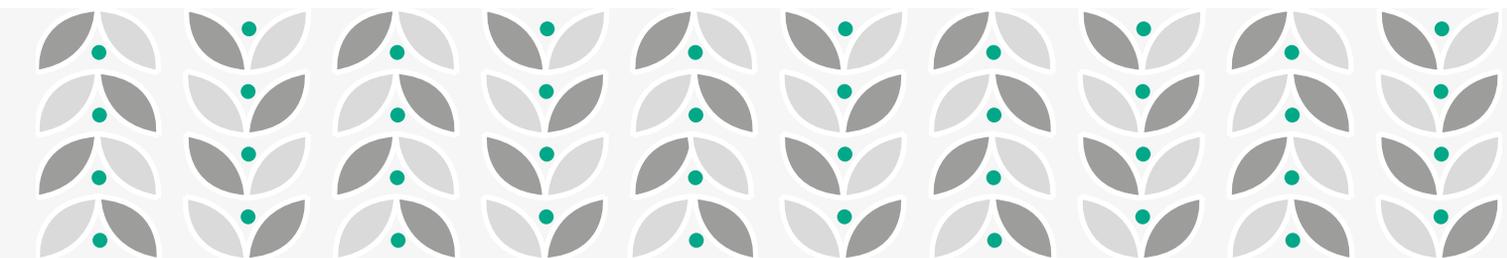


Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

# LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO Informe 2016



Informes  
institucionales

**INEE**

Instituto Nacional para la  
Evaluación de la Educación

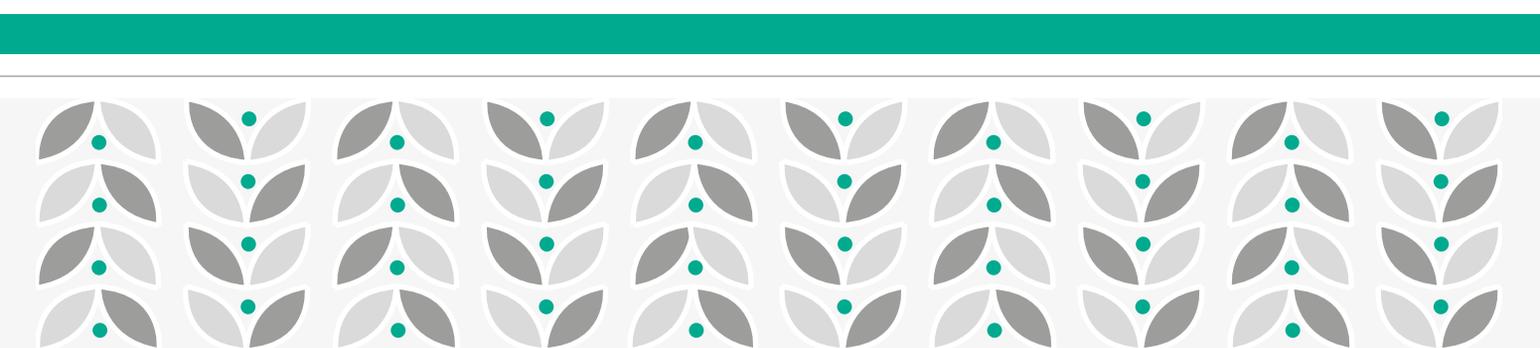
México





Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

# LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO Informe 2016



Informes  
institucionales

**INEE**

Instituto Nacional para la  
Evaluación de la Educación

México

# LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO INFORME 2016

Primera edición, 2016  
ISBN: 978-607-7675-87-7

**Coordinación general:** Teresa Bracho González y Margarita Zorrilla Fierro

**La redacción de este informe estuvo a cargo de:** Raquel Ahuja Sánchez, Edgar Ignacio Andrade Muñoz, Eduardo Backhoff Escudero, Ana Laura Barriendos Rodríguez, Teresa Bracho González, Agustín Caso Raphael, Mariana Elizabeth Castro, Yuri Decuir Viruez, Luis Degante Méndez, Laura Delgado Maldonado, Daniela Dorantes Salgado, Héctor Figueroa Palafox, Florencio García Martínez, María Fernanda Gómez Sosa, María Teresa Gutiérrez Cortés, Jorge Antonio Hernández Uralde, Arcelia Martínez Bordon, Verónica Medrano Camacho, Giulianna Mendieta Melgar, Francisco Miranda López, Marianela Núñez Barboza, Mónica Pérez Miranda, Rebeca Reynoso Angulo, Héctor Robles Vásquez, Lidice Rocha Marengo, Raúl René Rojas Olmos, Rafael Enrico Sánchez Mayorga, Andrés Sánchez Moguel, Sylvia Schmelkes del Valle, José Manuel Silva Cabrera, Enrique Valencia López y Margarita Zorrilla Fierro.

## **D. R. © INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN**

Barranca del Muerto 341, Col. San José Insurgentes,  
Deleg. Benito Juárez, C.P. 03900, Ciudad de México.

### **Coordinación editorial**

Alejandra Delgado Santoveña  
Annette Santos del Real

### **Editora**

María Norma Orduña Chávez

### **Corrección de estilo**

Carlos Garduño González  
Hugo Soto de la Vega

### **Diseño gráfico y formación**

Martha Alfaro Aguilar

Hecho en México. Prohibida su venta.

Consulte el catálogo de publicaciones en línea:

**[www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)**

El contenido, la presentación, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta obra son propiedad del INEE. Se autoriza su reproducción parcial o total por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales.

Cítese de la siguiente manera:

INEE (2016). *La Educación Obligatoria en México. Informe 2016*. México: INEE.

# Directorio

---

## JUNTA DE GOBIERNO

---

**SYLVIA SCHMELKES DEL VALLE**

Consejera Presidenta

**MARGARITA ZORRILLA FIERRO**

Consejera

**TERESA BRACHO GONZÁLEZ**

Consejera

**GILBERTO GUEVARA NIEBLA**

Consejero

**EDUARDO BACKHOFF ESCUDERO**

Consejero

---

## UNIDADES ADMINISTRATIVAS

---

**FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ**

Unidad de Normatividad y Política Educativa

**JORGE ANTONIO HERNÁNDEZ URALDE**

Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

**AGUSTÍN CASO RAPHAEL**

Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación

**SUSANA JUSTO GARZA** (encargada)

Unidad de Planeación, Coordinación y Comunicación Social

**MIGUEL ÁNGEL DE JESÚS LÓPEZ REYES**

Unidad de Administración

**LUIS FELIPE MICHEL DÍAZ**

Contraloría Interna

**JOSÉ ROBERTO CUBAS CARLÍN**

Coordinación de Direcciones del INEE en las Entidades Federativas



# Índice

10	<b>Siglas y acrónimos</b>
13	<b>Introducción</b>
<hr/>	
19	<b>SECCIÓN I</b>
<hr/>	
21	<b>Capítulo 1</b> INDICADORES ACERCA DE LA GARANTÍA DEL DERECHO A UNA EDUCACIÓN OBLIGATORIA DE CALIDAD
24	1.1 Tamaño, distribución y condiciones socioeconómicas de la población
26	1.2 ¿Cuál es la estructura y dimensión de los subsistemas de educación básica y media superior?
30	1.3 Matriculación, cobertura y asistencia
38	1.4 ¿Qué resultados educacionales se están obteniendo?
48	<b>Conclusiones</b>
51	<b>Capítulo 2</b> CONDICIONES ESCOLARES PARA LA ENSEÑANZA Y EL APRENDIZAJE EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA
55	2.1 ¿Por qué es importante evaluar las condiciones de las escuelas?
	2.2 ¿Cuál es el marco básico de operación de las escuelas?
57	2.3 ¿En qué condiciones operan las escuelas primarias?
88	<b>Conclusiones</b>
91	<b>Capítulo 3</b> RESULTADOS DE PROCESOS DE EVALUACIÓN DE DOCENTES Y DIRECTIVOS DE EDUCACIÓN OBLIGATORIA, 2015
94	3.1 Aspectos técnicos generales de los procesos de evaluación en el SPD
96	3.2 Ingreso al servicio docente
109	3.3 Promoción a cargos de funciones de dirección, supervisión y asesoría técnico-pedagógica
116	3.4 Evaluación del desempeño
130	<b>Conclusiones</b>

<b>133</b>	<b>Capítulo 4</b> EL CURRÍCULO NACIONAL
<b>136</b>	4.1 ¿Qué es y por qué es importante el currículo y su evaluación?
<b>138</b>	4.2 Breve recuento acerca de la conformación de la educación obligatoria
<b>140</b>	4.3 ¿Cómo está organizado el currículo de la educación obligatoria?
<b>159</b>	<b>Conclusiones</b>
<b>163</b>	<b>Capítulo 5</b> EL APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES
<b>166</b>	5.1 ¿Qué es la evaluación de los aprendizajes a gran escala? ¿Cómo se lleva a cabo en el INEE?
<b>167</b>	5.2 ¿Qué aprenden los estudiantes al finalizar los diferentes niveles de la educación básica en nuestro país?
<b>178</b>	5.3 ¿Qué diferencias hay en los aprendizajes de los escolares de diferentes contextos?
<b>179</b>	5.4 ¿Cómo son los resultados educativos en las entidades federativas?
<b>185</b>	5.5 ¿Cuáles son las tendencias del aprendizaje en México? ¿Mejoran o empeoran los resultados a través del tiempo?
<b>189</b>	<b>Conclusiones</b>

---

## 191 SECCIÓN II

---

<b>193</b>	<b>Capítulo 6</b> LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DIRIGIDA A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE FAMILIAS DE JORNALEROS AGRÍCOLAS MIGRANTES
<b>196</b>	6.1 La evaluación de políticas y programas educativos del INEE
<b>198</b>	6.2 Metodología de la evaluación
<b>199</b>	6.3 Perfil sociodemográfico de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes
<b>201</b>	6.4 Condiciones educativas de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes
<b>203</b>	6.5 Las principales acciones educativas dirigidas a la población infantil jornalera agrícola migrante
<b>206</b>	6.6 El paso del PRONIM al PIEE: el debilitamiento de la atención educativa a la niñez migrante
<b>207</b>	6.7 Problemas de coordinación institucional
<b>208</b>	6.8 Precariedad laboral y profesional de los docentes
<b>209</b>	6.9 Caída presupuestal de los programas de atención
<b>210</b>	6.10 El papel de los empresarios agrícolas
<b>211</b>	6.11 Otras acciones y programas de gobierno dirigidos a los jornaleros agrícolas
<b>213</b>	<b>Conclusiones</b>

217	<b>Capítulo 7</b> GASTO FEDERAL EDUCATIVO EN MÉXICO EN LA PERSPECTIVA DE EQUIDAD
221	7.1 ¿Qué elementos explican la evolución del gasto en educación obligatoria durante las últimas décadas?
223	7.2 ¿Cómo se ha comportado el gasto público en EB y EMS?
234	7.3 ¿Es equitativa la distribución territorial del gasto educativo?
252	<b>Conclusiones</b>
255	<b>Reflexiones finales</b>
268	<b>Referencias bibliográficas</b>

## Siglas y acrónimos

ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
APFA	Administración Pública Federal
ATPA	Asesoría Técnico Pedagógica
CERTIDEMS	Certificación de Competencias Docentes para la Educación Media Superior
CNSPD	Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
CONAEDU	Consejo Nacional de Autoridades Educativas
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DGB	Dirección General de Bachillerato
DGETI	Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
EB	Educación Básica
ECA	Estrategias Centradas en el Aprendizaje
ECEA	Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje
ECODEMS	Evaluación de Competencias Docentes para la Educación Media Superior
EMS	Educación Media Superior
EMSAD	Educación Media Superior Abierta y a Distancia
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
EP	Estructura programática
EXCALE	Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
GDH	Gasto público en desarrollo humano
GNE	Gasto nacional en educación
GNT	Gasto neto total
GP	Gasto programable
GPFE	Gasto público federal en educación
ICCS	International Civic and Citizenship Study
IDH	Índice de desarrollo humano

INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INIFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LEC	Líderes para la Educación Comunitaria
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGE	Ley General de Educación
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
LTG	Libros de texto gratuito
MCC	Marco Curricular Común
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología del Marco Lógico
NNA	Niñas, niños y adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment
PLANEA	Plan Nacional para las Evaluaciones de los Aprendizajes
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Pp	Programas presupuestarios
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PPI	Perfiles, parámetros e indicadores
PRONAFIDE	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo
RIEMS	Reforma Integral de la Educación Media Superior
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNEE	Sistema Nacional de Evaluación Educativa
SPD	Servicio Profesional Docente
TBC	Telebachillerato Comunitario
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



## Introducción

**E**n cumplimiento del artículo 31 de la Ley General de Educación (LGE) y del 63 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) —ambos referidos a la obligación del Instituto de informar sobre el estado que guarda el Sistema Educativo Nacional (SEN)— se hace entrega de este tercer Informe titulado *La Educación obligatoria en México. Informe 2016*.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Esta noción supera la de clientes, beneficiarios o sectores sociales necesitados.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

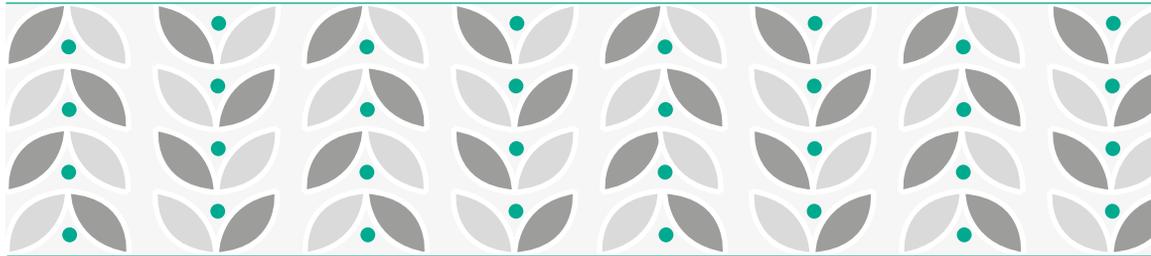
Con la presentación de este Informe, el Instituto refrenda su compromiso para generar y difundir información y conocimiento relevantes que le permitan al Estado mexicano diseñar e implantar políticas educativas, las cuales, con base en un enfoque de derechos, puedan garantizar el pleno desarrollo de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



---

# SECCIÓN I

---





---

# 1

---

## INDICADORES ACERCA DE LA GARANTÍA DEL DERECHO A UNA EDUCACIÓN OBLIGATORIA DE CALIDAD

---



**E**l Estado mexicano ha desarrollado un Sistema Educativo Nacional (SEN) de grandes dimensiones con el propósito de promover la formación de capacidades y competencias en su población, y así coadyuvar al desarrollo individual y al progreso de la sociedad. Ha ampliado gradualmente sus compromisos en materia de obligatoriedad y calidad de la educación, primero bajo un enfoque de garantías individuales y más recientemente con uno de derechos humanos.

El seguimiento de los avances del SEN así como de los retos y condicionantes para garantizar el ejercicio pleno del derecho humano a una educación obligatoria de calidad es una tarea permanente. Su monitoreo mediante indicadores ayuda a identificar las mejoras y los desafíos a fin de que este derecho sea una realidad para todos los niños y jóvenes del país.

Este capítulo se organiza en cuatro secciones. En la primera se hace un recuento de algunas condiciones estructurales en las que se inscribe el sistema educativo tales como el tamaño y la distribución de la población, su diversidad cultural, y el contexto socioeconómico del país. La segunda sección describe la estructura y la dimensión de la educación básica (EB) y la media superior (EMS). Para ello, se da cuenta del tamaño de la educación obligatoria y de la organización según distintos tipos de servicio de los niveles que componen la EB. Los subsistemas de EMS, en cambio, se analizan en términos de los modelos educativos que ofrecen, y también de su sostenimiento y control administrativo. La tercera parte permite conocer en qué medida todos los niños en edad escolar se matriculan en las escuelas de EB o en planteles de EMS. Se hace hincapié en la desigualdad de la asistencia de los niños y jóvenes en condición de pobreza o que trabajan media jornada semanal o más. La cuarta sección presenta algunos resultados educativos relacionados con el egreso de la EB y la EMS, con el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, así como con los beneficios laborales de la educación asociados con mayores probabilidades de empleo, de contar con un trabajo estable y de obtener mayores salarios.

## 1.1 Tamaño, distribución y condiciones socioeconómicas de la población

En aras de garantizar el ejercicio del derecho a la educación, el Estado mexicano debe considerar las condiciones estructurales que enfrenta. Entre éstas destacan la referida al tamaño y la distribución de su población, a su diversidad cultural y étnica, a la existencia de una gran cantidad de localidades rurales pequeñas, y a las circunstancias socioeconómicas por las que atraviesa México respecto de su capacidad para generar mayor riqueza, lograr su mejor repartición y reducir la pobreza. Hasta mediados de marzo de 2015, el país tenía una población de 119.5 millones de personas (INEGI, 2015a), lo que, en términos comparativos, implica que sea el onceavo más poblado del mundo y el tercero más grande en el continente americano, sólo superado por los Estados Unidos y Brasil (Banco Mundial, 2015a). En México, 45 de cada 100 personas tienen menos de 25 años, lo que significa que se encuentra en edad potencial para escolarizarse. Lo anterior conlleva a que el sistema educativo, y en particular los subsistemas de EB y EMS, sean de gran tamaño. Además, dado que aún no se ha alcanzado su universalización, es previsible que continúen creciendo.

Los datos de la Encuesta Intercensal 2015 muestran que poco menos de la cuarta parte de la población nacional (23%), equivalente a 27 486 214 personas, reside en localidades rurales (es decir, menores a 2 500 habitantes); su complemento en zonas urbanas suma 92 044 539 personas (77%). De éstas, cuatro quintas partes se encuentran en localidades de 15 mil o más habitantes. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, la población se distribuyó en 192 247 localidades, de las cuales 139 156 (72.4%) tenían menos de 100 habitantes. El número de comunidades rurales representó 98.1% del total; en el extremo, las localidades urbanas de 15 mil habitantes o más constituyeron apenas 0.3%, pero registraron una muy alta concentración poblacional (70.2 millones de personas). En este contexto, la universalización del acceso a la educación obligatoria sigue siendo una presión importante para el fin que tiene el SEN de asegurar, al mismo tiempo, la atención a poblaciones extremadamente dispersas y mantener la oferta en las zonas urbanas, a la vez que procura métodos didácticos y pedagógicos pertinentes que atiendan a la diversidad étnica y cultural.

Un reto particular está dado por la atención a los niños y jóvenes indígenas, pues implica que se debe asegurar que los docentes hablen su misma lengua, obligadamente cuando aquéllos no hablan español (artículo 7, fracción 4, Ley General de Educación —LGE—; INEE, s.f.). En 2015, la población indígena de 3 a 17 años sumó cerca de 3.9 millones (11.7% del total nacional de este grupo de edad), mientras que los hablantes de lengua indígena de estas edades ascendieron a 1.8 millones, equivalentes a casi la mitad de la población antes mencionada. Además, en las áreas rurales reside 55.5% de la población indígena y el resto (44.4%) en las urbanas, lo cual

plantea desafíos al sistema educativo para su adecuada atención; téngase presente que los hablantes de lengua indígena habitan principalmente en localidades rurales (76.7%) (INEE, s.f.).

La capacidad del Estado mexicano para invertir recursos de modo creciente en la educación depende de la posibilidad de que el país genere riqueza de forma sostenible. Además, si los beneficios del crecimiento se distribuyen de manera más equitativa entre las familias, una proporción más grande de ellas contará con mayores recursos para demandar más y mejor educación para sus hijos. En 2014, la economía mexicana fue una de las más grandes del mundo al ocupar el decimo primer lugar a nivel mundial en términos de su Producto Interno Bruto (PIB). No obstante, al tomar en cuenta el tamaño de la población, México se ubicó en el lugar 68, con un monto de 16 284 dólares per cápita.<sup>1</sup> En términos comparativos, nuestro país se encuentra por arriba de Brasil (\$15 110) y por debajo de países como Chile (\$21 980), Canadá (\$42 778) y los Estados Unidos (\$52 118) (Banco Mundial, 2015a). En los últimos 14 años, México ha enfrentado condiciones económicas adversas con un crecimiento más lento. Por ejemplo, durante el sexenio de Vicente Fox (2001-2006), el PIB creció a una tasa media anual de 2.8%; en el de Felipe Calderón (2007-2012), a una de 1.9%, mientras que en lo que va de la administración de Enrique Peña Nieto (2013-2015), el crecimiento ha sido de 1.7% (INEE, s.f.). Este panorama general representa un reto importante en términos de la suficiencia de recursos económicos, pues inhibe la capacidad del Estado y de la sociedad para realizar inversiones sociales, particularmente en educación.

El SEN también debe operar en un contexto caracterizado por una gran desigualdad de ingresos, la segunda más alta entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Si bien el índice de Gini<sup>2</sup> había disminuido en la década previa a 2005 (OCDE, 2015b), en años recientes ha aumentado de nuevo hasta alcanzar en 2012 un valor de 0.44, después de tomar en cuenta el efecto de las transferencias en la distribución del ingreso (INEGI, 2015a). Otra expresión de esta desigualdad la constituye la comparación entre quienes ganan más y los que obtienen menos. En 2015, el décil más rico de la población, había percibido ingresos 26.6 veces superiores a los del 10% más pobre (Dávila Ibáñez y Palma Cárdenas, 2015). En comparación, esa razón en países de la OCDE fue de 9.6 a 1 en 2013. Estudios recientes sugieren que la desigualdad es actualmente aún más extrema, pues las familias más ricas de México no concentrarían, como en 2012, 35% del ingreso corriente total generado, sino 62%; esto implica que la magnitud de la desigualdad es mucho mayor, y que se ha elevado el valor del índice de Gini hasta 0.68 (Del Castillo Negrete, 2015).<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Términos en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) a precios constantes de 2011. La conversión del PIB de los países en dólares PPA permite comparar la riqueza per cápita de los países en una medida homogénea de poder de compra (INEE, s.f.).

<sup>2</sup> El índice de Gini es una medida de concentración del ingreso que toma valores entre 0 y 1. Un valor de 0 significa que todos los individuos ganan lo mismo, y conforme el ingreso se concentra en unos cuantos, su valor se aproxima a 1.

<sup>3</sup> Debido a que las familias no reportan la cantidad total de sus ingresos, principalmente aquellas de los hogares más ricos, las encuestas de gastos e ingresos de los hogares tienden a sub-registrar el ingreso. Por esta razón, Del Castillo Negrete (2015) realiza un ajuste entre los datos provenientes de las encuestas de gastos e ingresos de los hogares con la información de las cuentas nacionales.

La pobreza, entendida como el incumplimiento de los derechos sociales garantizados por la Constitución (CONEVAL, 2009), implica un reto considerable para el Estado por la importante cantidad de mexicanos en esta situación y la persistencia de esta condición. Entre 2012 y 2014,<sup>4</sup> el porcentaje de población en pobreza aumentó de 45.5 a 46.2%, diferencia equivalente a dos millones más de personas (de 53.3 a 55.3 millones); no obstante, el porcentaje en pobreza extrema se redujo ligeramente de 9.8 a 9.5%, de 11.5 a 11.4 millones de personas (CONEVAL, 2015).

## 1.2 ¿Cuál es la estructura y dimensión de los subsistemas de educación básica y media superior?

Actualmente, poco más de una cuarta parte de la población del país está matriculada en EB y EMS, y es atendida por cerca de 1.5 millones de docentes en poco más de 244 mil centros escolares. Al inicio del ciclo escolar 2014-2015, la matrícula de la educación obligatoria escolarizada fue de 30 793 313 niños y jóvenes. De éstos, alrededor de 26 millones fueron alumnos de EB (84.4%), y el resto, 4.8 millones, de EMS (15.6%). Las escuelas de los tres niveles de EB sumaron un total de 228 200, y en ellas laboraron cerca de 1 200 000 docentes. En el caso de la EMS se brindó servicio en 16 162 planteles con 286 955 docentes (cuadro 1.1).

**Cuadro 1.1**

Alumnos, docentes y escuelas o planteles por nivel educativo según tipo de sostenimiento (2014-2015)

Nivel educativo	Total			Público			Privado		
	Alumnos	Docentes	Escuelas/planteles	Alumnos	Docentes	Escuelas/planteles	Alumnos	Docentes	Escuelas/planteles
Preescolar	4 804 065	229 587	90 825	4 126 386	186 803	76 133	677 679	42 784	14 692
				85.9	81.4	83.8	14.1	18.6	16.2
Primaria	14 351 037	574 276	98 771	13 086 773	515 412	89 976	1 264 264	58 864	8 795
				91.2	89.7	91.1	8.8	10.3	8.9
Secundaria	6 825 046	408 252	38 604	6 255 377	348 325	33 703	569 669	59 927	4 901
				91.7	85.3	87.3	8.3	14.7	12.7
Media superior*	4 813 165	286 955	16 162	3 906 800	191 822	10 437	906 365	95 133	5 725
				81.2	66.8	64.6	18.8	33.2	35.4

\* En educación media superior se reporta el número de planteles y docentes por plantel.

**Fuente:** INEE, cálculos con base en el *Panorama Educativo de México 2015. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior* (en prensa).

<sup>4</sup> La medición de la pobreza incluye dos grandes rubros: el ingreso de los hogares, y las carencias sociales en materia de educación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

En el ciclo escolar de referencia, 83.8% de las escuelas de preescolar, 91.1% de las primarias y 87.3% de las secundarias eran de sostenimiento público; en EMS la proporción disminuye a 64.6% de los planteles.

La EB se organiza en varios tipos de servicios, algunos de los cuales intentan responder a las características lingüísticas y culturales de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios (artículo 38, LGE). En los casos de la educación preescolar y primaria, existen tres tipos de servicio: general, indígena y cursos comunitarios —este último considera programas de atención para la población rural, indígena y migrante—. La educación secundaria considera cinco tipos de servicio: general, técnica, para trabajadores, telesecundaria y cursos comunitarios —aunque también existen escuelas para migrantes, que, igual que los cursos comunitarios, dependen del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)—.

La educación preescolar y la primaria indígenas están dirigidas a los niños que viven en comunidades indígenas, y es necesario que las impartan profesores que idealmente deben “certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el español” (artículo 21, LGE).

En los tipos de servicio general e indígena la educación preescolar se organiza en tres grados y la educación primaria en seis; la organización ideal supone la existencia de un docente para cada grado, pero es común encontrar escuelas donde uno solo atiende a dos o más (escuelas multigrado), particularmente cuando se trata de poblaciones pequeñas, rurales y dispersas. De éstas se destaca el caso de escuelas con un solo docente (unitarias) que se encarga de todos los grados.

Los cursos comunitarios se organizan por niveles en lugar de grados, y por regla general trabajan con un solo instructor<sup>5</sup> con estudios máximos de secundaria o bachillerato. La educación comunitaria preescolar y primaria está dirigida a pequeñas localidades rurales e indígenas con un máximo de 29 niños de 3 a 5 años o de 6 a 14 años, respectivamente, así como a niños migrantes que residen en campamentos agrícolas o albergues. El CONAFE ha desarrollado un modelo multigrado que busca responder a estas realidades.

Las secundarias generales, técnicas y para trabajadores tienen una organización que considera la existencia de docentes por asignaturas. Las primeras son las de mayor presencia en el país. En las secundarias técnicas, además de proporcionar formación humanística, científica y artística, se brinda una educación tecnológica básica, y el alumno egresado obtiene un diploma que lo avala.

---

<sup>5</sup> Actualmente, a estos instructores se les llama Líderes para la Educación Comunitaria (LEC).

En las telesecundarias y las secundarias comunitarias se prevé la existencia de un docente por grado o grupo, aunque hay escuelas unitarias y bidocentes. Las primeras atienden principalmente a la población de comunidades rurales de alta marginación; en este tipo de servicio se utilizan medios electrónicos y de comunicación (televisión, señal satelital y videos) para apoyar los procesos de enseñanza y aprendizaje. La secundaria comunitaria atiende a niños y adolescentes que habitan en pequeñas comunidades rurales e indígenas (CONAFE, 2011).

La EMS está conformada por una gran diversidad de subsistemas que ofrecen tres modelos educativos: bachillerato general, bachillerato tecnológico y profesional técnico. El general tiene carácter propedéutico y prepara a los estudiantes en diferentes disciplinas y ciencias, para que posteriormente puedan cursar estudios de tipo superior. El bachillerato tecnológico, por su parte, es bivalente: prepara a los alumnos para el ingreso a la educación superior y los capacita para que tengan oportunidad de incorporarse en actividades agropecuarias, pesqueras, forestales, industriales y de servicios, y del mar. Por último, la educación profesional técnica forma a técnicos en actividades industriales y de servicios (INEE, 2015p: 48). Las diferentes opciones escolares de este tipo educativo siguen una gran variedad de programas y se regulan con normatividades, instituciones e instancias administrativas que les permiten un funcionamiento relativamente autónomo. La organización escolar de estas instituciones supone la existencia de un docente por asignatura, o al menos una estructura mínima de un docente por área disciplinar, como sucede en los telebachilleratos comunitarios (SEP, 2015: 7).

El sector privado generalmente concentra su oferta de servicios educativos en el tipo general<sup>6</sup> y en localidades urbanas; corresponde al Estado asegurar el acceso a la educación para las poblaciones rurales pequeñas, indígenas así como para otras de niños en condiciones de vulnerabilidad.

Al inicio del ciclo escolar 2014-2015, la matrícula de los preescolares públicos ascendió a poco más de 4.1 millones de niños; los generales captaron a 85% de ellos, mientras que los indígenas a 10%. En el nivel de educación primaria, la matrícula pública fue de 13 millones de alumnos; de cada 100 de ellos, 93 se inscribieron a una escuela general y 6 a una indígena. Las secundarias públicas recibieron a poco menos de 6.3 millones de estudiantes que se distribuyeron de la siguiente forma: 47% en el servicio general, 30% en las secundarias técnicas y 23% en las telesecundarias. En los tres niveles educativos, las escuelas comunitarias captan la menor matrícula aunque, son relativamente numerosas: más de la cuarta parte de los preescolares son comunitarios, pero sólo atienden 4% del total de alumnos; en educación primaria 12 de cada 100 escuelas son de este tipo, y sus estudiantes representan menos de 1% del total del nivel; en secundaria, 9 de cada 100 escuelas son comunitarias, pero su matrícula es menor a 1% del total. La inscripción a los

<sup>6</sup> Al inicio del ciclo escolar 2014-2015, prácticamente el total de escuelas de educación preescolar y primarias privadas fueron generales; en educación secundaria y media superior los porcentajes correspondientes fueron 94 y 80% (INEE, s.f.).

planteles de EMS fue de 3.9 millones de alumnos; de ellos, el bachillerato general absorbió a 57.7%; el tecnológico, a 41.7%, y el profesional técnico, a 0.6% (cuadro 1.2).

### — Cuadro 1.2

Alumnos, docentes y escuelas o planteles de sostenimiento público por nivel educativo según tipo de servicio o modelo educativo (2014-2015)

Nivel educativo	Tipo de servicio o modelo educativo	Alumnos		Docentes		Escuelas/planteles	
		Abs	%	Abs	%	Abs	%
Preescolar	CENDI	58 223	1.4	2 504	1.3	912	1.2
	General	3 492 235	84.6	146 378	78.4	45 436	59.7
	Indígena	411 119	10.0	18 597	10.0	9 671	12.7
	Comunitario	164 809	4.0	19 324	10.3	20 114	26.4
	Total	4 126 386	100.0	186 803	100.0	76 133	100.0
Primaria	General	12 145 251	92.8	465 841	90.4	68 754	76.4
	Indígena	827 493	6.3	36 801	7.1	10 131	11.3
	Comunitario	114 029	0.9	12 770	2.5	11 091	12.3
	Total	13 086 773	100.0	515 412	100.0	89 976	100.0
Secundaria	General	2 911 175	46.5	171 277	49.2	7 306	21.7
	Técnica	1 844 764	29.5	97 959	28.1	4 401	13.1
	Telesecundaria	1 431 631	22.9	72 159	20.7	18 573	55.1
	Para trabajadores	26 446	0.4	3 006	0.9	247	0.7
	Comunitario	41 361	0.7	3 924	1.1	3 176	9.4
	Total	6 255 377	100.0	348 325	100.0	33 703	100.0
Media superior*	Bachillerato general	2 253 733	57.7	113 803	59.3	8 388	80.4
	Bachillerato tecnológico	1 629 874	41.7	78 191	40.8	1 998	19.1
	Profesional técnico	23 193	0.6	2 798	1.5	93	0.9
	Total**	3 906 800	100.0	191 822	100.0	10 437	100.0

\* En educación media superior se reporta el número de planteles y docentes por plantel.

\*\* El total no corresponde a la suma de planteles desglosados por modelo educativo ya que existen planteles que ofrecen más de un modelo educativo.

**Fuente:** INEE, cálculos con base en el *Panorama Educativo de México 2015. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior* (en prensa).

Del total de preescolares generales 15.6% son unitarios; la proporción se incrementa en el caso de los indígenas (48.9%) y comunitarios (53%). Por su parte, en primaria, 32.9% del total de escuelas generales son multigrado —unitarias, bidocentes o tridocentes—, y esto es así para 2 de cada 3 primarias indígenas y para el total de las comunitarias. Casi la quinta parte de las telesecundarias son multigrado (19.4%) —unitarias o bidocentes—, situación que se presenta en 71.2% de las comunitarias y en 75.6% de las secundarias para migrantes (INEE, s.f.).

Poco más de la mitad de los planteles (55.5%) de EMS se sostiene con financiamiento estatal; en conjunto, éstos brindan atención a 47 de cada 100 estudiantes, y en ellos labora 39% de los docentes. Por su parte, 3.3% de los planteles depende de las universidades autónomas y brinda servicio a 12.3% de los alumnos con 10.6% de los docentes. Los bachilleratos federales representan 5.8% del total y captan a más de la quinta parte de los alumnos (22%), que son atendidos por 17% de los docentes. Los planteles de sostenimiento privado —y privado subsidiado— representan 35.4% del total, y concentran a 18.8% de la matrícula y a 33.2% de los profesores (cuadro 1.3).

### Cuadro 1.3

Alumnos, docentes y planteles en educación media superior por sostenimiento y tipo de plantel (2014-2015)

Sostenimiento	Tipo de plantel		Alumnos	Docentes	Planteles
Federal	DGB (CEB y Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas), DGEYTM (CETAC y CETMAR), DGETA (CBTA y CBTF), DGETI (CBTIS y CETIS), Escuela Nacional para Ciegos, SAGARPA, SEDENA, CETI, CONALEP (D.F. y Oaxaca), Colegio de Bachilleres, CEDART, Escuelas Superiores y CECYT	Abs	1 064 352	49 427	931
		%	22.1	17.2	5.8
Estatal	Gobierno del D.F., IEMSDF, Bachilleratos Interculturales, Bachilleratos estatales, CET, EMSAD, IEBAS, Telebachilleratos, Telebachilleratos Comunitarios, CECYTE, CONALEP y Colegio de Bachilleres	Abs	2 249 299	111 839	8 971
		%	46.7	39.0	55.5
Autónomo	CCH, ENP, Bachilleratos de las universidades autónomas y CET	Abs	593 149	30 556	535
		%	12.3	10.6	3.3
Privado	Bachilleratos particulares, PREFECO y PREECO	Abs	906 365	95 133	5 725
		%	18.8	33.2	35.4
Total			4 813 165	286 955	16 162

Fuente: INEE, cálculos con base en el *Panorama Educativo de México 2015. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior* (en prensa).

### 1.3 Matriculación, cobertura y asistencia

Una condición necesaria para garantizar el derecho a la educación de todos los niños y jóvenes, en particular de aquellos en edad de cursar la educación obligatoria, es que tengan acceso a la escuela. Tres indicadores usualmente utilizados para dar cuenta de esto son la tasa de matriculación, la cobertura neta y la tasa de asistencia. La primera refiere a la proporción de la población de cierta edad o grupo de edad que se encuentra matriculada en alguna escuela sin importar el nivel educativo que curse. La segunda representa la proporción de la población de cierta edad o grupo de edad que está matriculada en el nivel educativo que idealmente corresponde a dicha edad o grupo de edad. Finalmente, la tasa de asistencia refiere al porcentaje de personas que asiste a la escuela.

Aunque las tasas de matriculación y de asistencia son dos medidas del acceso de los niños y jóvenes a la educación, provienen de dos fuentes de información con conceptos y metodologías de captación diferentes. La información central en el primer caso es la matrícula reportada por el SEN hasta el 30 de septiembre; en el segundo, es la asistencia a la escuela de los niños y jóvenes de un hogar que reporta un informante del mismo, en el marco de una encuesta o censo. Usualmente, la fecha de levantamiento de este último difiere del momento de emisión del dato de matrícula (una razón más de la diferencia entre ambos indicadores). Cabe señalar que la tasa de matriculación utiliza datos de dos fuentes diferentes: la matrícula que reporta la estadística oficial del sistema educativo, y la población estimada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Por su parte, la tasa de asistencia utiliza los datos provenientes de una sola fuente, que puede ser una

encuesta de hogares o el censo de la población.<sup>7</sup> La información que proveen ambas mediciones permite tener un panorama más completo sobre el ejercicio del derecho a la educación, pues la matriculación (inscripción) no refiere a la asistencia efectiva de los niños a la escuela, mientras que la tasa de asistencia sí lo hace. Una ventaja adicional de esta última medida es que ofrece la posibilidad de brindar información desagregada por regiones geográficas y subpoblaciones, por ejemplo, en el ámbito de los municipios, o para los niños indígenas o de familias en situación de pobreza.<sup>8</sup> Generalmente, el cálculo de la matriculación no puede distinguir dichas características.

### ¿Se matriculan todos los niños y jóvenes en los centros escolares?

Usualmente, los niños y jóvenes deberían cursar cada nivel o tipo educativo de acuerdo con ciertos grupos de edad: de 3 a 5 años la educación preescolar, de 6 a 11 la educación primaria, de 12 a 14 la secundaria, y de 15 a 17 la EMS. Dichas edades se entienden como “edad típica”. El análisis de la matriculación se realiza de acuerdo a ésta, aunque también se hace por edad simple.

Al inicio del ciclo escolar 2014-2015, sólo 42.8% de los niños de 3 años estaban matriculados en la escuela, en contraste con 89.9% de los que tenían 4. Prácticamente la totalidad de los niños de 5 a 12 años estaba inscrita en la escuela<sup>9</sup> en las edades típicas para cursar, en su caso, el último grado de educación preescolar, la educación primaria y el primer grado de educación secundaria; sin embargo, a partir de los 13 años la tasa de matriculación comienza a descender (de 97.3% a los 13 a 73.5% a los 15, y llega a 8.1% a los 24 años), si bien la mayoría de los inscritos continúa cursando los niveles y grados educativos que corresponden a sus edades típicas (gráfica 1.1).

De acuerdo con la fecha de inicio de la obligatoriedad de la educación preescolar y de la educación secundaria, la totalidad de los niños de 3 a 5 años y de los de 12 a 14 ya deberían estar matriculados en la escuela para el ciclo escolar de referencia. Adicionalmente, conviene resaltar que si se quiere cumplir con la universalidad y la obligatoriedad de la EMS para el ciclo escolar 2021-2022, como lo establece el artículo 3º constitucional, será necesario revertir en el corto plazo la falta de matriculación de aquellos jóvenes entre 15 y 17 años. En términos absolutos, no están inscritos en los centros escolares cerca de 258 mil niños de 12 a 14 años, 1 266 000 entre los de 3 a 5 años, y 2 359 000 de los de 15 a 17 (cuadro 1.4).

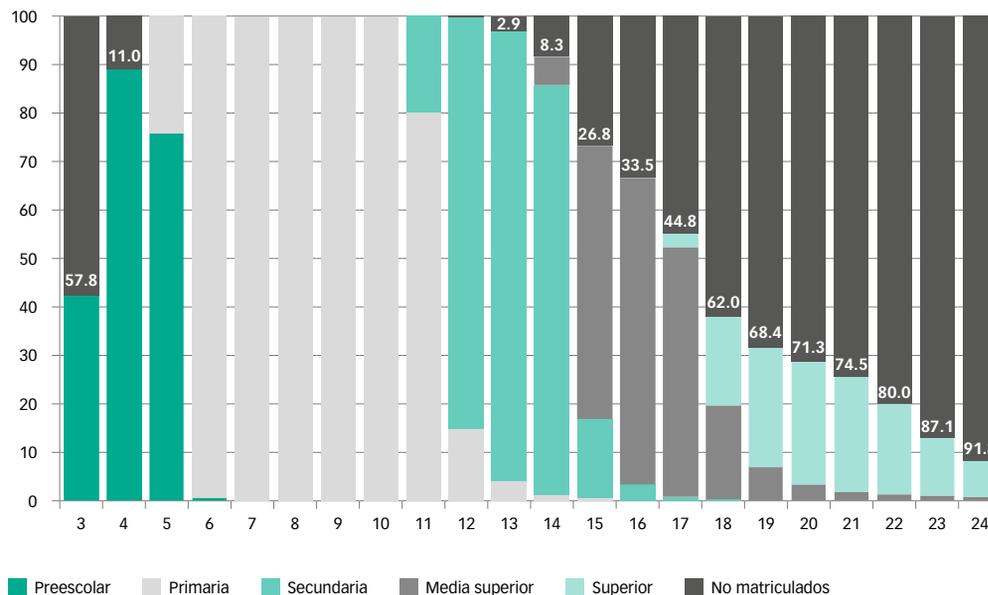
<sup>7</sup> El hecho de que la tasa de matriculación y la de cobertura utilicen dos variables estimadas de sendas fuentes de información implica sesgos en su medición. Cuando la matriculación es prácticamente universal, pequeños errores de medición se pueden traducir en medidas que superen 100%, lo cual teóricamente no es posible.

<sup>8</sup> La Encuesta Intercensal (INEGI, 2015c) permite estimar la asistencia a la escuela de los niños en los ámbitos municipal y estatal así como por condición étnica, entre otro tipo de desagregaciones.

<sup>9</sup> El indicador se mide con error, por lo cual el término *prácticamente todos* significa tasas muy cercanas a 100%.

**Gráfica 1.1**

Porcentaje de población matriculada y no matriculada por edad según nivel educativo (2014-2015)



**Nota:** en las edades de 5 a 12 años se ajustaron las tasas a 100%.

**Fuente:** INEE, cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del Formato 911* (inicio del ciclo escolar 2014-2015), SEP-DGPEE y *Proyecciones de Población en México 2010-2030*, CONAPO.

En un periodo de cinco años se incrementó de manera importante la matrícula de 12 a 14 y de 15 a 17 años, no así la de 3 a 5; la matriculación de estos últimos aumentó en poco menos de 178 mil niños, mientras que la de los de 12 a 14 y de 15 a 17 años lo hizo en alrededor de 398 mil y 417 mil, respectivamente. La matriculación universal de los niños de 12 a 14 años parece factible en el corto plazo si se mantiene el ritmo de crecimiento reciente de 1.6% por año. Además, como un factor positivo para el cumplimiento de esta meta, el número de niños de este grupo poblacional ha decrecido desde 2011. En contraste, de mantenerse constante el crecimiento observado, la matriculación de todos los niños de 3 a 5 dilatará más de dos décadas, y la de los de 15 a 17 años más de tres lustros. Entre los ciclos escolares 2010-2011 y 2014-2015, la matriculación de los niños más pequeños aumentó 3.4%, y la de los jóvenes de 15 a 17 años, 10.5%; esta última representa un crecimiento promedio anual de 2.5%.

Puesto que la tasa neta de cobertura da cuenta de la proporción de niños que se matriculan en un nivel educativo de acuerdo con la edad típica para cursarlo, constituye una medida más estricta del acceso regular a la escuela y puede presentar diferencias con la tasa de matriculación recién expuesta. A medida que los sistemas educativos son más eficaces, es plausible esperar que se incremente la inscripción a las escuelas para cursar en las edades típicas los diferentes niveles educativos.

**Cuadro 1.4**

Población no matriculada según grupos de edad seleccionados (2010 y 2014)

Población y matriculación	Grupo de edad y años seleccionados									
	3 a 5 años		12 a 14 años		15 a 17 años		18 a 24 años			
	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014
Población	6 740 762	6 663 621	6 822 423	6 747 431	6 683 127	6 736 349	14 416 378	15 032 835		
Población matriculada	5 219 599	5 397 226	6 092 117	6 489 797	3 959 875	4 376 646	3 204 802	3 579 990		
Fuera de la escuela	1 521 163	1 266 395	730 306	257 634	2 723 252	2 359 703	11 211 576	11 452 845		
Tasa de matriculación (%)	77.4	81.0	89.3	96.2	59.3	65.0	22.2	23.8		
Crecimiento de la matrícula	177 627		397 680		416 771		375 188			
Crecimiento de la matrícula (%)	3.4		6.5		10.5		11.7			
Crecimiento promedio anual (%)	0.8		1.6		2.5		2.8			

Fuente: INEE, cálculos con bases en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2010-2011 y 2014-2015), SEP-DGPPE y en las Proyecciones de Población en México 2010-2030, CONAPO.

Como puede observarse en el cuadro 1.5, al inicio del ciclo escolar 2014-2015 la tasa neta de cobertura en educación preescolar fue de 71.9%. En la educación primaria prácticamente se ha alcanzado la cobertura universal (98.6%), en secundaria la cobertura neta se ubica en 87.6%, y en EMS alcanza 57%.

### Cuadro 1.5

Tasa neta de cobertura según nivel educativo y entidad federativa (2014-2015)

Entidad federativa	Nivel educativo			
	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media superior
Aguascalientes	67.3	96.0	87.0	57.8
Baja California	58.5	96.4	91.7	58.9
Baja California Sur	62.0	88.2	84.0	61.9
Campeche	73.2	96.1	84.3	55.2
Coahuila	73.9	95.6	90.5	52.9
Colima	65.9	96.6	84.7	57.7
Chiapas	87.5	105.7	75.1	53.3
Chihuahua	59.7	97.9	86.2	58.3
Distrito Federal	77.9	107.2	106.7	86.4
Durango	72.1	98.9	85.7	62.5
Guanajuato	71.7	99.0	90.3	48.7
Guerrero	87.4	98.7	79.1	47.3
Hidalgo	73.5	100.7	89.7	62.4
Jalisco	71.3	97.8	89.9	50.6
México	62.6	98.5	85.7	53.1
Michoacán	76.5	97.3	77.8	49.4
Morelos	66.5	97.9	92.3	59.4
Nayarit	67.0	91.2	85.7	60.1
Nuevo León	75.8	96.8	97.1	52.6
Oaxaca	82.5	100.1	78.0	48.8
Puebla	78.5	101.4	88.9	59.5
Querétaro	75.6	100.8	92.0	58.4
Quintana Roo	58.4	91.0	85.2	57.3
San Luis Potosí	79.6	98.8	90.2	55.6
Sinaloa	68.7	96.0	84.7	66.9
Sonora	59.9	92.5	92.6	61.7
Tabasco	92.5	100.3	90.6	64.0
Tamaulipas	65.7	93.7	84.9	57.9
Tlaxcala	68.2	97.0	88.5	61.0
Veracruz	64.2	96.9	82.9	55.2
Yucatán	73.6	94.9	87.7	55.1
Zacatecas	82.9	99.4	91.1	57.7
Nacional	71.9	98.6	87.6	57.0
Matrícula nacional*	4 793 131	13 291 411	5 909 722	3 839 062
Población nacional**	6 663 621	13 475 613	6 747 431	6 736 349

**Nota:** Como se anticipó, cuando casi todos los niños se inscriben a las escuelas, los errores de medición de la matrícula o de la población pueden dar lugar a tasas superiores a 100%. No obstante la inconsistencia de esto, se muestra el dato sin ajuste para señalar la necesidad de mejorar la consistencia y validez de esas dos variables.

\* La matrícula nacional que se muestra para cada nivel o tipo educativo corresponde a la edad reglamentaria o ideal para cursar cada uno de ellos.

\*\* Los grupos poblacionales que se consideran son 3 a 5 años (preescolar), 6 a 11 años (primaria), 12 a 14 años (secundaria) y 15 a 17 años (media superior).

**Fuente:** INEE, cálculos con bases en las *Estadísticas Continuas del Formato 911* (inicio del ciclo escolar 2010-2011 y 2014-2015), SEP-DGPEE y en las *Proyecciones de Población en México 2010-2050*, CONAPO (2015).

En el ámbito de las entidades federativas se aprecian diferencias importantes. Por ejemplo, en educación preescolar la cobertura neta muestra una brecha de 34.1 puntos porcentuales entre la entidad con el valor más alto (Tabasco, con 92.5%) y el más bajo, Quintana Roo (58.4%). En educación primaria, mientras que una tercera parte de las entidades tiene tasas netas de cobertura muy cercanas o por encima de 99%, en Baja California Sur, Quintana Roo y Nayarit disminuyen a 88.2, 91 y 91.2% respectivamente. En educación secundaria, 11 entidades muestran tasas netas de cobertura superiores a 90%, entre las que destacan el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Nuevo León, Sonora y Morelos. En el extremo se hallan Chiapas, Michoacán, Oaxaca y Guerrero con tasas inferiores a 80%. En EMS 13 entidades muestran una cobertura neta inferior al valor nacional (57%). Las entidades con las menores tasas son, nuevamente, Oaxaca, Guerrero y Michoacán, además de Guanajuato. Sobresale el caso de Nuevo León, que, a pesar de tener porcentajes altos de cobertura en educación primaria (96.8%) y en secundaria (97.1%), en EMS apenas alcanza una tasa de 52.6%, valor que representa una cobertura significativamente menor respecto a la registrada para los niveles de la EB.

### **¿Se está garantizando la asistencia de todos los niños a la escuela en las entidades federativas?**

Los datos revelan que existe un desigual resultado entre las entidades para asegurar la asistencia universal de los niños y jóvenes a las escuelas. En el cuadro 1.6 se muestran las tasas de asistencia según grupos de edad, en el ámbito nacional y para las entidades federativas. A mediados de marzo de 2015, los valores nacionales muestran que la tasa de asistencia a la escuela de los niños de 6 a 11 años está muy próxima a la universalización (98%), y, en orden decreciente, le siguen la que corresponde a los jóvenes de 12 a 14 años (93.3%), la de los de 15 a 17 años (73.2%) y, por último, la de los niños más pequeños de 3 a 5 años (63%).

Entre las entidades federativas, la mayor diferencia entre los valores extremos de las tasas de asistencia según grupos de edad ocurre en el de 3 a 5 años: 25 puntos porcentuales separan a Chihuahua (50.5%) de Tabasco (75.6%). La segunda mayor diferencia, de 19 puntos porcentuales, se da en el grupo de edad de 15 a 17 años entre el estado de Michoacán (64%) y el Distrito Federal (83%). Con más de 9 puntos porcentuales de diferencia entre los valores extremos, la asistencia mínima de los niños de 12 a 14 años sucede en Chiapas (87.4%), y la máxima en Baja California Sur (96.7%). A pesar de casi lograr la universalización de la educación primaria para la población de entre 6 y 11 años, todavía en Chihuahua 5 de cada 100 niños en dichas edades no asisten a ese nivel educativo.

### Cuadro 1.6

Tasa de asistencia escolar según grupo de edad y entidad federativa (2015)

Entidad federativa	3 a 5 años	6 a 11 años	12 a 24 años	15 a 17 años	18 a 24 años
Aguascalientes	59.3	98.5	93.1	69.6	30.8
Baja California	51.4	97.8	95.0	78.0	34.4
Baja California Sur	57.8	97.8	96.8	79.9	30.5
Campeche	68.1	97.2	92.1	72.6	32.7
Coahuila	64.3	98.2	93.8	71.1	29.5
Colima	62.4	97.3	93.0	74.5	34.5
Chiapas	64.2	95.7	87.4	64.9	23.4
Chihuahua	50.5	95.5	91.3	71.9	33.7
Distrito Federal	70.7	98.1	96.4	83.0	46.5
Durango	58.3	98.1	92.8	69.9	29.6
Guanajuato	61.2	98.0	91.8	65.6	25.0
Guerrero	73.9	97.4	92.5	70.1	25.4
Hidalgo	64.3	98.7	96.1	75.6	31.2
Jalisco	61.5	97.5	92.1	70.1	31.1
México	59.8	98.3	95.5	77.0	33.1
Michoacán	62.8	97.3	89.5	64.0	25.4
Morelos	60.6	97.6	93.3	72.9	31.6
Nayarit	61.9	97.8	93.6	74.7	33.1
Nuevo León	65.0	98.7	95.9	73.3	31.7
Oaxaca	68.8	96.3	91.3	67.3	24.2
Puebla	68.2	97.6	91.7	72.9	29.5
Querétaro	64.3	98.5	94.2	71.9	30.4
Quintana Roo	58.7	97.4	94.8	76.3	25.8
San Luis Potosí	75.0	98.5	95.0	75.2	29.6
Sinaloa	61.1	98.2	94.9	79.2	40.2
Sonora	53.4	97.2	94.5	76.9	35.6
Tabasco	75.6	97.9	94.6	78.1	33.1
Tamaulipas	55.8	97.6	93.5	76.2	32.7
Tlaxcala	61.7	98.6	94.9	74.4	31.2
Veracruz	59.2	97.5	92.6	74.1	29.4
Yucatán	72.9	98.7	95.1	76.3	33.2
Zacatecas	67.0	98.6	93.6	71.0	30.1
Nacional	63.0	97.7	93.3	73.2	31.5
Mínimo	50.5	95.5	87.4	64.0	23.4
Máximo	75.6	98.7	96.8	83.0	46.5

Fuente: INEE, cálculos con base en la *Encuesta Intercensal 2015*, INEGI (2015c).

El artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece la obligación de los padres o tutores de hacer que sus hijos o pupilos asistan a las escuelas para obtener la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior. Esta disposición es adecuada para asegurar la continuidad requerida por los procesos de enseñanza y aprendizaje. En efecto, una vez que está asegurada la oferta educativa, la asistencia regular de los niños a las escuelas depende, por un lado, del compromiso continuo de los padres o tutores para proveerles los recursos y estímulos necesarios, y, por el otro, del involucramiento de los docentes y directores para hacer significativa y pertinente su experiencia educativa. No obstante, ésta no siempre es favorable para los niños de familias rurales, de comunidades pequeñas,

provenientes de hogares indígenas y, en general, de menores recursos socioeconómicos, cuyas oportunidades y resultados educativos tienden a ser menores en comparación con los de sus pares de familias urbanas no indígenas. Esto limita las contribuciones de la educación para romper la dinámica intergeneracional de reproducción de la pobreza y la del reducido desarrollo de las comunidades pobres.

Informes del INEE han mostrado que la asistencia a los centros de educación preescolar, secundaria y media superior es menor entre los niños y jóvenes de hogares indígenas, o cuyos jefes del hogar tienen menor escolaridad. Entre los de 15 a 17 años, sólo asisten 64 de cada 100 de hogares indígenas, pero lo hace 74% de sus pares que viven en hogares no indígenas. Por su parte, sólo asiste a la escuela 83.7% de los niños de 12 a 14 años cuyos jefes de hogar no tienen escolaridad alguna, porcentaje que aumenta conforme se incrementa la escolaridad hasta alcanzar casi 100% cuando los jefes tienen educación superior (INEE, s.f.).

En 2014 alrededor de una quinta parte de los niños de 12 a 14 años y poco más de la mitad de los de 15 a 17 en situación de pobreza extrema asistieron a la escuela. En contraste, entre aquellos no pobres ni vulnerables, lo hicieron casi la totalidad del primer grupo y alrededor de 94% del segundo. La tasa de asistencia de quienes tienen entre 15 y 17 años y han concluido la EB es superior respecto de quienes no la concluyeron, independientemente de la situación de pobreza en la que se encuentren. Por ejemplo, la asistencia de la población en pobreza extrema con educación secundaria terminada es superior en 18 puntos a la de quienes no la tienen; esta diferencia es de 9 y 7 puntos entre aquellos que viven en situación de pobreza y pobreza moderada, respectivamente (cuadro 1.7).

También aquellos niños y jóvenes que trabajan 20 horas o más a la semana (trabajo extenso) tienen menores oportunidades para asistir a la escuela que aquellos que no trabajan o lo hacen por un tiempo menor. Esto ocurre si las actividades se realizan fuera de casa (trabajo extradoméstico), en casa —en labores de limpieza, la elaboración de alimentos para la familia, etcétera— (trabajo doméstico), o combinando ambos tipos. Además, la brecha en la asistencia a las escuelas entre quienes trabajan extensamente y quienes no, aumenta con la edad. En 2015 asistieron a la escuela 80 de cada 100 niños de 12 a 14 años que realizaron labores domésticas en sus hogares por 20 horas o más; el porcentaje de quienes asistieron y trabajaban fuera de casa disminuye a 55%. En contraste, 97% de quienes no trabajan o lo hacen menos de media jornada asistió a la escuela. Entre el grupo de 15 a 17 años que trabaja extensamente, asiste a la escuela solamente un cuarto de quienes lo hacen fuera de casa, 35% de quienes realizan trabajo mixto (dentro y fuera de casa) y la mitad de quienes llevan a cabo actividades domésticas. En contraste, 91% de quienes no trabajan asiste a la escuela. Además, aquellos que trabajan extensamente pero cuentan con un avance escolar regular asisten proporcionalmente más que quienes no tienen el nivel educativo que les corresponde de acuerdo con su edad (cuadro 1.7).

### Cuadro 1.7

Tasa de asistencia escolar de la población total, de la población sólo con educación primaria y sólo con educación básica según subpoblación seleccionada y grupo de edad (2015)

Grupos poblacionales	Población total					Población con educación*	
	Grupo de edad					Primaria	Básica
	3 a 5 años	6 a 11 años	12 a 14 años	15 a 17 años	18 a 24 años	12 a 14 años	15 a 17 años
<b>Condición de pobreza**</b>							
Pobreza extrema	50.6	95.4	79.4	53.0	10.3	82.2	70.9
Pobreza moderada	72.3	99.3	95.6	72.9	25.4	96.6	79.6
Pobreza	66.9	98.5	92.1	69.1	22.5	93.8	78.4
Vulnerable por carencias	61.6	99.2	93.3	69.3	28.0	94.2	75.3
Vulnerable por ingresos	99.6	100.0	99.9	91.9	46.4	100.0	91.0
No pobre y no vulnerable	100.0	100.0	99.7	93.8	58.6	100.0	93.3
<b>Condición de actividad</b>							
Trabajo extradoméstico ≥ 20 h	n.d.	n.d.	54.7	26.1	16.9	64.3	33.0
Trabajo mixto ≥ 20 h	n.d.	n.d.	65.1	35.4	14.0	66.4	40.6
Trabajo doméstico ≥ 20 h	n.d.	n.d.	80.3	49.8	16.1	81.3	52.2
No trabaja o trabaja < 20 h	n.d.	n.d.	97.4	91.0	73.3	97.7	92.8

\* La población con primaria se refiere a aquella que ya terminó este nivel educativo, mientras que la población con educación básica alude a la que ya completó su secundaria.

\*\*Corresponde a las categorías de pobreza definidas por el CONEVAL.

**Fuente:** INEE, cálculos con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014*, INEGI (2015a) y en la *Medición de la pobreza en México 2014*, CONEVAL (2015) para la variable de condición de pobreza y la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 2° trimestre de 2015, INEGI (2015a) para la variable condición de actividad.

Para hacer frente a los problemas descritos es fundamental la coordinación de los distintos niveles de gobierno y de los sistemas educativos para diseñar y realizar eficazmente políticas y acciones equitativas a fin de garantizar el acceso, la permanencia, el aprendizaje y la finalización de la escolaridad obligatoria para todos los niños, independientemente de su origen social, étnico o de residencia, o de su condición laboral.

#### 1.4 ¿Qué resultados educacionales se están obteniendo?

Un sistema educativo es de calidad en la medida en que garantiza la asistencia escolar de todos los niños y jóvenes, por lo menos, durante los niveles obligatorios, y promueve trayectorias escolares regulares para que todos alcancen al menos esta escolaridad y adquieran competencias que les permitan continuar su desarrollo a lo largo de la vida. Uno de los propósitos educativos más importantes es que los centros escolares contribuyan a la formación de ciudadanos con capacidades para aportar al progreso económico, social y cultural del país.

Esta sección da cuenta de algunos indicadores con los cuales se miden los resultados de la educación en términos de la escolarización que alcanza la población y de los beneficios laborales asociados con ella.

## Eficiencia terminal

Una vez que los niños ingresan a la escuela es importante garantizar su permanencia en el sistema educativo hasta que concluyan la educación obligatoria, de preferencia en las edades típicas y obteniendo los aprendizajes esperados. Si bien cada vez más niños completan su escolaridad en los tiempos idealmente establecidos (seis años para educación primaria, tres para educación secundaria y tres, típicamente, para educación media superior), los porcentajes de quienes lo hacen disminuyen conforme se eleva el nivel educativo.

Un indicador de este tránsito escolar es la denominada tasa de eficiencia terminal, que refiere a la estimación del porcentaje de alumnos que egresan de cierto nivel educativo en el tiempo establecido para cursarlo.

La eficiencia terminal a nivel nacional para el último ciclo escolar del cual se dispone información (2013-2014) alcanza su valor máximo en la educación primaria (96.3%), pero decrece en secundaria (87.7%) y registra su nivel mínimo en la EMS (63.2%). Esta situación pone de relieve la dificultad que enfrentan los alumnos para concluir los niveles educativos más avanzados de la educación obligatoria (cuadro 1.8).

El análisis por entidad federativa muestra que la eficiencia terminal se ve afectada por las desiguales tasas de cobertura y matriculación, comentadas anteriormente. Así, un niño en Colima que inicia en determinado ciclo escolar tiene más probabilidad de concluir la educación obligatoria en los tiempos idealmente establecidos que uno en Michoacán. En Chiapas se registra la eficiencia terminal más baja para educación primaria con 91.4%, mientras que en Colima, Hidalgo, Nayarit, Querétaro y Tlaxcala se estima que la concluyó la totalidad de los niños que ingresaron a este nivel educativo 6 ciclos escolares antes.

En educación secundaria Michoacán se sitúa con la eficiencia terminal más baja, pues sólo 3 de cada 4 estudiantes lograron concluirla en 3 años; en contraste, la totalidad de los alumnos de Coahuila, Colima y el Distrito Federal la culminaron en el tiempo previsto.

Cuando los alumnos ingresan a la EMS disminuye la probabilidad de que la concluyan en el tiempo esperado. Algunas entidades enfrentan mayores dificultades que otras, como Durango, Chihuahua, Distrito Federal y Baja California, donde sólo dos de cada cuatro estudiantes que ingresan a este tipo educativo logran concluirlo en los años típicamente esperados. En cambio, en Puebla, Nayarit y Sinaloa las tasas de eficiencia terminal de la EMS superan 70%.

### Cuadro 1.8

Tasa de eficiencia terminal por entidad federativa según nivel educativo (2013-2014)\*

Entidad federativa	Nivel educativo		
	Primaria	Secundaria	Media superior
Aguascalientes	99.8	94.5	66.5
Baja California	94.5	82.8	55.8
Baja California Sur	98.9	80.8	62.9
Campeche	94.2	78.5	59.7
Coahuila	94.3	102.7	62.9
Colima	107.4	100.1	68.4
Chiapas	91.4	86.6	62.8
Chihuahua	95.3	83.5	53.9
Distrito Federal	98.0	101.6	55.6
Durango	93.6	78.5	50.0
Guanajuato	97.5	84.0	61.6
Guerrero	91.4	84.4	66.3
Hidalgo	102.2	90.9	68.6
Jalisco	95.5	83.3	65.7
México	99.0	90.6	61.2
Michoacán	95.9	74.4	63.9
Morelos	99.5	98.7	58.0
Nayarit	102.3	94.4	73.7
Nuevo León	97.1	87.5	62.7
Oaxaca	91.9	81.1	61.8
Puebla	95.7	88.6	71.3
Querétaro	103.6	81.1	67.6
Quintana Roo	95.9	85.9	69.6
San Luis Potosí	94.9	85.0	69.0
Sinaloa	92.3	82.4	76.2
Sonora	99.0	85.5	64.4
Tabasco	98.2	85.0	67.2
Tamaulipas	92.4	90.7	64.7
Tlaxcala	100.4	88.4	65.4
Veracruz	97.3	90.1	67.8
Yucatán	95.5	80.8	57.5
Zacatecas	95.5	84.1	64.3
Nacional	96.3	87.7	63.2

\* Generalmente la eficiencia terminal toma valores entre 0 y 100. En la tabla puede verse que el indicador correspondiente para educación primaria y secundaria rebasa 100% debido a que el número de egresados fue mayor al número de matriculados al inicio de la generación correspondiente. Esto sucede porque hay ingresos de alumnos de otras generaciones escolares en los grados intermedios o finales del nivel educativo, provenientes de la propia entidad o de otras.

Fuente: INEE, cálculos con base en las *Estadísticas continuas del formato 911* (inicio de los ciclos escolares 2008-2009, 2011-2012, 2012-2013 y 2014-2015 y fin del ciclo escolar 2013-2014), SEP-DGPEE.

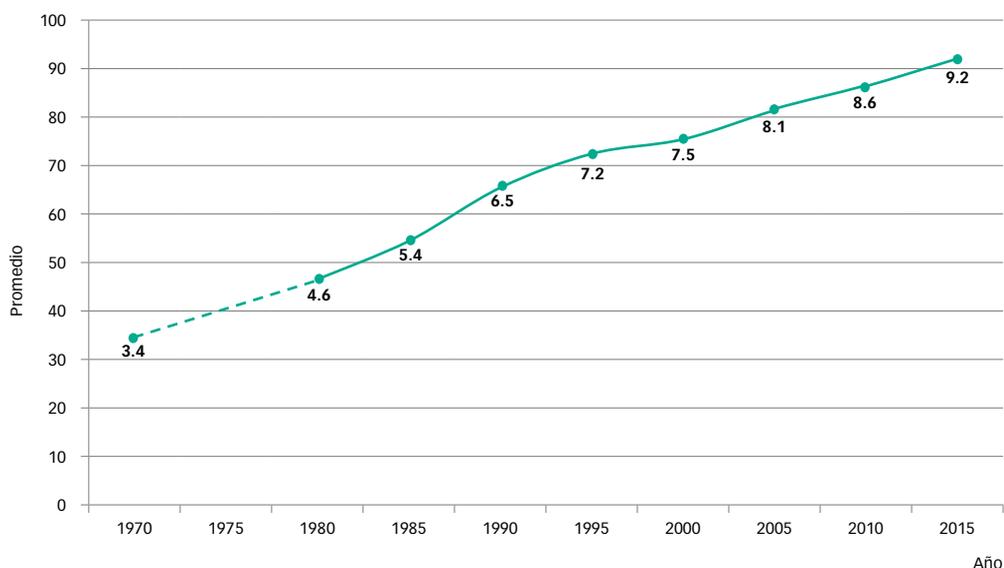
A partir de estos resultados se puede observar que, aun en las entidades que presentan las tasas más elevadas de eficiencia terminal, una proporción importante de su población no está logrando concluir la educación obligatoria. Especial atención se debe poner en la educación secundaria y en EMS, pues no sólo hay un importante descenso en la eficiencia terminal después de concluir la educación primaria, sino que además se amplían las brechas entre entidades.

## Escolaridad promedio de la población de 15 años y más

La escolaridad de la población del país ha ido en aumento en las últimas décadas debido principalmente a la expansión tanto de la educación obligatoria como de la superior. Esto, aunado al interés creciente de las familias para que los niños y jóvenes completen y prolonguen su formación escolar, se ha reflejado en un aumento continuo de la escolaridad en las dos últimas décadas a razón de 1.1 grados por cada 10 años. Mientras que en 1970 la población de 15 años y más alcanzó una escolaridad promedio de apenas 3.4 grados, en 2015, ésta se había incrementado a 9.2, equivalente a la secundaria terminada (gráfica 1.2).

### Gráfica 1.2

Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más (1970-2015)



**Fuente:** para 1970 y 1995, *Sexto Informe de Gobierno 2006. Anexo I Desarrollo Humano y Social*. Presidencia de la República (2006, pp. 190-191); para 1980 y 1985, *Sexto Informe de Gobierno 2006. Anexo*. Presidencia de la República (2006, pp. 34); para 1990, 2000 y 2010, *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*, INEGI (2011, pp. 39); para 2005, *El Conteo de Población y Vivienda 2005: México y sus municipios* (Anexo), INEGI (2008, pp. 368); Para 2012 y 2014, INEE, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012*, Módulo de Condiciones Socioeconómicas y la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014*, Módulo de Condiciones Socioeconómicas, INEGI, (2013) y la *Encuesta intercensal 2015*. INEGI (2015c).

Este incremento se debe, en parte, a que las generaciones más jóvenes están cada vez más escolarizadas. En 2015, el promedio de escolaridad de la población de entre 55 y 64 años fue de 7.4 grados, es decir, poco más del primero de secundaria, mientras que para la de 25 a 34 años alcanzó 10.6, equivalente a casi dos grados de EMS. Entre estas dos generaciones, separadas por tres décadas, hay tres grados escolares de diferencia (cuadro 1.9).

### Cuadro 1.9

Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más por entidad federativa según grupo de edad (2015)

Entidad federativa	Grupo de edad					25 años y más	15 años y más
	15-24 años	25-34 años	35-44 años	45-54 años	55-64 años		
Aguascalientes	10.3	11.1	10.1	9.6	8.1	9.5	9.7
Baja California	10.3	10.8	10.1	9.6	8.3	9.6	9.8
Baja California Sur	10.3	11.1	10.2	9.7	8.4	9.8	9.9
Campeche	10.0	10.8	9.7	8.7	6.9	8.9	9.1
Coahuila	10.4	11.3	10.4	9.8	8.7	9.8	9.9
Colima	10.4	11.1	10.0	9.4	7.8	9.3	9.5
Chiapas	9.0	8.6	7.3	6.3	4.5	6.6	7.3
Chihuahua	10.3	10.9	9.7	9.3	7.9	9.2	9.5
Distrito Federal	11.0	12.6	12.0	11.3	10.3	11.2	11.1
Durango	10.2	10.6	9.6	9.0	7.5	8.8	9.2
Guanajuato	9.7	9.9	8.8	7.8	6.1	7.9	8.4
Guerrero	9.4	9.4	8.3	7.5	5.6	7.2	7.8
Hidalgo	10.3	10.4	9.2	8.2	6.3	8.2	8.7
Jalisco	10.1	10.7	9.7	9.0	7.6	9.0	9.3
México	10.5	10.9	10.0	9.1	7.7	9.2	9.5
Michoacán	9.4	9.4	8.3	7.6	6.0	7.4	7.9
Morelos	10.2	10.7	9.9	9.3	7.9	9.0	9.3
Nayarit	10.4	10.7	9.7	9.2	7.3	8.8	9.2
Nuevo León	10.6	11.5	10.8	10.5	9.3	10.2	10.3
Oaxaca	9.5	9.4	8.0	6.9	5.0	6.9	7.5
Puebla	9.9	9.9	8.8	7.9	6.4	8.0	8.5
Querétaro	10.2	10.9	10.1	9.2	7.7	9.3	9.6
Quintana Roo	10.1	10.7	9.9	9.1	7.4	9.4	9.6
San Luis Potosí	10.2	10.6	9.5	8.6	6.8	8.4	8.8
Sinaloa	10.6	11.3	10.3	9.7	7.6	9.2	9.6
Sonora	10.6	11.6	10.6	9.9	8.4	9.8	10.0
Tabasco	10.4	11.0	9.9	8.5	6.9	8.9	9.3
Tamaulipas	10.5	11.0	10.0	9.4	7.9	9.2	9.5
Tlaxcala	10.4	10.8	9.8	8.9	7.1	8.9	9.3
Veracruz	9.8	10.0	8.6	7.7	6.2	7.7	8.2
Yucatán	10.1	10.5	9.3	8.3	6.6	8.4	8.8
Zacatecas	10.1	10.3	9.2	8.4	6.7	8.1	8.6
Nacional	10.1	10.6	9.7	8.9	7.4	8.9	9.2

Fuente: INEE, cálculos con base en la *Encuesta Intercensal 2015*, INEGI (2015c).

El incremento en la escolaridad de la población se ve limitado por la desigualdad en su distribución. Por ejemplo, en el ámbito estatal el valor máximo para la población de 15 años y más se alcanzó en el Distrito Federal (11.3 grados), mientras que el mínimo se registra en Chiapas (7.3). Con valores igualmente bajos se encuentran Oaxaca (7.5), Guerrero (7.8) y Michoacán (7.9). En el extremo están Baja California Sur y Coahuila (9.9), Sonora (10) y Nuevo León (10.3), cuya escolaridad promedio es prácticamente de primer grado de EMS.

Entre entidades, la desigualdad en la escolaridad según cohortes generacionales es significativa. Por ejemplo, en Chiapas la distancia entre el promedio de escolaridad de los jóvenes del grupo

de edad de 15 a 24 (9), comparada con el valor correspondiente del grupo de 55 a 64 años (4.5), es de 4.5 grados; en cambio, en el Distrito Federal la distancia entre ambos grupos es menor a 1 grado. El dato expresa que la expansión educativa en las entidades se ha dado en distintos momentos y ritmos. Se sabe que en el Distrito Federal la cobertura de la EB se amplió mucho antes que en Chiapas.

Como puede verse en el cuadro 1.10, en 2015 más de la tercera parte de la población del país de 15 años y más (35.4%) no contó con la EB completa. Respecto de este indicador, los extremos están representados por el Distrito Federal (20.4%) y Nuevo León (23.8%), y por Oaxaca (51.5%) y Chiapas (53.4%).

### Cuadro 1.10

Porcentaje de población de 15 años y más sin educación básica completa por grupo de edad y entidad federativa (2015)

Entidad federativa	Grupo de edad					25 años y más	15 años y más
	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 a 64 años		
Aguascalientes	15.3	16.5	26.7	35.6	54.3	34.5	29.3
Baja California	18.3	19.2	27.2	34.5	51.8	33.6	29.8
Baja California Sur	17.6	17.9	27.8	34.4	49.9	32.8	29.1
Campeche	22.2	20.6	32.3	42.2	61.6	40.1	35.6
Coahuila	15.3	13.2	21.8	32.2	49.1	31.3	27.4
Colima	20.2	19.6	29.2	38.1	56.3	37.8	33.5
Chiapas	34.7	43.7	56.6	64.6	79.0	60.9	53.4
Chihuahua	17.2	19.3	29.7	38.2	56.2	37.7	32.7
Distrito Federal	11.4	8.6	13.0	20.0	33.3	22.6	20.4
Durango	16.4	18.5	30.5	39.9	59.8	40.1	33.9
Guanajuato	23.4	28.3	39.7	51.2	69.4	48.2	41.6
Guerrero	29.8	35.4	47.1	54.6	71.0	55.2	48.3
Hidalgo	14.4	19.7	31.9	45.2	66.0	43.2	36.2
Jalisco	21.3	22.0	31.8	42.1	59.4	40.7	35.8
México	14.4	16.7	25.1	36.7	55.7	34.7	29.8
Michoacán	29.5	36.5	48.7	55.6	70.2	55.4	48.7
Morelos	18.3	18.8	25.8	34.8	53.3	36.9	32.4
Nayarit	17.1	19.2	29.5	37.4	59.2	39.7	34.1
Nuevo León	13.7	11.9	18.4	25.4	42.4	27.0	23.8
Oaxaca	27.4	34.9	52.4	62.4	77.8	59.6	51.5
Puebla	24.8	32.2	42.6	52.6	68.1	50.6	43.7
Querétaro	19.1	19.7	27.7	40.2	55.0	36.0	31.6
Quintana Roo	18.4	17.2	26.9	38.3	55.8	32.0	28.4
San Luis Potosí	19.4	20.4	32.0	43.5	63.2	43.5	37.3
Sinaloa	17.1	19.4	28.4	37.1	60.0	39.8	34.1
Sonora	15.0	12.7	20.2	29.9	49.8	30.9	27.0
Tabasco	17.3	17.1	28.7	44.3	62.6	38.8	33.4
Tamaulipas	15.9	16.9	26.7	37.1	56.5	36.7	31.9
Tlaxcala	14.6	18.2	25.8	40.1	63.5	38.6	32.4
Veracruz	25.5	29.3	42.5	52.7	68.4	51.4	45.3
Yucatán	21.7	23.6	36.6	47.4	63.9	44.7	39.0
Zacatecas	17.5	22.1	34.7	47.1	67.5	46.4	39.1
Nacional	19.9	21.9	31.5	41.2	58.4	40.5	35.4

Fuente: INEE, cálculos con base en la *Encuesta Intercensal 2015*, INEGI (2015c).

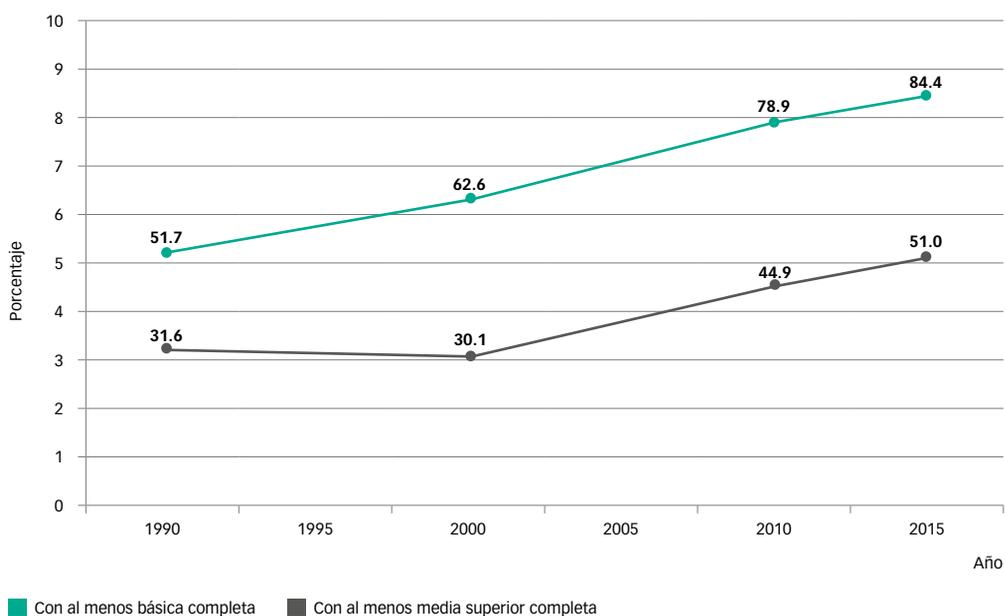
Aunado a las desigualdades descritas, se encontraron brechas de magnitudes importantes en la escolarización de las personas dentro de cada grupo de edad. Para 2015 casi la totalidad de los jóvenes de 15 a 34 años debió concluir al menos la educación secundaria dada la obligatoriedad del nivel desde el ciclo escolar 1993-1994; sin embargo, cerca de la quinta parte de los jóvenes con esas edades no lo había hecho aún. Esta proporción se incrementa en Veracruz, Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas.

Este indicador de rezago educativo es uno de los rasgos que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) considera para la medición de la pobreza. Carecer de escolaridad básica limita las perspectivas culturales y económicas de los niños y jóvenes, compromete sus derechos sociales, y pone de relieve la incapacidad del Estado mexicano para garantizar la educación obligatoria universal.

La gráfica 1.3 muestra que 51.1% de los jóvenes de 20 a 24 años tienen al menos EMS completa. De acuerdo con el análisis de los censos de población y encuestas de hogares, este grupo quinquenal registra el valor más alto en este indicador. Considerando la baja proporción de población con este nivel de escolaridad, es previsible que la meta de garantizar la EMS a todos los jóvenes dilatará varias décadas, máxime si se toma en cuenta que para cursarla es necesario haber concluido la secundaria, y que hasta 2015 sólo 84.4% de los jóvenes de 20 a 24 años (8 945 443) lo había hecho.

### Gráfica 1.3

Porcentaje de la población de 20 a 24 años con al menos educación básica completa y con al menos educación media superior completa



Fuente: INEE, cálculos con base en el *XI Censo general de Población y Vivienda 1990*, INEGI (1992); *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, INEGI (2001); la *Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010*, INEGI (2011); y la *Encuesta Intercensal 2015*, INEGI (2015c).

Si bien el SEN avanza hacia la universalización de la escolaridad obligatoria, lo hace a un ritmo pausado. Por ejemplo, el porcentaje de jóvenes en el grupo de edad de referencia y con escolaridad básica completa ha aumentado en promedio 1.1 puntos porcentuales en los últimos cinco años, ritmo menor al observado en la primera década de este siglo, cuando el aumento fue de 1.6 al año, pues se movió de 62.6 a 78.9%.

Por último, debe tomarse en cuenta que no todos los que terminan la EB continúan con la EMS. Los cálculos hechos a partir de la Encuesta Intercensal muestran que 3 249 263 jóvenes de entre 20 y 24 años, es decir, 3 de cada 10, terminaron la educación secundaria pero no continuaron sus estudios.

### **Beneficios laborales de la educación**

La educación puede contribuir al bienestar de las personas y de la sociedad en áreas tales como la salud, la participación cívica y laboral, y la cohesión social, ya que mejora las habilidades cognitivas, provee información y fortalece las capacidades socioemocionales al mismo tiempo que desarrolla valores y actitudes que pueden conducir a decisiones más informadas y competentes (OCDE, 2010). Esta funcionalidad social de la educación es compatible con lo señalado en la CPEUM, en el sentido de que ésta deberá tener un criterio orientador que considere 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” (artículo 3º, fracción II, inciso a, y artículo 8º fracción I de la LGE).

A continuación se da cuenta de la relación positiva entre los niveles de escolaridad y el mercado laboral, respecto del acceso, la permanencia y la remuneración salarial. Se presentan tres indicadores: tasa de ocupación, contratación estable y salario relativo. Si bien los resultados dentro del mercado laboral dependen de un conjunto de factores que abarcan desde el contexto económico del país hasta las decisiones de los individuos de buscar un empleo, la educación juega un papel importante al dotar a la población de habilidades para adaptarse, acceder, aplicar y crear nuevos conocimientos y tecnologías (Fasih, 2008), así como para potenciar la capacidad de aprendizaje continuo.

El cuadro 1.11 muestra que entre más alto es el nivel de escolaridad, mayor es la proporción de personas ocupadas, y entre los asalariados (aquella población ocupada que es subordinada y remunerada), mayor es la probabilidad de contar con un empleo estable. En 2015, 8 de cada 10 personas de 25 a 64 años con educación superior y 7 de cada 10 con EMS estuvieron ocupadas. Esta última proporción es similar para quienes concluyeron la educación secundaria y no continuaron sus estudios. Sin embargo, sólo 6 de cada 10 personas que no terminaron la

## Cuadro 1.11

Porcentaje de la población ocupada y trabajadores de 25 a 64 años con contratación estable por nivel de escolaridad y entidad federativa (2015)

Entidad federativa	Población ocupada de 25 a 64 años					Trabajadores* con contratación estable de 25 a 64 años				
	Nivel de escolaridad					Nivel de escolaridad				
	Sin básica	Básica	Media superior	Superior		Sin básica	Básica	Media superior	Superior	
Aguascalientes	59.2	66.3	69.0	82.1	32.3	56.5	69.3	74.4		
Baja California	65.7	70.3	71.1	79.7	47.8	60.0	72.5	79.3		
Baja California Sur	67.1	72.9	76.3	85.4	21.1	37.0	55.4	67.1		
Campeche	64.4	67.5	72.8	83.6	16.4	36.6	58.5	72.0		
Coahuila	61.0	68.0	70.3	81.1	49.0	65.5	75.7	82.2		
Colima	69.7	74.3	73.9	84.8	17.3	33.6	56.0	71.6		
Chiapas	55.8	63.8	69.3	80.2	12.8	26.9	53.8	76.5		
Chihuahua	62.0	67.8	72.5	80.9	53.2	73.7	78.9	82.8		
Distrito Federal	65.1	70.8	68.4	80.0	24.4	43.6	59.3	77.8		
Durango	62.7	66.6	72.3	85.6	30.6	46.5	64.2	74.0		
Guanajuato	62.4	69.3	70.9	84.1	14.4	37.6	50.6	67.5		
Guerrero	61.4	68.6	71.2	78.3	10.8	28.7	47.4	71.1		
Hidalgo	61.2	70.6	65.5	81.6	12.6	23.3	44.3	65.1		
Jalisco	61.1	69.4	72.6	79.3	28.1	47.3	65.1	74.0		
México	60.3	67.5	71.0	79.2	20.1	40.4	60.2	75.4		
Michoacán	62.2	66.9	70.3	84.4	10.8	31.8	59.8	79.9		
Morelos	61.5	67.9	69.0	75.4	13.6	27.9	56.3	72.9		
Nayarit	66.2	68.9	73.9	85.0	14.4	28.5	50.2	70.9		
Nuevo León	60.1	69.8	69.7	78.4	39.5	66.5	76.2	83.5		
Oaxaca	61.3	68.7	69.1	80.8	8.7	27.8	47.6	70.3		
Puebla	65.0	66.9	71.7	76.4	11.2	23.8	48.7	68.1		
Querétaro	51.7	63.2	64.3	73.4	25.3	53.6	69.1	74.7		
Quintana Roo	63.5	73.1	78.6	86.8	26.8	44.7	63.1	68.2		
San Luis Potosí	60.2	66.7	71.2	82.2	23.6	49.7	59.3	73.2		
Sinaloa	60.0	72.6	71.2	80.6	20.1	40.9	57.9	72.0		
Sonora	62.5	74.8	73.9	85.8	30.4	59.9	71.8	77.4		
Tabasco	55.2	63.5	66.3	77.1	13.7	33.4	52.9	71.1		
Tamaulipas	62.7	66.9	72.8	82.3	27.6	51.0	65.3	74.2		
Tlaxcala	60.4	73.7	74.7	79.6	8.9	21.3	39.5	56.6		
Veracruz	56.7	62.7	66.9	73.8	10.4	29.9	54.1	74.5		
Yucatán	69.2	75.0	75.2	84.0	18.9	45.3	66.8	71.2		
Zacatecas	58.2	61.3	71.4	82.5	14.1	35.4	54.3	71.2		
Nacional	61.0	68.3	70.6	80.1	21.8	44.6	60.8	74.9		

\* Se refiere a la población ocupada subordinada remunerada.

Fuente: INEE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2° trimestre de 2015, INEGI (2015).

educación básica están ocupadas. La mayor brecha ocupacional entre dos niveles consecutivos de escolaridad se encuentra entre aquellos que terminaron la EMS y quienes concluyeron la educación superior (9.5 puntos porcentuales).

En cuanto a las entidades federativas, Chiapas registra la mayor diferencia (24.5 puntos) entre la proporción de población ocupada sin EB y la que cuenta con educación superior, mientras que Puebla tuvo la menor diferencia entre ambos grupos (11.5 puntos porcentuales).

Para los trabajadores asalariados de entre 25 y 64 años, la probabilidad de tener estabilidad laboral aumenta conforme lo hace la escolaridad. En 2015, 7 de cada 10 asalariados con educación superior contaban con un contrato estable, mientras que esto era cierto sólo para 2 de cada 10 que no habían concluido la EB. Para quienes tenían estudios completos de EB, la proporción ascendía a 4 de cada 10, y para aquellos que tenían la EMS, a 6 de cada 10. La mayor diferencia entre niveles continuos de escolaridad se encuentra entre aquellos que cuentan sólo con EB y quienes no la concluyeron (22.8 puntos porcentuales).

Entre las entidades federativas, Nuevo León registra la mayor proporción de asalariados con educación superior que tienen contratación estable (83.5%), mientras que en Tlaxcala este porcentaje es de sólo 56.6%. Respecto a aquellos con el menor nivel de escolaridad, Chihuahua tiene la mayor proporción de personas sin EB pero con contratación estable (53.2%), mientras que Oaxaca registra la menor (8.7%).

También se observa una asociación positiva entre salarios y escolaridad de los trabajadores. La gráfica 1.4 muestra que entre mayor es el nivel educativo, más alto es el salario relativo.<sup>10</sup> En el país, los trabajadores que cuentan con educación superior tienen mayores salarios relativos que aquellos que sólo tienen la EMS (1.83), los cuales, a su vez, ganan más que aquellos que únicamente cuentan con EB (0.77) o no la tienen (0.67).

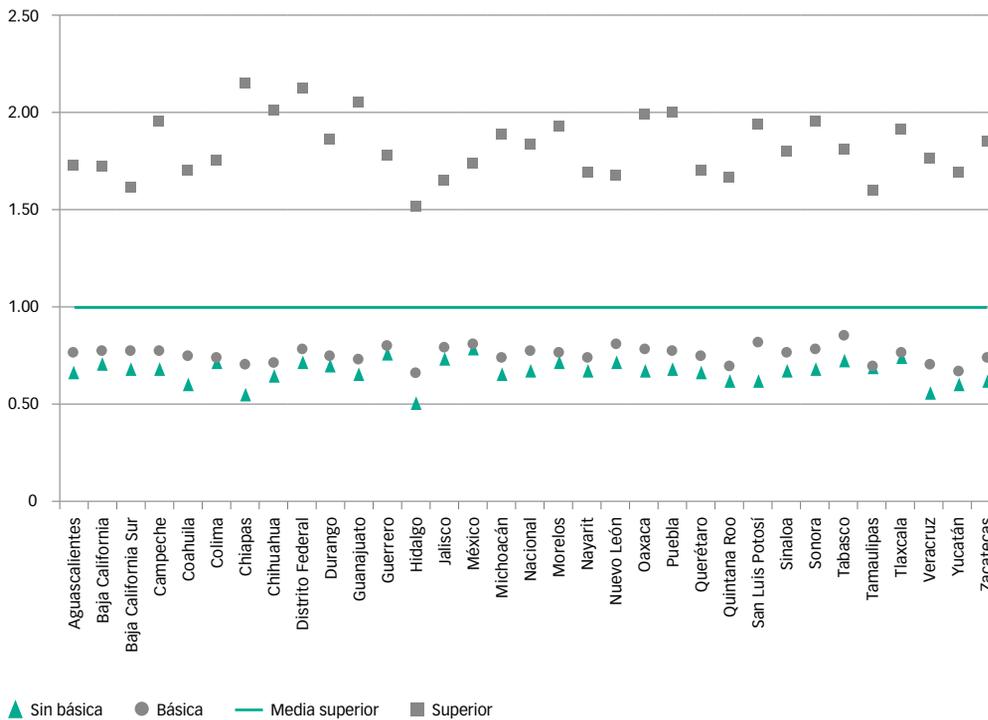
Tres son las entidades federativas donde quienes cuentan con educación superior tienen mejores salarios relativos: Chiapas (2.15), el Distrito Federal (2.12) y Guanajuato (2.04). Los menores se registran en Hidalgo (1.51), Tamaulipas (1.59) y Baja California Sur (1.61). En todos los casos las personas con educación superior ganaron 50% más que aquellos que sólo contaban con EMS.

---

<sup>10</sup> El salario relativo utilizado en este caso es la cantidad de pesos que ganan por hora los trabajadores asalariados remunerados en un grupo de escolaridad por cada peso que perciben aquellos que cuentan con la EMS.

### Gráfica 1.4

Salario relativo por hora de los trabajadores de 25 a 64 años según nivel de escolaridad y entidad federativa (2015)



**Nota:** Trabajadores se refiere a los trabajadores subordinados asalariados y remunerados.

**Fuente:** INEE, cálculos con base en la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2015*. 2º trimestre, INEGI (2015a).

## Conclusiones

El SEN enfrenta importantes desafíos estructurales para superar las barreras que limitan el acceso y el alcance de la educación obligatoria para todos los niños y jóvenes. El volumen de la población, su ubicación espacial, su diversidad étnica y cultural, así como la desigual distribución de los recursos socioeconómicos y la presencia de una importante cantidad de personas en situación de pobreza representan condiciones que obstaculizan el pleno ejercicio del derecho a la educación obligatoria. A esto se agrega una reducción del crecimiento económico del país que, previsiblemente, limitará la suficiencia de recursos para realizar en el corto plazo mayores inversiones en educación. En conjunto, estos factores apuntan a la necesidad de mejorar tanto la distribución y el uso eficiente de los recursos existentes como la coordinación entre las autoridades educativas. Se trata de que el SEN mejore los procesos educativos y aumente su eficacia para continuar ampliando el derecho a una educación de calidad, sin distinción del origen social o las características personales y familiares.

La cobertura en educación primaria está prácticamente garantizada y es previsible que en el mediano plazo también esto ocurra para la educación secundaria. No obstante, la universalización del preescolar tomará más de dos décadas, y la de la EMS alrededor de tres quinquenios, si se mantienen las tasas de crecimiento hasta ahora registradas.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional que establece la obligatoriedad de estos niveles educativos es importante garantizar la permanencia en la escuela de quienes ingresan al preescolar hasta que concluyan al menos la EMS. Esto no ocurre para toda la población, y la probabilidad de mantenerse estudiando disminuye conforme se avanza en los niveles educativos. Mientras que un porcentaje bastante elevado de quienes ingresan a primaria logra concluirla, en secundaria y EMS dicho porcentaje se reduce y las brechas entre regiones se amplían. En términos de desigualdad se puede observar que los niños y jóvenes más propensos a quedar fuera de la escuela o a no completar su escolaridad obligatoria son quienes habitan en localidades pequeñas, rurales y dispersas, hablantes de lengua indígena, y quienes trabajan 20 horas o más a la semana, entre otras poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Lo anterior denota la insuficiencia de acciones en favor de la equidad.

En 2015 el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más fue equivalente a la secundaria completa (9.2). Esto es resultado del esfuerzo del SEN, que se traduce en el crecimiento promedio de un grado por década. La diferencia entre los promedios de escolaridad que corresponden a los grupos de 25 a 34 años y de 55 a 64 —separados por tres décadas— es de tres grados.

La desigualdad entre el desempeño de los sistemas estatales (medida por las diferencias que se registran tanto en los grados promedios de escolaridad para la población de 15 años y más como en la proporción de ésta que no cuenta al menos con educación básica) frena el alcance de una mayor escolaridad de la población nacional. En un escenario de contraste extremo, y de acuerdo con las tendencias observadas, el Distrito Federal aventaja por cuatro décadas a Oaxaca en términos del tiempo que se requiere para aumentar en un grado la escolaridad de la población de 15 años y más.

---



---

# 2

---

## CONDICIONES ESCOLARES PARA LA ENSEÑANZA Y EL APRENDIZAJE EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA

---



La escuela<sup>1</sup> es el lugar en el que se materializa la obligación que tiene el Estado mexicano de brindar educación, la cual, conforme al marco jurídico vigente, debe ser de calidad para garantizar el máximo logro de aprendizajes de los educandos. El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que el Estado (federación, estados y municipios) debe garantizar la calidad en la educación obligatoria mediante “los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos”. En concordancia con ello, la Ley General de Educación (LGE) refiere la obligación del Estado de “prestar servicios educativos de calidad” (artículo 3º) en el marco del federalismo y la concurrencia en la distribución de la función social educativa que se establece tanto en la CPEUM como en la LGE.

En el artículo 32 de la LGE se mandata a las autoridades educativas que lleven a cabo acciones orientadas a “establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad 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”; se define que esas acciones deben dirigirse, preferentemente, “a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja”. Para lo anterior, en el artículo 33 se enuncia que las autoridades educativas deben atender de manera especial “mediante la asignación de elementos de mejor calidad” a las escuelas ubicadas en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas (fracción I); desarrollar programas de apoyo a docentes que trabajan en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas para fomentar su arraigo y cumplir con el calendario escolar (fracción II), y dotar de materiales educativos en lenguas indígenas a las escuelas en donde asiste mayoritariamente población indígena (fracción XIII), entre otras acciones.

---

<sup>1</sup> En la política educativa actual la escuela se define como el “conjunto organizado de recursos humanos y físicos que funciona bajo la autoridad de un director o responsable, destinado a impartir educación a estudiantes de un mismo nivel educativo y con un turno y horario determinados” (SEP, 2013).

Más recientemente (diciembre de 2014), la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) destaca también en su artículo 57 la obligación conjunta que tienen las autoridades de distintos niveles de gobierno de garantizar la calidad educativa al:

- ♦ Establecer las condiciones necesarias, como “la relevancia y pertinencia del currículo, la disposición de la infraestructura y equipamiento adecuados para el aprendizaje y para las prácticas de enseñanza, la evaluación docente, entre otras” (fracción IV).
- ♦ “Destinar recursos humanos, materiales y presupuestarios adecuados y suficientes” (fracción V).
- ♦ “Adaptar el sistema educativo a las condiciones, intereses y contextos específicos de niñas, niños y adolescentes para garantizar su permanencia en el sistema educativo” (fracción VI).
- ♦ “Prestar servicios educativos en condiciones de normalidad mínima”; esto es, cubriendo “el conjunto de condiciones indispensables que deben cumplirse en cada escuela para el buen desempeño de la tarea docente y el logro del aprendizaje de los educandos” (fracción VIII).
- ♦ “Fomentar la convivencia escolar armónica y la generación de mecanismos para la discusión, debate y resolución pacífica de conflictos” (fracción X).
- ♦ “Garantizar el pleno respeto al derecho a la educación y la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad [...] desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten su discriminación y las condiciones de accesibilidad en instalaciones educativas, proporcionen los apoyos didácticos, materiales y técnicos y cuenten con personal docente capacitado” (fracción XIII).
- ♦ “Establecer mecanismos para la expresión y participación de niñas, niños y adolescentes”, para “atender y tomar en cuenta sus intereses y preocupaciones en materia educativa” (fracción XV).
- ♦ “Administrar la disciplina escolar de modo compatible con la dignidad humana”, impidiendo que atente “contra la vida o la integridad física o mental de niñas, niños y adolescentes” (fracción XVII).
- ♦ “Erradicar las prácticas pedagógicas discriminatorias o excluyentes que atenten contra la dignidad humana o integridad, especialmente los tratos humillantes y degradantes” (fracción XVIII).<sup>2</sup>

Como puede verse, en la legislación nacional se establecen algunos referentes de las características y condiciones con que debe ofrecerse la educación obligatoria, y se definen acciones afirmativas y compensatorias que han de implementarse a fin de asegurar una igualdad sustantiva para que todas las niñas, niños y adolescentes (NNA) ejerzan su derecho a la educación, bajo el reconocimiento de la existencia de asimetrías sociales y económicas de origen.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Para complementar esto, hay que recordar que la LGE en su artículo 14 fracción XI bis refiere que es obligación de las autoridades federales y locales corroborar que el trato que los educadores dan a los educandos sea de respeto a sus derechos, y que el artículo 42 señala que se deben tomar medidas para asegurar la integridad física, psicológica y social de los educandos sobre la base del respeto a su dignidad.

<sup>3</sup> En el marco jurídico internacional también hay elementos que configuran el derecho a la educación y orientan la acción pública, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990) y el Marco de Acción de Dakar (2000).

## 2.1 ¿Por qué es importante evaluar las condiciones de las escuelas?

El Estado y sus instituciones, al ser garantes del derecho a la educación, no limitan su responsabilidad a ofrecer espacios educativos y docentes; deben procurar las condiciones que promuevan el máximo logro de aprendizaje de los educandos, ya que el derecho a la educación implica el derecho a aprender. Desde esta perspectiva, la educación no sólo debe ser asequible y accesible, sino que debe cumplir con características que aseguren su *aceptabilidad* y su *adaptabilidad* (Tomasevski, 2004b).

La *aceptabilidad* de la educación se refiere a un conjunto de criterios sobre la calidad de los servicios educativos y que tienen que ver tanto con la seguridad y la salud en la escuela —entendida como un espacio en donde se promueve el desarrollo integral de los educandos y se respetan todos sus demás derechos humanos—, como con aquellos aspectos directamente relacionados con los fines educativos, tales como la asistencia regular de los docentes, la disposición oportuna de los materiales curriculares y el aprovechamiento del tiempo escolar en actividades de aprendizaje. La *adaptabilidad* implica que la escuela se adecue a las características de sus estudiantes y sus contextos, por ejemplo, ofreciendo educación bilingüe en la lengua oficial del país y en la lengua originaria en el caso de los niños y niñas indígenas, o ajustando el calendario escolar y los horarios de clase en determinados contextos, como los de migración referidos en el capítulo 6 de este informe.

La evaluación de las condiciones escolares se realiza con la finalidad de ofrecer información que oriente la acción pública para asegurar que todas las escuelas y, por tanto, todos los estudiantes cuenten con condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje, lo cual es indispensable para garantizar igualdad de oportunidades educativas.

## 2.2 ¿Cuál es el marco básico de operación de las escuelas?

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) lleva a cabo la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA),<sup>4</sup> la cual busca conocer la medida en que las escuelas que imparten educación obligatoria en el país cuentan con condiciones básicas para su operación y funcionamiento. Esta evaluación parte de un “marco básico” que incluye 68 condiciones referidas a siete ámbitos y 21 dimensiones (ver cuadro 2.1).

<sup>4</sup> ECEA es una evaluación cuatrienal por nivel educativo, y se aplicó por primera vez en primaria en el ciclo escolar 2014-2015.

### Cuadro 2.1

Ámbitos y dimensiones del “marco básico” de operación de las escuelas (ECEA)

Ámbitos	Dimensiones
1) Infraestructura para el bienestar y aprendizaje de los estudiantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Servicios básicos en el plantel</li> <li>▪ Espacios escolares suficientes y accesibles</li> <li>▪ Condiciones básicas de seguridad e higiene</li> </ul>
2) Mobiliario y equipo básico para la enseñanza y el aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mobiliario suficiente y adecuado</li> <li>▪ Equipamiento de apoyo para la enseñanza y el aprendizaje</li> </ul>
3) Materiales de apoyo educativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Materiales curriculares existentes (plan y programas de estudio, libros de texto gratuito, libros para el maestro)</li> <li>▪ Materiales didácticos existentes (materiales de apoyo para la implementación del currículo, acervos bibliográficos escolares y de aula)</li> </ul>
4) Personal que labora en las escuelas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perfil profesional de directores y docentes de acuerdo a su función</li> <li>▪ Personal suficiente y que permanece durante el ciclo escolar</li> <li>▪ Oportunidades de actualización profesional en la escuela</li> </ul>
5) Gestión del aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uso efectivo del tiempo para la implementación del currículo</li> <li>▪ Práctica docente orientada al aprendizaje</li> <li>▪ Estrategias de seguimiento y apoyo a la práctica docente y a los estudiantes</li> </ul>
6) Organización escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existencia de trabajo colegiado</li> <li>▪ Visión común de los docentes sobre la escuela</li> <li>▪ Participación de los padres de familia</li> <li>▪ Prácticas de admisión en la escuela</li> </ul>
7) Convivencia escolar para el desarrollo personal y social	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relaciones interpersonales positivas</li> <li>▪ Prácticas de disciplina que respetan los derechos de los estudiantes y manejo pacífico de conflictos</li> <li>▪ Participación activa de los estudiantes</li> <li>▪ Prácticas de inclusión hacia los estudiantes de la escuela.</li> </ul>

Los criterios o referentes que se utilizan provienen principalmente de la normatividad y los planteamientos de la política educativa que rigen el funcionamiento de las escuelas; a partir de ellos se formularon estándares que son las condiciones básicas que se utilizan en esta evaluación.

El marco básico de ECEA se entiende como el “mínimo irreductible” del derecho a la educación, por lo que se espera que todas las escuelas, independientemente de dónde se ubiquen, del tipo de servicio que ofrezcan y de la población que atiendan, cuenten, cuando menos, con esas condiciones.

El marco básico de operación de las escuelas que utiliza ECEA se concibe integralmente, pues reconoce que hay interdependencia entre las condiciones que lo componen; por ejemplo, las de infraestructura escolar afectan los procesos de organización escolar y viceversa (muestra de ello puede ser la relación entre la disponibilidad en la escuela de un espacio físico para reuniones de docentes y la frecuencia del trabajo colegiado); por ello, no es suficiente con que las escuelas cumplan con unas y no con otras. No obstante, es posible valorar cada una por separado con fines analíticos.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Para más información sobre los componentes de esta evaluación, se recomienda ingresar al sitio: <http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/ecea>

### 2.3 ¿En qué condiciones operan las escuelas primarias?

Como se ha comentado en el primer capítulo de este informe, en México, la educación primaria se ofrece a la población en edad de cursarla (típicamente en el rango de los 6 a los 11 años) en tres tipos de servicio o modalidades: general, indígena y comunitaria. Esta última opera prioritariamente en localidades de menos de 100 habitantes (con alto o muy alto grado de marginación) en las que el servicio educativo es ofrecido por jóvenes sin formación profesional docente<sup>6</sup> que son capacitados para trabajar en grupos multigrado; esto es, grupos en donde hay alumnos que estudian distintos grados escolares. Las escuelas de modalidad indígena se ubican en localidades rurales donde reside población indígena con alto o muy alto grado de marginación, las cuales, según la cantidad de estudiantes, se organizan en grupos unigrado o multigrado; estas escuelas deben estar a cargo de personal docente que domine la lengua de la localidad, para que pueda enseñarla y emplearla de manera cotidiana. Por último, las escuelas generales operan en el resto de las localidades, por lo que hay tanto urbanas como rurales (las primeras suelen tener grados medio, bajo o muy bajo de marginación, y las segundas, alto o muy alto), y dependiendo de la cantidad de estudiantes tiene un docente por grado o grupos multigrado.<sup>7</sup> Por lo que hace al sostenimiento, en este nivel educativo 91% de las escuelas son públicas, y en ellas se atiende a 92% de los niños y niñas matriculados en los últimos tres grados del nivel, foco de atención de ECEA.

En 2014, el INEE llevó a cabo la evaluación de las condiciones básicas de escuelas primarias en una muestra nacional representativa de seis tipos de plantel: generales multigrado, generales no multigrado, indígenas multigrado, indígenas no multigrado, comunitarias y privadas. Oaxaca declinó su participación, por lo que se evaluaron escuelas de sólo 31 entidades federativas.

En el cuadro 2.2 se presenta la distribución de escuelas primarias por tipo de servicio a nivel nacional para el ciclo escolar 2013-2014. El número de escuelas en la tabla es el que se representa con los resultados de ECEA.

#### Cuadro 2.2

Distribución de escuelas primarias por tipo (31 entidades federativas), ciclo escolar 2013-2014.\*

Tipo de escuela	Número de escuelas
Comunitaria	10 475
Indígena multigrado	5 620
Indígena no multigrado	2 748
General multigrado	23 322
General no multigrado	42 893
Privada	8 558
<b>Total nacional</b>	<b>93 616</b>

\* Se excluye Oaxaca.

<sup>6</sup> A estos jóvenes se les denomina Líderes para la Educación Comunitaria (LEC), y generalmente se les contrata por uno o dos años. Las primarias comunitarias son administradas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

<sup>7</sup> En ECEA se consideró que una escuela era multigrado cuando todos los docentes atendían estudiantes de más de un grado escolar.

Los resultados de esta evaluación revelan la deficiencia y desigualdad con las que está operando el sistema educativo, que lejos de implementar medidas de equidad como las señaladas normativamente, reproduce un círculo de pobreza al brindar servicios de menor calidad a las poblaciones que se encuentran en mayor desventaja social. Para este informe, se hace una selección de los resultados más significativos tratando de abarcar todos los ámbitos o aspectos que se evaluaron.<sup>8</sup>

## Condiciones materiales de la infraestructura escolar

Como se observa en el cuadro 2.3, la mayor parte de las escuelas primarias (91.7%) ocupa inmuebles que fueron construidos con fines educativos, pero una proporción importante tiene paredes o techos de materiales no durables. De acuerdo con la información proporcionada por los directores o los Líderes para la Educación Comunitaria (LEC), 1 de cada 5 escuelas (20.8%) tiene la mayor parte del techo de lámina de asbesto, metal, cartón, palma o carrizo, o éste es inexistente, situación que se acentúa entre las escuelas generales multigrado (23.5%), indígenas (26.4% de las no multigrado y 33.5% de las multigrado) y comunitarias (54.7%). En el caso de los muros, de nuevo las mayores carencias se encuentran en las escuelas indígenas (7.1 y 17.4%) y comunitarias (19.1%), que reportan que la mayoría de sus paredes son de tablarroca, lámina, madera, o incluso no las tienen. En relación con los pisos, destaca que 7% de las escuelas indígenas (multigrado y no multigrado) y 19.3% de las comunitarias los tiene de tierra o materiales movibles. Es importante observar el contraste que hay en relación con las escuelas privadas, pues si bien entre ellas hay una alta proporción que opera en inmuebles adaptados (27.7%), éstos tienen principalmente muros de ladrillo, tabique, block o concreto (96.7%) y techos de losa de concreto (84%), tabique, ladrillo, madera o teja (11.1%); prácticamente todas estas escuelas tienen piso de concreto con o sin algún recubrimiento (99.3%).

## Servicios básicos en los planteles

En relación con los servicios básicos, en el cuadro 2.4 se observa que en las escuelas; 97.8% dispone de agua todos los días de la semana y 99.1% de energía eléctrica. En el caso de las primarias generales, una tercera parte de las no multigrado carece de agua algunos días o todos, y 7.5% está en esa situación respecto de energía eléctrica; en las generales multigrado las circunstancias son aún peores: 44.1 y 18.8% carece de agua o energía eléctrica algunos días respectivamente. Pero de nuevo las condiciones más desfavorables se registran en las escuelas indígenas y comunitarias,

<sup>8</sup> Los resultados se obtuvieron a partir del reporte de los informantes (directores de escuela, docentes, LEC y estudiantes de 4º, 5º y 6º grados) mediante cuestionarios autoaplicados, así como por medio de una entrevista personal a un representante de la Asociación de Padres de Familia de cada escuela incluida en la muestra. En la página web del Instituto se encuentra un reporte general de resultados, y en el primer semestre de 2016 se publicarán ahí mismo cuatro informes temáticos por extenso.

**Cuadro 2.3**  
 Porcentaje de escuelas según características y tipos de materiales de construcción, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Tipo de construcción que ocupa la escuela			Materiales de construcción de la escuela						
	Construida con fines educativos	Espacio adaptado	Aula móvil	No tiene	Losa de concreto	Techos			Lámina de cartón	Palma o carrizo
						Tabique, ladrillo, madera o teja	Lámina de asbesto, metálica	Lámina de cartón		
Comunitaria	79.0	21.0	0.0	0.0	37.6	7.7	50.0	4.4	0.3	
Indígena multigrado	83.3	14.2	2.5	0.0	63.4	3.1	32.4	1.1	0.0	
Indígena no multigrado	92.6	7.4	0.0	0.0	69.3	4.3	25.0	1.4	0.0	
General multigrado	96.9	3.1	0.0	0.4	69.7	6.8	23.1	0.0	0.0	
General no multigrado	97.0	3.0	0.0	0.0	79.3	8.5	12.0	0.2	0.0	
Privada	71.6	27.7	0.7	0.0	84.0	11.1	4.9	0.0	0.0	
Total nacional	91.7	8.1	0.2	0.1	71.5	7.7	20.0	0.7	0.0	

Tipo de escuela	Materiales de construcción de la escuela										
	Paredes o muros					Pisos					
	No tiene	Ladrillo, tabique o block	Concreto	Adobe	Tablarroca	Lámina	Madera	Tierra o materiales removibles	Concreto sin recubrimiento	Concreto con recubrimiento	
Comunitaria	1.3	48.7	21.1	11.1	0.0	3.6	14.2	19.3	38.5	42.2	
Indígena multigrado	8.3	64.2	14.2	4.2	2.1	0.1	6.9	7.1	56.8	36.1	
Indígena no multigrado	3.4	67.4	21.7	3.8	1.7	0.0	2.0	7.3	58.1	34.6	
General multigrado	1.0	81.6	9.6	6.6	1.1	0.1	0.0	2.0	47.7	50.3	
General no multigrado	0.8	84.7	12.2	1.6	0.4	0.3	0.0	0.8	41.5	57.7	
Privada	0.0	81.5	15.2	2.1	0.5	0.0	0.7	0.7	7.5	91.8	
Total nacional	1.4	77.9	13.2	4.2	0.7	0.5	2.1	3.7	41.0	55.3	

de las cuales más de la mitad no tiene agua todos los días de la semana, y entre una tercera parte y casi la mitad carecen de energía eléctrica. Estas condiciones se explican en gran parte por las características de infraestructura de las localidades, pues ese tipo de escuelas suelen estar ubicadas en comunidades rurales con altos o muy altos grados de marginación, que en ocasiones no disponen de servicios públicos.

#### Cuadro 2.4

Porcentaje de escuelas según disponibilidad de agua y energía eléctrica, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Días a la semana que hay agua			Días a la semana que hay energía eléctrica durante la jornada escolar		
	Ninguno	Algunos días de la semana	Todos los días de la semana	Ninguno	Algunos días de la semana	Todos los días de la semana
Comunitaria	24.7	29.5	45.8	41.8	4.7	53.5
Indígena multigrado	14.8	49.6	35.6	12.4	28.7	58.9
Indígena no multigrado	5.5	46.4	48.1	4.0	29.3	66.7
General multigrado	2.9	41.2	55.9	7.7	11.1	81.2
General no multigrado	1.6	32.1	66.3	0.7	6.8	92.5
Privada	0.0	2.2	97.8	0.0	0.9	99.1
Total nacional	5.1	32.6	62.3	7.7	9.0	83.3

## Espacios escolares de apoyo al currículo y para el desarrollo de actividades de directores y docentes

Como puede verse en el cuadro 2.5, no todos los tipos de escuela disponen de espacios físicos para apoyar el desarrollo y la implantación del currículo, y la realización de actividades propias de docentes y directivos.<sup>9</sup> Por ejemplo, 73% de las escuelas privadas cuenta con biblioteca escolar, pero esto ocurre en menos de la mitad de las primarias generales no multigrado (46.4%) y multigrado (34.8%), y en menos de la cuarta parte de las indígenas multigrado (22.1%) y no multigrado (16.8%). Casi 2 de cada 3 escuelas privadas (63.7%) cuentan con aula de medios, pero esto es cierto sólo para 30.9% de las generales no multigrado, 11.4% de las escuelas indígenas no multigrado y 3 de cada 100 (2.9%) de las indígenas multigrado. Tienen cancha deportiva entre 67 y 68% de las escuelas generales no multigrado y privadas, entre 50 y 60% de las indígenas (multigrado y no multigrado) y menos de la mitad (43.7%) de las generales multigrado. Tienen patio o plaza cívica 9 de cada 10 escuelas privadas, 8 de cada 10 generales no multigrado, 3 de cada 5 generales multigrado y una tercera parte o menos de las escuelas indígenas. Prácticamente todas las escuelas privadas (99.6%) disponen de oficina de dirección, lo mismo que 78.8% de primarias generales no multigrado, pero en el caso de las generales multigrado e indígenas —multigrado y no multigrado— estas proporciones son sensiblemente menores (19.2, 6.6 y 38.2%, respectivamente). Por último, la sala de maestros, es un espacio prácticamente

<sup>9</sup> En estos datos se excluye a las escuelas comunitarias.

inexistente en todos los tipos de escuela, con excepción de las privadas, de las cuales poco más de la mitad (53.1%) dispone de un espacio de trabajo para los docentes, así como 7.2% de las generales no multigrado.<sup>10</sup>

### Cuadro 2.5

Porcentaje de escuelas según disponibilidad de espacios físicos, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Con biblioteca escolar	Con aula de medios	Con cancha deportiva	Con patio o plaza cívica	Con oficina de dirección	Con sala de maestros
Indígena multigrado	22.1	2.9	50.2	33.7	6.6	0.0
Indígena no multigrado	16.8	11.4	59.1	31.2	38.2	0.9
General multigrado	34.8	6.5	43.7	57.4	19.2	0.4
General no multigrado	46.4	30.9	67.2	81.8	78.8	7.2
Privada	73.0	63.7	68.0	93.6	99.6	53.1
Total nacional	43.3	24.9	59.3	71.4	58.2	9.3

## Infraestructura sanitaria, y agua para la higiene personal y para beber

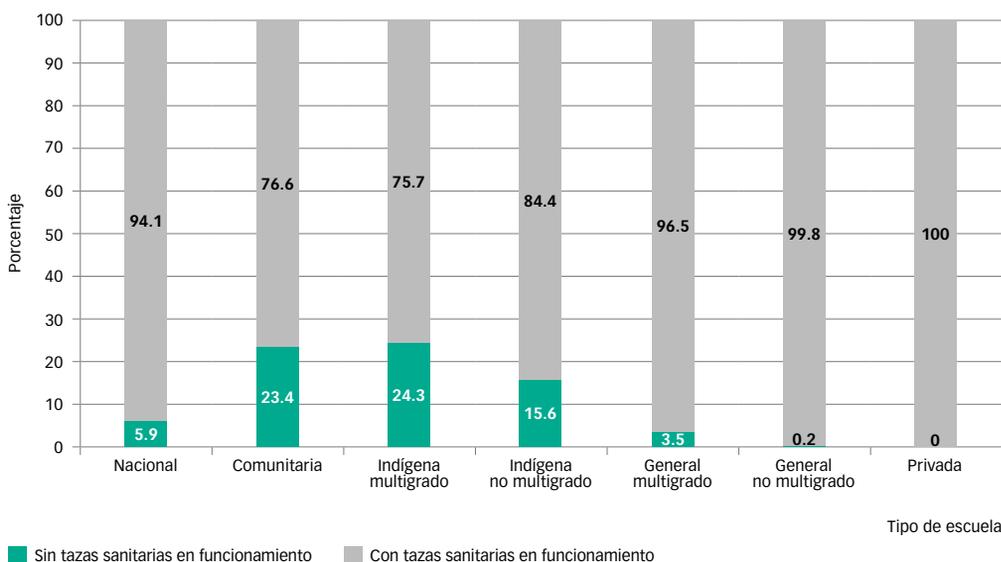
Las escuelas deben tener servicios sanitarios en funcionamiento (excusados, inodoros o letrinas), pues carecer de ellos conlleva riesgos para la salud y el bienestar de los miembros de las comunidades escolares. Sin embargo, como se advierte en la gráfica 2.1, casi la cuarta parte de las escuelas indígenas multigrado y comunitarias no cuentan con tazas sanitarias en funcionamiento (24.3 y 23.4%, respectivamente), mientras que esto ocurre en 15.6% de las escuelas indígenas no multigrado y en 3.5% de las generales multigrado. Ninguna escuela privada carece de estos servicios básicos de infraestructura.

Otra condición básica para la salud y la higiene de los miembros de la comunidad escolar es la disponibilidad de agua para lavarse las manos y beber. En el cuadro 2.6 se observa que en todas las escuelas privadas hay agua para que los estudiantes se laven las manos, principalmente de la llave (98.3%). En las escuelas generales no multigrado también es común que haya agua de la llave para este uso (85.3%), pero en las generales multigrado sólo poco más de la mitad la tiene (51.3%), e incluso 3.5% no cuenta con agua para la higiene personal de los estudiantes ni en contenedores. Son altas las proporciones de escuelas indígenas y comunitarias que no tienen agua para el lavado de manos (10.9% de las no multigrado, 15% de las multigrado y 25.2% de las comunitarias). Por otro lado, a nivel nacional menos de la mitad (42.5%) de los centros escolares ofrece agua purificada para beber a los estudiantes; esta situación está presente en 91.1% de las escuelas privadas, pero únicamente en 45.8% de las generales no multigrado, 40% de las generales multigrado y apenas 13.8% de las indígenas multigrado.

<sup>10</sup> Las salas de maestros no se incluyen actualmente como infraestructura básica escolar en los lineamientos emitidos por el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED).

### Gráfica 2.1

Porcentaje de escuelas que tienen tazas sanitarias en funcionamiento, nacional y por tipo de escuela



### Cuadro 2.6

Porcentaje de escuelas según disponibilidad de agua para la higiene personal y para beber, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Con agua para que los estudiantes se laven las manos			Que ofrecen a los estudiantes agua purificada para beber
	Con agua de la llave	Con agua en tambos u otro tipo de contenedor	No hay	
Comunitaria	32.8	42.0	25.2	14.3
Indígena multigrado	45.4	39.6	15.0	13.8
Indígena no multigrado	52.7	36.4	10.9	25.8
General multigrado	51.3	45.2	3.5	40.0
General no multigrado	85.3	14.0	0.7	45.8
Privada	98.3	1.7	0.0	91.1
<b>Total nacional</b>	<b>68.8</b>	<b>26.0</b>	<b>5.2</b>	<b>42.5</b>

## Seguridad que ofrecen los inmuebles escolares

Algunos aspectos relativos a la seguridad que ofrecen los inmuebles escolares para salvaguardar la integridad física de los estudiantes y docentes, más allá de las condiciones estructurales o materiales de construcción, son los factores de seguridad que se relacionan tanto con el tipo de instalaciones con que cuentan las escuelas como con las condiciones de mantenimiento preventivo y correctivo que se les da, lo cual, de acuerdo con los resultados obtenidos, ha sido un aspecto poco atendido por las autoridades educativas. Se indagó sobre un conjunto de factores de riesgo de accidentes tales como la existencia de vidrios rotos o estrellados, fallas en la instalación eléctrica (cables sin recubrimiento, alambres eléctricos al alcance de los estudiantes) o hidráulica (fugas de agua, tubería oxidada); barandales rotos, incompletos, insuficientes, con baja altura, barrotes muy

separados o de materiales frágiles; escaleras sin pasamanos o con pasamanos rotos o inestables, escalones en mal estado o sin antiderrapante; muros o bardas deteriorados (agrietados, con exceso de humedad, inclinados, derruidos, incompletos); techos agrietados, con exceso de humedad o derruidos; pisos (con socavones, losa en mal estado, incompleto, disparejo), y mobiliario amontonado en espacios a los que los estudiantes pueden acceder. Como se aprecia en el cuadro 2.7, en sólo 16% de las escuelas no existía ninguno de los riesgos indagados, porcentaje que se explica principalmente por la respuesta que se dio en las escuelas privadas (82%).

A nivel nacional, en alrededor de 40% de las escuelas se reportaron vidrios rotos o estrellados, e instalación eléctrica, techos y pisos en mal estado. Aproximadamente en 30% de las escuelas se señaló la existencia de muros, bardas e instalación hidráulica en mal estado, y entre 15 y 20% de las escuelas refirió barandales en mal estado, mobiliario amontonado y escaleras sin pasamanos o dañados, o con deterioro en los escalones o sin protección. La distribución de escuelas con estos riesgos muestra que hay mayores problemas de seguridad en aquellas que cuentan con más infraestructura, y se sabe que son las que tienen más estudiantes; ello refleja claramente los problemas de mantenimiento o la falta de éste en los inmuebles escolares, y la potencialidad de estos riesgos para afectar a más NNA.<sup>11</sup>

## Recursos con que cuentan las escuelas para afrontar emergencias

Se indagó con los directores de las escuelas acerca de los recursos con que cuentan para enfrentar una emergencia, tales como definición de zonas de seguridad o puntos de reunión, extintores, alarma sonora en funcionamiento, señalamientos de protección civil, botiquín de primeros auxilios, plan de protección civil e integración de un comité escolar de seguridad y emergencia. Como se ve en el cuadro 2.8, todas las escuelas privadas reportaron contar con al menos uno de esos recursos; en contraste, en 10.7% de las escuelas generales no multigrado, 23.8% de las generales multigrado, 36% de las indígenas multigrado, 37.6% de las indígenas no multigrado y 61.5% de las comunitarias se refirió no tener alguno de ellos. En los datos se advierte que en menos de un tercio de las escuelas públicas hay recursos como extintores, alarmas sonoras, señalamientos y plan de protección civil.

Se preguntó a docentes y a estudiantes si conocían las rutas de evacuación y las áreas o zonas de seguridad en su escuela, y como se aprecia en la gráfica 2.2, en cada caso cuando menos 37% dio una respuesta afirmativa, ligeramente superior en el caso de los estudiantes de todos los tipos de escuela, con excepción de las privadas. No obstante estos resultados, destaca que en todos los

<sup>11</sup> Las proporciones menores de escuelas que reportan riesgos y se encuentran en los contextos más pobres se explican en gran parte porque muchas de éstas carecen de la infraestructura, que es la fuente del riesgo; es decir, no tienen escaleras, barandales, cristales, etcétera.

**Cuadro 2.7**  
Porcentaje de escuelas que presentan riesgos en sus inmuebles, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Vidrios rotos o estrellados	Instalación eléctrica en mal estado (cables sin recubrimiento, alambres eléctricos al alcance de estudiantes)	Instalación hidráulica en mal estado (fugas de agua, tubería oxidada)	Barandales en mal estado (rotos, incompletos, insuficientes, de baja altura, barrotes separados o de materiales frágiles)	Escaleras sin pasamanos, pasamanos rotos, inestables, escalones en mal estado o sin antiderrapante
Comunitaria	32.7	11.1	4.5	5.6	5.8
Indígena multigrado	33.5	38.9	10.9	7.5	7.5
Indígena no multigrado	47.0	50.2	27.1	12.6	10.4
General multigrado	45.8	41.4	31.6	21.3	12.6
General no multigrado	47.2	47.7	37.2	25.1	23.4
Privada	3.6	1.8	1.0	0.8	2.5
Total nacional	40.6	37.5	27.1	18.4	15.6
Tipo de escuela	Muros o bardas en mal estado (agrietados, con exceso de humedad, derruidos, incompletos)	Techos en mal estado (agrietados, con exceso de humedad, derruidos)	Pisos en mal estado (socavones, loza en mal estado, incompleto, disparejo)	Mobiliario amontonado en espacios a los que los estudiantes pueden acceder	Ninguno
Comunitaria	20.1	32.7	25.2	13.3	20.6
Indígena multigrado	24.4	31.5	24.9	19.5	17.4
Indígena no multigrado	24.2	51.2	42.0	16.1	2.3
General multigrado	35.8	45.2	32.2	12.4	9.4
General no multigrado	40.7	52.9	48.0	20.8	6.6
Privada	2.3	2.6	2.1	0.4	82.0
Total nacional	32.4	43.0	35.9	15.8	16.0

**Cuadro 2.8**  
Porcentaje de escuelas en donde se reportan recursos diversos para afrontar emergencias, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Zonas de seguridad o puntos de reunión	Extintores	Alarma sonora funcionando	Señalamientos de protección civil	Botiquín de primeros auxilios	Plan de protección civil	Comité de seguridad y emergencia escolar	Ninguno
Comunitaria	5.7	0.1	0.0	0.6	27.9	2.4	7.6	61.5
Indígena multigrado	27.5	4.4	1.6	5.7	28.1	16.0	36.0	36.0
Indígena no multigrado	27.4	2.3	2.4	6.7	22.0	12.3	49.9	37.6
General multigrado	35.3	4.3	2.7	5.1	42.4	14.1	41.7	23.8
General no multigrado	59.9	26.0	19.7	23.7	64.4	29.7	69.4	10.7
Privada	91.5	91.5	55.0	73.0	96.8	80.7	88.3	0.0
Total nacional	47.8	21.7	14.9	19.4	54.4	26.0	54.8	20.9

**Gráfica 2.2**

Porcentaje de docentes y estudiantes que reportaron conocer las rutas de evacuación y las áreas de seguridad dentro de la escuela, nacional y por tipo de escuela



tipos de escuelas hay estudiantes que refirieron no saber qué era una ruta de evacuación o un área de seguridad (cuadro 2.9); que en el caso de las escuelas de mayor tamaño e infraestructura, o con mayor exposición a riesgos de cualquier tipo, pueden ser factores determinantes para salvaguardar su integridad física en caso de una emergencia.

### Cuadro 2.9

Porcentaje de estudiantes que refirieron no saber lo que son las rutas de evacuación y las áreas de seguridad, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	No saben qué es una ruta de evacuación	No saben qué es un área de seguridad
Comunitaria	25.9	22.4
Indígena multigrado	17.2	15.8
Indígena no multigrado	12.0	11.3
General multigrado	15.6	10.4
General no multigrado	7.9	4.9
Privada	2.2	1.9
Total nacional	8.3	5.5

## Condiciones escolares de accesibilidad para personas con discapacidad

Como se observa en el cuadro 2.10, las condiciones de accesibilidad para facilitar la permanencia y la movilidad de personas con discapacidad dentro de la escuela son, sin duda, un área de oportunidad de grandes dimensiones en todos los tipos de escuela. A nivel nacional, 1 de cada 4 centros escolares tiene rampas útiles para el acceso y la circulación en silla de ruedas u otros auxiliares; sin embargo, mientras que esto sucede en alrededor de 40% de las escuelas generales no multigrado y privadas, apenas 9% de las generales multigrado y menos de 5% de las indígenas y las comunitarias lo reportan. Por otro lado, poco menos de 30% de las escuelas a nivel nacional cuenta con puertas amplias para acceso en silla de ruedas o muletas; obsérvese que mientras esto es cierto para 70% de las escuelas privadas, lo es apenas para 10% de las indígenas y comunitarias. A nivel nacional, sólo 1 de cada 10 escuelas tiene sanitarios amplios y con agarraderas, mientras que tienen esta adecuación 20.3% de las escuelas privadas, 14.5% de las generales no multigrado y menos de 8% de las generales multigrado, indígenas y comunitarias.

### Cuadro 2.10

Porcentaje de escuelas con condiciones de accesibilidad, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Con rampas útiles para el acceso y circulación en silla de ruedas u otros auxiliares	Con puertas amplias para acceso en silla de ruedas o muletas	Con sanitarios amplios y con agarraderas
Comunitaria	3.0	9.8	3.1
Indígena multigrado	2.7	7.0	4.3
Indígena no multigrado	4.6	6.7	7.2
General multigrado	9.0	13.8	4.3
General no multigrado	39.9	34.6	14.5
Privada	38.1	70.0	20.3
Total nacional	24.8	27.5	10.4

## Valoraciones que hacen los docentes sobre las aulas

En relación con las aulas de clase, en el cuadro 2.11 se observa que casi un tercio de los profesores considera que el tamaño de su salón es pequeño para el número de estudiantes que allí se atienden, lo cual se presenta en mayores proporciones en las escuelas indígenas multigrado (49.2%), comunitarias (36.7%) y generales no multigrado (34.6%). Alrededor de 70% de los profesores a nivel nacional opina que la ventilación en las aulas es adecuada, y que la iluminación es suficiente para el desarrollo de actividades escolares. Un dato importante es que poco más de la mitad de los docentes (51.3%) considera que su salón requiere algún tipo de clima artificial y no cuenta con él, lo que se presenta en mayores proporciones en las escuelas públicas.

### Cuadro 2.11

Porcentaje de docentes según su valoración sobre las condiciones de sus aulas, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Tamaño del salón			La ventilación es adecuada	La iluminación es suficiente	Requerimiento de clima artificial		
	Grande para el número de estudiantes	Adecuado al número de estudiantes	Pequeño para el número de estudiantes			Sí se requiere y se dispone de él	Sí se requiere y no hay	No se requiere
Comunitaria	5.8	57.5	36.7	60.3	65.2	4.5	46.0	49.5
Indígena multigrado	4.5	46.3	49.2	48.6	61.3	5.1	70.4	24.5
Indígena no multigrado	3.5	66.3	30.2	46.0	59.3	7.3	73.8	18.9
General multigrado	5.4	72.2	22.4	71.6	70.8	7.6	64.9	27.5
General no multigrado	1.7	63.7	34.6	66.9	71.7	15.4	54.2	30.4
Privada	7.2	82.6	10.2	93.6	94.9	35.7	7.2	57.1
Total nacional	3.0	66.0	31.0	68.8	73.1	15.7	51.3	33.0

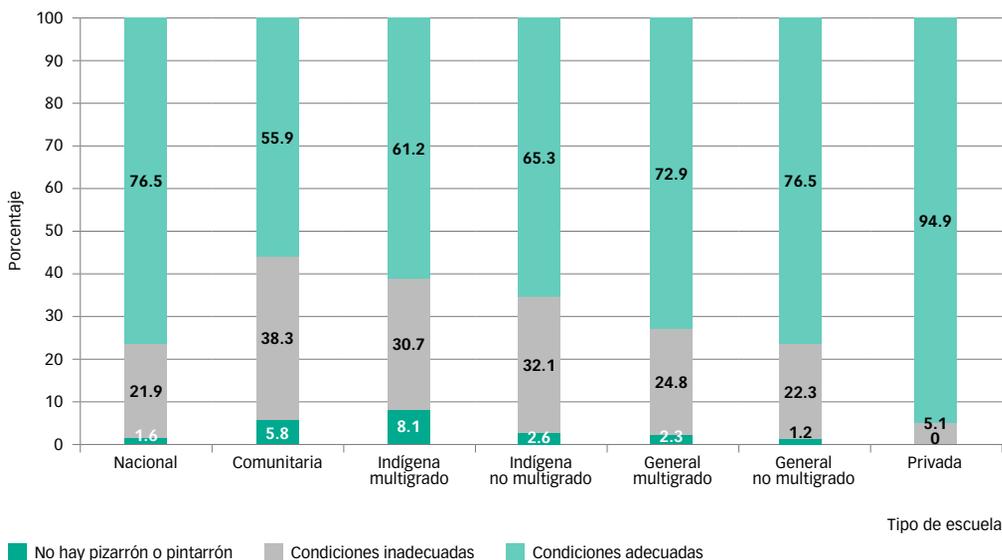
## Mobiliario y pizarrones en las aulas

La dotación mínima de mobiliario y equipamiento que se espera tengan las aulas está compuesta por pizarrón y muebles para sentarse y escribir en condiciones en que se puedan utilizar, tanto para estudiantes como para el docente. Como se aprecia en la gráfica 2.3, 3 de cada 4 docentes dijeron que el pizarrón o el pintarrón que hay en sus aulas permite escribir sin dificultad; esto es así para 94.9% de escuelas privadas, pero sólo para 61.2% de las indígenas multigrado y 55.9% de las comunitarias.

Si bien a nivel nacional 78.2% de los docentes declaró que todos los estudiantes de su grupo cuentan con muebles en buenas o regulares condiciones para sentarse y escribir, este porcentaje disminuye de manera importante en las escuelas indígenas multigrado (53.5%). Adicionalmente, 1 de cada 5 docentes consideró que el mobiliario de los estudiantes es pequeño para su estatura, situación que se acentúa más en escuelas generales no multigrado (23%), comunitarias (25.5%) e indígenas (31.1 y 32.1%) (gráfica 2.4 y cuadro 2.12).

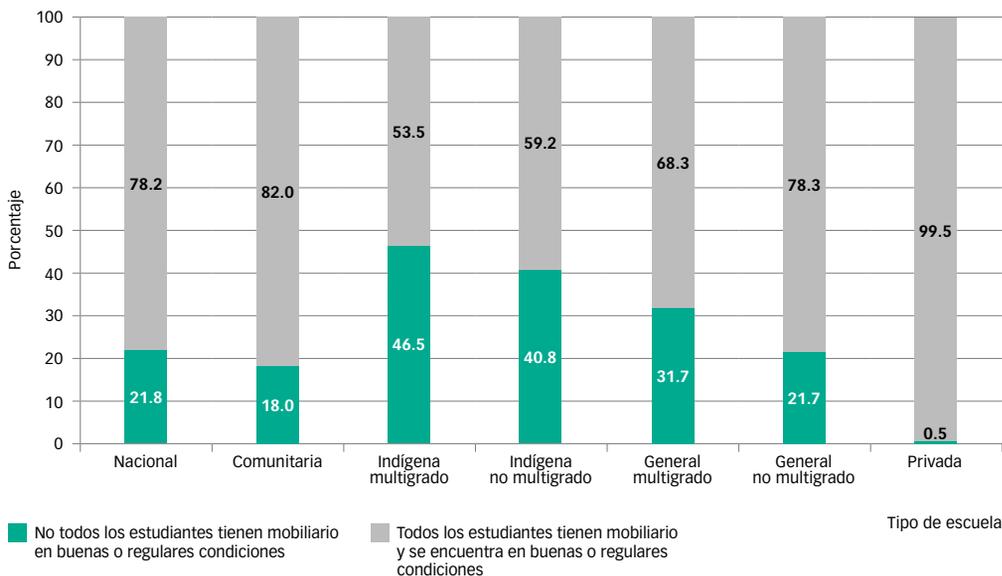
**Gráfica 2.3**

Porcentaje de docentes que reportan que las condiciones en que se encuentra el pizarrón o pintarrón permiten escribir sin dificultad, nacional y por tipo de escuela



**Gráfica 2.4**

Porcentaje de docentes que refieren que todos sus estudiantes tienen muebles en buenas o regulares condiciones para sentarse y escribir, nacional y por tipo de escuela



### Cuadro 2.12

Porcentaje de docentes según la valoración que hacen respecto de la adecuación del tamaño de los muebles que usan los estudiantes para sentarse y escribir, nacional y por tipo de escuela

	Nacional	Comunitaria	Indígena multigrado	Indígena no multigrado	General multigrado	General no multigrado	Privada
Son adecuados	75.3	61.4	58.7	64.1	76.1	74.0	95.9
Son grandes para los estudiantes	3.3	8.1	6.6	1.6	5.8	2.8	1.5
Son chicos para los estudiantes	20.8	25.5	31.1	32.1	17.3	23.0	2.6
No existe mobiliario para los estudiantes	0.6	5.0	3.6	2.2	0.8	0.2	0.0

En relación con el mobiliario para el profesor, como se consigna en el cuadro 2.13, prácticamente todos los maestros de escuelas privadas dijeron contar con silla y mueble para escribir en buenas o regulares condiciones; sin embargo, en el caso de las escuelas indígenas multigrado, 27.4% de los docentes no cuenta con mobiliario para sentarse y 18.8% no tiene un mueble en donde escribir.

### Cuadro 2.13

Porcentaje de docentes según la valoración de sus muebles para sentarse y escribir, nacional y por tipo de escuela

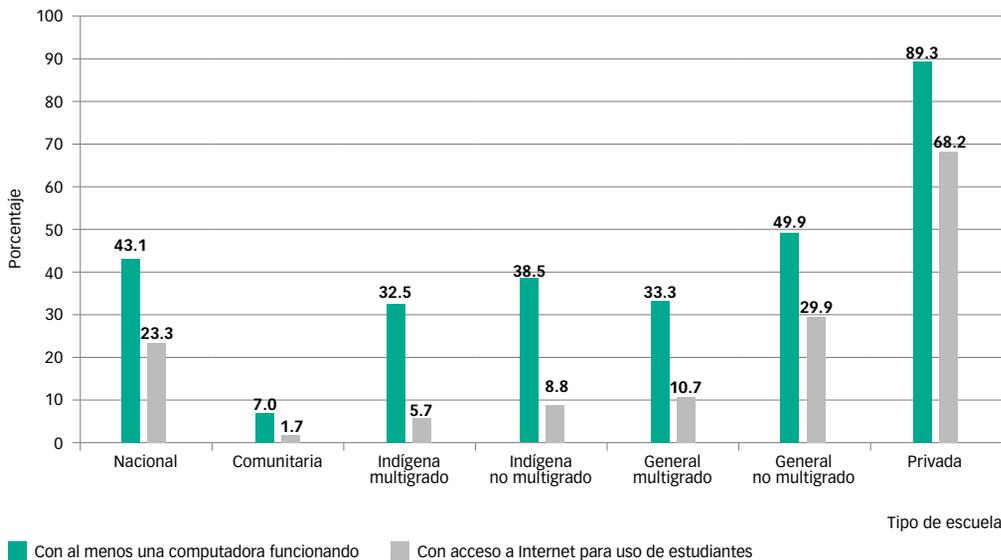
Tipo de escuela	Condiciones del mobiliario para sentarse que tiene el docente			Condiciones del mobiliario para escribir que tiene el docente		
	No tiene	Buenas o regulares	Malas o no aptas	No tiene	Buenas o regulares	Malas o no aptas
Comunitaria	21.7	68.6	9.7	15.6	74.3	10.1
Indígena multigrado	27.4	47.9	24.7	18.8	60.4	20.8
Indígena no multigrado	10.3	64.2	25.5	11.9	60.5	27.6
General multigrado	7.4	71.0	21.6	6.6	74.4	19.0
General no multigrado	3.9	80.7	15.4	2.5	83.0	14.5
Privada	0.0	99.6	0.4	0.0	99.8	0.2
Total nacional	5.4	79.7	14.9	3.9	82.1	14.0

## Acceso de los estudiantes a computadoras e Internet en la escuela

Como referente del acceso a nuevas tecnologías que tienen los estudiantes, en la gráfica 2.5 se observa que en 43.1% de las escuelas del país se cuenta al menos con una computadora en funcionamiento para uso de niñas y niños, y en sólo 23.3% de los planteles hay acceso a Internet. Estos recursos se concentran en escuelas privadas: 9 de cada 10 cuentan al menos con una computadora en funcionamiento y 7 de cada 10 tienen Internet para uso de los estudiantes. En contraste, apenas 7% de las primarias comunitarias cuenta con equipo de cómputo, y sólo 1.7% tiene acceso a Internet.

### Gráfica 2.5

Porcentaje de escuelas que tienen al menos una computadora en funcionamiento y acceso a Internet para estudiantes



## Disponibilidad de materiales curriculares básicos para docentes

Los materiales curriculares básicos que todos los docentes deben tener al inicio del ciclo escolar son el programa de estudios o equivalente —para los LEC, los manuales de los grados que imparten— y, en el caso de las primarias indígenas, el libro del maestro para impartir la asignatura de lengua indígena. De acuerdo con lo que se muestra en la gráfica 2.6, esto no se cumple del todo en ningún tipo de escuela; en las comunitarias es en las que se satisface mayormente esta condición (97.4% de los LEC dijo contar desde el inicio con los manuales);<sup>12</sup> sin embargo, en el resto de los centros educativos la proporción de quienes reportaron tener el programa de estudios desde el inicio de clases va de 83.1% en las privadas a 63.8% en las indígenas no multigrado. En relación con el libro del maestro para la asignatura de lengua indígena, 60.7% de los docentes de escuelas no multigrado y 46.4% de las de multigrado dijeron que no lo tenían al iniciar el ciclo escolar. Alrededor de 13% recibió el libro en una variante lingüística distinta a la de la comunidad.

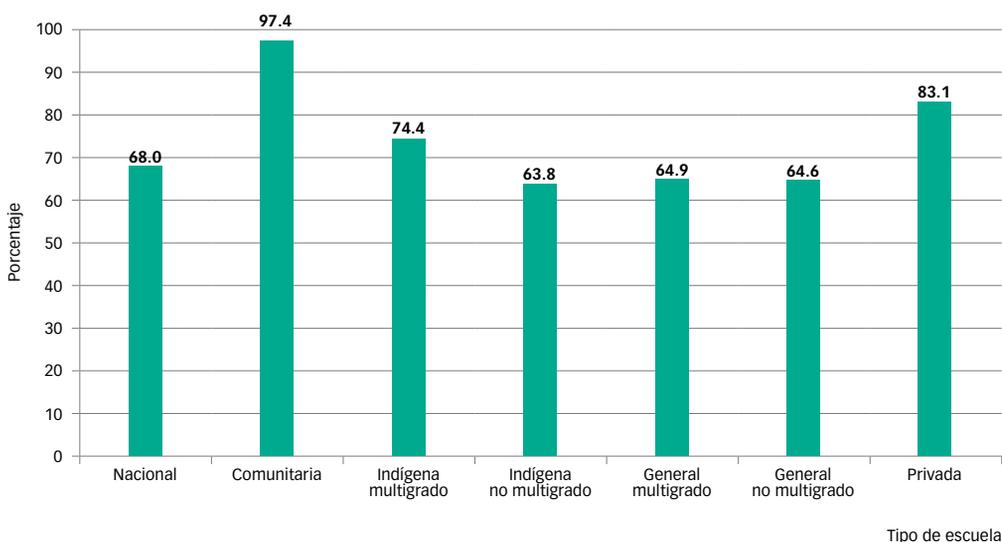
## Libros de texto gratuito para estudiantes

Otro material curricular básico son los libros de texto gratuito (LTG), que desde hace más de 50 años se elaboran y distribuyen para todos los alumnos de primaria, independientemente del tipo

<sup>12</sup> En el caso de las escuelas comunitarias, el propio CONAFE entrega estos materiales a los LEC durante la capacitación, lo que hace que cuenten con ellos oportunamente.

### Gráfica 2.6

Porcentaje de docentes que reportaron contar con el Programa de estudios 2011 o equivalente al inicio del ciclo escolar, nacional y por tipo de escuela



de escuela al que asistan; estos materiales se envían a las entidades federativas con anticipación para que se tengan en cada plantel al iniciar el ciclo escolar.<sup>13</sup> Sin embargo, los resultados de ECEA muestran que estos libros no se distribuyen con la misma oportunidad y suficiencia en las escuelas.

En la gráfica 2.7 se aprecia que, de acuerdo con la información proporcionada por los directores, 80% de los centros escolares privados y generales no multigrado recibieron los LTG antes o al inicio del ciclo escolar 2014-2015; tal situación ocurrió en 72.6% de los generales multigrado, 70.9% de los indígenas multigrado, 67% de los indígenas no multigrado y 51.7% de los comunitarios solamente. Es importante mencionar que, salvo en el caso de escuelas privadas e indígenas no multigrado, hubo directores y LEC que reportaron que en el mes de noviembre aún no habían recibido los LTG. Por otra parte, entre 25 y 32% de los docentes de escuelas indígenas indicaron que ninguno de sus estudiantes recibió algún LTG para la asignatura de lengua indígena.

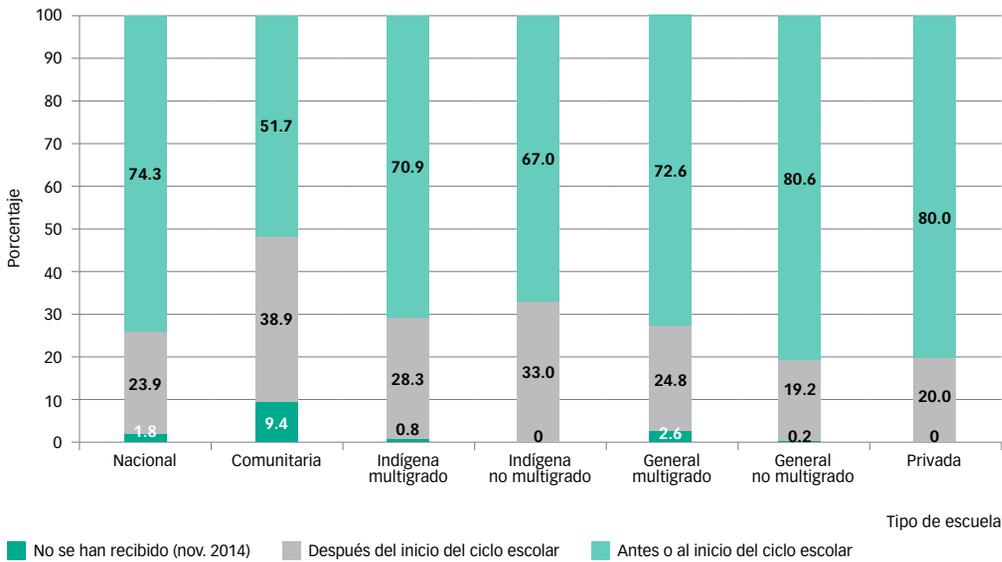
## Bibliotecas de aula y otros materiales didácticos

Como se observa en la gráfica 2.8, 8 de cada 10 docentes reportaron que en sus salones de clases cuentan con biblioteca de aula; las mayores proporciones de escuelas en esta situación

<sup>13</sup> De acuerdo con la LGE, es "responsabilidad de las autoridades educativas locales realizar una distribución oportuna, completa, amplia y eficiente, de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la Secretaría les proporcione" (artículo 19).

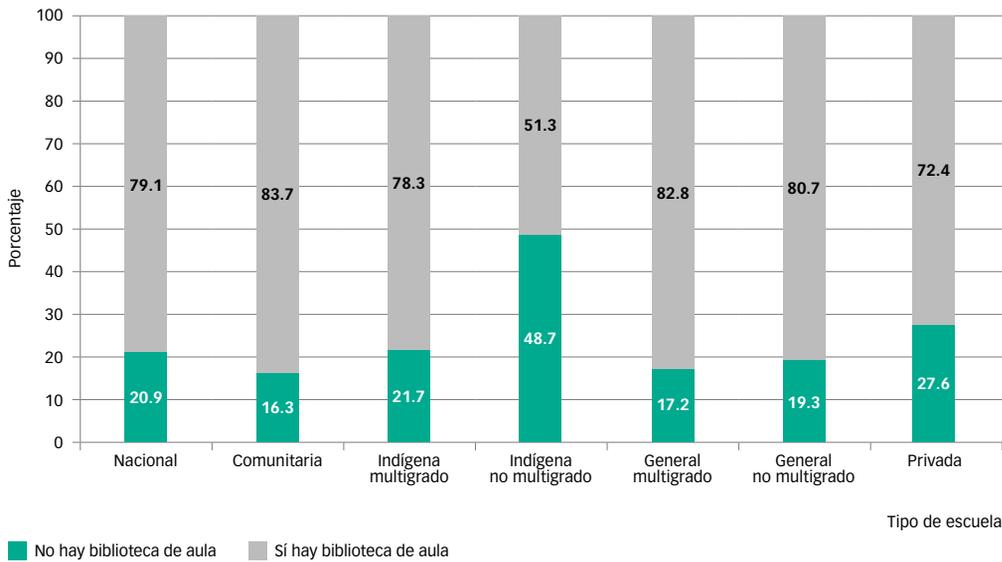
**Gráfica 2.7**

Porcentaje de escuelas según el momento de recepción de los libros de texto para estudiantes, nacional y por tipo de escuela



**Gráfica 2.8**

Porcentaje de docentes que refirieron que en sus salones hay biblioteca de aula, nacional y por tipo de escuela



son las comunitarias (83.7%) y las generales multigrado (82.8%). Nótese que esto ocurre en apenas poco más de la mitad de las indígenas no multigrado.<sup>14</sup>

En relación con la disponibilidad y la suficiencia en la escuela de diversos materiales didácticos y auxiliares educativos, las primarias mejor dotadas son, en todos los casos, las privadas. Como puede notarse en el cuadro 2.14, los materiales de que más se dispone en cantidades suficientes son los consumibles para uso de estudiantes (hojas, lápices, colores, tijeras, cartulinas, pegamento), aunque en la mayor proporción de escuelas de sostenimiento público estos insumos se reportan en cantidades insuficientes. Se advierte también que en 3 de cada 4 escuelas del país no se cuenta con materiales para expresión y apreciación artísticas —acuarelas, instrumentos musicales, música grabada, vestuario, material para modelar—, y que apenas 53.9% cuenta con materiales de exploración del mundo natural y social —lupas, recipientes, goteros, esqueleto articulado, colecciones naturales, mapas, globo terráqueo, láminas—. Una proporción menor de escuelas (50.9%) dispone de recursos informáticos de apoyo al currículo y equipo para utilizarlos —Enciclomedia, objetos digitales de aprendizaje, enciclopedias digitales u otras aplicaciones—, y de material audiovisual para apoyar el currículo y equipo para utilizarlo (48.4%), tales como discos o casetes con música, videos, películas, televisión, reproductor de video.

### **Existencia en la escuela de libros y materiales didácticos para la atención a la diversidad**

Tanto los directores como los docentes de todos los tipos de escuela reportaron que tienen inscritos niñas o niños que hablan alguna lengua indígena; como era de esperarse, las mayores proporciones se encuentran en planteles de modalidad indígena (en más de 80% se respondió que atienden a estudiantes hablantes de alguna lengua indígena). Sin embargo, como se advierte en el cuadro 2.15, en más de la mitad de las primarias indígenas no multigrado y en 27.8% de las indígenas multigrado los directores indicaron que no cuentan con libros en lengua indígena en la biblioteca escolar. Asimismo, 43% de los docentes de estas escuelas refirió que no cuentan con materiales didácticos en lengua indígena (alfabeto, textos, música, himno nacional), y proporciones semejantes, que la cantidad de materiales de este tipo con que cuentan es limitada.

Para la atención de estudiantes con discapacidad, la mayoría de los docentes de los últimos tres grados de la educación primaria del país refirió no contar con materiales educativos específicos, tales como textos en sistema Braille, libros macrotipo y apoyos visuales o auditivos. Esta situación se presenta en proporciones semejantes en todos los tipos de escuela.

<sup>14</sup> Es importante recordar que desde el año 2001 la Secretaría de Educación Pública (SEP) inició un programa de dotación de acervos para bibliotecas escolares y de aula para todas las escuelas públicas del país.

**Cuadro 2.14** Porcentaje de docentes respecto a la disponibilidad y suficiencia de diversos materiales didácticos, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Materiales impresos			Materiales de exploración del mundo natural y social			Materiales para pensamiento matemático			Materiales audiovisuales y equipo para su uso		
	No hay	Son insuficientes	Son suficientes	No hay	Son insuficientes	Son suficientes	No hay	Son insuficientes	Son suficientes	No hay	Son insuficientes	Son suficientes
Comunitaria	30.3	54.1	15.6	59.2	38.3	2.5	57.2	36.5	6.3	93.1	6.9	-
Indígena multigrado	40.5	53.2	6.3	62.3	36.0	1.7	31.9	53.6	14.6	67.2	27.7	5.1
Indígena no multigrado	52.4	43.6	4.0	73.1	26.6	0.3	50.7	48.3	1.0	72.1	26.4	1.4
General multigrado	32.5	56.9	10.6	59.1	37.4	3.5	30.4	54.8	14.8	65.9	28.4	5.6
General no multigrado	49.2	42.9	7.9	56.2	40.8	3.0	40.2	50.8	9.0	47.5	42.1	10.3
Privada	11.5	26.2	62.3	23.0	42.1	34.9	15.3	27.4	57.3	6.9	20.1	73.0
Total nacional	42.6	43.5	13.9	53.9	39.9	6.2	37.2	48.4	14.4	48.4	36.1	15.5

Tipo de escuela	Recursos informáticos y equipo para su uso			Materiales para el desarrollo físico			Materiales para expresión y apreciación artísticas			Materiales consumibles para los estudiantes		
	No hay	Son insuficientes	Son suficientes	No hay	Son insuficientes	Son suficientes	No hay	Son insuficientes	Son suficientes	No hay	Son insuficientes	Son suficientes
Comunitaria	89.8	10.1	0.1	87.1	12.4	0.5	94.8	4.9	0.3	5.1	63.6	31.3
Indígena multigrado	75.5	22.3	2.2	49.3	45.6	5.1	83.8	14.1	2.1	16.2	65.3	18.5
Indígena no multigrado	72.1	25.9	2.1	64.4	34.7	0.9	91.3	8.5	0.2	33.4	58.6	7.9
General multigrado	58.5	35.3	6.2	45.8	49.1	5.1	79.9	18.4	1.8	14.7	56.8	28.5
General no multigrado	49.0	41.5	9.5	21.4	61.7	16.9	79.8	18.3	2.0	34.0	45.6	20.4
Privada	28.7	18.4	52.9	2.2	14.8	83.1	21.9	30.8	47.3	2.5	5.5	92.0
Total nacional	50.9	36.2	12.8	26.7	52.3	21.0	74.9	18.7	6.4	27.0	44.3	28.7

### Cuadro 2.15

Porcentaje de escuelas y docentes respecto a la disponibilidad y suficiencia de diversos materiales para la atención de la diversidad, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Escuelas que en la biblioteca escolar tienen al menos un libro en lengua indígena	Docentes que disponen de materiales didácticos en lenguas indígenas			Docentes que disponen de materiales específicos para la atención de estudiantes con discapacidad o necesidades educativas especiales		
		No hay	Son insuficientes	Son suficientes	No hay	Son insuficientes	Son suficientes
Comunitaria	33.3	92.9	5.9	1.1	98.3	1.3	0.4
Indígena multigrado	72.2	43.1	41.2	15.6	97.5	2.5	0.0
Indígena no multigrado	47.3	43.6	47.0	9.4	99.4	0.5	0.1
General multigrado	39.7	96.0	3.4	0.6	99.1	0.9	0.0
General no multigrado	35.9	96.4	3.3	0.3	92.2	7.3	0.6
Privada	13.6	98.6	0.8	0.5	86.8	7.5	5.6
Total nacional	37.1	93.0	5.8	1.2	93.0	6.0	1.0

## Personal que labora en las escuelas: directivos

En las escuelas primarias labora personal a cargo de la dirección con dedicación exclusiva o no a esa función; se encuentran además figuras docentes como los maestros frente a grupo y docentes especiales, personal especializado de apoyo a la enseñanza y el aprendizaje, y, en ocasiones, también personal de apoyo administrativo, vigilancia e intendencia. La plantilla depende tanto del tamaño de la escuela como de la modalidad educativa.

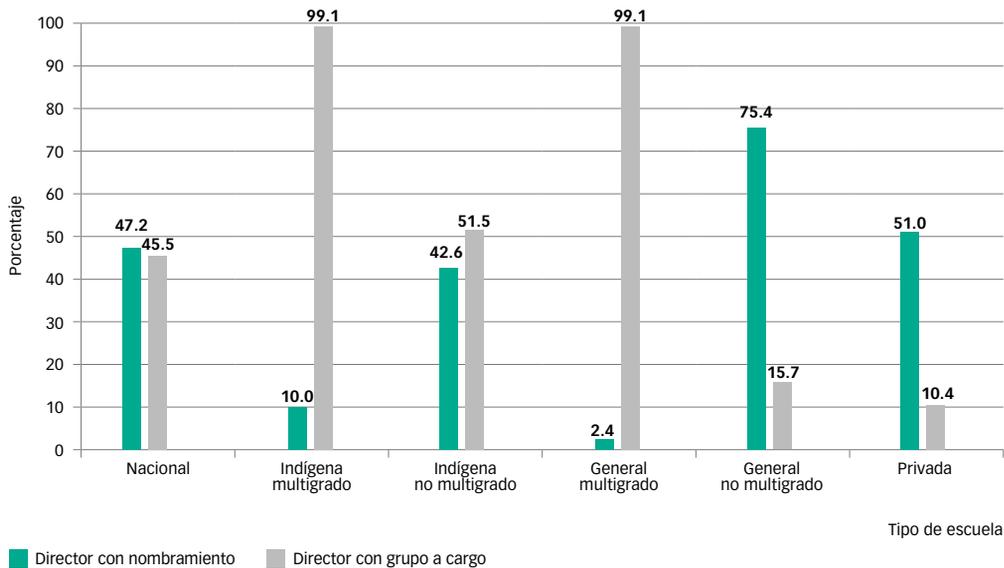
En la gráfica 2.9 se observa que a nivel nacional más de la mitad de los directores no tiene nombramiento para ejercer la función de dirección del centro escolar; es decir, son docentes encargados o comisionados. Esta proporción es significativamente más alta en las escuelas multigrado tanto generales (97.6%) como indígenas (90%). En las escuelas generales no multigrado apenas una cuarta parte de los directores carece de clave y base en la función que ejerce.

En la misma gráfica se observa que cerca de la mitad de los directivos son, a la vez, docentes frente a grupo. Esto es así en prácticamente todas las escuelas multigrado (99.1% de generales e indígenas); en las escuelas generales no multigrado y en las privadas, el porcentaje de directores con grupo es sensiblemente menor (15.7 y 10.4%, respectivamente). El ejercicio de la doble función interfiere con el desempeño de ambas tareas, ya que cada una tiene sus propias demandas y se ejercen dentro de la misma jornada escolar.

En las escuelas privadas, 87% de los responsables de la dirección declaró haber tomado cuando menos un curso para ejercer esa función; esta proporción disminuye a 78.4% en el caso de las escuelas generales no multigrado, y alcanza su nivel más bajo en las indígenas multigrado (26.2%).

**Gráfica 2.9**

Porcentaje de escuelas que tienen director con nombramiento\* y que sus directores tienen grupo escolar a su cargo, nacional y por tipo de escuela



\* En las escuelas privadas, se considera como equivalente contar con un contrato por tiempo indefinido.

## Docentes especiales y personal de apoyo para la atención de estudiantes con discapacidad o necesidades educativas especiales (NEE)

Como se observa en la tabla 2.16, son pocas las escuelas públicas —con excepción de las generales no multigrado— que tienen, además de docentes frente a grupo, otros maestros. Es clara la brecha que existe entre estas escuelas y las privadas, en las que es muy frecuente la presencia de docentes especiales (98.9%).

**Cuadro 2.16**

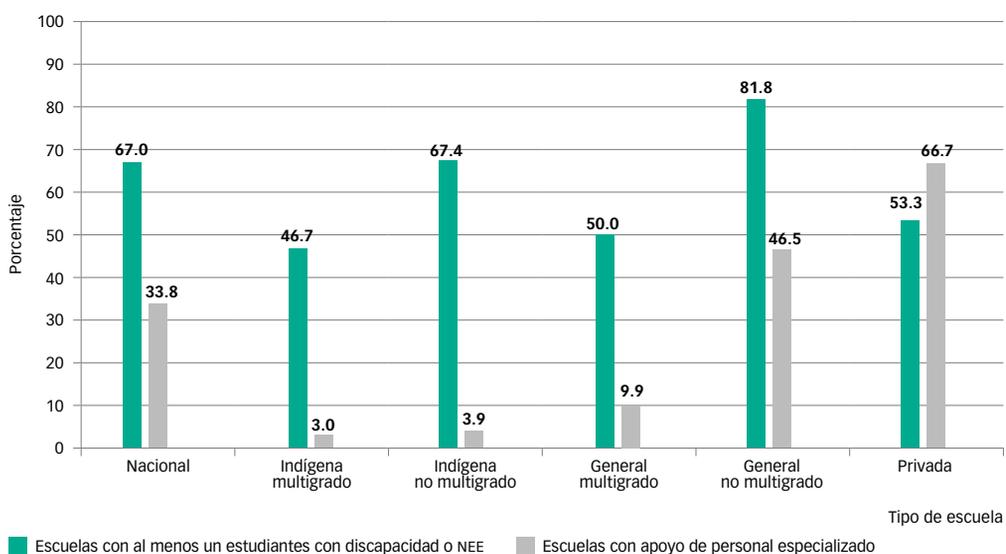
Porcentaje de escuelas que tienen docentes especiales además de los maestros de grupo, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Docente de educación física	Docente de educación artística	Docente de inglés u otra lengua extranjera	Docente de computación	Otro docente	Ninguno
Indígena multigrado	2.4	0.0	0.7	0.0	3.4	93.5
Indígena no multigrado	7.9	0.1	0.4	3.9	0.8	87.7
General multigrado	13.2	0.8	4.8	0.8	3.3	81.8
General no multigrado	79.6	13.0	23.7	10.3	16.8	15.5
Privada	90.0	69.3	95.0	82.3	31.5	1.1
Total nacional	54.7	14.2	23.6	14.3	13.1	40.1

Aunque con variaciones importantes, según reportes de los directores, en todas las escuelas se registra cuando menos un estudiante con discapacidad o que requiere educación especial. En la gráfica 2.10 se observa que en el caso de las escuelas públicas hay una falta de personal especializado para atenderlos, particularmente en el caso de las indígenas.<sup>15</sup> En contraste, una proporción importante de las primarias privadas cuenta con personal para dar atención a estos estudiantes (gráfica 2.10).

### Gráfica 2.10

Porcentaje de escuelas donde se reportaron estudiantes con discapacidad o NEE y escuelas donde se informó que se cuenta con apoyo de personal especializado para su atención, nacional y por tipo de escuela



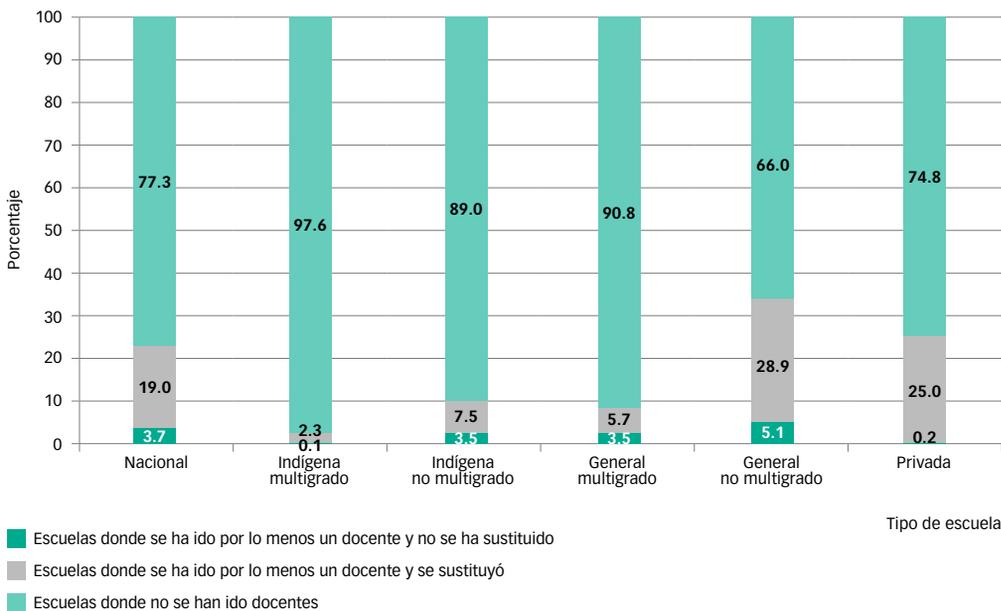
## Estabilidad de la planta docente

Un problema importante que afecta tanto a la organización escolar como al proceso educativo es la rotación de docentes en un mismo año escolar. Antes de concluir el primer trimestre del ciclo 2014-2015, en 1 de cada 5 escuelas había habido ya cambios de docentes (gráfica 2.11). En las escuelas generales no multigrado y privadas se observan los porcentajes más altos de cambios de maestros (34 y 25.2%, respectivamente). Sin embargo, en las primeras la proporción de profesores no remplazados es mayor (5.1%).

<sup>15</sup> Se excluyen escuelas comunitarias.

**Gráfica 2.11**

Porcentaje de escuelas según rotación y sustitución de docentes, nacional y por tipo de escuela



En el cuadro 2.17 se da cuenta de la rapidez con la que se sustituye a los docentes que se han ido. Como puede observarse, es en las escuelas privadas en donde los remplazos ocurren con mayor agilidad: 79.8% se registra en una semana o menos. En contraste, en las escuelas indígenas multigrado en 79% de los casos el remplazo docente demora cuatro semanas o más.

**Cuadro 2.17**

Porcentaje de escuelas según el tiempo máximo de sustitución de los docentes, nacional y por tipo de escuela

Estrato	Escuelas con sustitución docente		Tiempo máximo de sustitución (%)		
	%	Número estimado de escuelas	1 semana o menos	2 a 3 semanas	4 semanas o más
Indígena multigrado	2.3	123	-	94.3	5.7
Indígena no multigrado	7.5	181	21.0	-	79.0
General multigrado	5.7	1 243	14.5	48.7	36.8
General no multigrado	28.9	10 505	51.0	31.4	17.6
Privada	25.0	1 951	79.8	15.5	4.7
Nacional	19.0	14 003	51.0	30.8	18.2

## Dominio de la lengua indígena por parte de los docentes de escuelas indígenas

En el caso de las primarias indígenas se requiere que los docentes, además de cumplir con el perfil profesional adecuado a la función que desempeñan, dominen la lengua indígena de la comunidad donde laboran. En la tabla 2.18 es posible ver que sólo alrededor de la mitad de los docentes considera que entiende totalmente la lengua (46.4% de los de escuelas multigrado y 56.9% de los no multigrado), y una proporción semejante apunta que también la habla totalmente (50 y 51.4%, respectivamente).

### Cuadro 2.18

Porcentaje de docentes de escuelas indígenas multigrado y no multigrado que dominan la lengua de sus estudiantes

Tipo de escuela	Entienden la lengua			
	Nada	Poco	Suficiente	Totalmente
Indígena multigrado	1.2	16.2	36.2	46.4
Indígena no multigrado	0.8	14.6	27.7	56.9

Tipo de escuela	Hablan la lengua			
	Nada	Poco	Suficiente	Totalmente
Indígena multigrado	4.1	16.1	29.8	50.0
Indígena no multigrado	2.9	20.8	24.9	51.4

Tipo de escuela	Leen en la lengua			
	Nada	Poco	Suficiente	Totalmente
Indígena multigrado	5.2	19.5	35.2	40.1
Indígena no multigrado	2.9	24.2	30.5	42.5

Tipo de escuela	Escriben en la lengua			
	Nada	Poco	Suficiente	Totalmente
Indígena multigrado	6.0	18.7	37.2	38.1
Indígena no multigrado	2.7	27.1	31.0	39.2

## Trabajo colegiado en las escuelas

Los resultados de ECEA muestran que el trabajo colegiado es una práctica instalada en las escuelas primarias, pues la mayoría de los docentes refieren que siempre o a veces realizan diversas actividades en colectivo, tales como organizar eventos escolares, elaborar el proyecto escolar o plan de mejora, diseñar estrategias de apoyo a estudiantes con bajo aprovechamiento y elaborar el reglamento escolar, entre otras. No obstante, 70% reconoce que hay obstáculos dentro de la escuela para trabajar colectivamente. Como se observa en el cuadro 2.19, el más frecuente es la falta de tiempo (44.1%), seguido de la carencia de espacios físicos para reunirse (25.3%). Nótese que son las escuelas privadas y las generales multigrado en las que los docentes identifican menos obstáculos.

**Cuadro 2.19** Porcentaje de docentes que identifican diversos obstáculos para el trabajo en equipo en la escuela, nacional y por tipo de escuela\*

Tipo de escuela	Poca disposición de los docentes para el trabajo en equipo	Falta de tiempo de los docentes para realizar el trabajo en equipo	Falta de espacios para realizar el trabajo en equipo (por ejemplo, aula para reuniones)	Falta de promoción del trabajo en equipo por parte del director(a)	La diferencia entre las opiniones de los docentes	No hay obstáculos para el trabajo en equipo en la escuela
Indígena multigrado	13.1	21.4	31.3	7.2	19.3	35.5
Indígena no multigrado	30.1	25.4	29.4	12.4	17.5	28.6
General multigrado	10.3	37.9	24.1	3.2	8.5	40.6
General no multigrado	19.0	46.8	27.8	10.6	24.4	25.2
Privada	10.5	40.0	7.3	6.4	12.7	48.2
Total nacional	17.6	44.1	25.3	9.5	21.4	29.4

\* Se excluyen escuelas unitarias.

**Cuadro 2.20** Porcentaje de escuelas que invitan a participar a los padres de familia en diversas actividades, de acuerdo a la información de los representantes de los padres de familia. Nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Los invitan a juntas con todos los padres de familia de la escuela	Los invitan a las juntas de grupo de sus hijos(as)	Los invitan para hablar de manera individual sobre sus hijos(as)	Los invitan a participar en la organización de festivales, eventos cívicos, deportivos y artísticos que se llevan a cabo en la escuela	Los invitan a participar en actividades extraescolares como paseos, encuentros deportivos, visitas a museos, excursiones, etcétera	Los invitan a asistir a cursos o pláticas para padres de familia	Los invitan a ver cómo se da una clase	Los invitan al salón de clases para realizar actividades con sus hijos(as) (contar cuentos, platicar de sus tradiciones y costumbres, de sus oficios o profesiones, entre otros)
Comunitaria	99.8	92.3	94.2	86.1	44.0	81.2	79.4	74.2
Indígena multigrado	99.0	87.6	89.7	88.1	62.9	76.3	66.3	61.4
Indígena no multigrado	100.0	99.6	98.3	94.3	56.0	74.2	69.4	62.6
General multigrado	99.6	94.0	96.5	95.4	63.3	70.0	67.9	73.5
General no multigrado	99.3	99.7	96.9	97.7	69.3	76.7	60.6	76.9
Privada	98.5	95.5	99.5	96.5	87.9	88.7	81.9	85.5
Total nacional	99.3	96.3	96.3	95.1	66.0	76.5	67.0	75.2

## Participación de los padres y madres de familia en la escuela

De acuerdo con la información proporcionada por los representantes de los padres de familia, éstos tienen una alta participación en la escuela. Como se observa en el cuadro 2.20, en casi todas se les invita a reuniones generales, reuniones de grupo o conversaciones individuales con los docentes (entre 90 y 100%), así como a organizar actividades escolares, por ejemplo, festivales, eventos cívicos, deportivos o artísticos (a nivel nacional se reporta en 95.1% de las escuelas). Se convoca a padres y madres a participar en la organización de eventos extraescolares con menos frecuencia (66%), lo cual puede estar asociado con que éstos no se realizan con regularidad. Cuando menos 60% de los centros escolares invita a los padres a participar en actividades de aula.

Los padres también participan frecuentemente en la escuela realizando diversas aportaciones económicas, en trabajo o en especie. Como se aprecia en el cuadro 2.21, a nivel nacional los padres dicen realizar aportaciones en especie para la construcción o la limpieza del plantel (63.9%), o bien con materiales de apoyo educativo (61.7%). Puede notarse que en general la participación de los padres en estos aspectos es más alta en las escuelas públicas que en las privadas. Nótese que en las comunitarias es muy común que los padres brinden alimentación (92.5%) y hospedaje (82.9%) a los LEC, lo que forma parte del modelo de participación del CONAFE. Esto se observa también, aunque en menores proporciones, en las escuelas indígenas y generales multigrado (entre 17.3 y 33.9%), que son las que se ubican en zonas rurales.

La realización de actividades de limpieza, mantenimiento o reparaciones es altamente frecuente en las escuelas públicas (en 82% o más de las escuelas se lleva a cabo): a escala nacional es el tipo de aportación que se da en mayores proporciones (80.2%). En este tipo de primarias también es frecuente el apoyo de los padres de familia en la realización de gestiones institucionales para mejorar los centros escolares. Por último, en 3 de cada 4 escuelas del país los padres realizan aportaciones económicas. Como puede apreciarse en el cuadro 2.22, la decisión sobre los montos de dichas aportaciones recae, en gran medida, en los propios padres (85.6%).

## Tiempo escolar y para la enseñanza y el aprendizaje

Como se aprecia en la gráfica 2.12, a casi tres meses de iniciadas las clases, en 28.1% de las primarias del país ya se habían suspendido las labores al menos un día. Esta proporción se eleva por encima de 35% en el caso de las escuelas de tipo comunitario, generales multigrado e indígenas.

**Cuadro 2.21** Porcentaje de escuelas en donde los padres de familia realizan diversas aportaciones, de acuerdo a la información de los representantes de los padres de familia (nacional y por tipo de escuela)

Tipo de escuela	Proporcionan materiales de limpieza o de construcción para el mantenimiento de la escuela	Aportan materiales adicionales a la lista de útiles para apoyar las actividades educativas (libros, juegos didácticos, material deportivo, colores, pinturas, etcétera)	Proporcionan alimentos a algún docente	Proporcionan hospedaje a algún docente	Realizan actividades de limpieza, mantenimiento o reparación de mobiliario escolar	Participan en actividades para obtener dinero, a través de la venta de alimentos, organización de eventos o rifas, etcétera	Apoyan en trámites con el municipio, zona escolar, otras autoridades o instituciones para la mejora de la escuela	Aportan dinero al inicio o durante el ciclo escolar
Comunitaria	88.9	59.4	92.5	82.9	87.9	23.3	66.7	52.9
Indígena multigrado	73.8	54.9	28.8	32.0	94.8	31.6	77.2	64.0
Indígena no multigrado	68.9	77.5	17.3	27.3	87.2	36.2	83.7	62.8
General multigrado	71.0	57.6	33.9	19.2	93.5	53.4	74.9	79.5
General no multigrado	60.9	65.6	7.7	4.4	82.0	69.5	79.0	84.2
Privada	21.2	54.9	3.6	2.7	14.4	54.6	31.0	46.3
Total nacional	63.9	61.7	24.8	19.0	80.2	55.8	72.2	74.2

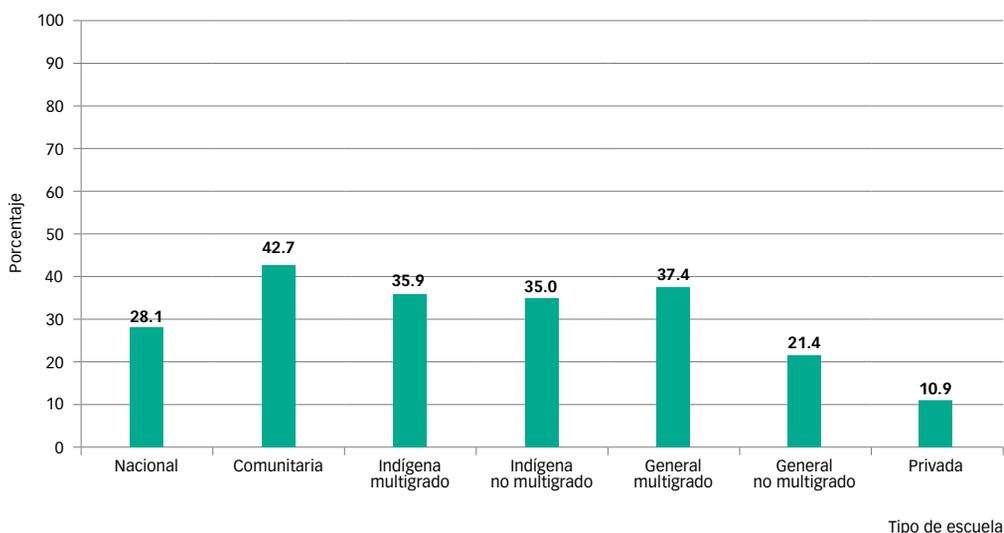
**Cuadro 2.22** Porcentaje de escuelas en donde los padres de familia reportan ser involucrados en diversas decisiones, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Para elaborar las reglas o normas de la escuela	Para elaborar el programa anual de trabajo, proyecto escolar o plan de mejora	Decidir sobre la participación de la escuela en programas federales o estatales	Decidir en qué se gastan los recursos provenientes de programas federales o estatales	Decidir en qué gastar el dinero que aportan los padres de familia	Decidir la cantidad de dinero que cada padre o madre debe aportar a la escuela	Decidir sobre el uso del uniforme escolar
Comunitaria	80.2	70.7	65.5	58.7	86.7	91.2	56.7
Indígena multigrado	85.7	78.9	83.6	85.9	95.3	93.0	80.8
Indígena no multigrado	84.4	79.5	80.9	79.2	93.6	95.8	85.9
General multigrado	88.5	84.4	82.6	88.9	95.4	93.1	89.4
General no multigrado	73.1	79.8	70.4	72.2	84.6	85.4	74.1
Privada	41.6	50.9	37.5	27.1	47.8	33.8	35.4
Total nacional	75.9	77.3	71.0	71.8	86.3	85.6	73.2

A los docentes también se les preguntó sobre el número de días que habían faltado a clases en las últimas cuatro semanas; el cuadro 2.23 muestra que, aunque 3 de cada 4 dijeron no haber faltado ningún día, una quinta parte dijo que lo había hecho entre uno y tres días.

### Gráfica 2.12

Porcentaje de escuelas que en las últimas cuatro semanas suspendieron totalmente labores por cualquier causa no oficial, nacional y por tipo de escuela



### Cuadro 2.23

Porcentaje de docentes según los días que reportaron haber faltado a clases en las últimas cuatro semanas por cualquier motivo, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Ninguno	De 1 a 3 días	Entre 4 y 5 días	Más de 5 días
Comunitaria	57.3	35.8	3.9	3.0
Indígena multigrado	60.0	36.3	2.2	1.5
Indígena no multigrado	73.9	25.3	0.5	0.3
General multigrado	68.0	29.7	1.8	0.5
General no multigrado	77.5	21.6	0.6	0.3
Privada	84.1	15.2	0.4	0.3
Total nacional	75.8	22.9	0.9	0.4

Según las estimaciones de los docentes, el porcentaje de tiempo de las clases que se dedican a actividades propiamente de enseñanza y aprendizaje es, en promedio alrededor de 77%; esta proporción disminuye a 61.2% en el caso de las escuelas comunitarias.

## Cobertura de los programas de estudio

Poco más de la cuarta parte de los docentes refirió que por lo general sí alcanza a cubrir todos los contenidos de los programas de estudio durante un ciclo escolar; sin embargo, mientras que en las escuelas privadas la proporción se eleva hasta casi 60%, en el caso de las indígenas y generales multigrado no alcanza ni siquiera 15% (cuadro 2.24).

### — Cuadro 2.24

Porcentaje de docentes según su opinión respecto a si alcanzan a cubrir todos los contenidos de los programas de estudio durante el ciclo escolar, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Sí, en todas las asignaturas	Sí, en la mayoría de las asignaturas	Sí, en algunas asignaturas	No, en ninguna de las asignaturas
Indígena multigrado	11.8	45.3	33.7	9.3
Indígena no multigrado	13.5	60.1	22.8	3.6
General multigrado	14.2	55.1	24.0	6.7
General no multigrado	24.9	62.0	12.0	1.0
Privada	59.8	38.0	2.1	0.1
Total nacional	26.6	58.1	13.4	1.9

Para cubrir los contenidos de los programas de estudio (cuadro 2.25), los docentes organizan de maneras distintas su trabajo: mientras que la mayor parte de quienes laboran en escuelas multigrado optan por integrar contenidos de diferentes asignaturas, en los otros tipos de escuela siguen la secuencia de los programas, particularmente en el caso de las privadas (80.1%). Cuando menos 1 de cada 3 docentes de primarias multigrado prioriza contenidos, y si bien en todos los tipos de escuela hay un bajo porcentaje de maestros que seleccionan algunos contenidos de los programas dejando de enseñar otros, en las indígenas multigrado la proporción alcanza 8.6%.

### — Cuadro 2.25

Porcentaje de docentes según las estrategias que dicen seguir para cubrir los contenidos de los programas de estudio, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Seguir la secuencia del programa de cada asignatura	Priorizar contenidos a trabajar de cada asignatura, y otros tratarlos de manera sintética	Integrar contenidos de diferentes asignaturas	Seleccionar los contenidos a abordar en el ciclo escolar, no enseñar todo
Indígena multigrado	39.8	38.4	59.2	8.6
Indígena no multigrado	62.1	19.9	36.6	2.8
General multigrado	52.1	33.5	62.7	3.2
General no multigrado	70.8	19.9	46.6	2.1
Privada	80.1	18.5	53.4	1.3
Total nacional	68.4	21.9	49.3	2.3

El capítulo 4 de este informe confirmará la presencia de una excesiva cantidad de contenidos en los programas de estudio, lo que ayuda a comprender que los docentes no alcancen a cubrirlos a lo largo del ciclo escolar. También cuestionará que el diseño del currículo pierda de vista que en muchas primarias, un sólo profesor debe hacerse cargo de la enseñanza en más de un grado escolar.

### **Opiniones de los estudiantes sobre sus profesores y su participación en la escuela**

Como puede verse en el cuadro 2.26, la percepción de los estudiantes sobre sus profesores es bastante favorable: a nivel nacional altas proporciones de estudiantes consideran que su maestro se esfuerza para que los temas sean interesantes para todos (82.5%), atiende a quienes tienen dudas o requieren ayuda (83.1%), permite que todos participen (83.4%) y los respeta (92.4%). En general, mayores proporciones de estudiantes de escuelas privadas valoran favorablemente a sus maestros.

A nivel nacional, casi 80% de los estudiantes refiere que el director los escucha cuando tienen alguna inconformidad; sin embargo, los de escuelas privadas lo hacen en una proporción por encima de quienes asisten a las comunitarias (84.3 y 66.1%, respectivamente) (cuadro 2.27). Por otra parte, apenas poco más de la mitad de los niños y niñas señalan que en la escuela se les pide su opinión para hacer mejoras o decidir algunos asuntos; proporciones semejantes opinan que en la escuela se realizan actividades que ellos proponen, y menos de la mitad (47.6%) que en la escuela se han hecho cambios a partir de sus propuestas. En general se aprecia que, salvo en el caso de las comunitarias, las percepciones de los estudiantes sobre sus escuelas son más favorables en las primarias públicas que en las privadas.

### **Reporte de los estudiantes sobre trato en la escuela contrario a sus derechos humanos**

Como se aprecia en el cuadro 2.28, un alto porcentaje de estudiantes reporta haber recibido en la escuela un trato contrario a su dignidad y sus derechos humanos, pues algunas medidas disciplinarias atentan contra su derecho al juego, a la educación, al bienestar, a la integridad personal, a la identidad, al disfrute de su lengua materna y a la no discriminación.

Según lo reportado por los estudiantes, el derecho al juego es el más afectado, pues poco más de un tercio señala que como castigo le han impedido salir al recreo; esta medida es más frecuente en escuelas privadas (40.1%) y en generales no multigrado (37.5%) y multigrado (33.2%).

**Cuadro 2.26**  
Porcentaje de estudiantes según algunas valoraciones sobre sus docentes, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	El maestro(a) permite que todos participemos		El maestro(a) atiende a todos los estudiantes que tienen dudas o requieren ayuda		El maestro(a) se esfuerza para que los temas sean interesantes para todos los estudiantes		El maestro(a) nos anima a practicar de nuestros conocimientos, costumbres y tradiciones		El maestro(a) nos tiene paciencia		El maestro(a) valora el esfuerzo que ponemos en nuestros trabajos aunque tengan errores		El maestro(a) nos respeta	
	Nunca o pocas veces	Muchas veces o siempre	Nunca o pocas veces	Muchas veces o siempre	Nunca o pocas veces	Muchas veces o siempre	Nunca o pocas veces	Muchas veces o siempre	Nunca o pocas veces	Muchas veces o siempre	Nunca o pocas veces	Muchas veces o siempre	Nunca o pocas veces	Muchas veces o siempre
Comunitaria	16.0	84.0	23.0	77.0	30.8	69.2	50.2	49.8	30.5	69.5	37.8	62.2	12.7	87.3
Indígena multigrado	20.3	79.7	26.2	73.8	28.2	71.8	41.9	58.1	26.6	73.4	38.0	62.0	14.8	85.2
Indígena no multigrado	14.2	85.8	21.9	78.1	22.0	78.0	34.2	65.8	26.9	73.1	32.3	67.7	12.3	87.7
General multigrado	14.4	85.6	21.1	78.9	21.9	78.1	48.9	51.1	27.4	72.6	34.6	65.4	10.3	89.7
General no multigrado	11.4	88.6	17.0	83.0	17.2	82.8	48.1	51.9	25.7	74.3	26.9	73.1	7.6	92.4
Privada	8.1	91.9	8.6	91.4	12.0	88.0	42.5	57.5	17.3	82.7	14.8	85.2	3.2	96.8
Total nacional	11.6	88.4	16.9	83.1	17.5	82.5	47.1	52.9	25.2	74.8	26.7	73.3	7.6	92.4

**Cuadro 2.27**  
Porcentaje de estudiantes según algunas valoraciones sobre su participación en la escuela, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	El director(a) nos escucha cuando tenemos alguna queja		El director(a) y los maestros(as) nos piden opinión sobre mejoras a la escuela, festivales, compra de materiales, los productos que se venden en la tienda, etcétera		Se hacen actividades que los estudiantes proponemos		Se han hecho cambios a partir de las propuestas que los estudiantes hacemos	
	Nunca o pocas veces	Muchas veces o siempre	Nunca o pocas veces	Muchas veces o siempre	Nunca o pocas veces	Muchas veces o siempre	Nunca o pocas veces	Muchas veces o siempre
Comunitaria	33.9	66.1	61.9	38.1	59.4	40.6	65.3	34.7
Indígena multigrado	31.1	68.9	50.5	49.5	44.7	55.3	50.7	49.3
Indígena no multigrado	28.4	71.6	48.3	51.7	43.6	56.4	49.7	50.3
General multigrado	22.6	77.4	46.1	53.9	45.0	55.0	52.4	47.6
General no multigrado	21.0	79.0	48.0	52.0	44.7	55.3	52.0	48.0
Privada	15.7	84.3	53.7	46.3	48.9	51.1	55.9	44.1
Total nacional	21.1	78.9	48.5	51.5	45.2	54.8	52.4	47.6

**Cuadro 2.28**

Porcentaje de estudiantes que reportan haber recibido en la escuela un trato que vulnera algunos de sus derechos, nacional y por tipo de escuela

Tipo de escuela	Dejar sin recreo como castigo	Impedir la entrada por llegar tarde, no traer uniforme o traerlo incompleto o por el arreglo personal	Impedir la entrada o presentar exámenes por no haber pagado la cuota de la escuela	Sacar del salón por no traer material o tarea	Suspender un día o más de la escuela como castigo	Dejar sin participación en festivales, ceremonias o concursos como castigo	Dejar sin comer, sin tomar agua, sin ir al baño o encerrar en algún lugar como castigo	Dar un pellizco, coscorrón, jalón de oreja, nalgada u otro golpe	Regañar o castigar por hablar alguna lengua indígena en la escuela
Comunitaria	21.3	13.8	13.9	14.1	10.0	9.9	9.8	11.0	7.8
Indígena multigrado	24.1	20.0	18.2	17.2	11.3	15.9	12.7	20.0	15.8
Indígena no multigrado	20.3	20.5	16.2	17.7	10.5	15.2	12.0	17.8	12.8
General multigrado	33.2	13.9	10.6	11.3	9.7	10.3	8.4	13.9	6.3
General no multigrado	37.5	17.1	10.2	11.0	10.1	10.0	8.0	11.7	4.8
Privada	40.1	17.0	14.1	8.6	7.7	8.1	6.4	5.4	1.5
Total nacional	36.6	17.0	10.9	11.1	9.9	10.1	8.1	11.6	5.1

Respecto de acciones que atentan contra el derecho a la educación, a nivel nacional entre 10 y 17% de estudiantes reportan que: a) se les ha impedido entrar a la escuela o a clases por razones tales como llegar tarde, no traer uniforme o traerlo incompleto, o por su arreglo personal; b) se les ha negado la entrada a clases, la presentación de exámenes o la permanencia en el salón por no haber pagado la cuota escolar u olvidar algún material o tarea, y c) se les ha castigado suspendiéndolos por un día o más, o dejándolos sin participar en festivales, ceremonias o concursos. La violación al derecho a la educación manifiesta en acciones como las anteriores es más frecuente en escuelas indígenas.

En relación con el derecho al bienestar y a la integridad personal, 8.1% de los estudiantes dice que alguna vez se le impidió tomar alimentos, beber agua o ir al baño, o haber sido encerrado en algún lugar como castigo. Por su parte, 11.6% de los alumnos refirió haber recibido algún golpe por parte de un profesor. De nuevo, las mayores proporciones se presentan en primarias indígenas.

Por último, a nivel nacional 5.1% de los estudiantes reporta haber sido reprendido o castigado por hablar alguna lengua indígena dentro de la escuela, proporción que se incrementa hasta tres veces en las escuelas indígenas multigrado (15.8%). Que esto ocurra en todos los tipos de escuela es indicativo de que en todos hay alumnos que hablan una lengua indígena. Que la escuela tome acciones contrarias a la expresión de los niños y niñas en su lengua materna es violatorio de su derecho a la identidad y a la no discriminación, entre otros.

---

## ■ Conclusiones

El aseguramiento del derecho a una educación de calidad pasa necesariamente por la provisión de servicios educativos adecuados. Nuestro país ha hecho esfuerzos importantes por alcanzar, en el caso de la educación primaria, una cobertura casi total. Como se ha visto ya en el primer capítulo de este Informe, dadas las dimensiones y características del territorio nacional, el tamaño de la población, su estructura y diversidad cultural y lingüística, así como las enormes desigualdades socioeconómicas que presenta, dichos esfuerzos distan de ser menores. Para brindar educación a todos los habitantes, en el país se han definido determinadas políticas públicas —como becas para estudiantes en situación de pobreza extrema o la dotación universal de libros de texto gratuito, entre otras—, y se ha diversificado la oferta educativa en búsqueda de eficiencia y pertinencia, pero no siempre se ha alcanzado calidad, equidad e igualdad.

Contrario a lo que dictan la legislación y las políticas, las características y las condiciones de los servicios educativos que el Estado mexicano brinda en los contextos más vulnerables reproducen y profundizan la estratificación social. Como ha podido verse en este capítulo, hay una clara asociación entre pobreza del entorno y pobreza de la oferta de educación, pues en las comunidades más marginadas están las escuelas menos dotadas en todos los sentidos. Esto, consecuentemente, produce también desigualdad en los resultados educativos, como se constata en el capítulo 5 de este informe.

Las diferencias en la calidad de la educación son muy marcadas entre lo público y lo privado, y dentro de lo público son especialmente agudas las precarias condiciones escolares —que se traducen en menores oportunidades para aprender— ofrecidas en los contextos urbanos y en los rurales. Los resultados de ECEA muestran que existe un claro rezago en la atención educativa que se ofrece a las poblaciones indígenas y a las que viven en localidades pequeñas y dispersas, mediante los servicios de educación indígena y comunitaria, respectivamente.

Es urgente emprender acciones orientadas a corregir estas inequidades con medidas que partan de las necesidades que las propias comunidades escolares identifican, y no con acciones uniformes que se traducen en una ampliación de las brechas de calidad.

---



---

# 3

---

RESULTADOS DE PROCESOS  
DE EVALUACIÓN DE DOCENTES  
Y DIRECTIVOS DE EDUCACIÓN  
OBLIGATORIA, 2015

---



**E**l desarrollo de la profesión docente es un eje fundamental de la Reforma Educativa emprendida por el Estado mexicano en años recientes. Es posible afirmar que hay una conciencia creciente de que para garantizar el máximo logro de aprendizajes de los educandos es necesario asegurar los materiales y métodos educativos; la organización, la infraestructura y el equipamiento escolares, y la idoneidad de docentes y directivos escolares.

Con el propósito de avanzar en el conocimiento de los docentes de la educación obligatoria, en este capítulo se analizan los resultados tanto de los Concursos de Oposición para el Ingreso y la Promoción como de la Evaluación del Desempeño, que se llevaron a cabo durante 2015 en el marco del Servicio Profesional Docente (SPD).<sup>1</sup> Estos análisis se basan en los datos primarios de las evaluaciones mencionadas.<sup>2</sup>

Si bien los resultados que se presentan aluden a quienes participaron en los procesos de evaluación correspondientes (aspirantes a la docencia o a funciones de dirección, supervisión o asesoría técnico pedagógica), y no es válido generalizarlos al conjunto del magisterio mexicano, sí ofrecen elementos valiosos para conocer las fortalezas y áreas de oportunidad respecto de su formación. Para arribar a interpretaciones explicativas sobre los hallazgos que aquí se muestran, será indispensable realizar estudios específicos más profundos.

---

<sup>1</sup> Entre las atribuciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en materia del SPD se encuentran la emisión de lineamientos para llevar a cabo los procesos de evaluación; la validación de parámetros e indicadores, de las etapas, métodos e instrumentos de cada proceso de evaluación; la definición de los criterios técnicos para la calificación; la validación de los procesos de calificación y, en su caso, de las listas de prelación, entre otras (Ver Artículo 28 de la Ley del INEE y Artículo 7 de la Ley General del SPD). Por su parte, la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que tiene por objeto ejercer las atribuciones que a ésta le corresponden en materia del SPD y es responsable de llevar a cabo los procesos de evaluación para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público.

<sup>2</sup> El INEE efectuó los análisis descriptivos que se exponen en este capítulo con base en los resultados de las evaluaciones publicadas por la CNSPD de la SEP.

Los resultados del Concurso de Oposición para el Ingreso a la docencia brindan una aproximación a la formación inicial de quienes aspiran a ser docentes; por su parte, la información derivada de los Concursos de Promoción a puestos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnico pedagógica (ATP) permite advertir algunos rasgos de la formación de quienes aspiran a ocupar puestos para realizar las funciones mencionadas. De igual manera, en el caso de la Evaluación del Desempeño los resultados ofrecen la posibilidad de reconocer necesidades y aspectos de mejora en la formación de quienes se encuentran en servicio.

Este capítulo está organizado en cuatro apartados: el primero presenta los aspectos técnicos generales de los tres procesos de evaluación del SPD, los cuales se atienden uno por uno en los apartados siguientes; con el propósito de mejorar la comprensión de lo que significan sus resultados, en cada apartado se describen de manera general los instrumentos aplicados y el procedimiento de calificación. Por último, se plantean algunas reflexiones.

### 3.1 Aspectos técnicos generales de los procesos de evaluación en el SPD

Los procesos de evaluación del SPD tienen como base común el mérito profesional como criterio para ingresar y avanzar en el ejercicio de la profesión docente. Además, se fundamentan en principios de transparencia, certidumbre y universalidad. Las características principales de los referentes, instrumentos y procesos, de calificación son comunes en todas las evaluaciones del SPD, entre las cuales destacan las siguientes:

- ♦ Los perfiles, parámetros e indicadores (PPI)<sup>3</sup> determinan los conocimientos y habilidades requeridos para desempeñar cada función (docente, directiva, de supervisión y de asesoría técnico pedagógica) en el Servicio Público Educativo, y son el referente para construir los instrumentos de evaluación.
- ♦ Los conocimientos y habilidades previstos en cada perfil, según el nivel educativo y tipo de función, son evaluados mediante dos o más instrumentos.
- ♦ De acuerdo con los conocimientos y habilidades específicos que han de evaluarse en cada perfil se emplean distintos tipos de instrumentos: exámenes de opción múltiple, instrumentos de respuesta construida, y otros que evalúan competencias verbales y de comprensión oral (lengua indígena y lenguas extranjeras).
- ♦ Cada instrumento de evaluación es independiente de los demás, es decir, contestar correctamente uno no depende de las respuestas que se hayan dado en otro.

<sup>3</sup> A la SEP le corresponde la formulación de los PPI, y el INEE valida la consistencia entre parámetros e indicadores y el perfil correspondiente.

- ♦ Los instrumentos de evaluación son criteriosales, lo que significa que los resultados de los sustentantes se comparan con referentes de desempeño previamente definidos por expertos en cada nivel y área de conocimiento; para ello se toman como base los perfiles, parámetros e indicadores.
- ♦ Definir referentes para la evaluación permite también determinar niveles para describir lo que cada sustentante logra. En los Concursos de Ingreso y Promoción, los resultados obtenidos en los instrumentos que conforman la evaluación se agrupan en tres niveles de desempeño que describen lo que un sustentante es capaz de hacer, mientras que para la Evaluación del Desempeño docente y directivo se distribuyen en cuatro. Aunque cada instrumento cuenta con una descripción específica de cada uno de los niveles, los cuadros 3.1 y 3.2 muestran una caracterización general de ellos.
- ♦ Hay dos momentos en la calificación de todos los procesos de evaluación: primeramente se califican los instrumentos por separado y los resultados que un sustentante obtiene en cada uno se expresan en función de niveles de desempeño; en el segundo momento se consideran los resultados alcanzados en todos los instrumentos que el sustentante presentó y se construyen los grupos de desempeño. Los procedimientos para la conformación de niveles y grupos varían entre uno y otro proceso de evaluación (concursos de Ingreso, concursos para la Promoción, Evaluación del Desempeño), y se describirán con detalle en los apartados correspondientes.

### Cuadro 3.1

Descripción general de los niveles de desempeño de los Concursos de Ingreso y Promoción

Nivel I	El sustentante tiene un dominio insuficiente de los conocimientos y habilidades contemplados en el instrumento que se juzgan indispensables para un adecuado desempeño en la función.
Nivel II	El sustentante tiene un dominio suficiente y organizado de los conocimientos y habilidades contemplados en el instrumento que se juzgan indispensables para un adecuado desempeño en la función.
Nivel III	El sustentante tiene un dominio suficiente y organizado de los conocimientos y habilidades contemplados en el instrumento, y además amplía capacidad para utilizarlos en diversas situaciones propias de la función.

### Cuadro 3.2

Descripción general de los niveles de desempeño de las Evaluaciones de Desempeño de Docentes y Directivos

Nivel I	El docente o directivo, aun cuando ofrece elementos de comprensión o conocimientos del desarrollo de su práctica, muestra limitaciones y falta de estructura en el dominio de lo que se evalúa.
Nivel II	El docente o directivo muestra los conocimientos y habilidades esenciales en el desarrollo de su práctica, con una adecuada comprensión de su función.
Nivel III	El docente o directivo muestra capacidad de análisis de manera integral y detallada de su práctica, además de que establece acciones pedagógicas para contextualizar su función.
Nivel IV	El docente o directivo presenta argumentos sólidos sobre los métodos, materiales y diseño de estrategias pedagógicas sobre los cuales fundamenta sus acciones, tomando en cuenta el contexto, el entorno sociocultural y la diversidad de la comunidad escolar, además de que aporta elementos que promueven la creatividad, originalidad y enriquecen la práctica cotidiana.

### 3.2 Ingreso al servicio docente<sup>4</sup>

En el verano de 2015 se llevó a cabo el segundo Concurso de Oposición para el Ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior, mecanismo mediante el que se busca que las plazas de nueva creación, así como la vacancia definitiva y temporal de docentes y técnicos docentes sean ocupadas por quienes mediante un concurso muestren que poseen el nivel de dominio en las habilidades y los conocimientos requeridos para desarrollar adecuadamente su función, es decir, que obtengan resultados idóneos.

#### Educación básica

En educación básica (EB) se presentaron a la evaluación 122 833 aspirantes. Los instrumentos aplicados en la convocatoria 2015-2016 fueron:

1. **Examen de habilidades intelectuales y responsabilidades ético profesionales:** consiste en un examen estandarizado conformado por reactivos de opción múltiple que evalúa habilidades intelectuales del docente; sus capacidades para la comunicación, el estudio, la reflexión y la mejora continua de su práctica, así como la gestión escolar, los vínculos con la comunidad y las responsabilidades éticas y legales que tiene. Se aplican dos versiones de acuerdo con la modalidad: docente o técnico docente en EB.
2. **Exámenes de conocimientos y habilidades para la práctica docente:** se trata de exámenes estandarizados cuyos reactivos evalúan el nivel de dominio sobre los contenidos y los enfoques de enseñanza propios del nivel o la asignatura, además de las capacidades y habilidades para la intervención didáctica. Debido a que evalúan aspectos específicos, existen 31 instrumentos diferentes. Todos los sustentantes resuelven uno de ellos en función de la plaza a la que aspiran.
3. **Exámenes complementarios o adicionales:** se aplican para evaluar aspectos relacionados con las particularidades de los servicios educativos que ofrece cada entidad federativa. Comprenden las asignaturas estatales, Lengua Indígena, segunda lengua (Inglés, Francés), Tecnología y Artes. Los sustentantes a quienes se aplican estos exámenes son aquellos que: a) concursan para obtener una plaza docente en preescolar y primaria indígenas, y de Inglés (en preescolar, primaria o secundaria), Francés, Asignatura Estatal, Artes Visuales, Danza, Música o Teatro en secundaria, y b) concursan en entidades que han optado por incluir un examen adicional.

---

<sup>4</sup> Información analizada por el INEE con base en los resultados publicados por la CNSPD en septiembre de 2015.

## Resultados obtenidos en el Concurso para el Ingreso

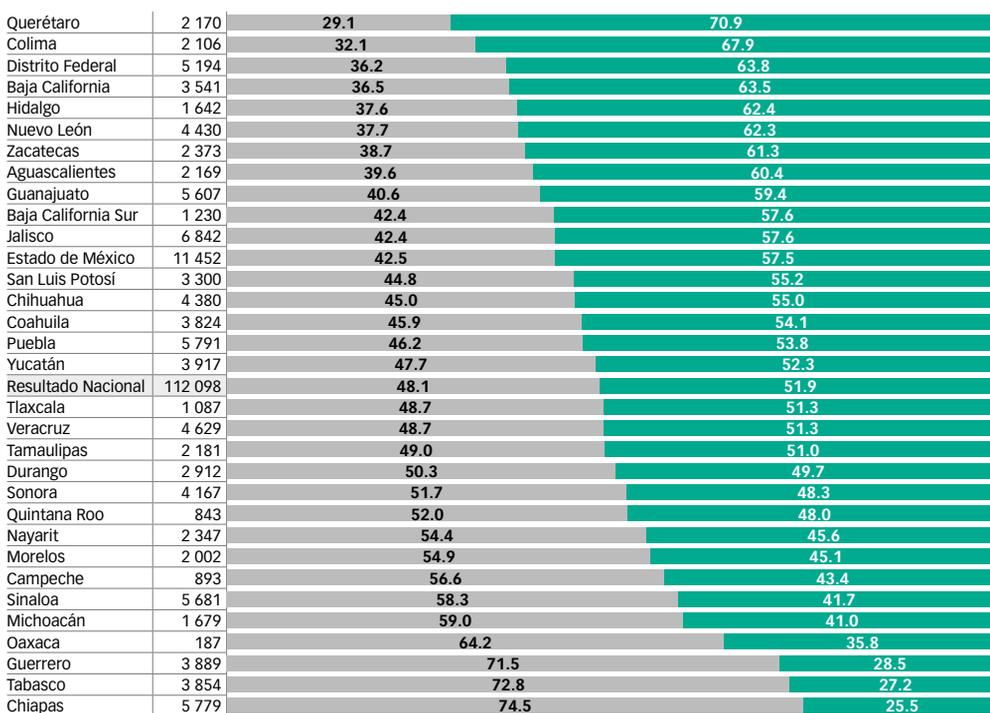
Para determinar si el sustentante obtuvo un resultado idóneo en la evaluación debe obtener al menos el nivel II en todos los instrumentos requeridos en el Concurso. Ahora bien, algunos sustentantes debieron responder dos instrumentos (el Examen de habilidades intelectuales y responsabilidades ético profesionales, y el Examen de conocimientos y habilidades para la práctica docente), mientras que otros respondieron tres (los dos exámenes anteriores más otro complementario o adicional). Los resultados del Concurso de Ingreso en EB se presentan distinguiendo entre quienes participaron en procesos compuestos por dos o por tres instrumentos.

### a) Procesos que estuvieron compuestos por dos instrumentos

En los procesos de evaluación que estuvieron compuestos por dos instrumentos, el porcentaje de sustentantes que obtuvo un resultado idóneo fue de 51.9% a nivel nacional; la gráfica 3.1 muestra la ubicación de las entidades en función del referente nacional. Los sustentantes que obtuvieron un mayor porcentaje de resultados idóneos se localizaron en Querétaro y Colima (70.9 y 67.9%, respectivamente).

 **Gráfica 3.1**

Porcentaje de sustentantes con resultado Idóneo y no idóneo en las entidades federativas. Ingreso, educación básica. Procesos compuestos por dos instrumentos



 No idóneo  Idóneo

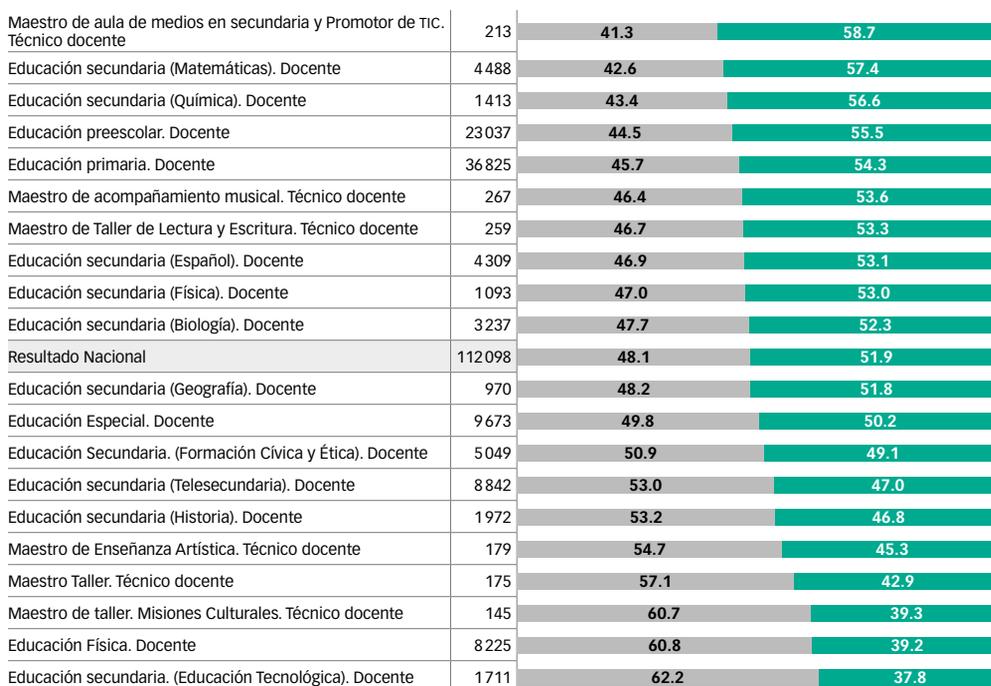
**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

Según el tipo de evaluación (nivel, asignatura y función), se observa en la gráfica 3.2 que el mayor porcentaje de resultados idóneos fue obtenido por quienes concursaron para ingresar como maestros de Aula de Medios en secundaria y promotores de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) (58.7%), seguidos por los aspirantes a docentes de Matemáticas (57.4%) y Química (56.6%) en secundaria.

El Examen de habilidades intelectuales y responsabilidades ético-profesionales representó una mayor dificultad al agrupar a 39.4% de los sustentantes en el nivel I (gráfica 3.3).

### Gráfica 3.2

Porcentaje de sustentantes con resultado idóneo y no idóneo por nivel, asignatura y función. Ingreso, educación básica. Procesos compuestos por dos instrumentos

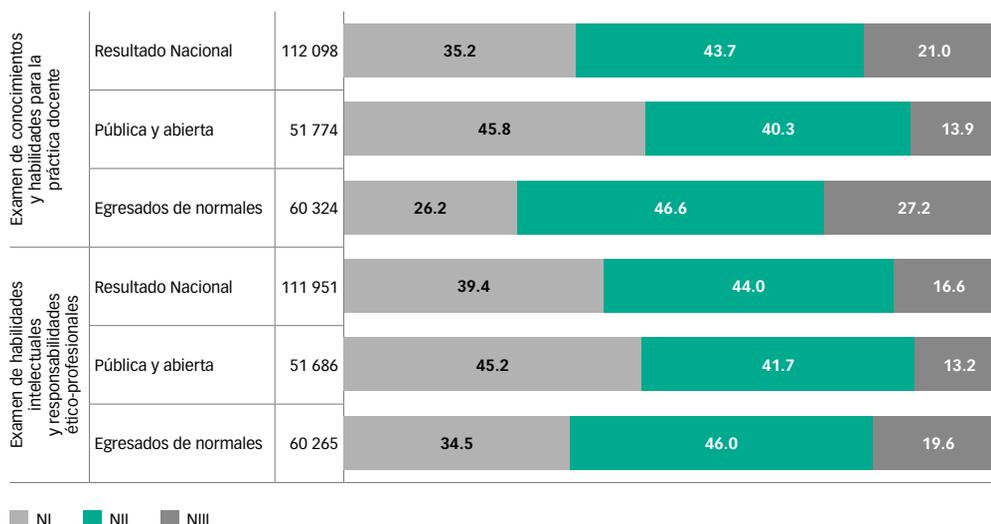


■ No idóneo ■ Idóneo

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

### Gráfica 3.3

Distribución de los aspirantes en niveles de desempeño por examen y tipo de convocatoria. Procesos compuestos por dos instrumentos. Educación básica



**Nota:** La diferencia entre el número de aspirantes total y por examen se debe a que algunos aspirantes no presentaron los dos exámenes.

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

#### b) Procesos que estuvieron compuestos por tres instrumentos

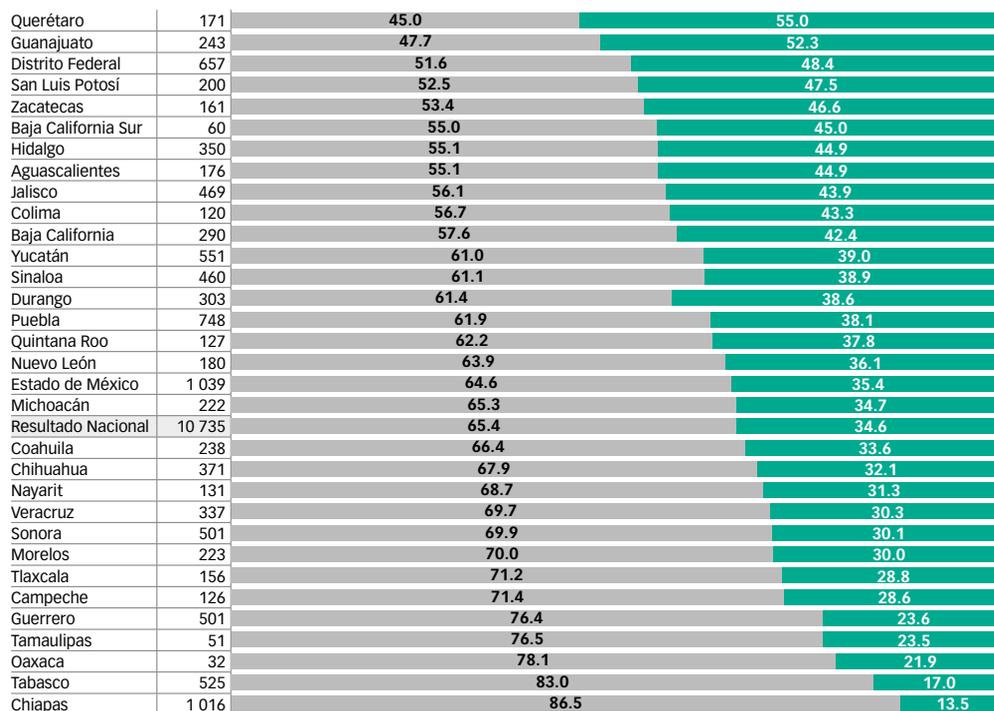
Como puede verse en la gráfica 3.4, cuando el proceso de evaluación estuvo compuesto por tres instrumentos hubo menos sustentantes con resultado idóneo (34.6%). Querétaro obtuvo nuevamente el mejor porcentaje, seguido por Guanajuato y el Distrito Federal (55, 52.3 y 48.4%, respectivamente).

Los resultados observados por nivel, asignatura y función se muestran en la gráfica 3.5. De manera general, quienes aspiraban a obtener plazas como maestros de ciertas asignaturas en secundaria (Geografía y las relacionadas con Educación Artística) y de Inglés en preescolar y primaria obtuvieron resultados por encima del referente nacional. La evaluación representó mayor dificultad para quienes concursaron para ser maestros de Historia en secundaria, y de preescolar y primaria en la modalidad indígena.

De manera similar a lo que se observó en los procesos compuestos por dos instrumentos, el Examen de habilidades intelectuales y responsabilidades ético-profesionales representó una mayor dificultad al concentrar a 49.9% de los sustentantes en el nivel I (gráfica 3.6).

### Gráfica 3.4

Porcentaje de sustentantes con resultado idóneo y no idóneo en las entidades federativas. Ingreso, educación básica. Procesos compuestos por tres instrumentos



■ No idóneo ■ Idóneo

Fuente: INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

### Gráfica 3.5

Porcentaje de sustentantes con resultado idóneo y no idóneo por nivel, asignatura y función. Ingreso, educación básica. Procesos compuestos por tres instrumentos



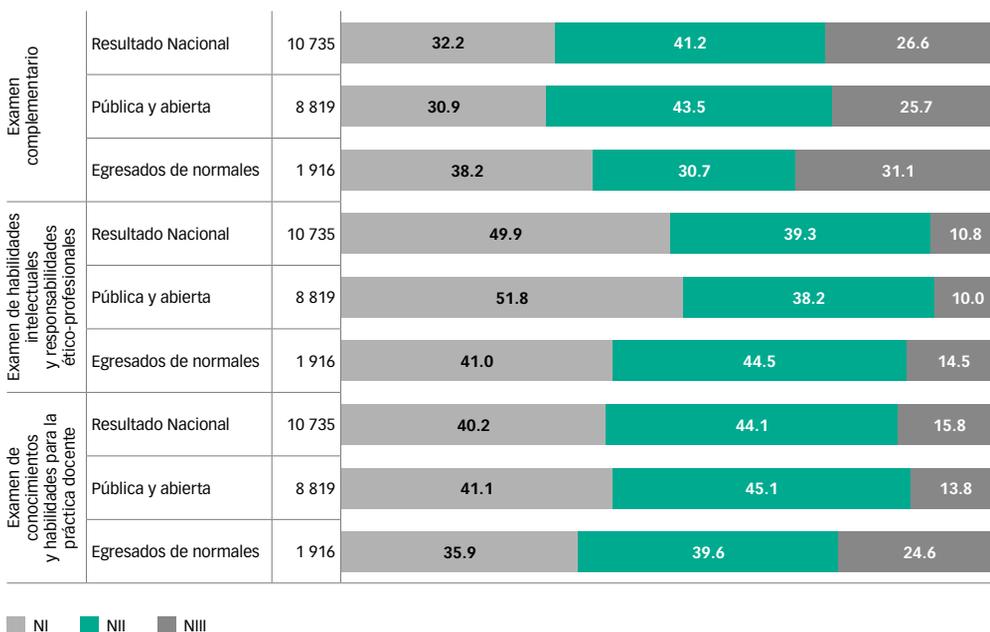
■ No idóneo ■ Idóneo

Nota: En la evaluación de la asignatura de Francés para educación secundaria, únicamente hubo dos sustentantes y su resultado fue idóneo.

Fuente: INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

### Gráfica 3.6

Distribución de los aspirantes en niveles de desempeño por examen y tipo de convocatoria. Procesos compuestos por tres instrumentos. Educación básica



**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

#### c) Resultados por tipo de convocatoria

El artículo vigésimo primero transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) señala que durante los primeros dos años a partir de su vigencia la convocatoria para el ingreso estará dirigida a los egresados de escuelas Normales, y sólo en caso de no cubrir las vacantes habría una segunda convocatoria para los egresados de otras instituciones de educación superior. Los concursos para el ingreso ocurridos durante el verano de 2015 fueron los últimos en los que se emitieron estas dos convocatorias; en todos los casos los egresados de escuelas Normales obtuvieron un mayor porcentaje de resultados idóneos que los de otras instituciones.

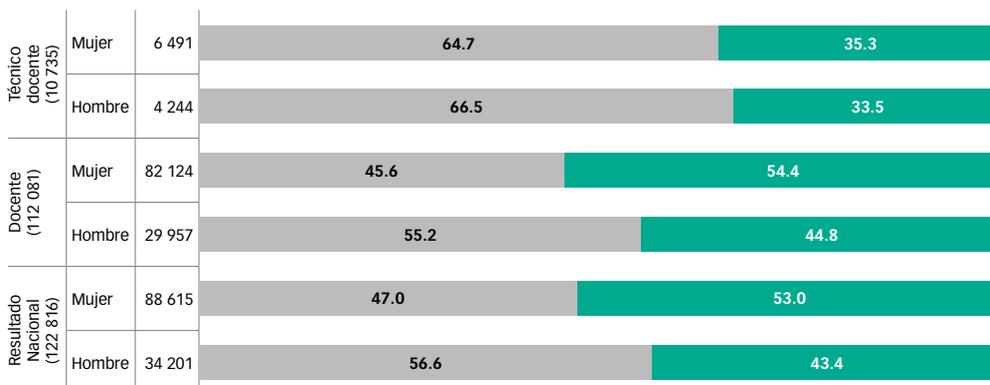
#### d) Resultados según sexo, edad, promedio de la licenciatura o de la carrera técnica y años de egreso de la licenciatura

La información que se presenta a continuación fue generada a partir de los datos que los aspirantes proporcionaron en el momento de su registro.<sup>5</sup> Como puede verse en la gráfica 3.7, a nivel nacional el Concurso de Ingreso en EB contó con la participación de 88615 mujeres y 34201 hombres; las primeras obtuvieron un mayor porcentaje de resultados idóneos (9.6% por encima de los hombres).

<sup>5</sup> Las cifras pueden variar ligeramente, pues algunos sustentantes no llenaron todos los campos solicitados.

### Gráfica 3.7

Distribución de los resultados de la evaluación por sexo y tipo de convocatoria. Ingreso, educación básica



■ No idóneo ■ Idóneo

**Nota:** No se cuenta con los datos de 17 aspirantes en esta variable de registro.

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

Los resultados nacionales reflejan que el grupo de 24 años o menos obtuvo una mayor proporción de resultados idóneos (58.4%) respecto de otros grupos de edad (gráfica 3.8). Esta tendencia no se observa entre los sustentantes a una plaza técnico docente, donde los grupos tienen proporciones similares de resultados idóneos.

Hay una relación entre el promedio académico de la licenciatura o de la carrera técnica de los sustentantes y los resultados en el concurso: a mayor promedio obtenido al egreso de los estudios de licenciatura, mayor porcentaje de resultados idóneos. Aquellos con un promedio de entre 9 y 10 consiguen la proporción más alta de resultados idóneos (60.3%), mientras que quienes tienen uno de entre 6 y 6.9 alcanzan la más baja (33.2%) (gráfica 3.9).

Por último, la relación entre los resultados del concurso y los años transcurridos desde el egreso de la licenciatura, indica que a menor tiempo, mayor proporción de resultados idóneos a nivel nacional. Los aspirantes con un año o menos de haber egresado obtuvieron la proporción más alta de resultados idóneos (58.3%), mientras que aquellos con ocho o más años obtuvieron la menor (43.2%). Este comportamiento no se observó entre quienes participaron para obtener una plaza como técnicos docentes.

**Gráfica 3.8**

Distribución de los resultados de la evaluación por rangos de edad. Ingreso, educación básica



■ No idóneo ■ Idóneo

**Nota:** No se cuenta con los datos de 48 aspirantes en esta variable de registro.

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

**Gráfica 3.9**

Distribución de los resultados de la evaluación según promedio de licenciatura. Ingreso, educación básica



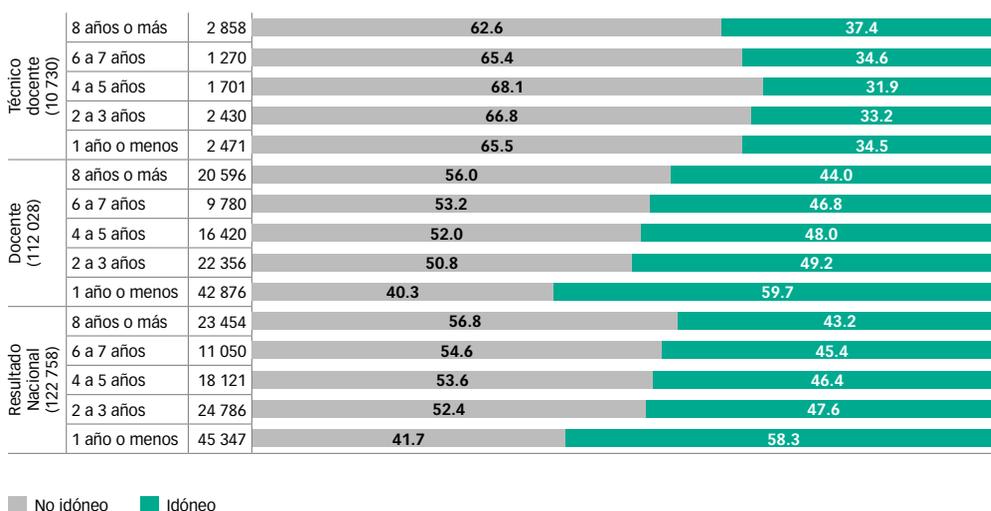
■ No idóneo ■ Idóneo

**Nota:** No se cuenta con los datos de 75 aspirantes en esta variable de registro.

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

**Gráfica 3.10**

Distribución de los resultados en función de los años de egreso de la licenciatura. Educación básica



**Nota:** No se cuenta con los datos de 75 aspirantes en esta variable de registro.

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

## Educación media superior

En educación media superior (EMS) se presentaron a la evaluación 28 983 docentes. Los instrumentos aplicados en la convocatoria 2015-2016 fueron:

1. **Examen de habilidades docentes:** es un instrumento estandarizado, autoadministrable y controlado por un aplicador. Consta de reactivos que evalúan las habilidades docentes necesarias para facilitar experiencias de aprendizaje significativo en los estudiantes. Se aplica a todos los sustentantes que concursan para obtener cualquier tipo de plaza como docente o técnico docente en EMS.
2. **Exámenes de contenidos disciplinares:** se trata de exámenes estandarizados, autoadministrables y controlados por un aplicador. Constan de reactivos que evalúan el dominio de los contenidos y métodos de las asignaturas. Todos los sustentantes que concursan para obtener una plaza como docentes del componente disciplinar resuelven uno de los 20 instrumentos en función de la plaza a la que aspiran.
3. **Examen de Expresión Escrita en Español (EXPREE):** instrumento orientado a conocer el nivel de competencia que tiene el aspirante para expresarse por escrito en español. Se aplica a quienes concursan para obtener cualquier tipo de plaza como docente o técnico docente en EMS.
4. **Plan de clase:** instrumento mediante el cual se solicita al sustentante que elabore un proyecto de plan de clase de la asignatura a la que aspira, a fin de valorar cómo planifica los

procesos de enseñanza y las formas de evaluación, y en qué medida atiende lo señalado por el enfoque por competencias y reconoce los contextos disciplinares, culturales y sociales de los estudiantes. Se aplica a todos los que concursan para obtener cualquier tipo de plaza como docente o técnico docente en EMS.

### Resultados obtenidos en el Concurso para el Ingreso

De manera similar a lo ocurrido en EB, se determinó que un sustentante tendría resultado idóneo en la evaluación si obtenía al menos el nivel II en todos los instrumentos requeridos en el concurso, según la plaza a la que aspirara.

En EMS las plazas por las que se concursan corresponden a dos funciones docentes claramente diferenciadas: docentes del componente disciplinar y docentes asociados al componente profesional técnico. Del total de sustentantes, 87% participó para obtener una plaza de la primera función y 13% de la segunda. Los resultados se presentan distinguiendo entre estos dos tipos de funciones.

#### a) Docentes del componente disciplinar

En la gráfica 3.11 se muestra que el porcentaje nacional de resultados idóneos fue de 31.3%. Las entidades en las que los sustentantes obtuvieron mejores resultados fueron Querétaro, el Distrito Federal y Yucatán (48.6, 47.3 y 47.2%, respectivamente).

A nivel nacional, los sustentantes que participaron buscando obtener una plaza para enseñar Literatura tuvieron el desempeño más alto, con 51.5% de resultados idóneos (gráfica 3.12).

El instrumento que representó mayor dificultad fue el EXPRESE (47.7% de los sustentantes se ubicaron en el nivel I), seguido del de Habilidades docentes, el de Conocimientos disciplinares (específico para cada disciplina, pero integrado con fines comparativos) y finalmente, el Plan de clase (gráfica 3.13).

#### b) Docentes y técnicos docentes de las disciplinas asociadas al componente profesional técnico

Para enseñar las asignaturas correspondientes al componente profesional técnico se sometieron a concurso plazas de docente y de técnico docente. Considerando ambos tipos de plaza hubo en total 3 772 sustentantes, y 45% de ellos obtuvo un resultado idóneo. Las entidades con mayores porcentajes de resultados idóneos fueron Oaxaca, Querétaro y Baja California Sur (62.3, 58 y 57.4%, respectivamente) (gráfica 3.14).

El examen que representó mayor dificultad para este grupo de docentes también fue el de EXPRESE, en el que 42.2% quedó ubicado en el nivel I (gráfica 3.15).

### Gráfica 3.11

Porcentaje de sustentantes con resultado Idóneo y no idóneo en las entidades federativas. Ingreso, educación media superior. Docentes del componente disciplinar

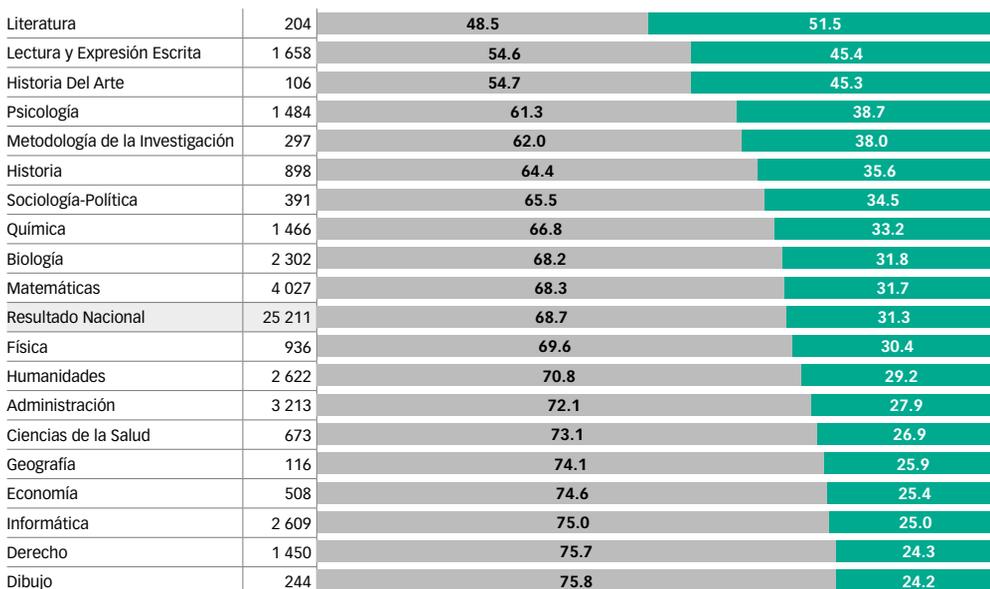


■ No idóneo ■ Idóneo

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

### Gráfica 3.12

Porcentaje de sustentantes con resultado idóneo y no idóneo. Ingreso, educación media superior. Docentes del componente disciplinar



■ No idóneo ■ Idóneo

**Nota:** No se muestran los resultados de Etimologías Grecolatinas ya que solamente hubo 7 sustentantes.

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

### Gráfica 3.13

Distribución de los niveles de desempeño por examen. Educación media superior. Docentes del componente disciplinar.

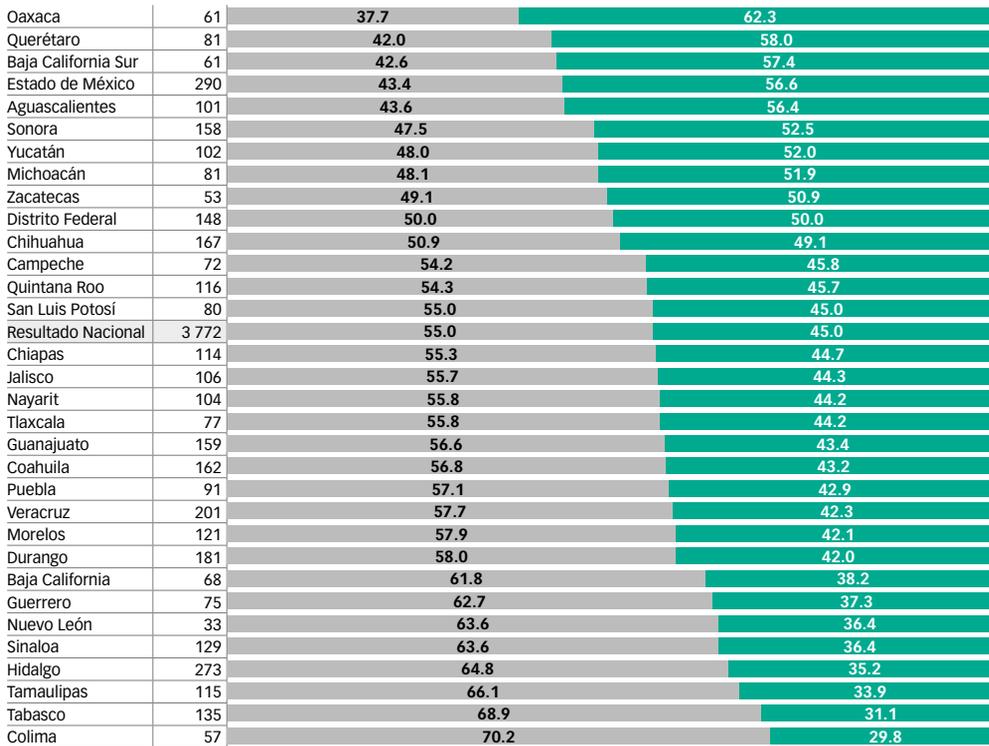


■ NI ■ NII ■ NIII

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

**Gráfica 3.14**

Porcentaje de sustentantes con resultado idóneo y no idóneo en las entidades federativas. Ingreso, educación media superior. Docentes y técnicos docentes del componente profesional técnico



■ No idóneo ■ Idóneo

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

**Gráfica 3.15**

Distribución de los niveles de desempeño por examen. Educación media superior. Docentes y técnicos docentes del componente profesional técnico.



■ NI ■ NII ■ NIII

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

### c) Resultados según sexo y promedio de licenciatura o carrera técnica

El Concurso de Ingreso en EMS contó con la participación de 15 619 mujeres y 13 361 hombres; no se encontraron diferencias importantes entre los resultados de ambos grupos.

Igual que en EB, se observa una relación entre el promedio obtenido en la licenciatura y los resultados en el concurso: el grupo de aspirantes con más resultados idóneos fue aquel que obtuvo un promedio de titulación de entre 9.0 y 10.0 (41.8%), y el que tuvo menos fue el de quienes registran un promedio de entre 6.0 y 6.9 (16.9%).

### 3.3 Promoción a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnico pedagógica

Según se señala en la LGSPD, los cargos con funciones de dirección, supervisión y ATP en EB y EMS deben someterse a concursos de oposición públicos y pertinentes que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades de quienes aspiran a ocupar el cargo en cuestión.

En julio de 2014, se llevó a cabo por primera vez el Concurso para la Promoción a Cargos con Funciones de Dirección en EMS, y un año después se llevó a cabo también en EB incorporando al proceso las demás funciones (supervisor y ATP). Si se toma en cuenta que hasta antes de la Reforma la promoción docente se había regido por un sistema escalafonario, el concurso representa un ejercicio de evaluación inédito que coloca al mérito como factor determinante de la promoción.

## Educación básica

En los concursos de EB participaron a nivel nacional 41 069 sustentantes. Los instrumentos aplicados en la convocatoria 2015-2016 fueron:

1. **Exámenes de conocimientos y habilidades para la práctica profesional:** compuestos por reactivos de opción múltiple diseñados para evaluar aspectos relacionados con el conocimiento de la organización y el funcionamiento de la escuela, el trabajo en el aula, el ejercicio de una gestión escolar eficaz y el desarrollo profesional docente o ATP. Se aplicó uno de los 35 instrumentos a todos los concursantes de acuerdo con el cargo, el nivel, la modalidad, la asignatura o el tipo de servicio.
2. **Exámenes de habilidades intelectuales y responsabilidades ético profesionales:** compuestos por reactivos de opción múltiple enfocados a evaluar las capacidades del sustentante para comunicarse, estudiar y reflexionar; las actitudes necesarias para el ejercicio de la

profesión docente, la gestión escolar y la manera en que genera vínculos con la comunidad, y, finalmente, los conocimientos sobre los principios legales y filosóficos del sistema educativo mexicano. Se aplicó un instrumento según función: dirección, supervisión y ATP.

### Resultados obtenidos en el Concurso para la Promoción

Poco más de la mitad de quienes participaron en el Concurso de Promoción en EB obtuvo un resultado idóneo. Los estados con las proporciones más altas fueron Baja California Sur (68.5%), Aguascalientes (61.7%) y Querétaro (60.6%); en Chiapas, Tabasco y Guerrero se observaron las menores (26.7, 34.8 y 35.7%, respectivamente) (gráfica 3.16).

En cuanto a la distribución de resultados de la evaluación por función, la gráfica 3.17 muestra que obtuvieron resultados idóneos 6 de cada 10 de los sustentantes que concursaron para un cargo de dirección, y aproximadamente 4 de cada 10 de quienes aspiraban a cargos como supervisores y asesores técnico pedagógicos. En el cuadro 3.3 se presentan estos resultados desagregados por nivel, modalidad o asignatura, según función.

#### Gráfica 3.16

Porcentaje de sustentantes con resultado idóneo y no idóneo por entidad federativa. Promoción, educación básica

Baja California Sur	149	31.5	68.5
Aguascalientes	1 176	38.3	61.7
Querétaro	543	39.4	60.6
Distrito Federal	2 815	39.5	60.5
Colima	316	39.9	60.1
Baja California	1 392	40.3	59.7
Jalisco	3 330	40.8	59.2
Guanajuato	2 249	42.6	57.4
Estado de México	3 786	42.9	57.1
Nayarit	1 111	43.9	56.1
Chihuahua	2 180	44.7	55.3
Morelos	1 042	44.8	55.2
Nuevo León	1 378	45.3	54.7
Yucatán	881	45.5	54.5
Michoacán	219	47.0	53.0
Resultado Nacional	41 069	47.3	52.7
Quintana Roo	444	47.5	52.5
Puebla	1 882	47.6	52.4
Coahuila	1 691	47.7	52.3
Tlaxcala	447	47.9	52.1
Zacatecas	1 008	48.7	51.3
Sonora	1 190	50.9	49.1
San Luis Potosí	1 183	51.4	48.6
Durango	1 302	51.5	48.5
Oaxaca	58	51.7	48.3
Campeche	398	52.0	48.0
Veracruz	1 980	52.0	48.0
Hidalgo	926	52.1	47.9
Sinaloa	1 714	52.6	47.4
Tamaulipas	669	52.6	47.4
Guerrero	1 106	64.3	35.7
Tabasco	1 720	65.2	34.8
Chiapas	784	73.3	26.7

■ No idóneo ■ Idóneo

Fuente: INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Promoción al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

### Gráfica 3.17

Porcentaje de sustentantes con resultado idóneos y no idóneo según función (Dirección, Supervisión y ATP) en educación básica



**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

#### a) Resultados según sexo, edad y promedio de licenciatura

A nivel nacional, el Concurso para la Promoción en EB contó con la participación de 23 164 mujeres y 17 905 hombres; las primeras obtuvieron un mayor porcentaje de resultados idóneos, 5.9% por arriba de los hombres. En cuanto a la edad de los sustentantes, en todas las funciones sometidas a concurso el grupo de 30 años o menos obtuvo una mayor proporción de resultados idóneos (66.1%) respecto de otros,<sup>6</sup> siendo el grupo de 50 años o más el que registró el menor porcentaje (41.8%). De nuevo se observa una relación positiva entre el promedio de titulación de los sustentantes y los resultados del concurso.

## Educación media superior

En los concursos para la EMS participaron 4 048 sustentantes a quienes se les aplicaron los siguientes instrumentos:

1. **Exámenes de conocimientos:** compuestos por reactivos de opción múltiple orientados a valorar el nivel de dominio de conocimientos y habilidades directivas relacionados con: la planificación institucional; la coordinación y el apoyo al trabajo docente; la promoción de ambientes de aprendizaje; la administración de recursos, y la mejora profesional. Se aplicó uno de los siete instrumentos de acuerdo con la función de cada cargo sometido a concurso.
2. **Evaluación de competencias en la función:** el sustentante debía realizar un proyecto de plan de mejora o programa de acuerdo con la función a la que aspiraba (cuadro 3.4)

<sup>6</sup> Los grupos de edad considerados fueron: 30 años o menos, 31 a 36 años, 37 a 42 años, 43 a 49 años y 50 años o más.

**Cuadro 3.3**  
Distribución de resultados por nivel, modalidad o asignatura, según función. Promoción, educación básica

Función	Nivel, modalidad o asignatura	Examen de conocimientos y habilidades para la práctica profesional				Examen de habilidades intelectuales y responsabilidades ético-profesionales				Resultado			
		Núm. sust.	NI	NIII	NIIV	Núm. sust.	NI	NIII	NIIV	Núm. sust.	Idóneo	No idóneo	
Director	Educación Especial	1 451	34.3	57.4	8.3	1449	26.1	55.4	18.5	1451	58.9	41.1	
	Preescolar	4 157	34.5	59.4	6.1	4154	26.6	57.6	15.7	4157	59.2	40.8	
	Primaria	8 934	32.8	60.0	7.2	8924	25.9	56.0	18.1	8934	60.3	39.7	
	Secundaria	5 061	29.6	51.1	19.3	5057	31.9	52.6	15.4	5061	59.5	40.5	
Subdirector	Preescolar	14	7.1	71.4	21.4	14	42.9	57.1	0.0	14	57.1	42.9	
	Primaria	52	25.0	65.4	9.6	52	11.5	75.0	13.5	52	75.0	25.0	
Total de Funciones de Dirección	Secundaria	3 917	21.7	67.5	10.8	3909	36.0	50.0	14.0	3917	60.0	40.0	
		23 586	30.6	59.1	10.3	23559	29.0	54.6	16.4	23586	59.8	40.2	
Asesoría Técnica Pedagógica	Educación Especial	366	54.9	32.8	12.3	366	12.3	71.6	16.1	366	44.8	55.2	
	Educación Física	669	41.9	38.7	19.4	668	46.9	49.3	3.9	669	44.2	55.8	
	Lenguaje Oral y Escrito. Preescolar	852	54.0	28.2	17.8	852	23.9	66.2	9.9	852	44.1	55.9	
	Lenguaje Oral y Escrito. Primaria	2 568	56.7	22.4	21.0	2564	26.4	65.2	8.4	2568	41.6	58.4	
	Lenguaje Oral y Escrito. Secundaria	926	54.4	28.7	16.8	923	29.1	58.3	12.6	926	43.5	56.5	
	Pensamiento Matemático. Preescolar	409	53.1	31.8	15.2	407	19.7	68.8	11.5	409	44.3	55.7	
	Pensamiento Matemático. Primaria	1 317	58.4	34.7	6.9	1315	21.1	68.4	10.6	1317	40.2	59.8	
	Pensamiento Matemático. Secundaria	494	57.3	25.7	17.0	493	22.5	68.4	9.1	494	41.5	58.5	
	Total de Funciones de Asesoría Técnica Pedagógica		7 601	54.9	28.6	16.6	7588	26.0	64.3	9.6	7601	42.4	57.6
	Jefe de Enseñanza	Secundaria. Artes	6	50.0	50.0	0.0	6	33.3	50.0	16.7	6	50.0	50.0
Secundaria. Biología		31	38.7	61.3	0.0	31	25.8	54.8	19.4	31	51.6	48.4	
Secundaria. Español		41	51.2	39.0	9.8	41	24.4	51.2	24.4	41	46.3	53.7	
Secundaria. Física		14	42.9	50.0	7.1	14	21.4	71.4	7.1	14	57.1	42.9	
Secundaria. Formación Cívica y Ética		30	43.3	43.3	13.3	30	30.0	46.7	23.3	30	53.3	46.7	
Secundaria. Geografía		14	42.9	57.1	0.0	14	21.4	57.1	21.4	14	50.0	50.0	
Secundaria. Historia		28	46.4	50.0	3.6	28	32.1	42.9	25.0	28	46.4	53.6	
Secundaria. Inglés		32	56.3	43.8	0.0	32	28.1	50.0	21.9	32	43.8	56.3	
Secundaria. Matemáticas		57	45.6	42.1	12.3	57	26.3	54.4	19.3	57	42.1	57.9	
Secundaria. Química		20	50.0	50.0	0.0	20	35.0	40.0	25.0	20	45.0	55.0	
Secundaria. Tecnología		24	54.2	45.8	0.0	24	16.7	66.7	16.7	24	45.8	54.2	
Jefe de Sector		Preescolar	181	50.3	39.2	10.5	181	24.3	55.2	20.4	181	44.8	55.2
	Primaria	294	56.8	32.7	10.5	294	20.4	47.6	32.0	294	41.8	58.2	
	Telesecundaria	616	50.8	40.1	9.1	615	34.6	49.6	15.8	616	42.7	57.3	
	Educación Básica para Adultos	22	31.8	68.2	0.0	22	59.1	31.8	9.1	22	40.9	59.1	
Supervisor	Educación Especial	524	52.5	35.5	12.0	522	22.8	54.0	23.2	524	42.4	57.6	
	Educación Física	541	42.5	44.5	12.9	541	44.9	42.3	12.8	541	45.7	54.3	
	Preescolar	1 908	56.4	16.6	16.6	1905	27.7	50.8	21.5	1908	40.7	59.3	
	Primaria	4 669	52.0	42.8	5.2	4666	29.4	50.3	20.3	4669	44.5	55.5	
	Secundaria	830	53.0	42.8	4.2	828	27.7	52.2	20.2	830	44.7	55.3	
Total de Funciones de Supervisión	9 882	52.3	39.1	8.6	9871	29.4	50.3	20.3	9882	43.6	56.4		
Resultado Nacional	41 069	40.3	48.6	11.0	41018	28.5	55.4	16.1	41069	52.7	47.3		

Fuente: INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

### Cuadro 3.4

Instrumentos de evaluación empleados para cada cargo en el concurso de promoción EMS

Funciones en Promoción	Principal tarea	Instrumentos para la evaluación	
		Examen de Conocimientos	Rúbrica de evaluación de competencias en la función
Directores	La gestión del plantel y Aspectos normativos de la función directiva.	Examen de conocimientos sobre habilidades directivas	Plan de mejora
Subdirector Académico de Educación	Funcionamiento académico del plantel y sobre las Áreas de atención, responsabilidades y ética.	Examen de conocimientos para la promoción a cargos con funciones de Subdirector académico de educación	Plan de desarrollo académico
Subdirector Administrativo	Dimensiones administrativas y Planeación estratégica.	Examen de conocimientos para la promoción a cargos con funciones de Subdirector administrativo	Plan estratégico administrativo
Jefe de Departamento Académico	Funciones académicas del plantel así como de la Normativa y ética.	Examen de conocimientos para la promoción a cargos con funciones de Jefe de departamento académico	Programa de trabajo académico
Jefe de Departamento Administrativo	Actividades institucionales y Estrategias de desarrollo administrativo.	Examen de conocimientos para la promoción a cargos con funciones de Jefe de departamento administrativo	Programa de trabajo administrativo
Supervisor	Desarrollo profesional	Examen de conocimientos para la promoción a cargos con funciones de Supervisor	Plan estratégico de supervisión
Asesoría Técnico Pedagógica (ATP)	Función y práctica del ATP (referentes teóricos, marco normativo, modelo basado en competencias, normativa y ética, trabajo colegiado y estrategias pedagógicas).	Examen de conocimientos para la promoción a cargos con funciones de Asesor Técnico Pedagógico (ATP)	Plan de intervención pedagógica

### Resultados obtenidos en el Concurso para la Promoción

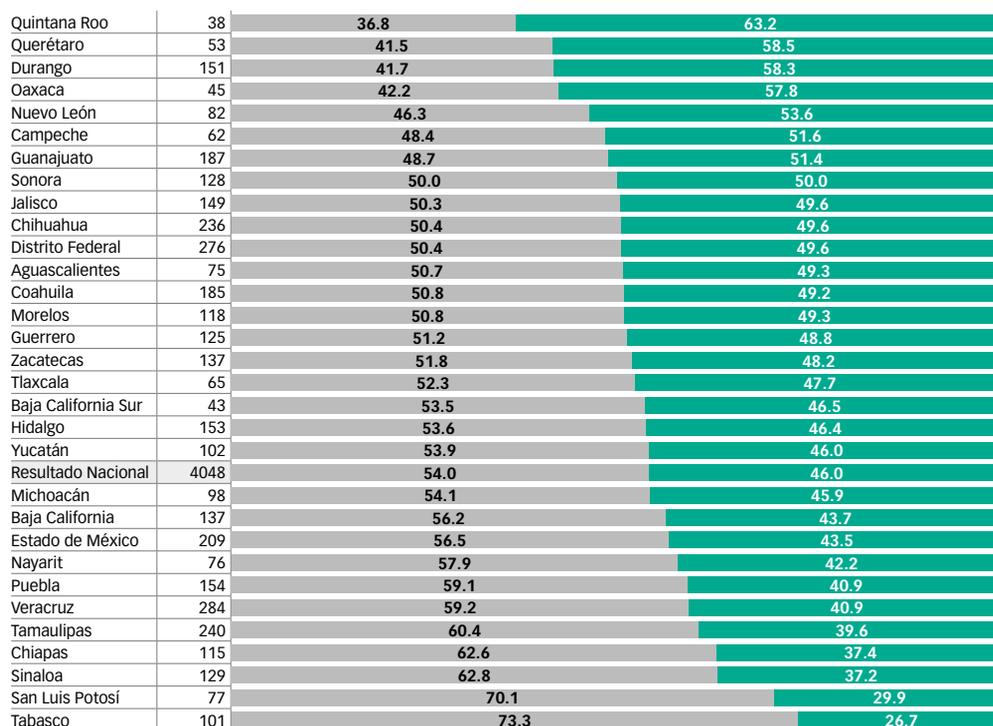
Para obtener un resultado idóneo los sustentantes debían alcanzar al menos el nivel II en los dos instrumentos que constituyen el proceso de evaluación. A nivel nacional, 46% de ellos cumplió con ese criterio.

Las entidades federativas en las que hubo una mayor proporción de resultados idóneos fueron Quintana Roo (63.2%), Querétaro (58.5%) y Durango (58.3%). En Tabasco (26.7%) y San Luis Potosí (29.9%) se observaron las menores proporciones (gráfica 3.18).

Según se observa en la gráfica 3.19, los aspirantes a cargos con funciones de ATP y dirección obtuvieron porcentajes de resultados idóneos muy similares (49.7 y 47.5%, respectivamente), mientras que quienes buscaban acceder a un cargo con funciones de supervisión lograron un porcentaje menor (27.9%). En el cuadro 3.5 se presentan estos resultados desagregados por función.

### Gráfica 3.18

Porcentaje de sustentantes con resultado idóneo y no idóneo por entidad federativa. Promoción, educación media superior



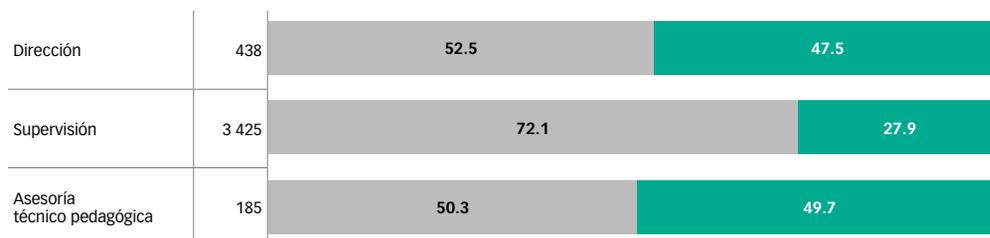
■ No idóneo ■ Idóneo

**Nota:** Sólo se muestran las entidades con 30 o más sustentantes.

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Promoción al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

### Gráfica 3.19

Porcentaje de sustentantes con resultado idóneo y no idóneo por función (Dirección, Supervisión y ATP). Promoción, educación media superior



■ No idóneo ■ Idóneo

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

### Cuadro 3.5

Distribución de resultados por instrumento de evaluación y su impacto en los grupos de desempeño. Promoción, educación media superior

	Examen de habilidades para funciones				Examen Plan o Programa						Resultado	
	Núm. sust.	NI	NII	NIII		Núm. sust.	NI	NII	NIII	Núm. sust.	Idóneo	No idóneo
Director	1 200	32.0	43.3	24.8	Plan de Mejora	1 165	34.2	56.5	9.3	1 200	52.0	48.0
Subdirector Académico	436	27.5	50.9	21.6	Plan de Desarrollo Académico	436	48.9	46.1	5.0	436	42.7	57.3
Subdirector Administrativo	477	28.7	49.3	22.0	Plan Estratégico Administrativo	477	55.8	40.0	4.2	477	37.1	62.9
Jefe de Departamento Académico	1 165	31.5	49.2	19.3	Programa de Trabajo Académico	1 154	36.7	49.5	13.8	1 165	48.8	51.2
Jefe de Departamento Administrativo	147	35.4	38.1	26.5	Programa de Trabajo Administrativo	147	36.1	45.6	18.4	147	49.0	51.0
Supervisor	438	32.2	50.7	17.1	Plan Estratégico de Supervisión	438	66.7	25.8	7.5	438	27.9	72.1
Asesoría Técnico Pedagógica	185	36.2	52.4	11.4	Plan de Intervención Pedagógica	183	31.1	54.1	14.8	185	49.7	50.3
Total	4 048	31.3	47.5	21.1	Total	4 000	42.6	47.5	9.9	4 048	45.5	54.5

Fuente: INEE, elaboración propia con base en los resultados del Concurso de Ingreso al SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

#### a) Resultados según sexo y edad<sup>7</sup>

El Concurso de Promoción en EMS contó con la participación de 1 578 mujeres y 2 470 hombres a nivel nacional, y se observó que las primeras obtuvieron mayor porcentaje de resultados idóneos que los segundos. Considerando los resultados por función y los mismo grupos de edad que en el caso de EB, el grupo con la menor proporción de resultados idóneos fue el de los sustentantes con 50 años o más (33.1%), mientras que en los otros grupos de edad la proporción fue cercana a 50%.

#### b) Resultados según tipo de sostenimiento y subsistema

No se encontraron diferencias significativas en los resultados de los sustentantes pertenecientes a instituciones con sostenimiento federal y los de las de sostenimiento estatal. En cambio, respecto al subsistema sí hubo diferencias. A nivel nacional y considerando todas las funciones, las proporciones de sustentantes con resultados idóneos, comenzando por la más alta, fueron: Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYTE) con 64%, Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGE CYTM) con 55.4%, Dirección General del Bachillerato (DGB) con 52.8%, Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI) con 45.8%, Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA) y Colegio de Bachilleres (COLBACH) con 43%, Telebachillerato<sup>8</sup> con 33.3%, preparatorias estatales con 30.8% e Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA)<sup>9</sup> con 25%.

### 3.4 Evaluación del Desempeño<sup>10</sup>

Por primera ocasión se llevó a cabo la Evaluación del Desempeño del SPD para docentes y personal con función de director en EB, y para docentes de EMS. Con dicho proceso se pretende identificar, por un lado, las fortalezas en los conocimientos y habilidades de los docentes y directores a fin de reconocer su labor en el desarrollo de prácticas educativas de calidad, y por otro, identificar los aspectos que éstos deben robustecer por medio de los distintos mecanismos de formación continua para la mejora de su práctica.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> En el caso del concurso en EMS se cuenta con pocos datos en el registro sobre el promedio de titulación de la licenciatura y el número de años desde el egreso, razón por la que esos análisis no se incluyen.

<sup>8</sup> Participaron únicamente 12 sustentantes.

<sup>9</sup> Participaron sólo 4 sustentantes.

<sup>10</sup> Los datos que se presentan corresponden a las evaluaciones que se llevaron a cabo durante noviembre y diciembre del 2015, e incluyen datos de todas las entidades federativas. Sin embargo, en cuatro de ellas (Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca) el proceso de evaluación no ha concluido.

<sup>11</sup> Información analizada por el INEE con base en los resultados publicados por la CNSPD en febrero de 2016; los análisis corresponden a los docentes o directivos que sustentaron al menos un instrumento de evaluación que se considera para efectos de calificación.

## Aspectos técnicos de la calificación de la Evaluación del Desempeño

En la Evaluación del Desempeño los resultados posibles fueron: Insuficiente, Suficiente, Bueno y Destacado. Para EMS se consideró el grupo adicional de resultados Excelente.

Ahora bien, obtener un resultado Insuficiente pudo deberse a:

- A. No presentar la totalidad de los instrumentos de evaluación considerados para la calificación global.
- B. No obtener al menos NII en 2 de 3, o 3 de 4 instrumentos de evaluación que se tomaron en cuenta para la calificación global, según sea el caso.
- C. Obtener al menos NII en 2 de 3, o 3 de 4 instrumentos considerados para la calificación global, según sea el caso, pero no alcanzar un mínimo de 1 000 puntos en ella.

Obtener un resultado Suficiente, Bueno, Destacado o Excelente requirió:

- A. Presentar la totalidad de instrumentos de evaluación que se tomaron en cuenta para la calificación global.
- B. Obtener al menos NII en 2 de 3, o 3 de 4 instrumentos de evaluación, según sea el caso.
- C. Alcanzar entre 1 000 y 1 600 puntos en la calificación global.

### Cuadro 3.6

Relación de puntos obtenidos y resultados para EB y EMS

Educación básica (escala de 800 a 1 600 puntos)	Educación media superior (escala de 800 a 1 600 puntos)
Suficiente: de 1 000 a 1 199 puntos	Suficiente: de 1 000 a 1 199 puntos
Bueno: de 1 200 a 1 399 puntos	Bueno: de 1 200 a 1 399 puntos
Bueno: de 1 200 a 1 399 puntos	Destacado: de 1 400 a 1 499 puntos
	Excelente: al menos 1 500 puntos

En caso de no presentar ninguno de los instrumentos de evaluación considerados para la calificación, el resultado de la evaluación fue “No se presentó a la evaluación”.

## Educación básica. Docentes

En la Evaluación del Desempeño 2015-2016 participaron 103 723 docentes a los cuales se les aplicaron los siguientes instrumentos:

1. **Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales:** se trata de un cuestionario en el que el director o el supervisor de la escuela proporciona información sobre la participación del docente en el trabajo escolar, el cumplimiento de la normalidad mínima y su desarrollo profesional. Este informe se solicitó para todos los sustentantes convocados a participar en la evaluación. Su carácter es diagnóstico y no tuvo efecto alguno en la calificación global.
2. **Expediente de evidencias de enseñanza:** se pide a todos los docentes convocados que elijan y presenten trabajos realizados por sus alumnos. A partir de esas evidencias, cada docente debe argumentar acerca de las decisiones tomadas en el aula (entre ellas, de qué manera considera el contexto de los alumnos y la escuela, y en qué consiste la estrategia didáctica implantada), así como el impacto que éstas tuvieron en sus alumnos. Debido a que se espera que los docentes construyan argumentos específicos de acuerdo con el nivel y el tipo de servicio, se aplicaron seis instrumentos de evaluación.
3. **Exámenes de conocimientos y competencias didácticas que favorecen el aprendizaje de los alumnos:** se trata de exámenes estandarizados, autoadministrables y controlados por un aplicador. En los reactivos que los componen se plantean casos hipotéticos de situaciones de enseñanza con los que se busca evaluar conocimientos y competencias didácticas que el docente pone en juego en su resolución. Debido a que evalúan aspectos específicos de la práctica docente, existen 14 diferentes exámenes según nivel, asignatura y tipo de servicio.
4. **Planeación didáctica argumentada:** consiste en el diseño de una planeación didáctica en la que el docente argumenta las estrategias elegidas, reflexiona sobre lo que espera que los alumnos aprendan y plantea formas de evaluación. Asimismo se espera que la planeación sea congruente con el contexto de la escuela y el diagnóstico del grupo. Para esta evaluación se aplicaron seis instrumentos distintos acordes con el nivel y el tipo de servicio.
5. **Examen complementario para docentes de segunda lengua:** Inglés, en educación secundaria. Consiste en una evaluación llamada APTIS y diseñada por el Consejo Británico.<sup>12</sup> Evalúa gramática, vocabulario y habilidades del lenguaje (hablar, escribir, leer y escuchar). Lo presentan únicamente los docentes de secundaria que enseñan esta asignatura.

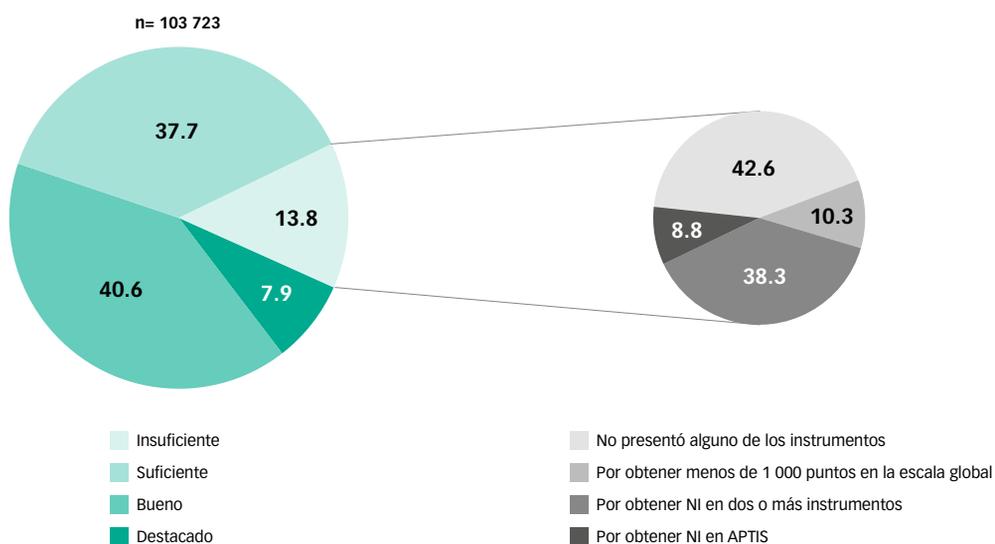
### Resultados obtenidos en la Evaluación del Desempeño

Del total de docentes que participaron en el proceso de evaluación, es decir, que presentaron al menos uno de los instrumentos, 89 433 (86.2%) obtuvieron un resultado Suficiente, Bueno o Destacado, mientras que 14 290 (13.8%) registraron un resultado Insuficiente. De ellos, 6 085 no presentaron todos los instrumentos y 8 205 no mostraron el dominio de los conocimientos y habilidades considerados indispensables para llevar a cabo prácticas de enseñanza de calidad. Este último grupo de docentes representa 7.9% del total de participantes en el proceso de evaluación (gráfica 3.20).

<sup>12</sup> Los niveles de desempeño que corresponden a los del APTIS son los siguientes: nivel I: A0, A1, A2 y B1; nivel II: B2; nivel III: C\* (un resultado B2 y otro C en Reading y Listening), y nivel IV: C\*\* (resultados C en Reading y Listening).

### Gráfica 3.20

Distribución de resultados. Evaluación del desempeño, educación básica. Docentes



**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados de la Evaluación del Desempeño, SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

La gráfica 3.21 muestra la distribución de resultados por entidad federativa. El referente nacional (86.2%) se obtuvo al sumar los porcentajes de Suficiente, Bueno y Destacado. La entidad con el mayor porcentaje de éstos fue Aguascalientes (95.2%), y Chiapas presentó el menor (55.7%).

La gráfica 3.22 muestra los resultados por nivel, asignatura o modalidad. Como puede observarse, los docentes de educación especial y los de educación primaria obtuvieron los mejores resultados al sumar los porcentajes de Suficiente, Bueno y Destacado (91.3 y 89.4%, respectivamente), y quienes presentaron mayores necesidades de formación fueron los docentes de Inglés de secundaria, pues de éstos 47.8% obtuvo un resultado Insuficiente.<sup>13</sup>

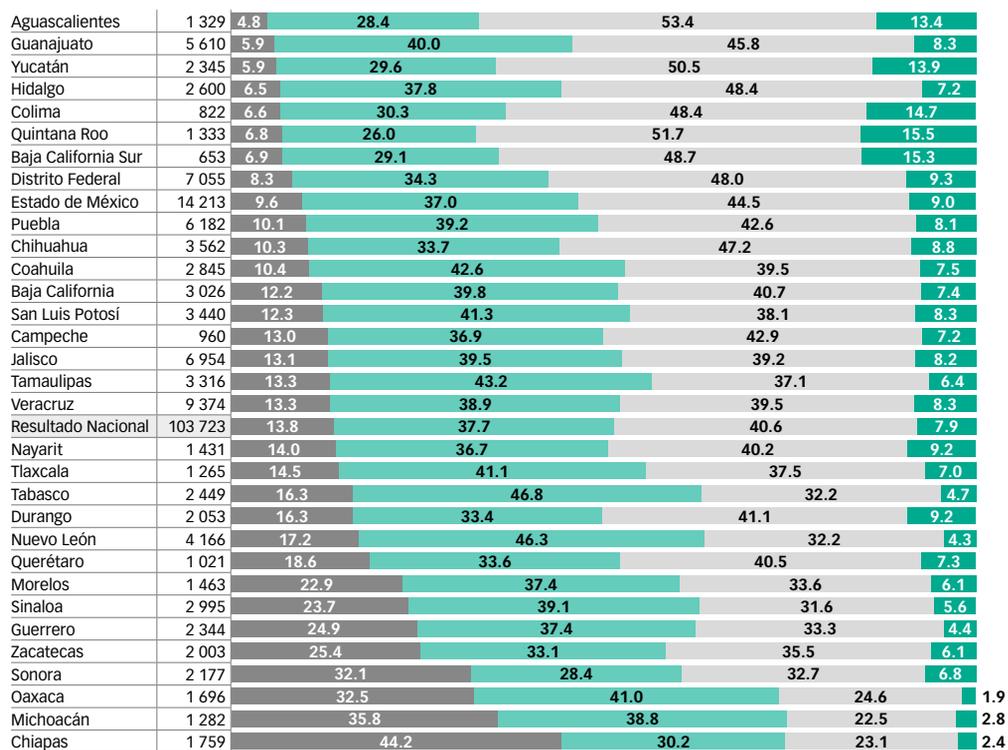
Entre 10 y 13% de los docentes de Química, Geografía, Biología, Formación Cívica, Física e Historia en secundaria, así como los de telesecundaria, requieren atención específica, pues obtuvieron NI en dos o en los tres instrumentos presentados, o menos de 1 000 puntos en la escala global.

De acuerdo con la información de la gráfica 3.23, a menor edad, mayor es el porcentaje de docentes que en conjunto obtienen resultado Suficiente, Bueno y Destacado.

<sup>13</sup> Obtener al menos NI en el Examen APTIS era requisito para alcanzar un resultado Suficiente. Como se muestra en la gráfica, 38.3% de los docentes de Inglés en secundaria se ubicaron en NI.

### Gráfica 3.21

Porcentaje de resultados por cada entidad federativa. Evaluación del desempeño, educación básica. Docentes



■ Insuficiente ■ Suficiente ■ Bueno ■ Destacado

Fuente: INEE, elaboración propia con base en los resultados de la Evaluación del Desempeño, SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

### Gráfica 3.22

Distribución de resultados por nivel, asignatura o modalidad. Evaluación del desempeño, educación básica. Docentes

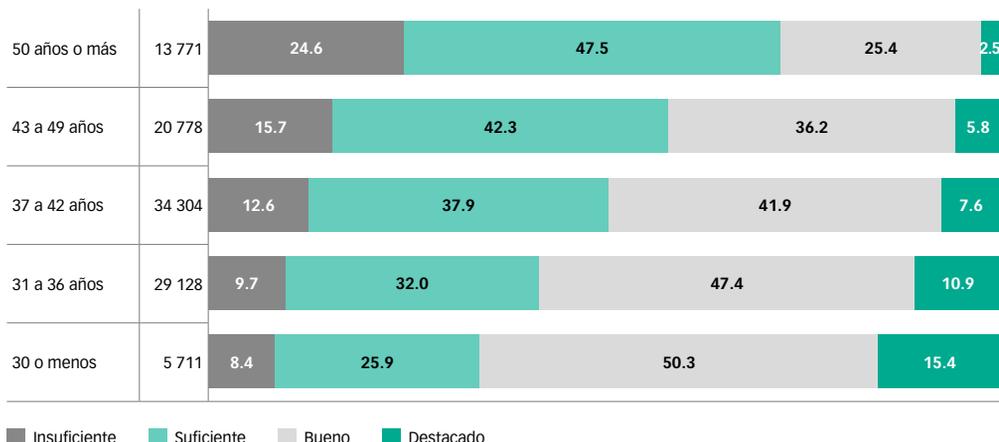
Educación Especial	2 553	4.6	3.3	0.8	33.3	51.0	7.0
Educación primaria	46 476	6.3	3.5	1.0	37.7	43.2	8.5
Español. Secundaria	5 075	4.4	6.3	1.4	37.4	41.3	9.1
Matemáticas. Secundaria	5 625	4.2	6.5	1.6	38.2	43.3	6.3
Educación Física	5 169	6.5	5.6	1.0	26.8	50.6	9.5
Resultado Nacional	103 723	1.2	5.9	5.3	37.7	40.6	7.9
Química. Secundaria	1 922	4.1	7.8	2.2	42.4	35.0	8.6
Educación preescolar	16 601	5.4	6.7	2.2	36.5	41.1	8.1
Geografía. Secundaria	1 662	4.5	7.7	2.6	46.8	34.3	4.1
Biología. Secundaria	2 336	4.4	8.9	2.3	46.2	29.3	9.0
Formación Cívica. Secundaria	2 616	4.2	9.1	2.4	47.6	29.2	7.5
Historia. Secundaria	2 580	4.2	10.5	2.5	41.6	33.6	7.6
Física. Secundaria	1 915	5.5	10.8	2.1	41.5	34.3	5.9
Telesecundaria	5 923	8.8	7.7	1.8	44.9	31.1	5.6
Inglés. Secundaria	3 270				38.3	8.1	1.4
						26.4	21.2
							4.6



**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados de la Evaluación del Desempeño, SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

### Gráfica 3.23

Distribución los resultados por edad en rangos. Evaluación del desempeño, educación básica. Docentes



**Nota:** No se cuenta con datos de 31 docentes en esta variable de registro.

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados de la Evaluación del Desempeño, SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

## Educación básica. Personal con cargo de director

En esta evaluación participaron 3 016 directores de EB a quienes se aplicaron los siguientes instrumentos:

1. **Expediente de evidencias de la función de dirección:** se solicita al personal directivo que presente evidencia documental de los resultados de su gestión, específicamente de los referidos a la deserción, la reprobación, el logro y el rezago en su escuela, y de los acuerdos tomados en el Consejo Técnico Escolar y el Consejo Técnico de Participación Social asentados en las actas correspondientes. A partir de las evidencias, el director debe elaborar un texto en que argumente las decisiones y las acciones tomadas.
2. **Exámenes de conocimientos y habilidades directivas:** se trata de exámenes de opción múltiple, autoadministrables y controlados por un aplicador. Evalúan conocimientos y competencias que el personal con funciones de dirección pone en juego para propiciar el adecuado funcionamiento de la escuela por medio de la resolución de casos hipotéticos en los que se presentan situaciones contextualizadas en la práctica escolar. Debido a que evalúan aspectos específicos de la práctica directiva, existen cuatro diferentes instrumentos de evaluación según nivel y tipo de servicio.
3. **Ruta de mejora argumentada:** instrumento en el que se solicita al director que elabore una argumentación sobre las prioridades que establece para propiciar la mejora continua de la escuela, y reflexione sobre los efectos que espera producir en los aprendizajes de los alumnos con base en la descripción y el diagnóstico de los contextos interno y externo de la escuela.

### Resultados obtenidos en la evaluación del desempeño.

#### Personal con cargo de director

Del total de participantes, 8 de cada 10 obtuvieron Suficiente (35.0%), Bueno (35.9%) o Destacado (7.8%). Los 641 restantes obtuvieron un resultado Insuficiente, la mayoría por no haber presentado todos los instrumentos, tal y como se observa en la gráfica 3.24.

Como se hizo en el caso de docentes, se sumaron los porcentajes de Suficiente, Bueno y Destacado para obtener el resultó nacional (78.7%). La entidad con mayor porcentaje de docentes en la suma de estos tres grupos fue Coahuila (93.3%), y la que registró el menor fue el Estado de México (47.9%) (ver gráfica 3.25).

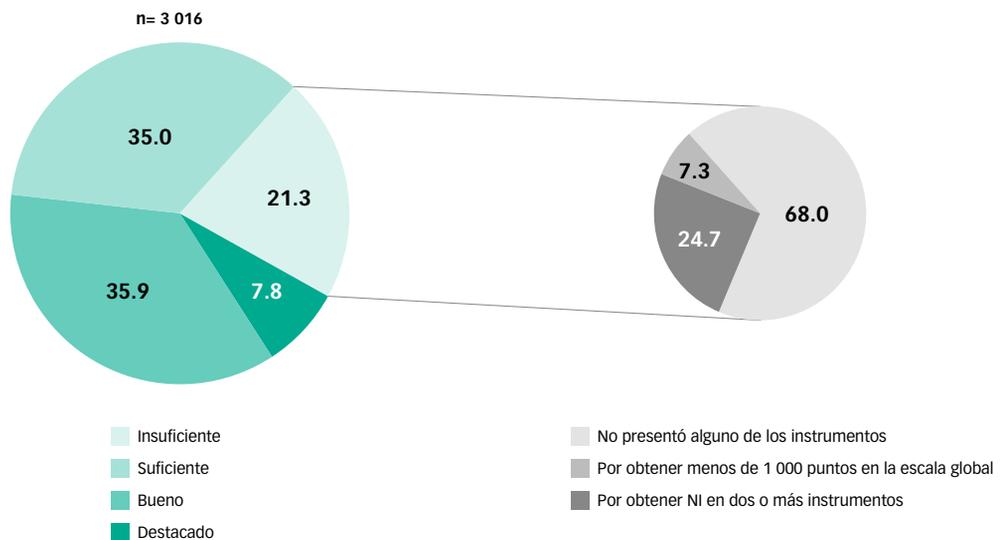
Como se observa en la gráfica 3.26, hubo diferencias en los porcentajes de resultados destacados: los directores de educación especial alcanzaron el porcentaje más alto (12.2%), mientras que los de secundaria, el más bajo (5.5%). También hubo diferencias entre quienes obtuvieron un

resultado Insuficiente por no haber presentado todos los instrumentos; en educación especial los directores en esta condición representaron 7.8%, mientras que en secundaria, 17.3%. Por el contrario, no se observaron diferencias importantes al comparar la suma de los otros dos casos en los que se obtiene un resultado Insuficiente, esto es, haber obtenido NI en dos o más instrumentos y haber alcanzado menos de 1 000 puntos en la calificación global.

Al analizar la distribución de resultados en función de la edad (gráfica 3.27), se observó que a menor edad de los directores, mayor es el porcentaje de quienes obtienen resultado Destacado o Bueno y menor el porcentaje con resultado Suficiente. Asimismo, el porcentaje de directores con resultado Insuficiente fue mayor en el grupo de 50 años o más, pero entre los otros grupos de edad no se observó alguna relación.

**Gráfica 3.24**

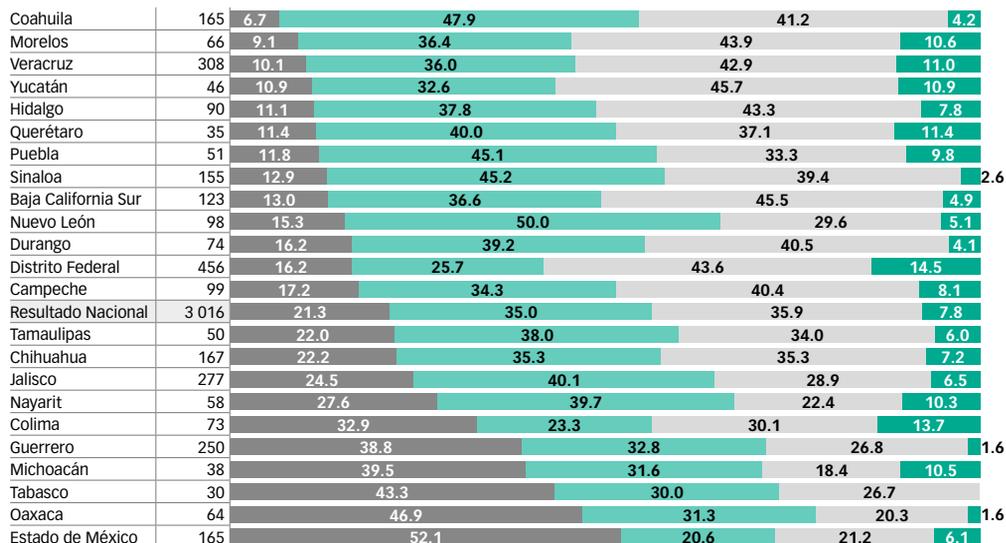
Distribución de resultados. Evaluación del desempeño, educación básica. Directores



**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados de la Evaluación del Desempeño, SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

**Gráfica 3.25**

Porcentaje de resultados por entidad federativa. Evaluación del desempeño, educación básica. Directores



■ Insuficiente ■ Suficiente ■ Bueno ■ Destacado

**Nota:** Sólo se muestran las entidades con 30 o más sustentantes.

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados de la Evaluación del Desempeño, SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

**Gráfica 3.26**

Distribución de resultados por nivel, asignatura o modalidad. Evaluación del desempeño, educación básica. Directores

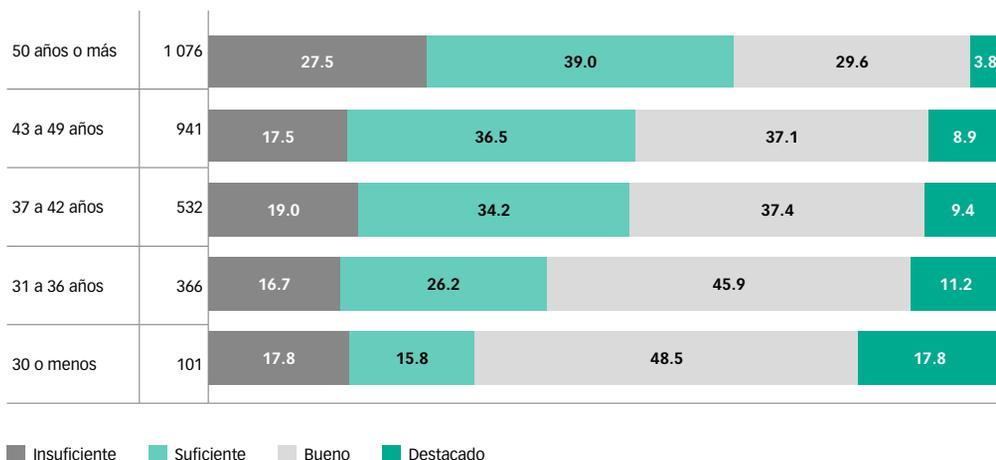


■ Obtuvo menos de 1 000 puntos ■ Suficiente  
 ■ Obtuvo NI en dos o más instrumentos ■ Bueno  
 ■ No presentó alguno de los exámenes ■ Destacado

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados de la Evaluación del Desempeño, SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

### Gráfica 3.27

Distribución los resultados por edad en rangos en Docentes en educación básica



**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados de la Evaluación del Desempeño, SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

## Educación media superior. Docentes

En la evaluación 2015-2016 participaron 27 546 docentes a quienes se aplicaron los siguientes instrumentos:

1. **Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales:** se trata de un cuestionario en el que el director, el subdirector académico o la máxima autoridad del plantel proporciona información sobre la participación del docente en el trabajo escolar y el uso que hace del tiempo para el buen desempeño de su tarea y el logro de los aprendizajes esperados. Este informe se solicita al director o subdirector académico para todos los sustentantes de su escuela convocados a participar en la evaluación.
2. **Expediente de evidencias de enseñanza:** se pide al docente que elija y presente trabajos realizados por sus alumnos. A partir de esas evidencias, debe argumentar acerca de las decisiones tomadas en el aula (entre ellas, de qué manera toma en cuenta el contexto de los alumnos y la escuela, y en qué consiste la estrategia didáctica implementada) así como el impacto que éstas tuvieron en el aprendizaje de sus alumnos.
3. **Evaluación de conocimientos actualizados y de las competencias didácticas que favorecen el aprendizaje y el logro de las competencias de los estudiantes.** Exámenes de conocimientos disciplinares: se trata de exámenes de opción múltiple, autoadministrables y controlados por un aplicador. Evalúan los conocimientos disciplinares que debe dominar el docente para el adecuado ejercicio de su práctica. Debido a que evalúan aspectos específicos, existen 20 diferentes instrumentos de evaluación según el campo disciplinar.

4. Evaluación de conocimientos actualizados y de las competencias didácticas que favorecen el aprendizaje y el logro de las competencias de los estudiantes. Exámenes de casos de competencias didácticas que favorecen el aprendizaje de sus alumnos: se trata de exámenes de opción múltiple, autoadministrables y controlados por un aplicador. Evalúan los conocimientos y habilidades didácticas por medio de casos contextualizados en la práctica de enseñanza. Debido a que evalúan aspectos específicos, existen 20 diferentes instrumentos de evaluación según el campo disciplinar.
5. **Planeación didáctica argumentada:** consiste en el diseño de una planeación didáctica en la que el docente argumente las estrategias elegidas, reflexione sobre lo que espera que los alumnos aprendan y plantee formas de evaluación. Asimismo se espera que sea congruente con el contexto de la escuela y el diagnóstico del grupo. Este instrumento se pudo exentar si el docente presentó con anterioridad el examen CERTIDEMS (Certificación de Competencias Docentes para la Educación Media Superior) o el ECODEMS (Evaluación de Competencias Docentes para la Educación Media Superior).<sup>14</sup>

## Resultados obtenidos en la Evaluación del Desempeño.

### Docentes, educación media superior

Como puede verse en la gráfica 3.28, entre los docentes que participaron en la Evaluación del Desempeño en EMS, 82.7% logró un resultado Suficiente, Bueno, Destacado o Excelente; el resto obtuvo uno Insuficiente. De estos últimos, 42.7% no sustentó alguno de los instrumentos de evaluación considerados para efectos de calificación.

Respecto de la suma de los porcentajes de resultados suficientes, buenos, destacados y excelentes; la entidad con mayor porcentaje fue Quintana Roo (93.1%). Por otro lado, la entidad con el mayor porcentaje de resultados insuficientes fue Chiapas (81.7%), esto debido a que 80.2% de los docentes no presentó alguno de los instrumentos de evaluación (véase gráfica 3.29).

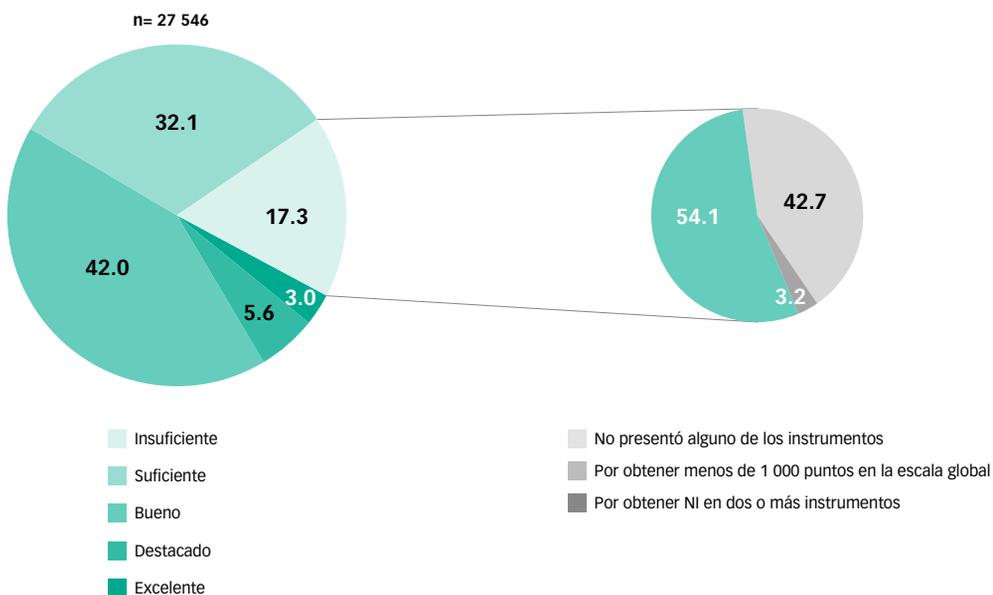
En la distribución de los resultados según el campo disciplinar se observaron diferencias al sumar los porcentajes de resultados destacados y excelentes (gráfica 3.30). En los extremos se encuentran los docentes de Metodología de la Investigación, quienes obtuvieron 16.5%, y los de Historia del Arte con 2.2%. También hubo diferencias entre quienes obtuvieron resultado Insuficiente por no haber presentado todos los instrumentos: en Historia del Arte, 3.3%, y en Ciencias de la

<sup>14</sup> Las equivalencias entre los resultados de CERTIDEMS y los niveles de desempeño se hacen una a una, es decir, quien obtiene una Constancia de CERTIDEMS I, se ubica en el nivel de desempeño I; quien tiene Constancia de CERTIDEMS II, se ubica en el nivel II, y así sucesivamente. En el caso de ECODEMS, quien presenta su acreditación obtiene el nivel de desempeño IV. Sí el director además de presentar CERTIDEMS o ECODEMS realizó su planeación didáctica argumentada, se consideró el mejor resultado alcanzado para efectos de su calificación global.

Salud, 12.6%. De igual manera, los docentes de Dibujo obtuvieron la mayor proporción de resultados insuficientes (14.6%) por haber alcanzado menos de 1 000 puntos en la calificación global o haber obtenido NI en dos o más instrumentos.

**Gráfica 3.28**

Distribución de resultados. Evaluación del desempeño, educación media superior. Docentes



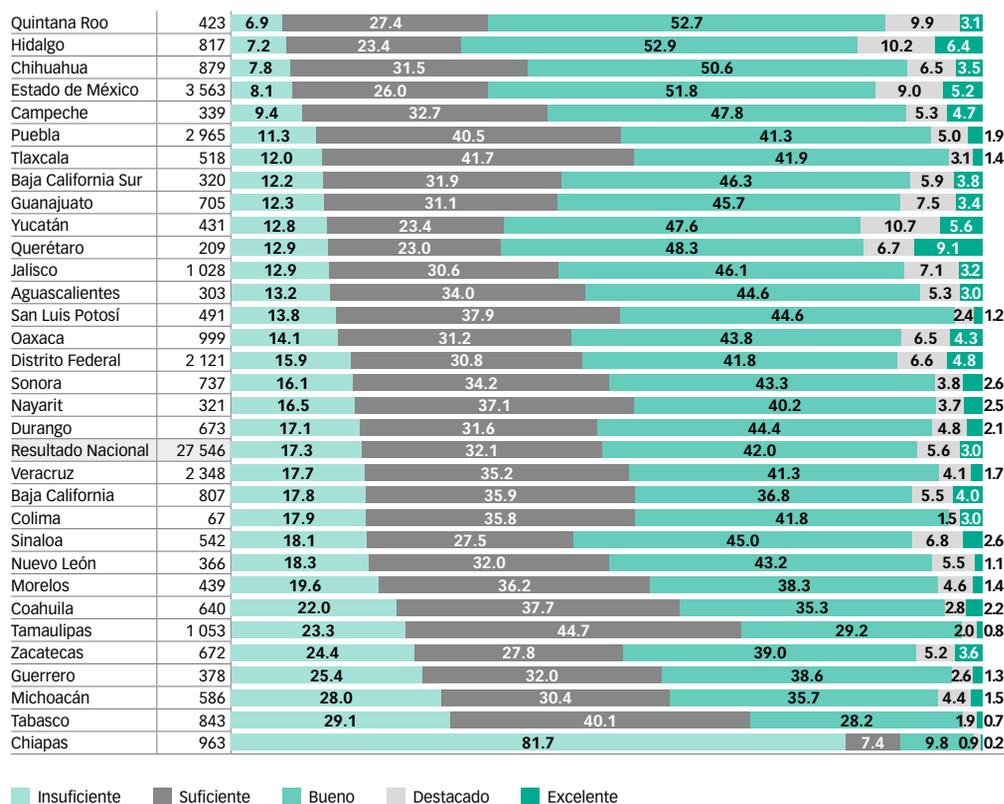
**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados de la Evaluación del Desempeño, SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

Es importante mencionar que cuatro de los instrumentos de evaluación aplicados en este proceso no cumplieron con los criterios técnicos establecidos, por lo que se determinó que no tendrían efecto en la calificación global de los sustentantes que los presentaron, esto es, no serían empleados para su evaluación, garantizando así su derecho a ser evaluados con instrumentos que permitan obtener resultados confiables y que puedan ser interpretados de manera válida. Estos instrumentos fueron: Examen de casos de competencias didácticas de Metodología de la Investigación, Examen de casos de competencias didácticas de Lectura y Escritura, Examen de Casos de Competencias Didácticas de Literatura, y Examen Disciplinar de Administración.

En la gráfica 3.31 se observa una relación negativa entre la edad y los resultados Buenos, Destacados y Excelentes. Esto quiere decir que a menor edad, mejores porcentajes en estos grupos de desempeño, y que a mayor edad, mayor porcentaje de resultados insuficientes.

### Gráfica 3.29

Porcentaje de sustentantes por nivel de desempeño y entidad federativa.  
Evaluación del desempeño, educación media superior. Docentes

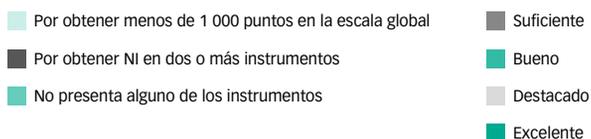
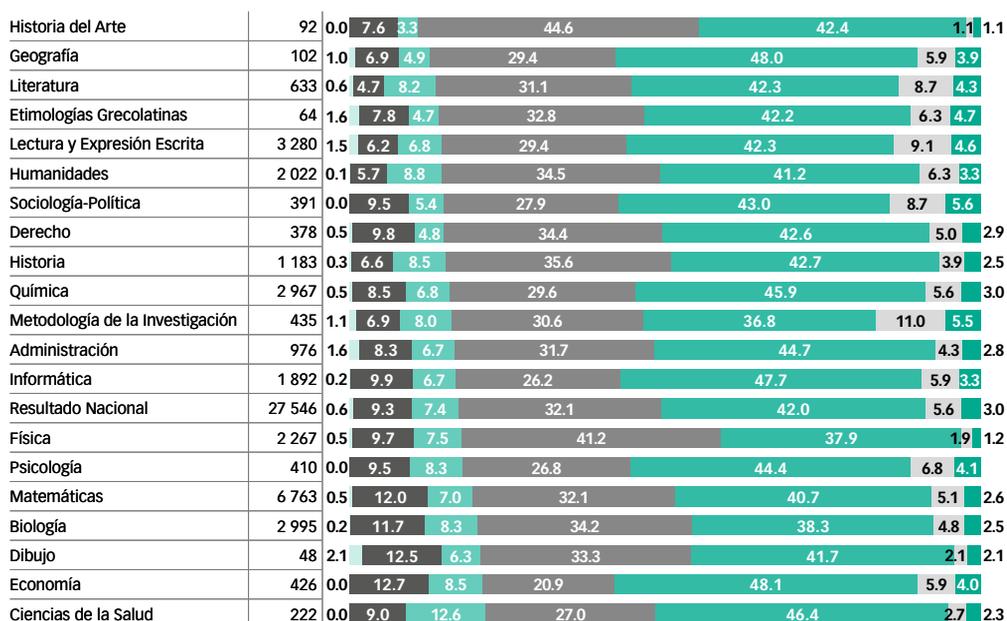


Insuficiente Suficiente Bueno Destacado Excelente

Fuente: INEE, elaboración propia con base en los resultados de la Evaluación del Desempeño, SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

**Gráfica 3.30**

Distribución de resultados en la evaluación del desempeño de Docentes en educación media superior



**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados de la Evaluación del Desempeño, SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

**Gráfica 3.31**

Distribución los resultados por edad en rangos. Evaluación del desempeño, educación media superior. Docentes



**Nota:** No se cuenta con datos de 8 docentes en esta variable de registro.

**Fuente:** INEE, elaboración propia con base en los resultados de la Evaluación del Desempeño, SPD 2015-2016, publicados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, SEP.

## ■ Conclusiones

El análisis de la información de los tres últimos procesos de evaluación del SPD permite hacer algunas reflexiones.

En el Concurso de Ingreso a la EB la mitad de los sustentantes logró un resultado idóneo, lo que muestra que esta evaluación tiene un nivel de exigencia alto. Si bien es cierto que los resultados obtenidos por los egresados de escuelas Normales fueron mejores que los de quienes terminan sus estudios en otras instituciones de educación superior, en todos los casos es necesario fortalecer la congruencia entre los perfiles de egreso de las instituciones responsables de la formación inicial, y los conocimientos, habilidades y competencias definidas en los PPI para el ingreso a la docencia.

En EMS, sólo la tercera parte de los sustentantes logró un resultado idóneo lo que puede guardar relación con que la formación inicial para docentes especialistas en este nivel es aún incipiente.

La información obtenida al relacionar el porcentaje de resultados idóneos con datos de los sustentantes como sexo y promedio académico obtenido en la licenciatura muestra que ser mujer o haber obtenido un buen promedio constituyen una ventaja para alcanzar buenos resultados.

La enorme variación mostrada entre los resultados obtenidos en las entidades federativas revela una distribución inequitativa de los servicios educativos y de la calidad de los mismos. Si bien algunas entidades que presentan condiciones muy desafiantes logran resultados destacados (Oaxaca en EMS para el componente profesional técnico), esto no representa una tendencia general.

Respecto de la cantidad de instrumentos que componen el proceso de evaluación, se observó que a más instrumentos requeridos, menor es el porcentaje de resultados idóneos obtenido por los sustentantes, pero es importante distinguir cuáles “escalones” fueron los más complejos para comprender los resultados y tomar decisiones que mejoren el proceso de evaluación para el ingreso.

Por otro lado, debe tomarse en cuenta que la diferencia en los resultados también obedece a la dificultad de los instrumentos; en el caso de EB el Examen de habilidades intelectuales y responsabilidades ético profesionales evalúa aspectos que a la mayoría de los sustentantes les resultaron difíciles. En EMS, el EXPRESE (que evalúa tareas de escritura), común a todos los sustentantes, planteó un nivel de exigencia alto para todos. Para los aspirantes a ser docentes o técnicos docentes, la habilidad de la escritura es, sin duda uno de los aspectos que deberían ser atendidos tanto en la formación inicial como en la formación continua.

Si bien el concurso de oposición para la promoción a cargos con funciones de dirección, supervisión y ATP tanto en EB como en EMS se encuentra en la primera fase de su implantación, es importante resaltar el esfuerzo realizado para identificar con la adecuada especificidad cada una de las funciones y responsabilidades de los cargos sometidos a concurso mediante la aplicación de versiones equivalentes de los instrumentos para directores, supervisores y asesores técnico pedagógicos. Esto sin duda constituye un avance importante, ya que, según se señala en la

LGSPD, los procesos de evaluación para la promoción a estas funciones deben distinguir conocimientos y habilidades específicas de cada una.

Igual que el de Ingreso, este concurso planteó un nivel de exigencia alto para los sustentantes, pues sólo poco más de la mitad de ellos (52.7%) logró un resultado idóneo. Quienes concursaron por un cargo como directores mostraron mayores fortalezas respecto a quienes buscaban ser supervisores o asesores técnico pedagógicos.

De los instrumentos aplicados, el que representó mayor dificultad fue el Examen de conocimientos y habilidades para la práctica docente. Este dato es útil para orientar los esfuerzos de formación continua, y los de los docentes que aspiran a participar en las siguientes ediciones del concurso para la promoción. Tómese en cuenta que cuando se obtiene un resultado satisfactorio en el concurso se adquiere un nombramiento por tiempo fijo en la función y el deber de participar en procesos de formación.<sup>15</sup>

En EMS menos de la mitad de los sustentantes a nivel nacional obtuvo resultados idóneos, por lo que también se considera un proceso de evaluación con un nivel de exigencia alto. Los aspirantes a cargos con funciones de ATP y dirección obtuvieron porcentajes de resultados idóneos similares (49.7 y 47.5%, respectivamente), mientras que quienes aspiraban a un cargo de supervisión obtuvieron un porcentaje menor (27.9%). Es importante considerar que antes de la Reforma no en todos los subsistemas existía personal que desempeñaba funciones de supervisión o ATP, y, además, que la oferta de formación no es equitativa entre subsistemas y generalmente se centra en la función de director.

De los dos instrumentos que presentaron los sustentantes de EMS, el que les representó mayor dificultad fue la Evaluación de competencias en la función, consistente en la elaboración de un Plan o Programa; los resultados de 42.6% de los sustentantes se ubicaron en el nivel I.

Respecto a otros datos de los sustentantes tanto de EB como de EMS, es interesante notar que en este caso también ser mujer y joven representa una pequeña ventaja para la obtención de buenos resultados, lo mismo que pertenecer al subsistema de CECYTE.

En relación con la Evaluación del desempeño que busca reconocer las fortalezas de los docentes y directivos e identificar los aspectos que necesitan desarrollar, si bien la información obtenida en su primera edición es alentadora, también muestra la necesidad de profundizar y diversificar los análisis para identificar con mayor precisión las necesidades profesionales por modalidad o nivel educativos.

El desarrollo profesional de la carrera docente representa el mayor desafío del SPD, ya que implica diseñar diversos procesos que, fundamentados en el mérito, incidan en la formación de profesionales autónomos, independientes y capaces de construir su propio desarrollo y disponer de los mejores apoyos para lograrlo.

---

<sup>15</sup> Dicho nombramiento debe renovarse con base en los resultados de la Evaluación del Desempeño y la disponibilidad de las vacantes. De no ser renovado el nombramiento, el docente retornará a las funciones que realizaba previas al concurso. De manera prioritaria, debe fortalecerse la oferta de formación para los supervisores y asesores técnico pedagógicos atendiendo las especificidades de cada función.



---

# 4

---

## EL CURRÍCULO NACIONAL

---



La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 3º que el Estado es el garante de una educación obligatoria de calidad y que ésta ha de orientarse a partir de los criterios señalados en su Fracción II. Para garantizar que ello se cumpla, al Estado le corresponde, entre otras funciones, elaborar los planes y programas de estudio para la educación obligatoria, los cuales han de estar orientados a promover el máximo logro de los aprendizajes de los estudiantes. Asimismo, la Ley General de Educación (LGE) señala que aquellos son parte del Sistema Educativo Nacional (SEN). Puesto que las prescripciones curriculares constituyen un factor importante para el logro de una educación de calidad, en este capítulo se analiza y se valora este componente de la educación obligatoria.

En concreto, se hace referencia a la dimensión del diseño curricular, es decir, a la propuesta plasmada en documentos oficiales en los que se establece lo que deben aprender los alumnos, así como las orientaciones para el proceso educativo en la escuela y las aulas. Lo aquí expresado tiene sustento en los resultados de tres evaluaciones del diseño del plan y los programas de estudio de los cuatro niveles de la educación obligatoria, así como en las guías para educadoras y docentes.<sup>1</sup> Se incluyen los principales resultados; los informes completos de estos estudios estarán disponibles en el segundo semestre de este año.

El primer apartado de este capítulo está dedicado a precisar qué se entiende por currículo, cuál es su importancia, así como algunos de los referentes conceptuales y metodológicos para su evaluación. Enseguida se describe brevemente cómo está conformada la educación obligatoria, y se señalan los momentos en los que ha habido reformas al currículo desde 1993 hasta los planes y programas vigentes. Estos dos primeros apartados sirven de marco para la caracterización de la propuesta curricular de la educación obligatoria en nuestro país, que se expone en un tercer

---

<sup>1</sup> Para el desarrollo de estas evaluaciones se contó con la colaboración de la Facultad de Química y el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.

momento. Para cerrar el capítulo se presentan algunas consideraciones y reflexiones para la mejora del currículo.

#### 4.1 ¿Qué es y por qué es importante el currículo y su evaluación?

El currículo es un componente clave del sistema educativo; en él se plantean las *intenciones educativas*, es decir, las aspiraciones sociales sobre la formación de los estudiantes; asimismo, se establecen los contenidos por enseñar y se proponen los métodos adecuados para la enseñanza y la evaluación de los aprendizajes. En otras palabras, el currículo responde a las preguntas para qué enseñar, qué enseñar y cómo enseñarlo. Éstas han de responderse a partir de los diferentes elementos que se incluyen en los planes y programas de estudio.<sup>2</sup>

La propuesta curricular cumple dos funciones: es eje articulador del trabajo en la escuela y en el aula, y es también referente para la dotación de recursos a los centros escolares, pues de ella se desprenden las condiciones que deben satisfacerse en cada plantel para implementar adecuadamente el currículo: la plantilla docente, el equipamiento y los materiales educativos. Además, el currículo suele ser el referente central para valorar en qué medida los alumnos han alcanzado las metas de aprendizaje propuestas.<sup>3</sup>

El currículo es una intervención pública orientada a definir el sentido de la educación, garantizar su *pertinencia* y *relevancia*, proponer estrategias eficaces de enseñanza y promover un uso eficiente de los recursos a fin de generar un impacto en el logro de los aprendizajes y hacer así efectivo el cumplimiento del derecho a una educación de calidad.

En ese sentido, evaluar el diseño del currículo es evaluar la acción pública. También implica dar cuenta de si su organización y los recursos que su implementación supone están efectivamente orientados a alcanzar los resultados de aprendizaje deseados.

---

<sup>2</sup> Un plan de estudios es un documento en el que se señalan los propósitos de un determinado nivel o ciclo educativo; sus fundamentos y orientaciones pedagógicas generales, así como el conjunto de las materias o asignaturas que lo integran, cada una de las cuales deberá tener un programa de estudios específico en el que se señalen sus propósitos, contenidos de enseñanza y de evaluación, así como las orientaciones didácticas para su puesta en marcha.

<sup>3</sup> Muchas pruebas estandarizadas de gran escala se construyen teniendo como referente el currículo, entre ellas las que realiza el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Así, desde la perspectiva del derecho a una educación de calidad, la evaluación del diseño curricular ofrece información sobre el cumplimiento de diversos criterios (INEE, 2014), entre ellos la *aceptabilidad* y la *adaptabilidad* planteados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO):<sup>4</sup>

- ♦ *Aceptabilidad*: que las finalidades educativas, los contenidos y las formas de enseñanza y aprendizaje propuestos en los documentos curriculares contribuyan a que los alumnos sean los protagonistas del proceso y espacio educativos, y a que los aprendizajes les resulten interesantes y útiles para su vida actual y futura.
- ♦ *Adaptabilidad*: que la propuesta considere la posibilidad de que las escuelas y los maestros realicen adecuaciones a los contenidos y formas de enseñanza en función de las características de sus alumnos y su contexto sociocultural, y que reconozca la diversidad para asumirla como criterio clave de diseño.

Otros criterios que han de considerarse en una evaluación de diseño curricular son los siguientes:

- ♦ *Relevancia*: que lo que se pretende que aprendan los alumnos satisfaga de las aspiraciones y necesidades sociales.
- ♦ *Pertinencia*: que sus fundamentos, contenidos, formas de enseñanza, aprendizaje y evaluación respondan a las características y necesidades de los alumnos. Este criterio está íntimamente ligado con la adaptabilidad, pues ésta se favorece en la medida en que un currículo sea pertinente.
- ♦ *Equidad*: que reconozca y atienda las diferencias y desigualdades debidas a condiciones personales y sociales de los educandos.
- ♦ *Suficiencia*: que los elementos que lo conforman sean los requeridos para lograr las intenciones educativas.

Además, las evaluaciones del currículo han de brindar información sobre la *consistencia* y la *congruencia* de los diseños curriculares, es decir, deben señalar si sus fundamentos centrales — la concepción psicopedagógica sobre el aprendizaje y la enseñanza, la estructura paradigmática del campo de conocimiento, y los aspectos sociales relevantes a los que se busca atender— están presentes a lo largo de toda la propuesta curricular; si se relacionan y convergen con los diferentes elementos que conforman el currículo, y si están encaminados al logro de

<sup>4</sup> Cfr. Tomasevski (2004a).

los propósitos educativos, tanto en el interior de una asignatura como en la relación con otras del plan de estudios y entre grados y niveles.

## 4.2 Breve recuento acerca de la conformación de la educación obligatoria

Según lo establece la Ley General de Educación (LGE),<sup>5</sup> la educación obligatoria en México está conformada por dos tipos y cuatro niveles educativos, cada uno de los cuales ha adquirido este estatus en momentos históricos distintos. Hasta 1993 la primaria era el único nivel obligatorio; en ese año se sumó la secundaria, y en 2002 la educación preescolar. Desde entonces, la educación básica (EB) en su totalidad adquirió carácter obligatorio, y a partir de ese momento su currículo asumió la responsabilidad de incluir aquello que se considera fundamental en la formación de todo individuo.

Conviene tener presente que los documentos curriculares de los tres niveles de la EB se publicaron y reformaron en diferentes momentos y por razones distintas. En 1993 la Secretaría de Educación Pública (SEP) dio a conocer nuevos planes y programas de estudio para la educación primaria y la secundaria; los anteriores estuvieron vigentes 20 años. Para el caso de la educación preescolar, el programa databa de 1981 y se modificó en 2004, dos años después de declarada la obligatoriedad del nivel.

Hubo otras reformas antes de llegar a los programas vigentes: la educación secundaria modificó su plan y sus programas en 2006, en la búsqueda de transformar las prácticas escolares y para plantear al currículo como motor de cambio. Para el caso de la educación primaria, la reforma de 2009 buscó la articulación con preescolar y secundaria, cuyos planes y programas se habían modificado sólo unos años antes.

No fue hasta 2011 cuando se publicó el Acuerdo Secretarial 592, por el que se establece la Articulación de la EB y se plantean los principios pedagógicos y organizativos generales para integrar los tres niveles en un solo tramo educativo. En este Acuerdo quedaron plasmados el *para qué enseñar*, el *qué enseñar* y el *cómo enseñarlo* en un único plan de estudios para los tres niveles educativos y en programas para cada uno, de cumplimiento obligatorio para todos los tipos de servicios y todas las escuelas del país. Sin embargo, el propio Acuerdo establece, en el apartado de diversificación y contextualización curricular, que a partir de dichos programas

---

<sup>5</sup> La LGE en su artículo 37 establece la organización del SEN por tipos y niveles educativos: el tipo básico está conformado por el preescolar, la primaria y la secundaria; el tipo medio superior, por el bachillerato general, el bachillerato tecnológico y el profesional técnico, y el tipo superior, por el técnico superior universitario, la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado.

habrán de construirse marcos curriculares para *poblaciones específicas*, señaladamente la indígena y la rural. Esta disposición se ha traducido en algunas propuestas particulares, como las elaboradas para los cursos comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), la educación indígena, las escuelas multigrado o las que atienden a hijos de jornaleros agrícolas migrantes. Respecto de las tres últimas conviene mencionar que aún no cubren todos los grados, campos formativos o espacios curriculares<sup>6</sup> de la EB.

En 2012, se incluyó a la educación media superior (EMS) como el último tramo de la educación obligatoria. Este nivel educativo había pasado ya por un cambio importante en 2008: la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), que estableció, mediante el Acuerdo Secretarial 442, el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, y, por medio del Acuerdo 444, el Marco Curricular Común (MCC) con el propósito de articular los planes y programas de estudio de las distintas opciones existentes en el país. A partir de lo anterior, los diversos subsistemas responsables de la EMS se dieron a la tarea de renovar sus planes y programas de estudio.

El MCC es de observancia obligatoria<sup>7</sup> y establece tres componentes en torno a los cuales deben organizarse todas las propuestas curriculares: el básico, el propedéutico y el profesional, asociados con los tres propósitos formativos del nivel, a saber: la formación para la ciudadanía, la preparación para estudios superiores y la formación para el trabajo. No obstante la diversidad de opciones educativas de la EMS,<sup>8</sup> desde la perspectiva curricular todas pueden agruparse en tres modalidades: bachillerato general, bachillerato tecnológico (industrial, agropecuario, forestal o de ciencia y tecnología del mar) y profesional técnico.

En el cuadro 4.1 se presentan los años en que cada nivel educativo alcanzó estatus de obligatorio, así como el año de emisión de los planes y programas vigentes a marzo de 2016.

#### Cuadro 4.1

Establecimiento de la obligatoriedad y vigencia del currículo, por nivel educativo

Nivel educativo	Año de establecimiento de la obligatoriedad	Año de publicación del currículo vigente
Preescolar	2002	2011
Primaria	1917	
Secundaria	1993	
Media superior	2012	2008*

\* En este año se establece el MCC, a partir del cual se rediseñaron planes y programas de estudio de este nivel educativo.

<sup>6</sup> Se llama espacio curricular a las asignaturas o materias que forman parte del mapa curricular de un plan de estudios.

<sup>7</sup> Con excepción de los bachilleratos autónomos, que pueden optar por apegarse o no al MCC, como en el caso de los que ofrece la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

<sup>8</sup> En la actualidad hay más de 35 tipos distintos de plantel de modalidad escolarizada, además de otros con planes de estudio en línea y a distancia.

### 4.3 ¿Cómo está organizado el currículo de la educación obligatoria?

Este apartado inicia con una descripción de los elementos presentes en los documentos curriculares para después abordar los tres aspectos centrales en toda propuesta curricular: las finalidades educativas, la organización de los contenidos de aprendizaje y las orientaciones pedagógicas para su enseñanza. A lo largo del apartado se señalan aspectos críticos, fortalezas y debilidades del currículo con la intención de abonar a su adecuada valoración.

#### ¿Qué elementos están presentes en los documentos curriculares?

El currículo mexicano incluye los elementos básicos que sugiere la literatura especializada y que pueden apreciarse en las propuestas curriculares de otros países. Además de estos elementos básicos, en el caso de México se incluyen otros que tienen la intención declarada de lograr la mayor precisión posible para incidir en una mejor comprensión de la propuesta, y así apoyar su implementación. Si bien este propósito resulta aceptable, hace que los documentos curriculares sean particularmente extensos, sobre todo en el caso de la EB, y, como se verá más adelante, no siempre se alcanzan claridad y articulación entre los elementos incluidos.

El cuadro 4.2 presenta los elementos del plan de estudios vigente para la EB, así como los programas para cada uno de los tres niveles que la integran, e indica en cada caso si aluden a las finalidades, los contenidos o las formas de enseñanza.<sup>9</sup>

Como puede apreciarse, en los tres niveles educativos están presentes casi los mismos elementos, lo cual da una apariencia de homogeneidad a la propuesta; en conjunto responden a las preguntas clásicas del currículo (para qué, qué y cómo enseñar). Un primer grupo alude centralmente a las finalidades educativas (competencias, perfil de egreso, estándares, propósitos y aprendizajes esperados). Otro refiere a la organización de los contenidos de enseñanza (campos formativos, asignaturas, bloques, aspectos y ejes), los cuales están presentes en los llamados *temas*, *temas de reflexión* o simplemente *contenidos*. Por último están los elementos concernientes a las orientaciones pedagógicas y didácticas, denominados *ejes pedagógicos* o *formativos*, *producciones*, *proyectos* o *actividades de aprendizaje*.<sup>10</sup>

Mientras que para el caso de preescolar los elementos aluden a todo el nivel, en primaria y secundaria no sólo refieren a éste sino, a los campos formativos o a grados y asignaturas. Otras diferencias entre los niveles se dan en los elementos que organizan los contenidos de enseñanza; en

<sup>9</sup> Para la construcción de esta tabla se utilizó como referente el Acuerdo Secretarial 592. Al ser un currículo único el de la EB, resulta clara la identificación de los elementos que aparecen con sus distintos nombres.

<sup>10</sup> Cfr. SEP (2011: 22).

 **Cuadro 4.2**

## Elementos del plan de estudios de la educación básica

Plan de estudios	Programas de estudio		
	Preescolar	Primaria	Secundaria
Competencias para la vida F	Competencias por campos formativos F	Competencias específicas para cada asignatura F	
Perfil de egreso F	Propósitos educativos por campo F	Propósitos del estudio de la asignatura para la educación básica y para cada nivel y grado F	
Estándares curriculares generales y por periodo* F	Estándares curriculares por periodo: para 3 <sup>er</sup> grado en Español, Inglés, Matemáticas y Ciencias F	Estándares curriculares por periodo: para 3 <sup>o</sup> y 6 <sup>o</sup> grados, en Español, Habilidad lectora, Inglés, Matemáticas, Ciencias y Habilidades digitales F	Estándares curriculares por periodo: para 3 <sup>er</sup> grado en Español, Habilidad lectora, Inglés, Matemáticas, Ciencias y Habilidades digitales F
Campos de formación F/C/FE	Campos formativos F/C/FE	Campos de formación F	Campos de formación F
		Asignaturas F/C/FE	Asignaturas F/C/FE
Orientaciones pedagógicas FE			
Aprendizajes esperados	Aprendizajes esperados por campo formativo para todo el nivel F	Aprendizajes esperados por asignatura F	
	Aspectos por campo formativo para todo el nivel C/FE	Bloques por asignatura y grado (Cada asignatura le da un nombre a los bloques, salvo Español y Matemáticas en donde no tienen nombre) F/C/FE	
	Ejes C	Ejes, ejes de enseñanza, ejes pedagógicos o ejes formativos, según la asignatura y grado C	
	Temas de reflexión por campo C/FE	Ámbitos, temas, temas de reflexión y/o contenidos, según asignatura C/FE	
		Producciones, producciones para el desarrollo de proyectos, proyectos, según la asignatura C/FE	
Contenidos relevantes C			

F: Finalidades    C: Contenidos    FE: Formas de enseñanza

\* La educación básica se divide en cuatro periodos, cada uno de tres años: 1<sup>o</sup> a 3<sup>o</sup> de preescolar, 1<sup>o</sup> a 3<sup>o</sup> de primaria, 4<sup>o</sup> a 6<sup>o</sup> de primaria, y 1<sup>o</sup> a 3<sup>o</sup> de secundaria.

preescolar son escasos pero en primaria y secundaria se multiplican. El elemento aglutinador más general está representado por los llamados *bloques de contenidos*, uno para cada bimestre del ciclo escolar. Cada bloque tiene propósitos, competencias, aprendizajes esperados y contenidos a enseñar; este mismo esquema se replica en todos los grados y asignaturas de ambos niveles. Además, se incluyen otros elementos para ordenar los contenidos según la asignatura o el grado: ejes, ejes de enseñanza, ejes pedagógicos o ejes formativos; ámbitos, temas, temas de reflexión o contenidos, y producciones, producciones para el desarrollo de proyectos o proyectos. No se explica por qué la diferencia en la nomenclatura; en muchos casos ello no es atribuible a las particularidades del campo formativo. Un último elemento del Plan que no tiene equivalente en los programas de estudios son los contenidos relevantes.

La inclusión de elementos comunes en el Plan y los programas de toda la EB, tales como propósitos, competencias, campos y aprendizajes esperados, facilita la comprensión de la lógica de construcción de la propuesta y promueve una lectura fluida. Sin embargo, las particularidades de los campos formativos o de las asignaturas requieren en ocasiones la incorporación de elementos que no necesariamente son aplicables en todos los casos, y se debe explicar por qué. Por otro lado, es importante asegurar que las diferencias en el uso de la terminología obedezcan a las características de cada campo de conocimiento, así como a las particularidades para su enseñanza y su aprendizaje.

La ya señalada inclusión de elementos comunes favorece la articulación de la EB declarada en el Acuerdo 592. No obstante, el esfuerzo por homogeneizar el Plan y los programas de estudio pierde de vista las particularidades de los docentes, atribuibles a las especificidades propias del nivel en el que enseñan, a culturas institucionales diferentes y a su formación inicial, entre otros factores. En la propuesta no se identifican las necesidades de información y de recursos de los docentes. Hace falta una mayor explicitación de las diferencias entre los niveles articulados en aras de una comprensión cabal de las especificidades del para qué, el qué y el cómo enseñar en cada uno.

Dado que no hay una única propuesta curricular para la EMS, cada subsistema tiene la atribución de concretar sus documentos curriculares según sus propios criterios, siempre que considere como referente el MCC. Esto causa que los planes y programas de algunos subsistemas —como los de la Dirección General de Bachillerato (DGB)— tengan más elementos curriculares que otros y que se describan con mayor amplitud. Además, aunque todos consideran los elementos básicos del currículo, los nombran de manera diferente y los presentan con distintos grados de precisión. Hay currículos poco prescriptivos que dejan al docente en libertad de tomar decisiones a partir de un conjunto básico de descripciones generales, mientras que otros son más cerrados, detallan excesivamente cada elemento y dejan poco margen para adecuar la propuesta a las características de cada plantel y grupo. Mención aparte requiere la propuesta de la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), que, en la búsqueda de flexibilidad, construye

sus programas bajo una lógica distinta a la tradicional de unidades, temas, subtemas o bloques. A partir de las Estrategias Centradas en el Aprendizaje (ECA), cuya construcción está a cargo de grupos colegiados, se busca ofrecer a los profesores herramientas para que hagan una planificación de acuerdo con su contexto en la búsqueda de relevancia y pertinencia de los aprendizajes.

La diversidad de subsistemas no permite hacer aquí una comparación exhaustiva de sus propuestas curriculares; sin embargo, puede afirmarse que todas contienen los elementos básicos, aunque éstos se concretan de manera muy variada. A modo de ejemplo, se presentan en el cuadro 4.3 tres propuestas: una corresponde al modelo de bachillerato general, otra al del profesional técnico bachiller y la tercera al del bachillerato tecnológico.

**Cuadro 4.3**  
Educación media superior\*

DGB	CONALEP	Bachillerato tecnológico
Competencias genéricas y sus atributos (perfil de egreso) Competencias disciplinares: básicas o extendidas   Competencias profesionales: básicas o extendidas		
Componente de formación: Básico Propedéutico Para el trabajo	Componente de formación: Básico Propedéutico Profesional	Componente de formación: Básico Propedéutico Profesional
Campo disciplinar	Núcleo de formación básica y profesional Trayectos técnicos y trayectos propedéuticos	
Asignaturas	Asignaturas y módulos	Asignaturas y módulos
Bloques Objetivo temático Contenidos/Objetos de aprendizaje Evaluación	Unidad de aprendizaje Propósito de la unidad Contenido Actividades de evaluación Evidencias a recuperar	Orientaciones didácticas Diseño de planeación didáctica (ECAS: Estrategias centradas en el aprendizaje) Evaluación
Desempeños	Resultado del aprendizaje	Resultado de aprendizajes
Estrategias didácticas Actividades de enseñanza y actividades de aprendizaje Apoyos y recursos	Orientaciones didácticas	

\* Este cuadro se elaboró a partir de la información contenida en los Acuerdos Secretariales 442 y 444, así como de las propuestas curriculares de la DGB, la DGETI y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

La revisión de los currículos de la educación obligatoria permite señalar que los elementos contenidos en las propuestas no siempre se enuncian de manera clara y articulada, y no necesariamente favorecen la *relevancia*, la *pertinencia* y la *consistencia* del currículo.

A estos problemas se suma una tensión entre el principio de flexibilidad curricular declarado en las propuestas analizadas y el exceso de prescripción en los programas por asignatura;

conforme se avanza en los grados escolares, se agregan elementos y aumenta el grado de prescripción. Así, a pesar de que se insista en que el currículo ha de ser flexible, la organización de contenidos curriculares por bloques con una secuenciación preestablecida hace inviable la flexibilidad. El análisis revela también una tensión entre un modelo de diseño curricular que considera elementos de carácter tradicional (por ejemplo, organización de los contenidos por asignaturas e inclusión de contenidos disciplinares) y otro que incluye elementos innovadores (como la organización por campos formativos, el enfoque por competencias, los aprendizajes esperados, los estándares curriculares o los proyectos educativos). Estos últimos no terminan por consolidarse, sobre todo cuando se trata de precisarlos e identificar la relación que hay entre ellos, a fin de que se conviertan en orientaciones claras y útiles para los profesores.

El diseño curricular debe realizarse buscando que los docentes cuenten con los elementos necesarios para realizar su trabajo. La decisión sobre la inclusión de cada elemento debe estar en función de su pertinencia para asegurar una adecuada comprensión de la propuesta, mientras que la forma en que se nombran ha de cuidarse en aras de lograr su consistencia.

El análisis realizado permite afirmar que la articulación entre elementos no está satisfactoriamente resuelta en ninguna de las propuestas curriculares, lo cual obstaculiza el cumplimiento de los criterios de suficiencia, congruencia y consistencia.

### **¿Educar para qué? Las finalidades de la educación obligatoria y su expresión en el currículo**

Los diferentes elementos que integran el currículo deben organizarse de tal manera que favorezcan el cumplimiento de las finalidades educativas plasmadas en él, las cuales han de responder tanto a las necesidades sociales como a las de los estudiantes.

Las finalidades o intenciones educativas se expresan en diferentes espacios del currículo, desde el perfil de egreso, que es el nivel más general de propósitos, hasta aquellos objetivos que se plantean para un tema o contenido de los programas de estudio. En su conjunto, aluden a lo que se espera que logren los alumnos a lo largo de su trayectoria formativa, y son un referente clave para la delimitación y la articulación de los demás elementos que integran la propuesta curricular.

La importancia del perfil de egreso es doble: en primer lugar, porque sintetiza las intenciones educativas, y define el sentido general de la educación y la razón de ser de la escuela para todo egresado. En segundo, porque debe ser el referente a partir del cual se establecen los demás elementos del currículo cumpliendo así con el criterio de consistencia.

Lo expresado en el perfil de egreso ha de ser congruente con las aspiraciones sociales y cumplir así con el criterio de *relevancia*. De este modo, debe responder a la pregunta *¿para qué van los niños y jóvenes a la escuela?* La respuesta, aunque parezca obvia, debe ser resultado de un debate y un acuerdo social que sume esfuerzos para su cumplimiento. En dicho debate es preciso reflexionar *¿qué significa educar para la vida?, ¿qué tipo de ciudadano se quiere formar?, ¿qué significa formar para la ciudadanía?, y ¿qué papel debería tener la EB y cuál la EMS en el logro de los fines educativos?*

En el currículo mexicano el perfil de egreso de la EB tiene 10 rasgos,<sup>11</sup> y para el caso de la EMS, el MCC establece uno mediante la descripción de 11 competencias genéricas y sus respectivos atributos.<sup>12</sup> En el cuadro 4.4 se presentan los rasgos del perfil de egreso para la EB, las cinco competencias para la vida planteadas en el Acuerdo, así como las competencias genéricas para la EMS.

Como puede apreciarse, ambos perfiles plantean las características generales que se aspira que todo estudiante tenga al egresar del nivel educativo de referencia. Una revisión general permite identificar claras semejanzas entre ambos planteamientos: se busca la formación de ciudadanos responsables y autónomos en el aprendizaje a lo largo de su vida, capaces de comunicar sus ideas utilizando diferentes medios de expresión y de respetar las de otros en un marco de diversidad social y cultural; partícipes de la sociedad, ciudadanos que promuevan y colaboren en el cuidado del ambiente y de sí mismos, y utilicen los recursos tecnológicos, entre otros objetivos. En ese sentido, los perfiles cumplen con los criterios de *relevancia* y de *consistencia*.

El perfil de egreso de la EB se explicitó como tal por primera vez en 2006 con la Reforma de la Educación Secundaria. La intención era enfatizar que toda acción del sistema educativo habría de contribuir al logro de ese perfil de egreso en todos los estudiantes, para que al finalizar su educación obligatoria contaran con las herramientas fundamentales en el caso de que continuaran su trayecto escolar, o de que se incorporaran a la vida productiva. Dado que la EMS es ahora parte de la educación obligatoria, se hace necesario asegurar congruencia entre los perfiles de ambos tipos educativos clarificando lo que abona a la formación recibida en la EB. Sin duda es posible que cada nivel educativo tenga su propio perfil de egreso y que en conjunto expresen las aspiraciones de la educación obligatoria, pero conviene reflexionar acerca de la pertinencia de conservar ambos una vez que la EMS ya forma parte del tramo obligatorio.

<sup>11</sup> Cfr. SEP (2011: 31).

<sup>12</sup> Los Acuerdos Secretariales 488 y 656 incorporaron modificaciones al 444 en el aspecto de las competencias genéricas y, por tanto en el perfil de egreso. Este último Acuerdo establece que "las competencias genéricas son las que todos los bachilleres deben estar en capacidad de desempeñar; las que les permiten comprender el mundo e influir en él; les capacitan para continuar aprendiendo de forma autónoma a lo largo de sus vidas, y para desarrollar relaciones armónicas con quienes les rodean, así como participar eficazmente en los ámbitos social, profesional y político. Dada su importancia, dichas competencias se identifican también como competencias clave y constituyen el perfil del egresado del Sistema Nacional de Bachillerato". Con el propósito de describirlas con claridad, para cada competencia se define una serie de atributos que por su extensión no pueden reproducirse aquí, pero que buscan describir cada una, precisarla y, en algunos casos, operacionalizarla.

**Cuadro 4.4**  
Tipos educativos y rasgos/competencias del perfil de egreso

Competencias para la vida	
Educación básica	<p>Competencias para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El aprendizaje permanente</li> <li>• El manejo de información</li> <li>• El manejo de situaciones</li> <li>• La convivencia</li> <li>• La vida en sociedad</li> </ul> <p>Rasgos. El egresado:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Utiliza el lenguaje materno, oral y escrito para comunicarse con claridad y fluidez, e interactuar en distintos contextos sociales y culturales; además, posee herramientas básicas para comunicarse en inglés.</li> <li>2. Argumenta y razona al analizar situaciones, identifica problemas, formula preguntas, emite juicios, propone soluciones, aplica estrategias y toma decisiones. Valora los razonamientos y la evidencia proporcionados por otros y puede modificar, en consecuencia, los propios puntos de vista.</li> <li>3. Busca, selecciona, analiza, evalúa y utiliza la información proveniente de diversas fuentes.</li> <li>4. Interpreta y explica procesos sociales, económicos, financieros, culturales y naturales para tomar decisiones individuales o colectivas que favorezcan a todos.</li> <li>5. Conoce y ejerce los derechos humanos y los valores que favorecen la vida democrática; actúa con responsabilidad social y apego a la ley.</li> <li>6. Asume y practica la interculturalidad como riqueza y forma de convivencia en la diversidad social, cultural y lingüística.</li> <li>7. Conoce y valora sus características y potencialidades como ser humano; sabe trabajar de manera colaborativa; reconoce, respeta y aprecia la diversidad de capacidades en los otros, y emprende y se esfuerza por lograr proyectos personales o colectivos.</li> <li>8. Promueve y asume el cuidado de la salud y del ambiente como condiciones que favorecen un estilo de vida activo y saludable.</li> <li>9. Aprovecha los recursos tecnológicos a su alcance como medios para comunicarse, obtener información y construir conocimiento.</li> <li>10. Reconoce diversas manifestaciones del arte, aprecia la dimensión estética y es capaz de expresarse artísticamente.</li> </ol>
	<p>Competencias genéricas. El egresado:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se conoce y valora a sí mismo y aborda problemas y retos teniendo en cuenta los objetivos que persigue.</li> <li>2. Es sensible al arte y participa en la apreciación e interpretación de sus expresiones en distintos géneros.</li> <li>3. Elige y practica estilos de vida saludables.</li> <li>4. Escucha, interpreta y emite mensajes pertinentes en distintos contextos mediante la utilización de medios, códigos y herramientas apropiados.</li> <li>5. Desarrolla innovaciones y propone soluciones a problemas a partir de métodos establecidos.</li> <li>6. Sustenta una postura personal sobre temas de interés y relevancia general, considerando otros puntos de vista de manera crítica y reflexiva.</li> <li>7. Aprende por iniciativa e interés propio a lo largo de la vida.</li> <li>8. Participa y colabora de manera efectiva en equipos diversos.</li> <li>9. Participa con una conciencia cívica y ética en la vida de su comunidad, región, México y el mundo.</li> <li>10. Mantiene una actitud respetuosa hacia la interculturalidad y la diversidad de creencias, valores, ideas y prácticas sociales.</li> <li>11. Contribuye al desarrollo sustentable de manera crítica, con acciones responsables.</li> </ol>
Educación media superior	

Además del perfil de egreso, en el currículo vigente para la educación obligatoria las finalidades educativas están plasmadas en otros elementos de los documentos curriculares:

- ♦ Las *competencias*<sup>13</sup> a desarrollar, entendidas como la capacidad del individuo para responder a diferentes situaciones, y que implican un saber hacer (habilidades) con saber (conocimiento), así como la valoración de las consecuencias de ese hacer (valores y actitudes). Las competencias se presentan por campo formativo en el caso de preescolar, y por asignatura, para educación primaria y secundaria. Para EMS, por su parte, se definen por campo disciplinario (básicas y extendidas) además de profesional (básicas y extendidas);<sup>14</sup> estas últimas se organizan o seleccionan según lo que los diferentes subsistemas consideren relevante, de acuerdo con su misión educativa.
- ♦ Los *aprendizajes esperados* son indicadores de logro que definen lo que se espera de cada alumno en términos de saber, saber hacer y saber ser; además, le dan concreción al trabajo docente al hacer constatable lo que los estudiantes logran, y constituyen un referente para la planificación y la evaluación en el aula. En el caso de la educación preescolar se presentan por campo formativo; en primaria y secundaria, hay aprendizajes esperados para cada bloque de cada asignatura. En el caso de EMS, la DGB presenta desempeños del estudiante al concluir cada bloque de las respectivas asignaturas; los otros subsistemas no los incluyen.
- ♦ Los *propósitos por campo de formación* para la EB.
- ♦ Los *propósitos por asignatura* para educación primaria, secundaria y EMS.
- ♦ Por último, los *estándares curriculares*, entendidos como descriptores de logro que definen aquello que los alumnos han de demostrar al concluir un periodo escolar. Según señala el Acuerdo 592, sintetizan los aprendizajes esperados que en los programas de educación primaria y secundaria se organizan por asignatura-grado-bloque, y en educación preescolar por campo formativo/aspecto. Los estándares curriculares son equiparables con estándares internacionales y, junto con los aprendizajes esperados, constituyen referentes para conocer el avance de los estudiantes durante su tránsito por la EB en evaluaciones nacionales

<sup>13</sup> El uso del término competencia ha sido muy polémico, pues no ha podido definirse con claridad. En la década de los noventa se dio una corriente internacional que impulsó la definición de competencias como referente para el currículo.

<sup>14</sup> El Acuerdo 444 señala que "Las competencias genéricas son complementadas por las competencias disciplinares, que se construyen desde la lógica y estructura de las disciplinas en las que tradicionalmente se ha organizado el saber, y por las competencias profesionales que se refieren a un campo del quehacer laboral o de formación para el trabajo". Ambos tipos de competencias se subdividen en básicas, que son comunes a todos los estudiantes del nivel, y extendidas, que no son comunes a todos los estudiantes del nivel, sino que refieren a la especificidad de cada subsistema. Los Acuerdos Secretariales 486, 488 y 656 hacen precisiones y modificaciones en torno a estas competencias para los cinco campos disciplinares que integran el currículo de la EMS.

e internacionales.<sup>15</sup> Los estándares se encuentran sólo en EB y únicamente para las asignaturas de Español, Matemáticas, Ciencias e Inglés, así como para Habilidades Digitales.

Como puede apreciarse, hay una diversidad de elementos que aluden a las finalidades educativas con diferentes grados de precisión y concreción. Algunos pertenecen a tradiciones curriculares viejas o derivan de ellas, como los propósitos por asignatura, pero conviven con otros elementos que provienen de corrientes más recientes, como las competencias y, en la EMS, además los atributos. La existencia de este conjunto de elementos puede ser vista como una intención de clarificar la dirección hacia la que deben orientarse los esfuerzos de todos los actores educativos. Sin embargo, debido a la variedad de formas de expresar las aspiraciones educativas, no necesariamente se logra una clara correspondencia entre ellas. De ahí que no resulte sencillo entender su articulación ni su alineación a los perfiles de egreso correspondientes, lo cual puede convertirse en un obstáculo para identificar el sentido de cada espacio curricular. Tal es el caso de los estándares curriculares y las competencias en EB, que no están articulados en el documento; en él se señala que los estándares son referentes para evaluaciones externas, pero, en tanto aluden a las finalidades, se esperaría que estuvieran articulados con los demás elementos que guardan relación con el para qué de la enseñanza.

Es importante insistir en que la claridad en las aspiraciones educativas es fundamental para lograr una adecuada precisión en los demás elementos del currículo. También lo es su relevancia y, por supuesto, la consistencia entre los diferentes elementos que las expresan y precisan. No se cuestiona la importancia de plantear las finalidades en diferentes niveles de concreción, pero es indispensable que éstas sean consistentes entre sí a fin de contribuir a una adecuada comprensión de los propósitos educativos. Las propuestas revisadas no cumplen cabalmente con este criterio.

## ¿Cómo están organizados los contenidos de aprendizaje del currículo?

Los contenidos de aprendizaje han de organizarse teniendo como referente las finalidades educativas y haciendo evidente su vínculo con éstas, a fin de que maestros y alumnos tengan una adecuada comprensión del sentido de su inclusión. La intención final, como ya se ha señalado, es la búsqueda del máximo logro de aprendizaje de todos los estudiantes, por lo que, en la medida en que los contenidos estén organizados de manera clara y consistente, ofrecerán pautas para el cumplimiento de los propósitos formativos de cada programa.

---

<sup>15</sup> Cfr. SEP (2011: 22).

En la organización de contenidos de aprendizaje entra en juego un conjunto de condicionantes que acotan las decisiones sobre la forma en que se presenta aquello que los estudiantes habrán de aprender en su paso por la escuela. Enseguida se ofrecen los hallazgos relativos a la organización del currículo considerando aspectos a los que se alude en la literatura internacional y aquellos valorados como criterios clave en las propuestas curriculares vigentes para la educación obligatoria en México.

### **Diseño curricular por grados y asignaturas**

La organización del currículo por grados y asignaturas está fuertemente arraigada en todo el mundo. En el caso de México, salvo en la educación preescolar, las propuestas curriculares de la educación obligatoria organizan los contenidos por grado; así, para cada uno de éstos hay una propuesta de contenidos de enseñanza, con su correspondiente ordenamiento y secuenciación. Esta organización asume que en el caso de la primaria existe al menos un docente que se hará cargo de todos los programas de un grado, mientras que para la secundaria y la EMS hay un docente para cada asignatura/grado.

La aplicación de este criterio no considera que en la educación obligatoria hay un porcentaje importante de escuelas con un número muy pequeño de alumnos que dificulta la organización por grados; además, hay muchos centros escolares que no cuentan con los recursos docentes necesarios para implantarla. Una importante proporción de escuelas es multigrado, es decir, el mismo docente tiene que atender en su grupo a estudiantes de más de un grado. El reto que tienen que enfrentar los maestros para implementar un currículo que no está pensado para una organización escolar de este tipo es mayúsculo, más aún si se agrega el hecho de que estas escuelas multigrado típicamente se concentran en localidades rurales, indígenas y de alta marginación, por lo que en lo general resultan ser aquellas que enfrentan mayores retos educativos y, como se puede constatar en el capítulo 2 de este informe, este tipo de escuelas son las que suelen tener las condiciones más precarias de trabajo.

Otro de los criterios básicos para la organización de contenidos es el de las asignaturas, con excepción de preescolar, en donde se ordenan por campos formativos. El diseño por asignaturas permite delimitar los espacios curriculares y acotar las fronteras de responsabilidad, lo que resulta claramente útil cuando diferentes maestros se hacen cargo de ellas. Sin embargo, cuando un mismo profesor imparte todas las asignaturas, como en primaria y telesecundaria, el diseño del currículo debería incluir elementos que le permitieran trabajar de manera articulada los diferentes programas de estudio a su cargo, como de hecho lo sugieren las orientaciones pedagógicas planteadas en el propio currículo, las cuales, sin embargo, no se concretan en las propuestas para cada programa de estudio. Si bien hay un intento por tender estos puentes, prevalece la centralidad de los contenidos propios de cada asignatura, y no de los propósitos formativos del nivel.

En el caso de preescolar, la organización de contenidos por campo formativo para el conjunto del nivel sin distribución por grados, da flexibilidad y permite a cada escuela y docente hacer su planeación en función de las condiciones de la escuela y las características del grupo. Sin embargo, la diversidad en la oferta educativa de este nivel es también importante y no se reconoce en la propuesta curricular; no en todos los planteles se ofrecen los tres grados, y no en todos se cuenta con un grupo para cada grado.

Por último, en los casos de la educación primaria y la secundaria cada asignatura se organiza en bloques con el propósito de ayudar al docente con la planeación y la dosificación de contenidos a lo largo del ciclo escolar, así como para organizar la evaluación de los aprendizajes, que tradicionalmente se hace por bimestre. A pesar de las ventajas prácticas de esta forma de ordenar los contenidos, resulta altamente prescriptiva y genera rigidez, lo que condiciona la operación del currículo; da poca libertad al docente para asumir los principios pedagógicos generales de planes y programas, y hace difícil adecuar la enseñanza a los intereses y necesidades de los estudiantes.

### Énfasis en la tradición disciplinar

Los planteamientos pedagógicos incluidos en los planes de estudio de la educación obligatoria aluden a la centralidad del estudiante, a la formación ciudadana y a la necesidad de atender la diversidad en sus diferentes manifestaciones. Dichos planteamientos corresponden a una visión sobre el papel de la educación en la formación de los individuos y su importancia para la vida presente y futura de los estudiantes y de la sociedad a la que se aspira. Estos principios pedagógicos debieran ser referentes en la construcción de cada uno de los programas de estudio para los diferentes niveles y grados educativos a fin de asegurar congruencia y consistencia entre su planteamiento pedagógico general y la organización de los contenidos de aprendizaje en cada asignatura. No obstante, en el currículo de la educación obligatoria existe una tensión entre los planteamientos pedagógicos generales en los planes de estudio y la organización de los contenidos de aprendizaje en cada programa. Si bien tanto en la EB como en la EMS el estudiante está presente como el centro del trabajo de la escuela y el aula —con matices en cada nivel—, y se reconoce al docente como mediador y facilitador de los aprendizajes, conforme se avanza en el trayecto formativo dicha centralidad se desdibuja y gana prioridad la lógica de las disciplinas.<sup>16</sup> Mientras que en el planteamiento del aprendizaje por competencias de la EB, en el que la enseñanza es interdisciplinar y se parte de situaciones en las que se busca que el alumno desarrolle de manera integrada habilidades, conocimientos y actitudes, en la lógica disciplinar los contenidos de enseñanza se presentan como conocimientos acotados según los campos de conocimiento o disciplina científica a los que

<sup>16</sup> La tradición curricular en torno a las disciplinas de enseñanza no es exclusiva de México. En las diferentes reformas curriculares se ha buscado romper esta tradición, la cual se impone con distintos matices a lo largo de todas las asignaturas. Hay una sutil frontera que se rompe constantemente entre tener en el centro a la disciplina de enseñanza o al sujeto que aprende y sus necesidades y características.

pertenezcan. A pesar de los esfuerzos por alejarse de esta lógica curricular, no se ha logrado abandonar del todo; tal es el caso de las asignaturas de Español, Historia, Matemáticas, Biología, Física y Química en educación secundaria y de la propuesta de la DGB en el caso de la EMS.

La búsqueda por articular las asignaturas por campos de formación no resultó como se esperaba; así ocurre en la asignatura de Ciencias, que si bien busca promover un trabajo más interdisciplinar, tiene contenidos que no logran romper la lógica de la disciplina, y no se cumple a cabalidad el propósito declarado de trabajar temas de interés para los jóvenes desde una perspectiva científica.

Aunque la lógica disciplinar como principio de organización del currículo sigue siendo muy fuerte, destacan intentos como el de Formación Cívica y Ética en EB, cuyos contenidos están organizados de manera más abierta y priorizan las necesidades y los intereses de los estudiantes respondiendo así al criterio de adaptabilidad; otros ejemplos en este mismo sentido son el de la asignatura Exploración de la Naturaleza y la Sociedad, que se imparte en primero y segundo grados de primaria, y el de Tutoría y el de Tecnologías, en secundaria. En el caso de la EMS pueden reconocerse intentos como la propuesta curricular del Bachillerato tecnológico con las Estrategias Centradas en el Aprendizaje, y en especial en la asignatura de Ciencia, Tecnología, Sociedad y Valores, organizada de manera que se integran los conocimientos para favorecer el desarrollo de competencias; estos ejemplos muestran las posibilidades de construir formas distintas de tratar los contenidos y lograr los propósitos formativos de cada nivel.

Las naturales diferencias de los campos que se incluyen en el currículo no deben ser vistas como fronteras infranqueables. Por el contrario, el diseño curricular debe ofrecer a los docentes puentes de interconexión entre los contenidos que les permitan guiar a sus alumnos hacia aprendizajes sólidos y duraderos. Un diseño curricular consistente ha de asegurar que las diferencias entre los programas de las asignaturas obedezcan a las particularidades de cada espacio curricular. El reto del docente es lograr que sus alumnos alcancen los propósitos educativos, y el currículo debe ser una herramienta de apoyo, una guía para el trabajo del profesor. De ahí la importancia de que sea claro, directo y comprensible.

### **La atención de la diversidad como elemento central de la organización curricular**

La consideración a la diversidad en el diseño del currículo es un principio básico aceptado ampliamente, pero de difícil aplicación. En ese sentido, es positivo que en los planes de estudio exista un reconocimiento explícito sobre la importancia de atender a la diversidad para favorecer la igualdad y asegurar el máximo logro de aprendizaje para todos los estudiantes, a la vez que se construye una sociedad plural. Sin embargo, además del alto nivel de prescripción del currículo, en los programas de asignatura se identificaron escasos elementos de apoyo para

que los profesores puedan considerar la diversidad de los contextos en los que trabajan y den pertinencia a la propuesta curricular. Este reto es especialmente desafiante para las escuelas cuyo perfil dista del de aquellas para las cuales se diseñó idealmente el currículo. Su falta de pertinencia atenta contra la posibilidad de garantizar una educación de calidad a sus estudiantes.

Las últimas reformas curriculares han representado esfuerzos para generar propuestas pertinentes que atiendan las características sociales y culturales de los niños y jóvenes y las comunidades en las que éstos viven. Como ya se ha comentado, algunos ejemplos son los servicios educativos del CONAFE, así como los parámetros y marcos curriculares para la población indígena y la migrante.

Por otro lado, desde 1993 se abrió la posibilidad de incluir temas referidos a la diversidad cultural en los propios planes de estudio; se incluyó el espacio curricular para la asignatura estatal en educación secundaria, y se incorporó como principio pedagógico la consideración de las características de cada grupo y escuela.

A pesar de estos esfuerzos, las propuestas curriculares vigentes logran cumplir de manera marginal con el criterio de atención a la diversidad.

### **Extensión y profundidad de los contenidos del currículo de la educación obligatoria**

El análisis de los programas de estudio permite afirmar que, en lo general, los contenidos de aprendizaje propuestos en el currículo mexicano son semejantes a los de otros países. Las principales diferencias radican en la extensión y la profundidad con los que se abordan. Para el caso de México, se aprecia, en el conjunto de asignaturas, un exceso de contenidos en relación con el tiempo disponible para su enseñanza.

En el cuadro 4.5 se presenta el número de aprendizajes esperados para las asignaturas de Español, Matemáticas y Ciencias, así como la carga horaria semanal que éstas tienen asignadas tanto en las escuelas de tiempo completo como en las de medio tiempo.<sup>17</sup> La información refiere a los niveles de primaria y secundaria.

---

<sup>17</sup> El Acuerdo 592, en el apartado X "La gestión educativa y de los aprendizajes", establece tres diferentes jornadas escolares: medio tiempo, jornada ampliada y tiempo completo. Para cada nivel se define la duración de dichas jornadas, así como la distribución del tiempo por asignatura (SEP, 2011: 65-76).

### Cuadro 4.5

Número de aprendizajes esperados para las asignaturas de Español, Matemáticas y Ciencias

Asignatura	Primaria					Secundaria				
	Aprendizajes esperados	Contenidos o temas de reflexión	Trabajo con proyecto	Tiempo disponible*		Aprendizajes esperados	Contenidos o temas de reflexión	Trabajo con proyecto	Tiempo disponible*	
				Escuelas medio tiempo	Escuelas tiempo completo				Escuelas medio tiempo	Escuelas tiempo completo
Español	286	682	523	7 horas	10 horas	133	305	252	5 horas	7 horas
Matemáticas	61	137	187	6 horas	5 horas	39	90	109	5 horas	7 horas
Ciencias	181	273	41	3 horas	4 horas	120	101	42	6 horas	7 horas

\* El número de horas puede variar en cada grado; el cuadro presenta horas semanales promedio para el nivel.

La cantidad de aprendizajes esperados por asignatura varía considerablemente y no guarda proporcionalidad respecto del número de horas disponibles. Por otro lado, los aprendizajes esperados son los mismos para todas las escuelas, independientemente de la duración de la jornada, lo cual implica que los docentes y alumnos de las de medio tiempo han de cubrir el programa contando con una menor cantidad de horas.

Como puede apreciarse en la gráfica 4.1, para el caso de Español se proponen cerca de 300 aprendizajes esperados<sup>18</sup> en primaria, y más de 130 en secundaria. Si bien los datos aquí presentados refieren a cada grado, si se revisan por bimestre puede apreciarse con claridad una sobrecarga de tareas; en el caso de primero de secundaria existen para el primer bloque 11 aprendizajes esperados, 23 temas de reflexión y 17 producciones para el desarrollo de proyectos.<sup>19</sup>

Aunque la cantidad de aprendizajes esperados en Matemáticas es menor, continúa siendo elevada considerando el tiempo disponible para tratar los contenidos específicos (gráfica 4.2).

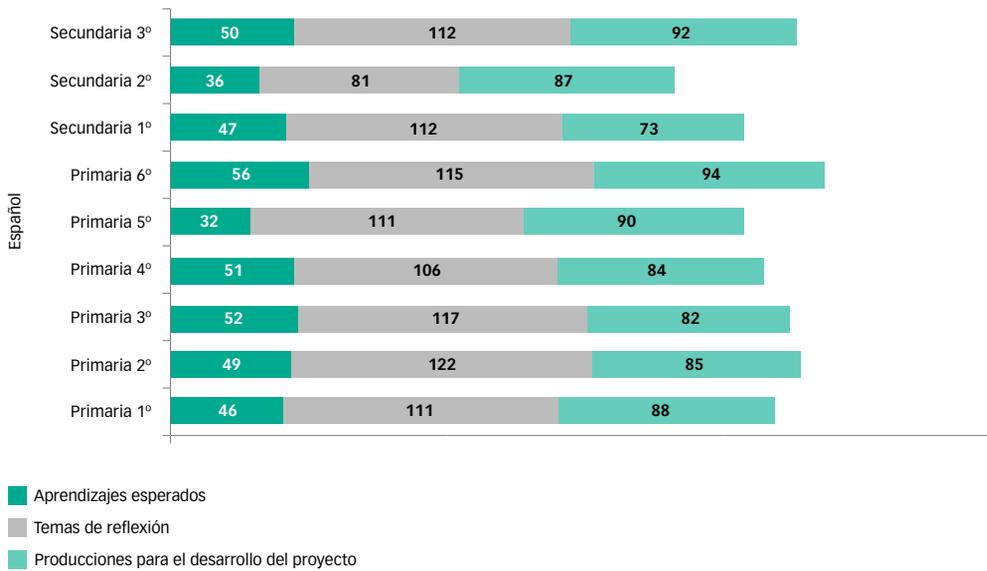
Para el caso de Ciencias Naturales, como se aprecia en la gráfica 4.3, el número de aprendizajes esperados no varía mucho de grado a grado, pero sí los contenidos a enseñar. En cuanto a las actividades relacionadas con proyectos, éstas no se trabajan en primero y segundo de primaria, pero en el resto de los grados se observa poca variación.

<sup>18</sup> Las gráficas que aquí se presentan se construyeron retomando la información contenida en los programas de estudio de cada asignatura, específicamente en los bloques. Los datos resultan de un ejercicio muy sencillo de conteo de aprendizajes esperados presentes en cada programa, así como de los temas de reflexión que se proponen en Español y Matemáticas, y los contenidos para Ciencias Naturales de primaria y Ciencias de secundaria. El último elemento contabilizado refiere a los proyectos, que en el caso de Español y Matemáticas se denominan "Producciones para el desarrollo de proyectos", y en Ciencias, "Actividades relacionadas con el proyecto".

<sup>19</sup> Este tipo de análisis resulta más complejo en la EMS, dada la gran diversidad de asignaturas.

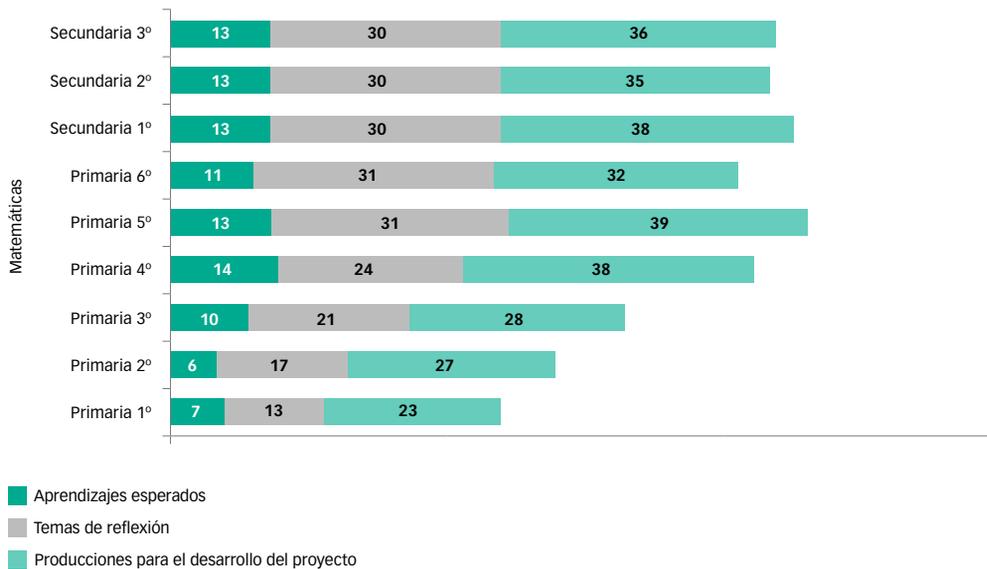
### Gráfica 4.1

Número de Aprendizajes esperados, temas de reflexión y producciones para el desarrollo de proyectos en la asignatura de Español para educación básica



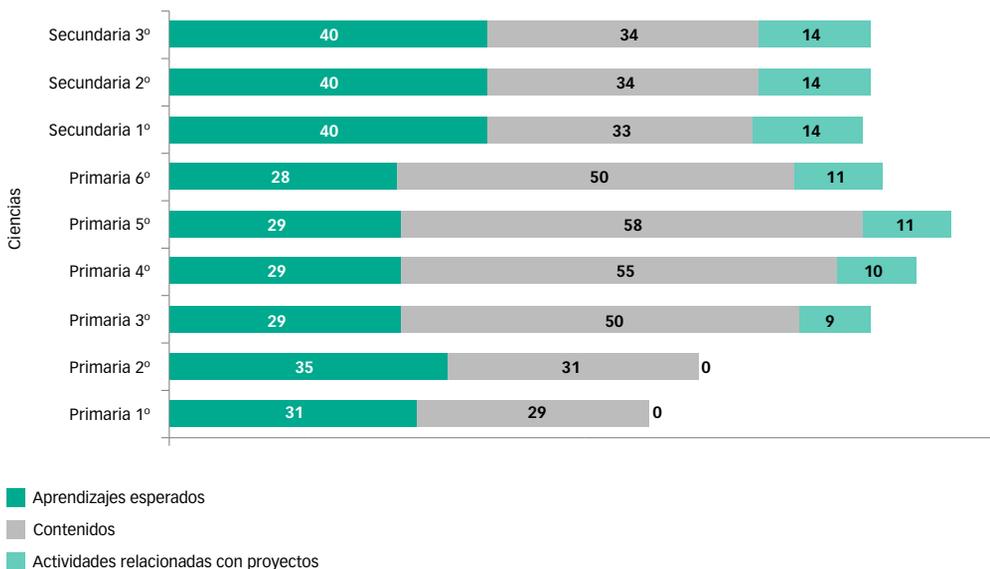
### Gráfica 4.2

Número de Aprendizajes esperados, temas de reflexión y producciones para el desarrollo de proyectos en la asignatura de Matemáticas para educación básica



### Gráfica 4.3

Número de Aprendizajes esperados, contenidos y actividades relacionadas con los proyectos en las asignaturas de Ciencias Naturales en la educación básica\*



\* En el caso de Ciencias Naturales se encuentra una nomenclatura distinta para los temas, que aquí se llaman contenidos, y los proyectos, que en este caso se llaman actividades relacionadas con los proyectos

Por otro lado, el análisis realizado permite identificar una lógica de organización de contenidos a partir de una secuenciación en *espiral*, la cual implica que en los diferentes niveles y grados de la educación se trabajen contenidos vistos previamente, pero profundizando en ellos y alcanzando así nuevos logros de aprendizaje. Este tipo de organización de los contenidos está presente en todo el currículo, en algunos programas con más claridad que en otros. Como ejemplo se señala el caso de Matemáticas, organizado en tres ejes temáticos a lo largo de primaria y secundaria a partir de los cuales se presentan los contenidos alineados a cada uno. Según la lógica de selección de contenidos señalada en los documentos curriculares, conforme se avanza en cada grado, se retoman contenidos y se tratan con mayor profundidad; sin embargo, una revisión cuidadosa permite afirmar que la organización curricular en espiral no se logra, pues se presentan contenidos sin especificar su nivel de profundización, lo cual los vuelve reiterativos.

La secuenciación de los contenidos representa un reto para docentes y alumnos en tanto es necesario dar continuidad y profundizar lo visto en cada grado, de tal suerte que se retomen de manera efectiva los conocimientos previos y se puedan tratar contenidos más complejos en los grados subsecuentes. Bajo este principio de *espiralidad*, la organización de los contenidos y la propuesta didáctica asumen que el alumno logra los aprendizajes esperados, pues, de lo contrario, el docente tendrá que volver a tratar los contenidos que supuestamente ya se habían visto.

### Contenidos no vinculados a un espacio curricular

Adicionalmente a los contenidos plasmados en los programas de cada asignatura de la educación obligatoria, en el Acuerdo 592 para EB se consideran los llamados *temas de relevancia social* o *emergentes*, relacionados con diversidad, interculturalidad, equidad de género, educación para la salud, educación sexual, educación ambiental para la sustentabilidad, educación financiera, educación del consumidor, prevención de la violencia escolar, educación vial, educación en valores, ciudadanía y educación para la paz y los derechos humanos. A pesar de estar asociados con aspectos de importancia para el país, al no ser contenidos propios de alguna asignatura, suele ocurrir que no se incluyan en los libros de texto —referentes para el trabajo en el aula—, por lo que en la práctica son poco atendidos.

En una situación similar se encuentra la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los documentos curriculares, donde si bien se les reconoce como parte de un nuevo modelo económico y social, y se plantean estándares curriculares específicos para la EB, no existen espacios definidos que promuevan su abordaje y no queda claro si son considerados como contenidos de aprendizaje o como recursos para aprender. Parece necesaria una revisión a fondo del lugar que las TIC han de ocupar en el currículo para integrarlas al conjunto de elementos que lo componen y reconocer sus particularidades.

En el caso de la EMS, algunos contenidos transversales o de *relevancia social* —como los temas de cuidado y protección del medio ambiente, uso de TIC o participación democrática— forman parte de las competencias genéricas contenidas en el MCC.

Puede concluirse que la intención de hacer visibles contenidos clave se ve minimizada al no incluirlos en los programas de asignaturas o establecer sus conexiones con los mismos; con ello se corre el riesgo de que queden fuera del trabajo en las aulas.

### ¿Qué características tienen las orientaciones pedagógicas planteadas en el currículo para el cumplimiento de los propósitos educativos?

Como se señaló arriba, en los planes de estudio de la educación obligatoria se establece como principio pedagógico general la colocación del estudiante en el centro del proceso educativo, en contraposición con una visión donde el énfasis está en el aprendizaje de los conocimientos y habilidades propios de la disciplina o el campo de conocimiento específico. En otras palabras, no se trata de enseñar contenidos *per se*, sino del desarrollo de sujetos a partir de la enseñanza de determinados contenidos.

Así, en el proceso educativo el alumno es un sujeto activo que establece una interacción entre los conocimientos adquiridos a partir de su experiencia (incluyendo la escolar) y los nuevos conocimientos que ha de aprender. El propósito de desarrollar competencias en la escuela alude a este principio general, es decir, que el alumno enfrente las situaciones que se le presenten en la vida integrando sus conocimientos, habilidades y actitudes. Para lograrlo, los profesores requieren orientación sobre cómo trabajar bajo este enfoque, y cómo incorporar o relacionar las competencias en los diferentes campos y asignaturas articulando varios contenidos de tal forma que se traten de manera integral, en busca de una intervención efectiva.

Estos planteamientos están presentes en los documentos curriculares de los cuatro niveles de la educación obligatoria, destacadamente en los planes de estudio. Para ser consistentes con estas orientaciones pedagógicas, los programas y las guías del maestro deben sugerir formas de tratar los contenidos que permitan su aplicación. En este sentido, conviene reflexionar sobre los siguientes puntos:

- ♦ Si bien se reconoce al alumno como un sujeto en cierta etapa de desarrollo, con características individuales propias, y ubicado en un entorno cultural y lingüístico específico, en general en las propuestas o ejemplos sobre las formas de trabajo no se sugiere considerar los aprendizajes previos ni los rasgos particulares de cada estudiante o su contexto.
- ♦ Un elemento del contexto que se pasa por alto en las orientaciones didácticas es el tamaño de los grupos, que cobra especial importancia en el caso de la EMS, donde el promedio de alumnos por grupo es mayor.<sup>20</sup> Las sugerencias didácticas suelen referir a actividades que no es posible llevar a cabo en grupos numerosos, y son escasas las propuestas en el currículo para adecuarlas a esta condición.
- ♦ Las orientaciones didácticas para los docentes son muy generales en algunas asignaturas, grados y niveles, y en otras son demasiado detalladas. El papel del docente fluctúa entonces entre un orientador del aprendizaje de sus estudiantes y un ejecutor de los procedimientos que señalan los documentos curriculares.
- ♦ Puede identificarse una falta de congruencia entre la explicitación de finalidades generales y las acciones que se pide realizar a los alumnos para demostrar la integración de los saberes referidos a las competencias; este término resulta impreciso, pues alude tanto a un conjunto de tareas concretas que se espera que realice el alumno como a la integración de conceptos, procedimientos y actitudes.

---

<sup>20</sup> De acuerdo con el Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS) 2013, en México el promedio de estudiantes por grupo en educación primaria es de 26.3, mientras que en secundaria es de 30.3 y en EMS, de 33.9.

- ♦ La diversidad de finalidades, la cantidad de contenidos de aprendizaje y la disposición de un determinado tiempo en cada periodo escolar se contraponen con las formas de enseñar que se sugieren para consolidar aprendizajes reales y duraderos. Además, en algunos subsistemas o asignaturas de la EMS se propone una gran cantidad de actividades a realizar por los alumnos no necesariamente articuladas con los contenidos de enseñanza.
- ♦ Las propuestas curriculares en general están construidas considerando cada campo o asignatura como espacios independientes, por lo que las orientaciones y sugerencias didácticas no plantean una visión integradora. Esto hace más compleja la tarea del docente, especialmente en preescolar, primaria y telesecundaria, en donde un mismo profesor se hace cargo de todo el currículo y tiene la responsabilidad de integrar los conceptos centrales y lograr que los enfoques se relacionen entre sí.
- ♦ Se encuentran muy pocas referencias a la necesidad de adecuar la propuesta al contexto particular de cada escuela y grupo; no se sugieren estrategias para tratar contenidos de manera distinta, según las características específicas de alumnos y escuelas.
- ♦ La gran cantidad de información contenida en los planes y programas, no siempre clara y orientadora, puede promover que los maestros opten por centrar su trabajo en los libros de texto y hagan a un lado los programas de estudio.

Sobre el tema de evaluación de los aprendizajes, se identifica una consistencia en el discurso sobre el valor de la evaluación formativa a lo largo de toda la educación básica; en algunos programas incluso se sugieren herramientas para la evaluación, aunque no siempre es clara su relación con los aprendizajes esperados ni se identifican orientaciones para utilizarla en beneficio de mejores aprendizajes. En los documentos curriculares se plantea una serie de ideas generales acerca de los diferentes momentos de la evaluación, pero se describen de forma distinta en cada campo formativo. Es importante que las diferencias queden claramente justificadas en particular cuando un mismo docente es responsable de todos los campos formativos.

Por lo dicho hasta ahora, es posible afirmar que existe un problema de desarticulación entre el plan de estudios y los programas por asignatura, pues los principios pedagógicos establecidos en el primero se desdibujan y en ocasiones desaparecen en las propuestas específicas por asignatura, a partir de las cuales se desarrollan los materiales para los alumnos y las actividades de aprendizaje.

La inclusión en el diseño curricular de orientaciones para atender las necesidades específicas de los docentes y su contexto promoverá que en cada escuela se tomen las decisiones adecuadas para lograr un currículo pertinente para la población a la que atiende. Estas orientaciones han

de incluir las condiciones en que las escuelas deben poner en marcha una propuesta curricular: distribución de tiempo, de espacios, de recursos humanos, entre otras.

Para ilustrar este punto conviene traer aquí algunos datos. Del total de escuelas primarias en el país, cerca de 44% son unitarias o multigrado, es decir, sus maestros deben trabajar con los programas de estudio de dos o más grados. Por su parte, una quinta parte de las telesecundarias son multigrado, por lo que un mismo maestro, además de atender todas las asignaturas, debe hacerlo para más de un grado. A pesar de las diferencias en la organización de la oferta educativa en este tipo de planteles, no existen planes y programas específicos para apoyar el trabajo docente en este contexto.

Una situación semejante se da en los modelos organizativos del telebachillerato comunitario (TBC) y la educación media superior a distancia (EMSAD), pues en ninguno de estos casos se tienen profesores por asignatura, aunque su documento curricular se organice de esta manera. Si bien la oferta de TBC y EMSAD sólo atiende 0.09 y 2.9% de la matrícula total del nivel respectivamente, debe tenerse presente que una gran proporción de sus alumnos está en condiciones de mayor vulnerabilidad social, de manera que la escuela representa un espacio clave para ofrecer oportunidades que les permitan mejorar su condición.<sup>21</sup>

En síntesis, las orientaciones didácticas, guía básica para el trabajo docente, tienen una presencia desigual, no siempre consistente con los principios pedagógicos del currículo, y son desatentas a las características del contexto de los estudiantes, por lo que son ineficientes para asegurar pertinencia curricular en la diversidad de escuelas y alumnos del SEN.

---

## ■ Conclusiones

Lo dicho hasta ahora permite hacer algunas reflexiones y llegar a conclusiones sobre el estado que guarda el diseño curricular de la educación obligatoria en México. Enseguida se responde a algunas preguntas sobre asuntos clave que conviene atender.

- ◆ ¿Para qué sirve el documento curricular? El documento en el que se plasme el currículo tiene como propósito orientar las acciones que se realicen en el aula y en la escuela, y convocar a todos los actores educativos a asumir un mismo proyecto formativo. En ese sentido, debe

---

<sup>21</sup> Los TBC y los EMSAD representan algunas de las opciones educativas para dar atención a las poblaciones rurales pequeñas hacia las cuales está expandiéndose el nivel a fin de alcanzar las metas de cobertura y cumplir así con su obligatoriedad.

definir aquello que se considere clave para que el interlocutor comprenda la propuesta, se apropie de ella y logre los propósitos educativos. Ha de pensarse como un documento que oriente la generación de otros materiales a los que acudirán los docentes para guiar su trabajo escolar y de aula. De ahí la importancia de cuidar que no contenga demasiada información y que sea claro y accesible. En la medida en que el documento cumpla con estas dos cualidades, los materiales que de él se deriven (libros de texto o guías para el docente) serán pertinentes para todos los usuarios.

- ♦ ¿Quiénes deben participar en el diseño de la propuesta curricular? La complejidad de un documento que debe responder al para qué, al qué y al cómo de la enseñanza requiere la participación no sólo de especialistas en los contenidos disciplinares, sino también de expertos en currículo, psicólogos del aprendizaje, docentes frente a grupo y miembros de la sociedad civil, entre otros. Cada quien, desde su mirada, debe contribuir para lograr una propuesta que cumpla con los criterios de calidad de la educación. Experiencias en otros países muestran formas distintas de diseñar el currículo; incluso en algunos, hay instituciones autónomas, no dependientes del ejecutivo, encargadas de construirlo.
- ♦ ¿Qué elementos deben incluirse en un currículo? Si bien no hay un solo criterio para definir su contenido, es importante valorar la inclusión de cada uno de los elementos en el documento curricular. Hay que hacer un balance entre suficiencia y exhaustividad. Es importante ofrecer la información necesaria y suficiente para lograr una adecuada comprensión de la propuesta sin caer en un exceso de prescripción, ya que esto le resta al docente libertad para adecuarla a las condiciones y características de su escuela y sus estudiantes. La lógica de *incluir todo* en el documento curricular sólo sobrecarga y dificulta su comprensión. Es fundamental confiar en el profesionalismo de los docentes y ofrecerles las herramientas necesarias para que puedan llevar a cabo su trabajo. No todas las propuestas curriculares son tan extensas y explícitas como la mexicana. Una revisión de las de otros países es útil para nutrir la discusión sobre lo necesario y pertinente dentro del texto curricular.
- ♦ ¿Qué contenidos deben incluirse en la propuesta curricular? El documento curricular debe incluir aquello que todo niño o joven ha de aprender a su paso por la educación obligatoria. En ese sentido, la decisión sobre qué contenidos de enseñanza incorporar ha de considerar diversos criterios tanto de carácter externo —referentes sociales, características del sistema educativo y de los estudiantes—, como relativos a los principios del diseño curricular. El reto es enorme y requiere muchas discusiones a fin de resolver dilemas como los relacionados con la extensión y la profundidad, la flexibilidad y la prescripción. El debate al respecto hace hincapié en la necesidad de definir lo que algunos expertos llaman el mínimo irrenunciable,<sup>22</sup> es decir, aquello que todo estudiante debe lograr, dejando un margen para que cada escuela y profesor, a partir de ese mínimo irreductible, amplíe los aprendizajes de sus estudiantes con la consideración de sus características y las de su contexto.
- ♦ ¿Cuándo debe modificarse el currículo? La tradición curricular asocia reforma educativa con reforma curricular. Si bien, como se ha señalado, el currículo es un referente clave para organizar los recursos de las escuelas, poco puede hacer si no se dan cambios en otros ámbitos como la dotación de recursos, los materiales educativos y la formación docente,

<sup>22</sup> César Coll se refiere a este mínimo irrenunciable como aquello que no puede dejar de enseñarse en todas las aulas y escuelas (Coll y Martín, 2006).

por ejemplo. En muchos países están establecidos tiempos fijos para la revisión del currículo y su actualización, que no corresponden a presiones políticas ni a cambios de administración, lo cual favorece el trabajo técnico que implica el diseño curricular y su adecuada puesta en marcha.

- ♦ ¿Qué insumos deben considerarse para el diseño curricular? Una propuesta curricular ha de estimar múltiples fuentes para su diseño. En el caso de la educación obligatoria no se parte de cero, pues hay ya un documento vigente con el que han trabajado docentes y escuelas, y cuya experiencia debe ser recuperada. También debe acudir a la investigación relacionada con el diseño y la implementación curricular; con la enseñanza y el aprendizaje en los diferentes campos formativos, y con los resultados de evaluaciones curriculares. Otra fuente valiosa es la experiencia de otros países.
- ♦ La obligatoriedad de la EMS es muy reciente, y si bien desde la RIEMS en 2008 se buscó su articulación con la educación básica, hay un trabajo pendiente para asegurar *pertinencia, relevancia, consistencia y congruencia* en todo el tramo de la educación obligatoria.

Hay una tendencia a presuponer que lo que se diga en el currículo se llevará a cabo tal y como está expresado, y por tanto, entre más explícito, más fácilmente se traducirá en la práctica. No obstante, su interpretación la llevan a cabo cada escuela y cada docente de acuerdo con sus recursos y su visión sobre el sentido de la educación. De ahí la importancia de que las escuelas cuenten con las condiciones necesarias y suficientes para implantarlo, y de que los docentes tengan la formación idónea para implementar el currículo del nivel educativo en el que participan, para apropiarse de él y para adaptarlo y ejecutarlo de manera que sea relevante y pertinente a su contexto específico.

Es indudable que hay mucho por hacer en la construcción de un currículo que satisfaga las condiciones de aceptabilidad y adaptabilidad necesarias para lograr el cumplimiento del derecho a una educación de calidad. Un diseño curricular pensado para un solo tipo de escuela contrasta con la gran diversidad de condiciones materiales y culturales con las que operan los centros escolares; es el propio currículo el que debe adaptarse y responder a las realidades de las condiciones de aprendizaje de los alumnos sin perder calidad, y no las escuelas las que, al no poder cumplir con las condiciones del currículo, pierdan la oportunidad de hacerlo relevante para todos sus alumnos.



---

# 5

---

## APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES

---



**E**l sentido último de la acción educativa es que los individuos adquieran los aprendizajes que les permitan acceder a buenas condiciones de vida, y se conviertan en ciudadanos que contribuyan a lograr una sociedad más democrática y justa. Por esta razón, en las últimas décadas muchos esfuerzos de evaluación educativa se han propuesto conocer el logro escolar de los estudiantes al término de los distintos niveles educativos; en cierto modo, al evaluarlo se está haciendo una síntesis de las oportunidades de aprendizaje que los alumnos han tenido dentro y fuera de la escuela, pues los resultados educativos son producto tanto del trabajo realizado en los centros escolares como del medio familiar y social donde los estudiantes se desarrollan.

Los capítulos anteriores ofrecen información sobre diferentes aspectos del ámbito educativo que están asociados con las oportunidades de aprendizaje. Cuando éstas no se logran, han de identificarse aquellos elementos que requieren mejorarse para garantizar el cumplimiento del derecho de todos a recibir una educación de calidad. Los resultados de las evaluaciones del aprendizaje se constituyen en un indicador clave para evaluar la calidad del sistema educativo, en tanto que permiten plantear cuestiones como las siguientes: ¿qué aprendizajes están adquiriendo los alumnos?, ¿cuáles no logran dominar?, ¿qué tipos de escuelas tienen mayor y menor éxito en lograr los aprendizajes esperados?, ¿hay diferencias importantes entre entidades federativas y tipos de escuela?, ¿de qué tamaño son estas diferencias?, ¿qué factores favorecen o inhiben los aprendizajes?

Como ya se ha dicho, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que el Estado debe garantizar la calidad de la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura, los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. La evaluación de resultados de aprendizaje de los estudiantes interpela, en primer lugar, a las autoridades educativas y a las comunidades escolares a usar la información derivada de dicha evaluación para el desarrollo y el mejoramiento de políticas y acciones educativas. En segundo lugar, tal información sirve a la sociedad para exigir al Estado la rendición de cuentas sobre su obligación de propiciar las condiciones para que los estudiantes alcancen aprendizajes relevantes para la vida.

La evaluación del logro posibilita reflexionar en al menos dos dimensiones de la calidad educativa: la eficacia y la equidad. Por una parte, refiere a la eficacia del sistema en tanto permite conocer en qué medida se están alcanzando los aprendizajes pretendidos, y por otra, alude a la equidad al facilitar la identificación tanto de diferencias en el aprovechamiento de distintos grupos sociales, como de cuáles de estos grupos requieren esfuerzos focalizados para alcanzar mejores resultados.

Este capítulo tiene el propósito de mostrar: 1) los resultados de aprendizaje arrojados por las evaluaciones más recientes del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en la educación básica (EB),<sup>1</sup> 2) las brechas en el aprendizaje de estudiantes pertenecientes a distintos estratos socioeconómicos y que asisten a tipos de servicio educativos, 3) los resultados de logro educativo por entidad federativa, y 4) las tendencias en el aprendizaje de los estudiantes mexicanos. El capítulo se divide en seis apartados: en el primero se describen las características de las evaluaciones de aprendizaje de gran escala que utiliza el INEE para conocer la calidad del Sistema Educativo Nacional (SEN); del segundo al quinto tratan, uno a uno, temas asociados con los cuatro propósitos mencionados, y en el sexto se hace una síntesis del estado que guarda la calidad de la educación en el país en términos de lo que los estudiantes aprenden.

## **5.1 ¿Qué es la evaluación de los aprendizajes a gran escala? ¿Cómo se lleva a cabo en el INEE?**

La evaluación de los aprendizajes que realizan los profesores es muy importante, pues les permite conocer con detalle las habilidades y los conocimientos que sus alumnos desarrollan cada día, y, en consecuencia, identificar sus necesidades individuales y grupales. Ello posibilita el reconocimiento y la valoración de los avances alcanzados por los estudiantes, el replanteamiento de las metas de logro, y la reorientación de las actividades de enseñanza-aprendizaje.

Por otro lado, la evaluación de los aprendizajes a gran escala, es decir, la que se realiza a grandes cantidades de alumnos de manera estandarizada, tiene el propósito de ofrecer información agregada del sistema educativo en su conjunto, así como de las entidades federativas y de ciertos grupos de escuelas y estudiantes de interés nacional y local. La estandarización<sup>2</sup> de estas evaluaciones permite la comparación de los resultados de los estudiantes de distintas escuelas y la identificación de áreas de oportunidad para mejorar la calidad y la equidad del sistema educativo.

---

<sup>1</sup> En 2017, el INEE aplicará por primera vez las pruebas del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) para educación media superior (EMS) referidas al Sistema Educativo Nacional (SEN), y a partir de ese momento las incluirá en sus reportes.

<sup>2</sup> El concepto se refiere al uso de una misma forma de medir, calificar y reportar los resultados.

En México, a partir de 2015 las evaluaciones de aprendizaje a gran escala se han realizado con el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), cuyo propósito es conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales en diferentes momentos de la educación obligatoria. Antes de PLANEA, las pruebas nacionales que desarrolló el INEE —los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE)—,<sup>3</sup> generaron información comparativa a lo largo de varios años (2005 a 2013). De manera paralela, la Secretaría de Educación Pública (SEP) aplicó de 2006 a 2014 la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), que produjo información anual sobre los resultados de los alumnos y las escuelas. PLANEA ha formulado un esquema que integra elementos de estas dos evaluaciones. Además, el INEE ha participado en proyectos internacionales de evaluación de resultados, tales como: Programme for International Student Assessment (PISA), International Civic and Citizenship Study (ICCS) y estudios regionales comparativos y explicativos del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE).

La información que se presenta en este capítulo proviene principalmente de PLANEA. Los resultados sobre el nivel preescolar se basan en las pruebas EXCALE que se aplicaron en 2011.<sup>4</sup> Finalmente, para estudiar las tendencias de aprendizaje se utilizaron los resultados de EXCALE y PISA, algunos de los cuales se han publicado a partir del año 2000.

## 5.2 ¿Qué aprenden los estudiantes al finalizar los diferentes niveles de la educación básica en nuestro país?

En los planes y programas de estudio se establecen los aprendizajes que deben ser alcanzados por los alumnos en cada grado escolar y nivel educativo, y la evaluación busca conocer en qué medida se cumple esta meta al contrastar los aprendizajes pretendidos con los logrados.

En general, los resultados se expresan en términos del porcentaje de alumnos que se encuentran en diferentes niveles de logro educativo. Dichos niveles sintetizan los conocimientos y habilidades que domina un estudiante promedio en relación con una disciplina y un grado escolar, así como aquellas competencias escolares que aún no posee. Los resultados de PLANEA<sup>5</sup> se agrupan en cuatro niveles de logro. El nivel I es el más bajo, y refiere a un logro insuficiente de los aprendizajes clave del currículo que dificultará el avance en el siguiente grado escolar. El II se refiere a un logro básico, apenas suficiente, de la asignatura. En el nivel III se ubican los estudiantes que tienen un logro satisfactorio de los aprendizajes esperados. Finalmente, en el IV se ubican aquellos

<sup>3</sup> Las evaluaciones de EXCALE están alineadas al currículo nacional, mientras que las de PLANEA seleccionan aprendizajes clave de los documentos curriculares que emite la SEP.

<sup>4</sup> En 2017 el INEE llevará a cabo una nueva evaluación de resultados en preescolar, ya con el diseño de las pruebas PLANEA.

<sup>5</sup> Y también en los casos de las evaluaciones nacionales previas: EXCALE y ENLACE.

con un logro sobresaliente y que han adquirido la mayor parte de los contenidos curriculares. Es importante aclarar que los niveles suponen aprendizajes progresivos; por ejemplo, lo que pueden hacer los alumnos del nivel I también pueden hacerlo los del II, y quienes se ubican en el nivel IV pueden realizar lo que los estudiantes de los tres niveles de logro previos. Lo deseable es que la mayor proporción de alumnos se encuentre en los niveles de logro III y IV.

## Preescolar

La educación preescolar es el punto de partida común que posibilita un buen comienzo en la vida escolar para todos los alumnos. Es un nivel muy importante porque representa una oportunidad para que los niños participen en actividades ricas y variadas más allá del ámbito familiar. En preescolar, los niños adquieren habilidades fundamentales para continuar aprendiendo tales como el reconocimiento de diversos referentes espaciales, la expresión de sus opiniones, o el conocimiento de la estructura del lenguaje escrito y del sistema numérico decimal.

Para distinguir a las poblaciones que asisten al preescolar en la evaluación de EXCALE 2011 se consideraron los siguientes tipos de servicio: comunitario, rural público, urbano público y privado. Las características de estos servicios se presentan en el cuadro 5.1.

### Cuadro 5.1

#### Clasificación y descripción de tipos de servicio de educación preescolar en EXCALE 2011

Tipo de servicio	Características básicas
Comunitario	Escuelas coordinadas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) que tienen el propósito de atender las necesidades educativas de las comunidades rurales e indígenas más apartadas del país, así como a campamentos agrícolas o albergues. Del total de los niños que cursaban el tercer grado de preescolar en el momento del estudio (2 178 257), 3.1% lo hacía en este tipo de servicio (68 071).
Rural público	Escuelas ubicadas en comunidades con una población menor a 2 500 habitantes; 15.2% del total de niños de tercer grado de preescolar asistía a escuelas de este tipo en el momento del estudio (331 456).
Urbano público	Escuelas ubicadas en comunidades con una población de 2 500 habitantes o más. A ellas asistía 60.6% del total de niños de tercer grado de preescolar durante el ciclo escolar en que se realizó el estudio (1 319 207).
Privado	Escuelas con sostenimiento privado, que pueden estar ubicadas en localidades de distintos tamaños; atendían a 12.2% de la población del último grado de preescolar durante el estudio (265 961 niños).

**Nota:** No se incluye a los niños que estudian en preescolares de educación indígena, ni en los Centros de Educación Inicial (CENDIS) por lo que la suma de proporciones no alcanza 100%.

EXCALE se aplicó a alumnos de tercero de preescolar y evaluó dos campos formativos: Lenguaje y Comunicación, y Matemáticas. Con respecto al primero, el cuadro 5.2 presenta un resumen de las competencias en cada nivel de logro educativo. Esta descripción ayudará a interpretar los resultados que se presentan en la gráfica 5.1, que muestra el porcentaje de alumnos que se encuentra en cada nivel de logro, tanto a nivel nacional como por tipo de escuela.

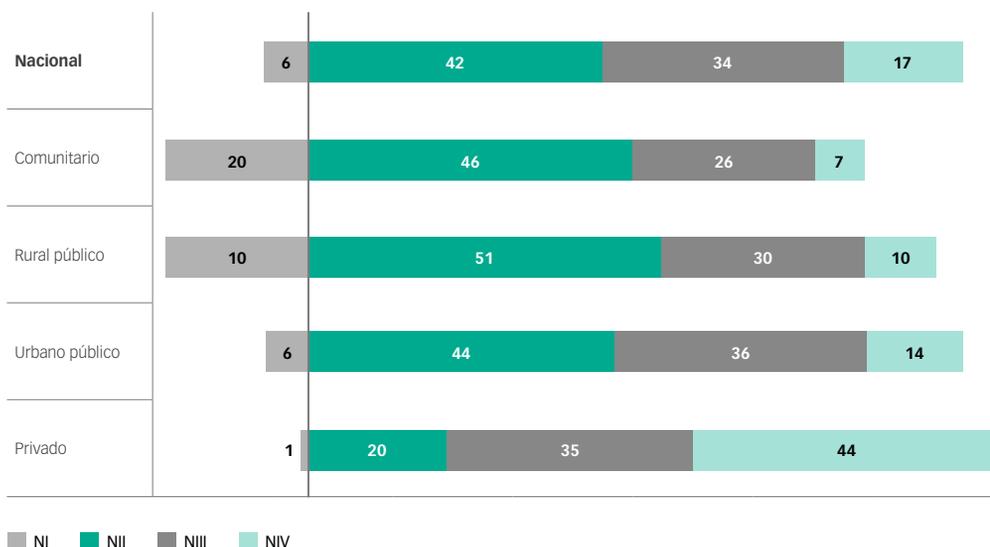
### Cuadro 5.2

Niveles de logro en Lenguaje y Comunicación de EXCALE de tercero de preescolar aplicación 2011 (resumen)

Nivel	Descripción
I	Los niños pueden reconocer su nombre escrito, mencionarlo completo y dar información básica acerca de su familia. Sin embargo, aún no logran expresar sucesos que les ocurrieron utilizando referencias espacio temporales, manifestar sus opiniones sobre un personaje, describir las características de un cuento, ni distinguir rasgos fundamentales del sistema de escritura (como el hecho de que se escribe de izquierda a derecha).
II	Los niños pueden intercambiar opiniones de conformidad o desacuerdo sobre un tema y seguir instrucciones; expresar sucesos o eventos personales usando referencias espacio temporales; comentar un cuento y dar su opinión acerca de un personaje o una situación derivada de la narración, e identificar algunas características importantes del sistema de escritura.
III	Los niños pueden manifestar y justificar sus preferencias; describir detalles de personajes, objetos y lugares en un cuento, y asignar atributos a personajes de una narración escrita.
IV	Los niños pueden relatar sucesos aplicando relaciones espaciotemporales de manera coherente y organizada, y expresar sus opiniones sobre los personajes de un cuento y justificarlas con base en información presentada o en sus propias experiencias.

### Gráfica 5.1

Porcentaje de niños por nivel de logro en Lenguaje y Comunicación, nacional y por tipo de servicio. EXCALE, preescolar, 2011



Como puede verse en la gráfica 5.1, 6% de los alumnos, aproximadamente 130 mil, se ubica en el nivel I, lo que significa que poseen habilidades insuficientes en este campo formativo y se encuentran en clara desventaja para su incorporación a la primaria. Probablemente estos niños tendrán más dificultades para desarrollar la lectoescritura y sus habilidades de expresión oral que quienes alcanzan niveles de logro superiores.

Alrededor de 40% de los niños se encuentra en el nivel II, es decir, cuenta con aprendizajes apenas suficientes para seguir aprendiendo en la primaria. Los porcentajes de alumnos ubicados en los niveles I y II son mayores en las escuelas comunitarias y rurales. Los que se encuentran en los niveles III y IV son un poco más de la mitad de la población que termina el tercer grado de preescolar, proporción bastante mayor que la registrada en subsecuentes niveles educativos, como se verá más adelante.

Respecto de las diferencias en el logro educativo por tipo de escuela, la gráfica anterior muestra que existe una distancia importante entre los resultados de los alumnos de las escuelas comunitarias y las privadas: de uno a 20 en el porcentaje de escolares que se encuentran en el nivel más bajo de aprendizaje, y de más de seis veces en el de quienes se ubican en el más alto.

El cuadro 5.3 muestra un resumen de los cuatro niveles de logro del campo formativo de Pensamiento Matemático.

### Cuadro 5.3

Niveles de logro en Pensamiento Matemático en el EXCALE de tercero de preescolar, aplicación 2011 (resumen)

Nivel	Descripción
I	Los niños pueden decir la serie numérica del 1 al 30, escribir números que se les dictan e identificar su uso en situaciones cotidianas (por ejemplo, saben que hay aparatos con números para medir, tales como reglas o termómetros), y también pueden reconocer un objeto representado en un dibujo desde distintos puntos de vista. Sin embargo, aunque pueden decir los números, aún no logran usarlos para designar cantidades.
II	Los niños pueden utilizar números para representar cantidades menores a 7, contar colecciones de objetos hasta 30, y compararlas para determinar si tienen el mismo número de unidades o no. Además, pueden identificar en tablas o gráficas la colección en la que hay más o menos elementos. Son capaces también de reconocer semejanzas entre un cuerpo geométrico y un objeto del entorno, e identificar posiciones de objetos respecto a otros.
III	Los niños pueden utilizar números para representar cantidades menores a 13, identificar y representar números hasta 30, resolver problemas que implican combinar monedas de diferentes valores, e identificar patrones con un criterio de repetición de dos o tres elementos. También pueden reconocer figuras geométricas que comparten atributos e identificar figuras semejantes a una de muestra, así como el orden de puntos de referencia espacial en un trayecto expresado gráficamente.
IV	Los niños pueden utilizar números para representar cantidades hasta 20, trazar trayectos a partir de puntos de referencia espaciales que incluyen direccionalidad (desde, hacia, hasta) y ubicar los días de la semana a partir de las actividades que realizan.

En la gráfica 5.2 se aprecia que en Pensamiento Matemático 9% de los niños se encuentra en el nivel I, es decir, alrededor de 190 mil estarán en desventaja al iniciar la primaria, porque no tienen aún habilidades fundamentales tales como asociar las cantidades a los nombres de los números.

La mayoría de los alumnos (59%) se encuentra en los niveles I y II. Los porcentajes de niños que tienen los dos niveles más altos de logro apenas alcanzan 27 y 14%, respectivamente.

Igual que en Lenguaje y Comunicación, en Pensamiento Matemático hay diferencias muy importantes en los resultados de aprendizaje de los niños que estudian en los distintos tipos de escuelas. En este caso, el porcentaje de quienes asisten a preescolares comunitarios y se ubican en el nivel I es 22 veces mayor al registrado en las escuelas privadas.

### Gráfica 5.2

Porcentaje de niños por nivel de logro en Pensamiento Matemático, nacional y por tipo de servicio. EXCALE, preescolar, 2011



## Primaria

Al terminar la primaria se espera que los estudiantes tengan habilidades y disposición para leer, escribir, hablar o escuchar, y que apliquen sus aprendizajes sobre la lengua a situaciones concretas. También se espera que sepan comunicar e interpretar cantidades con números naturales, fraccionarios o decimales, resolver problemas aditivos y multiplicativos, así como llevar a cabo procesos de recopilación, organización, análisis y presentación de datos, entre otras habilidades.<sup>6</sup> La primaria es una etapa de importantes aprendizajes que sienta las bases para posibilitar el desarrollo posterior de otros más sofisticados.

En términos generales, los resultados de PLANEA 2015 en primaria confirman los bajos niveles de desempeño del SEN que ya han mostrado ejercicios previos de evaluación (como EXCALE y ENLACE). Los tipos de servicio considerados para la evaluación de los aprendizajes en este nivel educativo se muestran en el cuadro 5.4.

<sup>6</sup> Cfr. SEP, 2011, pp. 267, 349.

### Cuadro 5.4

Clasificación y descripción de tipos de servicio de primaria en los resultados de PLANEA

Tipo de servicio	Características básicas
Indígena	Administradas por la Dirección General de Educación Indígena. Del total de alumnos que cursaban sexto grado de primaria cuando se llevó a cabo el estudio (2 379 955 niños), 134 289 lo hacían en escuelas indígenas, lo cual representa 5.6% de la matrícula.
Comunitario	Administradas por el CONAFE y atendidas por instructores que en general no tienen formación profesional docente. En el año de aplicación de PLANEA asistían a estas escuelas 16 710 estudiantes de sexto grado (0.7% del total nacional).
General público	Primarias generales de sostenimiento público. En el curso 2014-2015, se encontraban en escuelas de este tipo 2 029 998 alumnos de sexto (85.3% del total nacional).
Privado	Primarias generales de sostenimiento privado que atendían a 8.4% de la matrícula de sexto grado (198 958 estudiantes).

En el cuadro 5.5 se describen brevemente los niveles de logro de sexto de primaria para Lenguaje y Comunicación.

### Cuadro 5.5

Niveles de logro en Lenguaje y Comunicación de PLANEA de sexto de primaria, aplicación 2015 (resumen)

Nivel	Descripción
I	Los alumnos pueden seleccionar información que se encuentra explícitamente en textos descriptivos,* comprender textos que se apoyan en elementos gráficos con una función evidente, y distinguir los elementos básicos en la estructura de un texto descriptivo; sin embargo, quienes se encuentran en este nivel tienen fuertes limitaciones para realizar otras tareas fundamentales del lenguaje.
II	Los alumnos pueden comprender información contenida en textos expositivos** y literarios, y contrastar los propósitos comunicativos de diferentes tipos de texto.
III	Los alumnos pueden realizar inferencias, como interpretar el sentido de una metáfora en una fábula, elaborar oraciones temáticas que recuperan la esencia del texto y la intención del autor, así como distinguir datos, argumentos y opiniones.
IV	Los alumnos pueden comprender textos argumentativos como artículos de opinión, y deducir la organización de una entrevista.

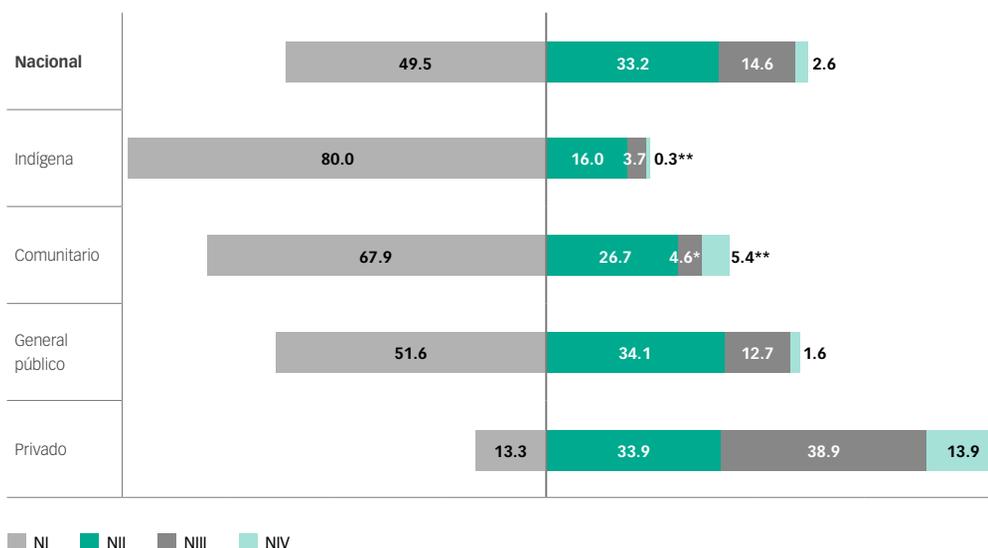
\* Textos que se centran en la descripción de algún elemento, como una persona, un animal un paisaje, una situación, etcétera, a diferencia de un texto narrativo, en que se relatan sucesos, o un texto argumentativo, en el que se exponen razones y motivos.

\*\* Aquellos que tienen como propósito principal transmitir información y difundir conocimiento.

La gráfica 5.3 muestra los principales resultados en sexto de primaria respecto a Lenguaje y Comunicación a nivel nacional y para diferentes tipos de escuelas. A este respecto, se observa que casi la mitad (49.5%) de los alumnos se encuentra en el nivel de logro I, y por lo tanto no alcanza los aprendizajes clave suficientes para seguir aprendiendo al ritmo esperado. Una tercera parte (33.2%) se encuentra en el nivel II, mientras que poco más de 17% de los estudiantes se ubica en los niveles de logro satisfactorios (III y IV) y puede llevar a cabo tareas del más alto nivel cognitivo planteado en el currículo de primaria.

### Gráfica 5.3

Porcentaje de alumnos por nivel de logro en Lenguaje y Comunicación, nacional y por tipo de servicio. PLANEA, sexto grado de primaria, 2015



\* Estimación cuyo coeficiente de variación es superior a 20% pero inferior a 33.3%, por lo que puede estar sesgada.

\*\* Estimación cuyo coeficiente de variación excede a 33.3%, por lo que se omite debido al sesgo.

Igual que en preescolar, hay diferencias importantes en los aprendizajes que alcanzan los alumnos que asisten a diferentes tipos de escuelas; también en este caso, aquellas que atienden a las poblaciones más vulnerables registran mayores proporciones de estudiantes en los niveles de logro más bajos. En las primarias indígenas, el porcentaje de alumnos en el nivel de logro I (80%) es seis veces mayor que el de las escuelas privadas (13%). Es probable que estas brechas estén fuertemente asociadas con las condiciones familiares y sociales de los alumnos, ya que las habilidades básicas de este campo formativo se adquieren, en buena medida, en casa y con los amigos.

En el cuadro 5.6 se presentan descripciones breves de los niveles de logro en Matemáticas de sexto de primaria utilizados en PLANEA 2015. Por su parte, la gráfica 5.4 resume algunos de los resultados más importantes en esta asignatura.

Como puede observarse en dicha gráfica, mientras que 60.5% de los alumnos se encuentra en el nivel I, sólo 21% lo hace en los niveles III y IV; es decir, apenas una quinta parte de quienes terminan la primaria ha adquirido una variedad importante de habilidades matemáticas básicas para el estudio de esta asignatura en secundaria. De nueva cuenta, las diferencias entre tipos de escuelas son muy grandes.

### Cuadro 5.6

Niveles de logro en Matemáticas de PLANEA de sexto de primaria, aplicación 2015 (resumen)

Nivel	Descripción
I	Los alumnos pueden escribir y comparar números naturales, resolver problemas aplicando las características y propiedades básicas de triángulos, prismas y pirámides, así como otros que implican leer información en gráficas de barras.
II	Los alumnos pueden resolver problemas con las operaciones básicas (suma, resta, multiplicación, división) utilizando números naturales; identificar elementos geométricos como alturas, paralelas y ángulos rectos en figuras sencillas; o resolver problemas de aplicación de perímetros.
III	Los alumnos pueden resolver problemas aritméticos con números decimales; comparar fracciones y multiplicarlas por un número natural; e identificar sucesiones geométricas crecientes a partir de la regla.
IV	Los alumnos pueden resolver problemas aditivos con números fraccionarios; otros que implican dividir o multiplicar números fraccionarios por naturales, y algunos más que suponen la aplicación de áreas; también pueden calcular promedios y medianas.

### Gráfica 5.4

Porcentaje de alumnos por nivel de logro en Matemáticas, nacional y por tipo de servicio. PLANEA, sexto grado de primaria, 2015



\* Estimación cuyo coeficiente de variación es superior a 20% pero inferior a 33.3%, por lo que puede estar sesgada.

## Secundaria

Al terminar la secundaria se espera que la integración de los estudiantes a la cultura escrita contribuya al uso del lenguaje para comunicarse con claridad y fluidez, e interactuar en distintos contextos sociales y culturales argumentando, razonando y analizando. También se espera que los estudiantes sepan efectuar cálculos con expresiones algebraicas, formular ecuaciones para

resolver problemas, calcular porcentajes y probabilidades, y comunicar e interpretar información mediante el uso de diferentes tipos de gráficas.<sup>7</sup>

Los resultados de PLANEA en secundaria confirman lo que estudios anteriores han mostrado: que quienes concluyen este nivel no están alcanzando niveles satisfactorios de aprendizaje.

Los tipos de servicio considerados para la evaluación de los aprendizajes en este nivel educativo se muestran en el cuadro 5.7.

### Cuadro 5.7

Clasificación y descripción de tipos de servicio de secundarias en los resultados de PLANEA

Tipo de servicio	Características básicas
Comunitaria	Escuelas administradas por el CONAFE y atendidas por instructores que en general no tienen formación profesional docente. De los 2 082 382 estudiantes de tercero de secundaria en el ciclo en que se realizó el estudio, 12 266 asistían a secundarias comunitarias (0.6 %).
Telesecundaria	Ubicadas en su mayoría en zonas de alta marginación; cuentan con un maestro que atiende todas las asignaturas y se apoya en recursos audiovisuales, informáticos e impresos para su enseñanza. Durante el año de aplicación, 433 347 estudiantes cursaban tercero de secundaria en esta modalidad (20.8%).
Técnica pública	Secundarias técnicas de sostenimiento público que atendían a 26.9% de la matrícula de tercero de secundaria (560 888 alumnos).
General pública	Secundarias generales de sostenimiento público a las que asistían 890 234 estudiantes de tercero de secundaria (42.8% de la matrícula).
Privada	Secundarias generales de sostenimiento privado con 8.5% del total de los alumnos de tercero de secundaria en 2015.

El cuadro 5.8 resume los aprendizajes a los que se refiere cada nivel de logro en Lenguaje y Comunicación.

### Cuadro 5.8

Niveles de logro en Lenguaje y Comunicación en PLANEA de tercero de secundaria, aplicación 2015 (resumen)

Nivel	Descripción
I	Los alumnos pueden llevar a cabo tareas como identificar definiciones y explicaciones en artículos de divulgación científica, pero aún no desarrollan habilidades fundamentales para la comprensión completa de textos escritos.
II	Los alumnos pueden reconocer la trama y el conflicto en un cuento; interpretar el lenguaje figurado de un poema; organizar información pertinente y no pertinente para el objetivo de una encuesta, e identificar el propósito, el tema, las opiniones y las evidencias en textos argumentativos.
III	Los alumnos pueden interpretar hechos, identificar valores y comparar el tratamiento de un mismo tema en dos relatos distintos, así como comparar géneros periodísticos.
IV	Los alumnos pueden identificar secuencias argumentativas y valorar sus fundamentos en un ensayo, en un artículo de opinión o en un debate.

<sup>7</sup> Cfr. SEP, 2011.

La gráfica 5.5 muestra la distribución de alumnos de tercero de secundaria por niveles de aprendizaje, tanto a nivel nacional como por tipo de escuela.

### Gráfica 5.5

Porcentaje de alumnos por nivel de logro en Lenguaje y Comunicación, nacional y por tipo de servicio. PLANEA, tercer grado de secundaria, 2015



\* Estimación cuyo coeficiente de variación es superior a 20% pero inferior a 33.3%, por lo que puede estar sesgada.

\*\* Estimación cuyo coeficiente de variación excede a 33.3%, por lo que se omite debido al sesgo.

Casi 30% de los alumnos de tercero de secundaria se ubica en el nivel I de Lenguaje y Comunicación, y 46% lo hace en el nivel II. En los dos niveles más altos se encuentra la cuarta parte restante. Esto implica que la mayoría de los jóvenes que terminan la secundaria no cuenta con las habilidades de comprensión de textos que se requieren para el desarrollo de actividades académicas en la EMS. Además, igual que en preescolar y primaria, en los tipos de servicio que atienden a las poblaciones más vulnerables los estudiantes tienen más bajos resultados.

El cuadro 5.9 resume los aprendizajes vinculados a cada nivel de logro en Matemáticas de tercero de secundaria.

En la gráfica 5.6 se observa que 65% de los alumnos se ubica en el nivel de logro I, mientras que cerca de la cuarta parte está en el II, y sólo 10%, en los dos niveles más altos.

### Cuadro 5.9

Niveles de logro en Matemáticas de PLANEA de tercero de secundaria, aplicación 2015 (resumen)

Nivel	Descripción
I	Los alumnos pueden resolver problemas que implican comparar o realizar cálculos con números naturales, pero no demuestran la adquisición de habilidades complejas.
II	Los alumnos pueden resolver problemas con números decimales o ecuaciones lineales sencillas.
III	Los alumnos pueden resolver problemas con números fraccionarios con signo, o realizar el cálculo de potencias de números naturales, así como sumar o restar expresiones algebraicas.
IV	Los alumnos pueden multiplicar expresiones algebraicas, resolver problemas que implican números fraccionarios y decimales combinados, u otros que implican sistemas de ecuaciones y el cálculo del área de sectores circulares.

### Gráfica 5.6

Porcentaje de alumnos por nivel de logro en Matemáticas, nacional y por tipo de escuela. PLANEA, tercer grado de secundaria, 2015



\* Estimación cuyo coeficiente de variación es superior a 20% pero inferior a 33.3%, por lo que puede estar sesgada.

\*\* Estimación cuyo coeficiente de variación excede a 33.3%, por lo que se omite debido al sesgo.

Las secundarias comunitarias —ubicadas en localidades muy pequeñas y a las que asisten alumnos de bajos recursos socioeconómicos— obtienen los resultados más desfavorables. Por su parte, las telesecundarias, que también concentran a poblaciones vulnerables, registran un desempeño similar al de las escuelas técnicas y generales de sostenimiento público. Sin embargo, los resultados no son buenos para ninguno de los tipos de escuelas.

### 5.3 ¿Qué diferencias hay en los aprendizajes de los escolares de diferentes contextos?

Un indicador asociado con las condiciones socioeconómicas de las escuelas es el grado de marginación de las comunidades en las que se encuentran. Como se observa en la gráfica 5.7, referida al logro en Lenguaje y Comunicación en sexto de primaria, a mayor marginación de las comunidades,<sup>8</sup> menores son los niveles de logro escolar de los estudiantes. Estas diferencias se registran de manera consistente en los dos dominios curriculares, tanto en sexto de primaria como en tercero de secundaria.

**Gráfica 5.7**

PLANEA 2015. Porcentaje de alumnos de sexto de primaria por niveles de logro en Lenguaje y Comunicación según grado de marginación de la localidad en que se encuentra la escuela



Otra forma de evidenciar la relación entre las condiciones socioeconómicas de los estudiantes y el aprendizaje es tomando en cuenta los recursos familiares asociados con el bienestar en el hogar tales como los servicios básicos (agua, luz, drenaje, etcétera) y los enseres domésticos (refrigerador, lavadora, televisión, etcétera). En el cuadro 5.10 se describen cuatro niveles de bienestar contruidos con base en las respuestas de los estudiantes a quienes se aplicó PLANEA.

En la gráfica 5.8 se aprecia la asociación de los recursos familiares con el desempeño de los estudiantes de secundaria en Lenguaje y Comunicación: a mayores recursos, mejores resultados educativos. La misma relación se observa en el caso de Pensamiento Matemático de tercero de secundaria, y en ambos dominios curriculares en sexto de primaria.

<sup>8</sup> El Consejo Nacional de Población (CONAPO) propone cinco grados de marginación que en este estudio se colapsaron en tres para hacer más sencillo el análisis; ver [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_Publicaciones](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_Publicaciones)

### Cuadro 5.10

Descripción de los cuatro niveles de recursos familiares asociados al bienestar en PLANEA, aplicación 2015

Nivel de recursos	Descripción
1	La familia cuenta con bienes y servicios básicos asociados con la alimentación y el aseo, como refrigerador y gas.
2	Además de lo presentado en el nivel I, la familia cuenta con bienes y servicios asociados con comodidades básicas, como lavadora, reproductor de video y habitaciones para que las personas duerman sin hacinamiento.
3	Además de lo presentado en los niveles I y II, la familia cuenta con bienes y servicios asociados con comodidades en el transporte, y servicios de comunicación y de información, como automóvil, computadora, teléfono e Internet.
4	Además de lo presentado en los tres niveles anteriores, la familia cuenta con una vivienda de mayor tamaño, o con un número mayor de habitaciones, que las familias de los niveles previos.

### Gráfica 5.8

PLANEA 2015. Resultados en Lenguaje y Comunicación en tercero de secundaria, según nivel de recursos familiares asociados al bienestar



## 5.4 ¿Cómo son los resultados educativos en las entidades federativas?

### Sexto de primaria

En este apartado se muestran los resultados de aprendizaje de alumnos que terminan sexto grado de primaria de las 28 entidades federativas que participaron en PLANEA 2015. Las excepciones fueron Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas, donde se decidió no evaluar a los estudiantes debido a diversas razones de seguridad.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Las autoridades educativas de Oaxaca le indicaron al INEE, antes de la aplicación de PLANEA, que no tenían condiciones para realizar la evaluación. En Michoacán, Guerrero y Chiapas se llevó a cabo parcialmente la evaluación, pero no fue posible alcanzar un número suficiente de estudiantes para poder dar información confiable para estos tres estados. No obstante, las pruebas aplicadas en estas entidades sí forman parte de los datos utilizados para dar información nacional, práctica que es común en evaluaciones internacionales.

En el cuadro 5.11 las dos primeras columnas muestran el nombre de la entidad y su abreviatura (la que se utilizará para identificarla en la gráfica 5.9). La tercera y la cuarta columnas presentan el porcentaje de alumnos que se encuentra en los niveles de logro más altos (III y IV) en Lenguaje y Comunicación, y Matemáticas, respectivamente. La quinta columna muestra el promedio de las dos anteriores como una aproximación a la calidad de los aprendizajes logrados por los estudiantes en cada entidad (mientras más estudiantes se encuentren en los niveles más altos de logro, mayor es la calidad de los aprendizajes). En las dos siguientes columnas se indica el porcentaje promedio de alumnos que en ambas asignaturas alcanzaron los niveles de logro más altos, considerando el grado de marginación de la localidad en que se encuentra la escuela de la siguiente manera: “Marginación baja o muy baja” (en la sexta columna), y “Marginación alta o muy alta” (en la séptima).<sup>10</sup> La última columna muestra la diferencia entre las dos anteriores como una medida de la desigualdad en la entidad. Con esta información es posible tener una aproximación a los niveles de calidad de los aprendizajes y a la equidad<sup>11</sup> educativa de las entidades federativas que participaron en PLANEA.

Respecto a la calidad de los aprendizajes, el cuadro 5.11 muestra que a nivel nacional apenas una sexta parte (17.2%) de los estudiantes de sexto de primaria logra ubicarse en uno de los dos niveles más altos en Lenguaje y Comunicación. Las cuatro entidades federativas con mayor proporción de alumnos en estos niveles son: Distrito Federal (28.4%), Nayarit (22%), Aguascalientes y Colima (ambos con 21.7%). De manera inversa, los estados con menor proporción de alumnos con alto rendimiento en Lenguaje y Comunicación son: Tabasco (13.1%), Chihuahua (13.5%), Zacatecas (14.2%) y Guanajuato (14.4%). En el caso de Matemáticas, una quinta parte de los alumnos (20.7%) obtiene altas calificaciones. Las entidades con mejores puntuaciones son: Distrito Federal (29.5%), Aguascalientes (28.2%), Colima (27.2%) e Hidalgo (25.8%), mientras que los estados con menor porcentaje de estudiantes destacados son: Tabasco (13.1%), Morelos (16%), Sonora (17%) y Chihuahua (17.2%). Es importante apreciar las brechas entre las entidades con puntuaciones extremas: en Lenguaje y Comunicación, la diferencia entre el Distrito Federal y Tabasco es de 15.3 puntos porcentuales, mientras que, en Matemáticas, la distancia alcanza 16.4 puntos.

<sup>10</sup> Se hace referencia al porcentaje de alumnos que asisten a escuelas que se encuentran en zonas (Áreas geoestadísticas básicas o AGEBS definidas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para localidades urbanas, y localidades para el caso de zonas rurales) de Muy bajo o bajo grado de marginación, usando datos del CONAPO. Debe notarse que no siempre el nivel de marginación de los alumnos y el de la localidad en la que se encuentra la escuela se corresponden, por lo que esta información se considera sólo una aproximación a la situación de los alumnos.

<sup>11</sup> Existe equidad cuando no hay desigualdad en los resultados de diferentes tipos de subpoblaciones, por ejemplo, entre estudiantes que asisten a escuelas ubicadas en localidades con distintos grados de marginación.

**Cuadro 5.11**

Resultados de estudiantes de sexto de primaria en Lenguaje y Comunicación y Matemáticas en PLANEA, aplicación 2015, por entidad federativa

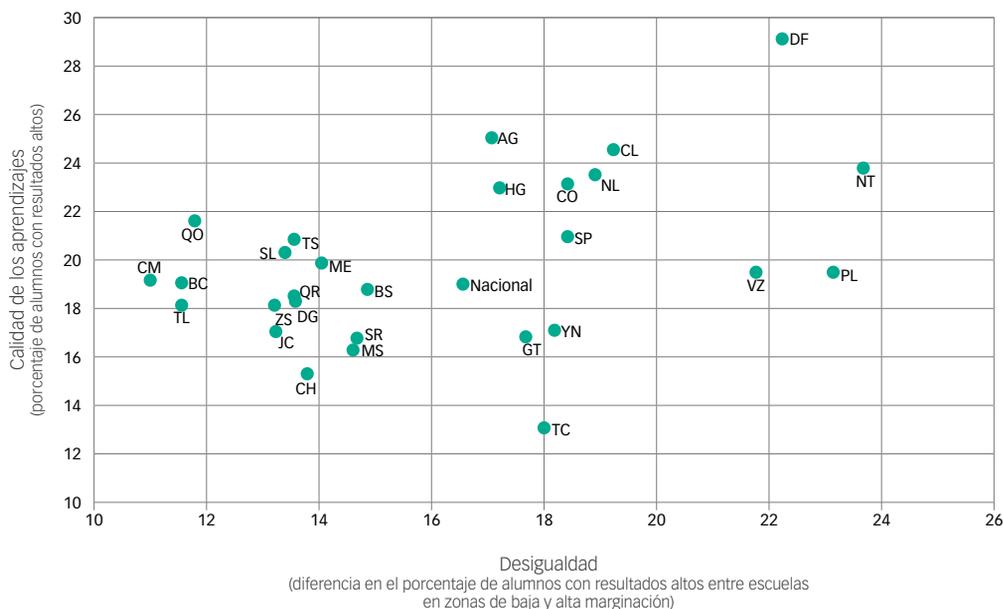
Entidad federativa	Abreviatura	Porcentaje de alumnos en niveles III o IV					
		Lenguaje y Comunicación	Matemáticas	Promedio (ambas asignaturas)	Marginación baja o muy baja	Marginación alta o muy alta	Diferencia
Aguascalientes	AG	21.7	28.2	24.91	30.19	13.16	17.04
Baja California	BC	18.3	19.6	18.97	25.43	14.07	11.36
Baja California Sur	BS	19.2	18.2	18.73	24.89	10.13	14.76
Campeche	CM	16.8	21.4	19.11	26.16	15.38	10.78
Coahuila	CO	20.5	25.6	23.02	27.81	9.38	18.43
Colima	CL	21.7	27.2	24.43	33.57	14.31	19.25
Chihuahua	CH	13.5	17.2	15.30	21.46	7.82	13.64
Distrito Federal	DF	28.4	29.5	28.92	37.87	15.51	22.36
Durango	DG	15.2	21.3	18.27	25.01	11.57	13.44
Guanajuato	GT	14.4	19.1	16.80	28.88	11.23	17.65
Hidalgo	HG	20.0	25.8	22.86	34.98	17.81	17.17
Jalisco	JC	15.3	18.7	17.03	23.93	10.85	13.09
México	ME	18.2	21.4	19.81	29.33	15.42	13.91
Morelos	MS	16.5	16.0	16.25	25.17	10.66	14.50
Nayarit	NT	22.0	25.3	23.65	34.74	10.91	23.83
Nuevo León	NL	21.1	25.7	23.40	27.85	8.94	18.91
Puebla	PL	16.0	22.9	19.41	37.66	14.39	23.28
Querétaro	QO	20.1	22.9	21.53	27.70	16.09	11.61
Quintana Roo	QR	19.0	17.9	18.45	26.74	13.32	13.42
San Luis Potosí	SP	18.7	23.1	20.89	31.97	13.56	18.41
Sinaloa	SL	17.6	22.9	20.24	26.57	13.33	13.24
Sonora	SR	16.5	17.0	16.74	22.00	7.44	14.56
Tabasco	TC	13.1	13.1	13.08	24.32	6.32	18.00
Tamaulipas	TS	19.7	21.8	20.73	25.56	12.16	13.40
Tlaxcala	TL	15.6	20.6	18.11	26.17	14.82	11.35
Veracruz	VZ	18.2	20.6	19.40	38.15	16.27	21.88
Yucatán	YN	16.2	18.0	17.07	29.60	11.41	18.18
Zacatecas	ZS	14.2	22.0	18.07	25.67	12.62	13.05
Nacional		17.2	20.7	18.95	28.8	12.3	16.5

Si bien la calidad de los aprendizajes que logran los estudiantes es un factor importante en cualquier sistema educativo, también lo es su grado de equidad. Idealmente, no deberían existir diferencias en la calidad de los aprendizajes que adquieren los estudiantes que terminan un mismo grado escolar. Cuando existen diferencias asociadas con las condiciones socioeconómicas de los alumnos o las escuelas a las que asisten, puede hablarse de inequidad educativa. Una forma de aproximarse a la medición de la desigualdad educativa en los estados es dando cuenta de la diferencia en los porcentajes de alumnos con alto y bajo grado de marginación social que obtienen niveles de logro III o IV en PLANEA. Estas diferencias se muestran en la octava columna; los cuatro estados donde se registra menor desigualdad educativa son Campeche, Tlaxcala, Baja California y Querétaro. En el extremo, las entidades más desiguales, es decir, con las diferencias más amplias, son Nayarit, Puebla, Distrito Federal y Veracruz.

Los estados con mayor calidad en los aprendizajes no necesariamente son los que muestran mayor equidad. Para conocer la relación calidad en los aprendizajes-equidad en cada uno se presenta la gráfica 5.9, que muestra su ubicación en ambas dimensiones utilizando las abreviaturas del cuadro 5.11 para identificar cada entidad con un punto. Las que se ubican en la parte superior de la figura son aquellas con mayores porcentajes de alumnos que tienen mejores niveles de logro; por otro lado, las entidades se encuentran más a la derecha mientras mayor sea la diferencia entre los alumnos que asisten a escuelas en localidades de alta marginación y los que lo hacen en las de baja marginación. De esta manera, la mejor combinación para una entidad sería encontrarse lo más alto y lo más a la izquierda posible en la gráfica, pues esto significaría un porcentaje elevado de alumnos en los niveles de logro más altos y, al mismo tiempo, pocas diferencias entre los que asisten a escuelas en localidades con diferente marginación. En la gráfica 5.9 se puede observar que no hay entidades en la zona de esta *combinación ideal*. Por otra parte, tampoco las hay en la que representaría la combinación más desfavorable (abajo y a la derecha de la gráfica), esto es, un porcentaje bajo de alumnos en los mejores niveles de logro, y gran desigualdad en los resultados de alumnos que asisten a escuelas con diferentes grados de marginación. Puede observarse que los estados con mayor porcentaje de estudiantes en los mejores niveles de desempeño suelen presentar también mayor desigualdad en los resultados de aprendizaje, y viceversa.

### Gráfica 5.9

Medidas de calidad de los aprendizajes y desigualdad educativa por entidad federativa: educación primaria



Véase el caso del Distrito Federal, que presenta la mayor proporción de alumnos de alto rendimiento y, a la vez, una diferencia importante entre los estudiantes que asisten a escuelas en comunidades de mayor marginación y los que lo hacen en las de menor marginación. Lo contrario ocurre, por ejemplo, en Chihuahua, que tiene el segundo desempeño más bajo y se encuentra entre el grupo de estados con menor desigualdad; esta combinación no es afortunada, pues la “igualdad” significa en este caso pobres aprendizajes para grandes conjuntos de estudiantes.

### Tercero de secundaria

A continuación se presentan los resultados de los estudiantes de tercero de secundaria de las 29 entidades federativas que participaron en PLANEA 2015; las excepciones fueron Oaxaca, Michoacán y Chiapas, donde se decidió no evaluar a los estudiantes por razones similares a las expuestas para el caso de primaria.

El cuadro 5.12 muestra los resultados por entidad en términos del porcentaje de estudiantes que se ubica en los dos niveles más altos (III y IV), 1) en Lenguaje y Comunicación y en Matemáticas, independientemente del grado de marginación, 2) en ambas asignaturas conjuntamente, 3) considerando el grado de marginación de la localidad en la que se encuentran las escuelas a que asisten los estudiantes, y 4) mostrando la diferencia entre estudiantes que asisten a escuelas en localidades con diferentes grados de marginación.

Los resultados muestran que la cuarta parte (24.6%) de los estudiantes se ubica en los dos niveles más altos en Lenguaje y Comunicación, mientras que en Matemáticas sólo lo hace la décima parte (10.7%). Las entidades con mayor proporción de alumnos en los niveles más altos en Lenguaje y Comunicación son Distrito Federal (35.8%), Querétaro (29.9%), Puebla (29.6%) y Quintana Roo (28%); por su parte, las que registran las menores proporciones son: Tabasco (13%), Guerrero (15%), Sonora (17.8%) y Nayarit (20.6%). En el caso de Matemáticas los estados con mayor porcentaje de estudiantes sobresalientes son: Puebla (16.1%), Distrito Federal (15.8%), Colima (15.3%) y Querétaro (14.8%), mientras que en situación contraria se ubican Tabasco (5%), Guerrero (5.9%), Sonora (6.6%) y Baja California Sur (7.5%). Es importante apreciar la brecha entre las entidades con puntuaciones extremas que en Lenguaje y Comunicación alcanza los 22.8 puntos, y en Matemáticas, 11.1.

Como se observa en la columna 8 del cuadro 5.12, las cuatro entidades con menor desigualdad en el nivel secundaria son Hidalgo, Baja California, Quintana Roo y Guerrero. Por su parte, las que presentan mayores desigualdades son Puebla, Tamaulipas, Nuevo León y Aguascalientes. Igual que en primaria, en este nivel educativo se observa que los estados con mayor calidad en los aprendizajes no son los que muestran mayor igualdad entre los resultados obtenidos por alumnos que asisten a escuelas en localidades con diferente grado de marginación.

### Cuadro 5.12

Resultados de estudiantes de tercero de secundaria de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas en PLANEA, aplicación 2015 por entidad federativa

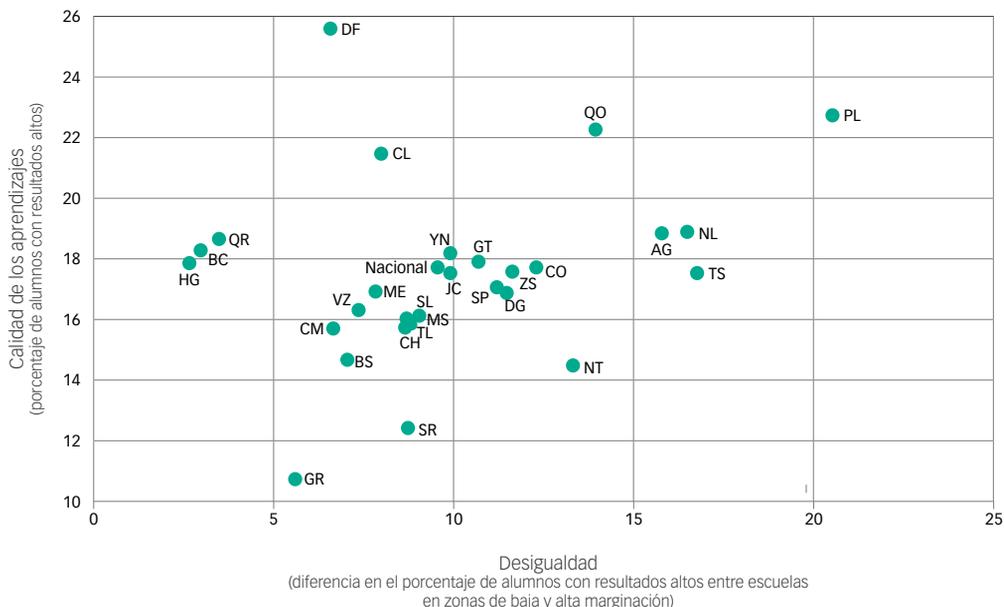
Entidad federativa	Abreviatura	Porcentaje de alumnos en niveles III o IV					
		Lenguaje y Comunicación	Matemáticas	Promedio (ambas asignaturas)	Marginación baja o muy baja	Marginación alta o muy alta	Diferencia
Aguascalientes	AG	26.2	11.5	18.85	24.55	8.92	15.64
Baja California	BC	26.2	10.3	18.25	21.20	17.82	3.37
Baja California Sur	BS	21.6	7.5	14.51	16.58	9.33	7.25
Campeche	CM	22.0	9.1	15.56	18.68	11.79	6.89
Coahuila	CO	26.0	9.4	17.68	21.16	8.87	12.29
Colima	CL	27.8	15.3	21.52	26.40	18.25	8.15
Chihuahua	CH	22.3	9.1	15.69	18.44	9.63	8.81
Distrito Federal	DF	35.8	15.8	25.81	29.65	22.84	6.81
Durango	DG	23.0	10.6	16.80	19.83	8.33	11.50
Guanajuato	GT	23.9	11.8	17.86	22.54	11.79	10.75
Guerrero	GR	15.0	5.9	10.43	15.31	9.44	5.88
Hidalgo	HG	24.5	11.1	17.82	19.60	16.55	3.05
Jalisco	JC	24.4	10.6	17.49	21.92	11.92	10.00
México	ME	25.0	8.7	16.86	20.09	12.07	8.02
Morelos	MS	23.8	8.1	15.93	21.57	12.74	8.83
Nayarit	NT	20.6	8.0	14.33	21.25	7.97	13.28
Nuevo León	NL	25.7	12.1	18.90	21.91	5.62	16.29
Puebla	PL	29.6	16.1	22.86	37.09	16.91	20.18
Querétaro	QO	29.9	14.8	22.36	28.32	14.45	13.87
Quintana Roo	QR	28.0	9.2	18.62	19.78	15.92	3.86
San Luis Potosí	SP	24.5	9.4	16.97	22.02	10.80	11.22
Sinaloa	SL	21.7	10.4	16.03	20.27	11.08	9.19
Sonora	SR	17.8	6.6	12.21	14.54	5.66	8.88
Tabasco	TC	13.0	5.0	9.01	12.86	6.21	6.64
Tamaulipas	TS	25.8	9.1	17.46	23.11	6.55	16.57
Tlaxcala	TL	22.9	8.6	15.79	21.04	12.16	8.87
Veracruz	VZ	22.7	9.7	16.22	21.40	13.83	7.57
Yucatán	YN	25.0	11.3	18.17	25.41	15.40	10.02
Zacatecas	ZS	23.3	11.7	17.54	23.14	11.51	11.63
Nacional		24.6	10.7	17.65	22.35	12.7	9.65

La gráfica 5.10 se interpreta de la misma manera que la anterior, situando cada entidad respecto a la calidad de los aprendizajes y la desigualdad. En general los estados con mayor porcentaje de estudiantes con los mejores desempeños presentan también mayores niveles de desigualdad. Ejemplo de ello es Puebla, con una proporción elevada de alumnos con alto rendimiento y, a la vez, la mayor desigualdad entre los estudiantes cuyas escuelas se encuentran en localidades con distintos grados de marginación. Lo contrario sucede en Baja California Sur, cuyos resultados son uniformemente bajos. Finalmente, es interesante notar el caso excepcional del Distrito Federal, que presenta un relativo alto rendimiento y, a la vez, una relativa alta equidad en los aprendizajes. Aun así, considerando un referente internacional, el desempeño, incluso en las

entidades con puntuaciones más favorables, debe mejorar sustancialmente: los resultados en PISA 2012 muestran, por ejemplo, que mientras en Shanghái-China y Singapur, 76 y 62% respectivamente, de los jóvenes de 15 de años se ubican en los niveles de logro más altos, en México esto es cierto sólo para 4% (INEE, 2013).

### Gráfica 5.10

Medidas de calidad de los aprendizajes y desigualdad educativa por entidad federativa: educación secundaria



## 5.5 ¿Cuáles son las tendencias del aprendizaje en México?

### ¿Mejoran o empeoran los resultados a través del tiempo?

En este apartado se muestran los resultados de aprendizaje obtenidos por los estudiantes mexicanos a través del tiempo. Con ello se pretende mostrar en qué medida han progresado en Lectura y en Matemáticas a partir del inicio del siglo, para lo cual se presentan los resultados de las pruebas EXCALE así como los de PISA, en que ha participado México cada tres años desde el 2000.<sup>12</sup>

Los resultados de ambas evaluaciones se estandarizan en una escala de 200 a 800 puntos, con una media de 500 y una desviación estándar de 100 unidades. En el caso de EXCALE, la puntuación media nacional representa el promedio de los estudiantes mexicanos de las 32 entidades

<sup>12</sup> En el caso de PISA se mide exclusivamente la habilidad de *comprensión lectora*, mientras que en EXCALE se miden además otras relacionadas con la lengua escrita, como el conocimiento de las reglas gramaticales.

federativas; en el caso de PISA, la media se centra en las puntuaciones promedio de los países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Debido a que las escalas de las pruebas son las mismas de una aplicación a otra, es posible observar las variaciones que tiene el país a lo largo del tiempo. Para ello, se grafican las puntuaciones promedio de México en cada uno de los estudios, y se calculan sus tendencias mediante líneas de regresión<sup>13</sup> que indican la dirección y la magnitud del cambio en un periodo determinado. Tomando en cuenta todas las evaluaciones en las que ha participado México, es posible conocer *grosso modo* el rumbo que va tomando el país en materia de logro educativo.<sup>14</sup>

La siguiente información se presenta por grado escolar; primero, la relacionada con las pruebas nacionales, y después la que se refiere a los resultados internacionales. Sólo se muestran las tendencias de los aprendizajes de los estudiantes cuando se tienen tres o más datos en el tiempo.

## Primaria

La gráfica 5.11 muestra los resultados obtenidos en las pruebas EXCALE por los estudiantes que terminan el sexto grado de primaria. Éstos indican que en ambas asignaturas hubo una mejoría entre 2005 y 2009: en Matemáticas se registró un incremento de 2.75 puntos anualmente, mientras que, en Lenguaje y Comunicación, fue de 4.5 puntos cada año.

## Secundaria

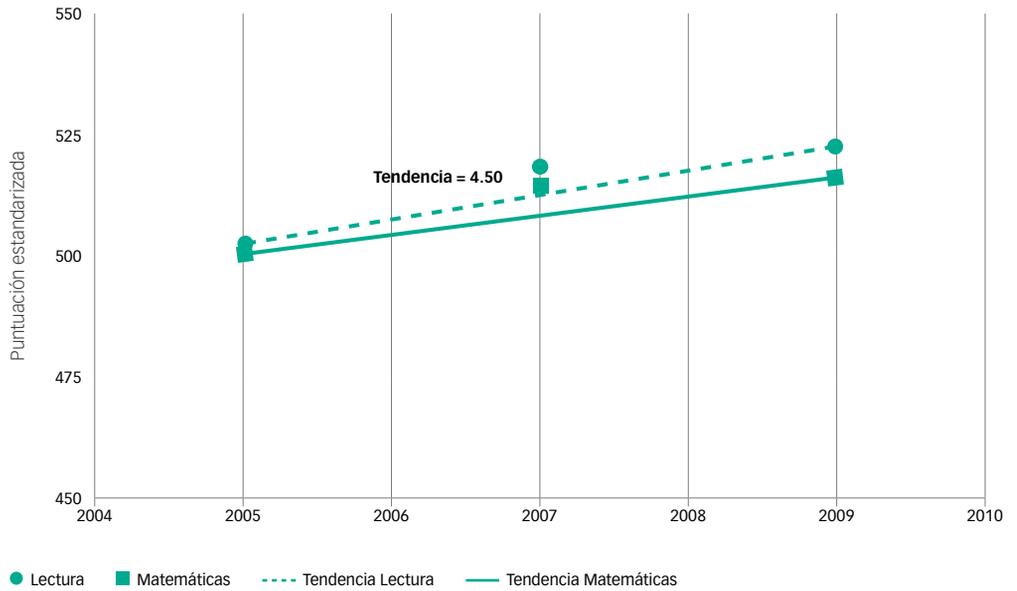
La gráfica 5.12 muestra las tendencias en el aprendizaje de los estudiantes al finalizar tercero de secundaria. En este caso se aprecian sólo cambios marginales para ambas asignaturas entre 2005 y 2012. En Matemáticas la tendencia es de 0.09 puntos anuales, mientras que en Lectura es de -0.57. Lo anterior significa que prácticamente no hubo cambios en el aprendizaje en el lapso de siete años.

<sup>13</sup> Representación gráfica que describe la relación lineal entre dos variables (en este caso, medida de logro y tiempo). Dos indicadores esenciales de las tendencias son su dirección y su magnitud. La dirección (positiva o negativa) indica si las puntuaciones incrementan o decrecientan; la magnitud o fuerza de la tendencia indica cuántos puntos en promedio se ganan o se pierden de un año a otro. Por ejemplo, una tendencia de cuatro puntos indica que anualmente las puntuaciones se incrementan en cuatro puntos; o que en tres años las puntuaciones se incrementan en 12 puntos.

<sup>14</sup> No obstante, la cantidad de evaluaciones disponibles no permite calcular de manera confiable las trayectorias de aprendizaje del país, por lo que los resultados deben interpretarse cuidadosamente para no llegar a conclusiones falsas.

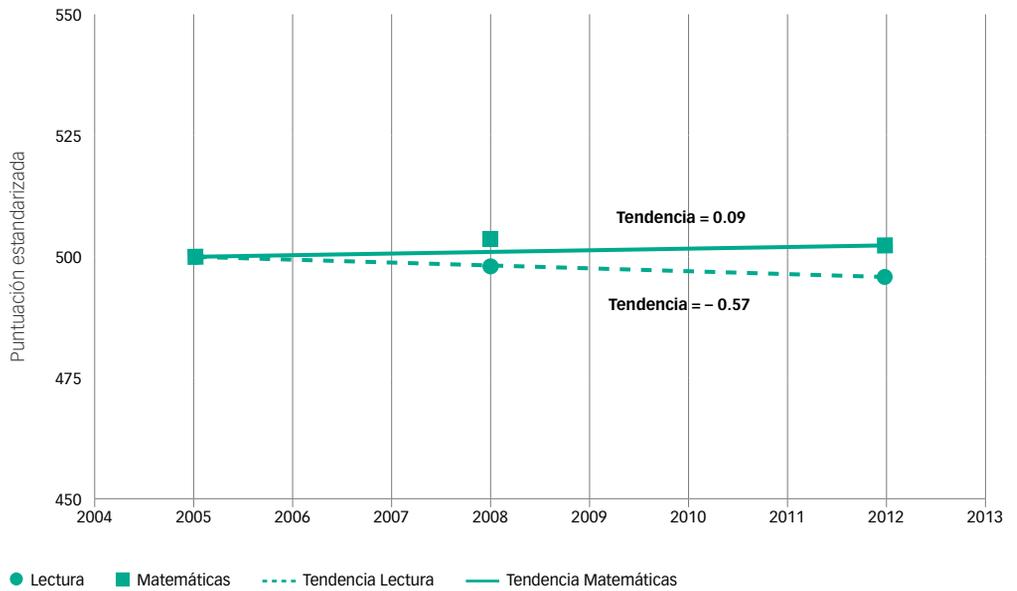
**Gráfica 5.11**

Tendencias de resultados nacionales en Lectura y Matemáticas en EXCALE 2005, 2007 y 2009: sexto de primaria



**Gráfica 5.12**

Tendencias de resultados nacionales en Lectura y Matemáticas en EXCALE 2006, 2008 y 2012: tercero de secundaria

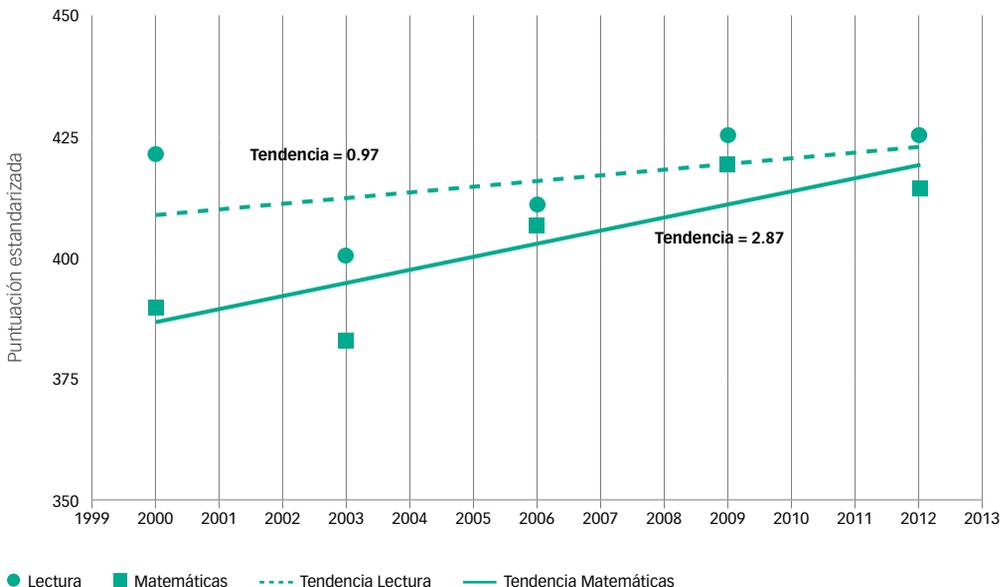


## Estudiantes de 15 años

La gráfica 5.13 muestra los resultados obtenidos en PISA por los estudiantes mexicanos de 15 años de edad, que en su mayoría (aproximadamente 75%) cursan el primer grado de la educación media superior. Estos resultados indican que, en el lapso de 12 años (de 2000 a 2012) en ambas asignaturas, hay una tendencia a la mejora, mayor en Matemáticas (2.87 puntos anuales) que en Lectura (0.97 por año). Debido a que el cálculo de las tendencias en los resultados de PISA se basó en cinco evaluaciones distribuidas en 12 años, puede decirse que son más confiables que las de EXCALE, que sólo se basan en tres evaluaciones.

**Gráfica 5.13**

Tendencias de resultados nacionales en Lectura y Matemáticas en PISA (2000 a 2012): estudiantes de 15 años



Los estudiantes mexicanos de 15 años de edad incrementan sus puntuaciones en PISA a una velocidad muy lenta; para alcanzar al promedio de los países de la OCDE en Matemáticas se necesitarían más de 25 años, y en Lectura más de 65, lo que sólo ocurriría en el supuesto de que los estudiantes de los demás países no avanzaran (OCDE, 2013b).

En resumen, los resultados de los estudiantes mexicanos en las distintas evaluaciones de aprendizaje muestran que en general el país ha avanzado en Lectura y en Matemáticas, tanto al término de la primaria, en donde la mejoría es mayor en la primera, como en poblaciones de estudiantes de 15 años de edad, para quienes el incremento es mayor en Matemáticas.

Sin embargo, al término de la secundaria no se observan cambios significativos en ninguna de las dos asignaturas. Al interpretar estas tendencias ha de tomarse en cuenta que ambas pruebas no miden exactamente lo mismo: mientras que PISA evalúa competencias para la vida, que pueden estar o no relacionadas con los aprendizajes escolares, EXCALE da cuenta de conocimientos y habilidades alineados al currículo mexicano.

---

## ■ Conclusiones

Las evaluaciones estandarizadas de logro, tanto nacionales como internacionales, permiten tener conocimiento del componente más importante de la calidad educativa de un país: el aprendizaje de sus niños y jóvenes. En este capítulo se dio cuenta de: 1) el grado en que los estudiantes mexicanos alcanzan las metas de aprendizaje del currículo nacional, de acuerdo con el tipo de escuela a la que asisten; 2) la influencia que ejercen en el logro educativo de los alumnos algunos factores de sus escuelas y sus familias; 3) el comportamiento de los estados en términos del desempeño de sus estudiantes, y 4) las tendencias en el aprendizaje, por grado y asignatura.

En síntesis, los resultados de las evaluaciones a gran escala muestran que:

- 1) No se están alcanzando los niveles de logro establecidos en los planes y programas de estudio nacionales; un alto porcentaje de estudiantes apenas logra adquirir las competencias básicas de las asignaturas, mientras que sólo una minoría domina de manera satisfactoria los aprendizajes curriculares que implican habilidades del mayor nivel cognitivo. Es importante destacar que en todos los tipos de escuela se encuentran proporciones —aunque sean pequeñas— de estudiantes con logros de aprendizaje más destacados, lo cual significa que es posible tener buenos resultados educativos pese a las condiciones sociales adversas si se cuenta con apoyos adecuados del sistema educativo, la escuela, el Estado, la sociedad y la familia.
- 2) Una cantidad muy importante de niños termina el preescolar con logros de aprendizaje adecuados; no obstante, también hay alumnos que inician la primaria sin haber adquirido aprendizajes fundamentales tanto en Lenguaje y Comunicación como en Matemáticas. El preescolar es la oportunidad para facilitar una plataforma común para todos los niños antes de iniciar la primaria, particularmente para aquellos que se encuentran en situaciones más vulnerables. Esta oportunidad para alcanzar una mayor equidad educativa no se aprovecha, puesto son estos niños quienes están alcanzando los resultados más bajos.
- 3) Al terminar la primaria los estudiantes de las escuelas privadas obtienen mejores resultados que los de las públicas tanto en Lenguaje y Comunicación como en Matemáticas; la situación más desfavorable se observa en las primarias indígenas. En secundaria, las mejores puntuaciones se registran también entre escuelas privadas; aun así, gran parte de sus alumnos no logra adquirir los aprendizajes esenciales, o apenas logra los básicos.

- 4) Los resultados de PLANEA confirman lo que se ha venido reportando desde hace años: a) que la marginación de las localidades en las que se ubican las escuelas se asocia fuertemente con la adquisición de aprendizajes, y b) que entre menores son los recursos de las familias, menor es el logro educativo de sus hijos.
- 5) Hay entidades en las que mayores proporciones de alumnos alcanzan buenos resultados de aprendizaje, pero que presentan desigualdades importantes en sus rendimientos, y otras en las que hay menor desigualdad pero registran niveles de aprendizaje más bajos. Esto indica que cada entidad debe poner énfasis en diferentes aspectos, aunque una constante es la necesidad de concentrar esfuerzos en favor de las poblaciones más vulnerables. Debe recordarse que para alcanzar el mandato constitucional de ofrecer una educación de calidad con equidad, debe buscarse el máximo aprendizaje de todos los estudiantes.
- 6) Las tendencias en el aprendizaje del país en los últimos 15 años —calculadas con los resultados de diversas evaluaciones, en distintos grados y asignaturas— muestran que en términos generales se ha avanzado tanto en Matemáticas como en Lectura. Sin embargo, en educación básica esto sólo es cierto para el caso de la primaria, ya que en secundaria no se observan cambios importantes. Los procesos de mejora tendrían que tener un ritmo más acelerado, pues en la actualidad avanzan muy lentamente.

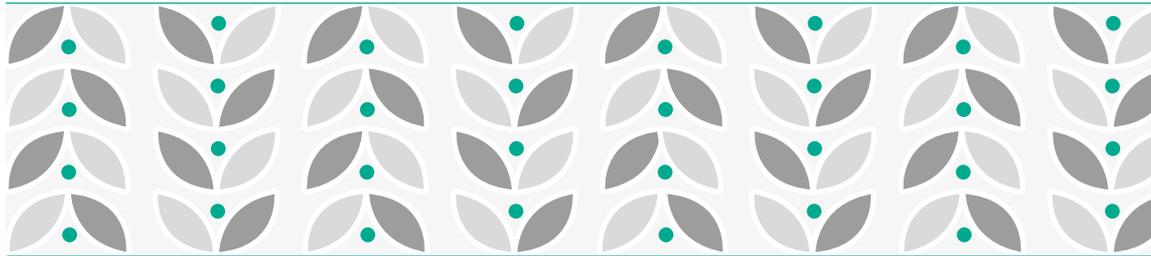
En términos de la eficacia del SEN, es claro que cantidades muy importantes de estudiantes no están alcanzando los aprendizajes deseados. Además, las proporciones de quienes que no los adquieren son mayores entre las poblaciones más desfavorecidas, no sólo porque sus condiciones de vida son más difíciles, sino también porque asisten a escuelas con mayores carencias. Los resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2014, presentados en el capítulo 2 de este informe, muestran que “las escuelas en los contextos más pobres son las que, en mayores proporciones, tienen condiciones más precarias y ofrecen menor bienestar y oportunidades de aprendizaje a los estudiantes. A estas escuelas no sólo no se les provee de mayores apoyos para subsanar las desventajas sociales, sino que ni siquiera se les da lo mismo que a otras ubicadas en contextos más favorables” (INEE, 2015q: 44).

Las desigualdades del sistema educativo afectan el ejercicio pleno del derecho a una educación de calidad y lo obligan a ofrecer oportunidades educativas con mayor equidad. Es necesario desarrollar cambios en el SEN capaces de revertir los bajos resultados, la inequidad y la velocidad de los avances. Los resultados de aprendizaje a nivel del sistema requieren la concurrencia de muchos actores para mejorar: autoridades educativas nacionales, estatales y locales; docentes y directores; el alumnado y sus familias; investigadores educativos; autores de libros de texto; y diferentes agentes promotores de mejores aprendizajes. En suma, demandan un esfuerzo nacional.

---

## SECCIÓN II

---





---

# 6

---

## LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DIRIGIDA A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE FAMILIAS DE JORNALEROS AGRÍCOLAS MIGRANTES

---



La educación es un derecho humano fundamental de todos los individuos enunciado en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la cual México es signatario. Si este derecho es vulnerado se dificulta el ejercicio y el disfrute de los demás derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

En México aún existen niñas, niños y adolescentes (NNA) que no tienen garantizado el derecho a la educación, ya sea por falta de acceso a la escuela, por la imposibilidad de permanecer en ella durante todo el trayecto educativo o por no obtener logros de aprendizaje relevantes para la vida. En este sentido, para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) es importante enfocar la mirada en la educación de los NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes, porque ellos se encuentran entre los grupos que *enfrentan las condiciones más extremas de vulnerabilidad*, y sus carencias educativas no les permiten salir del círculo de la pobreza en el que viven.

Además, una alta proporción de este sector participa en el trabajo agrícola desde temprana edad, lo que dificulta su incorporación y permanencia en la escuela. Frecuentemente, estos niños realizan un tipo de trabajo que requiere un esfuerzo físico muy demandante y se desarrolla en las peores condiciones, pues se lleva a cabo en un clima desfavorable y con sustancias agroquímicas que ponen su salud en constante riesgo (OIT, 1999). Por ello, este grupo infantil ve mermado el cumplimiento de otros derechos fundamentales, como el de vivir en condiciones de bienestar para un sano desarrollo integral, el de la protección de la salud y la seguridad social, y el del descanso y el esparcimiento, entre otros.

Con la finalidad de impulsar una mayor equidad, el INEE realizó la evaluación de la política orientada a la atención educativa de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes,<sup>1</sup> la cual tuvo

---

<sup>1</sup> Esta evaluación se realizó con el apoyo de un grupo de especialistas de la Universidad Autónoma de Nayarit, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Universidad Iberoamericana y el Centro de Estudios en Asuntos Públicos Politeia.

el propósito de analizar los alcances y retos de la acción pública que ha emprendido el Estado mexicano para ofrecer servicios educativos a esta población, y apoyar así la construcción y la fundamentación de directrices de mejora que orienten la toma de decisiones de política en la materia.

En este capítulo se presentan los principales resultados de dicha evaluación. En primer lugar, se describe la ruta que ha establecido el Instituto para evaluar políticas y programas educativos, así como la metodología de la evaluación. Posteriormente, se realiza una caracterización de los NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes, sus condiciones y las principales acciones educativas dirigidas a esta población. También se advierten algunas de las dificultades que implica la integración del Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) al actual Programa de Inclusión y Equidad Educativa (PIEE), entre ellas, la reducción del presupuesto destinado a la atención educativa de la niñez migrante. Se destaca igualmente la necesidad de una mayor coordinación institucional que permita ofrecer una atención educativa integral, coherente y articulada, y la de fortalecer a las figuras educativas a cargo de esta población. Al final del capítulo se presentan las conclusiones principales de la evaluación, así como algunas líneas estratégicas de trabajo.

## 6.1 La evaluación de políticas y programas educativos del INEE

La evaluación de políticas y programas que impulsa el INEE reconoce, analiza y valora los alcances y déficits de la acción pública del Estado, con la finalidad de aportar información clara y relevante sobre las situaciones que requieren de una atención inmediata y progresiva, para, a su vez, plantear mejoras dirigidas a fortalecer el papel del Estado como principal garante del derecho a una educación de calidad con equidad.

EL INEE sostiene que no es posible proponer, construir e implantar rutas de intervención pública más pertinentes y efectivas si no se realizan un análisis y una valoración de la acción pública<sup>2</sup> que permitan conocer y comprender tanto la definición del problema público, como los diversos tipos de intervenciones puestas en marcha y sus procesos de desarrollo, lo mismo que los distintos actores involucrados, los resultados, los efectos y los impactos obtenidos.

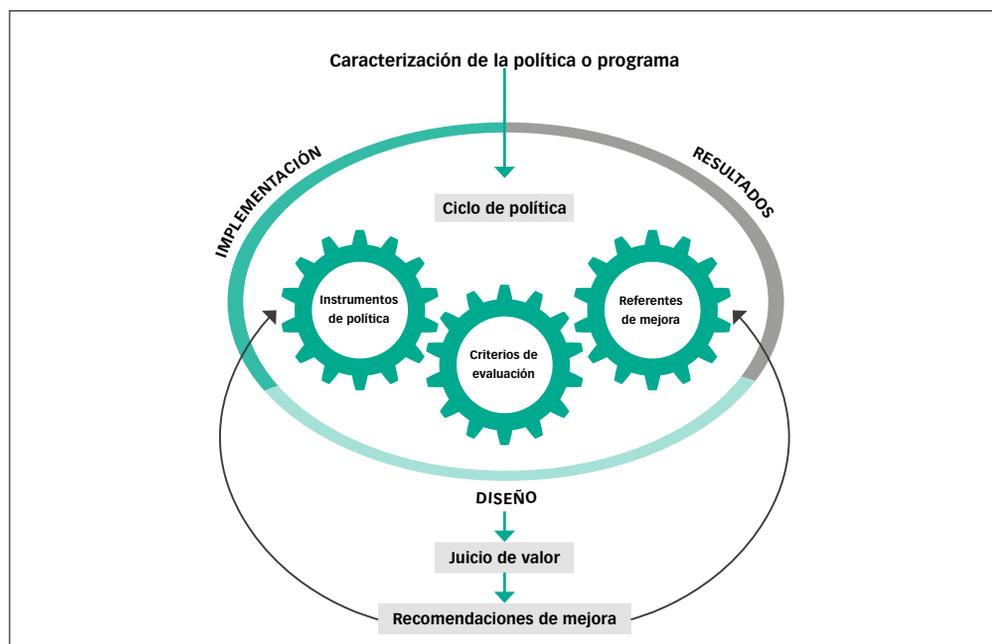
---

<sup>2</sup> En este capítulo se usarán como sinónimos los conceptos de *acción pública* y *política pública*. De acuerdo con Aguilar (1992), política pública es el conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas que representan el modo en el que el gobierno realiza, de manera permanente y estable, las funciones públicas y atiende los problemas públicos. Cabe destacar que, en torno a la política, se enlazan poderes públicos, políticos y sociales; leyes; recursos financieros, y procesos administrativos. En este sentido, las políticas públicas han de ser entendidas como el conjunto integrado y coherente de programas y proyectos.

Como lo muestra el diagrama 6.1, el Modelo de Evaluación de Políticas y Programas Educativos<sup>3</sup> que utiliza el Instituto parte de la construcción de un *marco o parámetro de referencia* con base en el cual se contrastan las acciones del Estado y sus resultados, así como sus diversas estructuras de gestión gubernamental. El Modelo toma en cuenta los *instrumentos de política* que refieren a los mecanismos y los procedimientos (normativos, financieros, institucionales y organizativos; de gestión y recursos) que emplea la política a evaluar para impulsar, movilizar y lograr la consecución de los resultados esperados por la intervención educativa. Establece también los *referentes de mejora* que en diversos cuerpos teóricos y legales definen lo que significa una buena política educativa y los resultados esperados de la misma. Incluye, del mismo modo, los *criterios de evaluación* y el *ciclo de las políticas*, que constituyen el engranaje articulador de las demás piezas de la evaluación. Éstos se refieren a aquellas características que cualquier política o programa educativo debería poseer; por ejemplo, relevancia, pertinencia, equidad, congruencia, suficiencia, adaptabilidad, coordinación, articulación, oportunidad, eficacia, eficiencia, efectividad, coherencia en y entre políticas, etcétera, las cuales variarán dependiendo del ciclo de la política que se desea evaluar.

### Diagrama 6.1

Componentes que integran la evaluación de políticas y programas educativos



<sup>3</sup> En el ámbito de la evaluación de programas públicos, Stufflebeam y Shinkfield sostienen que un modelo implica “una conceptualización idealizada para conducir la evaluación de programas”, y que debe contener “un grupo coherente de principios conceptuales, hipotéticos, pragmáticos y éticos formando un marco general para guiar los estudios y práctica de la evaluación de programas” (2007: 63). En el caso de la evaluación de políticas y programas que realiza el INEE, se entiende al modelo de evaluación como el marco que ofrece pautas de referencia, componentes, criterios mínimos y principios clave para concebir, orientar y dirigir el desarrollo de los procesos de evaluación de los programas educativos y políticas que tengan el propósito de mejorar la calidad y la equidad en la educación básica (EB) y media superior en el país.

## 6.2 Metodología de la evaluación

De acuerdo con el Modelo de Evaluación de Políticas y Programas Educativos del INEE, se evaluaron los programas, acciones y servicios educativos dirigidos a la población infantil jornalera migrante que por medio de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y otras instancias gubernamentales lleva a cabo la Secretaría de Educación Pública (SEP), con el fin de proponer recomendaciones de política pública que apunten a mejorar la atención educativa dirigida a este segmento de la población. Además de valorar la coherencia, la articulación y la orientación de estos programas y acciones, la evaluación también buscó conocer los procesos de implantación de la política federal en los contextos locales, e identificar cómo la acción de gobierno puesta en marcha en las entidades federativas complementa o limita dicha política.<sup>4</sup>

La metodología utilizada en la evaluación fue mixta, y recurrió a herramientas cuantitativas y cualitativas. Las primeras ayudaron a identificar tendencias de amplio alcance y a enfocar problemas generales, en tanto que las segundas permitieron —mediante la realización de entrevistas semiestructuradas y grupos focales— conocer las perspectivas de distintos actores clave (operadores en los ámbitos federal y local; líderes empresariales y de organizaciones de la sociedad civil, y algunas figuras escolares),<sup>5</sup> así como la valoración que éstos realizan de la acción gubernamental dirigida a la atención educativa de la población infantil jornalera agrícola migrante.

Con la finalidad de establecer un marco de referencia sobre la intervención pública en la atención a dicha población, se realizó un análisis documental que recuperó información de los últimos 15 años, proveniente de las reglas de operación de los programas educativos gubernamentales, de bibliografía especializada, de documentos internacionales, de evaluaciones externas realizadas a dichos programas, así como de un análisis de asignación del gasto y el ejercicio presupuestal.

<sup>4</sup> Para cumplir con este objetivo, la evaluación planteó las siguientes preguntas orientadoras: 1) ¿cuáles son los programas, acciones y servicios educativos que brindan atención a la población infantil jornalera agrícola migrante?, ¿cuál es la lógica de intervención de cada uno de ellos?, ¿existen estrategias a nivel local?; 2) ¿quiénes son los actores gubernamentales clave que participan en la atención educativa de este grupo poblacional?, ¿qué papel juegan las autoridades locales en la provisión de los servicios educativos?, ¿existe articulación entre órdenes de gobierno para atender a esta población?; 3) ¿cuáles son los alcances en materia de cobertura de los programas y servicios educativos ofrecidos a esta población?; 4) ¿qué presupuesto se destina a estos programas y cómo se ejercen los recursos en los estados?; 5) ¿se cumple el derecho a una educación de calidad para los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes?, ¿en qué medida?, y 6) ¿qué acciones de política pública sería factible impulsar para brindar una atención integral, coherente, articulada y coordinada?

<sup>5</sup> Se realizaron entrevistas semiestructuradas con diversos actores clave tales como autoridades federales responsables de los programas de atención educativa a niños jornaleros agrícolas migrantes de la SEB, el CONAFE y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA); a los responsables estatales de estos programas en seis estados de la república, por su relación directa con la operación de éstos, y, finalmente, a líderes de organismos empresariales de las regiones receptoras de migrantes, así como a integrantes de organismos no gubernamentales que llevan a cabo acciones de apoyo a la educación de niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes. Adicionalmente, se llevaron a cabo grupos focales con figuras educativas y directores.

Para el trabajo de campo, se seleccionaron seis estados en donde se realizaron las entrevistas con actores clave con base en los siguientes criterios: I) por tipo de migración, dos estados mayormente receptores (Baja California y Sinaloa), un estado expulsor (Guerrero) y tres estados mixtos (Hidalgo, Morelos y Veracruz); II) por el tipo de unidades productivas donde trabajan los jornaleros agrícolas migrantes, grandes empresas agroexportadoras, medianas o grandes unidades productivas (Baja California y Sinaloa) o medianas o pequeñas unidades productivas (Hidalgo, Morelos y Veracruz), y, III) por la disminución o presencia del trabajo infantil, dependiendo del tipo de unidad productiva.

El primer paso en el desarrollo de esta evaluación fue dimensionar la magnitud del problema. Por ello, se presentan en primer término el perfil sociodemográfico de la población jornalera agrícola migrante y las características del trabajo infantil, así como los rasgos principales de su situación educativa. Posteriormente, se describen las acciones gubernamentales, educativas y sociales emprendidas para brindar atención a este grupo de población, así como el papel que juegan algunos agroempresarios en la provisión de los servicios educativos.

### **6.3 Perfil sociodemográfico de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes**

La población infantil jornalera y la de hijos de jornaleros agrícolas migrantes se caracterizan por las condiciones de exclusión social y vulnerabilidad que enfrentan diariamente debido a los bajos ingresos económicos que perciben sus familias, a su necesidad de trabajar para apoyar el mantenimiento familiar, a su alta movilidad durante los ciclos agrícolas, a los constantes riesgos de salud a los que están expuestas y a las condiciones de hacinamiento y escasez alimentaria que padecen.

Con respecto al tamaño de esta población, si bien no se cuenta con datos estadísticos confiables debido a la falta de mecanismos de registro precisos, casi al final de 2009 la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas (ENJO) estimaba la existencia de 2 040 414 jornaleros agrícolas en el país, quienes, sumados a los miembros de sus familias (considerando un promedio de 4.51 integrantes por hogar), conformaban una población total de 9 206 429, de la cual, 34 y 26% provenían de municipios con grados de marginación muy altos y altos, respectivamente. En relación con sus características culturales, cerca de 40% de la población jornalera agrícola migrante pertenecía a una comunidad indígena, lo que contrastaba con la situación de la población jornalera en general, en la que el sector indígena representaba sólo 18.1% (SEDESOL, 2011).

Si bien la migración es un fenómeno difícil de estudiar y las cifras reales sobre trabajo infantil<sup>6</sup> son también imprecisas, en las zonas de recepción de migrantes,<sup>7</sup> en el mismo periodo, se estimaba que 17.7% del total de jornaleros agrícolas eran NNA de entre 5 y 17 años de edad; de ellos, 60% trabajaba en actividades remuneradas en el campo, 10% realizaba alguna otra actividad (comercio, ganadería, albañilería, entre otras) y el resto participaba en actividades domésticas (SEDESOL, 2011).

Estudios recientes que realizan estimaciones sobre esta población y sus características sociodemográficas confirman que esta situación no se ha modificado sustancialmente cinco años después, y es probable que las condiciones de exclusión y vulnerabilidad de esta población hayan empeorado (Miranda, 2015; Rojas, 2014). Así, en el estudio desarrollado por Miranda se destaca que en la mayoría de los casos los jornaleros agrícolas migran en pareja y con sus hijos, y que en buena parte de las familias migrantes trabajan ambos padres. Se señala también que el ingreso mensual promedio de los jornaleros es menor a 3 000 pesos, aunque una proporción importante (cerca a 25%) percibe ingresos mensuales inferiores a los 1 500 pesos. Además, entre los padres de familia migrantes se habla el mixteco, el zapoteco y el náhuatl, y su escolaridad es sumamente baja, pues la gran mayoría no tiene estudios o apenas cursó algunos grados de educación primaria (Miranda, 2015).

Por otra parte, los NNA que laboran en el campo realizan actividades similares a las de los adultos; trabajan en promedio seis días a la semana e incluso los domingos, si la demanda de trabajo lo requiere; asimismo, sus jornadas laborales son de entre ocho y diez horas en promedio —incluido el tiempo de transportación hasta el campo—.<sup>8</sup> Además, debe tomarse en cuenta la precariedad de este tipo de trabajo: 3 de cada 4 jornaleros no cuentan con prestación o seguridad social alguna, por lo que no tienen acceso a servicios de salud o protección contra accidentes (ENJO, 2009; SEDESOL, 2010).

La población infantil que trabaja en los campos agrícolas se ve expuesta además a un alto número de enfermedades debido a las actividades que desempeña, las cuales comprometen su integridad física, principalmente por la exposición a temperaturas extremas o lluvias y a productos agroquímicos; la permanencia en cuclillas o de pie durante largos periodos de tiempo, y el

---

<sup>6</sup> El trabajo infantil está tipificado en la Ley Federal del Trabajo, recientemente reformada para elevar la edad mínima de acceso al trabajo de 14 a 15 años, y en el Acuerdo 138, que suscribió México con la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Este último se ratificó en 2015 y entrará en vigor a partir de junio de 2016.

<sup>7</sup> El fenómeno migratorio presenta dos rutas básicas: la del Pacífico y la del Golfo; sin embargo, de acuerdo con Rojas (2011), además de estas rutas se encuentran la del centro, en la que existen desplazamientos interregionales que abarcan los estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Zacatecas, Guanajuato y San Luis Potosí, y la ruta del sureste, compuesta fundamentalmente por población indígena (incluida población guatemalteca) que se desplaza de Oaxaca, Chiapas, Yucatán y Tabasco hacia las diferentes zonas de atracción.

<sup>8</sup> Estas jornadas laborales son mayores a las que estipulan la Organización Internacional del Trabajo y la normatividad mexicana, las cuales establecen que los menores de 15 años no deben trabajar, mientras que los de 16 a 18 años sólo pueden hacerlo en periodos máximos de seis horas a la semana en condiciones que no pongan en riesgo su salud física, mental y emocional (OIT, 2014).

cargar cosas pesadas. Otra condición que agrava la vulnerabilidad de esta población es la falta de alimentación y buena nutrición,<sup>9</sup> la cual impacta en su capacidad de inmunización y en su desarrollo físico y mental, y aumenta su propensión a las enfermedades, situación que en conjunto reduce su esperanza de vida.<sup>10</sup>

En suma: las condiciones de vulnerabilidad y exclusión que enfrenta esta población, agregadas a la explotación laboral, restringen sus oportunidades de desarrollo, refuerzan la reproducción intergeneracional de la pobreza y le impiden tener una vida digna.

#### **6.4 Condiciones educativas de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes**

Las condiciones educativas de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes también son precarias: su acceso a la educación es limitado y sus niveles de escolaridad son bajos debido, entre otras razones, al abandono escolar. Este último ocurre no sólo por el constante cambio de servicio educativo y la poca pertinencia de la educación que reciben, sino también por la insuficiencia de espacios escolares aptos y la fragilidad del perfil profesional de las figuras educativas que los atienden.

El rezago educativo de esta población es grave. Un diagnóstico desarrollado en 2006 ya señalaba esta situación de rezago escolar en las entidades federativas de Baja California, Baja California Sur y Sinaloa, donde el fenómeno migratorio era más agudo: 1 de cada 2 NNA entre 6 y 14 años era analfabeta (SEDESOL y UNICEF, 2006). Información reciente, permite confirmar que apenas entre 14 y 17%<sup>11</sup> de la población infantil migrante asiste a la escuela, lo cual refleja el enorme vacío que existe en la atención a la demanda educativa de esta población.

Actualmente se estima que existen entre 279 y 326 mil NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes, de los cuales sólo 46 447 reciben el servicio educativo por medio de la SEP en escuelas generales, indígenas y comunitarias apoyados por el PIEE y el CONAFE.

<sup>9</sup> Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 40% de la población jornalera agrícola migrante se encuentra en condiciones de pobreza extrema, y la alimentación es su principal necesidad básica no resuelta (SEDESOL, 2011).

<sup>10</sup> Un estudio de Reyes de la Cruz (2002) reportó ya hace más de una década que la población jornalera agrícola migrante tenía una esperanza de vida cercana a los 50 años, mientras que el promedio nacional se encontraba en alrededor de los 70.

<sup>11</sup> Estimación calculada con base en los datos de la SEP, que señala en las Reglas de Operación (ROP) 2016 del PIEE una atención en 2015 de 40 mil niñas y niños jornaleros agrícolas migrantes. A esta cifra se agregan los 6 447 niños y niñas atendidos por el CONAFE en el ciclo escolar 2014-2015. La información presentada es una suma simple de dos bases de datos diferentes y con métodos de captura propios.

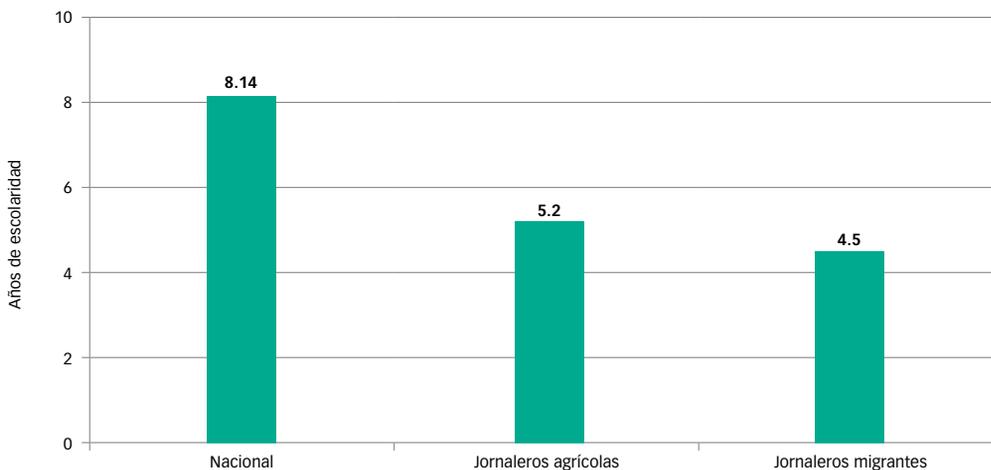
Las evaluaciones realizadas a los programas que atienden a esta población señalan que una de las principales dificultades que enfrenta la oferta educativa está relacionada con el flujo constante de los NNA entre en los diferentes servicios educativos; de este modo, un niño puede desplazarse de un estado a otro y estudiar en diferentes servicios administrados por distintas instituciones. Ello perjudica la continuidad educativa y el seguimiento personalizado de los estudiantes. En este sentido, la atención educativa debe ser lo suficientemente flexible para adecuarse a los movimientos migratorios, y debido a la diversidad cultural que se tiene en las escuelas, éstas deben ofrecer un modelo educativo intercultural que favorezca el diálogo entre los NNA.

En relación con el acceso y la permanencia en la escuela, se consideran tres barreras importantes. Una se relaciona con que la educación se imparte en una lengua diferente a la que hablan los niños y las niñas jornaleros migrantes. La otra, con la incorporación temprana de los niños al trabajo en los campos agrícolas o la asignación de tareas domésticas para las niñas. La tercera barrera está relacionada con la valoración de las familias de migrantes respecto del trabajo de los niños y las bajas expectativas sobre la educación de sus hijos, lo que dificulta su permanencia en la escuela (UAN, 2014).

Por otra parte, como lo muestra la gráfica 6.1, destaca que el promedio de escolaridad de la población jornalera migrante de 15 años o más fue de 4.5 años, lo que contrasta con la situación de la población jornalera agrícola (5.2 años) y con la población nacional ese mismo grupo de edad (8.1 años) (SEDESOL, 2011).

### Gráfica 6.1

Promedio de años de escolaridad en población de 15 años o más



Fuente: Elaboración propia a partir de SEDESOL (2011).

El estudio realizado por Miranda (2015) sobre el desarrollo intelectual y emocional de las niñas y niños migrantes en edad preescolar concluye que una inmensa mayoría presenta serios problemas. En orden de prioridad, aparecen los siguientes: en primer lugar, la inseguridad, la ansiedad y la timidez son los problemas que mayor proporción de niños concentra; en segundo lugar, los problemas de sentimientos de inferioridad, inadaptabilidad y retraimiento; en tercer lugar, los problemas de agresión y tensión; en cuarto, el sentimiento de vacío y el aislamiento emocional, y, finalmente, problemas relacionados con la necesidad de afecto y contención. Considerando la situación por entidad federativa, en Oaxaca 92% de la población infantil migrante que cursa preescolar presenta problemas de desarrollo emocional e intelectual. En siguiente término está Baja California Sur con 89%; le sigue Morelos con 79%; enseguida Sinaloa con 77%, y, por último, Baja California, que, aun siendo la entidad mejor posicionada entre éstas, presenta un alto porcentaje de niños (61%), con problemas de desarrollo intelectual y emocional.

En el mismo estudio se señala que las niñas presentan mayores desventajas que los niños, y destacan los casos de Baja California, Oaxaca, Morelos y Sinaloa, donde la diferencia es de más de diez puntos porcentuales. Sólo en Baja California Sur las niñas mantienen una desventaja similar que los niños. Esto supone, para el caso específico de la educación preescolar, que las niñas son atendidas en peores condiciones, lo que permite evidenciar fenómenos de exclusión de género desde la primera infancia (Miranda, 2015).

## **6.5 Las principales acciones educativas dirigidas a la población infantil jornalera agrícola migrante**

Desde las últimas décadas del siglo pasado, el gobierno federal ha impulsado diferentes acciones dirigidas a la atención educativa de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes, principalmente por medio del CONAFE y la SEP.

El CONAFE ha brindado desde hace más de 40 años distintos servicios educativos para esta población. A partir de 2002 ofrece un servicio específico para niños en contexto de constante movilización llamado Modalidad Educativa Intercultural para la Población Infantil Migrante (MEIPIIM). En la actualidad el CONAFE continúa atendiendo a esta población mediante el Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (PREIBPRUIN) con una oferta pedagógica flexible, bilingüe e intercultural que se adapta a la heterogeneidad cultural y lingüística que caracteriza a los pueblos rurales y campamentos agrícolas. El CONAFE impulsa la inclusión educativa de los NNA jornaleros e hijos de jornaleros migrantes mediante la instalación de servicios educativos en los niveles de preescolar, primaria y secundaria en localidades de menos de 500 habitantes con alto o muy alto grado de marginación (DOF, 8 de mayo 2014).

Por su parte, la SEP, desde la creación del PRONIM, en 1981, busca atender a la población migrante bajo un enfoque de diversidad social, multiculturalidad y multigrado. El programa operó, hasta 2013, mediante la transferencia de recursos económicos y técnico pedagógicos a las entidades federativas participantes, a través de la firma de convenios entre las autoridades locales y la SEP.

Con el propósito de garantizar la igualdad y la inclusión educativa en los niveles inicial, básico, y medio superior, a partir del 2014 el PRONIM se incorporó, junto con otras seis estrategias de intervención educativa, al PIEE. Este último tiene el objetivo de contribuir en la mejora de las capacidades institucionales de las escuelas públicas y de los servicios educativos en general por medio del otorgamiento de apoyos económicos, pedagógicos y técnicos a las entidades federativas con el fin de generar condiciones de inclusión y equidad tanto en la niñez en riesgo de vulnerabilidad como en quienes tienen alguna discapacidad, indígenas y migrantes (SEP, 2014; DOF, 27 de diciembre 2014).<sup>12</sup>

Si bien, tanto los programas del CONAFE como el PRONIM han promovido la atención educativa dirigida a esta población, las distintas evaluaciones que se hicieron a ambos programas (Rojas, 2003 y 2004; BUAP, 2006; Loyo, 2007; Santibáñez y Abreu, 2008; Bracho, 2008 y 2009; Rodríguez y Ramírez, 2008 y 2009; Rodríguez, 2009; Velazco, 2010; CONEVAL, 2012; Vernon, 2013; SEP y CONEVAL, 2012) permiten concluir que su lógica de intervención ha tenido un carácter principalmente reactivo debido a que, entre otras cosas, éstos no se han sustentado en información oportuna o en diagnósticos precisos sobre la compleja realidad social y educativa que enfrentan los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes. Las evaluaciones dan cuenta de que las autoridades estatales ofrecen el servicio educativo conforme a la demanda de los empresarios, quienes no siempre presionan para que se les brinde educación a los NNA hijos de sus trabajadores.

Debe subrayarse que, puesto que no ha habido mecanismos sistemáticos para el registro de información, existen pocos datos oficiales sobre las condiciones educativas de esta población, aunque el PRONIM, hoy adscrito al PIEE, cuenta con el Sistema Nacional de Control Escolar para los Migrantes (SINACEM), que en principio proporciona información sobre los avances educativos de la población atendida en el nivel inicial y básico.<sup>13</sup> Hay que señalar además que el SINACEM puede ser consultado por las autoridades educativas del orden federal y local, y por los supervisores escolares, pero no por los docentes. Si bien esto responde a una lógica administrativa de uso de contraseñas, que se reserva a los operadores del programa, lo cierto es que el docente no puede dar un seguimiento oportuno a estudiantes que cambian su lugar de residencia conforme al calendario agrícola. El CONAFE, por su parte, cuenta con su propio sistema de control escolar, pero

<sup>12</sup> Otros programas federales que también operan en escuelas que atienden a población jornalera agrícola migrante son el Programa Escuelas de Calidad (PEC), ahora parte del Programa de la Reforma Educativa, y el Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC).

<sup>13</sup> El INEE solicitó las bases de datos del SINACEM a la Dirección General de Educación Indígena, pero al momento de elaborar este documento la solicitud aún no había sido atendida.

éste no se vincula con el SINACEM ni con los sistemas educativos de los estados de origen, por lo que no existe seguimiento de la continuidad educativa de esta población infantil.

Además, la falta de información y la restricción del uso de estos sistemas impiden que instancias externas a la SEP conozcan la demanda real de NNA que requiere de servicios educativos; la magnitud y las características de la población potencial, así como las tasas de cobertura de los programas, lo que permitiría evaluar con mayor efectividad las acciones gubernamentales tendientes a la educación de los jornaleros agrícolas migrantes. Esta ausencia de datos también afecta la planeación de la oferta de los servicios educativos en los ámbitos nacional y local.

Respecto de la oferta educativa, la información que se recoge en la evaluación indica que los servicios se concentran mayormente en las regiones de destino de los migrantes, aunque también se brinda atención en las zonas de origen. Por ejemplo, 60.8% de los migrantes atendidos por el PRONIM en 2010<sup>14</sup> se encontraba en cinco estados en los que predominan las grandes empresas agrícolas: Sinaloa, Nayarit, Baja California, Jalisco y Baja California Sur. En contraste, sólo 10% de la población atendida por el PRONIM estaba en las dos principales entidades federativas de origen de los migrantes: Guerrero y Oaxaca, en tanto que 29.2% se distribuía en el resto del país. En el caso del CONAFE, en el ciclo escolar 2014-2015, 82.5% de los migrantes atendidos se concentró en cuatro estados en los que operan grandes empresas agrícolas: Sinaloa, Baja California Sur, Chihuahua y Sonora; en las zonas de origen (Guerrero y Oaxaca), CONAFE atendió a 8% de los migrantes, mientras que 9.5% se distribuyó en el resto de las entidades federativas.

Los modelos operativos del CONAFE y el PRONIM han buscado adaptarse a las condiciones migratorias de los NNA de los campos agrícolas que pueden acceder a la escuela en los meses en que llegan de sus lugares de origen. Así por ejemplo, se hace entrega de los certificados de estudios cuando terminan las temporadas agrícolas; se imparten clases durante las vacaciones de diciembre y Semana Santa, y en diversas escuelas de tiempo completo atendidas por el PRONIM, el horario escolar se adapta a las jornadas laborales de los padres. En contraste, los niños suelen recibir con retraso sus uniformes (facilitados por el gobierno estatal) y libros de texto (proporcionados por la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito), ya que cuando se elaboran los padrones para los pedidos durante el mes de agosto, los niños no han llegado todavía a los campos agrícolas.

Con respecto a la permanencia educativa de estos niños, el Sistema Educativo Nacional (SEN) no está adaptado para asegurar su continuidad en el trayecto escolar, principalmente cuando provienen de modalidades distintas a las cuales buscan incorporarse (modalidad general, indígena o servicios educativos de CONAFE), o porque los modelos educativos están configurados por grados escolares y no por módulos.

---

<sup>14</sup> Se dispone de datos desagregados por entidad federativa hasta 2010.

Así, por ejemplo, a los estudiantes que participan en escuelas del PíEE se les suele aplicar una evaluación diagnóstica para ubicar el grado escolar al que asistirán; sin embargo, esto implica que en muchas ocasiones los niños deberán volver a cursar un mismo grado o repetirán su inicio, ya que la duración del ciclo agrícola no les permite concluir el grado completo. En el caso del CONAFE la situación es distinta, pues en educación primaria el modelo está organizado en tres niveles educativos y se prevé la acreditación por módulos. Además, los grupos son más pequeños en número, por lo que resulta más fácil adaptar sus procesos de enseñanza para lograr la continuidad educativa de estos niños.

Con el propósito de enfrentar las dificultades señaladas, se han desarrollado algunas experiencias innovadoras, tales como el modelo educativo modular en Baja California,<sup>15</sup> el proyecto piloto de calendario adaptado al ciclo escolar migratorio, el proyecto de nivelación pedagógica en Guerrero<sup>16</sup> y el aula inteligente en Sinaloa.<sup>17</sup>

## 6.6 El paso del PRONIM al PíEE: el debilitamiento de la atención educativa a la niñez migrante

A partir de 2014, el PRONIM se subsume en el PíEE, que si bien destina recursos para apoyar a escuelas que atiendan a la niñez en riesgo de exclusión y contexto de vulnerabilidad (incluidos los migrantes),<sup>18</sup> ya no se enfoca de manera exclusiva en la atención de este grupo. Dado que el recurso se tiene que repartir entre distintas poblaciones —incluidas la niñez indígena y la que tiene necesidades educativas especiales—, la asignación de recursos económicos depende de que los estados manifiesten su interés por participar. Esto significa que queda a criterio

<sup>15</sup> El modelo educativo modular, que permite al docente avanzar conforme a los conocimientos y necesidades educativas de los niños, operó en Baja California hasta que comenzó la implementación de la Reforma Integral de la Educación Básica en primaria (2009-2011). Con esta última se obliga al docente a adaptar el modelo a los contenidos de los libros de texto gratuito, como lo señala el Acuerdo 592 por el que se Establece la Articulación de la Educación Básica (DOF 19-VIII-2011), así como a aplicar tres proyectos didácticos, los cuales se encaminan a integrar a todos los niños, desde el nivel inicial hasta secundaria, en una sola actividad.

<sup>16</sup> Este proyecto inició en el ciclo escolar 2012-2013 con el objetivo de mejorar las habilidades de lectoescritura y matemáticas de los niños y niñas migrantes en un conjunto de escuelas ubicadas en las regiones de La Montaña Baja y la Alta. El proceso de nivelación pedagógica puede ocurrir en dos periodos, al inicio o al fin del ciclo escolar, con una duración entre seis y ocho semanas. Un docente atiende a los alumnos migrantes después del horario escolar diagnosticando el nivel de conocimientos y habilidades de lectoescritura y matemáticas de cada uno para iniciar una atención educativa individualizada durante ocho semanas. De forma simultánea, el director junto con los orientadores se reúnen con los padres de familia con el fin de informarles sobre el proceso y determinar el horario en que se realizará. Una vez que terminan las semanas de nivelación, el orientador aplica un nuevo diagnóstico a cada uno de los alumnos con el fin de evaluar sus avances. El seguimiento lo realiza el coordinador regional del PíEE. Asimismo, los Consejos Técnicos Escolares, los padres y los comisariados ejidales tienen la responsabilidad de verificar que el orientador asista a las sesiones.

<sup>17</sup> La estrategia de Aula Inteligente se ha instrumentado en Sinaloa desde 2004 y está dirigida a los alumnos cuyos niveles conceptuales en el aprendizaje, en el desarrollo de la lengua (lectoescritura) y en las nociones básicas de matemáticas, se encuentren lejanos de la convencionalidad y funcionalidad que el grado escolar les exige, así como a los estudiantes con discapacidad. También se brindan clases de educación artística, educación física y computación.

<sup>18</sup> El programa se dirige a todas las escuelas de EB que ofrecen los servicios de educación a indígenas, migrantes, educación especial y telesecundarias que decidan participar mediante la elaboración de la Ruta de Mejora.

de las autoridades estatales si solicitan o no el financiamiento para la educación de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes.

Así, la agrupación de siete programas en el PIEE agudiza la ya de por sí invisibilidad de este grupo poblacional. Al considerar diferentes unidades conceptuales para la atención —personas (hijos de jornaleros migrantes, indígenas y NNA con necesidades educativas especiales), modalidades educativas (telesecundarias, general e indígena) y estrategias educativas (escuelas multigrado)— en el interior de un mismo programa, pareciera asumirse que el origen y las causas de la vulnerabilidad fueran los mismos, ya que se homogeneiza la diversidad de los contextos educativos, y se pierde de vista la especificidad de la población jornalera agrícola migrante.

La integración del PRONIM al PIEE tuvo implicaciones muy importantes que no sólo se resumen en la pérdida de presupuestos específicos para la atención educativa de esta población, sino también en la imposibilidad de contratar docentes para la operación de los servicios. Al entrar en vigor la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), los apoyos del antes PRONIM, que se utilizaban para la contratación de docentes —aunque expresamente las reglas de operación no se enfocaban en ese uso—,<sup>19</sup> ya no pueden ser empleados con dicho fin, lo cual implicó el cierre del servicio, por ejemplo, en el estado de Hidalgo. El PIEE presupone la existencia de una escuela que opera con regularidad. Sin embargo, en tanto se diseña e implanta una estrategia *ad hoc* en el marco del Servicio Profesional Docente (SPD) para responder a la demanda de docentes calificados para brindar atención educativa a esta población, los estados enfrentarán la dificultad de asignar educadores a las escuelas.

## 6.7 Problemas de coordinación institucional

Si bien hasta 2013 el Estado mexicano ofertó el servicio educativo al sector en cuestión por medio del CONAFE y el PRONIM, hasta el día de hoy no ha habido una clara delimitación de competencias entre ambas instancias ni una adecuada coordinación, lo que ha ocasionado que se dupliquen servicios o no se ofrezcan donde más se necesitan. Cada institución desarrolla su propio modelo educativo, enfoque pedagógico y sistemas de control escolar, los cuales han estado desarticulados entre sí. Dependiendo del lugar al que llegan los migrantes, han sido atendidos por un programa u otro, y los aprendizajes acreditados por una institución pueden

<sup>19</sup> La contratación de los maestros no ha cumplido con las formalidades laborales mínimas; las evaluaciones externas al PRONIM mostraron que los maestros que atendían a migrantes por lo general no contaban con una plaza definitiva en el sistema de educación pública; el pago que recibían por sus servicios era apenas simbólico y corría a cargo del PRONIM, lo que permitió contar con jóvenes estudiantes o recién graduados que fueron adquiriendo competencias en el desarrollo de su práctica docente.

no ser reconocidos por la otra. Además, en el poco tiempo de operación del PIEE se presentan los mismos problemas de articulación y coordinación entre los responsables de este nuevo programa y las autoridades del CONAFE.

## 6.8 Precariedad laboral y profesional de los docentes

En las escuelas que atendió el PRONIM, la educación a migrantes fue impartida principalmente por maestros titulados o estudiantes universitarios de distintas carreras, quienes no contaban con una plaza docente, recibían una remuneración muy baja (entre 960 y 4 mil por mes, de acuerdo con lo reportado por las autoridades educativas federales y estatales) y no se consideraban trabajadores de la educación, por lo que no tenían acceso a prestaciones laborales ni seguridad social. Debido a las precarias condiciones en las que trabajaban, había una alta rotación del personal.

Como ya se comentó, en el caso del PIEE las reglas de operación no consideran recursos para la contratación de maestros, debido a que ésta debe hacerse de acuerdo con los procedimientos establecidos en la LGSPD, lo cual ha ocasionado que la cobertura de la educación a NNA jornaleros agrícolas migrantes haya tenido una drástica disminución al pasar de 70 mil niñas y niños migrantes agrícolas atendidos en la última etapa del PRONIM, a 40 mil en el primer año del PIEE (SEP, 2014; SEP, 2015a).

En el caso del CONAFE, estudiantes de secundaria o de nivel medio superior imparten la educación; se les otorga un apoyo económico de 1 482 pesos mensuales en calidad de servicio social<sup>20</sup> y reciben una capacitación para el desempeño de sus labores docentes.

Dadas las características socioculturales de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes, los educadores deben tener una formación que los capacite para trabajar en grupos multigrado multiculturales y plurilingües y para saber cómo adaptar el currículo con flexibilidad debido a la constante entrada y salida de alumnos y a los diferentes grados escolares que atienden. Asimismo, las figuras docentes que trabajan con estos NNA deberían tener una formación que los prepare para educar en un ambiente culturalmente diverso, pues en sus clases conviven niñas y niños que hablan lenguas indígenas distintas. Las evaluaciones revisadas señalan que la gran mayoría de las figuras educativas no cuenta con la formación específica requerida, acorde con las características de esta población.

---

<sup>20</sup> De acuerdo con los lineamientos operativos del Programa de Prestación de Servicio de Educación Inicial y Básica Comunitaria (2014), el monto varía por periodo, año y modalidad atendida. Así, en el segundo año de servicio reciben 1 605 pesos, y si atienden educación secundaria, 1 856; en todos los casos reciben menos apoyo en el periodo de formación y en el mes de agosto.

## 6.9 Caída presupuestal de los programas de atención

La política educativa para atender a los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes ha dejado de usar como herramienta de gasto programas presupuestarios específicos para integrarse en programas generales que atienden la demanda educativa de niñas y niños en situación de vulnerabilidad y exclusión, tanto en la estructura programática de la SEP como en la del CONAFE. Esta estrategia puede no ser del todo eficiente, pues incrementa la discrecionalidad en la manera de asignar el gasto entre los diversos grupos; es decir, la asignación de los recursos destinados a la atención de los distintos grupos vulnerables autorizados en estos programas queda a criterio de cada entidad federativa de acuerdo con sus prioridades sociales, económicas o políticas.

Asimismo, al integrarse programas presupuestarios específicos a otros generales, como en el caso de la fusión de los del CONAFE<sup>21</sup> y del PRONIM con otros seis programas presupuestarios en el PIEE,<sup>22</sup> se presentó una disminución considerable de los recursos asignados. Las asignaciones de gasto que el PIEE ha recibido en el Presupuesto de Egresos de la Federación son menores para 2014, 2015 y 2016 en más de 50%, que la suma del presupuesto que recibieron las siete estrategias por separado durante 2013. Incluso cuando se compara el presupuesto ejercido en 2013 por los siete programas educativos en favor de diversos grupos vulnerables contra el ejercido por el PIEE en 2014 y 2015, el gasto de los primeros sigue siendo más elevado (ver gráfica 6.2).

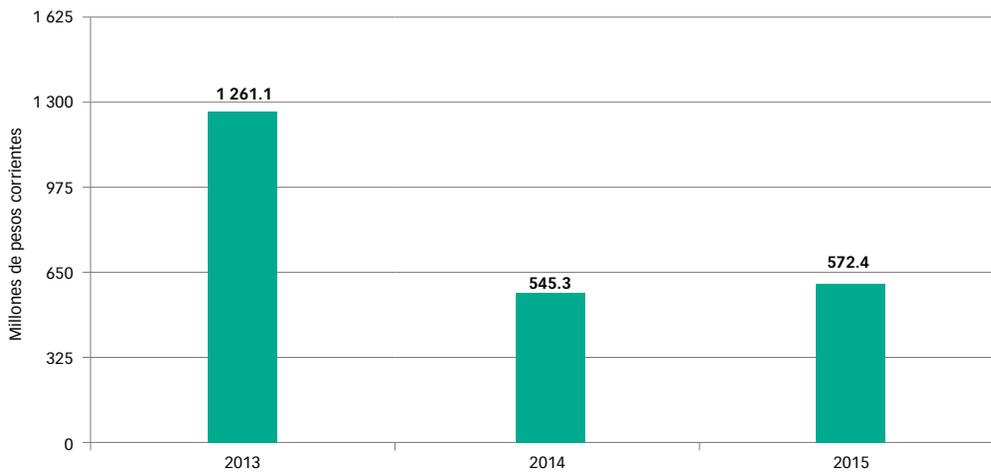
Debido a que desde el punto de vista normativo existe un amplio respaldo a los programas que tienen el propósito de mejorar la equidad educativa, aquellos dirigidos a los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes deberían tener una alta prioridad en la política educativa nacional; no obstante, cuando se observa la evolución de los recursos humanos y financieros destinados a la educación de esta población, se aprecia que no se le da la importancia que normativamente se señala.

<sup>21</sup> Hasta el año 2008, el CONAFE atendió a los niños de familias jornaleras agrícolas migrantes con el programa presupuestario S090 Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante. En 2009 éste se integró con el programa presupuestario S022 Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza, conformando un solo programa presupuestario denominado Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena. A partir de 2014, este último se transformó en el programa E066 Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, el cual se mantuvo vigente durante el ejercicio fiscal 2015.

<sup>22</sup> El PIEE es producto de la fusión de los siguientes programas: S033 Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa; S111 Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes; S119 Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural; S152 Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria; U015 Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable; U022 Educación para Personas con Discapacidad; y U042 Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena.

### Gráfica 6.2

Presupuesto aprobado para las siete estrategias que conforman el PíEE en 2013, 2014 y 2015



Fuente: UAN (2014).

## 6.10 El papel de los empresarios agrícolas

Cabe destacar que donde existe mayor diversidad de actores que participan en los esfuerzos por educar a los hijos de jornaleros agrícolas migrantes es en las zonas agroexportadoras. La evaluación coordinada por el INEE y evaluaciones al PRONIM (Rodríguez, 2008 y 2009) señalan que en los estados donde existen grandes productores agrícolas se solicita mayormente el servicio educativo a las autoridades locales. De acuerdo con lo dicho por los actores clave entrevistados en los foros que realizó el INEE entre 2014 y 2015, es muy probable que los empresarios lo hagan para evitar sanciones de los Estados Unidos y países de Europa, adonde exportan sus productos, que exigen y verifican que las agroempresas no empleen mano de obra infantil.

En las zonas agroexportadoras, los productores y sus asociaciones buscan apoyo de organizaciones no gubernamentales, instituciones internacionales y programas gubernamentales (del sector educativo y social); así, son estos empresarios quienes ejercen el liderazgo en la gestión de los recursos y acciones para la atención educativa de los NNA jornaleros agrícolas migrantes. Por su parte, las autoridades educativas actúan de manera reactiva a partir de las demandas y presiones que reciben de estos empresarios para que se oferte el servicio educativo a esta población.

Por lo tanto, a los niños cuyos padres trabajan en grandes empresas se les brinda educación en mejores condiciones, mientras que a los hijos de personas que trabajan para pequeños productores agrícolas no se les ofrece el servicio, se les presta de manera muy precaria o tienen dificultades para acceder a la educación y a los programas sociales dirigidos a migrantes. Es importante señalar que estos escenarios se pueden presentar de manera concurrente en los mismos estados o

municipios, ya que ello depende de los distintos tipos de unidades productivas que contratan la mano de obra de los jornaleros agrícolas migrantes.

La evaluación coordinada por el INEE señala, por ejemplo, un avance significativo en el acceso de NNA a la EB en los campos agrícolas de exportación en Sinaloa, donde, a diferencia de hace sólo diez años, todas las empresas agrícolas del Valle del Río Culiacán agrupadas en la Asociación de Agricultores del Río Culiacán (AARC) tienen un distintivo de empresas libres de trabajo infantil. Con la presión de estas empresas se ha logrado llevar los servicios educativos a los campos agrícolas y se han abierto espacios en las escuelas regulares, lo que ha dado lugar a una política conjunta de aplicación de las normas de erradicación del trabajo infantil y el compromiso de que todos los niños reciban educación.<sup>23</sup> Sin embargo, en otras empresas agrícolas del mismo estado el grado de inclusión educativa es menor, y mucho más grave en el caso de las comunidades de migrantes asentadas en cuarterías, en las que existe trabajo infantil. Paradójicamente, uno de los efectos derivados de los avances de la desincorporación de este tipo de trabajo es que las familias más acostumbradas a que los niños fueran una fuente de ingreso decidieron migrar a empresas del sur o del norte del estado o incluso a Sonora o Baja California, con el fin de incorporar a toda su familia al trabajo agrícola.<sup>24</sup>

### 6.11 Otras acciones y programas de gobierno dirigidos a los jornaleros agrícolas

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), mediante el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), otorga apoyos a jornaleros agrícolas migrantes de 16 años o más y a sus familias. Este programa, que opera en 27 entidades de la república,<sup>25</sup> beneficia a los NNA con apoyos alimenticios, así como con estímulos económicos para la asistencia y la permanencia escolar.<sup>26</sup> Además, ofrece a las familias inscritas una ayuda económica de 800 pesos por concepto de transportación (máximo en tres ocasiones); centros de atención y educación infantil;

<sup>23</sup> La evidencia destaca que los empresarios participan en las mejoras de las condiciones en las que se brinda el servicio educativo; por ejemplo, en Sinaloa, la AARC apoya con infraestructura escolar, alimentos, útiles escolares, asesoría educativa y transporte, y en Baja California los productores apoyan con el transporte de las figuras educativas del CONAFE así como con la construcción de aulas y su mantenimiento. Se destaca también en el caso de Veracruz —donde no se reporta participación del sector privado—, que los comisariados ejidales y las autoridades municipales participan con regalos para el día del niño, desayunos y materiales para las escuelas.

<sup>24</sup> En una visita de campo realizada por el área de responsabilidad social de la AARC a los campos agrícolas de los municipios de Mazatlán, Rosario y Escuinapa se encontró que parte de los jornaleros había trabajado anteriormente en empresas de Culiacán, y la mayoría refirió que viajó al sur entre 2008 y 2009. Las familias que migraron a esta región enfrentaban condiciones de alta pobreza y marginación con valores culturales que incorporan la aceptación del trabajo infantil. Se trata, por ejemplo, de familias mixtecas (Oaxaca), tlapanecas (Guerrero) y huicholes (Nayarit) (AARC, 2010, citado en De Haro, Barrera y Castro, 2013). En estas regiones el derecho a la educación en términos de acceso se encuentra vulnerado.

<sup>25</sup> No participan Aguascalientes, Estado de México y Yucatán.

<sup>26</sup> El mecanismo para proporcionar estos apoyos es por medio de la vinculación con la SEP, la cual otorga el registro de los estudiantes inscritos en el servicio educativo.

unidades de atención médica de primer nivel, y albergues, vivienda temporal e infraestructura social básica. Las entidades con mayores localidades atendidas son Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Veracruz.

Aparte del PAJA, los migrantes no suelen resultar beneficiados por otros programas sociales. De acuerdo con Aguilar (2012), menos de 30% tiene acceso a alguno. En este sentido, si bien el Programa Prospera (antes Oportunidades) ha sido uno de los de mayor envergadura y presupuesto a nivel nacional, ha incluido escasamente a la población migrante, precisamente por su condición de movilidad, lo que dificulta a este sector el cumplimiento de la corresponsabilidad de los beneficiarios para recibir el apoyo (Barrón, 2013).<sup>27</sup>

Por su parte, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) desarrolla una política que busca la inclusión social e incidir en la disminución del trabajo infantil. Se encarga de coordinar el trabajo de la Comisión Intersectorial para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes (CITI), cuyo objetivo es eliminar las peores condiciones de trabajo infantil en México para 2016, y para finales de 2018, haber reducido en 60% dicho trabajo (STPS, 2014b). De acuerdo con la información proporcionada por las autoridades de esta Secretaría, son dos las acciones específicas dirigidas a eliminar el trabajo infantil: 1) Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil (DEALTI), que consiste en un reconocimiento federal que se otorga desde 2010 a aquellas empresas agrícolas que demuestran fehacientemente que han implantado políticas de cuidado y protección infantil para garantizar la no contratación de niños y el pleno desarrollo de los hijos e hijas de los trabajadores jornaleros,<sup>28</sup> y 2) México sin Trabajo Infantil, distintivo que se otorga a partir de 2013 y está orientado a las empresas agrícolas o incluso a una organización o centro de trabajo que demuestra buenas prácticas de erradicación de este tipo de trabajo y de cuidado y protección a la infancia

Finalmente, aunque el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) no cuenta con estrategias específicas de atención dirigidas a las familias jornaleras migrantes, se tiene conocimiento de que el Programa para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia proporciona becas con la finalidad de evitar que niños y niñas trabajen. Sin embargo, su distribución y asignación queda sujeta a los criterios que defina el sistema DIF de cada entidad federativa.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Prospera está dirigido exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación. Las becas incluyen a cada uno de los NNA menores de 18 años, integrantes de familias beneficiarias del programa e inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada. El apoyo está sujeto a la certificación de la inscripción y la asistencia escolar en primaria y secundaria, por lo que se suspenden los apoyos si el estudiante no presenta la certificación por asistencia, o si registra cuatro o más inasistencias injustificadas durante el mes, así como cuando se acumulan tres meses de suspensión o 12 o más faltas injustificadas en un mismo ciclo escolar (ROP, 2015).

<sup>28</sup> A la fecha, se ha otorgado este distintivo a 220 centros de trabajo agrícola, los cuales buscan esta acreditación por su reconocimiento internacional.

<sup>29</sup> El DIF también participa en la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, en la que un conjunto de dependencias se coordinan para desalentarlo.

Respecto a esta oferta de programas y acciones, se debe señalar que no existen evidencias sólidas sobre su impacto en la mejora de las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas migrantes y, específicamente, en la educación de sus hijos. Destaca, la ausencia de una política integral que garantice el cumplimiento de la ley laboral para prohibir y erradicar el trabajo infantil. A ello se suma la falta de coordinación institucional entre las instancias gubernamentales que operan estas intervenciones.

---

## ■ Conclusiones

La evidencia recabada en esta evaluación y la que se refiere en las otras evaluaciones revisadas, permiten concluir que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado mexicano para brindar atención educativa a NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes, no se ha configurado una política pública —integral, coherente, articulada y sostenida— conformada por acciones intencionales y con hipótesis causales sólidas que orienten su actuar estratégico hacia el cumplimiento del derecho a la educación de estos niños.

Entre 83 y 86% de los NNA de familias jornaleras agrícolas migrantes continúan siendo excluidos del sistema educativo, por lo que no logran ejercer su derecho a recibir educación debido a las condiciones de pobreza de sus familias y a la prevalencia del trabajo infantil, así como a la ausencia o insuficiencia de la oferta de servicios educativos en las zonas de recepción. Por su parte, la permanencia y la continuidad educativa de aquellos que sí asisten a la escuela se ven en dificultades en gran medida por las condiciones en las que se ofrecen los servicios educativos, ya que la educación que reciben no responde a sus necesidades y particularidades socioculturales.

El Estado mexicano no ha podido cumplir con sus obligaciones como garante de derechos para esta población en las tres dimensiones que conforman el derecho a la educación: el acceso a la escuela, una permanencia sin rezago y el logro de aprendizajes relevantes para la vida. La evidencia recogida muestra la baja cobertura de los programas educativos dirigidos a NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes y la no permanencia en la escuela hasta el final del trayecto educativo previsto. Asimismo, si bien no existe información precisa sobre el logro educativo de esta población, las figuras educativas entrevistadas durante la evaluación reportan desfavorables resultados de aprendizaje. Esto no sólo se debe a la movilidad de los niños en sí misma, sino a que durante su trayecto migratorio son atendidos por diversos servicios educativos que tienen diferentes modelos, pedagogías, figuras educativas y criterios de evaluación, lo que obstaculiza la continuidad y la coherencia en la trayectoria de aprendizaje de los estudiantes.

Las principales causas que explican la situación antes descrita se pueden agrupar de la siguiente manera:

### **Insuficiente capacidad de intervención de los programas**

#### **y acciones educativas**

- ♦ La oferta educativa se ha estructurado para dar respuesta, principalmente, a las demandas específicas de determinados actores como los empresarios agrícolas.
- ♦ La ausencia de un diagnóstico amplio y sistemático impide conocer con detalle los problemas educativos que buscan atender los diferentes programas.
- ♦ La escasez de datos confiables sobre la demanda tales como la magnitud y las características de la población potencial no permite determinar con precisión la efectividad de las acciones gubernamentales.

### **Precariedad profesional y laboral de los docentes**

- ♦ Derivado de la promulgación de la LGSPD se ha acentuado la dificultad de las entidades federativas para contar con suficiente personal, evitar su alta rotación y ofrecer la formación específica para el desempeño de sus tareas.
- ♦ Las figuras educativas reciben una remuneración muy baja (entre 900 y 4 mil pesos por mes), y sus condiciones laborales son precarias.
- ♦ En el caso del CONAFE, la educación es impartida por estudiantes de bachillerato que reciben una beca y una capacitación muy breve para el desempeño de sus labores.

### **Escasa articulación y coordinación institucional**

- ♦ Hay una falta de coordinación y comunicación entre los programas dirigidos a esta población, lo que ocasiona la duplicidad de funciones o vacíos en su atención.
- ♦ La multiplicidad y la falta de articulación entre los sistemas de control escolar, modelos y enfoques, da como resultado que los aprendizajes acreditados por un programa no sean validados por otro.
- ♦ Los programas educativos y sociales que atienden a esta población se encuentran desvinculados y desarticulados entre sí.

### **Definición de las prioridades de política y restricción presupuestal**

- ♦ Se transitó de una estructura de programas presupuestarios específicos que atendían a poblaciones particulares a otros generales que atienden a NNA en situación de vulnerabilidad.
- ♦ El PIEE se conformó con siete programas presupuestarios dirigidos a distintas poblaciones, entre ellas indígenas, migrantes y niños y niñas con necesidades educativas especiales. La fusión de estos programas ha invisibilizado los problemas específicos de la niñez de familias jornaleras agrícolas migrantes, y ha generado una lógica programática no diferenciada que imposibilita conocer la desagregación del gasto destinado a esta población, además de que dificulta la rendición de cuentas.

- ♦ Disminuyeron considerablemente los recursos asignados al PIEE, ya que los presupuestos 2014 y 2015 fueron menores en más de 50% a la suma de lo recibido por las siete estrategias que lo conformaban en 2013.
- ♦ Aunque en la normatividad vigente se incluye la atención prioritaria a grupos con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones de desventaja, ésta no se corresponde con la asignación de recursos destinados a ello.

A partir de los hallazgos de la evaluación sería deseable impulsar diversas acciones de política pública que permitan mejorar la atención educativa integral a este grupo de población. Esto lleva a plantear, entre otras, las siguientes líneas estratégicas de trabajo:

**a) Mejorar la información y el conocimiento sobre la población infantil migrante**

Es necesario elaborar un diagnóstico detallado sobre la situación educativa de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes en todo el territorio nacional y en cada entidad federativa que permita conocer los datos básicos sobre esta población, así como el número total de NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes, su composición por edad y género, su distribución geográfica, su pertenencia étnica y sus características culturales, a fin de ofrecer servicios educativos que se adapten a las necesidades particulares de dicha población.

**b) Desarrollar una política educativa coherente, unificada e institucionalmente fuerte**

Con base en los resultados de dicho diagnóstico, el Estado mexicano habrá de diseñar una política pública coherente y articulada para la atención educativa de la niñez de familias jornaleras agrícolas migrantes, de forma que pueda cumplir con los mandatos que lo obligan a garantizar el derecho a una educación de calidad para toda la población. En el diseño de esta política se sugiere consultar e incluir a productores agrícolas, jornaleros agrícolas migrantes, organizaciones de la sociedad civil y, en general, a todos los actores involucrados en este tema.

**c) Garantizar el derecho a una educación pertinente y de calidad a la niñez migrante**

Esta política debe garantizar que todos los niños de familias jornaleras agrícolas migrantes tengan acceso a una educación de calidad, permanezcan en la escuela hasta el final del trayecto educativo y egresen alcanzando los objetivos de aprendizaje establecidos por el SEN con independencia del lugar donde se encuentren y del tipo de productor con el que trabajen sus padres.

**d) Mejorar la coordinación institucional entre autoridades educativas**

Como parte de esta política deberá fortalecerse la coordinación entre instituciones y programas que brindan atención a estos niños, así como una mejor articulación entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal que implementan estas acciones. Las responsabilidades que cada programa asuma deben establecerse mediante un acuerdo entre las respectivas autoridades educativas. Se sugiere explorar también la posibilidad de que las instituciones se especialicen por nivel educativo, ya que en la actualidad la mayor parte de los niños de familias jornaleras agrícolas migrantes que atiende el CONAFE está en el nivel preescolar, mientras que el PRONIM atendió principalmente a los niños en los niveles de primaria y secundaria.

**e) Incrementar los recursos públicos para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios educativos**

La política educativa para la niñez jornalera agrícola migrante debe considerar recursos financieros, humanos y materiales al menos de similar cantidad y calidad que los que se asignan a todos los estudiantes de EB del SEN. En particular, los docentes deben ser contratados por los mismos procedimientos, contar con la misma preparación, recibir un salario similar y gozar de los mismos derechos laborales que aquellos que enseñan en escuelas de modalidad general. Debido a las particularidades educativas y culturales que tienen los niños de familias de jornaleros agrícolas migrantes, se deben establecer programas de formación específicos para capacitar a los docentes en los conocimientos y competencias pedagógicas que se requieren para educar con éxito a esta población.

**f) Fortalecer la eficiencia presupuestal y la rendición de cuentas**

Finalmente, se recomienda revisar la calendarización que se hace en la asignación del gasto público para los programas de educación dirigidos a estos niños, toda vez que la entrega de los recursos a las entidades federativas no ha sido oportuna, lo que ocasiona problemas de índole administrativo y financiero que inciden negativamente en la provisión del servicio educativo a este sector de la población. Asimismo, es necesario asignar recursos presupuestarios suficientes a los programas, acciones y servicios que conformen la política educativa de atención a niños de familias de jornaleros agrícolas migrantes, así como vigilar la eficiencia en el gasto público que se destina a brindar educación a todos estos niños.

---

---

# 7

---

## GASTO FEDERAL EDUCATIVO EN MÉXICO EN LA PERSPECTIVA DE EQUIDAD

---



**E**n México, de acuerdo con el artículo 3º constitucional, es un derecho de todo individuo recibir educación básica y media superior, y obligación del Estado ofrecerla. Como derecho humano fundamental reconocido desde 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, está amparado también por el artículo 1º constitucional, el cual establece que todo individuo gozará de los derechos humanos establecidos en la Carta Magna, así como de aquellos reconocidos en los tratados internacionales suscritos por México.

La Reforma Educativa de 2013 fue clara al establecer también en el artículo 3º la garantía de que la educación que el Estado imparta sea de calidad, de tal 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”.

La calidad educativa no puede entenderse separada del concepto de equidad. Al respecto, la Ley General de Educación (LGE) establece que la calidad es la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad. Asimismo, para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) la equidad es una parte inseparable de una educación con calidad, entendiendo ésta última como aquella que integra las dimensiones de *relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto* y *suficiencia*. Este capítulo pone especial atención al tema de la equidad en las políticas educativas, en particular en lo relativo a su financiamiento.

Por otro lado, y de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la equidad educativa está compuesta por dos dimensiones: la justicia y la inclusión (2007 y 2012b). La primera implica lograr que las circunstancias personales y sociales como el género, el origen étnico, el nivel socioeconómico, la condición de inmigración, entre otras, no sean un obstáculo para que los niños puedan aprovechar su potencial educativo. A su vez, la inclusión significa que todos puedan alcanzar un “mínimo de estándares educativos”, como saber leer y escribir, hacer operaciones aritméticas básicas y obtener las habilidades mínimas para desenvolverse adecuadamente en la sociedad actual.

La Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREALC-UNESCO) adopta como base de la definición de equidad educativa los conceptos de *igualdad* y *diferenciación* (2009). Con respecto a la primera, se afirma que en el ámbito educativo existen igualdades que involucran el derecho a la educación, entendido éste como el acceso a los servicios educativos, así como a recibir una educación de calidad que provea oportunidades iguales para todos los niños de manera que puedan desarrollar su máximo potencial. Respecto a la *diferenciación*, este concepto se relaciona con el de justicia: para que todas las personas tengan las mismas oportunidades y puedan ejercer sus derechos, la educación debe adaptarse a las necesidades de cada individuo, lo que obliga a considerar los contextos socioeconómicos y culturales.

De acuerdo con OREALC-UNESCO (2009), existen tres niveles distintos de equidad. Primero, equidad en el acceso, cuando todos los individuos tienen las mismas oportunidades de acceder a los servicios de educación obligatoria, lo que implica, al menos, contar con las escuelas necesarias, y que éstas sean accesibles y asequibles para la población. Segundo, equidad en los recursos y en la calidad de los procesos educativos, cuando se provee a todos los alumnos con los medios necesarios (pedagógicos, materiales, humanos, tecnológicos, financieros, etcétera) para lograr aprendizajes pertinentes y adquirir competencias. Lo anterior demanda flexibilidad en los currículos y una justa distribución de los recursos financieros y humanos, entre otros, con énfasis en la atención a los alumnos con mayores necesidades. Tercero, equidad en los resultados de aprendizaje, cuando las desigualdades entre estos no son reflejo de las diferencias en los orígenes sociales, culturales y geográficos de los estudiantes, y cuando todos alcanzan al menos un nivel mínimo de aprendizajes, habilidades y competencias para su participación libre en la sociedad a fin de desarrollar su proyecto de vida.

## Relevancia del gasto público en la educación

El gasto público en general, y los programas y acciones de gobierno que se derivan de éste debieran no sólo tener una mirada que comprenda el derecho de todos a una educación de calidad, sino adoptar las nociones de *equidad* y *calidad* explicitadas antes. Para ello, deben considerar las desigualdades existentes a fin de dar atención a la población con discapacidad, los indígenas, los niños, los adultos mayores y la ciudadanía en situación de desventaja en general. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es específico al respecto, pues establece entre sus metas nacionales un “México Incluyente” que garantice el ejercicio efectivo de los derechos sociales de toda la población, y una “Educación de Calidad” para reducir “las brechas de acceso a la educación, la cultura y el conocimiento, a través de una amplia perspectiva de inclusión que erradique toda forma de discriminación por condición física, social, étnica, de género, de creencias u orientación sexual”.

El gasto educativo ejercido por medio de mecanismos, programas y acciones, y con base en metas y objetivos, debe estar enfocado en lograr una educación con calidad y equidad. Dentro de las responsabilidades del INEE están las de evaluar el Sistema Educativo Nacional (SEN), incluyendo la evaluación de los recursos materiales y financieros necesarios para producir los componentes, procesos y resultados esperados. Al tener atribuciones para evaluar que la ejecución del gasto cumpla con los objetivos y metas establecidos en los programas, el Instituto ha realizado diversos estudios relativos al gasto destinado a la educación obligatoria.<sup>1</sup>

El Marco Analítico del Gasto Educativo<sup>2</sup> del INEE —con sustento en el artículo 134 constitucional, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)— permite realizar el análisis y la caracterización del gasto público que se destina a la educación obligatoria, y estudiar la forma en que se planea, presupuesta y ejerce con sustento en la estructura programática con énfasis en la equidad y la inclusión. Éste análisis será complementado durante 2016 con estimaciones propias del INEE para el gasto público estatal y para el gasto privado en educación obligatoria. Respecto al primero, se determinará con mayor precisión el esfuerzo presupuestario que realizan las entidades federativas con recursos propios en educación básica (EB) y educación media superior (EMS) con sustento en la LGCG.

En este capítulo se parte de interrogantes que buscan conocer la situación en materia de redistribución del gasto en educación obligatoria.

## 7.1 ¿Qué elementos explican la evolución del gasto en educación obligatoria durante las últimas décadas?

Son tres los principales factores que contribuyen a explicar la evolución del gasto en educación obligatoria: a) el mandato constitucional que establece la obligatoriedad de la educación básica y media superior, a la cual se ha hecho referencia anteriormente (artículos 3º y 4º, LGE), b) la transición demográfica<sup>3</sup> y c) la transición educativa.<sup>4</sup>

La transición demográfica inicia en el último cuarto del siglo XX al bajar las tasas de fecundidad, con lo que la estructura de edad de la población comenzó a cambiar paulatinamente. Una de las implicaciones de este cambio fue que el número de niños y niñas en edad de cursar la primaria

<sup>1</sup> Hay varios estudios del INEE (2014f, 2014a y 2015i) que plantean la necesidad de asignar el gasto educativo considerando la inequidad y la exclusión persistentes en el sistema educativo.

<sup>2</sup> Para contar con información más detallada sobre este tema se puede consultar el Cuaderno de Investigación núm. 44 (INEE, 2015i).

<sup>3</sup> El cambio histórico de las tasas de natalidad y mortalidad de niveles elevados a bajos en una población, Consejo Nacional de Población (CONAPO).

<sup>4</sup> El paso de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en edad escolar de un nivel educativo a otro.

comenzó a reducirse a partir del año 2000 —y lo seguirá haciendo en las siguientes décadas—, mientras que el número de jóvenes en edad de cursar la EMS se ha incrementado.

La transición educativa es resultado de tres elementos: 1) el incremento en la cobertura de los servicios; 2) el incremento en la tasa de absorción en todos los niveles (la proporción de alumnos que culminan la educación primaria e ingresan a la secundaria aumentó de 75 a 95%, mientras que la de aquellos que pasaron de secundaria a EMS pasó de 83 a 95%), y 3) la reducción en la deserción escolar en todos los niveles del SEN. La transición educativa significa en términos generales que, debido a la mayor retención y eficiencia en los grados o ciclos escolares iniciales, así como a la mayor absorción de los grados o ciclos subsecuentes junto con la disminución en la tasa de deserción y la transición demográfica (por ejemplo, menor población que demanda educación elemental), se produce una demanda creciente por educación en los grados o ciclos educativos superiores.

Las transiciones demográfica y educativa han tenido consecuencias importantes en términos de la demanda por servicios educativos de distintos tipos en México. De acuerdo con las tendencias observadas, es altamente probable que dichos cambios se aceleren en el futuro cercano, lo cual tendrá profundas implicaciones para la planeación de los servicios educativos.

Este tipo de fenómenos ha sido observado en otros países del mundo. Quizás el mejor ejemplo lo constituyen los países del sureste asiático, que experimentaron hace alrededor de tres décadas transiciones demográficas y educativas similares a las que hoy se observan en México. En estos países, la decisión de política pública adoptada fue la de reconvertir la capacidad instalada de los servicios de educación primaria y secundaria en servicios de EMS por medio de inversiones en equipamiento, modificaciones de espacios físicos para adecuar las instalaciones e, incluso, la capacitación de docentes de primaria, que permanecían sin asignación de grupos o alumnos por la reducción en la población, para su incorporación a la EMS. La decisión de reconvertir en lo posible la infraestructura existente e invertir en la creación de servicios adicionales donde se identificaban mayores necesidades implicó ahorros significativos que a su vez permitieron ampliar la oferta de servicios de EMS de manera efectiva, eficiente y rápida para atender el crecimiento del grupo poblacional de 15 a 18 años.

En el caso de México, habría que dimensionar la capacidad instalada en la EB que pudiese convertirse en obsoleta por la reducción del número de estudiantes potenciales, y por otro, la capacidad instalada adicional que será necesaria para dar atención a la mayor demanda de EMS debida al cambio demográfico y las transiciones educativas.

Las transiciones demográfica y educativa no sólo contribuyen a explicar la composición, la evolución, la estructura y la dinámica del gasto educativo total, sino que también aportan elementos que deben ser tomados en cuenta para prever su reestructuración y evolución futuras.

## 7.2 ¿Cómo se ha comportado el gasto público en EB y EMS?

El gasto público en EB y EMS puede revisarse desde muy diferentes ángulos. En este apartado se tratan distintas dimensiones relacionadas con variables relevantes tales como el producto interno bruto (PIB), la población total y la población escolar, entre otras. Asimismo, se utilizan diferentes definiciones —gasto neto total (GNT), gasto programable (GP), gasto educativo total, gasto federal y el gasto federalizado— que permiten analizar con mayor detalle el gasto en educación y su asignación de conformidad con diversos criterios programáticos.

En el análisis del gasto público en EB y EMS es importante tomar en cuenta el gasto por alumno. No obstante, como se trata de promedios, las relaciones obtenidas pueden esconder disparidades crecientes en la asignación de recursos hacia determinados tipos de servicios educativos tales como el indígena y el comunitario en primaria, la telesecundaria o la secundaria comunitaria (UNICEF, 2010). Al respecto, es importante indagar a quiénes beneficia el gasto público según el nivel de ingreso de la población y el tipo de estudios que cursa, ya que estos elementos permiten apreciar el grado de inequidad en su distribución.

Otra dimensión a explorar es la distribución regional del gasto federal, sobre todo mediante el Ramo 33 o los programas que forman parte de la estructura programática del gasto para la educación obligatoria. En ambos casos puede examinarse si su distribución es o no equitativa e incluyente. Desde la perspectiva del INEE, el gasto público en educación debe ser un instrumento para prevenir no sólo la acumulación de rezagos educativos sino también la desigualdad en las oportunidades.

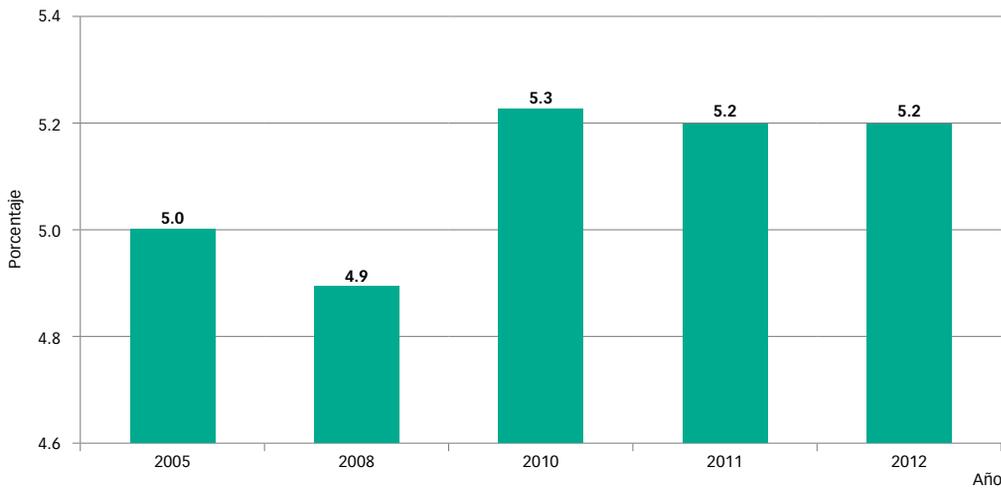
Para efectos del análisis del gasto público en la educación obligatoria, se hace referencia al gasto nacional en educación (GNE) y al gasto público federal en educación (GPFE) como porcentaje del PIB y como porcentaje del GNT, respectivamente.

El GNE, que incluye los gastos públicos federal, estatal, municipal y privado de los niveles educativos desde primaria hasta terciaria (excluyendo los programas académicos no asignados), como porcentaje del PIB representa en 2005 el 5.0%, para 2008 el 4.9%, una tendencia hacia la recuperación en 2010 de 5.3%, y con una ligera caída en 2011 de 0.1 punto porcentual (gráfica 7.1). Mientras que en 2012, se mantiene constante dicho porcentaje de acuerdo con cifras disponibles en la publicación de OCDE (*Education at a Glance 2015. OECD Indicators*).

El GPFE, que incluye todos los Ramos que destinan recursos a la educación para todos los niveles educativos, como porcentaje del PIB ha presentado una tendencia progresiva durante el periodo 2008-2015, con excepción del año 2009 (gráfica 7.2).

### Gráfica 7.1

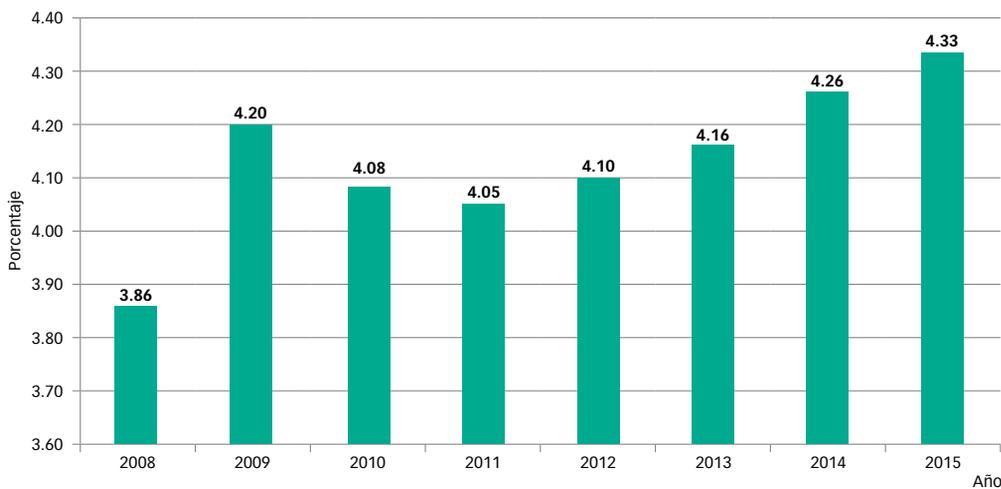
Gasto nacional en educación como porcentaje del PIB



Fuente: *Education at a Glance 2015. OECD Indicators.*

### Gráfica 7.2

Gasto público federal en educación como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de los años 2008-2014 y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)<sup>5</sup> 2015.

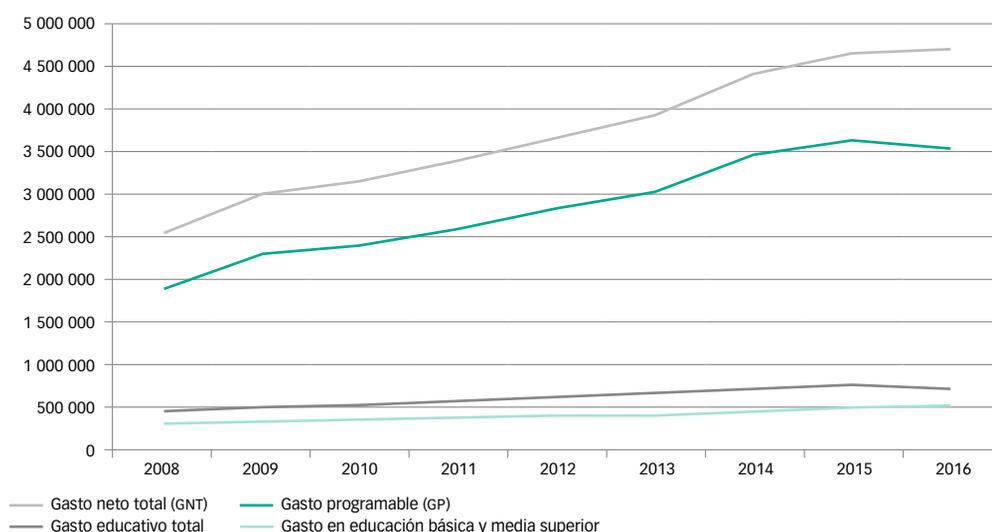
Por otro lado, la evolución del GPFE como porcentaje del GP y del GNT muestra una tendencia decreciente: en promedio, ha representado 22% del GP y 16% del GNT para el periodo 2008-2015. Si bien en 2008 representaba cerca de 21.2% del GP y de 16.3% del GNT, para 2016 estos porcentajes decrecen en 0.21 y 0.98 puntos porcentuales, respectivamente.

<sup>5</sup> El PEF contiene las previsiones de gasto de los Poderes de la Unión, así como de los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República, las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal (APF).

La tendencia del GPFE por tipo educativo muestra que a partir de 2008 la estructura de gasto en EB tiene las asignaciones más altas, seguida de la educación superior y la EMS, la cual, de acuerdo con el análisis de transiciones demográficas y educativas realizadas por el INEE, demandará en un futuro mayores recursos (gráfica 7.3).

**Gráfica 7.3**

Gasto público federal en educación respecto al gasto programable y gasto neto total



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de los años 2008-2014 y PEF 2015-2016.

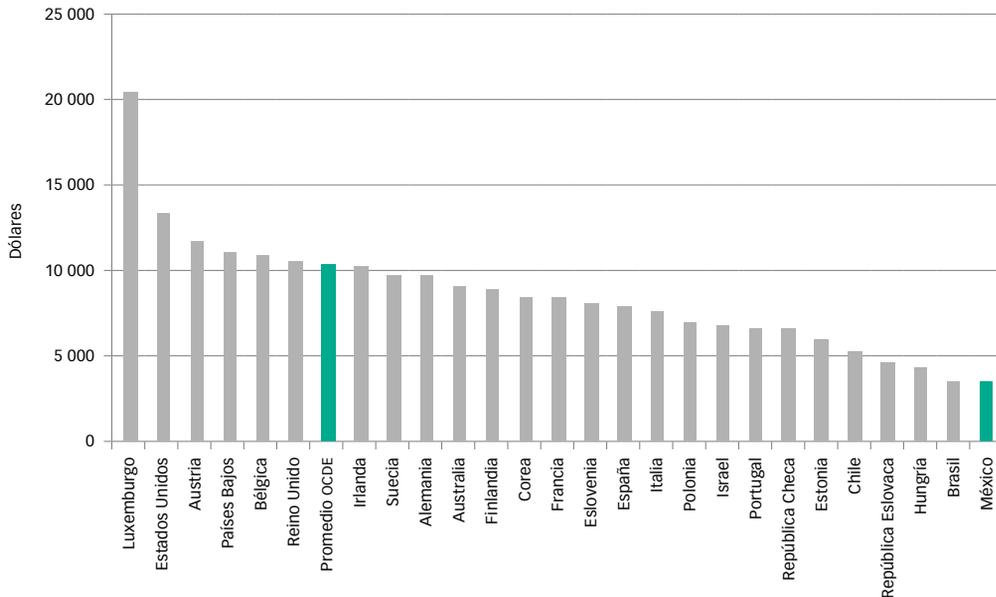
El gasto público total en educación, que incluye los gastos públicos federal, estatal y municipal de todos los niveles educativos, representa en promedio 12% del gasto total de los países de la OCDE, y fluctúa desde cerca de 10% en Austria, España, Francia, Japón, Italia, Hungría, República Eslovaca y República Checa, hasta poco menos de 18% en México y Nueva Zelanda. Al analizar y calcular el gasto por alumno, indicador que permite medir el gasto real en educación, esta situación se modifica de manera drástica. En un país miembro de la OCDE puede ascender a 8 247 dólares en el nivel primaria, 9 518 dólares en el de secundaria y media superior y 15 028 dólares en el de terciaria. En México, en 2012, el gasto anual en EB fue de entre 2 632 y 3 007 dólares por estudiante, mientras que en la educación terciaria el monto se eleva a 8 115 dólares; en ambos casos, muy por debajo de la asignación de los países de la OCDE.

Entre los países que registran mayor gasto por alumno (desde educación primaria hasta terciaria) se encuentran Austria, Estados Unidos y Luxemburgo, todos ellos por arriba del promedio de la OCDE (10 220 dólares); en contraste, Brasil, Hungría y México se encuentran por debajo del promedio (gráfica 7.4). Esto indica la necesidad de el país destine un mayor gasto por alumno para mejorar las condiciones que garanticen el derecho a la educación asignando recursos a

los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y una formación para los docentes y los directivos que garantice su idoneidad para apoyar el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

#### Gráfica 7.4

Gasto por alumno (desde educación primaria hasta terciaria) en dólares (2012).



Fuente: *Education at a Glance. OECD Indicators 2015.*

Otra forma de analizar el gasto educativo es por medio de la clasificación económica,<sup>6</sup> la cual permite identificar los recursos que se destinan a financiar los gastos corrientes y los que se canalizan a la inversión.

Al analizar del gasto con base en la clasificación económica del PEF se observa que en promedio 97.6% del gasto educativo en EB y EMS corresponde a gasto corriente. De este porcentaje, 83% refiere a servicios personales, es decir la nómina educativa. Por otro lado, 14.6% se desglosa en gastos de operación, subsidios y en otros de corriente. Como puede apreciarse en el cuadro 7.1, la asignación del gasto ha sido inercial.

<sup>6</sup> En la estructura programática actual se utilizan tres diferentes clasificaciones para el análisis presupuestal, las cuales se diferencian por sus objetivos y criterios de distribución: la administrativa, la económica, y la funcional y programática. Lo anterior permite conocer quién, en qué y para qué se gastan los recursos públicos.

### Cuadro 7.1

Porcentaje por tipo de gasto público federal en educación básica y media superior

	Ejercicios Fiscales								PEF
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto corriente	97.86	97.84	97.87	97.77	97.68	97.58	97.44	97.72	97.72
Servicios personales	82.23	83.60	83.00	83.00	84.00	83.00	83.00	83.00	83.20
Gastos de operación	3.00	3.17	3.00	3.23	2.89	3.12	3.54	3.36	3.25
Subsidios	7.32	6.00	7.87	6.90	7.41	7.10	7.21	6.50	6.70
Otros de corriente	5.31	5.07	4.00	4.64	3.38	4.36	3.69	4.86	4.57
Gasto de inversión	2.14	2.16	2.13	2.23	2.32	2.42	2.56	2.28	2.28

Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2008-2014 y PEF (2015 y 2016).

México destina una alta proporción de su gasto educativo al gasto corriente. Para 2012 este gasto representó 93% en promedio en los países miembros de la OCDE, mientras que en México, para la educación obligatoria, fue de 97.5%, sólo por debajo del registrado en Austria (98%). Esta situación contrasta con lo observado en países como Corea, Letonia, Japón y Países Bajos (OCDE, 2015a).

## Estructura programática en EB y EMS

El análisis por programas del gasto destinado a la EB y la EMS permite una desagregación por modalidades de Programas presupuestarios (Pp)<sup>7</sup> ubicados en distintos Ramos (cuadro 7.2). Para el periodo de análisis, la evolución de la estructura programática (EP)<sup>8</sup> y el número de Pp en EB y EMS de cada ejercicio fiscal reflejan las fusiones, eliminaciones, resectorizaciones de Pp, así como la fusión de dependencias y tanto la desaparición como la creación de Ramos autónomos<sup>9</sup> y administrativos.<sup>10</sup> Como resultado de estos cambios, en el periodo 2008 a 2016 el número de Pp disminuyó en 53% (gráfica 7.5).

Si bien la evolución de la EP ha mostrado flexibilidad y capacidad de adaptación para atender las necesidades de la educación obligatoria, la programación del gasto educativo se ha desvinculado progresivamente de los objetivos, metas e indicadores establecidos en diversos programas. De manera particular, el menor GP en 2016 en la educación ha afectado a los Pp de EB y EMS, prioritarios para el logro de una mayor equidad educativa. En el caso de la EB, los Pp del Ramo 11 más afectados se consignan en el cuadro 7.2; en conjunto presentan decrementos de 25% en

<sup>7</sup> El Pp es una categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable.

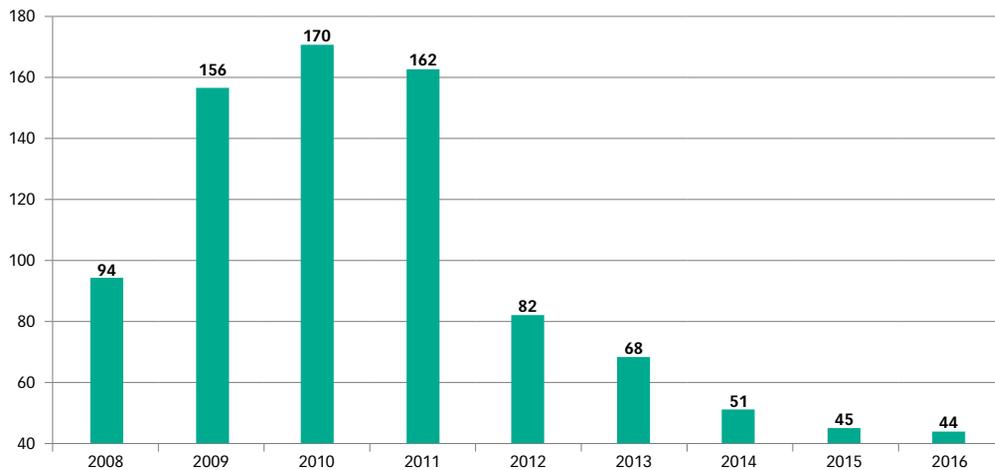
<sup>8</sup> La EP es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos; además, ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar su aplicación, al tiempo que permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

<sup>9</sup> Los Ramos autónomos se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a los Poderes Legislativo y Judicial, y a los entes autónomos.

<sup>10</sup> Los Ramos administrativos se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a las dependencias, las entidades, la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos.

### Gráfica 7.5

#### Programas presupuestarios de educación básica y media superior



Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de los años 2008-2014 y PEF 2015 y 2016.

su asignación respecto al PEF 2015. En el caso de la EMS, los decrementos son de 35%. En ambos niveles, se afectan programas estratégicos para llevar adelante la Reforma Educativa, algunos de los cuales se proponen expresamente el logro de mayor inclusión y equidad.

Este análisis no sólo refleja una disminución en la asignación presupuestaria de los Pp, sino también la cancelación de metas para algunos de los compactados, fusionados o eliminados. La relación de la información del gasto de los programas con las metas es fundamental para determinar si existe una correlación entre la ejecución de los recursos y el avance en el logro de las metas planeadas al inicio de cada ejercicio fiscal. Para corroborarlo se ha planteado la necesidad de medir la relación entre los recursos presupuestarios asignados y los resultados obtenidos, es decir, entre la eficiencia en el ejercicio del gasto público y la eficacia en su aplicación (se mide cómo cambian las metas al modificar el presupuesto).

Al respecto, se analiza la proporción entre la meta programada del año corriente y el logro de metas del año anterior respecto a la variación en el presupuesto del año corriente en relación con el presupuesto del año anterior a fin de determinar si tal relación es congruente para la consecución del objetivo para el cual fue creado el Pp; es decir, se mide si un cambio en la asignación de los recursos corresponde a un cambio en las metas.

En general, los indicadores y metas a nivel propósito de los Pp en EB y EMS presentan pocos cambios en comparación con el año anterior. Mientras que la asignación de recursos disminuye, las metas se mantienen sin variación relevante. Ello representaría una situación que debe armonizarse entre la asignación de recursos y las metas programadas.

**Cuadro 7.2** (1 de 2)  
Metas, Indicadores y Presupuesto de los Programas presupuestarios con decremento en la EB y EMS. PEF 2015-2016

Tipo educativo	Ramo o entidad	PEEF 2016		Meta (%)	Indicador de propósito	PEF 2015 Meta (%)	Variación		Gasto Educativo		Decremento	
		Indicador de propósito	Indicador de propósito				Metas	Metas	PEF15	PEF16		
<b>11 Educación pública</b>												
B003	Producción y distribución de libros y materiales educativos	Porcentaje de libros de texto gratuito y materiales educativos entregados en tiempo		100		100	Sin variación	2 748.3	2 349.9		-398.4	
M001	Actividades de apoyo administrativo	n.a.		n.a.				224.0	200.0		-24.0	
S221	Escuelas de Tiempo Completo	Porcentaje de escuelas de tiempo completo de la muestra que destinan más del 65% del tiempo a actividades académicas		70		70	Sin variación	12 500.4	11 061.4		-1 439.0	
S267	Fortalecimiento de la Calidad Educativa	Porcentaje de autoridades educativas locales que implementan su estrategia para mejorar las competencias en Lectura, Escritura y Matemáticas en la educación básica con respecto al total de autoridades educativas locales participantes		100	Porcentaje de entidades federativas que implementan su estrategia local para el desarrollo de la educación básica	100	Sin variación	800.0	705.0		-95.0	
U077	Programa de Inclusión Digital	Porcentaje de alumnos de 5° grado de primaria inscritos en una escuela pública de las catorce entidades federativas beneficiadas y el Distrito Federal, más diez entidades federativas que se sumarán (pendientes de definir) que cuentan con dispositivos electrónicos (tabletas) durante el ciclo escolar 2016-2017		100	Porcentaje de alumnos de 5° o 6° grado de educación primaria beneficiados con herramientas tecnológicas	100	Sin variación	2 510.1	1 642.0		-868.2	
U082	Programa de la Reforma Educativa	Porcentaje de planteles educativos atendidos con lineamientos de Escuelas Dignas que cuentan con certificado total o parcial de escuela digna		33	Porcentaje de escuelas de la muestra incorporadas al programa con acta de seguimiento de acciones, avances y logros firmada	80	Decrementa	9 037.1	5 476.4		-3 560.7	

**Cuadro 7.2** ( 2 de 2)  
Metas, Indicadores y Presupuesto de los Programas presupuestarios con decremento en la EB y EMS. PEF 2015-2016

Tipo educativo	Ramo o Entidad	PEF 2016		Indicador de propósito	Meta (%)	Variación Metas	Gasto educativo		Decremento	
		Indicador de propósito	Meta (%)				PEF15	PEF16		
<b>Educación media superior</b>										
<b>11 Educación pública</b>										
E009	Programa de Formación de Recursos Humanos basada en competencias	Porcentaje de eficiencia terminal en programas de estudio basados en competencias	62		62	Sin variación	521.8	215.1	-306.8	
E021	Investigación científica y desarrollo tecnológico	Porcentaje de proyectos aprobados en la convocatoria SEP CONACYT de investigación científica básica en la que participan investigadores de centros públicos de investigación o de instituciones de educación superior pública en el año <i>t</i>	20		36	Decrementa	1.5	1.2	-0.3	
G001	Normar los servicios educativos	Porcentaje de documentos normativos en operación	91		100	Decrementa	21.0	16.4	-4.5	
P001	Diseño de la política educativa	Porcentaje de reuniones realizadas para dar a conocer a las unidades responsables y a las entidades federativas la actualización de los procesos de planeación e integración de información del sector educativo	100		100	Sin variación	519.2	438.0	-81.2	
S247	Programa para el Desarrollo Profesional Docente	Porcentaje de personal docente de subsistemas federales de educación media superior egresado de esquemas de formación respecto del personal docente de subsistemas federales inscrito en esquemas de formación	70		70	Sin variación	14.9	11.6	-3.3	
U080	Apoyos a centros y organizaciones de educación	Porcentaje de centros y organizaciones de educación apoyados respecto a los centros y organizaciones de educación susceptibles de apoyar en el año <i>t</i>	54		46	Incrementa	149.9	97.9	-51.9	

Nota: Información actualizada en marzo de 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF (2015 y 2016).

Hay una desarticulación entre las necesidades del SEN (que son atendidas con programas estratégicos y programas que atienden la equidad), la EP propuesta y los recursos programados. Son precisamente los programas estratégicos y aquellos que buscan atender explícitamente la equidad los que tienen mayor afectación. Con ello se podría estar incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 32 de la LGE, que establece que: “Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad 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”.

### ¿Es inercial el gasto educativo en EB y EMS en cuanto a sus objetivos y metas?

Se entiende que existe inercialidad en el gasto si la asignación presupuestaria anual de los Pp es el resultado de la suma del presupuesto ejercido del año inmediato anterior, actualizado por la variación en la inflación anual promedio proyectada o estimada para el año siguiente, más el comportamiento tendencial o el efecto estacional observado en el gasto, sin tomar en cuenta el impacto en los resultados obtenidos, es decir, en los objetivos y las metas planteadas.

Para determinar la inercialidad en el gasto, se desarrolla un instrumento que permite integrar, consolidar y sintetizar la información presupuestaria de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Cuenta Pública o CP), a fin de predecir el comportamiento del gasto educativo en EB y EMS. Se toma como referencia la EP de la clave presupuestaria<sup>11</sup> del PEF, de acuerdo con los siguientes criterios de identificación de los Pp:

**Finalidad 2. Desarrollo social.** Incluye los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población, y que buscan favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar.

**Función 5. Educación.** Comprende la prestación de los servicios educativos en todos los niveles en general para los programas, actividades y proyectos relacionados con la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, técnica, superior y posgrado, servicios auxiliares de la educación y otras no clasificadas.

<sup>11</sup> La clave presupuestaria es la agrupación de los componentes de las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de la LFPRH, que identifica, ordena y consolida en un registro la información de dichas clasificaciones y vincula las asignaciones que se determinan durante la programación, la integración y la aprobación del presupuesto de egresos, con las etapas de control, y las de ejecución y seguimiento del ejercicio del gasto.

**Subfunción 1. Educación básica.** Incluye las acciones relacionadas con el fomento, la prestación, la regulación, el seguimiento y la evaluación de los servicios de EB, así como con el desarrollo de la infraestructura en espacios educativos vinculados.

**Subfunción 2. Educación media superior.** Incluye las acciones relacionadas con el fomento, la prestación, la regulación, el seguimiento y la evaluación de los servicios de EMS, así como el desarrollo de la infraestructura en espacios educativos vinculados a la misma.

En el cuadro 7.3 se identifican los Ramos y el número de Pp relacionados con la EB y EMS para el PEF 2016.

Para delimitar el ámbito de aplicación de la información presentada en este capítulo, se tomó una muestra representativa de los Pp del Ramo 11 Secretaría de Educación Pública, ya que éste concentra el número más amplio de Pp: 25 de un total de 43 (58%). En el estudio *El gasto educativo en educación básica y media superior: Tendencias e inercialidad* (INEE, 2015i), se señala que los aumentos en el presupuesto del gasto programable tanto de EB y EMS no responden a aumentos en la consecución de las metas establecidas ni al aumento de las poblaciones atendidas. Por el contrario, para el PEF 2016 el comportamiento de más de 80% del gasto es inercial; es decir, se mantiene o reproduce la tendencia de asignaciones presupuestarias de años anteriores actualizadas sólo por la variación en la inflación (cuadro 7.4).

Para revertir dicha inercialidad, la programación del gasto debe guiarse tomando en cuenta a las poblaciones potencial y objetivo, así como los avances en los objetivos y metas de los programas.

La gráfica 7.6 muestra que la información del Pp S029 Programa Escuelas de Calidad presenta una variación muy pequeña entre los datos estimados y los registrados en la Cuenta Pública en los ejercicios fiscales considerados, así como un componente estacional al alza que se mantiene durante el periodo analizado, aunque tiende a la baja en los últimos años. La gráfica permite visualizar observaciones o ejercicios fiscales que se alejan del modelo, ya que presentan comportamientos inusuales respecto a las metas.

Por otro lado, puede observarse que durante los primeros años las metas se mantienen con un factor estacional constante, mientras que el presupuesto presenta un factor estacional creciente. Esto confirma que en esos años las metas representaron un gasto menor por unidad, y que en los últimos periodos hay una tendencia proporcional en las dos variables, es decir, el presupuesto se mantiene al disminuir las metas.

**Cuadro 7.3**  
Ramos y Programas presupuestarios en EB y EMS

PEF 2014-2016  
CP 2014

Millones de pesos corrientes

Tipo educativo	Ramo o entidad	Pp			Gasto educativo						% por tipo educativo		
		2014	2015	2016	PEF14	CP14	PEF15	PEF16	2014	2015	2016		
Total		51	45	44	468 919.6	482 045.0	512 463.7	526 397.6	100	100	100	100	
Educación básica		32	29	28	384 616.9	396 974.7	432 274.7	436 102.0	82	84	83	83	
07	Defensa Nacional	01	01	01	44.7	80.1	60.0	39.6					
11	Educación Pública	17	17	16	53 497.2	52 070.9	53 823.4	49 288.5					
23	Provisiones Salariales y Económicas	00	01	01	-	-	8 587.7	2 135.2					
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	08	02	02	31 805.3	31 265.7	32 545.0	34 418.0					
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	02	05	05	299 024.5	313 377.6	336 832.5	349 898.9					
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	04	03	03	245.2	180.5	426.0	321.8					
Educación media superior		31	27	26	84 302.7	85 070.3	80 189.0	90 295.6	18	16	17	17	
07	Defensa Nacional	02	02	03	914.4	501.4	1 031.2	1 004.7					
08	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	04	03	02	793.6	787.4	816.5	913.2					
11	Educación Pública	19	17	16	78 401.3	79 514.2	73 928.2	83 637.5					
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	02	02	02	4 076.5	4 170.5	4 276.6	4 557.5					
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	04	03	03	116.9	96.8	136.5	182.6					

Fuente: Elaboración propia con datos de la CP 2014, PEF (2015 y 2016).

### Cuadro 7.4

#### Criterios del grado de inercialidad

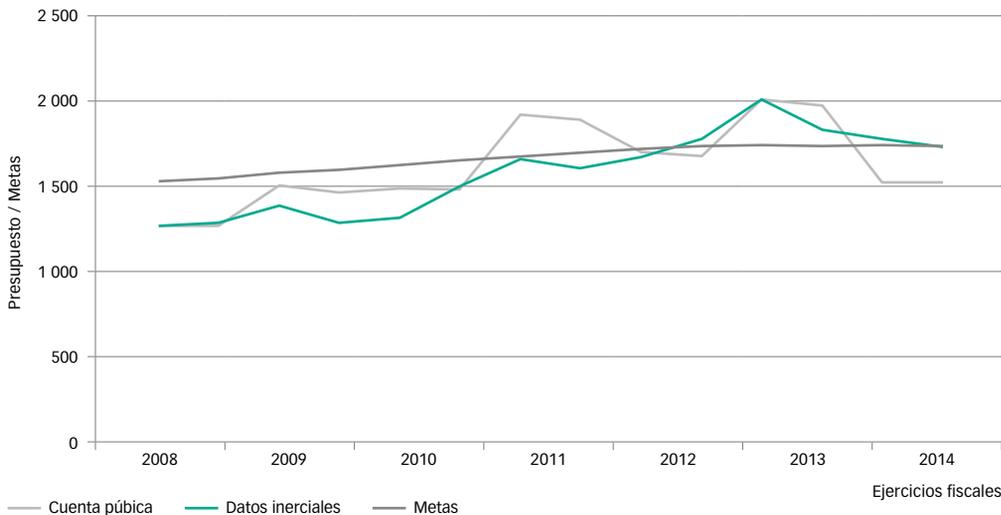
Cualitativo	Justificación	Elementos
Alto	El presupuesto presenta una tendencia aproximadamente similar en todo el periodo y la valoración Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD)* es "bajo" o "medio bajo". No se definen metas ni poblaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presupuesto</li> </ul>
Medio	El presupuesto y las metas presentan una tendencia aproximadamente similar en todo el periodo y la valoración MSD es "medio". No se definen las poblaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Metas</li> <li>▪ Población potencial</li> <li>▪ Población objetivo</li> </ul>
Bajo	El presupuesto, las metas y las poblaciones objetivo y atendida presentan una tendencia aproximadamente similar en todo el periodo, y la valoración MSD es "medio alto" o "alto".	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Población atendida</li> </ul>

\* MSD es el instrumento de la SHCP que valora de manera integral el desempeño de un Pp para que, con base en esa información, los ejecutores del gasto tengan elementos para tomar decisiones en materia de asignación de recursos.

Fuente: Elaboración propia.

### Gráfica 7.6

#### Datos del Pp S029 Programa Escuelas de Calidad



Fuente: Elaboración propia con datos de Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2008-2014.

## 7.3 ¿Es equitativa la distribución territorial del gasto educativo?

Para conocer la distribución del gasto federal y federalizado educativo a las entidades federativas, se consideran el análisis de tres fuentes: a) deciles de ingresos con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), b) ámbito geográfico, y c) la Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA-primaria).

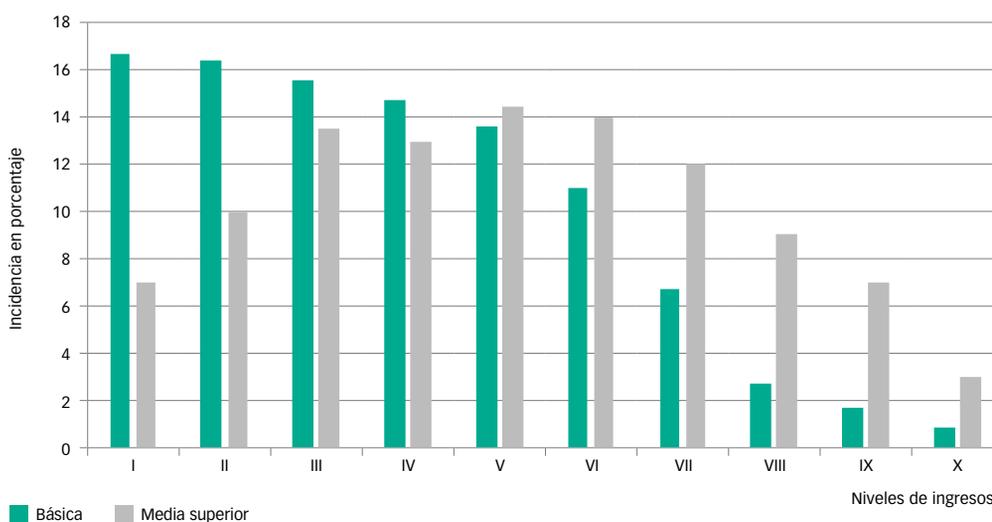
## Distribución del gasto público en EB y EMS por niveles de ingreso

Uno de los temas poco estudiados con respecto a la inversión pública en educación se refiere a si los costos y beneficios están igualmente distribuidos entre regiones, grupos étnicos, sexos y grupos socioeconómicos en general, o quiénes se benefician más con el gasto público. Parte de esta indagatoria se relaciona directamente con la distribución de los recursos públicos educativos por estratos de ingreso.

Con base en la ENIGH, es factible dar cuenta de la distribución del gasto público en EB y EMS por niveles de ingreso. Los resultados muestran de qué manera las familias se benefician de los recursos públicos destinados a la educación. Los datos se presentan por ingresos de hogar en diez estratos con igual número de hogares ordenados, de acuerdo con su ingreso, de menor a mayor (gráfica 7.7).

**Gráfica 7.7**

Distribución del gasto público federal en educación básica y media superior



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014 y CP 2014.

La participación del gasto público federal en EB en los primeros deciles (I a V) muestra que la población con menores ingresos concentra la mayor parte de los recursos federales asignados. A medida que aumentan los ingresos de las familias, la participación del gasto público disminuye, tendencia que se acentúa en los últimos dos deciles. En el caso de la EMS, la participación del gasto público se concentra en los deciles V y VI, que corresponden a las familias con ingresos medios, mientras que las de menores ingresos (deciles I y II) presentan una baja participación en este nivel educativo.

Aun cuando el gasto público participa de manera favorable en los deciles de bajos ingresos en la EB (gráfica 7.7), es necesario considerar la perspectiva geográfica a fin de examinar qué sucede con la distribución de los recursos en las diferentes regiones de acuerdo con las condiciones socioeconómicas prevalecientes.

El INEE desarrolló una base de datos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) a escalas municipal y local (INEE, 2015k) que permite conocer cómo se da la asignación de recursos del gasto federalizado hasta estos niveles. En términos generales, la distribución en los ámbitos estatal y municipal enfrenta una dificultad considerable cuando se toma en cuenta que la población objetivo no tiene el mismo nivel de desarrollo humano. Tanto en el ámbito urbano como en el rural se identifican grupos de población en condiciones de marginalidad y de alta marginalidad, como referencia de las tres dimensiones básicas de desarrollo: salud, educación y acceso a recursos.

De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la población de 0 a 17 años con índice de desarrollo humano (IDH) bajo y muy bajo enfrenta rezago educativo, y no tiene acceso a los servicios básicos de salud, seguridad social ni calidad y espacios en la vivienda, como tampoco a la alimentación. Según el ámbito de residencia, el IDH de la población rural de 0 a 17 años es sensiblemente menor que el correspondiente a la población urbana. Por ejemplo, en 2012 el IDH para educación era de 0.787<sup>12</sup> en el caso de la población rural, mientras que para la población urbana era de 0.839. Los análisis realizados por el UNICEF muestran que la entidad o el ámbito de residencia de niños, niñas y adolescentes (NNA) influye en sus oportunidades. Los NNA de zonas rurales o de entidades y regiones con bajo nivel de IDH experimentan menores niveles de bienestar que los de zonas urbanas o de entidades con alto IDH.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el UNICEF publicaron recientemente *El Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia en México*. En éste se indica que el gasto público en desarrollo humano (GDH) en NNA debe ser prioridad para México. Asimismo, se destaca la necesidad de distribuir el GDH con equidad desde la infancia para atender de forma temprana y oportuna a la población con mayores carencias, evitar la acumulación de rezagos a lo largo de la vida, promover el goce efectivo de los derechos y fomentar la igualdad de oportunidades.

El informe arrojó que 20% de la población con menor nivel de desarrollo humano sólo recibió 15.2% del GDH, cuando, de acuerdo a sus carencias, la asignación debió ser de 38.6%. En contraste, 20% de la población de 0 a 17 años con el mayor nivel de desarrollo humano recibió 24.2% del GDH cuando debía recibir 8.9% con base en sus niveles de desarrollo.

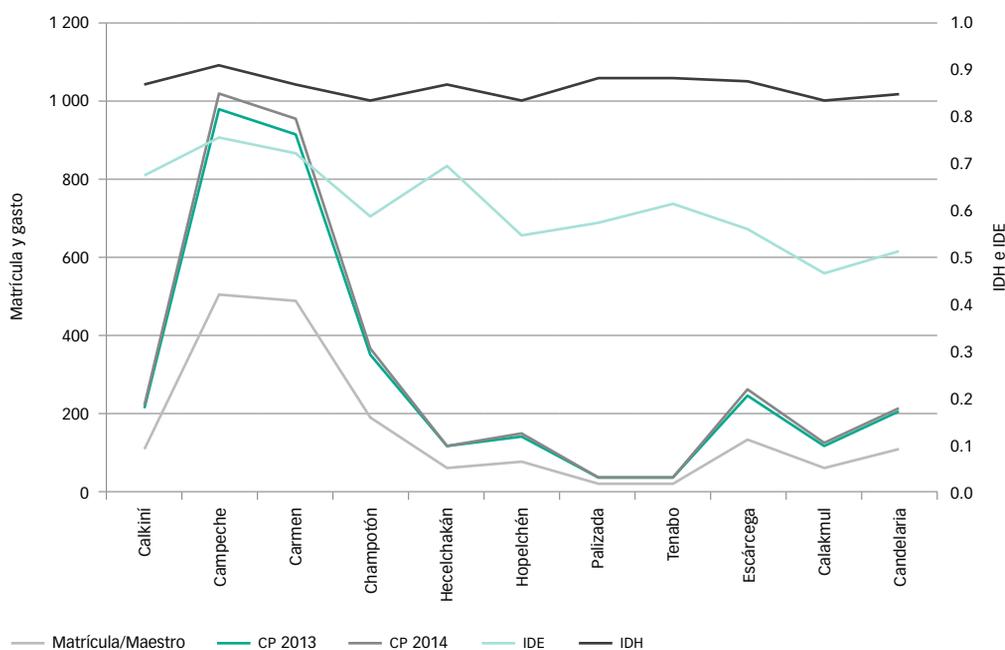
---

<sup>12</sup> Para valores entre 0 y 1.

Tomando en consideración la información del UNICEF y del gasto federalizado a nivel municipal, el cual distribuye los recursos canalizados por medio del FAEB (Ramo 33 hasta el nivel municipal y local), es posible establecer una correlación entre la información que se obtiene de estas dos instancias y las variables del IDH<sup>13</sup> y del Índice de Desarrollo en Educación (IDE).<sup>14</sup> Como ejemplo, en la gráfica 7.8 se muestran datos del estado de Campeche,<sup>15</sup> entidad federativa seleccionada como caso para el análisis comparativo de la información presupuestaria a nivel municipal, utilizando los datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Cuentas Públicas Estatales.

### Gráfica 7.8

Gasto municipal en educación básica, matrícula, IDE e IDH en el estado de Campeche



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013-2014, IDE e IDH.

En la gráfica puede observarse que los municipios con los niveles más bajos en IDH e IDE son los que menores recursos recibieron y ejercieron (medidos en el eje y) en los ejercicios 2013 y 2014; ni la asignación ni el ejercicio del gasto en educación están relacionados con las necesidades de la población objetivo, sino con la matrícula potencial y con el número de docentes por municipio.

<sup>13</sup> Es un indicador social estadístico elaborado por el PNUD y compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación, y nivel de vida digno.

<sup>14</sup> Es un índice compuesto que proporciona una evaluación global de sistema educativo de un país en relación con el rendimiento, la equidad y la calidad del sistema educativo.

<sup>15</sup> Información disponible con base en datos para todas las entidades federativas y sus municipios para el periodo 2008 al 2015 (INEE).

Si bien en este capítulo únicamente se ha incluido como ejemplo el caso de Campeche, esta información puede ser replicada para todas las entidades y sus municipios para el periodo 2008 a 2015. Del análisis del conjunto de esta información se puede desprender que el gasto público federal en EB puede ser reasignado a fin de convertirlo en un instrumento más eficaz para incidir en el desarrollo de las localidades con IDE e IDH bajos, y de esta forma contribuir al compromiso de contar con una política educativa centrada en la equidad y la calidad educativa.

Si bien el gasto público educativo se distribuye con un criterio de proporcionalidad, éste debe tomar en cuenta que el costo para prestar servicios educativos varía significativamente entre los municipios con diferente nivel de desarrollo socioeconómico. Las entidades federativas más pobres deben asumir costos más elevados en la prestación de servicios educativos, razón por la cual el criterio de proporcionalidad se traduce en un elemento regresivo en la asignación del gasto en favor de las entidades con condiciones socioeconómicas más favorables. Además, la dispersión de la población hace más costosa la prestación de los servicios. De acuerdo con Mancera (2012): "La Federación tendría que dar más recursos a las entidades con población más dispersa".

En el cuadro 7.5 se muestra un ejercicio que estima el costo anual del servicio según el nivel educativo y el tamaño de población; los datos resaltan la diferencia entre los costos de atender la demanda educativa en un centro urbano y en una localidad pequeña. Como se aprecia, tanto en primaria como secundaria el costo educativo por niño en una localidad de menos de dos mil habitantes es de más del doble de lo que se pagaría en una ciudad.

### Cuadro 7.5

Costo anual por alumno, según el nivel educativo y el tamaño de población 2009

Nivel educativo	Tamaño de población (habitantes)	Costo anual por alumno (pesos)	Índice de costos (más de 2 000 = 100)
Primaria	500 - 999	17 983	212
	1 000 - 999	17 843	211
	Más de 2 000	8 472	100
Secundaria	500 - 999	31 480	269
	1 000 - 1 999	21 930	187
	Más de 2 000	11 718	100

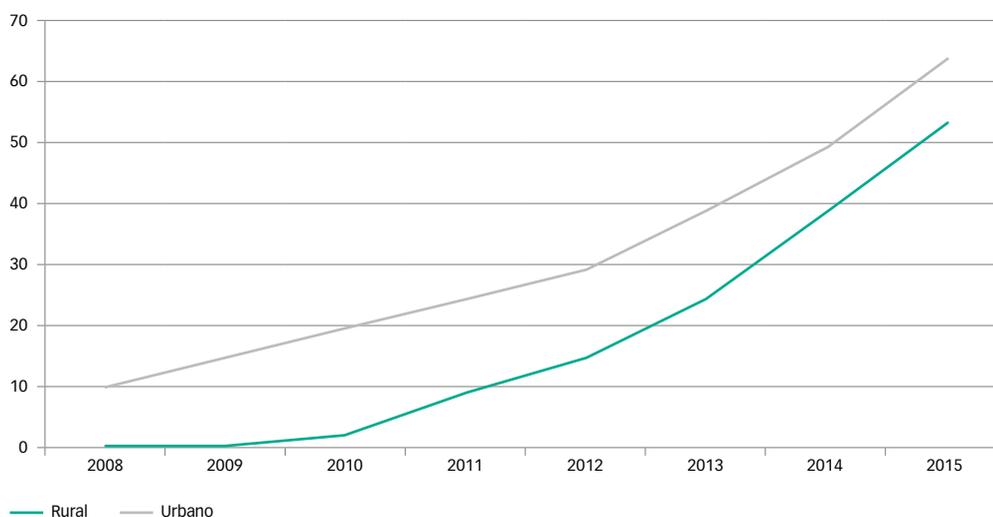
**Fuente:** Mancera C. Carlos (agosto 2012), "El carácter regresivo del FAEB", *Educación 2001*.

Es importante mencionar que los municipios pequeños tienen pocas o nulas fuentes de ingreso además de las aportaciones federales y estatales. Por otro lado, la mayoría no tiene la capacidad para financiar y gestionar servicios complejos de manera eficiente.

Si bien se reconoce que el constante aumento del gasto público federalizado en educación obligatoria ha tendido a favorecer en años recientes a las áreas rurales, aún es precario para cerrar las brechas existentes respecto del medio urbano dado el rezago acumulado. La información de la base de datos integrada sobre el gasto público federalizado a nivel municipal proveniente del Ramo 33, y específicamente del FAEB-Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), permite analizar la distribución del gasto público en educación obligatoria por ámbito geográfico hasta el nivel municipal. En el comportamiento de las transferencias entre los ámbitos rural y urbano se observa una baja corrección durante el periodo 2008-2015 en favor del ámbito rural, aunque la tendencia sigue favoreciendo al urbano.

### Gráfica 7.9

Tendencias del gasto educativo en los ámbitos rural y urbano



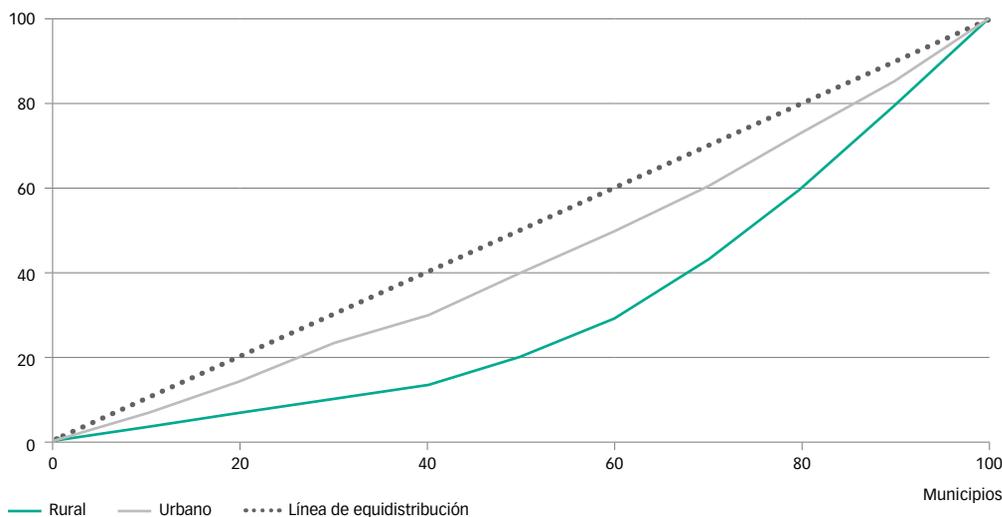
**Fuente:** Elaboración propia con datos del gasto federalizado a nivel municipal.

A nivel municipal, las transferencias de los recursos federales son prácticamente inerciales durante los años de estudio, registrándose pocos cambios en la estructura de las aportaciones hacia los municipios por ámbito geográfico.

La distribución del gasto federalizado en educación obligatoria entre los municipios rurales y urbanos agrupados por el tamaño de la matrícula escolar permite apreciar la desigualdad en su distribución. La gráfica 7.10 muestra una desigual distribución del gasto en detrimento de los municipios rurales. En el caso de aquellos con matrícula escolar baja, 40% recibe menos de 15% del total de los recursos. En cambio, en los municipios urbanos, también con matrícula escolar baja, 40% recibe más de 30% de los recursos.

**Gráfica 7.10**

Gasto federalizado en educación obligatoria (2014)



**Fuente:** Elaboración propia con datos del gasto federalizado a nivel municipal.

## Distribución del gasto público por tipo de escuelas (según ECEA)

Tal como se muestra en el capítulo 2 de este informe, de conformidad con los resultados de ECEA-Primaria,<sup>16</sup> las condiciones de las escuelas primarias presentan déficit de considerable importancia en los ámbitos evaluados. Los estratos o el tipo de escuela considerados en la composición de la muestra en ECEA fueron los siguientes: general no multigrado 46%, generales multigrado 25%, escuelas indígenas 9%, comunitarias 11% y privadas 9%.

Con sustento en la base de datos del gasto federalizado en EB a nivel municipal y la matrícula de escuelas consideradas en ECEA, se construyeron coeficientes de concentración del gasto, los cuales permiten identificar el grado de inequidad en la distribución de los recursos en educación por tipo de escuela. Estos coeficientes de concentración se calcularon considerando la matrícula correspondiente a las escuelas consideradas en ECEA-Primaria, clasificadas por ámbito geográfico: urbano y rural. Los resultados muestran que las escuelas generales no multigrado ubicadas en zonas urbanas tienen un índice de concentración del gasto más alto que las correspondientes rurales, lo que claramente indica transferencias en favor del primer tipo de escuelas. El índice decrece para las primarias generales multigrado, con lo que el beneficio está sesgado hacia las generales no multigrado. Las escuelas indígenas no multigrado, multigrado y comunitarias, ubicadas en el ámbito rural, muestran coeficientes de concentración menores (ver cuadro 7.6).

<sup>16</sup> ECEA-Primaria consiste en una evaluación a gran escala que diseña y desarrolla el INEE con el objetivo de conocer la medida en que las escuelas de educación obligatoria del país cuentan con condiciones básicas para su operación y funcionamiento, tales como infraestructura, mobiliario, materiales de apoyo educativo, convivencia y organización escolar.

**Cuadro 7.6**  
Índice de concentración del gasto para 2014

Ámbito	Urbano	No urbano
Generales no multigrado	0.2476	0.0076
Generales multigrado	0.1747	0.0089
Indígenas no multigrado	0.1410	0.0048
Indígenas multigrado	0.1146	0.0064
Comunitarias	0.1146	0.0064

**Fuente:** Elaboración propia con datos del gasto federalizado a nivel municipal.

La asignación de recursos a las escuelas toma en cuenta únicamente la matrícula escolar; por ello, las ubicadas en el ámbito rural reciben menos recursos en comparación con las urbanas, según datos de ECEA. Asimismo, esta distribución no considera las condiciones básicas que se revelan en dicha evaluación; todo esto podría corregirse si en lugar de tomar únicamente la matrícula se aplicara un índice de calidad educativa a efecto de asignar los recursos con mayor equidad.

A partir de la correlación entre la asignación de recursos y la matrícula de las escuelas consideradas en ECEA puede concluirse que aún existen factores que continúan beneficiando a las escuelas ubicadas en el ámbito urbano, donde la población obtiene ingresos más altos comparativamente. Las condiciones básicas a que se refiere ECEA-Primaria deberían ser consideradas como elementos para mejorar la asignación de gasto educativo, los cuales permitirán una mayor vinculación de la estructura del gasto con las necesidades reales del SEN.

### ¿Es equitativa la distribución de los recursos de FAEB-FONE entre entidades federativas?

El gasto educativo distribuido mediante el FAEB puede ser examinado en dos vertientes: la distribución de los recursos del FAEB-FONE entre entidades federativas, y la de los recursos en el interior de éstas.

La aportaciones federales (gasto federalizado), de conformidad con el artículo 25 de la LCF, son recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas y, en su caso, los municipios condicionando su gasto a la consecución y el cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la propia ley.

Los recursos federales transferidos a las entidades federativas y a los municipios son la fuente principal de ingresos de estos órdenes de gobierno: representan, en promedio, 90% de los ingresos totales de los gobiernos estatales y 65% de los municipales, aunque en los municipios rurales y marginados superan 90%. Su importancia estratégica radica en que hacen posible financiar los programas de desarrollo.

A partir de 1998, los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33 se incorporaron en el PEF y en el capítulo V de la LCF, en el cual se engloba el presupuesto destinado a la EB y la EMS en tres fondos: FAEB-FONE (a partir de 2013), FAM (Fondo de Aportaciones Múltiples) y FAETA (Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos).

El FAEB-FONE representa 57% del gasto federalizado canalizado a los servicios educativos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) da seguimiento a este gasto por medio del llamado Sistema de Formato Único, que es la aplicación informática mediante la cual las entidades federativas reportan el ejercicio, el destino y los resultados obtenidos con los recursos federales transferidos con base en la Metodología del Marco Lógico (MML) y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Si bien para la federación los recursos del FAEB se consideran devengados, ejercidos y pagados una vez que éstos son ministrados, lo anterior no significa que hayan sido ejercidos efectivamente por los gobiernos locales. La información reportada mediante el Formato Único tiene serias discrepancias respecto a los registros de los sistemas de contabilidad financiera de los estados y municipios (ASF, 2013), las cuales se relacionan con la falta de entrega de información y con la deficiente definición de los indicadores de desempeño, que son principalmente de gestión y no estratégicos. Todo ello obstaculiza un conocimiento real de los resultados del Fondo.

La génesis de las aportaciones federales a la educación inicia en mayo de 1992 con la suscripción entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), por medio del cual se transfirió a las entidades federativas la administración de los servicios educativos, principalmente el pago de las nóminas de los maestros transferidos y los administrativos, que representaban más de 95% del destino de los recursos. En el Acuerdo se establecía que el gobierno federal canalizaría los recursos suficientes para la operación de los servicios administrativos de la EB transferidos a los estados, así como para incrementar la cobertura educativa y elevar la calidad del servicio, especialmente aquellos con mayores rezagos en esta materia, a las que se transferirían mayores recursos.

En un inicio, se propuso llevar a cabo una negociación salarial tripartita, además de la administración educativa a nivel municipal. En los hechos, estas propuestas no se materializaron. Como resultado se produjo la llamada “doble negociación” a fin de homologar las condiciones salariales, la cual ha gravitado en las finanzas de los gobiernos locales en su calidad de patrones sustitutos con cargas financieras adicionales para éstos, e incluso para la federación. Por un lado, los salarios se han negociado a nivel federal con el SNTE, el cual tiene la titularidad del Contrato Colectivo de Trabajo, y con los gobiernos de las entidades federativas también se han llevado a cabo negociaciones relacionadas con prestaciones económicas.

Hasta 2014, estas demandas adicionales se revisaron con las diferentes secciones sindicales. La doble negociación salarial ha sido más compleja en aquellas entidades federativas que tienen más de una sección sindical.

### Cuadro 7.7

#### Terceros institucionales y no institucionales

<b>Terceros institucionales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pagos por cuotas y aportaciones de seguridad social al ISSSTE, FOVISSSTE, SAR.</li> <li>▪ Pago del ISR retenido a los trabajadores.</li> <li>▪ Pagos a la Dirección de Pensiones por el seguro institucional.</li> <li>▪ Otros como el seguro de retiro colectivo, el fondo de retiro voluntario y el fondo de vivienda de los trabajadores.</li> </ul>
<b>Terceros no institucionales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proveedores de bienes y servicios, por concepto de arrendamientos, equipamiento escolar y mantenimiento de vehículos, entre otros.</li> <li>▪ Créditos a los trabajadores con descuento en nómina, por ejemplo: seguros de gastos médicos o de automóviles, libros, electrodomésticos, línea blanca, préstamos en efectivo, etcétera.</li> </ul>

**Fuente:** Gasto federalizado en materia educativa, evolución, análisis de su distribución y de sus efectos sobre la equidad, INEE (2015k).

Por otra parte, más de la mitad de las entidades federativas cuenta con un sistema estatal de educación básica sostenido con recursos propios. En 21 coexisten dos sistemas, el federal y el estatal, con predominio del primero; en 11 se cuenta sólo con el sistema federal.

En 1997, en el artículo 27 de la LCF se ratifica la obligación del gobierno federal de pagar y transferir a las entidades federativas los recursos presupuestarios necesarios para cumplir con los compromisos asumidos desde 1992. Esto incluye los incrementos salariales negociados por el gobierno federal, las nuevas plazas convenidas con la Secretaría de Educación Pública (SEP), los costos inherentes al pago de las nóminas —impuestos e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), pago de otros terceros institucionales y no institucionales (seguros contratados por los maestros con descuento en nómina)—, así como la programación y la presupuestación de los recursos necesarios. En el caso de los pagos de terceros no institucionales, éstos varían entre las entidades, pero incluyen las retenciones en nómina para complementar el pago de la misma ante la insuficiencia de los recursos transferidos.

Los criterios considerados para la distribución de recursos del FAEB entre entidades federativas antes de 2008, fueron los siguientes: a) el registro común de escuelas y de la plantilla de personal federalizado; b) los recursos presupuestarios transferidos durante el ejercicio inmediato anterior, considerando las ampliaciones presupuestarias y los aumentos salariales autorizados en el ejercicio anterior, y c) la actualización de los gastos de operación.

Cabe señalar que el mecanismo era inercial y se encontraba anclado a la situación registrada por las entidades federativas cuando se dio el proceso de federalización de la educación en 1993. Al respecto, se omitió evaluar el grado de inequidad prevaleciente desde su origen en las asignaciones de fondos a las entidades federativas, lo cual repercutió posteriormente en la aplicación de la fórmula de 2008.<sup>17</sup>

Un problema que aquejó al FAEB desde su origen fue la insuficiente definición en la LCF de los rubros y conceptos de gasto en que pueden aplicarse los recursos. Al respecto, su destino está determinado en las atribuciones establecidas en la LGE, pero éstas son muy generales pues no precisan los conceptos que pueden financiarse con el FAEB. Tampoco se define el alcance del concepto de *recursos* complementarios. Si bien el Acuerdo 482 de la SEP en 2009 aportó mayor precisión respecto al ejercicio de los recursos del FAEB, en los rubros autorizados aún persistió la falta de claridad que se tradujo en el uso de recursos en conceptos no financiables tales como la nómina y los impuestos estatales, y el pago al personal comisionado del sindicato y a otras dependencias ajenas a la EB, entre otros.

La reforma al artículo 27 de la LCF estableció una fórmula de distribución de los recursos del FAEB a partir de una propuesta presentada por la SHCP. Ésta fue aprobada por la Cámara de Diputados en el Dictamen de la Comisión de Hacienda de diciembre de 2007 con el fin de apoyar a las entidades federativas con ambos sistemas.

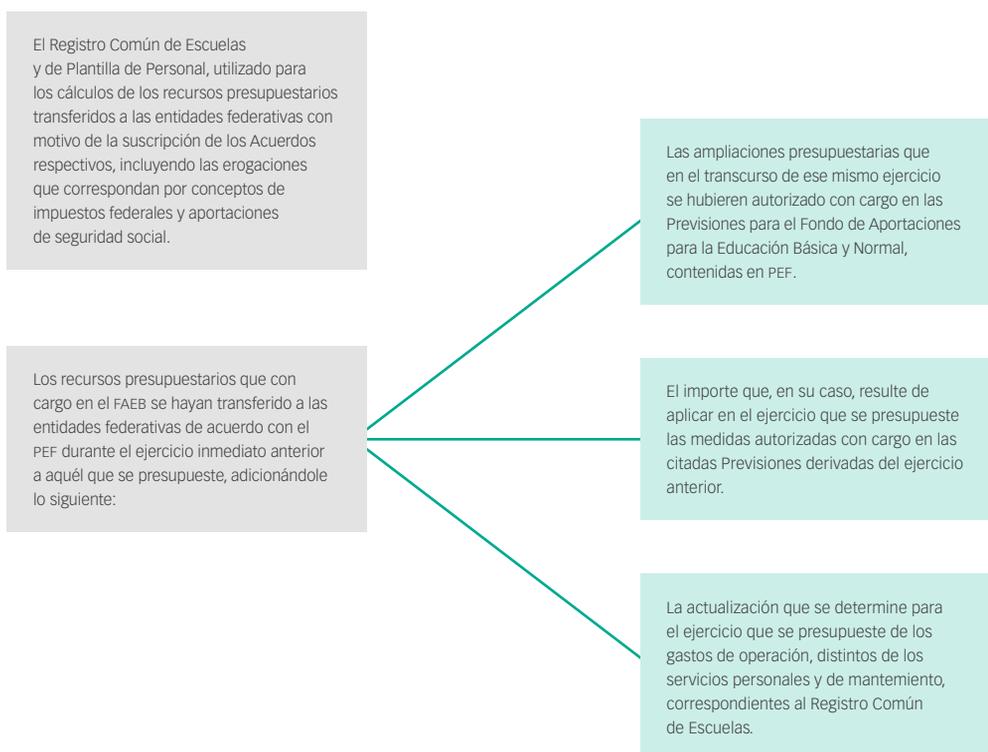
A partir de 2008, la aplicación de la fórmula ha producido una situación asimétrica entre las entidades con dos sistemas y con uno, resultando más favorecidas las primeras. La revisión realizada por la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados dictaminó compensar a las entidades que han aportado más recursos propios. Sin embargo, aquellas que “no aportaban”, y que no lo hacían porque no tenían sistema estatal, registraban mayores índices de pobreza y recibían menos participaciones.

---

<sup>17</sup> Los recursos del FAEB que se asignan a las entidades federativas se calculan cada año a partir de una fórmula de distribución, considerando la matrícula de cada entidad y la calidad educativa (medida mediante un índice de desempeño), y tomando en cuenta el esfuerzo de las entidades para incrementar el gasto educativo estatal mediante recursos propios.

### Diagrama 7.1

#### Elementos de asignación de los recursos del FAEB hasta 2007



**Fuente:** Ley de Coordinación Fiscal, artículo 27.

De acuerdo con la fórmula propuesta por el Ejecutivo federal, los recursos del FAEB:

se distribuirían 60 por ciento por la matrícula de cada entidad federativa, en un 30 por ciento entre las entidades que tengan una transferencia federal por alumno por debajo del promedio nacional y en un 10 por ciento entre todas las entidades de acuerdo a un índice de calidad educativa determinado por la Secretaría de Educación Pública (Cámara de Diputados, 2007).

Sin embargo, a partir de la revisión realizada, el Dictamen pretendió recompensar a las entidades que “han aportado más recursos propios”. Por ello, “para incluir esta nueva variable de distribución se ajustan los ponderadores de la fórmula para quedar de la manera siguiente: matrícula 50 por ciento, rezago de gasto federal por alumno 20 por ciento, índice de calidad 10 por ciento y 20 por ciento gasto educativo estatal”; dicho 20% se fondeó reduciendo 10% a la matrícula y 10% a rezago federal por alumno.

### Cuadro 7.8

#### Criterios de distribución FAEB-FONE

Criterios de distribución FAEB-FONE			
1998-2007	2008-2014		2015
Distribución inercial	Fórmula de la LCF	Fórmula de la LCF modificada	FONE
Registro común de escuelas y plantillas de personal.	Matrícula de educación básica, estatal y federalizada. 50%.	Matrícula de educación básica, estatal y federalizada. 60%.  Por ausencia del indicador de calidad	Matrícula potencial (se consideran los niños de 5 a 14 años en edad escolar).
Importe de provisiones del ejercicio inmediato anterior, considerando las ampliaciones presupuestarias, los incrementos salariales, la actualización de los servicios personales y de mantenimiento. En suma, el incremento de los gastos de operación.	Un componente compensatorio para las entidades con menores ingresos per cápita. 20%.	Un componente compensatorio para las entidades con menores ingresos per cápita. 20%.	
	Un indicador de calidad educativa. 10%.		
	Gasto estatal en educación básica (favorece a los estados con dos sistemas). 20%.	Gasto estatal en educación básica (favorece a los estados con dos sistemas). 20%.	

Fuente: Gasto federalizado en materia educativa, evolución, análisis de su distribución y de sus efectos sobre la equidad, INEE (2015f).

## La inequidad de la fórmula

En efecto, la ponderación de la matrícula incluye a toda la población en edad escolar de los dos sistemas, tanto federal como estatal, no sólo a la pagada por el FAEB, lo que es inequitativo, pues beneficia más a las entidades con sistema estatal y afecta a las que no lo tienen y son las de menor desarrollo relativo.

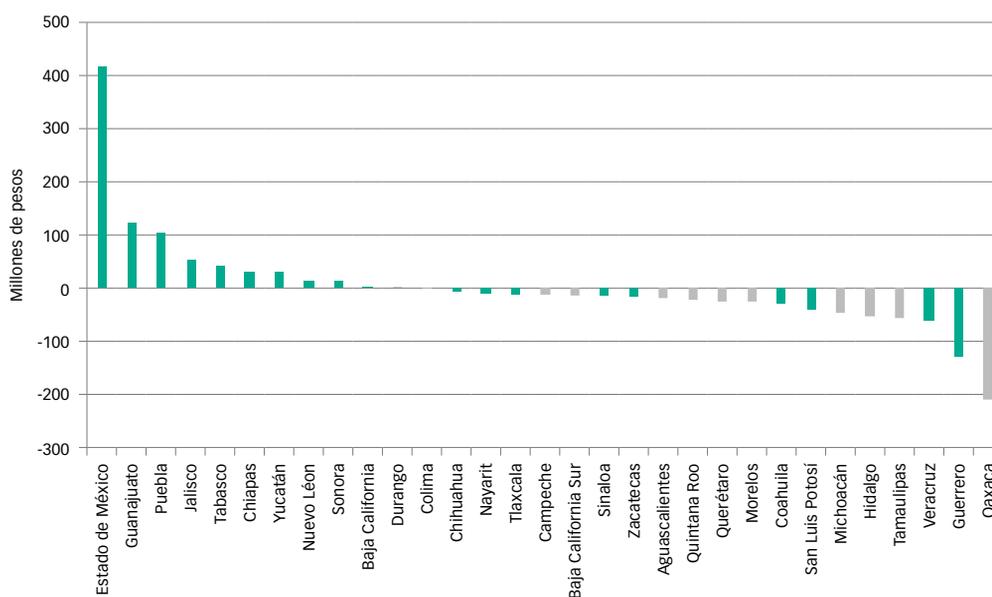
Al no definirse el concepto de *calidad educativa*, el 10% asignado a este criterio se sumó al rubro de matrícula. Esto significó en los hechos que 60% de la distribución del gasto se asignara a este rubro. Paralelamente, el componente estatal de la fórmula (20%) se asignó exclusivamente a las entidades federativas con ambos sistemas educativos. Además de lo anterior, debe señalarse que la fórmula para el FAEB, al considerar como homogéneo al país, omitía la diversidad en los niveles de desarrollo, la situación fiscal y el contexto socioeconómico y geográfico en cada entidad federativa, afectando desde 2008 a las entidades de menor nivel de desarrollo. Un elemento específico no considerado fue la no inclusión de los costos diferenciales para impartir la educación. Los recursos del FAEB se distribuyeron entre los 31 estados a partir de una fórmula, la primera que partía de lo recibido en el año inmediato anterior aplicando a los incrementos presupuestarios. El componente de matrícula no consideraba la diferencia de ingresos propios de los estados, ni la de costos para prestar el servicio en un medio urbano y otro rural, lo que implica gastos adicionales.

Por otra parte, una aplicación no correcta del artículo 27 de la LCF, al no regularizar los incrementos salariales y la inflación no presupuestando, como dice la Ley, de acuerdo con el presupuesto ejercido al mes de diciembre, sino utilizando los del presupuesto inicial, generó una serie de déficits en las entidades federativas. Con la aplicación de la fórmula recibieron montos menores respecto al mecanismo de distribución anterior. Esto puede constatare verificando las asignaciones del FAEB en el PEF y el monto modificado en la Cuenta Pública.

La inequidad en la fórmula de 2007 puede observarse en las publicaciones del *Diario Oficial de la Federación* de dos fechas: la del 7 y 17 de enero de 2008. En el primer caso, se trata de la fórmula inercial que publica la SHCP para dar a conocer las estimaciones y la calendarización de las aportaciones; y en el segundo, de la asignación de los recursos de conformidad con la fórmula establecida en la LCF. Los estados con un solo sistema fueron desde su inicio los menos favorecidos.

### Gráfica 7.11

Distribución inercial y de la Nueva Fórmula FAEB 2008

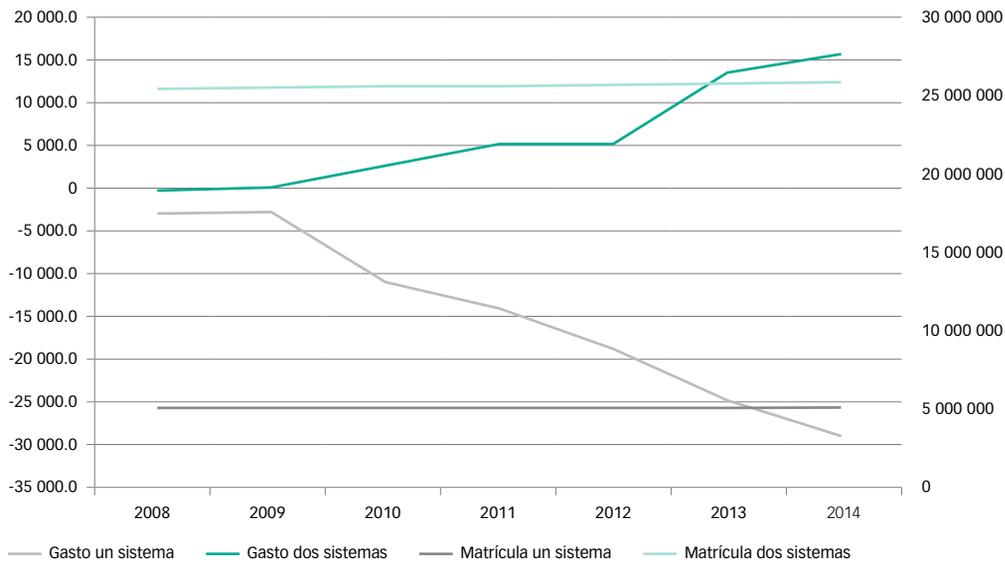


Fuente: SHCP, DOF, (1) 7 de enero del 2008, (2) 17 de enero de 2008.

La nueva fórmula permite, por un lado, resarcir el esfuerzo financiero realizado por las entidades federativas al tomar en cuenta en el cálculo el incremento del gasto educativo estatal mediante recursos propios; por otro lado, se considera la matrícula de cada entidad, así como un índice de desempeño con la finalidad de mejorar la calidad educativa.

**Gráfica 7.12**

Crecimiento (decrecimiento) de las diferencias de distribución y matrícula por sistemas educativos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2014 y Formato 911 periodo 2007-2013.

La gráfica 7.12 presenta el gasto acumulable de conformidad con la fórmula del FAEB. En el caso de entidades con los dos sistemas la acumulación ha sido positiva, lo que contrasta con las de un solo sistema. La matrícula no presenta cambios relevantes en ambos sistemas respecto a las diferencias en la distribución de los recursos del FAEB para el periodo 2008-2014, efecto que no repercute en la asignación de recursos.

En los ejercicios fiscales de 2008 a 2013, tanto los recursos aprobados como en los ejercidos del FAEB, la cifra presupuestada es inferior al monto de la aportación del ejercicio anterior, actualizada por la inflación. Adicionalmente, las tasas de inflación empleadas no son similares a las experimentadas por los índices nacionales de precios al consumidor en los ejercicios anteriores al que se calcula, tal como se aprecia en el cuadro 7.9.

**Cuadro 7.9**

Déficit del FAEB en las entidades federativas

	Real			Según fórmula			Diferencia
	Aprobado (a)	Incremento salarial (b)	Ejercido (c=a+b)	Ejercido año anterior (d)	Actualizado por inflación (e)	Ejercido estimado (g=e+b)	Déficit (h=g-c)
2008	204 026 993 500	21 848 612 500	225 875 606 000	209 813 533 000	217 702 521 841	239 551 134 341	13 675 528 341
2009	220 332 600 000	14 928 854 000	235 261 454 000	225 875 606 000	234 368 528 786	249 297 382 786	14 035 928 786
2010	234 357 706 491	14 727 245 304	249 084 951 795	235 261 454 000	244 107 284 670	258 834 529 974	9 749 578 179
2011	248 571 800 000	14 147 415 100	262 719 215 100	249 084 951 795	258 450 545 982	272 597 961 082	9 878 745 982
2012	263 625 161 573	13 644 716 905	277 269 878 478	262 719 215 100	272 597 457 588	286 242 174 493	8 972 296 015
2013	278 503 059 277	12 354 288 500	290 857 347 777	277 269 878 478	287 695 225 909	300 049 514 409	9 192 166 632

Fuente: Gasto federalizado en materia educativa, evolución, análisis de su distribución y de sus efectos sobre la equidad, INEE (2015).

Revisando el procedimiento de cálculo y tomando como dato las tasas de inflación para los ejercicios 2008 a 2013, los montos presupuestados no superan a los montos ejercidos del año anterior actualizados por inflación, por lo que en ningún ejercicio se aplicó correctamente la fórmula especificada en el artículo 27 de la LCF, ya que en todo el periodo el FAEB debió distribuirse en relación con los montos ejercidos en el año anterior.

Para evaluar el impacto de estos problemas en la distribución del FAEB, se calcularon los recursos adicionales pagados en el ejercicio anterior a que hace referencia el artículo 27, fracción II, de la LCF, como la diferencia entre los montos ejercidos a las entidades federativas menos los presupuestados. Dado que estos montos tienen características propias de sus plantillas y de la negociación de cada entidad con la federación, se consideró de manera particular su evaluación. Adicionalmente, no se establece en la LCF una fórmula o un procedimiento para la distribución a las entidades federativas de esos recursos adicionales en el transcurso del ejercicio; por eso se procedió a distribuir exclusivamente los montos presupuestados en proporción directa al monto resultante de lo ejercido en el año anterior.

Las negociaciones salariales entre los gobiernos de las entidades federativas y las organizaciones sindicales han implicado el otorgamiento de prestaciones no apoyadas presupuestalmente por el gobierno federal, lo que, en algunos casos, ha causado que se pague a los docentes utilizando recursos del FAEB, y en otros, presiones para las finanzas de las entidades federativas resueltas por la vía del endeudamiento público (ASF, 2013). Como puede apreciarse en el cuadro 7.9, en los ejercicios 2009 a 2013 el monto ejercido del año anterior (columna c) es el monto presupuestado del ejercicio en el año previo (columna a) más los incrementos salariales (columna b) realmente pagados a las entidades federativas en dicho ejercicio.

De acuerdo con las dos versiones de las fórmulas publicadas, 18 entidades federativas recibieron menores recursos de los que hubieran recibido si se hubiesen aplicado correctamente las disposiciones del artículo 27 de la LCF. Los estados con déficits crecientes durante la vigencia del FAEB sólo recibieron recursos adicionales por medio de negociaciones por única vez o anticipos de calendario hasta 2014. Así, se generaron déficits mayores en las finanzas públicas de las entidades federativas, lo que significó una redistribución regresiva de recursos y multiplicó la regresividad de origen de la fórmula. Como resultado, en 2008 se creó un Fondo Complementario para las entidades con déficit.

## **El Fondo Complementario del FAEB**

Cuando los diputados vieron el impacto negativo del cambio de fórmulas en enero de 2008, crearon un Fondo Complementario del FAEB para las entidades que perdían con la primera

fórmula y su incorrecta instrumentación. Este fondo fue de 817 millones de pesos, de los cuales se destinaron a Oaxaca y Guerrero 340, y a Veracruz, 62; en 2009, de los 342 millones que constituyeron el fondo, la proporción más alta se destinó a Veracruz, con 50 millones, y a Oaxaca y Michoacán con 40. Entre 2010 y 2014 el fondo constó de mil millones por año; en ese periodo ningún estado recibió más de 140 millones anuales de compensación, lo que provocó inquietudes manifestadas en reuniones de la Comisión Fiscal de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Este Fondo fue también auditado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como el FAEB. Los estados perjudicados manifestaron sus preocupaciones en diversos foros, como la propia Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en reuniones de la Comisión Fiscal de la CONAGO con presencia de gobernadores y secretarios de Finanzas de las entidades y en el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), foro de las autoridades educativas. Propusieron incrementar el Fondo de Compensación por lo menos a 4 mil millones de pesos, a partir de trabajos en el Comité de Vigilancia de gasto público de la coordinación fiscal, iniciativa que no prosperó.

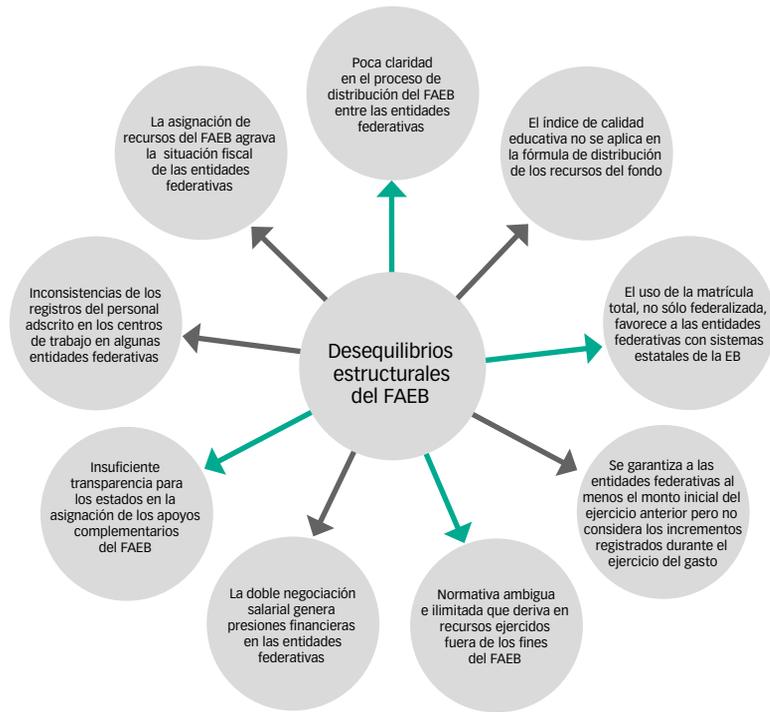
En 2012, diez entidades resultaron beneficiadas con el fondo, entre ellas, el Estado de México con 6 253.6 millones de pesos, Guanajuato con 1 160 millones, y Jalisco y Puebla con mil millones cada uno. Los grandes perdedores compensados parcialmente fueron Guerrero y Veracruz, con más de mil millones, y Oaxaca y Michoacán con más de 900. A pesar de las transferencias de recursos presupuestales así como del compromiso de financiar la operación de los servicios educativos, el proceso se tradujo en una mayor carga financiera para los gobiernos estatales (diagrama 7.2).

## Perspectiva sobre el FONE

Ante este panorama de inequidad en la asignación de los recursos presupuestales entre las entidades federativas, la actual administración federal impulsó en el contexto de la Reforma Educativa la creación del FONE, en sustitución del FAEB, con el fin de ordenar el gasto educativo, reducir la inequidad presupuestal y regularizar las plantillas, cuyo control carecía de claridad, como lo demuestran las observaciones en las auditorías realizadas por la ASF. El 6 de diciembre de 2013 fueron aprobadas las reformas a la LCF, particularmente a su artículo 27. Después de un proceso de transición, en que se conciliaron las plantillas de las entidades federativas, a partir de 2015 el gobierno federal concentró el pago de las nóminas conciliadas y se eliminó la doble negociación salarial, abriéndose la posibilidad de eliminar el pago a comisionados del Sindicato o en funciones ajenas a la docencia.

**Diagrama 7.2**

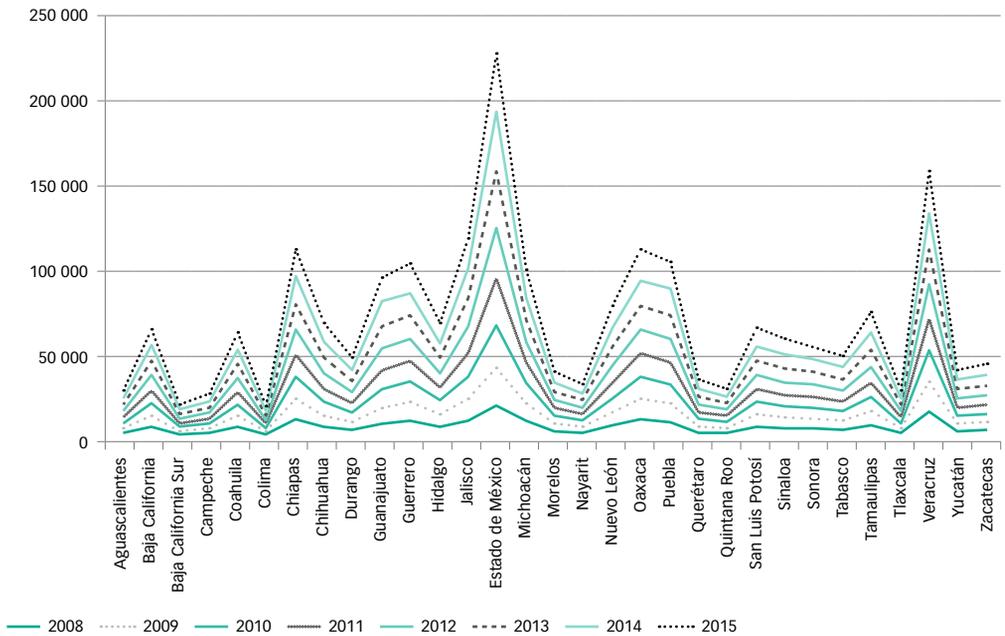
Principales desequilibrios estructurales del FAEB



Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Diagnóstico sobre la opacidad en el Gasto Federalizado, 2013.

**Gráfica 7.13**

Tendencia de distribución (FAEB-FONE)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2014, PEF 2015.

## ■ Conclusiones

1. Como resultado del análisis realizado sobre el gasto educativo en EB y EMS se destaca que debido a los cambios demográficos resulta indispensable definir una estrategia para hacerle frente a la demanda creciente de servicios educativos en el nivel medio superior. En este sentido, es necesario:
  - a. Determinar las características mínimas con las que debe contar un plantel de media superior y las de los planteles de primaria y secundaria.
  - b. Identificar la capacidad o la infraestructura educativa instalada que no será requerida en aquellos niveles educativos en los que la demanda irá disminuyendo.
  - c. Identificar la demanda creciente y la oferta disponible.
  - d. Definir un plan de transición para los maestros y el personal directivo de los niveles de primaria y secundaria.
2. Los aumentos en el presupuesto del gasto programable de EB y EMS no responden en algunos casos a aumentos en la consecución de las metas establecidas ni a los de las poblaciones atendidas. Por el contrario, el comportamiento de más de 80% del gasto es inercial; es decir, se mantiene o reproduce la tendencia de asignaciones presupuestarias de años anteriores actualizadas por la variación en la inflación. Para revertir dicha inercialidad debe efectivamente tomarse en cuenta a las poblaciones potencial y objetivo, así como los avances en los propósitos y metas de algunos programas con los que deberá guiarse la programación del gasto.
3. La relación gasto-metas tiene valoraciones de desempeño entre bajo y medio bajo de conformidad con el indicador de desempeño incluido en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) de la SHCP. Esto significa que un aumento en el gasto no se refleja en las metas programadas relacionadas en él.
4. El análisis indica que se está optando por usar la mayor parte de los recursos para financiar gastos de personal, otros gastos corrientes y solamente una pequeña parte en inversión.
5. Los recursos que los Pp asignan se concentran en el medio urbano, con lo cual pueden estar ahondando la inequidad y evitando la inclusión en lugar de combatirlas. Por otra parte, los fondos federalizados (FAEB) que concurren a nivel estatal y municipal con el gasto regionalizado de los Pp de EB y EMS no han contribuido a cerrar las brechas educativas entre el medio urbano y el rural. Además, estos fondos se asignan con criterios de proporcionalidad con base en la matrícula, sin tomar en cuenta el IDH ni el IDE.
6. La fórmula de distribución del FONE carece de un índice de calidad educativa y supone que el gasto por alumno de EB es el mismo en todo el país. Sin embargo, no puede asumirse que el costo de educar sea el mismo en los diferentes tipos de escuelas sin tomar en cuenta la heterogeneidad estructural del sistema educativo. Distribuir los recursos de acuerdo con la matrícula impide garantizar calidad y acceso a la educación por parte de la población de zonas marginadas, ya que no se cubren los costos reales para cada entidad federativa.

Adicionalmente, la fórmula referida asigna inercialmente el gasto destinado a las entidades federativas y municipios.

7. Revisar el marco legal del gasto federalizado para ubicar correctamente los fondos de aportaciones y del FONE en particular, mediante una Ley de Coordinación Hacendaria que permita considerar tanto el ingreso como el gasto federalizado, ya que la estrecha relación que existe entre los recursos de FAEB-FONE y la nómina educativa hace evidente la necesidad de mantener un componente inercial en el monto de aportaciones que reciben las entidades federativas.
8. Modificar la fórmula de distribución de los gastos de operación con una diferente a la del FONE que considere las diferencias de costo en la operación de los sistemas estatales.
9. Crear dos fondos de compensación: uno para saldar los déficits heredados por el FAEB y la incorrecta aplicación de la fórmula y un Fondo Complementario para los Gastos de Operación, que considere la equidad entre los estados y para compensar a los afectados por la mecánica de distribución del subfondo de operación del FONE.
10. En el contexto del FONE, reafirmar la figura del patrón y las responsabilidades de ambos órdenes de gobierno.
11. Regularizar la situación laboral de los trabajadores administrativos o con funciones de dirección que reciben su pago mediante plazas y prestaciones de docentes, y que figuren como comisionados en tareas distintas a la docencia.
12. Considerar en el análisis las funciones de capacidad y esfuerzo fiscal como elementos decisivos para aumentar el gasto educativo en entidades con un solo sistema educativo (federal).
13. Aun cuando el GNE ha crecido paulatinamente en el periodo 2008-2012, no se ha podido cumplir con el porcentaje señalado en el artículo 25 de la LGE, el cual estipula que el monto anual destinado al gasto en educación pública y en los servicios educativos no podrá ser menor de 8% del PIB.
14. Se sugiere redefinir criterios para la asignación y la distribución del gasto en educación tomando en cuenta la información de desempeño. La asignación del presupuesto se debe realizar con base en fórmulas y criterios claros y bien definidos que consideren, entre otras cosas, los objetivos del programa y las poblaciones potencial y objetivo. Otro elemento a tomar en cuenta es que los criterios deben priorizar el gasto en beneficio de los más vulnerables. Es pertinente desarrollar instrumentos que integren los resultados disponibles de los Pp y que sintetizen los resultados de las evaluaciones así como el avance en los objetivos y las metas de los indicadores de la MIR y demás información relevante para el proceso anual de programación y presupuestación del gasto en EB y EMS. Para una mejor comprensión de los resultados, los instrumentos deberán homologar en la medida de lo posible la información disponible.
15. Explorar el reajuste del gasto por nivel educativo tomando como base las proyecciones de población. El cambio en la oferta educativa liberará recursos en los niveles de primaria y secundaria, mientras que en media superior se requerirá de mayores recursos. En este contexto, se deberá definir la forma en la que se va a financiar el incremento en la oferta de EMS y el uso de los recursos "liberados". Se sugieren tres escenarios:

- a. los recursos “liberados” de primaria se aprovechan para financiar inversiones en la expansión de la EMS, independientemente del estado al que se asignaban previamente;
- b. los “ahorros” generados en una entidad federativa solamente pueden invertirse en dicha entidad; y
- c. los “ahorros” generados dentro de un municipio o grupo de municipios sólo pueden utilizarse para expandir la oferta de EMS en el mismo territorio.

La equidad y la inclusión educativa en México son aún asuntos por resolver. Por ello es fundamental realizar este tipo de análisis con una perspectiva del derecho a la educación que plantee ajustar, redistribuir y reasignar el gasto educativo para contribuir a una educación de calidad que tome en cuenta la heterogeneidad prevaleciente en el SEN, resultado de las disparidades de la población rural y urbana; la presencia de grupos indígenas; la disparidad en el costo de vida y de salarios de maestros, y la población de niños y jóvenes de edades de entre 3 y 23 años de edad que no asisten a la escuela. Bajo este contexto, y con base en los resultados del análisis de este capítulo, se propone actuar de una manera más informada sobre el estado actual del SEN en lo referente a la distribución de los recursos públicos. Con ello, se busca contribuir a que las autoridades educativas tomen decisiones tendientes a mejorar la forma en la que se ejerce el gasto educativo en el país, ya que sólo así se logrará la equidad educativa.

---

---

---

## REFLEXIONES FINALES

---



**E**ste informe, como otros de años recientes del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), ha tomado el enfoque de derechos humanos como su marco de referencia, y específicamente las 4A que propone Tomasevski (2004) para evaluar su cumplimiento: asequibilidad o disponibilidad (*availability*, en inglés), accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. Las reflexiones que enseguida se presentan, están organizadas según el modelo CIPP (Context, Input, Process, Product) de Stufflebeam, que supone revisar factores del contexto —indispensables para comprender una realidad tan diversa y compleja como la mexicana—, así como los insumos, procesos y resultados de la educación.

### Contexto

El estado que guarda la educación en México debe hacer referencia al contexto del país, caracterizado por: su gran dimensión (el tercero en cantidad de habitantes del continente americano); su alta proporción de población en edad escolar; sus 139 mil localidades de menos de 100 habitantes, pero a la vez concentra a más de tres cuartas partes de su población en zonas urbanas; su marcada desigualdad en la distribución del ingreso y el bienestar; y una proporción muy importante de su población (46.2%) en condiciones de pobreza.

México cuenta con una población cuyo promedio de escolaridad es de 9.2 grados, lo que equivale a poco más de la secundaria completa. En casi medio siglo se avanzó a razón de 1.1 grados cada diez años; en 1970 la escolaridad era de 3.4 grados. Este aumento se debe a que las oportunidades de escolarización para los más jóvenes se han ampliado; en efecto, entre la población de 25 a 34 años, el promedio de escolaridad es de 10.6 grados, equivalente a casi dos grados de educación media superior (EMS).

## Cobertura y permanencia

Aunque la educación preescolar para los niños de 3 años es obligatoria desde 2008, el Informe señala un serio problema en la atención de este grupo de edad, pues apenas 42.8% asiste a la escuela. Es posible identificar al menos dos causas de esta baja tasa de cobertura: la falta de oferta —de *disponibilidad*— para primer grado de preescolar, y la renuencia de algunos padres de familia para enviar a sus hijos a la escuela a esta temprana edad (INEE, 2014). En el caso de los niños de 4 años, la cobertura neta es de casi 90%, y se acerca a 100% en el caso de los de 5. Cerca de 1 300 000 niños de entre 3 y 4 años se encuentran fuera de la escuela.

La educación primaria está cerca de alcanzar su universalización —98.6% de la población en edad de cursarla está en la escuela—. No obstante, el estudio específico sobre los hijos de familias jornaleras agrícolas migrantes, que se incluye en el sexto capítulo de este Informe, indica que debido a la falta de *disponibilidad* y, en muchos casos, de *adaptabilidad* de la oferta a las condiciones específicas de esta población, su porcentaje de asistencia a la escuela es de apenas entre 14 y 17%; téngase en cuenta que se estima que existen entre 279 mil y 326 mil niños y niñas de familias de jornaleros agrícolas migrantes en edad de cursar la educación básica (EB).

No basta con que las escuelas estén disponibles. Es necesario que los niños, niñas y adolescentes puedan acceder a ellas y permanecer el tiempo necesario para lograr los propósitos del nivel educativo en cuestión. En ocasiones esto no se logra debido a que la escuela: a) no está *accesible*, por ejemplo, la lejanía hace que sea costoso el traslado, o las cuotas escolares disuaden de la asistencia; b) no es *adaptable* a las condiciones específicas de los alumnos, y c) no es *aceptable* para los estudiantes, que no tienen interés en asistir o mantenerse en ella. Un porcentaje muy alto de los egresados de primaria ingresa a la secundaria, pero debido fundamentalmente a la deserción en este nivel educativo, 258 000 niños de entre 12 y 14 años no están en la escuela. Es importante señalar que en general el trabajo infantil, prohibido por ley antes de los 15 años, es uno de los factores asociados con la inasistencia a la escuela. Si bien acude a la escuela 97% del grupo de edad de referencia que no trabaja o lo hace durante menos de 20 horas a la semana, esto sólo es cierto para 85% de los que trabajan extensamente<sup>1</sup> en su hogar, y disminuye hasta 63% entre los que lo hacen fuera de su casa.

Los problemas de *accesibilidad*, *adaptabilidad* y *aceptabilidad* se agudizan en el caso de la población en edad de cursar la EMS. Sólo 73.5% de los jóvenes de 15 años están en la escuela, mientras que 2.4 millones de quienes tienen entre 15 y 17 años se encuentran fuera de ella. Como se ha señalado en el Informe, el país tendrá que hacer un enorme esfuerzo para lograr hacia 2021, como está previsto, la meta de universalización de este nivel educativo. La matriculación de los jóvenes del grupo de edad 15-17 crece a razón de 2.5% anual; de mantenerse este ritmo, se requerirían

---

<sup>1</sup> Lo que significa 20 horas a la semana o más.

más de tres lustros para alcanzar la enunciada meta. Su cumplimiento también exige mejorar notablemente la eficiencia terminal de la secundaria, que es de 87.7%, así como elevar la absorción en EMS y abatir la reprobación y la deserción para incrementar la proporción de alumnos que concluyen oportunamente este nivel educativo (63%).

### Los insumos

El Informe analiza información correspondiente a las escuelas, los docentes y el currículo, en tanto insumos del Sistema Educativo Nacional (SEN) fundamentales para apoyar el desarrollo de procesos educativos de calidad y la obtención de buenos resultados de aprendizaje.

### Los docentes

Para que la educación sea *adaptable* y *aceptable*, es necesario que los maestros estén adecuadamente formados para hacer de las escuelas lugares donde los alumnos, además de aprender, se sientan respetados y encuentren ambientes socioafectivos propicios para su desarrollo integral. En este Informe se presentan datos derivados de las evaluaciones realizadas en el marco del Servicio Profesional Docente (SPD) durante 2015: la de Ingreso, la de Promoción y la de Desempeño. De las primeras dos puede concluirse que los concursos permitieron seleccionar a los mejores maestros y directivos, sin embargo, quedó fuera casi la mitad (49.6%) de quienes participaron en el concurso de Ingreso a la EB, y dos terceras partes (66.9%) de los que lo hicieron para media superior; así mismo, permanecieron en su plaza docente 47.3% de los aspirantes a puestos directivos en EB, y 54.5% en EMS. Aquellos que no obtuvieron resultados idóneos desde luego tienen la oportunidad de seguir preparándose y de presentarse nuevamente a los concursos de oposición. No obstante, preocupa el hecho de que los egresados de las instituciones de educación superior y, en menor medida, de las Normales no están reuniendo las características del perfil del docente producto de la Reforma Educativa.

En este Informe no es posible hacer afirmaciones respecto del universo de maestros y directores en ejercicio, sino sólo de quienes pasaron por la experiencia de la primera Evaluación del Desempeño (134 285 docentes y directores de EB y docentes de EMS), mismos que representan poco menos de 10% del total en el país. Los datos revelan información alentadora: solamente 13.8% de los participantes no mostró las condiciones mínimas del perfil del buen docente de EB. Un porcentaje importante (37.7%) obtuvo resultados suficientes, lo que significa que deben mejorar diversos aspectos de su práctica pedagógica por medio de procesos de formación y acompañamiento previstos por la Reforma. Por su parte, 4 de cada 10 sustentantes lograron resultados buenos, y 7.9%, destacados, lo que significa que reúnen las competencias profesionales de lo

que en México se ha definido como un buen docente. Las primeras evaluaciones del Desempeño han ofrecido al SEN elementos valiosos para orientar un programa de formación y apoyo a los docentes mexicanos que permita avanzar en el cumplimiento de los criterios de *adaptabilidad* y *aceptabilidad*, que como se ha dicho son constitutivos del derecho a la educación.

## Las escuelas

En el capítulo 2 de este documento se plantean algunas de las condiciones que deben reunir las escuelas primarias del país para hacer efectivo el derecho de los niños a una educación de calidad. Algunas de ellas refieren a la infraestructura y el equipamiento, y otras están relacionadas con la *adaptabilidad*, como la seguridad y condiciones para la salud, la asistencia de docentes, la disponibilidad de materiales educativos, y el aprovechamiento del tiempo escolar, entre otras.

Vale la pena destacar tres hallazgos favorables: 1) los docentes, en su gran mayoría, trabajan de manera colegiada; 2) los alumnos en general, consideran que tienen buenos maestros; y, 3) los padres de familia, también en su gran mayoría, juzgan que tienen oportunidades de participar en los asuntos de la escuela.

No obstante, hay información que preocupa. Si bien 92% de los edificios que albergan escuelas fue construido con ese fin, y 96% cuenta con piso de concreto con o sin recubrimiento, proporciones importantes de ellas tienen paredes o techos de materiales no durables. Carecen de suministro diario de agua y de energía eléctrica 38 y 7.7% de las primarias, respectivamente. Sólo 43% cuenta con biblioteca escolar, 1 de cada 4 con aula de medios, y 9.3% con una sala para que los maestros se reúnan. Por su parte, apenas 42% de los centros escolares disponen de agua purificada para que la beban los estudiantes.

Por lo que toca a la seguridad, en alrededor de 40% de las escuelas se reportan vidrios rotos o estrellados, e instalaciones eléctricas en mal estado. Una de cada tres tiene muros, bardas, techos o pisos en malas condiciones, y en 16% hay mobiliario amontonado en lugares a los que pueden acceder los alumnos. La quinta parte de las escuelas no cuenta con recursos para afrontar emergencias (definición de zonas de seguridad o puntos de reunión, extintores, alarma sonora funcionando, entre otros). Las rutas de evacuación y las áreas de seguridad del centro escolar son conocidas sólo por dos de cada tres docentes y estudiantes. Pocas escuelas cuentan con las condiciones para el acceso y la circulación de personas con discapacidad motora.

En relación con el equipamiento para la enseñanza y el aprendizaje, 43% de las primarias reportó contar al menos con una computadora funcionando, y sólo 23% con Internet para uso de los estudiantes. Al inicio del ciclo escolar, una tercera parte de los docentes no disponía de los planes y

programas de estudio, elemento básico para planificar sus clases, y una cuarta parte carecía de suficientes libros de texto para los alumnos.

Con respecto al personal de las escuelas, destaca el hecho de que cerca de la mitad de los directores no tenga nombramiento para ejercer la función, y una proporción similar cumpla simultáneamente con labores docentes. En 4 de cada 10 escuelas no hay personal de apoyo (docentes de Educación Física, Artística, Inglés, Computación), y a pesar de que dos terceras partes reportan contar con al menos un estudiante con necesidades educativas especiales, solamente 30% dispone de personal para atenderlos.

Antes de concluir el primer trimestre del ciclo escolar 2014-2015, 1 de cada 5 escuelas reportaba cambios de docentes, aunque en la mayoría éstos ya habían sido remplazados en el momento de la encuesta; en 28% de las primarias ya se habían suspendido labores al menos un día, y una cuarta parte de los docentes había faltado a clases por lo menos en una ocasión durante las cuatro semanas previas. Sólo 1 de cada 4 docentes señaló que logra cubrir los contenidos curriculares de todas las asignaturas en el ciclo escolar.

A pesar de que en su gran mayoría los estudiantes consideran que sus maestros los tratan con respeto y les permiten participar, más de una tercera parte reporta haber recibido castigos que atentan contra su derecho al juego, a 17% se le ha impedido el ingreso a clases por llegar tarde, no llevar uniforme o llevarlo incompleto, o por su arreglo personal, mientras que 11% afirma que no se le ha permitido ingresar a la escuela por no haber cubierto la cuota escolar. Llama la atención que 5% de los niños reporta haber sido castigado por hablar una lengua indígena en la escuela; sorprende que este porcentaje se eleve a 13% en las primarias indígenas de organización completa y a 15% en las indígenas multigrado, donde la educación debe ser bilingüe.

El conjunto de los aspectos aquí considerados revela que todavía hay serios problemas en relación con las condiciones de enseñanza y de aprendizaje en las escuelas para asegurar el cumplimiento de los indicadores propios de la *accesibilidad*, la *adaptabilidad* y la *aceptabilidad*.

## El currículo

El Informe plantea que, si bien se han hecho esfuerzos para articular los planes y programas de estudios de la EB y de la EMS, éstos han sido insuficientes y aún es necesario avanzar en la articulación curricular entre ambos niveles de la educación obligatoria.

En el caso de la EB son muchas las definiciones que refieren a los puntos de llegada de los procesos de enseñanza: aprendizajes esperados, propósitos, estándares y competencias; si

bien se observa un intento por homogeneizar su nomenclatura, esto no se logra del todo, y resulta confusa.

Se observa también que en el diseño curricular hay supuestos que no se sostienen en la realidad educativa, por ejemplo, que en primaria hay un maestro por grado, y que en secundaria, uno por asignatura. Sin embargo, 44% de las escuelas primarias del país son multigrado, y las telesecundarias representan 46% de las de este nivel educativo; los maestros que atienden todas las asignaturas —los de primaria y los de telesecundaria— requieren de un apoyo para articularlas. En el currículo prevalece la lógica disciplinar por encima del propósito formativo de los niveles educativos, lo cual se agudiza conforme se avanza en ellos. Este énfasis en las disciplinas desdibuja al sujeto que aprende, desplaza el tratamiento de los temas emergentes —educación para el medio ambiente, equidad de género, educación para la ciudadanía, entre otros—, e impide que se trabajen en las aulas.

La atención a la diversidad es un propósito declarado en los planes y programas de todos los niveles educativos. Sin embargo, el desarrollo del currículo no da elementos para atenderla, aunque hay modalidades educativas que intentan hacerlo, como las que ofrecen el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y la Dirección General de Educación Indígena.

Los contenidos son excesivos para los reducidos tiempos de enseñanza, lo que implica incurrir en ritmos acelerados de aprendizaje y en prácticas que contravienen los principios pedagógicos que sustentan las propuestas (por ejemplo, en la educación primaria existen 200 aprendizajes esperados para Español). La secuenciación de contenidos es rígida, y la fragmentación del conocimiento, excesiva.

No se observó una visión pedagógica clara sobre el uso de las tecnologías de información y comunicación en la enseñanza; en general hay una visión desordenada sobre su papel en la escuela y el aula.

En las guías para el maestro se oscila entre un tratamiento abierto y uno prescriptivo del currículo, lo cual puede confundirlo; tampoco ofrecen indicaciones que ayuden al maestro a adaptar los contenidos al contexto escolar en el que labora. En el caso de la EMS las orientaciones pedagógicas no ofrecen elementos para el manejo de grupos numerosos, comunes en este nivel educativo. Los programas son excesivamente amplios, lo que lleva al docente a priorizar los libros de texto como herramienta de enseñanza.

Se observan al menos tres tensiones en el currículo: entre la flexibilidad y la prescripción; entre la tradición y la innovación, y entre la extensión y la profundidad. El análisis revela que el currículo tiende a ser prescriptivo, tradicional y extenso.

En síntesis, el currículo considerado como insumo debe ser profundamente revisado a fin de asegurar su *adaptabilidad* (a diferentes contextos, culturas, condiciones de la oferta educativa y diversidad de alumnos) y su *aceptabilidad* (que los estudiantes sientan gusto por el aprendizaje porque están accediendo a contenidos que les resultan significativos y que son capaces de despertarles capacidad de asombro). Las deficiencias encontradas, entre muchos otros factores, pueden contribuir a explicar los bajos niveles de logro escolar que se describen a continuación.

## Los resultados/El logro escolar

Los resultados de las pruebas aplicadas a niños del tercer grado de preescolar, aunque son los mejores de todos los aquí considerados, no son alentadores: 6% de los niños obtiene resultados insuficientes en Lenguaje y Comunicación, y 9% lo hace en Pensamiento Matemático.

En el caso de la educación primaria, los datos son alarmantes, pues prácticamente la mitad de los alumnos de sexto grado obtiene resultados insuficientes en Lenguaje y Comunicación. Esto implica que, por ejemplo, no son capaces de comprender lo que leen en textos narrativos más allá de lo estrictamente explícito. Si bien esta capacidad mejora con tres años más de escolaridad, todavía 29.4% de los alumnos de tercer grado de secundaria no logra una comprensión completa de textos escritos. Por otra parte, 60.5% de los estudiantes de sexto grado registran resultados insuficientes en Matemáticas, y la proporción se eleva a 65.1% entre quienes están finalizando la EB; estos alumnos sólo pueden realizar operaciones con números naturales, no así con decimales, fraccionarios ni potencias, y no comprenden el álgebra.

Al analizar las tendencias de logro escolar se aprecia un avance en el aprendizaje alcanzado en primaria; esto no ocurre en secundaria, en donde se observa un estancamiento. Entre los alumnos de 15 años, a quienes evalúa el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA), también se observa un avance, sobre todo en las competencias matemáticas.

El derecho a la educación es, como la Constitución lo define, el derecho a una educación de calidad, y a su vez ésta se entiende como “el máximo logro de aprendizaje”. La información que se deriva de las evaluaciones de logro indica lo lejos que está el SEN de lograr resultados siquiera cercanos a lo deseable.

Hasta aquí se ha señalado que algunas de las características que definen el contexto nacional (el tamaño del país, la dispersión poblacional, la pobreza, etcétera) sin duda explican una parte importante de los bajos resultados de aprendizaje. Sin embargo, no es posible ignorar que las condiciones de la oferta educativa también juegan un papel relevante en la consecución del logro escolar.

Es necesario atender sistémicamente el mejoramiento de las condiciones de las escuelas, de la calidad de los docentes y de su práctica educativa, así como de los planes y programas de estudio. Habrá que continuar con los esfuerzos que ya ha emprendido la Reforma Educativa para alcanzar su propósito fundamental, que no es otro que lograr el aseguramiento de mejores aprendizajes para todos los niños, niñas y jóvenes.

## Sobre la inequidad

Una constante recorre el contenido de todos los capítulos de este Informe: la inequidad con la que se brinda el servicio educativo y, como consecuencia de ello, de los resultados que se obtienen. Los promedios nacionales que se han presentado sobre la cobertura educativa, los docentes, las escuelas y el logro escolar ocultan grandes desigualdades.

Entre entidades se observan diferencias importantes en los indicadores de cobertura y permanencia escolar. Así, por ejemplo, en la asistencia al preescolar de los niños entre 3 y 5 años de edad hay una distancia de 25 puntos entre Chihuahua y Tabasco, y entre los jóvenes de 15 a 17, una de 19 puntos entre Michoacán y el Distrito Federal. La media nacional de inasistencia de los niños entre 6 y 11 años es de 2%, pero en Chiapas esta tasa se duplica.

Estas diferencias también se observan en los índices de eficiencia terminal, que refieren al tránsito y la permanencia de los alumnos en la escuela. En primaria, Chiapas es la entidad con niveles más bajos, y en secundaria lo es Michoacán. Respecto de la EMS, los contrastes son mayores: en Durango sólo egresa la mitad de los estudiantes tres años después de haber ingresado, mientras que en Sinaloa lo logra 76.2%. Estas desigualdades se han mantenido históricamente, razón por la cual la escolaridad promedio de la población también es desigual entre estados: de 7.3 grados en Chiapas y de 7.5 en Oaxaca, lo que contrasta con los promedios de Nuevo León (10.3) y el Distrito Federal (11.1). Si se toma en cuenta que al país le ha llevado una década aumentar un grado promedio de escolaridad, Chiapas se encuentra a 40 años de distancia del Distrito Federal.

En el caso de los docentes también se registran diferencias en los porcentajes de resultados idóneos que obtienen los sustentantes en el concurso para el Ingreso al SPD en EB entre las entidades federativas, con lo cual se reflejan nuevamente sus niveles de pobreza relativa. Los estados de Chiapas y Tabasco obtienen de manera consistente resultados notoriamente más bajos que el resto, comportamiento que también se registra en los resultados para la promoción a puestos directivos. Aunque en ninguna entidad habrá docentes frente a grupo con resultados no idóneos, será necesario redoblar esfuerzos para fortalecer la formación inicial de quienes aspiran a dedicarse profesionalmente a la enseñanza.

En relación con la Evaluación de Desempeño en EB, Michoacán y Chiapas registraron los porcentajes más altos de docentes con resultados insuficientes, mientras que en EMS son Tabasco y Chiapas los que requerirán de un esfuerzo más intenso en las actividades de formación y acompañamiento docente que deberán implantarse en breve; se espera que, en la medida en que contrarresten la inequidad educativa en este ámbito, repercutan también en la disminución de las brechas en el logro escolar que se describen más adelante.

La evaluación de las condiciones de las primarias también reporta marcadas distancias según los tipos de escuela. Aquellas que se encuentran en contextos más vulnerables son las peor dotadas de recursos de infraestructura y equipamiento, y las que más adolecen de dificultades en la gestión escolar y de aula. Especialmente precarias son las condiciones en las que operan las primarias indígenas, las multigrado y las comunitarias de CONAFE. Sin embargo, atendiendo al marco del derecho a la educación, puede afirmarse que también las escuelas generales no multigrado presentan condiciones lamentables. Estas desigualdades profundizan la estratificación social del país e impiden que la educación cumpla con su papel de igualador social.

La información sobre las condiciones educativas de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes —que probablemente representan al sector más vulnerable en cuanto a pobreza y ausencia de bienestar— es muestra contundente de la inequidad en el país. Se estima que en 2009 el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más de este sector fue de 4.5 grados, y que 18% de ellos son analfabetas. La evaluación presentada en el Informe revela con crudeza la falta de atención educativa de los niños que migran con sus familias en busca de trabajo temporal en los campos agrícolas. Se trata de entre 279 000 y 326 000 niños, niñas y adolescentes en edad de cursar la EB, de los cuales sólo entre 14 y 17% asisten a la escuela. En general estos niños no pueden permanecer el tiempo suficiente en ella para concluir el ciclo escolar, por lo que es común que deban repetir grado. Suelen ser atendidos por maestros sin plazas que ganan entre 960 y 4 mil pesos al mes, que carecen de prestaciones y que, por ende, reportan una alta rotación. El SPD no considera la atención a migrantes como un servicio educativo, y por tanto no lleva a cabo procesos de evaluación para el ingreso del personal que se ocupa de ellos.

Los recursos destinados a los programas tanto del CONAFE como de la SEP para la atención educativa de este sector poblacional han venido descendiendo a lo largo de los últimos años, y de manera considerable desde que el Programa de Atención Educativa a Niños y Niñas Agrícolas Migrantes (PRONIM) se fusionó con otros seis en el Programa de Inclusión y Equidad Educativa. El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas también ha experimentado una notable disminución de sus recursos, lo cual repercute en un acceso irregular a becas por parte de los niños, niñas y adolescentes de este sector. No existe para ellos una política educativa integral, coherente, articulada y sostenida que permita garantizarles siquiera el derecho de acceso a la educación: entre 83 y 86% está excluido de la escolaridad obligatoria.

En relación con la distribución del gasto público en educación, se observa un comportamiento a la baja en años recientes. El capítulo 7 de este Informe revela lo improcedente que resulta destinar 83% del gasto en nómina y 97% del mismo a gasto corriente, y muestra cómo la disminución de programas presupuestarios —como la que afectó al PRONIM— atenta contra los propósitos de equidad e inclusión. Además, año con año el gasto es inercial. El propio Fondo para la Atención de la Educación Básica (FAEB) no consideró las desigualdades existentes, e inercialmente creció manteniéndolas; su fórmula beneficiaba más a las entidades con dos sistemas educativos (el federalizado y el estatal) que a las que sólo recibían apoyos federales, aun cuando fueran las más necesitadas; con ello se acentuaban las asimetrías nacionales. Esta desigualdad se mantiene con el actual FONE.

La distribución del gasto resulta inequitativa. Un análisis realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) muestra que 20% de los municipios con los niveles más bajos en el índice de desarrollo humano reciben sólo 15.2% del gasto en desarrollo humano, mientras que 20% con el índice más alto recibió 24.2% de dicho gasto. La proporción más importante de éste se destina a la educación.

Así, aun cuando se requiere una inversión mayor en los insumos educativos, materiales, de organización y humanos, en las zonas más pobres y en las escuelas que operan en áreas rurales e indígenas, como lo revela este Informe, el gasto educativo se comporta de forma inversa, o bien, al ser inercial y no centrarse en resultados, termina siendo a todas luces insuficiente para asegurar el piso mínimo del derecho a la educación.

Expuesto lo anterior, no sorprende que el logro escolar también reporte grandes brechas asociadas con los niveles de marginalidad y pobreza de las poblaciones que asisten a distintos tipos de escuelas. Es lógico esperar resultados de aprendizaje marcadamente desiguales cuando la cobertura y la permanencia también lo son, cuando en los lugares más pobres los maestros no están suficientemente formados, cuando las condiciones de los centros escolares reflejan la vulnerabilidad socioeconómica de las comunidades en las que operan, y cuando la población misma es afectada por la pobreza.

Las evaluaciones revelan una asociación entre los resultados de logro escolar y la marginación de las zonas donde se encuentran las escuelas y el bienestar de las familias de los estudiantes. Incluso en el nivel preescolar, que es del que se espera que ofrezca un piso común de aprendizaje para un ingreso equitativo a la educación primaria, ya se observan diferencias importantes. Los resultados de Lenguaje y Comunicación de los alumnos de preescolares privados son seis, y 20 veces más altos que los de los rurales y los comunitarios, respectivamente. En el caso de los resultados de Matemáticas, los de las escuelas privadas son 14 veces superiores a los de las rurales, y están 22 veces por encima de los de las comunitarias.

En educación primaria, 80% de los alumnos de escuelas indígenas se encuentra en el nivel Insuficiente en Lenguaje y Comunicación, y 83% lo hace en Matemáticas. Por su parte, 43.6% y 84.4% de los estudiantes de secundarias comunitarias obtiene, respectivamente, resultados insuficientes en dichas asignaturas.

Una medida de inequidad en el interior de las entidades federativas es la diferencia en los porcentajes de alumnos que alcanzan niveles III y IV de logro escolar en zonas de alta y muy alta marginación, y en zonas de baja y muy baja marginación. En primaria los estados más inequitativos son Nayarit, Puebla, el Distrito Federal y Veracruz, mientras que en secundaria lo son Puebla, de nuevo, Tamaulipas, Nuevo León y Aguascalientes. Las entidades que obtienen promedios más altos son las más inequitativas, lo que muestra por qué los juicios sobre el logro escolar no pueden derivarse solamente de un análisis de los promedios, sino que deben considerar sus variaciones.

Es posible lograr buenos y destacados resultados de aprendizaje con todos los estudiantes, pues los datos muestran que esto ocurre en todos los niveles educativos, tipos de escuela, zonas de distinto grado de marginación, y entre todo tipo de alumnos. Futuros estudios habrán de explicar cómo se logran estos buenos resultados, lo cual permitirá profundizar en lo que debe hacerse para garantizar el derecho de todos a aprender.

Para revertir la inequidad en México, las políticas educativas deben proponerse igualar las condiciones en las que los alumnos aprenden mediante acciones afirmativas y medidas compensatorias intencionales; de lo contrario, un sector poblacional muy importante no podrá hacer valer su derecho constitucional a una educación de calidad.

## Referencias bibliográficas

- Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto (2010, 27 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación*.
- Aguilar, A. (coord.) (2012). *Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial para disminuir el trabajo infantil agrícola en México; reflexiones y praxis desde los actores sociales e institucionales*. México: INDESOL/Cocolli Investigación para el Desarrollo.
- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Auditoría Superior de la Federación (2013). *Diagnóstico sobre la opacidad en el Gasto Federalizado*.
- Banco Mundial (2015a). *Población, total*. Recuperado en febrero de 2015, de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POPTOTL>
- Banco Mundial (2015b). *PIB, PPA (\$ a precios internacionales constantes de 2011)*. Recuperado en febrero de 2015, de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.PP.KD>
- Barrón, Pérez M. (coord.) (2013). *Trabajo infantil y pobreza. Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades entre los jornaleros agrícolas migrantes*. México: UNAM.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo (2012, octubre). *México: Retos para el Sistema Educativo 2012-2018*.
- Bracho, T. (2008). *Informe final de la evaluación de consistencia y resultados de los programas de educación comunitaria y de fomento educativo del CONAFE*. México: CIDE.
- Bracho, T. (2009). *Informe final de análisis de indicadores de los Programas comunitarios que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)*. México: FLACSO.
- Bracho, T., y Hernández, J. (2009). *Equidad educativa: avances en la definición de su concepto*. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Recuperado de: [http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area\\_tematica\\_10/ponencias/1852-F.pdf](http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_10/ponencias/1852-F.pdf)
- BUAP. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (2006). CONAFE. Evaluación 2006. Programas Compensatorios PAREIB.
- Cámara de Diputados. "Exposición de Motivos 2007". Gaceta Parlamentaria (número 2340-B), jueves 13 de septiembre de 2007. Recuperado en febrero de 2016 de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SE-ISS-31-07.pdf>
- Carton de Grammont, H., y Lara, F.S. (1999). Reestructuración productiva y mercado de trabajo. En: Carton de Grammont, H. (coord.). *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana* (pp. 23-69). México: IIS-UNAM/Plaza y Valdés.

- CONAFE. Consejo Nacional para el Fomento Educativo (2011). *Enseñar en la secundaria comunitaria. Modelo educativo*. México: CONAFE. Recuperado el 19 de febrero de 2016, de: <http://www.conafe.gob.mx/educacioncomunitaria/secundaria/sec-ensenar-secundaria-comunitaria.pdf>
- CONAFE (2014). *Lineamientos operativos del Programa de Prestación de Servicio de Educación Inicial y Básica Comunitaria*. México: autor.
- CONAFE (2016a). *Lineamientos operativos del Programa de Prestación de Servicio de Educación Inicial y Básica Comunitaria*. México: autor.
- CONAFE (2016b). Cobertura de alumnos migrantes (documento interno).
- CONAPO. Consejo Nacional de Población (2013). *Índice absoluto de marginación 2000-2010*. México: autor.
- CONEVAL. (2009). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Ciudad de México. Recuperado el 13 de 04 de 2016, de [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Metodologia\\_Multidimensional\\_web.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf)
- CONEVAL (2012). Evaluación de consistencia y resultados. México: CONEVAL/SEP.
- CONEVAL (2015, 23 de julio). *CONEVAL informa los resultados de medición de la pobreza 2014*. (Comunicado de prensa núm. 005). México: Dirección de Información y Comunicación Social. Recuperado en febrero de 2016, de: [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)
- CONEVAL y UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2011). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010*. México: autores. Recuperado de: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Pobreza\\_en\\_ni%C3%B1os\\_y\\_adol\\_mex\\_2008\\_2010.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Pobreza_en_ni%C3%B1os_y_adol_mex_2008_2010.pdf)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965). Recuperada de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979). Recuperada de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Recuperada de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2015). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- CPEUM (2016). Recuperada de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf)
- Coll, C., y Martín, E. (2006). *Vigencia del debate curricular. Aprendizajes básicos, competencias y estándares* (Cuadernos de la Reforma). México: SEP.
- Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 2008-2014.
- Dávila Ibáñez, H. R., y Palma Cárdenas, L. (2015). El desempeño del Decil X en la desigualdad en México (DPE, documento de trabajo núm. 1). México: Departamento de Producción Económica-UAM-Xochimilco. Recuperado en febrero de 2016, de: [http://csh.xoc.uam.mx/produccioneconomica/publicaciones/El\\_desempe%C3%B1o\\_del\\_Decil\\_X\\_en\\_la\\_desigualdad\\_en\\_Mexico.pdf](http://csh.xoc.uam.mx/produccioneconomica/publicaciones/El_desempe%C3%B1o_del_Decil_X_en_la_desigualdad_en_Mexico.pdf)

- Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990). Recuperada de: [http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF)
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Recuperada de: [http://www.un.org/es/documents/udhr/index\\_print.shtml](http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml)
- De Alba, A. (1991). *Evaluación curricular, conformación conceptual del campo*. México: CESU-UNAM.
- De Haro, Barrera y Castro (2013). Sistematización de la experiencia de los procesos de desincorporación de mano de obra infantil e inclusión educativa en los campos agrícolas del Valle del Culiacán. UNICEF (inédito).
- Del Castillo Negrete, M. (2015). La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México. Una propuesta de cálculo. México: CEPAL. Recuperado en febrero de 2015, de: <http://frentealapobreza.mx/wp-content/uploads/2016/02/CEPAL-POBREZAYDESIGUALDAD.pdf>
- DOF. *Diario Oficial de la Federación* (2013a, 11 de septiembre). Ley General del Servicio Profesional Docente. México. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013)
- DOF (2013b, 11 de septiembre). Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013)
- DOF (2014a, 8 de mayo). Programa Institucional del Consejo Nacional de Fomento Educativo 2014-2018. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343879&fecha=08/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343879&fecha=08/05/2014)
- DOF (2014b, 27 de diciembre). Acuerdo número 24/12/14 para el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2015. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5377499&fecha=27/12/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377499&fecha=27/12/2014)
- DOF (2015). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de Prospera Programa de inclusión social, para el ejercicio fiscal 2015. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5377725&fecha=30/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377725&fecha=30/12/2014). Información obtenida el día 24 de febrero de 2015.
- ENJO. Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas (2009). Recuperado de <http://www.cipet.gob.mx/jornaleros/>
- European Group of Research on Equity of the Educational Systems (2003). *Equity of the European Educational Systems. A Set of Indicators*. Liège: Universidad de Liège. Recuperado de: [www.okm.gov.hu/download.php?docID=296](http://www.okm.gov.hu/download.php?docID=296)
- Fasih, T. (2008). *Linking Education Policy to Labour Market Outcomes*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Recuperado en febrero de 2016, de: [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1208379365576/DID\\_Labor\\_market\\_outcomes.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1208379365576/DID_Labor_market_outcomes.pdf)
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013). *México en Pisa 2012*. México: autor.
- INEE (2014a). *Diagnóstico de programas seleccionados de la política educativa del país relacionados con la equidad*. México: autor.
- INEE (2014b). *Informe 2014. El Derecho a una Educación de Calidad: México 2014*. México: autor.

- INEE (2014c). *Marco de referencia para la evaluación de contenidos y métodos educativos* (documento de trabajo).
- INEE (2014d). *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*. México: autor.
- INEE (2014e). *Panorama Educativo de México 2013. Educación Básica y Media Superior*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/112/P1B112.pdf>
- INEE (2014f). *Proyecciones de oferta y demanda de servicios de educación básica y educación media superior*. México: autor.
- INEE (2015a). Acuerdo por el que se modifican los artículos 6, párrafo segundo, a., y 31, párrafo segundo, a., de los Lineamientos para llevar a cabo la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de docencia, dirección y supervisión en Educación Básica y Media Superior. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5415436&fecha=13/11/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5415436&fecha=13/11/2015)
- INEE (2015b). *Análisis comparativo a nivel municipal y local del gasto público federalizado en educación básica y media superior*. México: autor.
- INEE (2015c, 24 de abril). Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la definición de las listas de prelación de los Concursos de Oposición para el ingreso al Servicio Profesional Docente en educación básica y educación media superior para el ciclo escolar 2015-2016. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5390093&fecha=24/04/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5390093&fecha=24/04/2015)
- INEE (2015d, 2 de julio). Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la definición de las listas de prelación de los concursos para la promoción a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2015-2016. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5399142&fecha=02/07/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5399142&fecha=02/07/2015)
- INEE (2015e, 13 de noviembre). Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de dirección (directores) en Educación Básica, 2015-2016. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5415433&fecha=13/11/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5415433&fecha=13/11/2015)
- INEE (2015f, 13 de noviembre). Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de docencia en Educación Básica, 2015-2016. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5415434&fecha=13/11/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5415434&fecha=13/11/2015)
- INEE (2015g, 13 de noviembre). Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de docencia en Educación Media Superior,

- 2015-2016. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5415435&fecha=13/11/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5415435&fecha=13/11/2015)
- INEE (2015h). *Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación: México 2015*. México: autor.
- INEE (2015i). *El gasto educativo en educación básica y media superior, tendencias e inercialidad*. México: autor. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/detallePublication?clave=P1C152>
- INEE (2015j). *Evaluación de la Política de Financiamiento Educativo, con énfasis sobre sus efectos en la equidad*. México: autor.
- INEE (2015k). *Gasto federalizado en materia educativa, evolución, análisis de su distribución y de sus efectos sobre la equidad*. México: autor.
- INEE (2015l, 7 de abril de 2015). Lineamientos para llevar a cabo la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de docencia, dirección y supervisión en educación básica y media superior. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5388001&fecha=07/04/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5388001&fecha=07/04/2015)
- INEE (2015m, 23 de diciembre). Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2015-2016. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421235&fecha=23/12/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421235&fecha=23/12/2015)
- INEE (2015n). *Metodología para el análisis del esfuerzo presupuestario de las entidades federativas en Educación Básica y Media Superior*. México: autor.
- INEE (2015o). Modelo de Evaluación de Políticas y Programas Educativos. Unidad de Normatividad y Política Educativa, Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación, Dirección de Evaluación de Políticas y Programas Educativos (documento interno de trabajo).
- INEE (2015p). *Panorama Educativo de México 2014. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*. México: autor.
- INEE (2015q). *Primeros resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2014 / Primaria*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE (2015r). *Resultados de ECEA primaria, Consejo Pedagógico de Evaluación Educativa, segunda sesión ordinaria*. México: autor.
- INEE (s.f., en prensa). *Panorama Educativo de México 2015. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*. México: autor.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015a, 16 de julio). El INEGI da a conocer los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares 2014 (comunicado de prensa núm. 274/15). Aguascalientes, México. Recuperado en febrero de 2016, de: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015\\_07\\_3.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_3.pdf)
- INEGI (2015b). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014, Módulo de Condiciones Socioeconómicas (base de microdatos). Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/mcs/mcs2014/default.aspx>

- INEGI (2015c). Encuesta Intercensal 2015. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/>
- Ley de Coordinación Fiscal (2014, 11 de agosto). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Nueva Ley (30 de diciembre del 2015). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (30 de diciembre 2015). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013, 11 de septiembre). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- LGE. Ley General de Educación (11 de septiembre de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- LGE (2015a). Recuperada de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137\\_171215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_171215.pdf)
- LGE (2015b, 20 de abril). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 15 de septiembre de 2015, de: [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley\\_general\\_educacion.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf)
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014). Recuperada de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA\\_041214.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_041214.pdf)
- López, Néstor (2009). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001425/142599s.pdf>
- Loyo, A. (2007). *Evaluación externa en materia de diseño. Programa de educación preescolar y primaria para niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes*. México: SEP.
- Mancera, C. (2012, agosto). *El carácter regresivo del FAEB*. Educación 2001.
- Marco de Acción de Dakar (2000). Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>
- Miranda López F. (2015). *Preescolares migrantes. Diagnóstico y propuestas de política pública*. México: Praxis.
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2007). *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/education/school/49623744.pdf>
- OCDE (2010). *Executive summary. Improving Health and Social Cohesion through Education*. París: autor. Recuperado en febrero de 2016, de: <https://www.oecd.org/edu/cei/46130492.pdf>
- OCDE (2011). *Education at a Glance, Indicator*.
- OCDE (2012a). *Education at a Glance, Indicator*.
- OCDE (2012b). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/education/school/50293148.pdf>
- OCDE (2013a). *Education at a Glance, Indicator*.

- OCDE (2013b). *Mexico Country Note, PISA 2012*. Autor.
- OCDE (2014). *Education at a Glance, Indicator*.
- OCDE (2015a). *Education at a Glance, Indicator*.
- OCDE (2015b). *Todos Juntos ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia? ...en México*. Recuperado en febrero de 2016, de: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/Nota%20pais%20Mexico%20FINAL.pdf>
- OIT. Organización Internacional del Trabajo (1999). Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (núm. 182).
- OIT (2014). *El trabajo infantil y el derecho a la educación en México*. México: Paidós.
- OIM. Organización Internacional para las Migraciones (2006). Derecho Internacional sobre Migración (núm. 7), Ginebra, Suiza.
- OREALC-UNESCO (2009). Recuperado en febrero de 2016, de [http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php\\_URL\\_ID=12025&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php_URL_ID=12025&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- PEF. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (2015).
- PEF. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (2016).
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Nuevo Reglamento (28 de junio de 2006). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Reyes de la Cruz (2002). La niñez jornalera de la mixteca oaxaqueña (artículo presentado en Foro Invisibilidad y Conciencia: Migración Interna de Niñas y Niños Jornaleros Migrantes en México), México, UAM-X. Disponible en: <http://www.uam.mx/cdi/foroinvisible/trabajo/lamixteca.pdf>
- Rodríguez, C. (coord.) (2008). Evaluación externa del Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM).
- Rodríguez, C. (coord.) (2009). *Evaluación externa 2009, Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM): Informe Final*. México: SEP/ Universidad Autónoma de Hidalgo.
- Rodríguez, C., y Valdivieso, A. (2008). El éxito escolar de alumnos en condiciones adversas. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXVIII (1 y 2), pp. 81-106.
- Rodríguez, C., Valdivieso, A., y Raesfeld, L. (2007). La educación de menores jornaleros migrantes en Hidalgo. Presentado en IX Congreso del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, COMIE. Recuperado de: <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v09/po-nencias/at10/PRE1178739424.pdf>
- Rodríguez, I. y Ramírez, C. (2005). *Evaluación externa. Programa de educación primaria para niñas y niños migrantes*. México: UPN.

- Rodríguez, I. y Ramírez, C. (2006). *Evaluación externa. Programa de educación primaria para niñas y niños migrantes*. México: UPN.
- Rojas, T. (2003). *Evaluación del Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes*. México: UPN.
- Rojas, T. (2004). *Evaluación del Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes*. México: UPN.
- Rojas, T. (2011). La investigación educativa con población infantil jornalera migrante en México. *Revista Académica de Investigación y Postgrado*, edición especial. Recuperado de: <http://postgrado.upnfm.edu.hn/r2011/14.pdf>
- Rojas, T. (2014). *Exclusión y política social para la atención de los jornaleros agrícolas migrantes*. México: UPN.
- Sánchez, K. (2000). Los niños en la migración familiar de jornaleros agrícolas. En: Del Río, N. (coord.). *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado*. México: UAM/UNICEF.
- Santibáñez, L., y Abreu, R. (2008). *Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2008. Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas*. México: CONEVAL.
- Schmelkes, S. (2013). *Educación y pueblos indígenas: problemas de medición*. México: UNAM. Recuperado de: [http://www.inegi.org.mx/RDE/RDE\\_08/Doctos/RDE\\_Art1.pdf](http://www.inegi.org.mx/RDE/RDE_08/Doctos/RDE_Art1.pdf)
- SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social (2001). *Jornaleros agrícolas*. México: autor.
- SEDESOL (2010). *Diagnóstico del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*. Disponible en: [http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/3/images/Diagnostico\\_PAJA.pdf](http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/3/images/Diagnostico_PAJA.pdf)
- SEDESOL (2011). *Nota de actualización de población potencial y objetivo. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA). Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación*. México: Dirección General de Análisis y Prospectiva.
- SEDESOL y UNICEF (2006). *Diagnóstico sobre la condición social de las niñas y niños migrantes internos, hijos de jornaleros agrícolas*. México. Disponible en [http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_resources\\_diagnostico\\_ninos\\_jornaleros.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_diagnostico_ninos_jornaleros.pdf)
- SEP. Secretaría de Educación Pública (2008). *Reforma Integral de la Educación Media Superior en México: la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. México: autor.
- SEP (2011). Acuerdo 592 Por el que se establece la articulación de la Educación Básica. México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2014, 24 de diciembre). Acuerdo número 24/12/14 para el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2015. *Diario Oficial de la Federación, DCCXXV* (22, sexta sección), pp. 43-68. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=262021&pagina=-1&fecha=27/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=262021&pagina=-1&fecha=27/12/2014)
- SEP (2015a, 27 de diciembre). Acuerdo número 21/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2016.

- Diario Oficial de la Federación, DCCXLVII* (12, quinta sección), pp. 1-128. Recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5421440](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5421440)
- SEP (2015b). *Aspectos, etapas y métodos. Proceso de Evaluación para el Ingreso a cargos con funciones Docentes y Técnico Docentes en Educación Media Superior*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/ingreso/Aspectos\\_etapas\\_y\\_metodos\\_2015\\_vf5\\_MS.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/ingreso/Aspectos_etapas_y_metodos_2015_vf5_MS.pdf)
- SEP (2015c). *Aspectos, Etapas y Métodos. Proceso de Evaluación para la Promoción de docentes a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en Educación Media Superior*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/promocion/Etapas\\_Aspectos\\_y\\_Metodos\\_Promocion\\_EMS\\_201\\_v5.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/promocion/Etapas_Aspectos_y_Metodos_Promocion_EMS_201_v5.pdf)
- SEP (2015d). *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de Evaluación del Desempeño de Personal con funciones de Dirección*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/permanencia/etapas\\_aspectos/VERSION\\_FINAL\\_dmj\\_directores\\_190515.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/permanencia/etapas_aspectos/VERSION_FINAL_dmj_directores_190515.pdf)
- SEP (2015e). *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de Evaluación del Desempeño Docente*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/permanencia/etapas\\_aspectos/VERSION\\_FINAL\\_dmj\\_docentes\\_190515.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/permanencia/etapas_aspectos/VERSION_FINAL_dmj_docentes_190515.pdf)
- SEP (2015f). *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de Evaluación del Desempeño Docente. Educación Media Superior*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/permanencia/etapas\\_aspectos/Etapas\\_Docentes\\_Desempeno\\_EMS.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/permanencia/etapas_aspectos/Etapas_Docentes_Desempeno_EMS.pdf)
- SEP (2015g). *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de Evaluación para el Ingreso a la Educación Básica*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/ingreso/Etapas\\_aspectos\\_y\\_metodos\\_Ingreso\\_15-N.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/ingreso/Etapas_aspectos_y_metodos_Ingreso_15-N.pdf)
- SEP (2015h). *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de Evaluación para las Promociones a cargos con funciones de Dirección, y Supervisión, y a las funciones de Asesoría Técnica Pedagógica*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/promocion/Etapas\\_aspectos%20y%20metodos\\_Promocion\\_15.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/promocion/Etapas_aspectos%20y%20metodos_Promocion_15.pdf)
- SEP (2015i). *Guía para la práctica docente del Telebachillerato Comunitario. Primer semestre*. México: autor. Recuperado el 19 de febrero de 2016 de [http://www.dgb.sep.gob.mx/02-m1/02-subsistemas/telebachillerato/guias-para-docente/GUIA\\_DOCENTE\\_PRIMER\\_SEMESTRE\\_cc.pdf](http://www.dgb.sep.gob.mx/02-m1/02-subsistemas/telebachillerato/guias-para-docente/GUIA_DOCENTE_PRIMER_SEMESTRE_cc.pdf)
- SEP (2015j). *Perfil, Parámetros e Indicadores para Docentes y Técnico Docentes*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/parametros\\_indicadores/PERFILES\\_INGRESO\\_FEBRERO%202015.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/parametros_indicadores/PERFILES_INGRESO_FEBRERO%202015.pdf)

- SEP (2015k). *Perfil, Parámetros e Indicadores para Docentes y Técnicos Docentes en Educación Media Superior*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/permanencia/PPI\\_DESEMPENO\\_EMS.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/permanencia/PPI_DESEMPENO_EMS.pdf)
- SEP (2015l). *Perfil, Parámetros e Indicadores para el Ingreso a las funciones Docentes y Técnico Docentes en la Educación Media Superior*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/parametros\\_indicadores/Perfil\\_docente.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/parametros_indicadores/Perfil_docente.pdf)
- SEP (2015m). *Perfil, Parámetros e Indicadores para la Promoción a cargos con funciones de Dirección en la Educación Media Superior*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/parametros\\_indicadores/Perfil\\_funciones\\_Direccion.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/parametros_indicadores/Perfil_funciones_Direccion.pdf)
- SEP (2015n). *Perfil, Parámetros e Indicadores para la Promoción a cargos con funciones de Supervisión en la Educación Media Superior*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/parametros\\_indicadores/Perfil\\_funciones\\_Supervision.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/parametros_indicadores/Perfil_funciones_Supervision.pdf)
- SEP (2015o). *Perfil, Parámetros e Indicadores para la Promoción a funciones de Asesoría Técnica Pedagógica en la Educación Media Superior*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/parametros\\_indicadores/Perfil\\_funciones\\_ATP.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ms/docs/2015/parametros_indicadores/Perfil_funciones_ATP.pdf)
- SEP (2015p). *Perfil, Parámetros e Indicadores para la Promoción a funciones de Dirección, Supervisión y Asesoría Técnico Pedagógica*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/parametros\\_indicadores/PERFILES\\_PROMOCION\\_%202015\\_23%20febrero.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/parametros_indicadores/PERFILES_PROMOCION_%202015_23%20febrero.pdf)
- SEP (2015q). *Perfil, Parámetros e Indicadores para personal con funciones de Dirección y de Supervisión*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/permanencia/parametros\\_indicadores/PPI\\_DESEMPENO\\_DIRECTIVOS\\_SUPERVISORES.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/permanencia/parametros_indicadores/PPI_DESEMPENO_DIRECTIVOS_SUPERVISORES.pdf)
- SEP (2015r). *Perfiles, parámetros e indicadores para Docentes y Técnicos Docentes*. México: autor. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/permanencia/parametros\\_indicadores/PPI\\_DESEMPENO\\_DOCENTE\\_TECDOCENTES.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/permanencia/parametros_indicadores/PPI_DESEMPENO_DOCENTE_TECDOCENTES.pdf)
- SEP (s.f.). Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Recuperado de: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA\\_SECTORIAL\\_DE\\_EDUCACION\\_2013\\_2018\\_WEB.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf)
- SEP y CONEVAL (2012). Evaluación de consistencia y resultados 2011-2012. Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena. México.
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). *Base de datos. Presupuesto de Egresos de la Federación 2013. Transparencia Presupuestaria*. México: autor. Recuperado de: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)

- SHCP (2014). *Base de datos. Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Transparencia Presupuestaria*. México: autor. Recuperado de: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)
- SHCP (2015). *Base de datos. Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Transparencia Presupuestaria*. México: autor. Recuperado de: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)
- SHCP (2016). *Base de datos. Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Transparencia Presupuestaria*. México: autor. Recuperado de: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)
- STPS. Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2014a). Presenta la Secretaría de Trabajo y Previsión Social la convocatoria para obtener la "Distinción empresa agrícola libre de trabajo infantil" (sala de prensa; boletines y comunicados, boletín informativo 196). Recuperado de: [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala\\_prensa/boletines/2014/marzo/bol\\_201.html](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/marzo/bol_201.html)
- STPS (2014b). Política para la previsión del trabajo infantil y la protección de menores trabajadores en edad permitida. Recuperado de: [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas\\_atencion/areas\\_atencion/inclusion\\_laboral/igualdad\\_laboral/archivos/130212%20Pol%C3%ADtica%20TI%20%20INTERNET%20Menores%20%20y%20Jorn.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/inclusion_laboral/igualdad_laboral/archivos/130212%20Pol%C3%ADtica%20TI%20%20INTERNET%20Menores%20%20y%20Jorn.pdf)
- Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. (2007). *Evaluation, Theory, Models and Applications*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Tomasevski, K. (2004a). *El asalto a la educación*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Tomasevski, K. (2004b). Indicadores del derecho a la educación. *Revista IIDH*, 40.
- UAN. Universidad Autónoma de Nayarit (2014). *Evaluación externa de los servicios educativos dirigidos a los niños jornaleros migrantes* (documento interno). México: INEE/UAN.
- UNICEF (2008). Anexo A del Convenio UNICEF/Pro-Familia de Jornaleros.
- UNICEF (2009). *La travesía. Migración e infancia*. México: autor. [http://www.unicef.org/mexico/spanish/Unicef\\_Migracion\\_web\(2\).pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/Unicef_Migracion_web(2).pdf)
- UNICEF (2010). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Informe anual UNICEF México 2010. Disponible [http://www.unicef.org/mexico/spanish/informeUNICEF2010\\_final\\_baja.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/informeUNICEF2010_final_baja.pdf)
- UNICEF y PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia en México*. México: autores.
- UNICEF y UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2008). *Un enfoque de la educación basado en los derechos humanos*. Nueva York: autor.
- UNESCO (2014). *Declaración de Lima. Educación para Todos (EPT) en América Latina y el Caribe: Balance y Desafíos post-2015*. Recuperado de: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Quito/pdf/Declaracion\\_lima.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Quito/pdf/Declaracion_lima.pdf)
- Ulloa, M. (1995). *Algunas reflexiones en torno al financiamiento de la educación*. México.
- Velasco, E. (2010). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010*. México: CONEVAL.
- Vernon, C. (2013). *Informe de Evaluación específica de Desempeño 2012-2013*. México: CONEVAL.





**Informes  
institucionales**

**LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO. INFORME 2016**

Se terminó de imprimir en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA) en mayo de 2016. Para su formación se emplearon las familias tipográficas Vectora LT Std y Syntax LT Std. Esta edición consta de 5 000 ejemplares.



Visite nuestro  
portal



Comuníquese  
con nosotros