

Introducción

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) —ambos referidos a la obligación del Instituto de informar sobre el estado que guarda el Sistema Educativo Nacional (SEN)— se hace entrega de este tercer Informe titulado *La Educación obligatoria en México. Informe 2016*.

Debido a que la educación es un bien inmaterial, resulta necesario evidenciar qué se está haciendo para que genere el resultado deseado. Es decir, ¿los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos están garantizando el máximo logro de aprendizaje de los educandos? ¿Qué información permite comprobar, o en su caso refutar, que la formación que las personas reciben en la actualidad es aquella que requieren para desarrollarse y desempeñarse plenamente como ciudadanos? ¿Cómo mostrar con datos concretos que los 15 años de educación obligatoria otorgan las habilidades básicas de inserción en la sociedad? Para responder a estas y otras interrogantes se requiere tener una visión amplia del sistema educativo.

El Informe 2016 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) reúne información y conocimientos relevantes sobre el sistema educativo a fin de ofrecer un diagnóstico que propicie una mejor toma de decisiones en la formulación y la implantación de políticas educativas. A la vez, se espera que este Informe sea de interés para distintas audiencias, en tanto da cuenta del grado en que se está garantizando el derecho de todos a una educación obligatoria de calidad.

¿Por qué el INEE propone utilizar el enfoque de derechos como referente del derecho a la educación? Desde principios del siglo XXI, organismos internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fortalecieron e impulsaron el uso de un enfoque de derechos como referente y fin último en el quehacer de las políticas públicas, bajo la premisa de que, entre otras cosas, tal visión contribuye al empoderamiento social. En la actualidad existe un consenso acerca de la necesidad de formular éstas de manera que busquen el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, pues su observancia es imprescindible para el desarrollo integral y digno de las personas.

Sensible a estas posiciones y tomando en consideración su relevancia para el desarrollo social del país, el Estado mexicano realizó el 10 de junio de 2011 una reforma al artículo 1º constitucional a fin de reconocer y garantizar a todos los individuos el goce y la protección de sus derechos humanos. También estableció que las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promoverlos, respetarlos y protegerlos.

Por otro lado, la reforma al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos realizada el 26 de febrero de 2013 estableció explícitamente la obligación del Estado de garantizar una educación de calidad para todos. Además, creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE), y encargó su coordinación al INEE, con lo que dejó plasmado el papel estratégico de la evaluación como insumo necesario para dar cumplimiento al mandato constitucional.

Enmarcado en esta normativa nacional, el enfoque de derechos que propone el INEE tiene como principal característica el reconocimiento de la existencia, por un lado, de personas titulares de derechos,¹ que deben estar en posibilidad de hacer uso de diversos mecanismos para exigirlos, y, por otro, de titulares de obligaciones: autoridades responsables de garantizar su cumplimiento (INEE, 2015a).

Este enfoque sobre la titularidad de derechos puede complementarse con la propuesta de Tomasevski (2004b), conocida como las 4 A:

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

¹ Esta noción supera la de clientes, beneficiarios o sectores sociales necesitados.

La disponibilidad y la accesibilidad corresponden al derecho *a* la educación, mientras que la adaptabilidad y la aceptabilidad se refieren al derecho *en* la educación. Esta distinción implica que los niños y jóvenes tienen derecho a acceder a la escuela, pero también a que ésta ofrezca las condiciones materiales, socioafectivas y pedagógicas necesarias para que puedan aprender.

En consecuencia, definir y materializar la perspectiva de la titularidad del derecho a una educación de calidad implica que niñas, niños y jóvenes en su totalidad deben tener garantizados al menos tres conjuntos de derechos:

- a) de acceso a la educación: tener posibilidades reales de disponer de una oferta educativa de calidad;
- b) de permanencia en la escuela: desarrollar una trayectoria escolar sin rezago y egresar oportunamente acorde con la edad típica de terminación de la educación obligatoria, en condiciones flexibles y que respondan a las necesidades de los estudiantes en contextos culturales y sociales diversos, y
- c) de logro de aprendizajes: recibir una educación pertinente, aceptable y culturalmente adecuada que sea relevante, útil y significativa para sus vidas (INEE, 2015a).

En contraparte, en la perspectiva de la titularidad de las obligaciones, el Estado mexicano tiene el deber de promover, respetar, proteger y garantizar que se cumplan los tres conjuntos de derechos mencionados.

Desde este enfoque, la evaluación es un instrumento que ayuda a identificar y valorar en qué medida la acción pública garantiza una educación de calidad para los titulares de derechos, es decir, los educandos. Además, permite construir un referente común entre la autoridad que evalúa y las autoridades encargadas de proveer servicios educativos de calidad.

Las evaluaciones de los diversos componentes, procesos y resultados del SEN que desarrolla el Instituto aspiran a generar información útil, relevante y oportuna que permita detonar cambios en la política educativa, y con ello, impulsar y contribuir a garantizar de manera progresiva el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos.

Este Informe está conformado por siete capítulos organizados en dos secciones: la primera muestra una visión general del estado que guardan algunos componentes y resultados de la educación obligatoria en México, mientras que la segunda presenta una valoración de algunas acciones públicas sustantivas para los temas de cobertura y equidad educativas.

En el capítulo inicial se ofrece información sobre algunas condiciones estructurales en las que se inscribe el sistema educativo, y se da cuenta de la organización y la dimensión de la educación básica y la media superior. También se presentan indicadores sobre la cobertura y la asistencia en la escolaridad obligatoria, así como algunos resultados educacionales entre los que se incluyen los beneficios laborales de la educación. El capítulo 2 se dedica a analizar las condiciones básicas en las que operan distintos tipos de escuelas primarias del país; para ello, se compara información relativa a la infraestructura escolar, el equipamiento y los materiales educativos; algunos servicios básicos disponibles; el personal docente que labora en las escuelas y el trabajo colegiado que éste realiza; la participación de los padres de familia, y el tiempo que se dedica a la enseñanza, entre otras condiciones. Posteriormente, en el capítulo 3, respecto de los docentes, se presentan resultados de los concursos de oposición para el Ingreso y la Promoción como de la Evaluación del Desempeño, que se llevaron a cabo durante 2015 en el marco del Servicio Profesional Docente (SPD). Los análisis que ofrece se basan en los datos primarios de dichas evaluaciones, y buscan brindar elementos para conocer las fortalezas y áreas de oportunidad respecto de la formación de los docentes y directivos. Por su parte, el capítulo 4 señala la importancia del currículo y expone algunos de los referentes conceptuales y metodológicos para su evaluación. Asimismo, describe brevemente las reformas de planes y programas llevadas a cabo desde 1993 hasta el presente, y finalmente, ofrece una valoración de la propuesta curricular de la educación obligatoria en nuestro país. Por último, el capítulo 5 presenta los resultados de aprendizaje derivados de las evaluaciones más recientes del INEE en la educación básica, y da cuenta de las brechas entre los logros de distintos estratos socioeconómicos, tipos de servicio educativo y entidades federativas. Además, muestra las tendencias en el aprendizaje de los estudiantes mexicanos.

En la segunda sección del Informe se desarrollan análisis cuyo objetivo es derivar líneas de trabajo que ayuden a mejorar las comprensiones sobre el quehacer público y su contribución a la equidad y la calidad de los servicios educativos en México. El capítulo 6 muestra resultados de evaluación de las políticas dirigidas a hijos de familias jornaleras agrícolas migrantes; a partir de ellos, se hace una caracterización de esta población —una de las más vulnerables del país—, de sus condiciones educativas, y de las principales acciones dirigidas a su atención. Finalmente, en el capítulo 7 se analiza la asignación del gasto público federal en el sector educativo.

Con este Informe se espera contribuir a que el lector tenga una visión más amplia y una mayor comprensión del estado en que se encuentran algunos componentes y resultados del SEN, así como sobre la relación que guardan con el ejercicio del derecho a una educación de calidad. Se invita también a discutir acerca de formas más precisas y claras de conceptualizar dicho derecho y de medir su cumplimiento.

El INEE presenta información a los poderes Legislativo y Ejecutivo, a los actores y autoridades involucrados en la educación, y a la opinión pública, con el fin de que, en el marco de sus respectivas agendas, responsabilidades y ámbitos de competencia la utilicen como un instrumento que aporte a la construcción de una mejor educación para todos.

Con la presentación de este Informe, el Instituto refrenda su compromiso para generar y difundir información y conocimiento relevantes que le permitan al Estado mexicano diseñar e implantar políticas educativas, las cuales, con base en un enfoque de derechos, puedan garantizar el pleno desarrollo de los individuos y de la sociedad en su conjunto.