunciación completa de las habilidades y los conocimientos que alcanzan los niños en los cuatro diferentes niveles de logro por grado y asignatura se encuentra en los reportes correspondientes.

<sup>45</sup>Sobre la selección de contenidos para la columna izquierda de la tabla 4.1, debe decirse que éstos describen el nivel más alto en que se encuentra la mayoría absoluta de los alumnos. Para ello, se suman los porcentajes de estudiantes empezando por los niveles más altos. Si el nivel IV es mayor al 50%, éste describe lo que la mayoría de los alumnos puede hacer. En caso contrario, se suman los niveles III y IV; si el valor resultante es mayor al 50%, el nivel III define lo que la mayoría de los alumnos puede hacer. En caso contrario, se suman los niveles II, III y IV y el nivel II define lo que la mayoría de los alumnos puede hacer. En casi todos los casos es necesario sumar los niveles II, III y IV, por lo que la columna *Lo que los niños pueden hacer* describe conocimientos y habilidades del nivel II (que es lo que puede hacer la totalidad de los estudiantes que están al menos en el nivel II). La excepción es matemáticas secundaria: en este caso, las habilidades y los conocimientos que la mayoría absoluta de los estudiantes puede hacer son los que se encuentran en el nivel I, puesto que a éste pertenece el 52% de los estudiantes. La columna derecha de la tabla 1 está definida por lo que los estudiantes logran hacer en el nivel de logro III que, como ya se ha dicho, es el primero de los niveles de logro adecuados.

| Tercero de Preescolar: Pensamiento matemático  |  |
|--|--|
| Utilizan números para representar cantidades menores de siete.   | Utilizar números para representar cantidades mayores a siete, aunque menores a 13.   |
| Comparan colecciones de objetos y establecen relaciones de igualdad y desigualdad. Identifican la colección faltante en una serie de colecciones con patrón de crecimiento $n + 1$ , y construyen la colección que sigue en una serie de colecciones con patrón de crecimiento $n + 1$ .   | Resolver problemas que implican agregar, igualar, comparar, quitar o repartir cantidades de una o más colecciones de hasta nueve objetos con o sin el apoyo de la representación gráfica.  |
| Identifican semejanzas entre un cuerpo geométrico y un objeto del entorno.   | Reconocer figuras geométricas que comparten atributos. Identificar los cambios que ocurren en una figura geométrica al combinarla con otras.   |
| Comparan de manera perceptual la longitud de objetos: más corto que..., más largo que... Resuelven problemas que impliquen estimar longitudes.   | Resolver problemas que impliquen medir longitudes tomando en cuenta una unidad de medida no convencional.  |
| Sexto de primaria: Español   |  |
| Reconocen las funciones y características de formato de diferentes tipos de texto. Identifican, localizan y reconocen información explícita a partir del contenido, formato y elementos gráficos (principalmente en textos discontinuos y cuando la tarea no requiere discriminar entre distintos datos). Identifican el significado específico de una palabra o frase en un contexto determinado. | Distinguir diversas fuentes de información. Jerarquizar los distintos niveles de información que ofrece un texto, y distinguir su estructura (forma y contenido). Identificar el registro lingüístico (formal e informal) en textos epistolares. Localizar, relacionar y extraer información en textos discontinuos. |
| Reconocen el propósito y el contenido general de un texto.   | Establecer conclusiones. Construir el sentido global integrando información dispersa en el texto.  |
| Detectan las fallas en la coherencia lógico-semántica de frases y oraciones. Identifican la intención del texto.   | Detectar fallas en la estructura y en la coherencia global de textos continuos o discontinuos. Reconocer el contenido del texto en una oración temática, así como identificar si el texto se adecua al destinatario.   |
| Sexto de primaria: Matemáticas   |  |
| Leen, ordenan y comparan números naturales. Resuelven problemas sencillos con números naturales, decimales y fraccionarios que impliquen una operación en contextos conocidos.   | Leer, ordenar y comparar números naturales, decimales y fraccionarios, y resolver con ellos problemas sencillos de suma y resta; resolver problemas con números naturales que impliquen dos o tres operaciones.  |
| Calculan perímetros y áreas de triángulos y cuadriláteros dentro de una retícula.  | Clasificar figuras con base en sus propiedades geométricas; calcular áreas mediante el uso de fórmulas, y calcular volúmenes de figuras mediante el conteo de unidades cúbicas.  |
| Tercero de secundaria: Español   |  |
| Reconocen la opinión del autor y las conclusiones que se pueden derivar de un reportaje, ensayo o artículo de opinión. Completan un cuadro sinóptico con la información obtenida de un texto breve, así como identifican la idea principal de un párrafo, la secuencia temporal y las relaciones causa/efecto en textos narrativos.  | Identificar la secuencia argumentativa de un texto científico, las relaciones causa/efecto y problema/solución en textos informativos, así como conclusiones expresadas en paráfrasis; identificar las circunstancias que rodean a un hecho (noticia).   |
| Detectan la organización de las ideas dentro de un ensayo y una entrevista.  | Evaluar si las ideas están organizadas de manera adecuada según el tipo de texto.  |

|  |  |
|--|--|
| Interpretan el significado de palabras, incluyendo las indígenas de uso frecuente, con ayuda del contexto, e infieren el sentido denotativo de una expresión.                                | Inferir el significado de expresiones metafóricas.   |
| <b>Tercero de secundaria: Matemáticas</b>  |  |
| Resuelven problemas aditivos que implican una sola operación con números naturales, enteros, decimales o fraccionarios, así como problemas multiplicativos con números naturales.            | Resolver problemas en los que se utilizan más de dos operaciones con números decimales o fraccionarios, así como la raíz cuadrada con números naturales. Resolver problemas que implican usar la jerarquía de operaciones.   |
| Identifican situaciones de proporcionalidad directa y establecen relaciones entre una tabla de valores y su gráfica en funciones lineales o cuadráticas.                                     | Resolver problemas de proporcionalidad con valor unitario no entero o de reparto proporcional, incluyendo porcentajes.   |
| No utilizan procedimientos algebraicos.  | Modelar situaciones que implican sistemas de ecuaciones con dos incógnitas. Establecer relaciones entre dos cualesquiera de las formas de representación de una función lineal o cuadrática. Establecer relaciones entre una tabla de valores y su expresión algebraica. Resolver ecuaciones de segundo grado. |
| Identifican figuras o cuerpos geométricos a partir de sus elementos o características. Calculan el perímetro y el área de figuras básicas (triángulos, cuadriláteros y polígonos regulares). | Utilizar las propiedades de lugares geométricos (alturas, bisectrices, mediatrices) en la resolución de problemas de construcción, escala o medición. Resolver problemas que implican el cálculo del perímetro del círculo.  |

Fuente: Resultados Excale 2005 (6° de primaria), 2007 (3° de preescolar) y 2008 (3° de secundaria).

Si se comparan las dos columnas, se podrá notar que hay diferencias cualitativas (a veces considerables) en lo que la mayoría de los alumnos puede hacer y lo que se debe alcanzar para cumplir con los objetivos establecidos por el currículo nacional y con ello la realización del derecho de aprender. En general, las diferencias muestran que los alumnos logran los conocimientos y las habilidades que les permiten tener nociones, llevar a cabo ejecuciones mecánicas y seguir procedimientos estereotipados. Por otro lado, lo que se debe alcanzar exige tener conceptos bien afianzados y en ocasiones formalizados, los cuales les permitan llevar a cabo procedimientos adecuados a nuevas situaciones, y en donde deben poner en juego capacidades de juicio y análisis.

La carencia de estos aprendizajes tiene fuertes implicaciones, no sólo en lo escolar, sino fuera de la escuela y en la vida adulta. Para los alumnos que presentan déficits en sus aprendizajes será difícil apropiarse de herramientas formales, las cuales les permitan adquirir y analizar información relacionada con la toma de decisiones en la vida real, y comunicarse de maneras variadas y efectivas con las personas de su entorno.

#### 4.4. BRECHAS EN EL LOGRO DE APRENDIZAJES EN EDUCACIÓN BÁSICA

Un elemento más para la reflexión sobre el ejercicio del derecho a la educación es el que se refiere a las diferencias en el aprovechamiento entre diferentes poblaciones de alum-

*...existen diferencias importantes en las condiciones económicas y de capital cultural escolar entre las poblaciones que asisten a las diferentes modalidades de los servicios educativos*

nos. Recordemos que el derecho a la educación debe realizarse para todos los niños, lo cual implica considerar que las condiciones en las que viven no son iguales y, en consecuencia, es necesario ofrecer apoyos especiales a quienes más los requieren.

Se sabe que las condiciones contextuales en las que viven los alumnos y sus familias se relacionan con los resultados educativos. En este apartado se explora el tamaño de las diferencias entre los grupos más y menos favorecidos.

Varios reportes del INEE muestran que existen diferencias importantes en las condiciones económicas y de capital cultural escolar entre las poblaciones que asisten a las diferentes modalidades de los servicios educativos.<sup>46</sup> En general, los alumnos de escuelas indígenas y rurales presentan las condiciones socioeconómicas menos favorables, y los alumnos de escuelas privadas las más favorables. También la infraestructura escolar se distribuye de manera desigual entre las modalidades educativas, con un patrón similar al de las condiciones económicas.<sup>47</sup>

La tabla 4.2 contrasta las puntuaciones promedio obtenidos en los Excale por los alumnos cuyas condiciones contextuales son favorables con quienes viven en situación menos favorable. Para el caso de la educación preescolar estos últimos están representados por quienes asisten a la modalidad de cursos comunitarios; en educación primaria por los servicios de educación indígena y, en secundaria por quienes estudian en escuelas telesecundarias. La última columna muestra la diferencia entre el grupo más favorecido y el más desfavorecido.

A reserva de que el lector realice una revisión más detallada de los datos, vale la pena destacar que el logro de los aprendizajes está fuertemente asociado con la modalidad del servicio educativo, esto es, con el conjunto de condiciones socioeconómicas de los estudiantes y sus familias, las condiciones de infraestructura escolar, y la distribución geográfica de las poblaciones.

No es posible buscar tendencias ascendentes ni descendentes en el tamaño de las brechas al aumentar el grado escolar, debido a que las modalidades escolares para cada grado son diferentes. Sin embargo, sí es necesario hacer notar que en todos los casos las distancias son importantes; la menor de ellas, en Matemáticas de tercero de secundaria, mide una desviación estándar, y la mayor, en Español de sexto de primaria, casi duplica esta distancia.

Estos datos pueden considerarse indicadores de equidad, dado que los resultados del aprendizaje son potenciados por la equidad de acceso, la posibilidad de permanencia, la calidad de los recursos y procesos educativos, y los esfuerzos, recursos y apoyos extraordinarios para quienes por diferentes causas los necesitan para avanzar en su aprendizaje escolar (ver UNESCO, op. cit., p. 35-38).

<sup>46</sup>A este respecto, puede revisarse el capítulo introductorio de *La educación para poblaciones en contextos vulnerables*. Informe anual 2007 (INEE).

<sup>47</sup>Véase, por ejemplo, la figura 68 en Backhoff y col. (2007). *El aprendizaje en tercero de primaria en México*. México: INEE, p. 99.

Tabla 4.2. Promedios por grupos de alumnos en condiciones favorables y desfavorables, por grado escolar. Español y Matemáticas

| Español               | Menos favorables | Más favorables* | Diferencia |
|-----------------------|------------------|-----------------|------------|
| Preescolar            | 437              | 583             | 146        |
| Sexto de primaria     | 417              | 603             | 186        |
| Tercero de secundaria | 460              | 578             | 118        |
| Matemáticas           | Menos favorables | Más favorables  | Diferencia |
| Preescolar            | 442              | 572             | 130        |
| Sexto de primaria     | 424              | 589             | 165        |
| Tercero de secundaria | 480              | 579             | 99         |

\*Por sus mejores condiciones socioeconómicas, así como por las condiciones de infraestructura escolar, los grandes grupos con condiciones favorables son en todos los casos los que corresponden a la modalidad privada.

Fuente: Resultados Excale 2005 (6° de primaria), 2007 (3° de preescolar) y 2008 (3° de secundaria).

Tomando en cuenta que la equidad es condición esencial de una educación de calidad, una aspiración que debe plantearse el Sistema Educativo Nacional, en la medida en que se considere a la calidad educativa como elemento fundamental del derecho a la educación, es la de disminuir constantemente, al mayor ritmo que sea posible, las distancias entre los grupos con condiciones más favorables y los que tienen condiciones menos favorables. Esto será alcanzable solamente si se hacen esfuerzos especiales, planeados cuidadosamente y enfocados a las poblaciones más necesitadas, para que la educación impartida a estos grupos sea de tal calidad que compense las diferencias contextuales iniciales y recurrentes de los grupos con condiciones sociales y económicas menos favorables a la educación. Una educación de calidad no termina, pero sí empieza, por dotar a las escuelas de los servicios de educación indígena y rural con condiciones de infraestructura similares a las de otras modalidades.<sup>48</sup>

En el último apartado de esta sección describiremos la relación que tienen algunos de los factores de contexto con los resultados educativos.

#### 4.5. DIFERENCIAS EN LOS RESULTADOS Y EN LOS CONTEXTOS DE LOS ESTUDIANTES

Este apartado muestra algunas diferencias contextuales entre los alumnos que se encuentran en el nivel de logro I y los que alcanzan el nivel IV. El pequeño grupo de variables que se muestran en este apartado no permitirá dibujar un perfil suficientemente detallado, sin embargo, se ofrecen como una aproximación que podrá pulirse, precisarse, hacerse más pertinente en posteriores ejercicios de evaluación del ejercicio del derecho

<sup>48</sup>Ver texto del artículo 32 de la LGE mostrado en el primer capítulo de este informe.

a la educación. Su intención principal es incluir en el análisis del derecho de aprender la importancia de que la escuela tome en cuenta y se adapte a las diferentes condiciones de los niños, y de que la sociedad, los padres de familia y los propios alumnos participen en la mejora de la educación escolar. Las variables presentadas fueron exploradas en los cuestionarios de contexto que acompañaron a las pruebas Excale de los tres grados escolares antes referidos.

### *Origen étnico y logro escolar*

En términos de educación escolar, los alumnos de origen indígena tienen algunas desventajas que no son menores: las comunidades en las que viven son en general más pobres y están más aisladas que el promedio en nuestro país; las escuelas a las que asisten, en general, tienen condiciones de infraestructura y de organización escolar empobrecidas; existe una tensión entre el cumplimiento del currículo nacional, extenso de por sí, y la inclusión de más contenidos como los establecidos para modelos pedagógicos de educación indígena, pocos materiales educativos se editan en lenguas indígenas y la calidad docente en general parece ser inferior escuelas de educación indígena que en otras modalidades.<sup>49</sup>

La tabla 4.3 muestra el porcentaje de alumnos que se encuentran en los diferentes niveles de logro, tanto para quienes declaran que su lengua materna es una lengua indígena, como para quienes manifiestan que su lengua materna no es indígena y esta clasificación se hace para cada grado educativo evaluado.<sup>50</sup>

Que la lengua materna sea indígena se considera un indicador de que el alumno pertenece a una población indígena. El porcentaje de alumnos de origen indígena que se encuentran en el nivel de logro IV es varias veces menor que el de quienes no son indígenas en los distintos grados escolares. En correspondencia, el porcentaje de alumnos indígenas en el nivel de logro I es el doble que el de los alumnos no indígenas, en los distintos grados escolares. Al estar las pruebas en español, es de suponer que se presentan mayores dificultades para muchos alumnos cuya lengua materna es indígena y su dominio del español es débil. Sin embargo, justamente la posibilidad de utilizar el español para comunicarse es un propósito educativo para sexto de primaria.

<sup>49</sup>INEE (2007). *La educación para poblaciones en contextos vulnerables*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Capítulo 2.

<sup>50</sup>Debe tomarse en cuenta que la representación de la población indígena es diferente en los distintos ejercicios de evaluación: en el caso de tercero de preescolar los estratos escolares representados en la muestra fueron: cursos comunitarios, rural público, urbano público y privado. En sexto de primaria sí se incluyó el estrato escolar específico de educación indígena, además de urbano público, rural público, cursos comunitarios y privado. En el caso de tercero de secundaria se hicieron muestras representativas de las modalidades: general, técnica, telesecundaria y se desagregó la escuela privada. La tabla 4.3 no utiliza ninguna de estas categorías, sino la respuesta de los estudiantes a los cuestionarios de contexto, sobre si su lengua materna es indígena o no, pero la concentración de estudiantes que contestan que sí puede variar en función de las diferentes representaciones de estratos y modalidades mencionadas.

Tabla 4.3. Porcentaje de alumnos por nivel de logro, por grado, para alumnos cuya lengua materna es indígena y alumnos cuya lengua materna no es indígena

|                                  | Nivel de logro en preescolar |      |      |      | Nivel de logro en 6° primaria |      |      |     | Nivel de logro en 3° secundaria |      |      |     |
|----------------------------------|------------------------------|------|------|------|-------------------------------|------|------|-----|---------------------------------|------|------|-----|
|                                  | I                            | II   | III  | IV   | I                             | II   | III  | IV  | I                               | II   | III  | IV  |
| La lengua materna es indígena    | 21.6                         | 53.5 | 20.6 | 4.2  | 48.9                          | 46.1 | 4.6  | 0.3 | 51.8                            | 40.2 | 7.7  | 0.3 |
| La lengua materna no es indígena | 8.5                          | 44.5 | 31.3 | 15.8 | 16.4                          | 51.0 | 25.7 | 6.9 | 26.7                            | 44.1 | 25.0 | 4.2 |

Fuente: Resultados Excale 2005 (6° de primaria), 2007 (3° de preescolar) y 2008 (3° de secundaria) y cuestionarios de contexto que se aplican a los mismos estudiantes y a los padres de familia.

Consideramos probable que las circunstancias descritas interactúen en detrimento de los resultados educativos y con ello del derecho de aprender de la población indígena. En todo caso sigue siendo válido el llamado que en el marco del Foro Mundial para la Educación, realizado en Dakar, hicieron hace una década Latapí, Schmelkes y Torres (2000) y que a la fecha ha sido suscrito por más de tres mil representantes de diversas instituciones latinoamericanas: “Gobiernos y sociedades debemos impedir que la diversificación de los servicios de educación básica a los grupos culturales minoritarios siga escondiendo una oferta empobrecida, que se aproveche de la menor capacidad de estos grupos para exigir niveles adecuados de calidad del servicio y de sus resultados”.

#### *Supervisión y expectativas de los padres de familia y logro escolar*

La supervisión de las calificaciones por parte de los padres, así como la expectativa del nivel de estudios que deben alcanzar sus hijos, pueden ser consideradas indicadores de la valoración que se hace de la escuela, aunque mediada por las condiciones socioeconómicas y el conocimiento que se tiene con respecto a los niveles elevados de escolaridad. ¿Existen diferencias en estos dos aspectos entre los alumnos que obtienen los niveles de logro extremos?

Tabla 4.4. Porcentaje de alumnos que opinan que sus padres supervisan sus calificaciones, por grado escolar y nivel de logro

| Sexto de primaria |      |      |      |         | Tercero de secundaria |      |      |      |         |
|-------------------|------|------|------|---------|-----------------------|------|------|------|---------|
| Nivel de logro    |      |      |      |         | Nivel de logro        |      |      |      |         |
| I                 | II   | III  | IV   | II a IV | I                     | II   | III  | IV   | II a IV |
| 72.5              | 83.1 | 91.0 | 93.8 | 86.3    | 86.8                  | 93.0 | 95.5 | 96.3 | 94.2    |

Fuente: Resultados Excale 2005 (6° de primaria), 2007 (3° de preescolar) y 2008 (3° de secundaria) y cuestionarios de contexto que se aplican a los mismos estudiantes y a los padres de familia.

La tabla 4.4 muestra el porcentaje de alumnos que indican que sus padres supervisan sus calificaciones, por nivel de logro y por grado escolar. No se incluyen datos de preescolar pues en este nivel educativo las *calificaciones* carecen de significado.

Es interesante observar que en general son altos los porcentajes de padres que, según la opinión de sus hijos, supervisan las calificaciones. Se observa que el porcentaje aumenta paralelamente al aumento del nivel de logro de los estudiantes, tanto en sexto de primaria como en tercero de secundaria.

Por otro lado, la tabla 4.5 muestra el porcentaje de padres de familia que desean que sus hijos lleguen a cursar una licenciatura, se compara por grado escolar y nivel de logro. Al igual que en el caso de la supervisión de las calificaciones por parte de los padres, la expectativa sobre el futuro de sus hijos se considera como un indicador de la importancia que dan los padres a la educación escolar.

**Tabla 4.5. Porcentaje de padres que, según cuestionarios de opinión, desean que sus hijos cursen una licenciatura, por grado escolar, por nivel de logro**

| Tercero de preescolar |      |      |      |         | Sexto de primaria |      |      |      |         | Tercero de secundaria |      |      |      |         |
|-----------------------|------|------|------|---------|-------------------|------|------|------|---------|-----------------------|------|------|------|---------|
| Nivel de logro        |      |      |      |         | Nivel de logro    |      |      |      |         | Nivel de logro        |      |      |      |         |
| I                     | II   | III  | IV   | II a IV | I                 | II   | III  | IV   | II a IV | I                     | II   | III  | IV   | II a IV |
| 67.6                  | 81.8 | 89.4 | 96.8 | 87.1    | 52.6              | 73.7 | 91.7 | 97.8 | 81.1    | 81.6                  | 92.0 | 96.4 | 98.5 | 94.2    |

Fuente: Resultados Excale 2005 (6° de primaria), 2007 (3° de preescolar) y 2008 (3° de secundaria) y cuestionarios de contexto que se aplican a los mismos estudiantes y a los padres de familia.

Puede observarse que en todos los casos la mayoría de los padres dice tener la expectativa de que sus hijos cursen una licenciatura. También se observa que sistemáticamente, el nivel de logro y el porcentaje de padres con dicha expectativa aumentan conjuntamente.

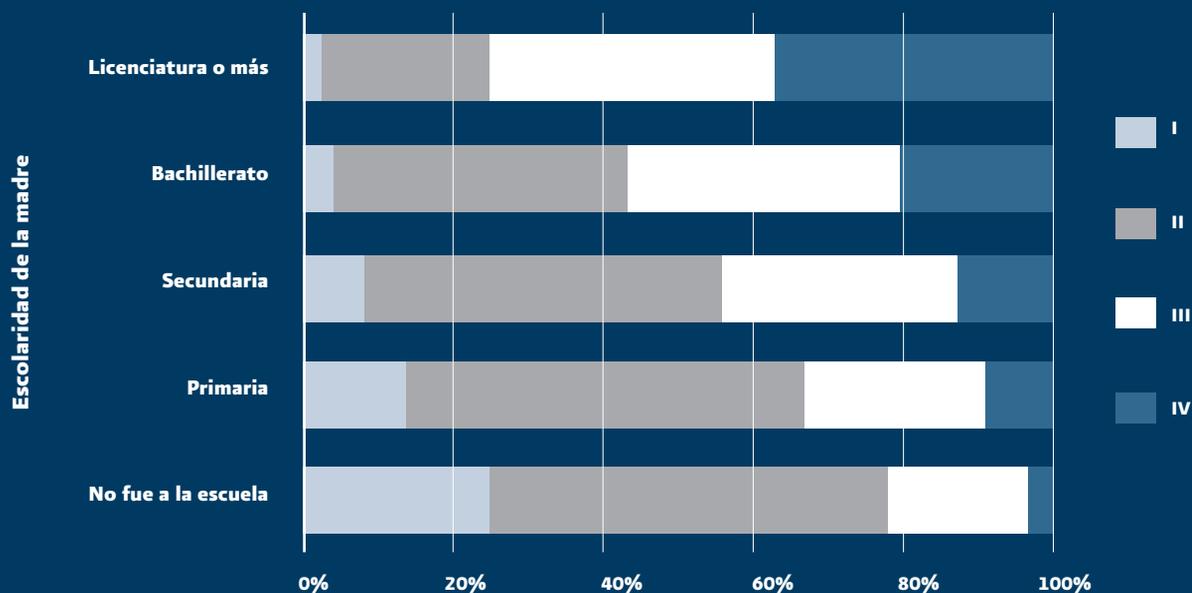
*Capital cultural escolar y logro escolar*

En una serie de estudios del INEE, se ha denominado capital cultural escolar a las condiciones del contexto familiar con respecto al acceso a la información y a expresiones culturales diversas que tienen los alumnos, y que pueden ser capitalizadas en términos de facilitar su aprendizaje. Tener acceso a información (una computadora con Internet y alguien que enseñe a usarla y guíe sus consultas, un buen acervo de libros en casa y alguien que enseñe a apreciarlos) y a manifestaciones culturales diversas (asistir al cine, teatro, museos, exposiciones, zoológicos) son elementos que se suman a las ventajas contextuales que podrían influir de manera positiva en el logro educativo. ¿Cómo son las

condiciones de capital cultural escolar para los alumnos que se encuentran en los niveles extremos del logro en los resultados que hemos revisado?

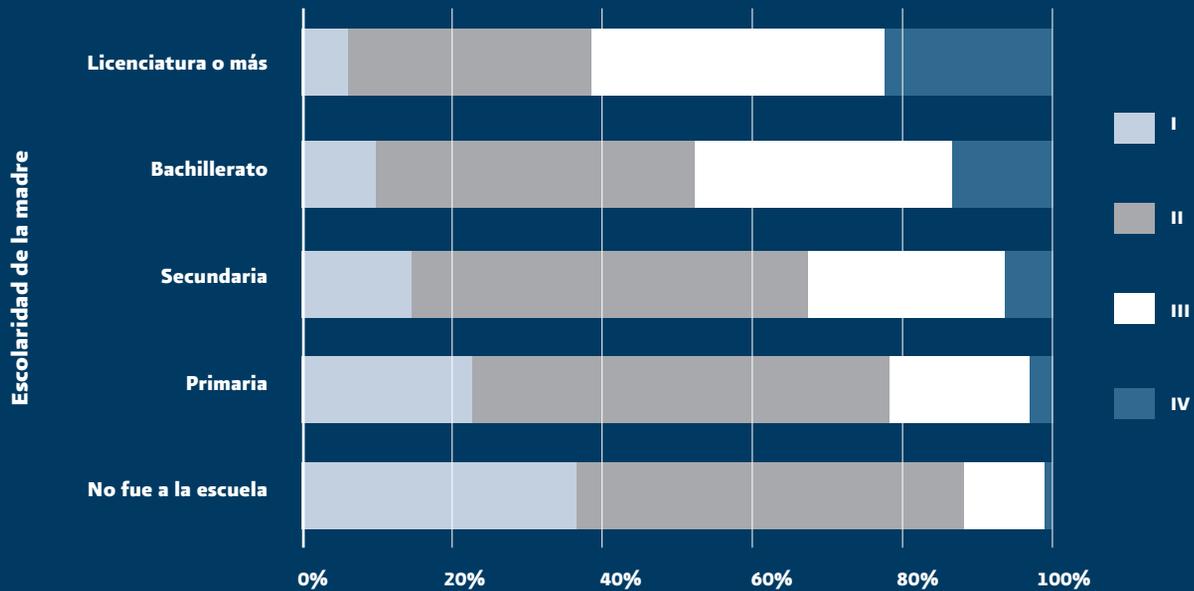
Las gráficas 4.3 a 4.5 muestran el porcentaje de niños que se encuentra en cada nivel de logro en Español, en los grados que hemos reportado en este capítulo, desagregados a partir de la escolaridad de las madres, que es uno de los indicadores más consistente del capital cultural escolar.

Gráfica 4.3. Porcentaje de alumnos por nivel de logro en Lenguaje y comunicación, por escolaridad de la madre. Tercero de preescolar



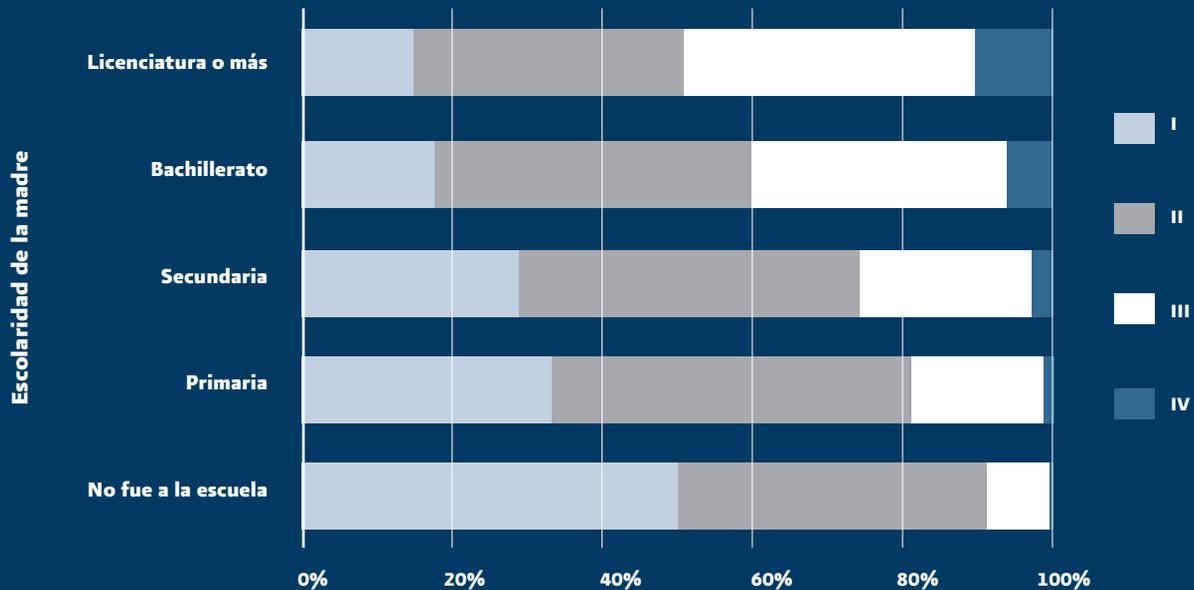
Fuente: Resultados Excale 2007 (3° de preescolar) y cuestionarios de contexto que se aplican a los padres de familia.

Gráfica 4.4. Porcentaje de estudiantes por nivel de logro en Español, por escolaridad de la madre. Sexto de primaria



Fuente: Resultados Excale 2005 (6° de primaria) y cuestionarios de contexto que se aplican a los mismos estudiantes.

Gráfica 4.5. Porcentaje de estudiantes por nivel de logro en Español, por escolaridad de la madre. Tercero de secundaria



Fuente: Resultados Excale 2008 (3° de secundaria) y cuestionarios de contexto que se aplican a los mismos estudiantes.

Como se puede observar en todos los casos, al aumentar la escolaridad de la madre disminuye la proporción de alumnos en el nivel I, y aumenta la proporción de niños en los niveles III y IV. A pesar de ello, debe notarse que el porcentaje de alumnos en los niveles de logro más bajos crece conforme avanzan los grados escolares aun en las mejores condiciones de capital cultural (mayor escolaridad de la madre). Esto indica que condiciones del contexto, como es el caso del indicador utilizado, si bien son necesarias, no son suficientes para explicar los resultados. La misma tendencia se encuentra al cambiar la variable *Escolaridad de la madre* por *Escolaridad del padre*.

Es importante destacar que al haber una relación fuerte entre los resultados de aprendizaje y la escolaridad de los padres, la inversión que se haga para aumentar el nivel educativo de la población escolar actual conlleva también mejores condiciones educativas para los niños de la siguiente generación (transmisión intergeneracional), pues éstos tendrían padres con niveles educativos mayores que los de la generación actual.

#### 4.6. EN RESUMEN

El derecho de aprender debe ser visto como un aspecto central del derecho a la educación. Si los alumnos transitan por la educación básica en los tiempos establecidos, pero al terminar no alcanzan los aprendizajes esperados, la escuela y el sistema educativo en su conjunto no están cumpliendo cabalmente con su sentido fundamental.

Internacionalmente se establece de manera cada vez más clara que el derecho a la educación incorpora la noción del derecho de aprender: “Un acierto importante del movimiento de Educación para Todos ha sido precisamente poner el acento en las necesidades básicas de aprendizaje, constituyendo una especie de metáfora para recordarnos que el objetivo de cualquier acción educativa es que haya aprendizaje” (Ferreiro, 1998, cit., en UNESCO, 2007, p. 28).

Los resultados de las pruebas Excale, alineadas al currículo nacional, muestran que hay un déficit muy importante en el cumplimiento del derecho de aprender de muchos alumnos. El tamaño de esta deuda aumenta al transcurrir los grados escolares, ya que el porcentaje de alumnos en niveles de logro insuficientes es mayor en secundaria que en primaria, y mayor en primaria que en preescolar. Es posible que esto se deba a que los niveles de exigencia del currículo aumentan de manera no proporcional al ritmo de aprendizaje de los estudiantes, pero también es posible que la acumulación de déficits en lo que no se consigue aprender se vaya retroalimentando conforme avanza la escolarización obligatoria.

Al analizar lo que los estudiantes aprenden y compararlo con lo que indica el currículo deberían aprender, se observa que sí adquieren conocimientos y habilidades los cuales difícilmente aprenderían sin asistir a la escuela. Sin embargo, estos conocimientos son insuficientes. En general, se logra la adquisición de los que son susceptibles de genera-

*... se deben formular políticas que garanticen una oferta educativa de calidad para todos y especialmente para los grupos sociales más desfavorecidos*

lización y mecanización, pero no se arriba a los que requieren una reflexión, los cuales pueden llevar a procesar la información de manera única, adaptada a las circunstancias de problemáticas *de la vida real*. La evaluación puede aportar elementos valiosos para la reflexión y el diseño de políticas educativas, como es el caso de la clarificación sobre los aprendizajes que se logran con cierta facilidad y los que requieren mayores esfuerzos pero que son necesarios para alcanzar los objetivos curriculares.

A este respecto, el plan y programas más recientes de educación secundaria incluyen un énfasis en los *Aprendizajes esperados*: "A fin de orientar el trabajo docente respecto al desarrollo de las competencias establecidas, los programas de estudio establecen los aprendizajes los cuales se espera que los alumnos logren en cada ciclo escolar. Esto pretende facilitar la toma de decisiones de los docentes, así como favorecer la creación de las estrategias que consideren adecuadas para alcanzar las metas propuestas. Los aprendizajes esperados también son un referente importante para mejorar la comunicación y colaboración entre docentes, estudiantes y padres de familia" (SEP, 2006, Educación básica. Secundaria. Plan de Estudios 2006, pp. 19-20).

Debe tomarse en cuenta el riesgo que advierte UNESCO (2007), argumentando con contundencia sobre lo inadecuado que sería sesgar la formulación de políticas y la actividad docente si se define la calidad de la educación solamente por los resultados de aprendizaje. Más adecuada parece la formulación de políticas que garanticen una oferta educativa de calidad para todos y especialmente para los grupos sociales más desfavorecidos, y que los resultados del aprendizaje sean, por una parte, uno de los elementos que sirvan para monitorear la eficacia de las mismas, y por la otra, una manera de medir el ejercicio del derecho a la educación desde la dimensión del derecho de aprender.

El premio en mejorar los resultados educativos no es el mismo a lo largo y ancho de la geografía nacional. Un fuerte reto planteado por el ejercicio del derecho a la educación, en términos de equidad, es constituido por hecho de que los alumnos en condiciones sociales más desfavorables requieren mayores esfuerzos por parte de la institución educativa con el fin de obtener mejores resultados, en comparación con aquellos que requieren los grupos sociales más favorecidos. Un elemento importante para el diseño de políticas educativas es la identificación de los grupos con mayores necesidades educativas, la atención diferencial que debe dedicárseles, y la vigilancia constante necesaria para asegurarles las mejores escuelas y profesores. La evaluación educativa permite el seguimiento de las brechas entre grupos como indicador de la realización del derecho de aprender con equidad.

En este mismo sentido encontramos factores externos a la escuela que influyen en los resultados educativos. La pertenencia a etnias minoritarias, el acceso o no a medios de información y a manifestaciones culturales variadas, y la participación de los padres en la educación son algunos de los elementos del contexto que influyen en los resultados de aprendizaje. Sin embargo, el contexto no es causa de los malos

resultados. Contexto y escuela se relacionan de maneras complejas para lograr que los estudiantes aprendan.

Finalmente, debe comentarse brevemente que la relevancia y pertinencia de los aprendizajes, elementos fundamentales para dar sentido al derecho de aprender, no han sido abordados en este capítulo. Actualmente, no contamos en el INEE con estudios que analicen centralmente estas dimensiones de la calidad de la educación: ¿Los aprendizajes señalados en el currículo tienen una dosificación adecuada? ¿Son contenidos que interpelan directamente a los alumnos, que les son significativos? ¿Se vuelven parte de la estructura permanente de conocimiento de los alumnos, al integrarse entre sí como un cuerpo de conocimientos y habilidades los cuales pueden ser puestos en juego en la vida real? ¿Los aprendizajes adquiridos en la escuela conforman una base útil para la vida adulta? ¿Los niños y las niñas en situaciones socialmente más desfavorables tendrán oportunidades de acceso a mejores opciones al terminar su educación básica?



**Derecho de lograr  
aprendizajes relevantes  
para la vida**

**Capítulo 5**



## Derecho de lograr aprendizajes relevantes para la vida

El análisis presentado en el capítulo anterior mostró la medida en que los estudiantes de educación básica han logrado los aprendizajes propuestos por el currículo nacional. En este capítulo se abordará otro aspecto del ejercicio del derecho de aprender, a saber, la posibilidad de que la formación recibida por los jóvenes dentro y fuera de la escuela les sirva para desenvolverse en la sociedad actual. Se trata de preguntarse si lo aprendido es adecuado, útil y suficiente para enfrentar los retos de una sociedad como la actual condicionada por la globalización y basada en la información y el conocimiento, lo cual ha evidenciado novedosas y amplias necesidades de formación.

Para responder, se toman como base los resultados obtenidos por los estudiantes del primer año de educación media superior en la prueba PISA aplicada en 2006 (*PISA grado modal*).<sup>51</sup> Su inclusión permite una perspectiva distinta de la presentada hasta ahora, pues considera un tipo educativo posterior al básico obligatorio y, en ese sentido, alude a una población que en principio ya debió haber logrado aprendizajes fundamentales para continuar su formación y conducirse de manera competente en la vida adulta.

Hay que tener presente que PISA evalúa otro tipo de logros educativos distintos de los propuestos en los planes de estudio. Su foco de atención son las habilidades y competencias necesarias para la llamada sociedad del conocimiento, tales como el pensamiento crítico, analítico y científico; la comprensión lectora amplia y el razonamiento matemático que comprenden lo que se ha dado en nombrar nuevas alfabetizaciones. En este sentido, PISA se distingue por evaluar las competencias básicas como Lectura, Ciencias y Matemáticas.

El uso de los resultados de una evaluación externa como PISA permitirá apreciar qué tanto la educación básica está aportando en el desempeño de las competencias consideradas básicas o claves, conforme a su enfoque. Se emplea como una medida comple-

<sup>51</sup>Además de la aplicación dirigida a los estudiantes de 15 años inscritos en cualquier grado de secundaria o bachillerato, se realizó un estudio especial enfocado a los estudiantes que cursaban el primer grado de educación media superior, conocido como *PISA grado modal*.

mentaría a los resultados derivados de las evaluaciones nacionales y permite tener otra perspectiva sobre el sistema educativo.

El capítulo está organizado en cuatro apartados. Comienza por retomar algunos elementos del marco conceptual de PISA, a fin de que el lector comprenda la relación que guarda esta evaluación con la elaboración de juicios acerca de la relevancia de los aprendizajes. En un segundo y muy breve apartado se ofrecen algunas consideraciones respecto de la población que asiste al nivel medio superior con la intención de situar el alcance de los resultados obtenidos en PISA grado modal. Estos son objeto de un tercer apartado en el que, además, se da cuenta de su asociación con el contexto socioeconómico de los estudiantes y otras variables. Finalmente se ofrecen algunas reflexiones.

### 5.1. LOS APORTES DE PISA

El proyecto de PISA fue el producto de una serie de investigaciones y reflexiones en el marco de una sociedad cada vez más demandante, así como de los aportes derivados de los consensos y visiones internacionales sobre avances en torno a la calidad educativa y el derecho a la educación. PISA ha estimulado la reflexión educativa en torno a diferentes conceptos como *competencias* o *habilidades para la vida*, *aprendizaje a lo largo de la vida* y *sociedad del conocimiento*; éstos se han convertido en referentes sustanciales del discurso educativo.

Como se ha comentado al comienzo de este informe, las sociedades actuales están caracterizadas por la globalización de la economía y ésta plantea a la educación nuevos desafíos. Se espera que los sistemas educativos aseguren a todos los jóvenes una educación de calidad y promuevan aprendizajes relevantes para su vida presente y futura.

El derecho a la educación implica hoy el derecho a seguir aprendiendo *a lo largo de la vida*, es decir, se entiende que el aprendizaje es permanente y ocurre desde el nacimiento hasta el final de la vida. También se asume que el aprendizaje se realiza a *lo ancho* de la vida; colaboran en él todos los espacios que integran la vida en sociedad (hogar, escuela, juego, trabajo, etcétera), así como los diversos medios de información y comunicación, computadoras, libros, etcétera. Implícito en la concepción del *aprendizaje a lo largo de la vida* está el reconocimiento de los límites del sistema escolar como único sistema educativo y formativo. Es imposible pedirle a la escuela resolver todas las necesidades básicas de aprendizaje de las personas, ya que en la sociedad del conocimiento y de la información, el aprendizaje es promovido por diferentes ámbitos y canales, es decir, por la sociedad en su conjunto.

El proyecto PISA permite valorar si la formación recibida por los jóvenes de 15 a 16 años ha significado el desarrollo de habilidades y aprendizajes efectivos, socialmente relevantes y pertinentes, útiles para la vida en la sociedad moderna. Los resultados ayudan a identificar si se ha garantizado un mínimo de aprendizajes fundamentales para llegar

a ser una persona socialmente competente, en términos del uso y aplicación de conocimientos en situaciones diversas y con propósitos diferentes.

## 5.2. ASISTENCIA A LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Idealmente, todos los jóvenes de 15 años deberían haber concluido su escolaridad básica y una parte importante de ellos debería encontrarse cursando algún tipo de estudios de Educación Media Superior (EMS), aun cuando este tramo escolar no es obligatorio. En el segundo capítulo de este informe se ha mostrado cuán lejos se está de alcanzar esta imagen ideal pues, a esa edad, sólo 76% asiste a la escuela y de ellos, poco menos de la mitad (1 millón 090 mil 655) cursa algún programa de educación media superior, mientras que el resto no ha concluido aún su educación básica. Los datos indican, además, que para la población entre 15 y 17 años, la inasistencia a la escuela alcanza 35% y está fuertemente asociada con factores contextuales, entre otros, como la escolaridad del jefe del hogar, su condición de etnicidad y el tamaño y grado de aislamiento de la localidad en que habitan.

Es preciso tener presente que los resultados que se mostrarán enseguida corresponden a un conjunto reducido y privilegiado de jóvenes mexicanos, a saber, aquellos que han logrado acceder a la educación media superior.

## 5.3. RESULTADOS EN PISA 2006 GRADO MODAL

Como ya se dijo, los análisis que se presentan en este apartado se basan en los resultados de PISA 2006 grado modal, cuya muestra abarcó 5 mil 814 estudiantes inscritos en el primer año de educación media superior, distribuidos en 156 escuelas, y cuya representatividad fue sólo nacional.

Además de mostrar la distribución de los estudiantes en los distintos niveles de desempeño, se revisa la asociación que guardan los resultados con las condiciones socioeconómicas de sus hogares, a fin de presentar evidencias sobre la aguda desigualdad que prevalece en el sistema educativo y el tamaño de su deuda con el cumplimiento efectivo del derecho de todos a aprender.

En PISA se definen seis niveles de desempeño para Ciencias y Matemáticas, y cinco para Lectura. Para los fines de este informe, se juzgó conveniente reagrupar esos niveles en tres categorías:

- Niveles 0 y 1 (bajo) muestra que el desempeño es insuficiente para desarrollar las actividades que exige la vida en la sociedad del conocimiento y para acceder a estudios superiores.
- Nivel 2 (mínimo) de acuerdo con PISA significa el mínimo adecuado para desempeñarse en la sociedad contemporánea.

*El derecho a la educación implica hoy el derecho a seguir aprendiendo a lo largo de la vida, es decir, se entiende que el aprendizaje es permanente y ocurre desde el nacimiento hasta el final de la vida*

- Niveles 3 al 6 (alto) indica que se tiene potencial para realizar actividades de alta complejidad cognitiva, en especial los niveles 5 y 6. En tanto que los niveles 3 y 4 son buenos al mostrar que se está por arriba del mínimo necesario con más elementos cognitivos.

En los reportes de resultados de este ciclo publicados por el INEE se pueden consultar con mayor amplitud las tareas que caracterizan cada nivel de desempeño en las respectivas competencias.

La gráfica 5.1 presenta los porcentajes de estudiantes ubicados en las tres áreas de desempeño. En general se puede apreciar que la competencia matemática es en donde se encuentra un porcentaje más alto en los niveles 0 y 1 en comparación con las áreas de Lectura y Ciencias. Por otro lado, el porcentaje de estudiantes en los niveles 3 al 6 es prácticamente el mismo en Ciencias y Matemáticas. Es en Lectura donde se encuentran porcentajes ligeramente mayores en los niveles altos.

Gráfica 5.1. Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en las áreas de Ciencias, Lectura y Matemáticas, PISA grado modal (2006)



Fuente: INEE. Elaboración a partir de la base de datos nacional de PISA 2006 grado modal.

¿Qué pueden realizar los estudiantes? De acuerdo con la descripción de tareas mostrada en la tabla 5.1, se puede decir que las tareas de los niveles 0 y 1 en las tres competencias se refieren al uso de conocimientos y habilidades simples y rutinarias aplicables sólo siguiendo instrucciones explícitas en contextos o situaciones familiares o muy cotidianas. Los estudiantes ubicados en estos niveles tienen el riesgo de no poder aprovechar y beneficiarse de nuevas oportunidades educativas. Es precisamente en estos niveles donde se encuentra un alto porcentaje de estudiantes evaluados que consiguió ingresar al primer grado de EMS, lo que hace que sea una situación preocupante para el sistema

educativo, y en particular para la educación obligatoria que no está logrando aprendizajes más amplios y complejos en la mayoría de la población estudiantil.

Es pertinente destacar que alrededor de una cuarta parte de los estudiantes de primer grado de EMS se ubican en los niveles altos. Las tareas que caracterizan a estos niveles, independientemente de la competencia son complejas, pues requieren de un razonamiento avanzado en el que domina tanto el pensamiento abstracto como el concreto a fin poder interpretar y valorar críticamente una diversa variedad de contenidos en situaciones nuevas y diversas. Estos estudiantes cuentan con conocimiento especializado y con las habilidades necesarias para identificar, manejar y relacionar información difícil de encontrar, y pueden deducir cuál es relevante para sus intereses. Desarrollan hipótesis y las argumentan para sustentar sus decisiones en diversos contextos tanto simples como complejos de vida real, al mismo tiempo que desarrollan nuevas estrategias para enfrentar situaciones inéditas; y son capaces de comunicar sus argumentaciones y reflexiones.

Si bien una alta proporción de estudiantes muestran dificultades para las tareas requeridas en PISA, hay también otros estudiantes que han logrado capitalizar los aprendizajes y consiguen niveles altos.

Tabla 5.1. Descripción de las tareas en los niveles de desempeño de PISA 2006

| Nivel        | Ciencias   | Lectura  | Matemáticas  |
|--------------|--|--|--|
| 0 y 1 (Bajo) | Ubicarse en estos niveles significa que los estudiantes tienen un conocimiento científico limitado que sólo pueden aplicar en algunas situaciones familiares y sólo pueden dar explicaciones científicas obvias obtenidas directamente de la evidencia dada. Están incluidos los estudiantes en riesgo, ya que no distinguen lo científico de lo no científico. Tienen una probabilidad alta de enfrentar dificultades en su vida académica y en el paso hacia el trabajo, y no se beneficiarán de nuevas oportunidades educativas y de aprendizaje a lo largo de la vida. | Los estudiantes realizan tareas muy sencillas como localizar un sólo elemento de información, identificar el tema principal de un texto o establecer una relación simple con el conocimiento cotidiano. Además, se encuentran los estudiantes que pueden leer en el sentido técnico de la palabra, pero tienen serias dificultades para utilizar la lectura como herramienta para impulsar y ampliar sus conocimientos y habilidades en otras áreas. | Los estudiantes pueden resolver problemas relacionados con contextos familiares, en los que está presente toda la información relevante, y una vez identificada pueden desarrollar procedimientos rutinarios siguiendo instrucciones directas en situaciones explícitas. Pueden realizar acciones obvias que se deducen inmediatamente de las tareas dadas. Una parte de estos estudiantes probablemente tendrá serias dificultades para usar la competencia y el pensamiento matemático como herramienta para beneficiarse de nuevas oportunidades educativas y de aprendizaje a lo largo de la vida. |

|              |   |  |  |
|--------------|---|--|--|
| 2 (Mínimo)   | El nivel mínimo implica que los estudiantes tienen un repertorio que les permite explicar fenómenos científicos en contextos familiares y pueden llegar a conclusiones basadas en investigaciones simples. Su razonamiento es directo y las interpretaciones de los resultados de una investigación son literales.  | Los estudiantes realizan tareas básicas de lectura como localizar información sencilla, realizar deducciones simples, averiguar lo que significa una parte claramente definida de un texto y usar ciertos conocimientos externos para comprenderlos.   | Los estudiantes interpretan y reconocen situaciones en contextos que sólo requieren una inferencia directa. Saben extraer información relevante de una sola fuente y hacer uso de un único modelo representacional. Emplean algoritmos, fórmulas, convenciones o procedimientos elementales. Desarrollan razonamientos directos e interpretaciones literales de los resultados presentados.  |
| 3 a 6 (Alto) | Los estudiantes logran de manera consistente identificar, explicar y aplicar el conocimiento científico en una amplia variedad de situaciones simples y complejas de la vida real. Relacionan distintas fuentes de información y hacen uso de evidencias a partir de esas fuentes para explicar sus decisiones. Demuestran un razonamiento científicamente avanzado y lo emplean para resolver situaciones científicas y tecnológicas, para desarrollar argumentaciones que sustenten sus decisiones en contextos diversos ya sea personal (yo, familia y compañeros), social (comunidad) o global (la vida en el planeta). | Los estudiantes pueden realizar tareas complejas de lectura como manejar información difícil de encontrar en textos desconocidos, mostrar una comprensión detallada de dichos textos, deducir qué información del texto es relevante, evaluar el contenido con sentido crítico y construir hipótesis, tomar en cuenta conocimientos especializados y adaptar conceptos que puedan ser contrarios a las expectativas. | Los estudiantes poseen un pensamiento y razonamiento matemático avanzado. Pueden aplicar su conocimiento en situaciones nuevas. Dominan las operaciones y relaciones matemáticas formales y simbólicas, y desarrollan nuevos enfoques y estrategias para enfrentar situaciones nuevas. Pueden formular y comunicar con exactitud sus acciones y reflexiones respecto a sus hallazgos, argumentos e interpretaciones y adecuarlas a situaciones originales. |

Fuente: INEE (2008). *Resultados Nacionales de la Opción de Grado Modal en PISA 2006*.

Nota: Las tareas se agruparon y resumieron para ser incluidas en la tabla.

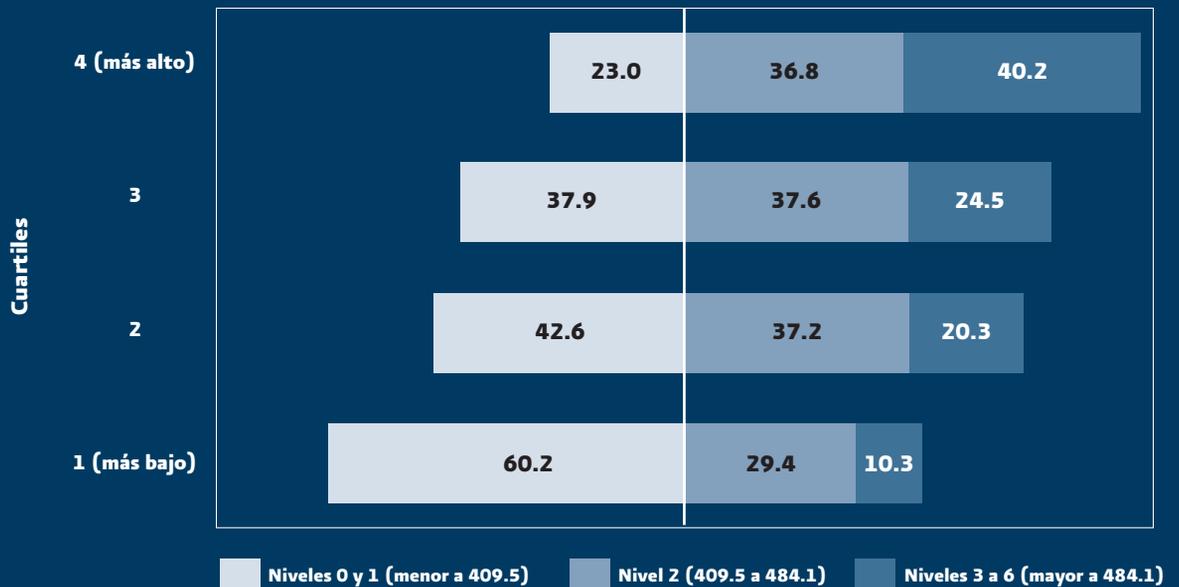
### *Desempeño de los estudiantes por grupos socioeconómicos*

Con el propósito de identificar la relación que guarda el nivel de competencia alcanzado por los estudiantes con su contexto socioeconómico, el análisis que se presenta se enfocará en los desempeños de los estudiantes del cuartil 1, más bajo, y cuartil 4, más alto, en el índice de estatus socioeconómico y cultural de PISA.<sup>52</sup>

<sup>52</sup>La información sobre el contexto económico, social y cultural de los estudiantes se obtiene a partir de la aplicación de un cuestionario que completan los estudiantes. Con esta información recabada PISA elabora el índice de estatus económico, social y cultural (ESCS, por sus siglas en inglés). Este índice se deriva de las variables máximo nivel educativo de los padres, máximo nivel ocupacional de los padres y número de posesiones en el hogar en las que se incluye número de libros. PISA normaliza este índice y le fija un promedio de 0 para el conjunto de países de la OCDE, de manera que los valores promedio del (ESCS) de los países son positivos o negativos, e indican la posición relativa de cada uno en relación con el promedio de la OCDE, es decir, si está por arriba o por debajo del (ESCS) promedio de 0.

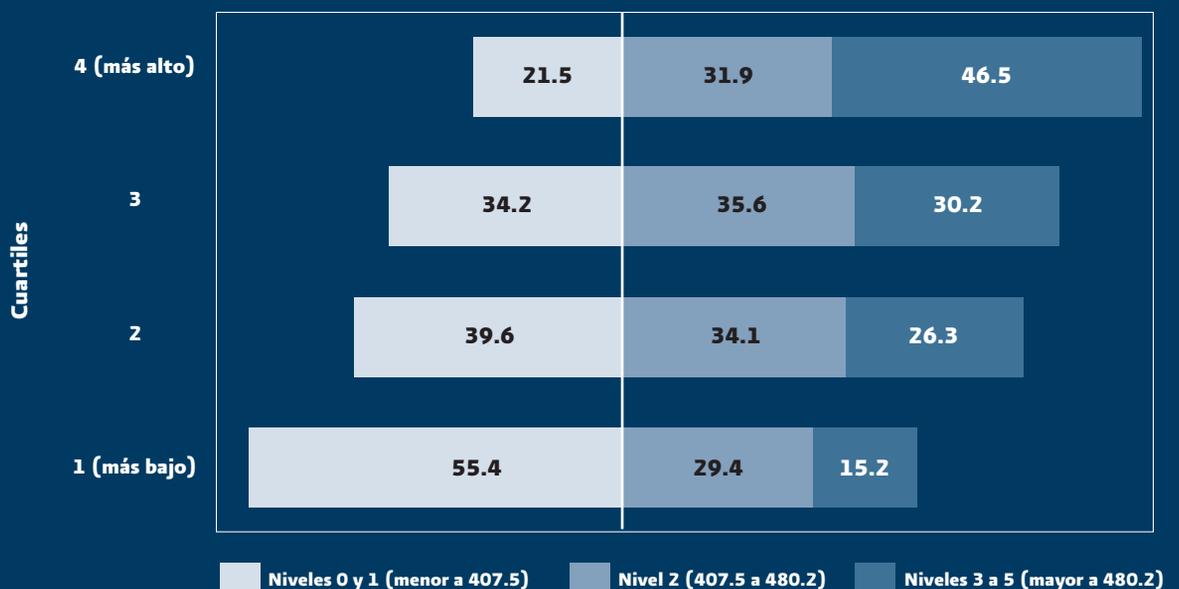
En las siguientes gráficas se presentan las distribuciones porcentuales de los estudiantes en los niveles de desempeño, destacando la descripción de los grupos socioeconómicos extremos (cuartil 1, desfavorecido, y cuartil 4, favorecido).

Gráfica 5.2. Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en la escala global de Ciencias (2006)



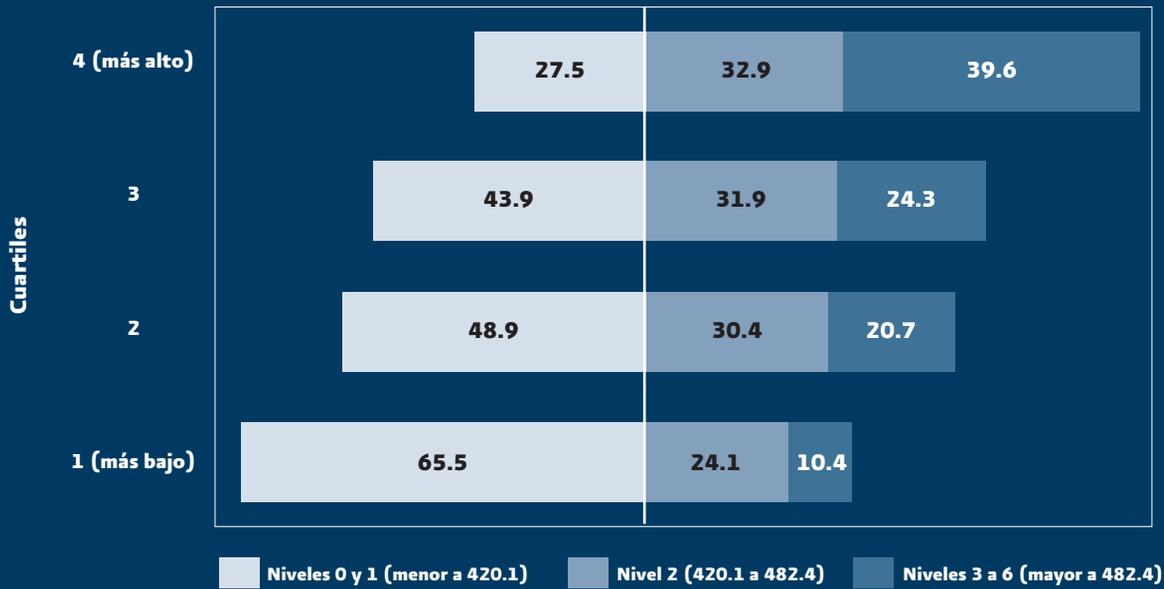
Fuente: INEE. Elaboración a partir de la base de datos nacional de PISA 2006 grado modal.

Gráfica 5.3. Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en la escala global de Lectura (2006)



Fuente: INEE. Elaboración a partir de la base de datos nacional de PISA 2006 grado modal.

Gráfica 5.4. Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en la escala global de Matemáticas (2006)



Fuente: INEE. Elaboración a partir de la base de datos nacional de PISA 2006 grado modal.

En general, se advierte en las tres escalas que los estudiantes del cuartil socioeconómico más bajo se concentran en los niveles 0 y 1, mientras que los estudiantes del cuartil más alto se ubican mayoritariamente en los niveles 3 al 6. Los resultados muestran la distribución desigual de desempeños condicionados por el factor socioeconómico. El sistema educativo no logra la equidad, replica la desigualdad que se da en la sociedad.

*¿Qué características tienen los grupos extremos?*

La caracterización de los estudiantes ubicados en los grupos extremos se basa en las siguientes variables abordadas en los cuestionarios de contexto aplicados en PISA: escolaridad de las familias (madre y padre), empleo de las familias (madre y padre), expectativas de empleo de los estudiantes, modalidades educativas, sostenimiento de las escuelas, y rezago educativo.

*Escolaridad de las familias*

El nivel educativo de las madres marca una diferencia entre ambos grupos. Destaca que casi la mitad de las madres de los estudiantes en el cuartil más alto tiene licenciatura, en contraste con las madres de los estudiantes del cuartil más bajo que no terminaron la primaria

(tabla 5.2). En general, en el cuartil más bajo se observa que prácticamente ninguna madre logra rebasar la secundaria; y en el más alto, la mayoría estudió al menos EMS.

La escolaridad de los padres de los estudiantes en los cuartiles extremos presenta una composición muy similar a la de las madres. (tabla 5.3).

Tabla 5.2. Porcentaje de estudiantes según nivel educativo de la madre

| Nivel educativo de la madre | Cuartiles    |              |
|-----------------------------|--------------|--------------|
|                             | 1 (más bajo) | 4 (más alto) |
| Licenciatura                | 0.1%         | 47.6%        |
| Bachillerato                | 0.8%         | 21.6%        |
| Profesional técnico         | 0.0%         | 10.4%        |
| Secundaria                  | 13.6%        | 16.1%        |
| Primaria                    | 42.2%        | 3.5%         |
| No terminó la primaria      | 43.3%        | 0.7%         |
| Total                       | 100%         | 100%         |

Fuente: INEE. Elaboración a partir de la base de datos nacional de PISA 2006 grado modal.

Tabla 5.3. Porcentaje de estudiantes según nivel educativo del padre

| Nivel educativo        | Cuartiles    |              |
|------------------------|--------------|--------------|
|                        | 1 (más bajo) | 4 (más alto) |
| Licenciatura           | 0.0%         | 64.8%        |
| Bachillerato           | 0.5%         | 14.9%        |
| Profesional técnico    | 0.1%         | 8.2%         |
| Secundaria             | 14.3%        | 9.4%         |
| Primaria               | 47.3%        | 2.1%         |
| No terminó la primaria | 37.7%        | 0.7%         |
| Total                  | 100%         | 100%         |

Fuente: INEE. Elaboración a partir de la base de datos nacional de PISA 2006 grado modal.

### Empleo de las familias

La tabla 5.4 muestra la distribución de los empleos de las madres. Para el cuartil más bajo, seis de cada diez madres son amas de casa; en tanto que en el más alto, apenas un 22% se desempeña como profesor en diferentes niveles educativos.

En cuanto al empleo de los padres, en el cuartil más bajo la mayoría se dedica al campo o a la construcción; mientras que en el más alto, la mayoría ejerce como profesor o ingeniero. (tabla 5.5)

Tabla 5.4. Porcentaje de estudiantes según empleo de la madre

| Empleo                           | Cuartiles    |              |
|----------------------------------|--------------|--------------|
|                                  | 1 (más bajo) | 4 (más alto) |
| Ama de casa                      | 64%          | 16%          |
| Trabajadoras domésticas          | 14%          | 1%           |
| Cocineras                        | 4%           | 1%           |
| Costureras, bordadoras, etcétera | 3%           | 0%           |
| Profesionales en enfermería      | 0%           | 4%           |
| Contadores                       | 0%           | 5%           |
| Secretarías                      | 0%           | 12%          |
| Profesores                       | 0%           | 22%          |
| Otros                            | 16%          | 40%          |
| Total                            | 100%         | 100%         |

Fuente: INEE. Elaboración a partir de la base de datos nacional de PISA 2006 grado modal.

Tabla 5.5. Porcentaje de estudiantes según empleo del padre

| Empleo                        | Cuartiles    |              |
|-------------------------------|--------------|--------------|
|                               | 1 (más bajo) | 4 (más alto) |
| Agricultores                  | 28%          | 0%           |
| Trabajador de la construcción | 19%          | 1%           |
| Trabajador de fábrica         | 5%           | 1%           |
| Abogados                      | 0%           | 4%           |
| Supervisor de personal        | 0%           | 4%           |
| Médicos                       | 0%           | 4%           |
| Contadores                    | 0%           | 5%           |
| Ingenieros                    | 0%           | 7%           |
| Profesores                    | 0%           | 12%          |
| Otros                         | 47%          | 63%          |
| Total                         | 100%         | 100%         |

Fuente: INEE. Elaboración a partir de la base de datos nacional de PISA 2006 grado modal.

Los datos presentados permiten ver que los padres de los estudiantes en el cuartil más alto tienen una alta escolaridad, así como empleos bien remunerados; en contraste, los padres de los estudiantes del cuartil más bajo poseen una menor escolaridad, así como empleos de baja remuneración.

#### Expectativas de empleo de los estudiantes a los treinta años

Las expectativas de los estudiantes se puede decir que son ambiciosas, ya que la mayoría en ambos cuartiles se vislumbran como profesionistas, cabe hacer notar que muy pocos mencionaron oficios o empleos de técnicos. La información muestra que las aspiraciones para la mayoría de los jóvenes, sin importar su estatus socioeconómico, se localizan en una demanda de mayor escolaridad y de carácter profesional.

#### Sostenimiento de las escuelas

En educación básica la asociación entre el tipo de sostenimiento de las escuelas y el nivel socioeconómico de los estudiantes es muy fuerte. Aunque en la educación media superior la segmentación de la población escolar es menos acentuada, puede observarse que casi todos los estudiantes del cuartil más bajo asisten a escuelas públicas y 66.7% del cuartil más alto se inscribe en ese mismo tipo de escuela. (tabla 5.6).

Tabla 5.6. Porcentajes de estudiantes según sostenimiento de la escuela

| Sostenimiento | Cuartiles    |              |
|---------------|--------------|--------------|
|               | 1 (más bajo) | 4 (más alto) |
| Público       | 94.7%        | 66.7%        |
| Privado       | 5.3%         | 33.3%        |
| Total         | 100.0%       | 100.0%       |

Fuente: INEE. Elaboración a partir de la base de datos nacional de PISA 2006 grado modal.

#### Rezago educativo

De acuerdo con la edad oficial para ingresar al sistema educativo, la población mexicana debe iniciar los estudios de educación primaria a los seis años, por lo que a los 15 años se esperaba que estuvieran cursando el primer año de EMS. Conforme a esta condición, se integraron tres grupos de estudiantes, el primero llamado *sin rezago*, formado por los estudiantes de 15 años o menos; el segundo llamado *levemente rezagado*, formado por estudiantes de 16 años; y el tercero identificado como *gravemente rezagado*, integrado por los estudiantes de 17 años o más.

El rezago es mayor en los estudiantes del cuartil más bajo, pues el 30% presenta rezago leve o grave, mientras que sólo 17% de los estudiantes del más alto está en esa misma situación. (tabla 5.7).

Tabla 5.7. Distribución porcentual de los estudiantes en los cuartiles extremos según la condición de rezago

| Rezago              | Cuartiles    |              |
|---------------------|--------------|--------------|
|                     | 1 (más bajo) | 4 (más alto) |
| Gravemente rezagado | 11.8%        | 5.1%         |
| Levemente rezagado  | 18.3%        | 12.4%        |
| Sin rezago          | 70.0%        | 82.6%        |
| Total               | 100.0%       | 100.0%       |

Fuente: INEE. Elaboración a partir de la base de datos nacional de PISA 2006 grado modal.

La diferencia en el rezago entre los cuartiles extremos no es tan notoria, y puede deberse a que la EMS no es obligatoria y es aquí en donde se produce una selección (filtro) respecto a la educación básica. Los estudiantes que no continúan no son sólo los de bajo nivel socioeconómico, sino también aquellos que tienen otras dos desventajas: mayor rezago y peor situación socioeconómica.

#### 5.4. REFLEXIONES FINALES

La educación no sólo es un servicio que se ofrece, es un derecho que debe garantizarse y ejercerse. Bajo esta perspectiva es preocupante que si bien a la edad de 15 años, la mayor parte está comenzando la enseñanza media superior; hay una proporción importante en secundaria, pero también muchos jóvenes ya no asisten a la escuela, y algunos más aún están en primaria.

La cobertura de los servicios ofrecidos en la educación media superior resulta insuficiente, lo que revela la necesidad de promover e impulsar iniciativas para que una mayor proporción de estudiantes concluya la educación secundaria e intensificar acciones que amplíen el acceso a cualquier modalidad de servicio de la educación media superior, aseguren la permanencia, así como la eficiencia terminal. En la medida en que se consiga que las personas tengan más años de escolaridad hay más probabilidad de tener mayor oportunidad de obtener un empleo mejor remunerado, de aspirar a un mejor estatus económico y social, de mejores condiciones de salud y de una mayor competencia ciudadana, entre lo más importante.

Por otra parte, el desempeño de los estudiantes es producto de factores de la escuela, del contexto y de la de interacción entre ambos; por lo que los juicios sobre la calidad

educativa han de referirse tanto a las escuelas, como a la sociedad. Si en un país los resultados son insatisfactorios, ello significa que esa sociedad en conjunto incluyendo a su sistema educativo y a sus escuelas, no está consiguiendo que sus jóvenes desarrollen en una medida suficiente los aprendizajes y competencias que hoy se identifican relevantes para la vida en las sociedades contemporáneas.

Es indispensable tomar conciencia de la función educadora de la sociedad, y en este sentido vale la pena traer a cuenta lo señalado por Farstad (2004) quien se plantea la siguiente pregunta: “¿cómo puede la educación responder mejor a las necesidades y expectativas de los jóvenes, a fin de que ellos puedan desarrollar todos sus talentos, vivir mejor, salir de la pobreza, ingresar a la vida profesional y desempeñar un rol activo en los procesos de desarrollo?”

La responsabilidad del sistema educativo es garantizar que todas las personas ejerzan su derecho a recibir educación sistemática y de calidad, pero no sólo eso, también a que se logren aprendizajes y habilidades relevantes para la sociedad así como pertinentes para su vida. Al analizar los resultados de PISA se aprecia que la calidad de los estudios básicos es insuficiente, ya que un alto porcentaje de estudiantes de primer grado de educación media superior se ubica en el nivel bajo en las competencias lectora, matemática y científica, se puede decir que se trata de una población en riesgo cuya probabilidad de seguir avanzando en la escolaridad superior se ve limitada.

Conseguir que los estudiantes ejerzan el derecho de lograr aprendizajes socialmente relevantes tiene al menos dos desafíos complementarios: uno, reducir de manera significativa el número de estudiantes cuyos resultados indican que no están preparados para enfrentar la vida adulta con buenas perspectivas de éxito, y una proporción considerable de ellos representa un problema social de primer orden; y dos, aumentar la proporción de estudiantes que consigan situarse en los niveles más altos de competencia, lo que significará que estén preparados para realizar estudios profesionales de todo tipo tan importantes para los países en el mundo del siglo XXI.

La desigualdad social y económica es un componente de la sociedad mexicana que limita el pleno ejercicio del derecho a la educación y al aprendizaje. La educación lejos de atenuarla, la reproduce al distribuir de manera desigual sus beneficios; aspectos como el origen étnico, lugar de residencia y nivel socioeconómico condicionan la trayectoria educativa y los aprendizajes. Los datos de los estudiantes por grupos socioeconómicos dan cuenta de esta diferenciación, a pesar de ser una población privilegiada por haber accedido a la educación media superior.

De acuerdo con ese análisis se observa que los estudiantes de mejor nivel socioeconómico logran en general mejor desempeño en PISA, en contraste con los estudiantes que provienen de familias de estrato socioeconómico desfavorecido cuyo desempeño se ubica en los niveles bajos, lo cual implica que tendrán serias dificultades para permanecer en la escuela y aspirar a estudios universitarios.

***La desigualdad social y económica es un componente de la sociedad mexicana que limita el pleno ejercicio del derecho a la educación y al aprendizaje. La educación lejos de atenuarla, la reproduce al distribuir de manera desigual sus beneficios***

Conforme con lo establecido en la Ley General de Educación, el sistema educativo debe garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación, particularmente el referido al aprendizaje. Dados los resultados de logro educativo que se observan en Excale, como en el comparativo internacional de PISA, asegurar aprendizajes relevantes es, probablemente el mayor reto del sistema educativo mexicano.

En esta sociedad caracterizada cada vez más por una mayor exigencia en las capacidades y aprendizajes de sus miembros para el manejo de las nuevas tecnologías y donde el eje es el conocimiento, es imperativa la formación de jóvenes con alta capacidad de flexibilidad, innovación y creatividad para desempeñarse en diferentes ámbitos y entornos.

# Conclusiones





## Conclusiones

Como se ha descrito en el Informe, en México el derecho a la educación se encuentra salvaguardado jurídicamente por el artículo tercero de la Constitución, así como en su ley reglamentaria, la Ley General de Educación (LGE). Desde el siglo XIX, nuestro país se ha caracterizado por enfatizar en sus leyes fundamentales la importancia de la educación para el desarrollo de todas las personas y de la nación. Por ello, la educación obligatoria pasó de ser sólo la primaria —durante casi un siglo— a extenderse hacia la educación secundaria (1993) y a la preescolar (2002). No obstante, ¿qué sabemos acerca de la realización de este derecho?

Como se expuso en la introducción, la decisión del INEE de elaborar un informe desde el enfoque del derecho a la educación se basa en que éste es un argumento sencillo y a la vez poderoso. Mostrar lo que hoy sabemos acerca del ejercicio de este derecho en nuestro país, convoca a la reflexión y análisis colectivos con base en evidencias.

Este informe hace referencia a los hallazgos obtenidos y plantea algunos apuntes que nos permitan avanzar en el conocimiento sobre la realización del derecho a la educación en México.

Aunque parezca obvio, se debe tener presente que el Estado, en sus tres órdenes de gobierno, tiene la obligación de garantizar a través del Sistema Educativo Nacional (SEN), que todos los mexicanos tengan acceso a la educación básica, asistan a la escuela de manera regular, permanezcan en ella hasta concluir este ciclo educativo, y que en ese tránsito todos logren aprendizajes equiparables, relevantes para su vida presente y futura.

Una buena noticia es que casi la totalidad de niñas y niños de seis a 11 años (98.3%) asiste a la escuela primaria. Es posible afirmar que esto se debe a un esfuerzo conjunto tanto de los padres y madres de familia como del mismo SEN, lo cual significa que ambas partes están contribuyendo al ejercicio del derecho a la educación en relación con la asistencia a la escuela.

Sin embargo, aún no es posible sostener lo mismo respecto de la asistencia a la educación preescolar y a la secundaria. ¿Cuánto tiempo nos llevará la universalización del acceso a estos niveles educativos y por lo tanto su obligatoriedad efectiva? ¿Cuáles deberían ser las metas de asistencia a la escuela para los niños de cuatro y cinco años, y cuáles para los de 12 a 14?

Los numerosos análisis realizados por el INEE han mostrado, que la inasistencia a la escuela oscila entre 8.4 y 11.4% de los niños de cinco a 14 años. Además, aportan datos para sostener la afirmación de acuerdo con la cual es probable que la inasistencia a la escuela del grupo de niñas y niños de seis a 11 años se encuentre más relacionada con situaciones familiares que a la inexistencia de escuelas. Sin embargo, para los grupos de población en edad de cursar la educación preescolar y la secundaria, la no asistencia a la escuela parece deberse tanto a la falta de centros escolares de estos niveles educativos, como a situaciones de las familias.

La inasistencia a la escuela es un problema grave para la población vulnerable, pues ésta enfrenta déficits importantes de recursos de diverso tipo. Esta situación es aún más aguda para quienes viven en localidades aisladas e indígenas.

En relación con la educación primaria, no deja de llamar la atención que pese a la existencia de una escuela, las niñas y los niños no acuden a ella. Esta realidad induce a reflexionar acerca de que no es suficiente construir escuelas, sino que, además éstas han de ser pertinentes y adecuarse a las condiciones de la demanda, y también deben asegurar que el esfuerzo de asistir a ellas signifique aprender.

Por lo que respecta al tránsito regular de un grado a otro, la información disponible permitió estimar que sólo 66.2% de los niños y niñas de una misma cohorte que iniciaron su educación primaria en el ciclo escolar 2000/2001, la concluyó cinco ciclos después. Esto significa que aproximadamente seis alumnos de cada diez logran tener un tránsito ininterrumpido por este nivel educativo, esto es, los seis ciclos escolares normativos. En contraposición, los demás destinan un lapso mayor a los seis ciclos para concluir este nivel educativo, o abandonan la escuela.

Esta circunstancia varía según el tipo de servicio educativo y por ende según la población a la que éste se destina. Así, las primarias generales consiguen que 69% de la cohorte concluya en seis años la educación primaria, mientras que en las escuelas indígenas sólo lo consigue 44.5%. Además, es necesario tomar en cuenta que en estas últimas, más de la tercera parte de los alumnos se encuentra con algún grado de rezago, lo cual implica un riesgo de abandonar la escuela o no continuar estudiando la educación secundaria.

Por otra parte, en términos generales, de quienes se inscriben en la educación secundaria casi la totalidad consigue concluirla en los tres años establecidos para ello. Sin embargo, existen brechas a considerar entre diversas poblaciones.

Los análisis respecto a la asistencia a la escuela, trayectoria regular y egreso oportuno permiten afirmar que el desempeño en la educación primaria es mejor que en la secundaria. Sin embargo, subsisten problemas de rezago: en el caso de la primaria se manifiesta en la repetición —la cual sigue siendo más grave en los dos primeros grados—; y en la secundaria, en el abandono de los estudios.

En lo concerniente a las condiciones en las cuales se ofrece la educación básica, la información disponible muestra las brechas entre los distintos tipos de servicio. Esta situa-

ción resulta a favor de las poblaciones que se encuentran en mejores condiciones sociales y económicas y en detrimento de quienes viven en contextos de vulnerabilidad, como es el caso de las zonas rurales e indígenas. Es necesario que el SEN avance en la reducción de estas brechas, así como en conseguir acuerdos respecto de las condiciones con las que han de contar los distintos servicios educativos, a fin de asegurar su pertinencia para las necesidades de aprendizaje de las niñas y los niños y garantizar que sus resultados educativos sean equiparables independientemente de su origen social.

Por otra parte, los resultados de logro de aprendizajes referidos al currículo nacional, así como aquellos aprendizajes relacionados con *competencias para la vida*, además de mostrar la distancia entre los propósitos y los resultados, también evidencian las brechas entre los distintos grupos poblacionales.

Si atendemos a la dimensión del aprendizaje, la realización del derecho de todos a desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes socialmente relevantes presenta un gran desafío: incrementar la proporción de estudiantes que consiguen situarse en los niveles más altos de logro educativo (aprendizajes curriculares y competencias para la vida), lo cual significará que están preparados para enfrentar la escolarización postobligatoria —en particular la educación superior— así como una vida plena en los ámbitos personal, familiar, social y laboral. En el lado opuesto, al aumentar la proporción de estudiantes en los niveles más altos de logro, se conseguirá disminuir la de quienes se encuentran en los más bajos. Las implicaciones que supone este desafío para la práctica educativa en el aula y en la escuela, son múltiples y diversas.

En suma, la información ofrecida en esta obra sustenta la afirmación de que el Estado mexicano (sociedad y gobierno) tiene una deuda importante con la realización del derecho a la educación. Esta deuda es mayor con quienes viven en situaciones sociales caracterizadas por carencias de diverso tipo, lo cual los enfrenta a desventajas importantes para desarrollar de manera exitosa la escolarización obligatoria.

Es un hecho innegable que la desigualdad social y económica es un rasgo de la sociedad mexicana. Esta situación limita el ejercicio pleno del derecho a la educación por lo que se refiere al acceso, permanencia, tránsito regular, egreso oportuno y aprendizaje. Por su parte, el SEN en su conjunto y la escuela en particular, lejos de atenuar la desigualdad social, la reproducen al distribuir de manera inequitativa los beneficios de la educación. Como se ha analizado en el Informe, factores como el origen étnico, lugar de residencia y nivel socioeconómico de los alumnos condicionan su trayectoria educativa y sus aprendizajes.

En consecuencia, y teniendo como marco el ejercicio del derecho a la educación en México, los resultados que se reportan en este Informe plantean retos de distinto orden. El INEE está consciente de que la información disponible permite ofrecer una base de la cual partir en la indagación sobre el ejercicio del derecho a la educación, y por ello sostiene que es necesario incrementar los estudios evaluativos y de investigación educa-

cional a fin de acrecentar la producción de información y conocimiento sobre el complejo entramado que significa el ejercicio del derecho a la educación para los distintos grupos sociales que conforman el país. En este sentido, más y mejor información y conocimiento ayudarán a orientar las decisiones de política educativa. También, por otro lado, se encuentran los retos que son propios de la política educativa y las acciones que de ella se deriven. Es deseable que las decisiones de esta política se fundamenten cada vez más en evidencias sistemáticas.

Lo anterior significa desarrollar conocimiento e indicadores que permitan, entre otros elementos:

- 1.- Identificar el grado de inclusión de la educación escolar para distintos grupos sociales, étnicos y otras clasificaciones. En otras palabras, se trata de identificar el grado de exclusión según la segmentación social; es decir, si la educación escolar es un reflejo de la sociedad, ¿qué rasgos tiene la segmentación en el acceso, permanencia, tránsito y egreso regular? ¿Quiénes son los excluidos de los beneficios de la escolarización? ¿De qué envergadura es el desafío, para quiénes y en dónde?*
- 2.- Caracterizar con mayor amplitud de datos e indicadores las condiciones de la oferta en los distintos niveles educativos y para distintos grupos sociales. Asimismo, construir referentes que permitan juzgar si esas condiciones contribuyen o impiden el ejercicio del derecho a una educación de calidad para todos.*
- 3.- Realizar descripciones más precisas sobre la distribución del logro educativo entre diferentes grupos de alumnos, así como valorar el grado en que la situación se transforma con el tiempo y hacia dónde se orienta ese cambio.*

En este Informe se ha presentado una visión de conjunto del país sobre el ejercicio del derecho a la educación; sin embargo, es pertinente la pregunta ¿cuáles son las variaciones entre las entidades federativas?

En otro orden de retos, en el Instituto consideramos que se necesita construir una amplia conversación social, cada vez mejor informada, sobre el derecho a la educación, los problemas de su ejercicio y su exigibilidad, así como plantear soluciones diversas, innovadoras y factibles en una realidad compleja y desigual.

Por último, para que un derecho humano se respete y ejerza, es indispensable una mayor conciencia de su existencia, así como de su significado para el desarrollo de las personas y de la sociedad. Asimismo, en la medida en que se logren identificar con mayor precisión los obstáculos que impiden el pleno ejercicio del derecho a la educación de todos los mexicanos, sin discriminación alguna, se estará en mejores condiciones de formular y fraguar soluciones que permitan conseguir los fines de la educación consignados en nuestras leyes fundamentales.

# Bibliografía





## Bibliografía

- Astorga A., Blanco R. et al. (2007). Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- Backhoff, E.; Andrade, E.; Sánchez, A.; Peon, M.; Bouzas, A. (2006) *El aprendizaje del Español y las Matemáticas en la Educación Básica en México: Sexto de Primaria y Tercero de Secundaria*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Backhoff, E.; Andrade, E.; Sánchez, A.; Peon, M. (2008). *El aprendizaje en tercero de preescolar en México. Lenguaje y comunicación. Pensamiento Matemático*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Barba, B. (2007). Entre las revoluciones y la burocracia: gobernar para la calidad de la educación. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5 (3), 22-25. Recuperado el 12 de agosto de 2009 de <http://www.rinace.net/arts/vol5num3/art2.pdf>
- Becker, S. Gary. (1991). *A Treatise on the Family*. Edición Aumentada. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Behrman, J. (1997). In M. Rosenzweig y O. Stark (Ed.) *Handbook of population and family economics*.
- Bergstrom, C. Theodore. (1997). A survey of Theories of the Family. En M.R. Rosenzweig y O. Stark. *Handbook of Population and Family Economics*. Vol. 1-A. Amsterdam, The Netherlands: Elsevier Science B.V.
- Berry, B., & Hirsch, E. (2005). *Recruiting and Retaining Teachers for Hard-to-Staff Schools*. Washingtgon: NGA. Center for best practices.

- Bowman, B., et. al. (2000). *Eager to learn. Educating our preschoolers*. Washington, DC.: National Academy Press.
- Cámara de Diputados (2006). Ley Federal del Trabajo. *Diario Oficial de la Federación*. Distrito Federal, México. (Última modificación 17 de enero de 2006).
- \_\_\_\_\_ (2009a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Distrito Federal, México. (Última modificación 24 de agosto de 2009).
- \_\_\_\_\_ (2009b). Ley General de Educación. *Diario Oficial de la Federación*. Distrito Federal, México. (Última modificación 22 de junio de 2009).
- Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990). *Declaración mundial sobre educación para todos*. Jomtien, Tailandia.
- Darling-Hammond, L., & Bransford, J. (Eds.). (2005). *Preparing teachers for a changing world: What teachers should learn and be able to do*. San Francisco, C.A, Estados Unidos: Jossey-Bass.
- Darling-Hammond, L. (2000) Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence. *Education Policy Analysis Archives*, 8 (1), (páginas1-50)
- Delors, J., et al. (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid: Santillana-Ediciones UNESCO.
- Díaz Gutierrez, M.A, Flores Vázquez, G., Solís, R., Canales, D. (2008). *Resultados Nacionales de la Opción de Grado Modal en PISA 2006*. México: INEE.
- Díaz Gutiérrez, M. A., Flores Vázquez, G. y Martínez Rizo, F. (2007). *PISA 2006 en México*. México: INEE.
- Farstad, Halfdan (2004). *Las competencias para la vida y sus repercusiones en la educación. Documento base para la 47ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación de la UNESCO*. Ginebra, Suiza. Recuperado el 14 de enero de 2010 de: <http://www.ibe.unesco.org>

- Faure, E., et al. (1973). *Aprender a Ser*. Madrid: Alianza Editorial/ UNESCO.
- Gabinete de Desarrollo Humano y Social y Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (2005). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*. México: ONU y Gobierno de la República.
- INEE (2007). *Plan Maestro de Desarrollo 2007-2014*. México.
- Latapí, P.; Schmelkes, S.; Torres, R. M. (2000). Pronunciamiento Latinoamericano sobre Educación para Todos, en el *Marco del Foro Mundial para la Educación en Dakar*, adoptado y presentado en la última sesión plenaria por la delegación oficial de Ecuador.
- Latapí, P. (2009). El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(40), 255-287.
- Martínez Olivé, A. (2008). *Modelos de apoyo y asistencia a las escuelas: La estructura media de los sistemas educativos y la necesidad de apoyo a las escuelas*. Documento de Trabajo. Centro de Estudios en Políticas Públicas. Recuperado el 20 de agosto de 2009 de <http://www.fundacioncepp.org.ar/seminarios.php>
- Montie, J. (2001). Structural characteristics of early childhood settings: a review of the literature. *Early childhood settings in 15 countries. What are their structural characteristics? The IEA primary project*. Ypsilanti: High/Scope.
- OREALC-UNESCO. (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la Segunda Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y El Caribe (EPT/PRELAC). Buenos Aires. Recuperado el 10 de septiembre de 2009 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150272s.pdf>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2004). *Trabajo infantil. Manual para estudiantes*, Ginebra, Suiza: Autor
- Post, David y Suet-Ling Pong (2009), Los estudiantes que trabajan y su rendimiento escolar, *Revista Internacional del Trabajo*. 128 (1,2). Organización Internacional del Trabajo. Recuperado 5 de septiembre de 2009 de: <http://www.ilo.org/public/spanish/revue/sommaire/128-1-2.htm>

- Robles, H.; Escobar, M.; Barranco, A.; Mexicano, C. y Valencia, E. (2009). La Eficacia y Eficiencia del Sistema Educativo Mexicano para Garantizar el Derecho a la Escolaridad Básica. En *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(4), 48-77.
- \_\_\_\_\_. (2000). *A microeconomic analysis of child labor force participation and education: the case of Mexico, 1984-1996*. Tesis de doctorado en Agricultural Economics Demography. The Pennsylvania State University.
- Robles, H. V. (2004). *El trabajo infantil en México, 1984-2000*. Morelos, México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- Sánchez, A. y Andrade E. (coord.) (2009). *El aprendizaje en tercero de secundaria en México. Informe sobre los resultados de Excale 09, aplicación 2008*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Sen, Amartya. (2000). *Nuevo examen de la desigualdad*. Barcelona, España: Alianza Editorial.
- SEP (2006). *Educación básica. Secundaria. Plan de Estudios 2006*. México: Secretaría de Educación Pública, pp. (19-20).
- Tomasevski, K. (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Gothenburg: International Development Cooperation Agency.
- Tomasevski, K. (2004). *El asalto a la educación*. Colección Libros de Encuentro. Barcelona: Intermón-Oxfam.
- Torres, Rosa María (2006). Derecho a la educación es mucho más que acceso de niños y niñas a la escuela. Ponencia presentada en el *Simposio Ciutat.edu: Nuevos retos, nuevos compromisos*, Barcelona, España: Octubre.
- UNESCO (2000). *World Education Report 2000: The right to education: Towards education for all throughout life*. UNESCO: París. Recuperado el 20 de noviembre de 2009. <http://www.unesco.org/education/information/wer/>.

UNESCO (2000). *Informe sobre la educación en el mundo 2000: El derecho a la educación: Hacia una educación para todos a lo largo de la vida*. Ediciones UNESCO/Gupo Santillana: Madrid.

UNESCO (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Buenos Aires, Argentina: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe UNESCO Santiago.

Whitebread, D., Dawkins, R., Bingham, S., Aguda, A. & Hemming, K. (2008). Our classroom is like a little cosy house! Organising the early years classroom to encourage independent learning. En Whitebread, D. & Coltman, P. (Eds.). *Teaching and Learning in the Early Years*. Londres: Routledge Falmer.

#### DOCUMENTOS INTERNACIONALES REFERIDOS

Jomtien (1990). *Conferencia y Declaración Mundial sobre Educación para Todos*. Recuperado 29 de septiembre de 2009 de: <http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/eptjomtiendeclaracionmundial.pdf>

ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado 6 de octubre de 2009 de: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

ONU (1960). *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la Enseñanza*. París. Recuperado 12 de noviembre de 2009 de: [http://portal0.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=12949&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal0.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

ONU (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado 12 de noviembre de 2009 de: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ceschr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm)

ONU (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Recuperado 16 de octubre de 2009 de: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm)

ONU (2008). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Recuperado 16 de octubre de 2009 de: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf)

OREALC/UNESCO (1979). *Declaración de Ciudad de México*. Recuperado 16 de diciembre de 2009 de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001599/159987S.pdf>

OCDE (1996). *Informe de la OCDE, Aprender a cualquier edad*. Recuperado 29 de septiembre de 2009 de: [http://www.oecd.org/home/0,2987,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado 29 de septiembre de 2009 de: <http://www.undp.org/spanish/mdgsp/>

UNESCO (1997). *Declaración de Hamburgo sobre el Aprendizaje de las Personas Adultas*. Recuperado 15 de noviembre de 2009 de: <http://www.unesco.org/education/uie/confintea/declaspa.htm> y <http://www.unesco.org/bpi/eng/confintea/>

UNESCO (2000). *Foro Mundial de Educación y Marco de Acción de Dakar*. Recuperado 22 de septiembre de 2009 de: <http://www.unesco.org/education> y [http://www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/dakfram\\_spa.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml)

UNESCO (2000). *Informe Mundial de la Educación*. Recuperado 22 de septiembre de 2009 de: <http://www.unesco.org/education/information/wer/>

#### **BASES DE DATOS**

Conapo (2007). *Índice de Marginación a nivel localidad 2005* (Base de datos). México.

Conapo (2008). *Índice de condición de aislamiento, 2005* (Base de datos). México.

\_\_\_\_\_ (2009). *Índice de Marginación urbana 2005* (Base de datos). México.

Inegi (2006). *II Censo de Población y Vivienda 2005* (Base de microdatos). México.

\_\_\_\_\_ (2009). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008* (Base de microdatos). México.