

La educación obligatoria en México

Informe 2019*

PRESENTACIÓN

En cumplimiento del artículo 31 de la Ley General de Educación (LGE) y del 63 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), referidos a la obligación del Instituto de informar sobre el estado que guarda el sistema educativo nacional (SEN), se hace entrega de este documento titulado *La educación obligatoria en México. Informe 2019*.

Desde su origen en 2002, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) ha trabajado en la evaluación de la garantía del derecho al logro de aprendizajes de las niñas, niños y adolescentes (NNA), y desde 2013, en el marco de sus obligaciones constitucionales, ha avanzado en la coordinación de metas, métodos y objetivos del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), con el fin de contribuir al desarrollo de evaluaciones integrales que permitan monitorear en qué medida se cumple el mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

El derecho a una educación de calidad se reconoce, en el derecho internacional y en legislaciones nacionales, como un derecho humano clave y fundamental, ya que es condición esencial y potenciadora del desarrollo individual y del disfrute de otros derechos. Es tan determinante que, en caso de no garantizarse, resulta imposible resarcir el daño originado al individuo. En razón de esta interdependencia, se ha establecido que es obligación de los Estados nacionales promover, respetar y proteger este derecho mediante intervenciones públicas que generen un impacto consistente en su garantía.

Sin duda, la expansión de la cobertura en la educación obligatoria ocurrida en México

durante el siglo XX, que se refleja en la disminución de las tasas de analfabetismo y en el aumento de los años de escolaridad promedio, constituye la base para avanzar hacia condiciones de mayor equidad. Sin embargo, persisten diferencias importantes en la asistencia escolar y en el nivel educativo alcanzado, las cuales se relacionan con el tamaño de localidad en la que habitan las NNA, así como con el nivel de ingresos percibidos en los hogares de los que forman parte. A pesar de que se puede acreditar la igualdad en el reconocimiento de los derechos para todos, incluido el de la educación, en los hechos persiste la inequidad.

El consenso internacional señala que el derecho a la educación sólo puede considerarse garantizado cuando la que se imparte es de calidad, de manera que los nuevos retos de los sistemas educativos no sólo implican lograr que la distribución de la educación sea igualitaria, sino también que ésta sea justa y equitativa; es decir, que su oferta satisfaga las necesidades de todos aquellos que la reciben.

Determinar la dimensión de las brechas de equidad, la diversidad de sus causas, y precisar sus efectos, debe hacerse a partir de la información sobre los resultados obtenidos por las políticas públicas, en términos de los principales objetivos que se plantean y de las actividades que se llevan a cabo para lograrlos; éstos son los primeros pasos para la comprensión de los problemas y el consecuente diseño de sus soluciones. Sin embargo, hemos de reconocer que ni el incremento en la cantidad de datos e información disponible, ni su interpretación, han incidido del todo en la etapa de gestación de las políticas sociales.

* Texto extraído del libro: INEE (2019), *La educación obligatoria en México. Informe 2019*, México, INEE (se reproducen "Presentación" y "Resumen ejecutivo", pp. 12-28).

En particular, la política educativa no puede entenderse si no se ubica en el marco de una mirada normativa sobre qué tipo de sociedad es deseable construir, sobre qué entendemos por una “buena sociedad”, sobre qué hace la educación en la sociedad y para ella, y sobre la clase de educación a la que se aspira para todos. Así, para orientarla, nuestra Carta Magna establece que la educación “será de calidad, con base en el mejoramiento constante” (fracción II, inciso d); especifica los componentes en los que se debe impulsar esta mejora (insumos materiales, recursos humanos y procesos educativos y escolares), y señala que deberá reflejarse en los resultados de logro académico de los educandos.

Con base en lo anterior, el centro de este informe son los resultados de las distintas evaluaciones que el INEE ha llevado a cabo con la intención de construir evidencia útil para el diseño de políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a una educación de calidad, alineada con el artículo 3º constitucional, que señala a los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y los docentes y directivos como los principales objetos y sujetos de mejora para garantizar el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

La información presentada condensa lo que el Instituto ha producido acerca del estado de la garantía del derecho a una educación de calidad en el Sistema Educativo Nacional (SEN) y refiere sólo a una parte de la producción institucional. Es posible consultar la página web del INEE donde se encuentran disponibles la totalidad de estudios, resultados, bases de datos y otras fuentes, así como el catálogo de publicaciones realizadas desde el año 2003.

Con el fin de obtener un resultado claro y conciso, hemos realizado un recorrido que abarca la magnitud y diversidad del SEN y explora los elementos que, de acuerdo con el marco jurídico, son los componentes esenciales que deben ser provistos para considerar

garantizado el derecho a una educación de calidad para las NNA de nuestro país. Enseguida, afinamos la mirada para detenernos en temas que demuestran con toda claridad los retos de equidad pendientes en los servicios educativos. Estos elementos son la base para las recomendaciones de política sustentadas en la evidencia construida a partir de nuestra labor institucional.

Tales recomendaciones constituyen información útil para el diseño de políticas públicas, con el fin de que, el Poder Legislativo, los actores y autoridades involucrados en la educación y la opinión pública, en el marco de sus respectivas agendas, responsabilidades y ámbitos de competencia, la utilicen como un instrumento para impulsar la garantía del derecho a una educación de calidad para todos.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación refrenda así su compromiso de generar y difundir información y conocimiento relevantes que le permitan al Estado mexicano diseñar e implementar políticas educativas que garanticen el pleno desarrollo de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

Junta de Gobierno

Instituto Nacional para
la Evaluación de la Educación

Abril, 2019

RESUMEN EJECUTIVO

El derecho a una educación de calidad para todos en México, establecido en el artículo 3º constitucional, se sustenta en los principios fundamentales de universalidad, equidad, logro (aprendizaje efectivo), suficiencia y calidad de la oferta, y mejora constante. Este último obliga al Estado a garantizar una educación progresivamente amplia y orientada a la búsqueda de mayor igualdad, e implica que la educación de calidad es aquella que, con arraigo en el propio momento histórico, se adapta para impulsar la mejora de cada ciudadano y la sociedad en su conjunto. Asimismo,

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que, para que la educación pueda ser considerada de calidad, debe implicar una mejora constante en los siguientes componentes: infraestructura; organización escolar; materiales y métodos educativos; y docentes y directivos escolares.

Las evaluaciones desarrolladas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) sobre el Sistema Educativo Nacional (SEN) dan cuenta del estado que guarda la educación obligatoria e identifican los grandes desafíos que es necesario atender, no sólo por las insuficiencias observadas en cobertura y permanencia escolar, sino también por los bajos niveles de aprendizaje que tienen los estudiantes. La precisión y la calidad de la información que desde 2002 aporta el Instituto año con año, y como organismo autónomo desde 2013, es ya un referente para fomentar la pertinencia y la eficacia de las acciones del Estado y para impulsar la garantía del derecho a una educación de calidad para todos.

El derecho a la educación impone al Estado una obligación de monitoreo constante, a efecto de reconocer con veracidad los avances y resultados en su cumplimiento. A partir de esta obligación, el INEE ha identificado una serie de compromisos que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- *Una educación de calidad para niñas, niños y adolescentes (NNA)* implica garantizar al menos tres condiciones: acceso a la educación, permanencia en la escuela y logros óptimos de aprendizajes.
- *El derecho de acceso a la educación* significa que todas las NNA tengan posibilidades reales de disponer de una oferta educativa de calidad, especialmente aquéllos que enfrentan condiciones desfavorables.
- *El derecho al logro de aprendizajes relevantes* depende de que las NNA reciban una educación pertinente, aceptable y culturalmente adecuada.

- El desarrollo de un sistema de mediciones y evaluaciones que incorpore los cinco principios que el INEE ha definido para orientar su actuación resulta clave y estratégico para retroalimentar e informar al sistema educativo.

En el presente Informe se da cuenta del estado que guarda el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos. Para cumplir con su propósito, los capítulos incluyen datos e información relevante sobre los avances y áreas críticas del SEN, y concentran sus esfuerzos en el análisis de los elementos que aseguran el derecho de NNA a recibir una educación de calidad. A continuación, se presenta una síntesis de sus principales contenidos.

EL DERECHO DE ACCESO, PERMANENCIA Y CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA

El sistema de educación obligatoria en México es de gran tamaño y cuenta con diversos tipos de escuelas o planteles escolares: al inicio del ciclo escolar 2017-2018, 30.7 millones de alumnos se matricularon en la educación obligatoria en 244 mil escuelas o planteles y fueron atendidos por 1.5 millones de docentes. Poco más de 83 por ciento de esta matrícula, es decir, 25.4 millones de alumnos, correspondió a la educación básica, que se imparte en 226 mil escuelas y en la que participan 1.2 millones de docentes. La educación media superior (EMS) está formada por 5.2 millones de alumnos, 299 mil docentes y 18 mil planteles.

La diversidad de servicios educativos es un esfuerzo por atender a distintas subpoblaciones infantiles de acuerdo con su ubicación y tamaño de localidad, para lo cual hay que enfrentar dificultades específicas, como resolver las necesidades de las escuelas asignadas a las poblaciones rurales, a las pequeñas localidades o a las comunidades indígenas. Las telesecundarias son la opción más importante para

continuar los estudios en localidades rurales de alta y muy alta marginación.

La cobertura en el nivel primaria, que corresponde a las NNA de 6 a 11 años, es prácticamente universal; sin embargo, a partir de los 12 años la tasa de asistencia disminuye, principalmente entre la población en condiciones de vulnerabilidad. De este modo, si se trata de NNA en pobreza extrema, la tasa de asistencia pasa de 77.5 por ciento para aquéllos de 12 a 14 años, a 48.4 por ciento para los de 15 a 17 años. Para las NNA de localidades rurales la inasistencia crece a 90.4 por ciento para el grupo de 12 a 14, y a 63.2 por ciento para el de 15 a 17 años.

De acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal 2015, 4.8 millones de habitantes con edades entre 3 y 17 años no asiste a la escuela; por grupos de edad, las tasas más altas de inasistencia se encuentran en la población de 3 a 5 años y en la de 15 a 17 años, lo cual equivale a 2.3 y 1.7 millones, respectivamente.

En el aspecto de permanencia y conclusión de la educación obligatoria, es claro que deberían crearse las condiciones para que las NNA avancen entre grados y niveles educativos continuamente, de modo que puedan completar su educación obligatoria en las edades planeadas.

En EMS el abandono escolar limita de forma importante la conclusión de la educación obligatoria para NNA del país. Al inicio del ciclo escolar 2016-2017 la tasa de abandono escolar fue de 5.3 por ciento en educación secundaria, y alcanzó 15.2 por ciento en EMS. En general, los hombres abandonan en mayor medida que las mujeres. En primaria no hay diferencia, en secundaria la diferencia entre ambas tasas fue de 2 puntos porcentuales, y en EMS se incrementó hasta 4.4 puntos (INEE, 2018).

EL DERECHO A UN SERVICIO EDUCATIVO DIGNO Y DE CALIDAD

Infraestructura escolar

El desarrollo de la infraestructura física educativa (INFE) del país es deficiente e inadecuado,

situación que menoscaba los principios fundamentales que suponen el derecho a una educación de calidad, y obstaculiza la entrega de servicios universales, equitativos y suficientes.

Las condiciones mínimas que debe satisfacer la INFE no dependen únicamente de las mejoras directas realizadas a las instalaciones educativas, sino también de las condiciones de las localidades en las que se ubican. El estado de la infraestructura es crítico en escuelas ubicadas en localidades rurales y municipios con alto rezago social. En 45 por ciento de las escuelas de educación básica se carece de drenaje, 20 por ciento no tiene red de agua potable y 5 por ciento no cuenta con energía eléctrica.

En la actualidad la acción pública prioriza el fortalecimiento de la calidad de la INFE mediante 13 intervenciones (entre programas, estrategias y fondos) orientadas a la construcción, la rehabilitación y el equipamiento de los espacios educativos. Destaca la ausencia de una estrategia de mantenimiento oportuna y equitativa que se ocupe con mayor fuerza de las localidades rurales y con mayor rezago social. La política de INFE carece de un eje articulador que permita potenciar sus efectos, puesto que las lógicas internas implícitas en su diversidad conforman un intrincado esquema de objetivos, unidades responsables, criterios de selección, niveles educativos y componentes de atención diversos.

Materiales y métodos educativos

Los materiales educativos pueden clasificarse en curriculares y didácticos, siendo estos últimos aquéllos que apoyan la implementación del currículo, a saber: documentos de lectura y consulta, Internet y equipo de cómputo, entre otros.

En cuanto a los materiales didácticos presentes en escuelas y planteles hay carencias en los tres servicios educativos. Adicionalmente, a pesar de la presencia de estudiantes con discapacidad visual o auditiva en los planteles, en general, no se cuenta con los materiales para atenderlos. Con respecto a los libros de texto

gratuitos (LTG), se advierte que se suministran en menor medida a aquellos tipos de servicio en los que se atiende a población vulnerable: la opción comunitaria, que cuenta con un libro propio del modelo educativo, reportó las menores proporciones, tanto en preescolar como en primaria, pues sólo 3 de cada 10 docentes indicaron que la totalidad de sus estudiantes cuenta con todos los LTG.

Con respecto a la disposición de computadoras para estudiantes y el acceso a Internet, los reportes de directores o responsables de planteles señalan que en preescolar y primaria menos de la mitad de las escuelas dispone de computadoras para estudiantes (28.4 y 43.1 por ciento, respectivamente), mientras que en EMS esta proporción aumenta, pues 3 de cada 4 planteles tienen este equipo. Los déficits se agudizan en los servicios para zonas rurales debido a la falta de infraestructura tecnológica.

En relación con la disponibilidad de los materiales curriculares, de acuerdo con la información levantada por el INEE, los docentes y directores de un alto porcentaje de escuelas del país reportaron no contar con algunos que son esenciales, como el plan y los programas de estudio: sólo 56 por ciento de los educadores de preescolar reportó contar con ellos, 68 por ciento de los docentes de primaria y 86 por ciento de los de educación media superior.

Tanto en las evaluaciones de los diseños curriculares de Ciencias y Matemáticas, como en la de Formación ciudadana, se observa que las orientaciones para desarrollar competencias o proponer actividades son insuficientes y en alguna medida inconsistentes. Estas debilidades de los diseños curriculares actuales comprometen su implementación y la aplicación del enfoque pedagógico porque impide a los docentes comprender los alcances del currículo, sus papeles esperados o las recomendaciones que enmarcan su trabajo. Con ello, se vulnera la calidad de la educación.

Por ese motivo se recomienda establecer mecanismos entre los diferentes niveles de gobierno para mejorar la distribución oportuna

de materiales curriculares, y, además, buscar los recursos presupuestales que aseguren que las escuelas dispongan de materiales educativos suficientes, con especial atención en las brechas de disponibilidad y oportunidad para los servicios educativos que atienden a población indígena, migrante, de alta marginación o con alguna discapacidad.

Conviene impulsar mecanismos de desarrollo curricular que garanticen mejores diseños y condiciones para la implementación del currículo. Es imprescindible, además, la mejora de los esquemas de formación inicial y continua de los docentes, pues cualquier currículo requiere de procesos formativos que acompañen y fortalezcan su implementación.

Personal docente y directivo

En el cumplimiento de los principios fundamentales del derecho a la educación, un aspecto clave es la calidad de las prácticas de docentes y directivos, para lo cual el establecimiento de perfiles profesionales constituye un primer paso en la mejora de su desempeño, ya que orienta los procesos de la formación inicial y continua y los de evaluación.

De acuerdo con los perfiles para el ingreso a la docencia, de 2014 (inicio de los concursos) a 2018 se observa una tendencia importante a tener mejores resultados en los concursos de ingreso; los aspirantes de educación básica tienen mejores resultados que los de EMS, y sus resultados aumentan de modo sostenido y significativo en las evaluaciones de ingreso a partir del segundo concurso de oposición de 2016.

En el caso de los aspirantes de EMS (donde no existe formación inicial docente), los resultados de la evaluación relativa a los conocimientos disciplinares se mantienen estables a lo largo del periodo, mientras que los obtenidos en los instrumentos de evaluación que valoran conocimientos didácticos y pedagógicos fueron muy bajos en los dos primeros años, aunque hubo una ligera tendencia de mejora en los últimos dos.

La evidencia disponible indica que, en el caso de los concursos para promoción a funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica (ATP) se observan mejores resultados y más estabilidad en educación básica respecto a EMS.

En cuanto a las evaluaciones para la promoción en educación básica, el instrumento que resultó más difícil tanto para docentes que aspiran a las funciones de dirección como para los que aspiran a funciones de supervisión y ATP fue el Examen de Conocimientos y Habilidades para la Práctica Profesional. Éste evalúa el conocimiento de la organización y el funcionamiento de la escuela, el trabajo en el aula, el ejercicio de una gestión escolar eficaz, el desarrollo profesional docente y la ATP. Los resultados pueden asociarse con la falta de una oferta de formación docente en relación con las competencias consideradas en los perfiles de estas funciones.

Los resultados de las evaluaciones para el ingreso también documentan las brechas de conocimientos y habilidades existentes entre los docentes que aspiran a trabajar con poblaciones indígenas y los que concursan para educación general.

El aumento de docentes con conocimientos y habilidades conforme al perfil definido es particularmente significativo en este tipo de servicio, debido a las condiciones desafiantes en las que laboran y las cuales implican retos adicionales para su práctica.

Han transcurrido sólo cinco años desde que se realizaron los procesos para la selección de docentes y directivos que entrarán en funciones, y se ha abierto la posibilidad de renovar la planta docente, lo cual es un esfuerzo cuyos efectos se podrán valorar en el mediano plazo.

Mientras tanto, ha cobrado notoriedad el hecho de que docentes y directivos que ingresaron a sus funciones mediante los procesos de evaluación realizados en 2014 y 2015 despliegan, en su práctica diaria, estrategias consideradas como exitosas.

Con sustento en el análisis de los resultados obtenidos por el primer grupo de docentes

evaluados en 2015, durante 2016 y 2017 el INEE trabajó en la mejora del modelo de Evaluación del Desempeño y se dio a la tarea de rediseñar su esquema con el fin de hacerla más contextualizada y pertinente a las necesidades identificadas en los primeros años de aplicación.

El Instituto identificó que los cambios realizados les permitieron a los docentes y directivos evaluados incorporar con mayor claridad elementos que se diluían en las producciones elaboradas bajo el modelo de 2015.

Asimismo, el INEE ya desarrolla un nuevo modelo de Evaluación del Desempeño que incorpora el Portafolios de Práctica Profesional en un marco conceptual de evaluación auténtica, como una vía para que el propio docente se involucre en la documentación de su práctica, reflexione en torno a ella y participe en espacios para analizar sus evidencias con el colectivo escolar, con el fin de generar espacios de formación dentro de las propias escuelas, tomando en cuenta sus contextos y necesidades específicas.

Organización escolar

El tiempo destinado a la escuela debe ser una oportunidad de aprendizaje para los estudiantes. Sin embargo, los resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) muestran que en el momento del levantamiento de datos (octubre-noviembre) alrededor de la mitad de los preescolares y planteles de EMS del país había suspendido al menos un día de labores.

Otro de los aspectos analizados dentro de la organización escolar son las actividades de apoyo a la práctica docente, pues su importancia radica en el efecto que tienen en la mejora de la enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes.

Se le denomina asesoría interna a la que ofrecen los directivos o el personal del plantel a los docentes, y asesoría externa, a la que proveen el supervisor, el asesor técnico pedagógico (ATP) o el capacitador tutor, en el caso de las escuelas comunitarias. Los resultados de

la ECEA evidencian que la asesoría interna es una actividad que no se ha generalizado en las escuelas del país, pues 4 de cada 10 docentes no habían recibido acompañamiento en la escuela en los tres primeros meses del ciclo escolar por parte del equipo de la supervisión escolar (fuese ATP, supervisor o capacitador tutor, para el caso de las escuelas comunitarias).

Con respecto a la convivencia escolar, se observa que la mayoría de los estudiantes de primaria y media superior valora positivamente la relación con sus docentes, lo que es favorable para la creación de ambientes para el aprendizaje. Destacan los siguientes aspectos:

- La violencia escolar es un tema presente en las aulas y en las escuelas, aunque, afortunadamente, no está generalizada.
- La formación para la participación democrática es incipiente; no suelen promoverse el involucramiento y la responsabilidad hacia una formación democrática.
- Se observa una disminución de oportunidades de participación conforme se avanza en los niveles educativos, aunque ésta es importante para aprender a vivir armónicamente en sociedad.
- Se advierte que los conflictos se manejan mediante la intervención de los docentes y directores, principalmente, y un poco menos con estrategias que impliquen la escucha y el diálogo entre los estudiantes.
- En las escuelas existen prácticas que pueden ser contrarias a los derechos de NNA, tales como la exclusión de actividades o un trato denigrante.
- Los reglamentos escolares no suelen ser claros en sus propósitos o principios, y hacen hincapié en las obligaciones y prohibiciones en lugar del cumplimiento de los derechos humanos y los propósitos de la educación.

Otra de las dimensiones analizadas en el ámbito de la organización escolar es la permanencia en la escuela. De acuerdo con la ECEA, en casi la totalidad de las escuelas de preescolar, primaria y media superior se implementan acciones académicas (acompañamiento, asesoría, apoyo extraclase) y no académicas (becas, apoyo de otras instituciones, conversación con padres) para la atención de los estudiantes. Además, en la EMS se realizan actividades para atender a estudiantes en riesgo de abandono dado el problema de baja eficiencia terminal en este nivel (67.3 por ciento).

Respecto a la atención de estudiantes con discapacidad en preescolar y primaria, destaca la falta o la insuficiencia de personal capacitado para atenderlos, a pesar de que en todos los tipos de escuela hay estudiantes que presentan algún tipo de discapacidad o tienen alguna necesidad educativa especial; en primaria, alrededor de 67 por ciento de las escuelas tiene por lo menos un estudiante con discapacidad, y sólo en 33.8 por ciento de ellas hay personal que proporcione algún tipo de atención.

Con el fin de atender estas situaciones problemáticas algunas recomendaciones para mejorar la calidad de la educación son:

- Impulsar mecanismos flexibles para que en las escuelas se pueda compensar el tiempo de enseñanza y aprendizaje que por circunstancias diversas no se cubre, tema de suma importancia en las escuelas multigrado.
- Diseñar una estrategia pedagógica coherente con un enfoque formativo para promover una sana convivencia en las escuelas, acompañada de una formación pertinente a docentes y directivos.
- Fortalecer el acompañamiento a los docentes, tanto por sus directivos como de personal externo aplicando distintas estrategias.
- Procurar medidas para la incorporación de personal especializado a las escuelas, a fin de brindar un mejor ser-

vicio a estudiantes con discapacidad, así como formar de manera pertinente a los docentes que los atienden.

EL DERECHO A ADQUIRIR APRENDIZAJES RELEVANTES

En 2015 la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el INEE trabajaron coordinadamente, junto con las autoridades educativas estatales y las comunidades escolares, en el diseño, la construcción y la aplicación de una prueba denominada Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), cuyos resultados arrojarían información lógica y articulada de los aprendizajes y de las condiciones en las que tiene lugar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Los propósitos principales de este Plan Nacional son: generar información para incidir en la mejora de las prácticas de enseñanza de los docentes y el aprendizaje de los estudiantes; optimizar la planeación y la toma de decisiones de las autoridades escolares para la mejora de las condiciones y la efectividad de los centros escolares, y elaborar directrices para la toma de decisiones en política pública educativa.

A continuación, se describen algunos de los hallazgos relacionados con los conocimientos y habilidades adquiridos por los alumnos de sexto de primaria y de tercero de secundaria de educación básica en el periodo 2015-2018, así como de EMS en 2017.

Aprendizajes clave en Lenguaje y comunicación

De acuerdo con los datos aportados por PLANEA 2018, 49 por ciento de los estudiantes de sexto de primaria que egresan alcanza el nivel I de desempeño; 33 por ciento logra el nivel II; 15 por ciento, el nivel III, y sólo 3 por ciento obtiene el nivel IV.

La información señala que el reto del SEN es orientar el fortalecimiento de conocimientos y habilidades necesarios para alcanzar los niveles posteriores.

En el caso de tercero de secundaria, la evaluación de 2017 mostró que 34 por ciento de los alumnos alcanzó el nivel I en Lenguaje y comunicación; 40 por ciento, el nivel II; 18 por ciento el nivel III, y 8 por ciento el nivel IV. En tanto, de los estudiantes del último grado de educación media superior, 34 por ciento logra el nivel I en el área de Lenguaje y comunicación; 28 por ciento el nivel II; 29 por ciento el nivel III, y 9 por ciento el nivel IV.

En el campo formativo de Lenguaje y comunicación se observa un aumento en el puntaje promedio de los estudiantes del nivel primaria a escala nacional en el periodo 2015-2018, sin embargo, aún falta mucho por hacer, toda vez que no todas las mejoras observadas son estadísticamente significativas. No obstante, contar con la información a nivel de entidad federativa permite conocer con mayor precisión lo que ocurre en cada una de ellas.

En tercero de secundaria de 2015 y 2017 se observa un retroceso para Lenguaje y comunicación. Por entidad federativa, se observa que 11 entidades tuvieron un cambio positivo y 18 mostraron datos negativos.

Aprendizajes clave en Matemáticas

De acuerdo con la información aportada por PLANEA en Matemáticas de sexto grado de primaria, 59 por ciento de los alumnos se encuentra ubicado en el nivel I; 18 por ciento en el nivel II; 15 por ciento en el nivel III, y sólo 8 por ciento se ubica en el nivel IV.

En el caso de secundaria, en 2017, 65 por ciento de los alumnos obtuvo el nivel I; 22 por ciento el nivel II; 9 por ciento el nivel III, y 5 por ciento el nivel IV.

En EMS, en 2017 los estudiantes se distribuyeron en los niveles de logro de la siguiente forma: 66 por ciento se ubicó en el nivel I; 23 por ciento en el nivel II; 8 por ciento en el nivel III, y 3 por ciento en el nivel IV (INEE, 2017).

En el caso de Matemáticas, en primaria se observó una mejoría. Mostraron un cambio positivo 14 entidades; 13, uno negativo, y 2 no tuvieron cambio.

En secundaria los resultados muestran una diferencia negativa de 3 puntos a escala nacional; 18 entidades mostraron un cambio positivo; 10, uno negativo, y 1 no presentó variaciones.

Con respecto a EMS, el INEE diseñó, aplicó y analizó los resultados de PLANEA en 2017 por primera vez; al tratarse de una evaluación distinta, los resultados no son comparables con las aplicaciones anteriores de PLANEA EMS. Sin embargo, los resultados de 2017 podrán compararse con las aplicaciones posteriores no sólo por entidad, sino además considerando la diversidad de los tipos de servicio, así como factores sociales, culturales y económicos que han influido en los resultados de logro educativo.

La evaluación permite ver áreas de oportunidad en algunos grupos o poblaciones que no han alcanzado las metas relacionadas con el logro de los aprendizajes. Entre ellas, destacan el retraso temporal de niñas y niños para incorporarse a la educación formal, así como la repetición de algún año escolar, pues los coloca en situación de desventaja en la adquisición adecuada de conocimientos respecto a sus compañeros que cursan los ciclos de manera regular, lo cual ocurre en todos los niveles de la educación obligatoria.

EL DERECHO A LA EQUIDAD: LAS ESCUELAS MULTIGRADO

En consonancia con el Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado (PRONAEME), el INEE desarrolló la Evaluación de la Política de Educación Multigrado durante 2017 y 2018, la cual se centró en las acciones educativas a cargo de la SEP y del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), instituciones que proveen el servicio educativo en las zonas más alejadas del territorio nacional, generalmente comunidades rurales. Para ello, se realizó una evaluación de diseño e implementación que consideró tres niveles de análisis: las políticas y programas educativos federales; la operación y la gestión

del servicio educativo en el nivel estatal, y su puesta en práctica en las escuelas.

Las escuelas multigrado son aquellas en las que los docentes o figuras educativas atienden a estudiantes de distintos grados en una misma aula, como ocurre en los preescolares unidocentes, las primarias de uno a tres maestros y las secundarias uni y bidocentes (de tipo general, indígena, comunitaria, para migrantes y telesecundaria).

En el caso de las escuelas de la SEP, los docentes cumplen simultáneamente funciones pedagógicas y administrativas. Tanto en estas escuelas como en las comunitarias de CONAFE, los padres de familia y la comunidad participan de manera importante en el sostenimiento del servicio educativo mediante apoyos económicos o en especie para su mantenimiento, así como para la alimentación y el hospedaje para las figuras educativas.

En el ciclo escolar 2016-2017 las escuelas multigrado representaron 32.6 por ciento del total de las escuelas de educación básica (INEE, 2018); de éstas, la mayoría son primarias (43 por ciento), seguidas por las de educación preescolar (28 por ciento) y las secundarias (16 por ciento). Las escuelas multigrado son especialmente significativas en la modalidad indígena, puesto que 1 de cada 2 preescolares y 2 de cada 3 primarias indígenas lo son. Por su parte, todos los centros comunitarios del CONAFE también son multigrado y representan un tercio de estas escuelas en el país.

A pesar de su considerable magnitud en el sistema educativo, las escuelas multigrado tienen una matrícula pequeña, ya que sólo atienden a 6.9 por ciento del total de estudiantes; no obstante, representa a 1 millón 778 mil alumnos de educación básica (INEE, 2018).

Desafíos que enfrentan las escuelas multigrado

Las comunidades en las que se encuentran las escuelas multigrado se ubican en localidades con alta y muy alta marginación, lo que implica que las NNA que asisten a ellas tienen severas

desventajas sociales y económicas en comparación con aquéllos que habitan en comunidades urbanas, entre ellas la pobreza extrema.

Por otra parte, existen obstáculos derivados del diseño de la política educativa y de la forma en que se ofrece el servicio, ya que la federación no ha proporcionado un modelo educativo específico para estas escuelas. Tampoco son suficientes ni adecuados el apoyo administrativo pedagógico, la formación y la supervisión que reciben sus docentes.

Las escuelas del CONAFE, por su parte, aunque cuentan con un modelo específico para multigrado, disponen de recursos presupuestarios muy limitados, y sus figuras educativas son jóvenes que, generalmente, cuentan apenas con estudios de bachillerato.

En ambos tipos de escuela, el servicio educativo se presta en condiciones precarias, con insuficiencia de materiales y de infraestructura, lo cual repercute de manera negativa en el aprendizaje de los estudiantes de zonas rurales, ya que desarrollan trayectorias educativas desiguales y excluyentes, lo que resulta sumamente inequitativo y reproduce el círculo de la pobreza. Esto se evidencia en los bajos logros de aprendizaje, y en que no concluyen a tiempo la educación obligatoria o abandonan la escuela definitivamente.

Hallazgos derivados de la evaluación

Se identifica una discriminación sistémica en la política educativa y en las prácticas institucionales que genera desventajas comparativas para las NNA de comunidades rurales, lo cual vulnera su derecho a recibir educación de calidad.

Adicionalmente, se evidencia que en las escuelas multigrado concurre una multiplicidad de acciones de la política educativa de educación básica, muchas veces desarticuladas o sin coordinación entre diversos actores e instancias gubernamentales que las llevan a cabo.

En el caso de los servicios ofrecidos por la SEP, la política que atañe a las escuelas multigrado se caracteriza por ser escasamente pertinente, en especial en materia curricular y en

la formación de los maestros, e insuficiente en relación con los apoyos y la infraestructura educativa.

En cuanto a la educación comunitaria del CONAFE, se destacan las fuertes restricciones presupuestarias bajo las que opera y la incongruencia en el diseño del programa. No obstante que su población objetivo se encuentra en condiciones de alto rezago social y marginación, se diseña una intervención austera y se propone una respuesta insuficiente a las necesidades de ésta, lo cual no obedece el mandato constitucional en materia de calidad educativa.

Propuesta de estrategia de equidad

Para empezar a revertir las condiciones de vulnerabilidad de la población que asiste a las escuelas multigrado, se sugieren tres estrategias generales y cuatro específicas para mejorar la equidad:

- a) Estrategias generales:
 1. Priorizar a las escuelas multigrado en la normatividad y en los instrumentos de política respectivos.
 2. Reorganizar la oferta de servicios educativos en función de una visión territorial, mediante la generación de información confiable.
 3. Transformar la cultura y las prácticas institucionales de los actores educativos en todos los niveles, de manera que se garantice el cumplimiento de derechos.
- b) Estrategias específicas:
 1. Elaborar una adecuación curricular nacional para la educación multigrado.
 2. Promover la pertinencia en la formación inicial y continua de las figuras docentes para la educación multigrado.
 3. Desarrollar una gestión escolar diferenciada para multigrado.
 4. Transformar la intervención educativa del CONAFE.

En suma, se requiere una *política educativa integral para el ámbito rural y sus escuelas* que considere una oferta basada en las características de cada territorio, y que garantice trayectorias exitosas con base en la diversidad cultural y en condiciones de bienestar dignas de los estudiantes y sus comunidades, así como una mejora de la práctica docente en las escuelas rurales y multigrado.

LOS DESAFÍOS A LA GARANTÍA DEL DERECHO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS

Durante 15 años, el INEE ha contribuido de manera consistente y técnica con datos e información acerca de las características del Sistema Educativo Nacional que permiten construir evidencia útil para el diseño de políticas, programas y acciones orientados a su mejora.

Este informe permite afirmar que el SEN enfrenta grandes desafíos para garantizar el derecho a una educación de calidad para todos, en buena parte debido a la desigualdad social y a la inequitativa distribución de los servicios educativos. Todavía más: el propio sistema educativo y, en consecuencia, la escuela, tienden a reproducir inequidades y desigualdades que afectan a los sectores más vulnerables.

Si la obligación del Estado mexicano en el ámbito educativo es garantizar una educación de calidad para todos sus ciudadanos, y si, como lo señala la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), todos cuentan —y cuentan por igual— es claro que el SEN debe redoblar esfuerzos a fin de que las NNA tengan las mismas oportunidades de acceso a la escuela, de permanencia en ella y de lograr aprendizajes significativos y relevantes para sus trayectorias de vida, independientemente de su condición social, étnica, religiosa o de cualquier otra índole.

De acuerdo con este Informe institucional, si bien el SEN presenta avances importantes, muestra también áreas críticas que dificultan cumplir con el derecho a una educación de

calidad para todos. De este modo, es posible señalar que:

- No se ha logrado garantizar plenamente el derecho de acceso, cobertura y logro educativo.
- No se ha logrado garantizar a todos el derecho a servicios educativos dignos, pertinentes y de calidad.
- Se han sentado las bases para un servicio profesional basado en el mérito.
- La acción del Estado no ha sido suficiente en la coordinación institucional, en el desarrollo de sistemas robustos de información y en la asignación de gasto público.

Así, desde el aprendizaje y la experiencia del INEE puede establecerse una agenda para avanzar en el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos. Entre los temas más relevantes destacan:

1. Desarrollar acciones que incidan en el acceso, la permanencia y el logro de los estudiantes y, con ello, asegurar el aprendizaje escolar y la formación ciudadana como elementos inherentes al derecho a la educación.
 - a) Incluir a quienes están fuera de la escuela.
 - b) Rediseñar la oferta a las poblaciones vulnerables para desarrollar la formación temprana (0 a 3 años).
2. Establecer una política transversal de equidad educativa en favor de las poblaciones vulnerables (rural, indígena, migrante y con alguna discapacidad).
3. Definir un modelo de educación rural basado en un currículo adaptado a la organización escolar y contextualizado, con docentes formados en educación multigrado.
4. Incrementar gradualmente el presupuesto público y generar estrategias para su distribución más efectiva a

partir de acciones afirmativas dirigidas a las poblaciones más vulnerables que permitan atender las principales brechas del SEN.

5. Fortalecer el marco normativo tendiente a flexibilizar los esquemas de gestión escolar y a mejorar la asistencia técnica.
6. Mejorar las condiciones de infraestructura, servicios básicos, equipamiento y mantenimiento de las escuelas, sobre todo en las ubicadas en zonas de alta y muy alta marginación, con el claro objetivo de asegurar escuelas dignas a todos los estudiantes y, por tanto, con recursos suficientes, pertinentes y de calidad utilizados de forma eficiente, sin aportaciones de las familias.
7. Asegurar la relevancia, la adaptabilidad y la flexibilidad del currículo y su correspondencia con materiales educativos suficientes.
8. Mejorar los esquemas de formación inicial y continua de los docentes, así como a las instancias encargadas de proveer esta formación.
9. Establecer esquemas de incentivos laborales y desarrollo profesional que motiven a los docentes y atraigan a los mejores a desempeñarse en contextos donde más se les requiere, como el multigrado, la educación indígena y el de jornaleros agrícolas migrantes.
10. Impulsar y dar continuidad a acciones de interlocución y vinculación entre las distintas dependencias públicas y los gobiernos estatales y el nacional, así como con la sociedad civil y la ciudadanía.
11. Incrementar el apoyo a las autoridades locales que enfrenten mayores rezagos educativos, así como el respaldo de iniciativas efectivas en las entidades.
12. Involucrar más y mejor al ámbito municipal en los procesos de apoyo a la gestión escolar.
13. Fortalecer la evaluación del SEN como un insumo que permite medir los avances, detectar las brechas y vacíos en la atención, y generar estrategias focalizadas que hagan más incluyente, equitativa y de calidad a la educación en México. Es necesario que la política educativa no pierda memoria y, por el contrario, que recupere, analice y fortalezca las acciones que aportan mayor valor a los objetivos del SEN.

REFERENCIAS

- INEE (2017), *PLANEA. Resultados nacionales 2017: Educación media superior. Lenguaje y comunicación y Matemáticas*, México, INEE en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/A/328/P2A328.pdf> (consulta: 30 de noviembre de 2018).
- INEE (2018), *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2017. Educación básica y media superior*, México, INEE, en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscador-Pub/P1/B/116/P1B116.pdf>