
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los avances en materia educativa

El informe presentado permite constatar avances innegables en materia de acceso y permanencia en la escuela y ligeras mejorías en el aprendizaje que logran los estudiantes.

- ▶ México ha hecho esfuerzos notables por escolarizar a la población. Entre los mayores de 65 años, 63% no concluyó la educación primaria, pero esta proporción disminuye a 8% de la población entre 25 y 34 años. Tal mejoría se debe a la expansión de la escolaridad de quienes están en edad de ir a la escuela.
- ▶ La población de 15 años y más ya cuenta con 8.8 grados promedio de escolaridad, equivalentes a la secundaria casi completa. En 1970 el promedio era de 3.4 grados, lo que significa que a México le ha tomado cuatro décadas alcanzar el actual; el ritmo ha sido muy lento (0.12 grados en promedio cada año).
- ▶ El acceso inicial a las escuelas es prácticamente universal para los niños de 5 a 12 años de edad.
- ▶ La mayor parte de los niños se matriculan en los niveles educativos obligatorios de acuerdo con las edades típicas en que éstos se cursan.
- ▶ La inequidad en la asistencia a la escuela ha disminuido notablemente entre los niños de 6 a 11 años y casi todos asisten a la escuela; ello se debe a la expansión de la oferta en educación primaria, a la disminución de la reprobación y de la deserción en este nivel educativo, así como a la convicción de las familias sobre la importancia de la formación que éste ofrece.
- ▶ En este grupo de edad ya no se observan las desigualdades de género que actuaban en el pasado en contra de las niñas, quienes ahora incluso superan un poco en asistencia a los niños.
- ▶ Poco más de 50% de los jóvenes de 15 a 17 años está matriculado en educación media superior y, pese a los grandes desafíos en el corto plazo, se avanza en lograr la universalización de este nivel educativo.

- Si bien no todas las escuelas de educación básica fueron construidas para funcionar como tales, la gran mayoría cuenta con construcción.
- Un porcentaje muy alto de escuelas tiene agua, aunque es menor el de las que acceden a la red pública de suministro.
- En educación secundaria, 85% de los planteles cuenta con equipo de cómputo en funcionamiento y casi la mitad tiene conexión a Internet.
- En relación con los aprendizajes, 94% de los niños de tercer grado de preescolar logra al menos el nivel básico en Lenguaje y comunicación y 91% lo hace en Matemáticas.
- En tercer grado de primaria, ocho de cada 10 alumnos tienen al menos el nivel básico, mientras que en sexto, 86% muestra lo alcanza y, al finalizar la secundaria, lo hace 77%. Los resultados de aprendizaje tienden a mejorar en el tiempo.
- Las diferencias en el aprendizaje de niños y niñas son mínimas; ligeramente favorables a las niñas —como ocurre en muchos otros países del mundo— en el caso de Español y a los niños en el caso de Matemáticas. Entonces, también respecto del aprendizaje en educación básica tenemos resuelto el problema de equidad de género.
- Existen resultados constatados de una mayor escolaridad. Aunque no perfecta, es significativa la relación entre escolaridad y estabilidad laboral y entre la primera y mejores salarios. También se confirma una asociación entre escolaridad y salud. Las personas con más años de estudio, independientemente de su nivel de ingresos, le dedican más tiempo a la lectura por placer, hábito indispensable para el aprendizaje a lo largo de la vida. Estos resultados son un poderoso argumento a favor de la inversión en educación y alertan contra el alto costo que significa no hacerlo.

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

La equidad en educación

Si ha de cumplirse el derecho a la educación, la equidad del sistema educativo —especialmente en los niveles obligatorios— es indispensable.

Se sabe que el sistema educativo es desigual. La investigación educativa ha documentado su inequidad desde hace ya varias décadas. El informe que ahora se presenta confirma este diagnóstico. La información más reciente de la que se dispone, incluida la del Censo Nacional de Escuelas, Maestros

y Alumnos de Educación Básica (CEMABE), refuerza con datos duros este rasgo del sistema educativo, que no hace sino reflejar la desigualdad social y económica que caracteriza al país, en lugar de ayudar a disminuirla.

Este informe revela y dimensiona desigualdades en el acceso a la escuela, sobre todo para los niños de 3 años y para la población de 13 a 17. Puesto que no basta con acceder a la escuela, sino que se requiere de una asistencia regular y una permanencia en la misma a fin de poder cumplir adecuadamente los propósitos por ciclo escolar, el informe cuantifica desigualdades que actúan en contra de porcentajes importantes de niños de todas las edades, pero sobre todo entre los 3 y 5 años y entre los 15 y los 17. La asistencia a la escuela se asocia con la condición socioeconómica de los estudiantes y esta inequidad aumenta con la edad. Se polariza la asistencia escolar por el hecho de vivir en una zona urbana o rural (más aún si se trata de una localidad pequeña); pertenecer o no a un hogar indígena; a uno clasificado como de pobreza alimentaria; a uno ubicado en el quintil de menores ingresos; o provenir o no de familias cuyos padres carecen de instrucción.

El avance escolar —cuya ausencia regular dificulta la permanencia y el avance posterior en la escuela— también se correlaciona con el lugar en que se nace y con las carencias socioeconómicas del hogar. Entre más pequeña es la localidad, más temprano se reporta el rezago porque los alumnos se alejan más pronto de una trayectoria escolar regular. Los alumnos en extraedad, que corren más riesgo de reprobación o desertar, son bastante más en escuelas rurales e indígenas que en otro tipo de escuelas.

Gracias al CEMABE ahora se sabe mucho más acerca de las condiciones de la infraestructura escolar. No sorprende que haya carencias importantes y que éstas se acentúen en zonas rurales, indígenas, y en las localidades muy pequeñas.

Son más precarias las condiciones organizativas y pedagógicas de las escuelas rurales, comunitarias, indígenas y telesecundarias. Muchas de ellas son multigrado y no tienen personal directivo ni de apoyo.

Estas desigualdades en las condiciones de vida de la población y de sus contextos son concomitantes con las condiciones de la oferta educativa, en el sentido de que ahí donde el contexto es pobre la oferta educativa también lo es. Es de esperarse entonces que los resultados de aprendizaje también sean desiguales. Como se ha señalado, es en el aprendizaje donde se concretiza el derecho a una educación de calidad. Según los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE), los preescolares rurales y comunitarios (y seguramente también los indígenas, aunque no se dispone de información sobre su desempeño), reportan un menor porcentaje de niños que alcanzan el nivel básico. Esto mismo ocurre, y ahora incluyendo a las escuelas indígenas, en el caso de los aprendizajes de la primaria; es claro que la escuela primaria no está logrando egresar a todos sus alumnos como alfabetas funcionales, y que esta falla es más aguda entre los que habitan en zonas rurales. En secundaria, las escuelas en las que se aprende menos son las telesecundarias. En todos los niveles

y grados, los alumnos en condición de extraedad siempre obtienen resultados inferiores. No se ha logrado, con el nivel educativo básico, una educación de calidad con equidad.

La escolaridad de la población de 25 años y más representa el resultado acumulado de los esfuerzos del SEN y de la sociedad en materia educativa, pero también refleja la inequidad con la que éste ha funcionado. Históricamente el país ha discriminado a las mujeres, a los adultos rurales y, de manera muy notable, a los indígenas. Alrededor de 45% de la población de 25 años y más no ha concluido su educación básica, pero en estos sectores poblacionales, tal porcentaje es mucho más alto.

Los datos anteriores son claros en dimensionar la inequidad educativa quizás como el principal problema del SEN. También indican que la mayoría de los programas públicos en educación son inerciales y su diseño dista de lo necesario para atender las causas y las consecuencias de dicho problema.

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

- Revisar la manera como se distribuye el gasto educativo entre diferentes sectores poblacionales, entidades federativas y regiones, por grado de marginación. En adelante el gasto adicional deberá destinarse a propiciar una verdadera política de equidad que exige invertir más en los que menos tienen, en la población más necesitada o en mayor desventaja.
- Atender de manera prioritaria y focalizada a los sectores sociales con evidente desventaja educativa, reconociendo que se atenta contra el derecho a la educación desde el momento en que se dificulta su acceso y asistencia a la escuela. Entre los sectores a focalizar se encuentran quienes habitan en localidades rurales pequeñas, la población indígena, independientemente del lugar en que resida, los niños migrantes (hijos de jornaleros agrícolas), los niños que trabajan y los que tienen alguna discapacidad.

- › Diseñar políticas educativas que se basen en el conocimiento acumulado sobre las causas de las dificultades para obtener logros escolares y de aprendizaje significativos de cada sector poblacional focalizado, entre ellas la deficiente operación de la escuela o la falta de relevancia del currículo, de forma tal que puedan atenderse puntualmente e ir logrando que las condiciones de origen dejen de tener la influencia que ahora tienen sobre el aprendizaje escolar.
- › Asegurar que las políticas educativas en general, pero especialmente aquellas que se orientan a poblaciones con características específicas (como son, por ejemplo, las focalizadas) tomen en cuenta los contextos de vida de las poblaciones a atender. Ello implica evitar soluciones a través de modelos homogéneos que no sólo producen sino reproducen inequidades y, en su lugar, reconocer y atender la diversidad con la participación activa de los sujetos en cuestión.
- › Reconocer que la inequidad educativa solamente se combate de manera profunda ofreciendo una educación de calidad, con maestros capacitados, infraestructura digna, materiales adecuados y, de manera fundamental, con procesos pedagógicos que atiendan de modo integral a los niños y que respondan con relevancia y pertinencia a sus necesidades. El énfasis en lo pedagógico, incluyendo el uso adecuado del tiempo disponible, resulta indispensable para asegurar calidad y pertinencia de la oferta a las diversas necesidades de los sectores en desventaja. La inequidad se combate con calidad.
- › Atender a la población adulta. Están documentados los efectos intergeneracionales de la educación. Por esta razón, no es posible descuidar a la población adulta, que en contextos con mayores desventajas socioeconómicas suele carecer de escolaridad básica. La atención educativa relevante a las necesidades y aspiraciones de esta población —no centrada exclusivamente en contenidos propiamente escolares— repercutirá tanto en el cumplimiento de su derecho a la educación, como en un mejoramiento de las condiciones para cumplirlo plenamente para sus hijos e hijas.
- › Muchos de los problemas que causa la inequidad en educación —sin duda los más importantes— no son educativos ni dependen de las políticas del sector. Encuentran sus raíces en la pobreza de la población y sus efectos. Por esa razón, el combate a la inequidad educativa necesariamente requiere de políticas intersectoriales capaces de atender al menos aquellas consecuencias de la pobreza —el hambre, el trabajo infantil, la lejanía, la inseguridad— que afectan de manera directa la escolaridad de la población.

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

La educación de la población indígena

El informe documenta la situación especialmente grave de la población indígena en materia educativa.

- ▶ Menos niños indígenas asisten al tercer grado de preescolar que niños no indígenas. A partir de los 14 años, la brecha aumenta con la edad y se agrava en el caso de los niños monolingües. No modifica su condición el hecho de que estos indígenas habiten en zonas urbanas, incluso en grandes ciudades, lo que muestra que la causa de la inasistencia no es solamente la falta de oferta, sino la condición de ser indígenas; ello se asocia con condiciones de pobreza, con la irrelevancia cultural y lingüística de lo que se enseña, así como con discriminación y racismo.
- ▶ En la educación primaria, es la modalidad indígena la menos beneficiada en materia de infraestructura escolar, pues 68% de los planteles se encuentra en condiciones desfavorables. Es necesario tomar en cuenta que cuando las condiciones materiales de los centros escolares no son suficientes o adecuadas para su buen funcionamiento, es la comunidad escolar la que tiene que hacerse cargo de ellas, mediante aportaciones económicas, en especie o en trabajo. Ello impone barreras al acceso a las escuelas por parte de la población más pobre y atenta contra el derecho a la educación.
- ▶ Respecto del aprendizaje, los alumnos de escuelas de modalidad indígena aparecen siempre en último lugar. En tercer grado de primaria, sólo 53% alcanza al menos el nivel básico de aprendizaje en Español y 32% el de Matemáticas. Al terminar la primaria, estas proporciones son 56% y 66% respectivamente. En secundaria no se cuenta con alguna fuente de información confiable que indique quiénes son alumnos indígenas; no obstante, se sabe que muchos de ellos asisten a escuelas telesecundarias, que es precisamente la modalidad cuyos estudiantes alcanzan los niveles más bajos de logro escolar, respecto de los otros servicios de educación secundaria. Esta desventaja también se expresa en la educación media superior donde la población indígena accede a los subsistemas de más baja calidad y menor reconocimiento social.
- ▶ Entre la población adulta, la diferencia más fuerte en escolaridad se encuentra al comparar a los indígenas con los no indígenas, lo que habla de la discriminación histórica de nuestro sistema educativo respecto de los primeros. La población no indígena de 25 años y más sin educación básica completa equivale a 43%, pero entre los indígenas este porcentaje se eleva a 70. En el extremo opuesto, si bien 14% de la población adulta no indígena cuenta con educación superior completa, esto es cierto apenas para 5% de los adultos indígenas.

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

- ▶ La población indígena forma parte de 68 grupos etnolingüísticos distintos, cada uno de los cuales tiene una lengua propia y una cultura que lo distingue. Es esta diversidad la que define al país en el artículo 2° constitucional y la que representa una de sus más grandes riquezas. La atención

educativa focalizada a los indígenas supone ante todo reconocer el valor de su cultura y su lengua, admitir en el currículo, además de los propósitos nacionales, sus propios conocimientos, valores, producción artística y cosmovisión, y propiciar una educación que logre un bilingüismo equilibrado de su lengua y el español.

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

Comenzar temprano: el preescolar

El informe reporta en general, buenos resultados de los niños que asisten al tercer grado de preescolar, lo que significa que existe un potencial para hacer de este nivel educativo el punto de arranque para un buen comienzo en la vida escolar de los alumnos.

- ▶ Sin embargo, el preescolar todavía no es el mecanismo mediante el cual se asegure un piso común de aprendizaje que iguale las oportunidades en la carrera escolar posterior. Preocupa que los niños más pobres —de escuelas rurales y comunitarias— estén aprendiendo menos, pues para ellos el preescolar resulta aún de mayor importancia debido a las carencias de sus familias.
- ▶ Ahora bien, los datos indican que la inasistencia al preescolar no solamente se debe al nivel socioeconómico, sino a factores de orden cultural. Una de cada cinco familias no pobres no está enviando a sus hijos al preescolar; esto ocurre incluso en hogares donde los padres cuentan con estudios superiores.
- ▶ El horario en el que opera la educación preescolar en la mayoría de los planteles es excesivamente corto, de tan sólo tres horas y media. Además, el tiempo no es bien aprovechado y su uso se encuentra mal distribuido. El promedio de horas reales para el preescolar es de 3.18; la jornada es un poco más larga en los preescolares privados y comunitarios que en los indígenas. De este tiempo, el destinado a cumplir con el programa establecido es mínimo: 26% en los preescolares comunitarios y 36% en los generales.

Estudios recientes, incluidos los de las neurociencias, coinciden en señalar que la primera infancia es la edad más importante para la educación y que la atención educativa temprana repercute en carreras escolares más prolongadas y exitosas, así como en vidas adultas más saludables, libres de violencia y crimen. Por esta razón, y con base en los resultados presentados en el informe, se recomienda una atención prioritaria a la educación preescolar y a la de la primera infancia.

- ▶ El país ha tenido dificultades para hacer valer la obligatoriedad del primer año de preescolar, establecida desde 2008. Parte del problema radica en la oferta pues no se abren grupos de primer grado en muchos planteles, sobre todo en las más pobres y marginados. Pero también hay indicios de que los padres de familia no están convencidos de enviar a sus hijos a la escuela a tan temprana edad. Quizás convenga revisar si es solamente a través de una oferta escolarizada que se deba atender a los niños de tres años, o si a esta opción conviene añadir la de educación no formal que opera como educación inicial y se destina fundamentalmente a apoyar a los padres de familia para que proporcionen a sus hijos pequeños lo que requieren para asegurar su crecimiento y desarrollo. Esto además permitiría ampliar la oferta a edades más tempranas. Habrá que asegurar que los promotores y docentes que laboren en esta modalidad gocen de las condiciones de trabajo indispensables para su buen desempeño.

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

El trabajo infantil

El informe es claro en señalar cómo el trabajo infantil obstaculiza la escolarización y el aprendizaje. Mientras exista trabajo infantil, será difícil que se den las condiciones para que el Estado cumpla con el derecho de todos a una educación de calidad.

- › Hay casi tres millones de niños y niñas de entre 12 y 17 años de edad que trabajan jornadas extensas (más de 20 horas). La mitad de ellos no asiste a la escuela. Este fenómeno afecta más a las niñas que a los niños, a quienes viven en zonas rurales, a quienes habitan en regiones de alta o muy alta marginalidad, y a los de mayor edad.
- › En el caso de la educación media superior, aunque el problema del trabajo tiene otra dimensión, también repercute negativamente en la trayectoria escolar de los jóvenes. Es importante profundizar con más investigaciones y evaluaciones para precisar la problemática e implementar intervenciones más pertinentes y eficaces para su erradicación.

Dada la influencia del trabajo infantil sobre la escolaridad y el aprendizaje, este informe recomienda avanzar en políticas orientadas a fortalecer las condiciones de educabilidad en la demanda educativa, así como a mejorar la pertinencia de la oferta en ámbitos clave de procesos educativos, como el desarrollo curricular, prácticas docentes y sistemas de apoyo y acompañamiento a estudiantes. Entre los aspectos relevantes de estas políticas, destacan los siguientes:

- › Hay mecanismos disuasores del trabajo infantil que se pueden impulsar desde el sector educativo. Es el caso de las escuelas de tiempo completo y de las becas que ayudan a compensar, al menos en parte, el costo de oportunidad de trabajar. El cumplimiento de la prohibición de las cuotas obligatorias

es una medida que, sin duda, ayudará a eliminar una barrera importante que afecta de manera especial a las familias cuyos hijos trabajan y actúa alejando a los alumnos de la escuela. Hay que seguir impulsando de forma efectiva estos mecanismos y canalizarlos a donde más se necesiten.

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

Deserción

El informe deja ver que la deserción es un serio problema porque evita cumplir el derecho de todos a una educación de calidad. La deserción manifiesta un sinnúmero de problemas propios del sistema educativo, pero también externos a él. Se estima que todavía afecta a 20% de una generación de educación secundaria y a 40% de una de media superior. Es también un fenómeno con graves consecuencias pues los desertores tienen dificultad para encontrar un trabajo digno y pueden convertirse en presa fácil del crimen organizado. Un riesgo adicional de la deserción es conculcar a los jóvenes el derecho de estudiar y trabajar simultáneamente, debido a que no encuentran en el entorno programas que los atiendan. Combatir la deserción escolar es contribuir a uno de los grandes objetivos del PND: lograr un México en paz. El informe nos indica lo siguiente:

- › Uno de cada tres niños de 15 años se encuentra fuera de la escuela antes de concluir su educación básica. La mayoría de estos niños alguna vez estuvo en la escuela, es decir, son desertores.
- › La inasistencia y las trayectorias escolares irregulares y truncas afectan sobre todo a la población joven del país. Una quinta parte de los jóvenes entre 18 y 24 años no terminó la educación secundaria. Esto se agudiza en las zonas rurales al incrementarse a 35%. Para quienes no han completado los niveles escolares que típicamente corresponden a su edad, es muy difícil continuar estudiando, sobre todo si se vive en localidades menores a 2500 habitantes.
- › En múltiples estudios recientes se ha identificado la importancia del clima escolar para propiciar el aprendizaje y la permanencia en la escuela. Sin embargo, un análisis de los reglamentos escolares, que son instrumentos para regular la convivencia, concluye que éstos ponen énfasis en las obligaciones y no en los derechos, aluden a sanciones, son más normativos que pedagógicos y enfatizan la limitación de la libertad sobre la generación de condiciones favorables para el cumplimiento de los derechos humanos y los propósitos de la educación. Además, en dichos reglamentos todavía se encuentran castigos que implican la exclusión de alguna actividad escolar, la afectación de algún otro derecho, un trato denigrante o incluso, ponen en peligro la integridad física del alumno. El énfasis en las escuelas parece no estar en construir la convivencia escolar, sino en controlar y castigar la indisciplina. Esto no contribuye a crear un ambiente agradable en el que se quiera permanecer, y mucho menos a fomentar una educación para la convivencia y la paz.
- › La deserción tiene muchas causas. Una de ellas, señalada claramente en el informe, es la necesidad de trabajar (3 millones de niños y niñas entre 12 y 17 años trabajan jornadas de más de 20 horas a la semana); la causa ulterior es la pobreza, pero como se ha visto, el trabajo infantil no es su solución y debe ser combatido. Otro motivo es la falta de relevancia y significado de lo que se aprende en la escuela, sobre todo para los jóvenes; adicionalmente, la escuela no cumple el derecho en la educación: es decir, la escuela es para algunos alumnos —casi siempre los más pobres— un sitio hostil, irrespetuoso, inseguro e incluso violento.

Este informe sostiene que el combate a la deserción en todos los niveles educativos, pero centralmente en la educación secundaria y media superior debido a su dimensión, debe convertirse en prioridad

a fin de atenuar sus consecuencias. Ello mismo está establecido como estrategia para lograr el objetivo de desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad, en el PND 2013-2018.

Para ello, es necesario:

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

Fortalecer la escuela

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

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

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

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

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

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

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