

Introducción

En la Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2015 se aprobó la Agenda 2030 que, entre otros compromisos mundiales, propone lo siguiente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4): "garantizar una educación de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos" (UNESCO, 2015). Para lograrlo, México y la comunidad internacional se comprometen a cumplir diez metas generales, siete de las cuales refieren a resultados que se esperan de un sistema educativo de calidad, y tres, corresponden a los medios para conseguirlas (UNESCO, 2016b).

Las metas de resultados establecen los derechos de todos los niños de: a) finalizar la escolaridad primaria, secundaria y media superior con aprendizajes pertinentes; b) tener acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad; c) disfrutar de ambientes escolares inclusivos, sin disparidades de género ni discriminación, que garanticen el acceso pleno de la población indígena o con discapacidad, y d) adquirir una formación integral que les provea de los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para impulsar el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida que promuevan, entre otros aspectos, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, y una cultura de paz y no violencia. Además, para los jóvenes se pretende: e) asegurar la igualdad del acceso para hombres y mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad; f) aumentar de forma importante la cantidad de individuos con las competencias necesarias para acceder al empleo, al trabajo decente y al emprendimiento, y g) lograr que todos tengan competencias de lectura, escritura y aritmética (UNESCO, 2015).

En cuanto a las metas relativas a los recursos materiales y humanos necesarios para alcanzar los resultados anteriores, los Estados nacionales se comprometen a: a) construir instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y de personas con discapacidad y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos e inclusivos; b) aumentar sustancialmente el número de becas disponibles para que los estudiantes de países menos desarrollados puedan matricularse en programas de estudios superiores técnicos y científicos en países desarrollados y otros países en desarrollo, y c) aumentar sustancialmente la oferta de maestros calificados (UNESCO, 2015).

Es importante mencionar que las metas educativas antes señaladas son compatibles con las derivadas de la normatividad nacional. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) determina que todos los niveles educativos de educación básica son obligatorios y lo es también la educación media superior. Además, compromete al Estado mexicano a garantizar la calidad de la educación que se ofrece en los distintos niveles que componen el tramo obligatorio, lo que se concibe como un derecho humano desde 2011. Lo insta también a otorgar a todas las personas la protección más amplia que puedan brindar las leyes nacionales y los acuerdos supranacionales suscritos por el país (CPEUM, arts. 1º y 3º, 2017, 24 de febrero). Adicionalmente a la normatividad constitucional, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) reconoce a la educación como uno de los derechos necesarios para el desarrollo social (LGDS, art. 6, 2016, 1 de junio). De acuerdo con esta ley, la carencia de educación obligatoria es un indicador en la medición de la pobreza multidimensional que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (LGDS, art. 36, 2016, 1 de junio, y CONEVAL, 2009).

Con la finalidad de determinar el grado de cumplimiento del Estado mexicano en relación con la responsabilidad de garantizar la escolaridad obligatoria, conviene recordar que la educación primaria tiene ese carácter desde 1934, mientras que la secundaria lo adquirió en 1993 y no fue sino hasta 2003 que ocurrió lo propio con la educación preescolar¹ (CPEUM, artículo transitorio del artículo 3º, 2012, 9 de febrero). En febrero de 2012 se estableció la obligatoriedad gradual de la educación media superior (EMS), la cual inició con el ciclo escolar 2012-2013 y alcanzará su plena vigencia hasta 2021-2022. Adicionalmente, desde febrero de 2013 el Estado también debe garantizar la calidad en la educación obligatoria (CPEUM, art. 3º, 2017, 24 de febrero).

La CPEUM, la Ley General de Educación (LGE) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) contienen definiciones complementarias de lo que significa calidad de la educación. La CPEUM delinea dos facetas básicas de este atributo de la educación: su carácter dinámico y la correspondencia que deben guardar los medios materiales y humanos con los fines de la educación. El Estado mexicano tiene el mandato de garantizar “la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”. Al referirse a las características de la educación puntualiza: “Además [...] Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos” (CPEUM, art. 3º, 2017, 24 de febrero).

¹ En preescolar la obligatoriedad se dio de forma gradual: en el ciclo 2004-2005 para tercer grado; en el 2005-2006 para segundo, y en el 2008-2009 para primero.

¿Cómo asegurar el ejercicio pleno del derecho a una educación de calidad en un contexto de desigualdad y pobreza como el que caracteriza al país? La LGE señala que las autoridades educativas se comprometen con una mayor equidad educativa para garantizarlo. La noción de equidad educativa puede entenderse como las acciones redistributivas del Estado, tanto de recursos físicos y humanos como de reformulación de procesos, para garantizar a todos los niños las mismas oportunidades de acceso y permanencia en el Sistema Educativo Nacional (SEN) (LGE, arts. 2°, 3°, 32, 33 y 34, 2016, 1 de junio), así como su derecho a adquirir la escolaridad obligatoria garantizando competencias socioemocionales, prácticas y cognitivas básicas y pertinentes, y, habiendo alcanzado esto, ofrecer igualdad de oportunidades para que alcancen su pleno desarrollo.

La calidad de la educación es el producto de muchos factores, entre los que se cuentan las acciones de todas las autoridades y demás agentes educativos para que los resultados alcanzados por el SEN correspondan con los objetivos y metas planeados de la educación, por ejemplo, como se plasman en el artículo 3° de la Constitución y en el ODS 4. Para conseguirla, deben asegurarse los recursos materiales y humanos necesarios, e implementarse los procesos educativos idóneos para todos los niños en sus contextos particulares. A esto se refiere la LGE cuando identifica la calidad educativa como la “congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad” (LGE, art. 8, 2016, 1 de junio).

La LINEE enriquece esta noción multidimensional al entender la calidad educativa como “la cualidad de un sistema educativo que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia” (LINEE, art. 5, 2017, 27 de enero; INEE, 2012; Martínez *et al.*, 2007). Desde 2003 estas dimensiones han sustentado el trabajo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), particularmente para desarrollar un sistema de indicadores cuyo propósito es brindar información para apoyar el diagnóstico y el monitoreo de la calidad de la educación obligatoria (Martínez, 2005; INEE, 2011 y 2016e; Robles *et al.*, 2013). Cabe señalar que hay nociones de calidad de la educación semejantes o equiparables a la del Instituto (De la Orden, 2007 y 2009; UNESCO, 2008).

La relevancia tiene que ver con la coherencia que guardan los planes y programas de estudio con los fines y las exigencias sociales a la educación. Estos fines persiguen la formación integral de las personas para dotarlas de las capacidades y competencias necesarias que les permitan desempeñarse activa y constructivamente en la sociedad contemporánea. De este modo, al potenciar el desarrollo de cada persona se crean condiciones para el progreso de la sociedad en sus ámbitos cultural, científico y tecnológico, en su fuerza laboral, y, en términos generales, en las capacidades de su población para producir riqueza.

La educación es pertinente si pone en el centro a los estudiantes y se adapta a sus diferencias con objeto de promover aprendizajes significativos, como lo postulan los cuatro pilares de la educación: aprender a conocer, a ser, a hacer y a convivir juntos (Delors, 1996). Una parte importante de esas diferencias radica en los distintos ambientes y recursos del hogar, asociados positivamente a la educación formal. Por ejemplo, es conocido que la escolaridad de los padres, el origen social o étnico de la familia, la ubicación y las condiciones de su residencia y otras características exógenas a los niños y jóvenes y al sistema escolar (contexto) se asocian con los resultados educativos. Por ello, las carencias sociales guardan una relación estrecha con las condiciones educativas deficitarias.

La búsqueda de la pertinencia presiona a los sistemas educativos a tomar en cuenta la tensión entre diseñar y aplicar currículos nacionales con objetivos de aprendizaje comunes para todos los alumnos, y la adaptación de los mismos en las escuelas para niños o subpoblaciones diferentes en sus activos socioeducativos debido a contextos diferenciados.² Para complementar la noción de equidad esbozada anteriormente, es importante añadir que ésta demanda una acción educativa pública orientada a garantizar la inclusión y la justicia sociales.

La inclusión significa que todas las personas, independientemente de su origen socioeconómico y cultural, tengan acceso a programas educativos y recursos que les aseguren niveles básicos de aprendizajes relevantes y pertinentes. El principio de justicia implica que los sistemas escolares deban propiciar que todos los niños y jóvenes alcancen su potencial educativo independientemente de su origen social. Ambos aspectos deben ser tratados como una unidad (Field, Malgorzata y Pont, 2007).

Particularmente, la inclusión también prevé la atención a las personas con discapacidad, con dificultades severas de aprendizaje, de conducta, de comunicación, además de las que cuentan con aptitudes sobresalientes buscando “garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los alumnos y el máximo desarrollo de su potencial para la autónoma integración a la vida social y productiva” (LGE, art. 41, 2016, 1 de junio).

La eficacia se refiere a la medida en que el sistema educativo cumple los objetivos planeados. En relación con la educación obligatoria, la eficacia refiere a la medida en que todos los niños acceden a la escuela y alcanzan dicha escolaridad con los aprendizajes esperados. La eficiencia se relaciona también con el uso óptimo de los importantes montos de gasto público asignados a la escolarización de la población. La suficiencia se refiere a la congruencia entre la provisión de recursos físicos, materiales y humanos idóneos para garantizar el acceso a la educación, y la realización de procesos educativos inclusivos en los centros escolares para lograr que todos los

² Dado que hay sujetos con distintas capacidades para aprender, por condiciones personales y contextuales, el SEN debería establecer estándares de aprendizaje diferenciados, así como reconocer y tomar en cuenta estas desigualdades personales y sociales para diseñar acciones diferenciadas de atención educativa.

niños y jóvenes alcancen la escolaridad obligatoria con aprendizajes significativos. Finalmente, el impacto se relaciona con el grado en que la formación alcanzada por los estudiantes se traduce en comportamientos fructíferos para ellos mismos y para la sociedad (INEE, 2010; Martínez, *et al.* 2007, y Martínez, 2005).

El INEE ha ampliado la noción de calidad de la educación con una perspectiva que considera a la educación como un derecho humano, clave para el cumplimiento de los otros derechos (Latapí, 2009; INEE, 2010, 2015f y 2016e). Este enfoque de derechos sigue el esquema de las 4A de Tomasevski, según el cual los gobiernos deben garantizar gradualmente la disponibilidad (*Availability*), la accesibilidad (*Accessibility*), la aceptabilidad (*Acceptability*) y la adaptabilidad (*Adaptability*) de la educación (Right to Education Project, 2016; Klees y Thapliyal, 2007; Tomasevski, 2004).

Para el INEE estas dimensiones significan:

La disponibilidad “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 equipos indispensables para el logro de los propósitos educativos”.

La accesibilidad “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 “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” (INEE, 2016e).

Propósitos y contenido del informe

El Instituto presenta a los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como a las autoridades educativas y a la opinión pública este informe titulado *La educación obligatoria en México. Informe 2017*, con lo que se cumple el mandato constitucional que tiene el INEE de dar cuenta sobre el estado que

guarda el SEN. Es importante mencionar que su contenido se deriva de los resultados de los diversos estudios generados por el Instituto en los dos últimos años, e incluye información producida por otras instituciones e investigadores. En consecuencia, el Informe sólo da cuenta de aquellos componentes, procesos y resultados del SEN de los cuales el INEE tiene información reciente.

Este informe se conforma de dos secciones que agrupan siete capítulos; incluye además una introducción, un apartado de reflexiones finales y un anexo. La primera sección, “Oportunidades y resultados educativos”, comprende cuatro capítulos que brindan un panorama básico sobre algunas características del SEN. El primero ofrece información del contexto socioeconómico y de las condiciones escolares en las entidades federativas, especialmente de las escuelas de educación básica, así como del desempeño de sus sistemas educativos en las siguientes dimensiones: el acceso de todos los niños y jóvenes a las escuelas de educación básica y a los planteles de educación media superior; la finalización de los niveles educativos obligatorios, y las carencias de aprendizajes fundamentales en educación básica. El segundo capítulo explica las relaciones que existen entre las oportunidades de aprendizaje que tienen los alumnos de primaria —nivel educativo que concentra la mayor cantidad de estudiantes del SEN— y el logro educativo que alcanzan en Español y en Matemáticas. El tercero analiza algunas condiciones de la oferta educativa en la educación obligatoria para atender a los estudiantes con discapacidad.

El capítulo 4 describe los tipos de competencias pedagógicas que tienen los docentes de educación básica en servicio, relacionadas con la planeación didáctica y con las prácticas de enseñanza que utilizan en su ejercicio profesional.

La segunda sección denominada “Evaluación de políticas públicas” se compone de tres capítulos que evalúan diversos programas públicos relacionados con a) la inserción a la docencia de docentes noveles, b) la oferta educativa que reciben los niños indígenas, y c) el abandono escolar en educación media superior. Esta sección tiene un carácter distinto a la anterior, pues se enfoca en el análisis de programas y políticas que diseña e implementa la Secretaría de Educación Pública (SEP) para dar solución a problemas específicos. El capítulo 5 aborda el tema de la tutoría en los procesos de inserción a la docencia. El sexto evalúa los programas destinados a garantizar el derecho que tienen a una educación de calidad las niñas, niños y adolescentes indígenas. Para terminar, el capítulo 7 aborda el tema de las políticas diseñadas para abatir o disminuir el abandono escolar en educación media superior.

El documento termina con un apartado que analiza de manera integral la información sobre el estado que guarda la educación obligatoria en México contenida en los siete capítulos; su propósito es señalar recomendaciones puntuales de política educativa orientadas a mejorar los componentes, procesos y resultados de los servicios educativos que se ofrecen en el país.

Por último, complementa el informe un anexo que describe las acciones realizadas por las autoridades federales y locales para dar seguimiento a las directrices emitidas por el INEE en materia de formación inicial de los docentes.