
REFLEXIONES FINALES

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), presenta este informe que da cuenta del estado que guardan algunos componentes del Sistema Educativo Nacional (SEN). A partir de los hallazgos de diversas evaluaciones y estudios generados por el Instituto y otras instituciones, es posible avanzar en el conocimiento respecto de la realización del derecho a la educación en México. A continuación se presentan las reflexiones finales:

1. Este informe ofreció un ejercicio para estimar la medida en que se cumple el derecho a la educación de tal forma que se asegure para todos los niños el acceso a la escuela en todos los niveles de educación obligatoria, la finalización de los estudios y, como mínimo, la adquisición de aprendizajes fundamentales que les permitan continuar aprendiendo y desarrollando su potencial a lo largo de sus estudios y de su vida. La descripción y el análisis permitieron identificar tanto los avances como la deuda social del sistema educativo. Los primeros se observan en: la expansión de la cobertura, un aumento de la eficacia que se manifiesta en tránsitos educativos más regulares, mayores niveles de asistencia a la escuela de los niños de 3 a 17 años de edad, tasas de deserción en declive y mayores proporciones de egresados. En 2015, por ejemplo, poco menos de tres cuartas partes de los niños de 3 a 5 años y de los jóvenes de 15 a 17 asistieron a centros escolares. Esta proporción fue de 93% entre la población de 12 a 14 años, y de 98% entre la de 6 a 11 años.

Con casi 30 millones de alumnos en educación básica (EB) y en educación media superior (EMS), más de 1.5 millones de maestros y más de 243 mil escuelas, México tiene uno de los sistemas educativos más grandes del continente. Con todo, aún se observan inequidades significativas que de manera redundante impactan en los contextos socioeconómicos con mayor deterioro. En el terreno de los aprendizajes es donde se observa el mayor rezago. Por ejemplo, alrededor de la mitad de los alumnos de sexto grado de educación primaria del país tuvo un nivel de logro insuficiente en Lenguaje y Comunicación, y el correspondiente para Matemáticas fue de 60%. La organización escolar no siempre se ajusta a lo planeado, y existe

todavía, por ejemplo, un porcentaje importante de escuelas primarias multigrado y de escuelas unitarias en las que los docentes que las atienden no están preparados para ello.

Aunque se observa una asociación entre calidad de los servicios y contextos socioeconómicos, se puede constatar que estos últimos no son determinantes, que existen márgenes de acción para que las autoridades educativas rebasen las limitaciones de tales factores, y que es probable incluso que un área de oportunidad se encuentre en la eficiencia con que se ejerce el gasto educativo estatal. En realidad, existen importantes desafíos para las autoridades educativas a la vista del objetivo de cumplir con plenitud el derecho humano a la educación de calidad para todos los niños y jóvenes del país. En cuanto a que esta población complete la escolaridad obligatoria, el reto es ampliar el acceso, e incrementar la retención y el egreso. En la esfera del derecho a aprender hay que valorar las acciones emprendidas para mejorar los aprendizajes, incluyendo los cambios en la esfera del desarrollo profesional de los docentes.

2. Los resultados de las diversas evaluaciones de aprendizaje muestran que el Sistema Educativo Nacional (SEN) produce resultados todavía lejos de los deseables; los aprendizajes son insuficientes y, por añadidura, las poblaciones en situación de vulnerabilidad logran resultados marcadamente menores con respecto a las demás poblaciones. En este informe se identifican algunas condiciones escolares y familiares asociadas a las oportunidades de aprendizaje que puedan ofrecer pistas para la acción correctiva, entre las cuales están: 1) ambientes de trabajo en el aula que permiten la participación del alumno; 2) el dominio de los docentes de la lengua materna de sus alumnos; 3) mobiliario y materiales de apoyo adecuados; 4) la estabilidad laboral de los docentes, y 5) el trabajo infantil. Estas condiciones tienen distintos grados de importancia. Por ejemplo, la escolaridad de los padres es decisiva en la forma en que se estructura el entorno familiar, que actúa como reforzador decisivo del aprendizaje; un efecto positivo sobre éste también se registra con la participación del alumno en el aula. En cambio, el trabajo infantil no sólo viola un derecho de los niños, sino que repercute negativamente sobre el aprendizaje. El análisis permite recomendar intervenciones públicas en tres campos: la formación de los docentes y los modelos educativos; la administración de recursos y personal de las escuelas, y la identificación de estudiantes y centros escolares que requieran más apoyo.
3. En relación con las oportunidades educativas que el SEN ofrece a niñas, niños y adolescentes con discapacidad, una de las poblaciones más vulnerables y en riesgo de exclusión, los principales hallazgos son los siguientes: la asistencia a la escuela de estudiantes con discapacidad es variable en la escala educativa, pues a nivel nacional, 11.6 % de las escuelas de preescolar, 36.3% de las primarias, 34.2% de las secundarias y 22% de los planteles escolarizados de EMS reportan tener entre sus alumnos personas con discapacidad. Entre esta población existe un alto porcentaje de analfabetismo (23%) y una escolaridad promedio de 5.1 grados —inferior

al índice nacional, que es de 9.3—. Al hacer el balance de los recursos con que cuentan los planteles de EB para atender a los alumnos con discapacidad, se constata que hay muchas deficiencias: sólo 1 de cada 3 escuelas primarias y secundarias tiene rampas útiles para el acceso y la circulación de personas en sillas de ruedas; no obstante, en las primarias indígenas el déficit llega a 86%, y en las telesecundarias, a 82%. Es importante, sin embargo, hacer notar que alrededor de la mitad de las secundarias generales, técnicas y privadas sí cuenta con rampas. Los datos son más preocupantes en cuanto a la existencia de sanitarios con adaptaciones para personas con discapacidad: es el caso de menos de 20% de las primarias y secundarias. Mucho menor es la existencia de servicios más sofisticados como señalizaciones auditivas o táctiles para personas con ceguera o baja visión.

También son notables las carencias de personal de apoyo, por ejemplo, que utilice la lengua de señas. En cuanto al apoyo que brindan las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER), es muy limitado: en preescolar atienden a 34% de las escuelas con estudiantes con discapacidad; en primaria a 46.2%, y en secundaria a 21.7% de las escuelas. Un escenario igual de deficiente se registra en EMS: en este nivel sólo 5% de los planteles cuenta con aula especializada para atender a esos alumnos; 23.4% tiene sanitarios accesibles para personas en esta condición; los señalamientos existen en 18.2 % de los planteles, y hay rampas en 28.5 % de las escuelas. En EB más de la mitad de las escuelas regulares no recibe apoyo de las USAER, y más de la mitad de éstas no cuenta con el equipo necesario para brindar atención eficaz.

Todo lo anterior conduce a hacer una recomendación central: la necesidad de que la política pública se concentre en mejorar los sistemas de registro de la población discapacitada, adecuar los espacios físicos de las escuelas y dotar a los centros escolares de recursos humanos especializados, así como materiales y equipo indispensables para garantizarle una escolaridad digna a esta población.

4. Por otra parte, se analizó la práctica docente tomando como base dos instrumentos que se utilizaron en la Evaluación del Desempeño de 2015: 1) la Planeación Didáctica Argumentada y 2) el Expediente de Evidencias de Enseñanza. La materia prima de este estudio fue una muestra aleatoria de 18 847 producciones de los docentes durante su Evaluación del Desempeño, y el análisis se hizo desde un enfoque cualitativo que permitió reconocer características y significados de la práctica de los docentes a partir de recurrencias en sus descripciones. El estudio de las descripciones se hizo con base en tres preguntas: 1) ¿qué características del contexto y de los alumnos consideran los docentes que influyen sobre el aprendizaje?; 2) ¿qué características tienen las actividades que realizan los docentes para promover aprendizajes?, y 3) ¿qué características tienen las reflexiones realizadas por los docentes respecto a su práctica? Los resultados de este ejercicio pueden resumirse

así: los maestros reconocen factores contextuales que afectan su práctica, no obstante, el que consideran preponderante para la consolidación de aprendizajes y valores y para propiciar condiciones y motivación para el estudio es el involucramiento de la familia en la educación de los alumnos.

En la organización y la planeación del trabajo en el aula se evidenció una orientación normativa, pues en su mayoría los docentes se refieren a los marcos conceptuales y normativos establecidos institucionalmente como planes, programas y acuerdos secretariales, aunque no siempre se manifiesta una comprensión profunda del contenido de dichos referentes. No obstante, conocen rasgos de modelos, enfoques, autores, métodos y estrategias de distinta naturaleza pedagógica y didáctica que, desde su óptica, son útiles para que los alumnos aprendan. La mayoría de los docentes planea y organiza su intervención considerando los componentes de una secuencia didáctica: objetivos, momentos, actividades de enseñanza y aprendizaje, materiales, tiempo, etcétera, aunque no siempre logran una articulación coherente y lógica entre ellos.

En EB el componente en torno al cual desarrollan su práctica es el aprendizaje esperado señalado en los programas de estudio. En cambio, en EMS el punto de partida son las competencias especificadas en los programas, aunque en este caso se observa que los profesores, más que formar en competencias, buscan solventar las necesidades de sus alumnos en el dominio de contenidos. En otras palabras, no se evidencia una comprensión profunda del enfoque por competencias. La información aportada puede orientar estrategias y acciones en al menos dos campos: la formación continua y la mejora de las condiciones de las escuelas.

5. En este informe también se analizan y discuten los avances y desafíos de la estrategia de tutoría dentro de la política de inserción a la docencia. Se trata de una notable innovación que trajo consigo el Servicio Profesional Docente (SPD) y que se propuso garantizar el derecho del personal de nuevo ingreso a contar con el apoyo de profesionales experimentados durante el periodo de iniciación.

Desde 2013 se estableció un mecanismo de acompañamiento para la inserción a la docencia mediante un modelo de tutorías entre pares con duración de dos años, y que puede ser realizado en forma presencial o en línea. Dada su novedad, en esta nueva política se advierte todavía una importante distancia entre las normas y su implementación, aunque su puesta en práctica suscitó al principio un significativo consenso. Los problemas para su ejecución han sido múltiples y se relacionan con limitaciones de recursos humanos, con la diversidad de contextos y, sobre todo, con problemas organizativos y operativos. La estrategia careció en el nivel central de un modelo de gobernanza distribuida, por lo cual surgieron

problemas de coordinación y cooperación; hizo falta un diagnóstico de capacidades institucionales, y, en ciertos casos, hubo resistencia entre algunos docentes.

La ausencia de un modelo de gestión eficaz generó inconvenientes como éstos: 1) falta de claridad en las atribuciones de diferentes actores involucrados; 2) ausencia de criterios para la modificación o ajuste de diversos procesos; 3) insuficiencia en las capacidades administrativas y operativas en el nivel local y en el federal, y 4) falta de seguimiento y retroalimentación de la estrategia. Por lo anterior, urge cambiar el marco normativo, definir claramente protocolos y mapas de proceso, y precisar las atribuciones de los actores involucrados en diferentes niveles y etapas. Es igualmente necesario enriquecer la oferta de formación de tutores y mejorar los sistemas de información. En todo caso, se concluye que es de gran importancia afinar, pero no cambiar, el modelo de inserción a la docencia que estableció la Reforma Educativa de 2013.

6. A partir de un análisis de la política educativa dirigida a atender a niñas, niños y adolescentes indígenas en EB, se concluye que esta población enfrenta obstáculos importantes para acceder, permanecer y avanzar en el SEN, lo cual se agrava por la poca pertinencia cultural y lingüística de la oferta educativa que reciben. Se comprobó que el gobierno mexicano ha puesto en práctica 18 programas, estrategias y acciones orientados específicamente a la atención de esa población. Sin embargo, los principales retos que enfrenta tal política se relacionan con la necesidad de brindar una atención educativa cultural y lingüísticamente pertinente tanto en los servicios indígenas como en las escuelas generales, toda vez que existe una cantidad importante de niños y niñas indígenas que asisten a estas últimas.

Asimismo, se identificaron oportunidades de mejora en cinco áreas: a) las condiciones de la infraestructura en las escuelas a las que asisten los niños y niñas indígenas; b) la suficiencia, la pertinencia y la oportunidad en la distribución de los materiales educativos que reciben; c) la calidad de la formación inicial y continua de los docentes que los atienden; d) la contextualización y la flexibilidad del currículo que orienta su educación, y e) las acciones orientadas al fortalecimiento de la gestión escolar y de los mecanismos de participación de las comunidades originarias en la escuela. Todo lo anterior pone de manifiesto que urge otorgar prioridad a la atención de esta población. Se requiere echar a andar una política integral que atienda las brechas de desigualdad observadas en cada uno de los componentes del SEN, política que debe incluir la asignación y el ejercicio responsable y ético de un presupuesto suficiente, transparente y fácilmente identificable orientado hacia el cumplimiento del derecho a la educación de la niñez indígena.

7. La política de atención al abandono escolar en EMS es tema del último capítulo. Es un asunto delicado —la tasa de deserción en este nivel es la más alta en el segmento de educación

obligatoria—. La explicación del abandono es compleja: es producto de la combinación de diversos factores sociales, económicos, familiares, culturales y educativos. Para enfrentarlo, el Estado mexicano ha realizado esfuerzos relevantes y de naturaleza diversa, comenzando por la atención a las causas de índole económica mediante el Programa Nacional de Becas (PNB) y las becas de PROSPERA, Programa de Inclusión Social. El universo becario se amplió para proteger a estudiantes con carencias económicas y en riesgo de interrumpir sus estudios. También las becas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se ampliaron para atender a estudiantes de este nivel de estudios.

Por otra parte, el programa Construye T promovió un cambio de enfoque del abandono escolar al considerar que las relaciones establecidas en el interior de la escuela y el clima de convivencia escolar son factores decisivos. Las autoridades adoptaron posteriormente algunas prácticas de detección temprana centradas en un conjunto de indicadores de desempeño escolar que forman parte del actual mecanismo ABC (asistencia, buen desempeño escolar y comportamiento) para detección de estudiantes en riesgo de abandono, como predictores de esta situación.

El actual Movimiento contra el Abandono Escolar es una estrategia que retoma las experiencias de políticas previas, y propone una mirada integral. Esta estrategia reúne apoyos académicos, de desarrollo socioemocional y económicos, además de completarse con otros programas que ayudan a la permanencia, como el programa Construye T y Fomento a la Lectura. A pesar de los avances, subsiste un gran reto en esta materia. En consecuencia, resulta necesario impulsar un conjunto de estrategias que permitan mejorar la atención al abandono en EMS, entre las que destacan: a) generación de sistemas de información inteligentes y articulados que permitan dar seguimiento a los estudiantes desde su ingreso al SEN, así como detectar a tiempo a los alumnos en riesgo de abandono; b) creación de un área de política específica para la atención al abandono en EMS; c) aplicación de estrategias de articulación intergubernamental que permitan generar sinergias y acciones de cooperación para la atención del abandono en contextos diversos; d) capacitación y acompañamiento a los distintos actores educativos tanto en temas de diagnóstico, planeación y seguimiento de acciones, como en problemas juveniles, comunicación y resolución de conflictos; e) fortalecimiento del sistema de tutorías y orientación educativa; f) asignación de recursos para la aplicación de la estrategia de política integral para atender el abandono, y distribución más equitativa del gasto; g) fortalecimiento del vínculo padres de familia-escuela así como establecimiento de protocolos de acción inmediata ante casos de riesgo de abandono; h) mejor articulación entre la educación secundaria y la EMS; i) generación de mecanismos sistemáticos de seguimiento y evaluación de la estrategia política contra el abandono, y j) realizar intervenciones para la reincorporación de estudiantes que abandonaron la EMS.

8. Un informe de seguimiento sobre la atención de las autoridades educativas a las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica* se presenta como un anexo. Este documento permite identificar si estas directrices han logrado tener algún efecto en las decisiones de política de las autoridades educativas. Para ello se estructura en cuatro apartados; el primero describe las respuestas que dieron las autoridades educativas, el segundo resume los planes de trabajo de las autoridades educativas locales, un tercer apartado presenta los resultados de la aplicación de un cuestionario a partir de los usos de las directrices a nivel local y, finalmente, se presentan las conclusiones del Encuentro Nacional para el Análisis y Seguimiento de las Directrices de Formación Inicial Docente.

Lo más relevante del seguimiento a las directrices es la respuesta y la atención de las autoridades educativas locales en comparación con la actuación que ha tenido la Secretaría de Educación Pública (SEP), frente a las mismas, pues aunque dio respuesta a las mismas, no ha realizado acciones concretas en este ámbito. Una de las principales evidencias de esto es que se encuentra pendiente la puesta en marcha del Plan Integral para el Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento de las Escuelas Normales (PIDIRFEN). El seguimiento brinda información en torno a la pertinencia de las directrices para la transformación de la formación inicial, la movilización de áreas estatales a cargo de este rubro, y la necesidad de fortalecer la planeación en las entidades federativas y de definir una política de formación inicial docente que se incorpore a las directrices emitidas por el INEE.

Este informe constata que, aunque hoy existen políticas públicas que atienden numerosos aspectos antes desestimados, el cumplimiento al derecho de una educación obligatoria de calidad para todos los niños y jóvenes del país sigue siendo una meta a cumplir cabalmente. Será posible alcanzar esta meta no sólo por las disposiciones federales, sino también con la participación de las entidades federativas.

Hay tendencias positivas, desde luego; este mismo informe testimonia una mayor transparencia y autoconsciencia del sistema y de sus problemas. No obstante, subsisten rezagos, sobre todo en la esfera de los aprendizajes, aunque también se observan carencias en otros planos (población con discapacidad, población indígena, sistema de tutores, atención al abandono escolar). La Reforma de 2013 ha suscitado en el magisterio un cambio relevante en los niveles de autoconsciencia sobre su desempeño profesional, y en la actualidad los docentes realizan esfuerzos para integrar, creativamente, tanto las circunstancias del contexto como nuevas herramientas didácticas.

Resulta alentador comprobar que el magisterio vive un momento de transición hacia nuevas formas de su práctica profesional. En este marco de desafíos es igualmente esperanzador el lanzamiento del Nuevo Modelo Educativo, que complementa los cambios emprendidos con el SPD y abre nuevos horizontes a la educación nacional.