

Educación: un derecho humano fundamental

Capítulo 1

Educación: un derecho humano fundamental

Los derechos humanos son un conjunto de principios que deben ser protegidos para todas las mujeres y hombres sin distinción alguna, en tanto son atributo de los seres humanos por el sólo hecho de serlo. En este sentido, la educación, considerada el motor del desarrollo personal y social, adquiere relevancia como uno de los derechos humanos fundamentales. Conocer cómo se está cumpliendo con este derecho en nuestro país, cuáles han sido los avances y los desafíos pendientes, es una tarea necesaria para la toma de conciencia y de las decisiones que permitan conseguir el ejercicio pleno del derecho a la educación.

Por esta razón, en este reporte del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), se tomó al derecho a la educación como referente de la evaluación del Sistema Educativo Mexicano (SEM), considerando que en la base del derecho a la educación se encuentra el *por qué* de la misma, y que la perspectiva de la calidad tiene un carácter instrumental en tanto su conceptualización y medición orientan y ayudan a traducir lo que se afirma en el derecho a la educación en formas de acción, de políticas y prácticas de gobierno.

¿Cómo evaluar la realización del derecho a la educación en México? Para dar respuesta a esta pregunta, en este primer capítulo se hace un breve recorrido sobre las principales transformaciones en la conceptualización de este derecho, tanto en el ámbito internacional como en el nacional. Esta revisión permitirá apreciar cómo en el contexto mexicano, el derecho a la educación pasó de ser concebido sólo como el derecho a acceder a la escuela, a comprenderse como el derecho de todos a recibir una educación de calidad con equidad. La ampliación del significado del derecho a la educación, además de ser el resultado de la creciente complejidad de la sociedad, ha incidido en el SEM al plantearle nuevas demandas y exigencias que lo mantienen en un proceso de constante reconstrucción. Las transformaciones que ha tenido se pueden observar en las reformas a los textos jurídicos, así como en las modificaciones en la comprensión social y gubernamental del derecho a la educación, cuya realización es una obligación del Estado que necesariamente deberá influir en la definición de las políticas educativas.

Comprender los rasgos de la realización del derecho a la educación requiere de estudios diversos para valorarla de manera integral. Además de los estudios y análisis filosóficos y jurídicos sobre la naturaleza y alcances del derecho a la educación que permitan mejorar las disposiciones legales, es primordial incursionar en el análisis con fundamento en datos empíricos sobre el ejercicio del derecho a la educación en México, en particular de la educación básica la cual se establece como obligatoria.

Por ello, el INEE incorpora la perspectiva del derecho a la educación a su modelo de evaluación de la calidad del sistema educativo. Así, el derecho a la educación se comprende como un referente esencial de la tarea encomendada al Instituto: la evaluación externa del SEM.

1.1 CONSIDERACIONES GENERALES

La educación es un proceso con doble propósito: el desarrollo de cada persona en lo individual y el de la sociedad. Sin desconocer la existencia de múltiples espacios sociales donde se realizan procesos educativos, se sigue pensando que la familia y la escuela son ámbitos de experiencias formativas esenciales y que tienen una especial contribución al propósito mencionado. Esto significa que la educación no se limita a lo que acontece en la escuela ni tampoco sólo a las personas en *edad escolar*; de hecho, existe la aspiración de que la educación y el aprendizaje se conviertan en procesos a lo largo de la vida. Sin embargo, el sistema escolar en su conjunto, y de manera particular la escolarización obligatoria, tiene una función primordial y aún insustituible en la distribución y apropiación de la cultura y del conocimiento sistemático como base del aprendizaje a lo largo de la vida.

La importancia de la educación escolar radica en que representa el acceso formal —sistemático y organizado— a la cultura, a la formación cívica, al conocimiento y a la oportunidad de aprender a aprender. Además, la escuela es un espacio social que, en principio, deben compartir todos los niños, adolescentes y jóvenes como expresión de un bien social que se ha logrado en alguna medida y como fundamento de una convivencia justa y democrática.

Por la relevancia de la educación escolar, la tarea principal del Estado mexicano ha sido conseguir la universalización de la educación obligatoria, centrada en la cobertura del servicio educativo y en lograr el acceso de todos, primero a la educación primaria (1917), luego a la secundaria (1993) y al preescolar (2002). Sin embargo, como expresión de los cambios sociales y de una nueva situación mundial, hacia finales de la década de los ochenta del siglo xx, en casi todos los países comenzó a observarse un viraje importante en el discurso político sobre educación del cual México no es ajeno. En las naciones en vías de desarrollo, al ampliarse la cobertura de los servicios educativos y avanzar de manera significativa en la universalización de la educación primaria, se introdujeron como

conceptos centrales: la calidad y la equidad. Esto es, no bastaba con ofrecer el servicio, éste debería ser bueno para todos.

A esto contribuyó que desde la segunda mitad del siglo xx, el mundo experimentara cambios más acelerados en todos los órdenes de la vida social, cultural, científica, económica y política. El fenómeno de la globalización, caracterizado por el libre comercio, el libre tránsito de capitales y de información, así como nuevas formas y reglas de la competencia económica, demandó que los sistemas educativos aseguraran la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes. Se fortaleció una nueva sociedad cuyo valor principal se encontraba en el conocimiento, el cual adquirió una importancia estratégica por su influencia tanto en los procesos de producción como en otros ámbitos de la vida humana. A la par, se asistió a transformaciones vertiginosas —producto de los avances científicos y tecnológicos—, propias de la llamada *sociedad del conocimiento*, y se asumió la diversidad cultural como una característica esencial del mundo contemporáneo, apreciando una nueva configuración producida en buena medida por los movimientos migratorios dentro de los países y entre ellos. Todo esto ha generado nuevas exigencias para los sistemas educativos y la escuela, en el sentido de ampliar su capacidad de respuesta respecto a la formación del factor humano en el funcionamiento de la economía y la sociedad. Las finalidades que se le asignaron a la educación en general y, sobre todo, a la educación escolar, se reformularon a fin de dar respuesta a estas nuevas demandas procedentes de la dinámica social.

En la actualidad, si bien pareciera que tanto el desarrollo científico y tecnológico como la perspectiva del mercado son los únicos motores de las nuevas exigencias para la educación escolar, esto no es así. Frente a las visiones y requerimientos de la ciencia, la tecnología y la globalización, resalta la importancia de atender otros fines, los cuales colocan al centro el desarrollo humano de todos los individuos y la consecución de objetivos sociales como la justicia, la libertad, la cohesión social y la democracia.

Desde este enfoque, la escuela es comprendida como la unidad básica del sistema educativo, lugar en donde concurren diversos actores; además de las funciones estrictamente educativas orientadas a promover el desarrollo y el aprendizaje de todos sus alumnos, es una institución social, cultural y política; a la cual se le asigna una función ideológica que ahora expresamos en términos de democracia, tolerancia y cohesión social; una función política en el sentido de formar ciudadanos competentes y una económica orientada a la formación de competencias llamadas *genéricas*, que permitan una mejor inserción en el mercado laboral. A la escuela de educación básica le corresponde contribuir a estas funciones, pero no puede ni debe resolver todas estas exigencias en tanto la educación es un proceso personal y social más amplio. Debe tenerse presente que, aunque existen otras agencias que influyen en la formación de los individuos —como la familia, los medios de comunicación, los grupos de amigos, la Red—, la escuela tiene una peculiaridad dada por su carácter de *control*, es decir, es

Por la relevancia de la educación escolar, la tarea principal del Estado mexicano ha sido conseguir la universalización de la educación obligatoria

un ambiente pautado, con propósitos establecidos y del cual se espera obtener ciertos resultados.

La misión de la escuela, concebida como la institución del Estado responsable de la realización del derecho a la educación, es la distribución social, equitativa y con calidad de conocimientos y saberes. Al gobierno, a través del sistema educativo, le corresponde generar las condiciones necesarias a fin de que la escuela realice su misión educadora promoviendo, en la medida de sus posibilidades, que todos sus alumnos logren aprendizajes pertinentes para su vida presente y futura, los cuales les permitan el máximo desarrollo de sus potencialidades a fin de convertirse en ciudadanos competentes capaces de desempeñarse de manera exitosa en los ámbitos personal, familiar, laboral y social. Dada la diversidad y desigualdad de la sociedad mexicana, el sistema educativo y cada escuela han de ofrecer a quienes más lo necesitan, oportunidades que les permitan compensar de alguna manera sus desventajas socioeconómicas, culturales y educativas previas.

La educación es un derecho humano fundamental y es un bien público. Existe un amplio consenso de que los derechos humanos, indispensables para el desarrollo de las personas y de la sociedad, están fuera del alcance de quienes han sido privados de educación. Esto es más evidente en los derechos relacionados con el empleo, la seguridad social (por ejemplo, los servicios de salud) o la participación ciudadana. La educación en general, y la educación escolar en particular, tienen un efecto multiplicador en el ejercicio de los derechos humanos.

1.2. RECORRIDO POR EL SIGNIFICADO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Al establecerse la educación como un derecho fundamental de toda persona, al Estado nacional, a través de su estructura republicana, le corresponde velar por su realización, sin discriminación alguna.

a) El derecho a la educación desde la perspectiva internacional

Aunque la historia del derecho a la educación encuentra su origen en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, fue hasta 1948, después de la segunda gran guerra, cuando se proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos en donde se establece que toda persona tiene derecho a la educación. El artículo 26 a la letra dice:

- 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*
- 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales;*

favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

El primer punto de este artículo consigna el derecho de toda persona a la educación y refiere lo que serán los dos pilares del derecho a la educación: la obligatoriedad y gratuidad. Estos pilares aluden a la instrucción elemental y fundamental. Estas afirmaciones se han interpretado a lo largo del tiempo conforme al desarrollo de los sistemas educativos. Por ejemplo, en México hoy hablamos de la educación básica obligatoria que incluye los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria. El segundo punto define los grandes propósitos de la educación y el tercero establece el derecho de los padres de familia a elegir el tipo de educación para sus hijos. Es importante hacer notar que este derecho de los padres es distinto jurídicamente al derecho a la educación cuyos titulares son las personas.

Desde entonces se han escritos miles de cuartillas y realizado varias decenas de encuentros de distintos tipos para reflexionar y analizar conceptualizaciones y consecuencias del derecho a la educación, los cuales han permitido identificar las implicaciones y sus significados tanto en el ámbito del derecho internacional como en el del derecho mexicano.

Por ello, la noción del derecho a la educación no se ha quedado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos ni en los diversos análisis y reflexiones, sino que a partir de ellos se han elaborado y suscrito diversos instrumentos como pactos, convenciones, acuerdos, declaraciones o programas de acción, la mayoría relacionados con las Naciones Unidas y su organismo especializado en educación (UNESCO), y los menos con otros organismos internacionales. La revisión de los documentos considerados como más significativos del derecho internacional que se presentan en el siguiente recuadro, destaca su particular contribución a la ampliación de la noción del derecho a la educación y permite observar la forma en que a determinados elementos como la *obligatoriedad* y la *gratuidad*, se han sumado otros que manifiestan nuevas preocupaciones y aspiraciones sociales en torno a la formación integral de los individuos con miras a su preparación como miembros de sociedades más justas.

Dada la diversidad y desigualdad de la sociedad mexicana, el sistema educativo y cada escuela han de ofrecer a quienes más lo necesitan, oportunidades que les permitan compensar de alguna manera sus desventajas socioeconómicas, culturales y educativas previas

Selección de documentos internacionales sobre derecho a la educación

Documento	Contribución a la definición del derecho a la educación
1948 Declaración Universal de los Derechos Humanos.	Obligatoriedad y gratuidad de la instrucción elemental y fundamental.
1960 Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la Enseñanza.*	Igualdad de oportunidades y trato en la educación. Interrumpir cualquier práctica que implique discriminación en la educación.
1966 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Participación eficaz en una sociedad libre.
1972 Informe Faure: <i>Aprender a ser</i> .	Educación a lo largo de la vida. Educación permanente. Aprender a ser, aprender a hacer y aprender a aprender.
1979 Declaración de México en el marco de la Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros encargados de la Planificación Económica de los Estados miembros de América Latina y El Caribe convocada por la UNESCO.	Ofrecer una educación general mínima de ocho a 10 años y tener como meta incorporar a todos los niños en edad escolar antes de 1999, de conformidad con las políticas educativas nacionales; Adoptar una política decidida para eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo y ampliar los servicios educativos para los adultos; Dedicar presupuestos gradualmente mayores a la educación, hasta destinar no menos del 7 u 8% de su Producto Nacional Bruto a la acción educativa, con el objeto de superar el rezago existente y permitir que la educación contribuya plenamente al desarrollo y se convierta en su motor principal.
1989 Convención sobre los Derechos del Niño.	Disponibilidad y accesibilidad de la educación para todos los niños.
1990 Declaración Mundial de Educación para Todos.	Necesidades básicas de aprendizaje. Calidad y Equidad.
1996 Informe Delors: <i>La Educación encierra un tesoro</i> .	Aprendizaje a lo largo de la vida. Además de aprender a ser, a hacer, a aprender se incluye aprender a convivir.
1996 Informe de la OCDE: <i>Aprender a cualquier edad</i> .	Aprendizaje a lo largo de la vida.
2000 Informe Mundial de la Educación de UNESCO: <i>El derecho a la educación: hacia una educación para todos a lo largo de la vida</i> .	Una educación para todos a lo largo de la vida.
2000 Marco de Acción de Dakar.	La educación es elemento clave del desarrollo sostenible y de la paz. Medio de participación en los sistemas sociales y económicos.
2007 Proyecto Regional de Educación para América Latina y El Caribe (PRELAC/OREALC): <i>Educación de Calidad para Todos: un asunto de derechos humanos</i> .	Educación de calidad para todos a lo largo de la vida.
2007 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.	Derechos colectivos, culturales y la identidad. Derecho a la salud, la educación y el empleo. Combatir la discriminación y el racismo. Oportunidades de aprendizaje en sus propias lenguas.

* México no firmó esta Convención.

El derecho a la educación como se encuentra establecido en la Declaración Universal de 1948, presenta un énfasis en la educación escolar y define que será gratuita y obligatoria *la instrucción elemental y fundamental* sin desconocer de que el derecho a la educación, en su dimensión escolar, se extiende a la instrucción técnica y profesional en función de los méritos que para éstas se establezcan.

La necesidad de profundizar y ampliar la concepción del derecho a la educación ha tenido efectos en cuestiones como la extensión de la educación obligatoria, la incorporación de nociones como la inclusión, la equidad, la participación social o el reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas. Más recientemente, se están desarrollando sistemas de monitoreo que conllevan el diseño de indicadores para la medición de la calidad de la educación y, por ende de la realización del derecho a la educación. No sobra decir que este proceso de cambios conceptuales y jurídicos ha traído aparejada la cuestión de definir la naturaleza y los alcances de la educación básica. No obstante este problema de definición, en la práctica, en México, se ha buscado resolver este asunto con sucesivas reformas al plan y programas de estudio, aunque éstos no han estado exentos de debate desde los años noventa del siglo pasado.

Por otro lado, no debemos olvidar que la moderna visión ampliada del derecho a la educación incorpora las nociones de *educación a lo largo de la vida* y el *aprendizaje a lo largo de la vida*, las cuales están estrechamente relacionadas con la llamada sociedad de aprendizaje o sociedad del conocimiento y la importancia de enfatizar la realización plena de cada persona.

Además, en el ámbito particular de cada país, es de suponer que según el crecimiento y desarrollo de las sociedades, los énfasis respecto a la definición y ejercicio del derecho a la educación serán distintos. En este sentido, por ejemplo, las sociedades desarrolladas, como es el caso de varios países europeos, han creado mecanismos e instituciones que permiten atender la demanda del aprendizaje a lo largo de la vida, mientras en otras naciones, como la nuestra, esto aún no ha sido posible.

Como se ha expresado, la gratuidad y la obligatoriedad son inherentes a la conceptualización del derecho a la educación y ambas refieren al sistema escolar. Otras dos cuestiones que le proporcionan nuevas dimensiones, son la exigibilidad y justiciabilidad, las cuales enfrentan reflexiones y discusiones teóricas y prácticas, políticas y normativas de distinta índole. Baste con señalar que la justiciabilidad se refiere a que el derecho puede ser invocado ante los tribunales y puede ser objeto del sistema judicial, y la exigibilidad, incluye las medidas judiciales junto con otras de carácter legislativo, político, administrativo o social conducentes a hacer eficaz un derecho (Latapí: 2009).

La educación escolar vista como parte esencial del proceso más amplio que exige el ejercicio del derecho a la educación, supone responsabilidades múltiples para que ocurra de la mejor manera. Por ello no es ocioso preguntarse ¿de quién es responsabilidad el ejercicio de este derecho fundamental? Siguiendo a Tomasevski (2004), el ejercicio del derecho a la educación incluye a cuatro actores principales: el *gobierno* que tiene la obligación de asegurar este derecho a toda su población; *el niño o la niña* como titular privilegiado del derecho a la educación y con el deber de educarse porque la educación es obligatoria; *las madres y padres de familia o tutores*, quienes son los primeros educadores, tienen la obligación de que sus hijos o pupilos acudan a la educación básica, y

los docentes vistos como educadores profesionales, tienen la responsabilidad de hacer realidad en la escuela y en las aulas el ejercicio del derecho a la educación. Además, la sociedad en general comparte la responsabilidad del ejercicio de este derecho.

b) El derecho a la educación desde la perspectiva mexicana

En México, un breve repaso por la manera en que este derecho ha sido plasmado en algunas de sus constituciones, deja ver cómo se ha transformado su conceptualización. Desde el siglo XIX se encuentran referencias muy importantes sobre la educación en las distintas constituciones que tuvo la República. Por ejemplo, la Constitución de Apatzingán de 1814 establece en su artículo 39: “La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder”. Por su parte, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, considerada el antecedente más importante del texto constitucional de 1917, inicia con los derechos del hombre y en su artículo primero establece que: “el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”. En consecuencia, declara: “que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”. Y en el artículo tercero se establece que: “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir”.

La Constitución de 1917 inicia con las Garantías Individuales y la tercera de ellas se refiere a la educación. El texto original establecía: “La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares [...]”. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria”. Nótese cómo se introduce el concepto de gratuidad que había adquirido importancia desde finales del siglo XIX, así como el de laicidad, íntimamente relacionada con el proceso de separación de los ámbitos de competencia de la Iglesia y el Estado mexicano.

A los pocos años, en 1934 el texto constitucional es reformado para establecer que la “educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social [...]”. En esta parte del contenido del texto constitucional se observa una mayor expresión de doctrina sobre el sentido y contenido de la educación, y además, la Constitución va más allá al decretar la obligatoriedad y refrendar de manera explícita la gratuidad de la educación primaria: “la educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente”. Así, la Carta Magna mexicana se adelantó a la Declaración Universal de los Derechos Humanos al establecer lo que se comprende como los dos pilares del derecho a la educación: la obligatoriedad y la gratuidad.

Los textos jurídicos mencionados manifiestan que el Estado mexicano, en su proceso de formación y consolidación, necesitaba hacer frente a la división y desigualdad en la sociedad, producto de un desarrollo desequilibrado e injusto que tenía en su base una intensa pugna por el poder. Al mismo tiempo, el Estado propuso contrarrestar los efectos económicos, políticos y también culturales de una sociedad fragmentada y altamente estratificada. La educación escolar parecía ser la mejor respuesta para conseguir la estabilidad y la unificación.

Martínez Olivé (2008) afirma que el concepto de *escuela pública* era desconocido en las etapas fundacionales del sistema educativo en México. Éste emerge al mismo tiempo que la nueva institución social del Estado. Una consecuencia fue que la enseñanza, hasta entonces una actividad más propia de la esfera *privada*, empezó a adquirir el estatus de profesión, por una parte, y adquirió un significado político nuevo en la formación de los Estados nacionales en relación con la formación ciudadana, por el otro, pasó de forma paulatina, y no sin carencias y dificultades de diverso tipo, a ser un servicio público que se proporcionaba en espacios físicos, organizativos, reglamentarios y morales: el aula y la escuela.

Dos años antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1946, en el marco de la política de *unidad nacional* mexicana, el artículo tercero experimentó una nueva reforma al establecerse que: “la educación que imparta el Estado —Federación, Estados y Municipios— tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia. [...]” Además, de reiterar la obligatoriedad de la educación primaria y la gratuidad de la impartida por el Estado. Como se aprecia, el nuevo texto constitucional, al ser anterior a la Declaración Universal de los Derechos Humanos no podía plantear lo establecido en ella; sin embargo, se refrendan los dos pilares del derecho a la educación mencionados.

Transcurrirán casi cincuenta años para que el texto constitucional finalmente incorporara de manera explícita a la educación como un derecho humano. Desde 1993, el artículo tercero inicia con una afirmación categórica: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación...” No obstante, son claros los antecedentes del derecho a la educación como un derecho fundamental de toda persona: la Constitución de 1857 abre su capítulo con el título de “De los derechos del hombre” y la de 1917 incluye a la educación en su primer título sobre las “Garantías Individuales”.

Hasta pasada la primera mitad del siglo xx, la tarea principal del Estado mexicano fue conseguir la universalización de la educación obligatoria, centrada en la cobertura y el acceso de todos a la educación primaria. La escuela se haría cargo de difundir una lengua única y, a través de la enseñanza de la historia, de construir la idea de nación y promover los valores que nos dieran identidad. La envergadura de la tarea requirió de un sistema educativo altamente centralizado, con estructuras verticales y jerarquizadas cuya función

Hasta pasada la primera mitad del siglo xx, la tarea principal del Estado mexicano fue conseguir la universalización de la educación obligatoria, centrada en la cobertura y el acceso de todos a la educación primaria

fue la de *bajar* decisiones, normas, información y requerimientos a las escuelas. Esta situación contribuyó a que la oferta educativa fuera igual para todos e ignorara la gran diversidad cultural y económica de los grupos sociales del país. A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos veinte años, la pertinencia de la oferta de educación continúa siendo uno de los mayores desafíos del SEM.

Como ya se dijo, en el caso de México, fue hasta el año de 1993 cuando quedó establecido explícitamente en el artículo tercero constitucional que la educación es un derecho de todos. En ese año, se refrendan los propósitos de la educación, la responsabilidad del Estado en sus tres órdenes de gobierno, la obligatoriedad y la gratuidad de la educación obligatoria, así como la no discriminación y el desarrollo humano entre lo más relevante; es decir, en 1993 nuestra Carta Magna recuperó varias de las preocupaciones presentes en la discusión internacional. Textualmente, dice:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados y Municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

- I. Garantizada por el artículo 24, la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.
- II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

- a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- b) Será nacional, en cuanto-sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer al educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de los derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos. [...]

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita...

Como se aprecia, el texto del artículo tercero de 1993, además de sostener que “todo individuo tiene derecho a recibir educación”, establece también los rasgos que ésta debe tener. Así, la educación será obligatoria, gratuita y laica, deberá desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentar el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional, contribuir a la mejor convivencia humana y al aprecio por la dignidad de la persona. Asimismo, la educación deberá sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derecho de todos y evitar los privilegios, y por ende, luchar contra diversos tipos de discriminación. En otras palabras, en estos elementos están contenidas las características de la sociedad mexicana a la que se aspira.

Por su parte, la Ley General de Educación (LGE) que es la ley reglamentaria del artículo tercero, explicita los fines de la educación en el artículo séptimo y define la distribución de la función social educativa entre la federación, los estados y municipios, en sus artículos 12 a 17. De manera particular interesa destacar el contenido del artículo 32, el cual se refiere a las medidas que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación y a la letra dice:

“Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.’

‘Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja en términos de lo dispuesto en los artículos 7º y 8º de esta Ley.”³

Para hacer frente a las exigencias de la dinámica social expresadas en ésta y otras reformas constitucionales y de la ley reglamentaria, el SEM ha tenido que enfrentar nuevas demandas. Así, durante casi todo el siglo xx la educación primaria transitó por distintas definiciones. A principios de ese siglo se le denominó *educación elemental* y consistía en cuatro años de estudios; no había una edad normativa para cursarla ya que era necesario alfabetizar y escolarizar a toda la población. Posteriormente, hacia la segunda mitad del siglo, se denominó *educación primaria* y se estableció como edad normativa para cursarla el periodo de los seis a los 11 años.

Casi al final del siglo (1993), bajo la nueva concepción de *educación básica*, se promulgó la obligatoriedad de la educación secundaria (12-14 años) y en el año 2002, la de la educación preescolar para niños de tres a cinco años. De esta manera, la educación básica obligatoria incluye hoy los niveles de preescolar (tres grados), primaria (seis grados) y secundaria (tres grados).

Conforme avanzó el siglo xx, México fue constituyendo un sistema educativo de grandes dimensiones y con ampliación de sus funciones sociales hasta convertirse en un

³Párrafo reformado el 17-04-2009. Diario Oficial de la Federación.

sistema complejo en su estructura, con variantes en su oferta, con grandes desafíos en la calidad, equidad, relevancia y pertinencia de sus servicios, con necesidad de soluciones nuevas y diversificadas para una población con clara dinámica de cambio. Hoy es posible apreciar que desde los orígenes del SEM han permanecido ciertos retos y han surgido nuevos como consecuencia de las transformaciones ocurridas en el país, pues sin desmerecer la hazaña que ha significado para México conseguir acercarse a la universalización de la educación obligatoria, es importante reconocer que la evolución de la escuela y del sistema educativo en que se estructura enfrenta aún importantes retos para ofrecer una educación básica que cumpla todas las dimensiones de la calidad de manera satisfactoria, sobre todo si se toman en cuenta las exigencias de la competencia económica y de una nueva ciudadanía.

Actualmente, la atención está colocada en los problemas de las distintas dimensiones de una educación de calidad para todos: equidad, relevancia, pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto y sin que esto signifique dejar de atender la cobertura, asistencia y permanencia en la escuela.

1.3. ¿QUÉ IMPLICA EL DERECHO A LA EDUCACIÓN PARA EL SISTEMA EDUCATIVO?

En congruencia con lo que se ha expuesto en el apartado anterior es posible afirmar que “un legado del siglo pasado es la persistencia y fortalecimiento de los derechos humanos —profundización de sus significados, legitimación, difusión y defensa— y la clarificación de su irrefutable vínculo con la democracia” (Barba, 2008).

La definición y fines de la educación establecidos en el artículo tercero de la Constitución mexicana, en la Ley General de Educación y en la norma que prohíbe el trabajo a niños menores de 14 años y que establece que los jóvenes entre 14 y 16 requieren en todo caso de la autorización de sus padres o tutores para realizar un trabajo remunerado, expresan las aspiraciones del Estado respecto a la formación de sus ciudadanos y al tipo de sociedad que se busca desarrollar. En este sentido, el derecho positivo es guía que debe orientar la acción del gobierno y de la sociedad ya que permite establecer metas y plazos para conseguirlas. El establecimiento de metas se manifiesta en la política educativa plasmada en los programas gubernamentales, así como en los proyectos y en las acciones que de ellos se deriven.

En relación con la conceptualización del derecho a la educación y las implicaciones para su realización, se ha avanzado en la construcción de modelos o esquemas orientados al diseño de indicadores que permitan su observación en la realidad social de un país determinado. Destaca entre ellos, el modelo de calidad de la educación del INEE, del cual se hablará más adelante en este mismo capítulo.

Hasta no hace mucho, tal vez al final de la década de los años ochenta del siglo pasado, la valoración de el ejercicio del derecho a la educación se hacía en función exclusiva

de la cobertura del servicio educativo y de la matrícula. Perseguir la meta de universalización de la educación primaria durante casi todo el siglo pasado y posteriormente ampliarla a la educación secundaria y a la educación preescolar, ha significado una tarea monumental para el Estado mexicano, la cual aún no termina.⁴

El aseguramiento del derecho a la educación para el Sistema Educativo Mexicano ha transitado, en la práctica, por al menos dos visiones: una, asegurar la cobertura del servicio y la matriculación de los educandos; dos, promover la mejora de la calidad.⁵ Estas dos visiones no se oponen, pues ambas se convierten en dos estrategias que han estado interrelacionadas pero con diferentes énfasis y logros.

La primera visión es clara y suele asociarse con la existencia de centros escolares, de docentes que atiendan a los alumnos y con la distribución de libros y materiales educativos. Por su parte, la segunda visión implica desarrollar comprensiones sobre la calidad de la educación que incluye nociones relativas a la equidad, la relevancia, la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la educación. Frente a la ampliación significativa de la cobertura de la educación básica, en los últimos años, la preocupación del SEM, principalmente ha estado en mejorar la eficacia en términos de los aprendizajes logrados por los alumnos.

El ejercicio del derecho a la educación es un proceso complejo donde hay avances, errores y aciertos, y donde la acción humana es definitiva. Por ello, su desarrollo no es lineal. Esto hace necesarias mediciones periódicas que permitan monitorear su consecución. Con el propósito de visualizar la complejidad del derecho a la educación, así como la medición de su realización, conviene contar con esquemas o modelos como los que se muestran enseguida.

a) Esquema de las 4-A

El Esquema de las 4-A responde a los criterios establecidos por el *Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Este comité fue establecido en 1985 y es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*⁶ en los Estados parte. Estos criterios son:

⁴De acuerdo con los datos del Inegi, en los últimos cuarenta años la escolaridad promedio de la población avanzó de 3.4 grados en 1970 a 8.1 en 2005. Este logro lo ha llevado a cabo el Sistema Educativo Mexicano en medio de un proceso acelerado de crecimiento y diversificación geográfica de la población. Perseguir la meta de universalización de la educación obligatoria significa también un avance respecto de la igualdad en el acceso. (Bracho, T. (2009). *Equidad Educativa: Avances en la definición de su concepto*. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa. Área 10: interrelaciones educación –sociedad. Veracruz, Ver., 21 a 25 de septiembre.

⁵Recordemos que por su importancia nos referimos a la escolarización obligatoria, no obstante que se asume que el derecho a la educación, es un derecho inalienable de toda persona y que va más allá de los muros de la escuela y se extiende a lo largo de la vida.

⁶Este pacto se adoptó y quedó abierto a la firma, ratificación y adhesión en 1966 y entró en vigor hasta 1976.

El ejercicio del derecho a la educación es un proceso complejo donde hay avances, errores y aciertos, y donde la acción humana es definitiva. Por ello, su desarrollo no es lineal

asequibilidad⁷ (en inglés *availability*), accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad y se trata de que la educación que ofrezca el Estado se ajuste a ellos.

Katerina Tomasevski (2004)⁸ integrante de que lo fuera la Comisión de Derechos Humanos,⁹ tiene como premisa el marco básico de las obligaciones que los gobiernos han adquirido en materia de derechos por la vía de la aceptación del derecho internacional. Se asume que los estándares ideales varían en cada sociedad de acuerdo con el momento de desarrollo en que se encuentren. Tomasevski adoptó y desarrolló el esquema de las 4-A y afirma que los gobiernos se obligan a hacer que la educación sea asequible (disponible), accesible, aceptable y adaptable.

- La *asequibilidad (disponibilidad)* se refiere a dos obligaciones. El derecho a la educación como derecho civil y político requiere que se establezcan escuelas, mientras que como derecho social, económico y cultural requiere que el gobierno garantice la educación obligatoria y gratuita y que se encuentre disponible para todos los niños y niñas en edad escolar. Esta dimensión atiende a la existencia de centros escolares, docentes que atiendan las escuelas, libros y materiales educativos, así como la situación que guarda la infraestructura y equipamiento, entre otros.
- La *accesibilidad* se define diferente según el tipo educativo del cual se trate. El Estado se obliga al aseguramiento del acceso a la educación obligatoria —que deberá ser gratuita— de todos los niños y niñas en la edad normativa de cursarla. Está relacionada con los aspectos materiales y económicos de la oferta educativa y con la no discriminación en sus servicios.
- La *aceptabilidad* implica garantías de calidad para la educación. Refiere a factores y condiciones relacionados con la oferta educativa como serían: los requisitos profesionales para los docentes, la relevancia y pertinencia del currículo y la enseñanza, la disposición de la infraestructura y equipamiento adecuados para el aprendizaje y para las prácticas de enseñanza, así como la organización escolar. Por ejemplo, los derechos de los indígenas respecto a la lengua en la que se les enseña o la equidad de género que busca la igualdad de oportunidades para ambos sexos.
- La *adaptabilidad* se refiere a la necesidad de que sean las escuelas quienes se adapten a los educandos. Esto significa identificar los obstáculos que los niños y las niñas pueden encontrar en el acceso a la escuela, en su aprendizaje, en la

⁷Aunque se sigue la traducción hecha para mantener el nombre de 4-A, en la explicación que sigue se anota que este primer elemento del esquema se refiere a disponibilidad.

⁸De origen croata, la señora Tomasevski fue la primera relatora especial sobre el derecho a la educación de la Comisión de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos entre 1998 y 2004. Actualmente el relator especial es el profesor Vernor Muñoz de Costa Rica.

⁹A partir de 2006 hubo una reforma y esta comisión se denomina Consejo de Derechos Humanos el cual forma parte de los cuerpos estructurados de las Naciones Unidas para estos asuntos.

permanencia en el centro escolar o para la conclusión de sus estudios. Tomasevski señala que por ello es importante que los indicadores educativos consideren distintos factores del contexto en donde viven los alumnos.

Tomasevski plantea la necesidad de pasar de las simples estadísticas que organizan informaciones, a la construcción de indicadores que provean de conocimiento para valorar el alcance que, en un tiempo y espacio determinados, tienen las cuatro dimensiones que se han descrito en sus rasgos muy generales. Por ejemplo, un asunto permanente en el análisis de la realización del derecho a la educación es el de la *exclusión* y no es posible intentar siquiera mitigarla, si no se ha hecho visible. ¿Quiénes no están en la escuela y deberían estarlo? ¿De cuáles poblaciones proceden? ¿Cuentan o no con servicios escolares cercanos a sus hogares? ¿Quiénes consiguen tener un tránsito regular en la escuela básica y quiénes no? ¿Quiénes logran los aprendizajes establecidos en el currículo y quiénes no? ¿En qué condiciones se realizan los procesos de enseñanza y aprendizaje?

b) El Derecho a una Educación de Calidad para todos. Modelo de Calidad propuesto por la Oficina Regional para América Latina y El Caribe (OREALC) de la UNESCO

Para la OREALC-UNESCO (2007) hablar de *educación de calidad para todos* es un asunto de derechos humanos. De esta manera, desde el enfoque de derechos humanos se resignifica la conceptualización de *calidad de la educación*.

El punto de partida de la propuesta son los Objetivos de Desarrollo del Milenio,¹⁰ los que enunciados brevemente son: superar la pobreza y las desigualdades; enfrentar los desafíos para la inclusión social, política y cultural; promover la cohesión social a través del sentido de comunidad y pertenencia; y, fomentar el ejercicio del derecho a la educación como garantía de paz y convivencia.

La OREALC-UNESCO (2007:27) sostiene que “una educación de calidad debería abarcar tres dimensiones fundamentales: el respeto de los derechos, equidad y pertinencia. A estas dimensiones habría que añadir la relevancia, así como dos de carácter operativo: eficacia y eficiencia”. Enseguida se enuncian los elementos generales que este modelo propone:

- *Respeto de los derechos*: la educación es un derecho humano fundamental y un bien público. El derecho a la educación hace posible el ejercicio de otros derechos humanos y, en consecuencia de la ciudadanía. La obligatoriedad y la gratuidad son dos condiciones en las que se finca el derecho a la educación. La escuela pública tiene una alta responsabilidad en el ejercicio del derecho a la educación. La extensión de la escolarización obligatoria varía entre países y está en función de su desarrollo. Además, la realización del derecho a la educación transita por el

¹⁰La Declaración del Milenio fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en Nueva York en septiembre del año 2000.

derecho a la no discriminación y la plena participación lo que exige eliminar las prácticas que limitan a personas o grupos a ejercer su derecho a la educación.

- *Equidad*: esta dimensión es condición inherente de una educación de calidad. Se trata de que todos lleguen a la escuela y aprendan, es decir, desarrollen los conocimientos y las competencias que les permitirán ejercer la ciudadanía, insertarse en la sociedad actual con éxito, acceder a un empleo digno y ejercer su libertad. Se trata de conseguir la *equidad en el acceso* que supone *disponibilidad* de instituciones y programas educativos; *accesibilidad* (física, al currículo, económica); conseguir la *equidad en los recursos y procesos educativos* que significa igualdad de oportunidades según las necesidades de personas y grupos a fin de lograr resultados equiparables; perseguir la *equidad en los resultados de aprendizaje*, esto es que todos los alumnos alcancen niveles de logro educativo equiparables según sus posibilidades; avanzar hacia *sistemas educativos más inclusivos y escuelas más plurales y democráticas*, entendiendo que la inclusión se relaciona con el acceso, la participación y logros de todos los alumnos, sobre todo en aquellos que se encuentran en riesgo de exclusión y marginación (UNESCO, 2005).
- *Relevancia y pertinencia*: ambas dimensiones son también sustanciales a la calidad y tienen que ver con la pregunta ¿educación para qué y para quiénes? La relevancia se refiere al *qué y para qué* y remite a definir las finalidades de la educación, así como los aprendizajes que se valoran como significativos, tanto para responder a los requerimientos sociales, como al desarrollo de las personas en lo individual. La pertinencia hace referencia a que los procesos educativos consideren las diferencias que tienen los alumnos para aprender, debidas tanto a sus propias características como al contexto en donde se desenvuelven. En esta dimensión se ubica la necesidad de alcanzar diversos equilibrios en la definición del currículo, atendiendo a dilemas tales como lo mundial y lo local, lo universal y lo singular, las necesidades del mercado y el desarrollo de las personas, lo común y lo diverso, etcétera.
- *Eficacia y eficiencia*: estas dimensiones se definen como atributos de la acción pública, la cual se observa a través de la operación de las instituciones del Estado, cuya responsabilidad es hacer realidad el ejercicio del derecho a una educación de calidad para todos. La *eficacia* se refiere a la medida en la que se consiguen o no los principios antes descritos. ¿En qué medida los niños y las niñas acceden a la escuela, permanecen en ella, aprenden y consiguen concluir sus estudios básicos en el tiempo establecido para ello? ¿En qué medida las condiciones de la oferta educativa favorecen aprendizajes que sean relevantes y pertinentes? ¿En qué medida se consigue la inclusión y por ende se disminuye la exclusión? Por su parte, la *eficiencia* se refiere al uso adecuado de los recursos, sobre todo los de tipo financiero, aunque también se podría añadir la eficiencia en el uso del tiempo.

En sus rasgos generales se pueden apreciar los vínculos entre la propuesta de OREALC-UNESCO y el esquema de las 4-A. En lo esencial, se advierte que el derecho a la educación no se reduce al acceso de los niños y niñas a la escuela, sino que va más allá al hacer explícito que el aprendizaje es un elemento intrínseco de este derecho (Torres, 2006).

c) Modelo de Evaluación de la Calidad de la Educación del INEE

En diversos informes del INEE se hace referencia al Modelo de Evaluación de la Calidad de un Sistema Educativo, el cual ha ido ganando en precisión sobre la complejidad del sistema educativo y en claridad de expresión sobre las dimensiones conceptuales de la calidad de la educación desarrolladas en el propio Instituto.

El INEE sostiene que la evaluación de la calidad del sistema educativo no sólo está relacionada con la medición de los niveles de logro del aprendizaje de los alumnos, también implica congruencia entre los diversos elementos que constituyen al propio sistema. La coherencia entre componentes permite alcanzar los objetivos de la educación que se planteen y así contribuir a la satisfacción de las necesidades sociales. La calidad de la educación se entiende como la cualidad resultante de las múltiples relaciones de coherencia entre los componentes básicos, internos y externos del sistema educativo.

El Instituto afirma que un sistema educativo de calidad muestra:

- *Relevancia*: porque logra la congruencia de los objetivos, por ejemplo del currículo que se imparte en las escuelas con necesidades de desarrollo de la sociedad;
- *Pertinencia*: porque los objetivos, de manera particular los del currículo, también guardan correspondencia con necesidades particulares de los alumnos a quienes se dirige;
- *Eficacia interna*: cuando hay coherencia entre los objetivos planteados y los resultados observados. Por ejemplo, que los alumnos consigan los aprendizajes los cuales les permitan, tanto continuar sus estudios, como aprendiendo a lo largo de su vida; concluir la educación básica obligatoria en el tiempo establecido para ello; conseguir que la trayectoria escolar se realice a los ritmos previstos hasta la conclusión de la escolaridad obligatoria o postobligatoria.
- *Eficacia externa*: porque los resultados educacionales tienen correspondencia con las necesidades sociales. Nótese que puede darse el caso de eficacia interna al observar congruencia entre los objetivos del currículo y los resultados de aprendizaje, y sin embargo, no haber coherencia con las necesidades sociales.
- *Impacto*: cuando los efectos de la escolarización se observan más allá de la escuela y se consigue una asimilación duradera de los aprendizajes, lo cual se manifiesta de manera positiva en distintos ámbitos de la vida de las personas (personal, familiar, laboral, social y de ciudadanía).

...el derecho a la educación no se reduce al acceso de los niños y niñas a la escuela, sino que va más allá al hacer explícito que el aprendizaje es un elemento intrínseco de este derecho

- *Suficiencia*: ya que existe una coordinación de los recursos humanos y materiales con los procesos que se requieren de distinto tipo para que la educación, el sistema educativo y las escuelas funcionen y puedan alcanzar sus objetivos.
- *Eficiencia*: cuando logra instrumentar la distribución de recursos, así como su aplicación en insumos y procesos que propicien los resultados esperados y anunciados en los objetivos.
- *Equidad*: en la distribución de oportunidades educativas para aprender. Equidad en el acceso a la escuela, permanencia en ella, aprendizajes y egreso oportuno. Equidad en la distribución de condiciones de la oferta educativa a fin de conseguir oportunidades de aprendizaje equiparables para todos los alumnos.

El modelo de evaluación de la calidad del sistema educativo del INEE se organiza, por un lado, en torno a las dimensiones de la calidad de la educación expresadas en los párrafos anteriores, y por otro, con un enfoque de sistemas. Se utiliza el modelo de Contexto-Insumo-Proceso-Producto (CIPP) para estructurar los componentes de: contexto, insumos y recursos, procesos y resultados, objetivos educativos y necesidades sociales.

Además, ya que el modelo del INEE tiene el propósito de servir al diseño y realización de evaluaciones de distintos componentes y elementos del sistema educativo a fin de juzgar el avance en la educación, incorpora una noción que es central: la comparabilidad entre lo planeado y lo observado.

No obstante que el modelo del Instituto tiene su origen en el desarrollo conceptual de la calidad de la educación, a la luz del esquema de las 4-A y de la propuesta de la OREALC-UNESCO, lo que se incorpora es la perspectiva del derecho a la educación. Esto le proporciona un referente esencial que le da significación al concepto de calidad de la educación. La relación entre el enfoque del derecho a la educación y la calidad de la educación se puede expresar de varias maneras. Latapí (2009) afirma que la calidad es una característica esencial de la educación objeto del derecho a la educación. Esta comprensión tendrá que tomarse en cuenta al hablar de la exigibilidad del derecho a la educación, así como de los indicadores con los cuales se dé seguimiento a su ejercicio.

Por su parte, Barba dice que en este vínculo de la calidad con el derecho a la educación “están contenidas las bases morales de la civilización, ya que no se trata sólo de cuestiones materiales, que son necesarias, sino del sentido que éstas tienen cuando se ponen al servicio de la realización humana” (2007:22). Este autor continúa diciendo que la manera de entender la calidad de la educación es una forma de extraer al derecho a la educación sus consecuencias prácticas, ya que de él brota toda la trama de significados ontológico-filosóficos, jurídico-normativos, culturales y socioeducativos. Como se mencionó al inicio, en la base del derecho a la educación se encuentra el *por qué* de la educación. En tanto que las dimensiones de la calidad tienen un carácter instrumental, pues orientan y ayudan a traducir lo afirmado en el derecho en el establecimiento de metas cuya consecución se busca a través de formas de acción, de políticas y prácticas de gobierno.

En la base de la acción política de todo sistema educativo convendría asumir un modelo conceptual y analítico que le permita operacionalizar sus objetivos en metas y acciones, teniendo como enfoque central el ejercicio del derecho a una educación de calidad para todos.

d) ¿Cómo se relaciona la misión del INEE y la evaluación del ejercicio del derecho a la educación?

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es una institución del Estado mexicano cuyo mandato se refleja en su misión que a la letra dice: “[...] contribuir al mejoramiento de la educación en México a través de la realización de evaluaciones integrales de la calidad del sistema educativo y de los factores que la determinan, así como de la difusión transparente y oportuna de sus resultados para apoyar la toma de decisiones, la mejora pedagógica y la rendición de cuentas” (Plan Maestro de Desarrollo 2007-2014). El INEE tiene encomendada la realización de evaluaciones externas del sistema educativo nacional.

El enfoque del derecho a la educación expresado en términos de la OREALC “una educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos” es poderoso por varias razones: es un referente esencial para evaluar y en consecuencia para operacionalizar e identificar los datos empíricos que se requieren para ello; permite afirmar que el derecho a la educación se realiza en tal o cual grado, así como especificar respecto a qué criterio; es de una enorme riqueza por las dimensiones que subyacen en su concepción actual; por su capacidad de convocatoria para el análisis, el debate, la reflexión y también para la decisión y acción de política educativa meditada y con mejores fundamentos.

El enfoque del derecho a la educación proporciona al modelo de evaluación de la calidad de la educación del INEE una visión integradora que le da un mayor significado, a la vez que contribuye a reinterpretar de distinta manera la evidencia empírica disponible sobre el ejercicio de este derecho en México.

Para hacer un análisis del ejercicio del derecho a la educación focalizado en la educación básica obligatoria, este informe atenderá los siguientes componentes: la existencia y los alcances de la cobertura del servicio educativo; el acceso y asistencia a la escuela por parte de los educandos; la permanencia, tránsito regular y egreso de cada grado y nivel educativo con oportunidad y con equidad; el logro de aprendizajes en función del currículo nacional establecido, así como de aquellos aprendizajes juzgados relevantes a la luz de la sociedad del conocimiento (competencias para la vida); las condiciones de la oferta educativa como referente de la disponibilidad del servicio y la incorporación de la equidad como principio esencial de la calidad y por ende del ejercicio del derecho a la educación.

**La obligatoriedad
y gratuidad son los
dos pilares en donde
descansa el derecho
a la educación**

e) ¿Cuál es el tamaño de la educación básica en México?

De los elementos que se analizarán en los siguientes capítulos del informe a fin de observar el ejercicio del derecho a la educación en México, se mirarán algunos aspectos de los principales servicios escolarizados que oferta el SEN para el preescolar, la primaria y la secundaria. Con el fin de que el lector pueda valorar la participación de estos servicios —en ocasiones también llamados modalidades— en la atención de la población que demanda educación, enseguida se presentan algunos datos sobre su tamaño.

En la tabla 1.1 puede apreciarse que el sector público es claramente mayoritario en los tres niveles que conforman la educación básica, pues atiende a más de 85% de los estudiantes y 83% de las escuelas; no obstante, conviene resaltar que la presencia de la matrícula de las escuelas de sostenimiento privado es más acentuada en el nivel preescolar (14.2%) que en primaria y secundaria (8.2 y 7.6% respectivamente).

Tabla 1.1. Alumnos, docentes y escuelas de educación básica por sostenimiento y nivel. Ciclo 2009/2010

Nivel	Total			Públicas			Privadas		
	Alumnos	Docentes	Escuelas	Alumnos	Docentes	Escuelas	Alumnos	Docentes	Escuelas
Preescolar	4 608 255	220 154	90 411	3 955 460	177 876	75 529	652 795	42 278	14 882
Primaria	14 860 704	570 169	99 202	13 634 969	515 804	91 113	1 225 735	54 365	8 089
Secundaria	6 127 902	374 363	35 155	5 659 839	321 525	30 968	468 063	52 838	4 187
Nivel				Públicas			Privadas		
	Alumnos	Docentes	Escuelas	Alumnos	Docentes	Escuelas	Alumnos	Docentes	Escuelas
Preescolar				85.8	80.8	83.5	14.2	19.2	16.5
Primaria				91.8	90.5	91.8	8.2	9.5	8.2
Secundaria				92.4	85.9	88.1	7.6	14.1	11.9

Fuente: Con base en datos elaborados por el INEE.

Para brindar educación, el sistema público se organiza en distintas modalidades o servicios. La tabla 1.2 ofrece información sobre la cantidad de alumnos, docentes y escuelas que componen cada uno de los servicios públicos de educación preescolar, primaria y secundaria. Como se observa, aunque en los tres niveles escolares predomina la modalidad general, sus porcentajes de participación son claramente distintos: 93% en primaria, 85% en preescolar y 47% en secundaria. Nótese que en este último nivel, la modalidad técnica tiene una participación considerable en términos del alumnado que atiende (30%) y de los docentes que laboran en él (casi 28% del total en el sector público), pero

es el servicio de telesecundaria quien registra la mayor cantidad de escuelas (57% del total de planteles públicos) y el menor número de profesores (20%).

A diferencia de lo que ocurre con los niveles que le anteceden, en secundaria no hay una modalidad indígena; a través de ésta se brinda atención a 10% de los alumnos en preescolar y 6% en primaria. Los tres niveles educativos cuentan con el servicio comunitario, que se oferta mayoritariamente en localidades menores a los cien habitantes y que, por esta misma razón, concentra porcentajes comparativamente pequeños de estudiantes (4% en preescolar, 0.8% en primaria y 0.4% en secundaria) pero importantes de centros escolares (26, 12.5 y 6% respectivamente).

De manera reiterada, el INEE ha hecho notar que las poblaciones atendidas por servicios educativos distintos presentan entre ellas marcadas diferencias socioculturales y económicas.¹¹ Independientemente del nivel escolar, los estudiantes de colegios privados tienen mejores condiciones socioeconómicas que sus pares de escuelas públicas y, entre estas últimas, los que asisten a planteles de modalidad general tienen condiciones de vida más favorables que aquellos que estudian en escuelas indígenas, comunitarias o telesecundarias. En la tabla 1.2 se observa la distribución de alumnos, docentes y escuelas por modalidad del servicio educativo en la educación preescolar, la primaria y la secundaria.

Es importante que el lector tenga en mente estas diferencias pues a lo largo de este informe se contrastan las oportunidades que tienen los estudiantes de unos y otros servicios para hacer efectivo su derecho a recibir una educación de calidad. No sobra señalar que, en algunos análisis, se distingue la situación de las escuelas públicas generales ubicadas en zonas urbanas (mayores a 2 mil 500 habitantes) y en zonas rurales (menores a 2 mil 500 habitantes), pues en las muestras que utiliza el INEE para sus evaluaciones en preescolar y primaria, esas escuelas suelen considerarse como estratos diferentes.

¹¹Pueden consultarse los Informes anuales de: 2005 y 2006, *La calidad de la educación básica en México*; 2007, *La educación para poblaciones en contextos vulnerables*; 2008, *¿Avanza o retrocede la calidad educativa?* También otros documentos como: *Aprendizaje desigualdad social en México (2007)* y *Factores asociados al aprendizaje de estudiantes de 3° de primaria en México (2008)* y los apartados relativos a Contexto Social en los nueve anuarios del *Panorama Educativo de México*.

Tabla 1.2. Alumnos, docentes y escuelas públicas de educación básica por nivel y tipo de servicio. Ciclo 2009/2010

Preescolar	Cendi			General			Indígena			Comunitario		
	A	D	E	A	D	E	A	D	E	A	D	E
	58 495	2 113	863	3 357 502	139 487	45 459	383 003	17 264	9 545	156 460	19 012	19 662
	1.5	1.2	1.1	84.9	78.4	60.2	9.7	9.7	12.6	4.0	10.7	26.0

Primaria	General			Indígena			Comunitario		
	A	D	E	A	D	E	A	D	E
	12 681 952	466 574	69 721	840 503	36 220	9 964	112 514	13 010	11 428
	93.0	90.5	76.5	6.2	7.0	10.9	0.8	2.5	12.5

Secundaria	General			Técnica			Telesecundaria			Para Trabajadores			Comunitaria		
	A	D	E	A	D	E	A	D	E	A	D	E	A	D	E
	2 656 690	160 644	6 976	1 693 557	88 786	4 199	1 253 930	65 731	17 631	31 357	4 097	308	24 305	2 267	1 854
	46.9	50.0	22.5	29.9	27.6	13.6	22.2	20.4	56.9	0.6	1.3	1.0	0.4	0.7	6.0

Nota: A=alumnos, D=docentes y E=escuelas.

Fuente: Con base en datos elaborados por el INEE.

Con esta información acerca del tamaño y diferenciación de los servicios de educación básica se da cauce a los siguientes capítulos en los cuales se exponen evidencias del ejercicio al derecho a la educación en México. Como se mencionó en la introducción, se abordará el acceso de los niños y las niñas a la escuela, así como su avance regular por los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria hasta concluir la educación obligatoria. Asimismo, se examinarán algunas condiciones que caracterizan a la oferta de los servicios de educación básica; del nivel de logro de aprendizajes referidos al currículo nacional y, por último, del derecho de lograr aprendizajes relevantes para la vida en la sociedad actual.