

## Recomendaciones para el sistema educativo



# Romper el círculo de pobreza del contexto y de la oferta educativa

Es necesario ofrecer una mejor educación a quienes viven en condiciones de pobreza, en contextos de alta vulnerabilidad y a aquellos que residen en localidades pequeñas y dispersas, o de alta marginación; para conseguir esto es primordial hacer cambios profundos a fin de hacer más pertinente el sistema educativo y, al mismo tiempo, revertir la desigualdad social. Transitoriamente, debe asegurarse, cuando menos:

### Recomendaciones

- Alinear todas las acciones públicas a lo que establecen las políticas y leyes en términos de equidad educativa, esto es, ofrecer los mejores recursos a la población en mayor vulnerabilidad.
- Definir criterios de planeación y de diseño de oferta educativa de calidad específicos y pertinentes para contextos en situación de vulnerabilidad.
- Priorizar, en lo programático, la atención a los tipos de servicio destinados a la población en contextos en desventaja, a fin de no ampliar más la brecha de calidad educativa.

### La desigualdad educativa en México

México enfrenta enormes retos en lo que respecta a la atención a las necesidades educativas de su población, misma que es muy diversa y pluricultural. Para atender dichos retos, el Sistema Educativo Nacional (SEN) diseñó una oferta educativa diversificada que opera y obtiene resultados muy desiguales; por ejemplo, en el caso de preescolar y primaria, el tipo de servicio general suele operar en zonas urbanas con baja o media marginación (aunque también está en localidades rurales); las escuelas indígenas funcionan en localidades rurales de alta marginación, y las de educación comunitaria lo hacen con un modelo específico diseñado para trabajar en pequeñas localidades (en poblados de menos de 500 habitantes y con altos niveles de pobreza).

Como puede suponerse, las escuelas particulares o de sostenimiento privado están mayoritariamente en las grandes ciudades.

En el caso de secundaria, las modalidades general y técnica se encuentran principalmente en localidades urbanas de marginación media o baja, y las telesecundarias y comunitarias en localidades rurales de mayor marginación.

La educación media superior típicamente está en las ciudades, aunque al ser un nivel en expansión a partir de su incorporación a la educación obligatoria, en los últimos años se han dirigido esfuerzos para atender a las poblaciones rurales.

Contrario a lo que determina la legislación nacional, el diseño de la oferta educativa para los contextos más vulnerables es inequitativo; en algunos casos asigna figuras educativas no profesionales, dota a los centros escolares con menos docentes de los que demanda el diseño del currículo, ofrece servicios con una organización incompleta, en algunos casos

sin materiales educativos adaptados; en ciertas modalidades no se asegura la infraestructura y otras condiciones que disminuyen las oportunidades de aprendizaje para los niños y jóvenes. Además, en estas modalidades el Estado transfiere gran parte de su responsabilidad a las familias y comunidades que, por lo demás, son las más pobres.

La desigualdad de la oferta educativa no se encuentra sólo en su diseño, también en su implementación ya que existen brechas que afectan a las poblaciones en contextos más vulnerables. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) tiene ampliamente documentada esta situación, tanto a través de la construcción y análisis de indicadores educativos a partir de las estadísticas nacionales (que se publican anualmente en el llamado *Panorama Educativo de México*), como en los distintos estudios y evaluaciones como el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) y la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) que tienen también diversas publicaciones.

A las escuelas en contextos de desventaja social no sólo no se les da lo mismo que a las que están en condiciones más favorables, sino que se les da menos, con lo que la educación contribuye a reproducir la desigualdad social.

### Algunas características del diseño y operación de la principal oferta educativa en contextos rurales

#### Educación indígena

Servicios de preescolar y primaria brindados a niñas y niños hablantes de alguna lengua nacional indígena. Operan bajo los lineamientos de la Dirección General de Educación Indígena, creada en 1978.

- Operan solamente en 24 estados, aunque en todos reside población indígena.
- Los docentes deben ser hablantes de las lenguas indígenas de las comunidades, requisito que se cumple en 85.3% de los preescolares y 87.6% de las primarias.
- Tres de cada cuatro escuelas indígenas, de los dos niveles educativos, trabajan con grupos multigrado.

#### Educación básica comunitaria

Son servicios educativos en los niveles de preescolar, primaria y secundaria que imparte el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

- Los servicios educativos que se ofrecen se caracterizan por ser multigrado, multinivel y comunitarios.
- Por las características de las localidades, los servicios se brindan a través de Líderes Educativos Comunitarios (LEC), jóvenes de entre 16 y 29 años de edad, con estudios mínimos de secundaria que prestan su servicio social educativo frente a grupo y que reciben un apoyo económico por parte del CONAFE.
- Los LEC reciben una formación de, cuando menos, cuatro semanas antes de prestar su servicio social educativo, y durante ese lapso son capacitados y asesorados continuamente.
- Entre las responsabilidades que asumen los miembros de la comunidad están las de brindar hospedaje y alimentación al LEC y demás figuras educativas; su incumplimiento es motivo de suspensión del servicio.

## Algunas características del diseño y operación de la principal oferta educativa en contextos rurales

### Telesecundaria

Servicio creado con la finalidad de abatir el rezago educativo y asegurar el acceso a la educación secundaria en zonas rurales.

- Su modelo pedagógico se caracteriza por el uso de materiales educativos impresos, audiovisuales y digitales con apoyo de un docente que imparte todas las asignaturas en un grado del nivel educativo.
- Aunque cada grupo debe ser atendido por un docente, aproximadamente una de cada cinco telesecundarias están incompletas.
- A pesar de utilizar materiales digitales, 30% de las telesecundarias no cuenta con computadoras para uso educativo.
- 9 de cada 10 telesecundarias se ubican en localidades de media, alta y muy alta marginación.

### Educación Media Superior a Distancia (EMSAD)

Servicio de bachillerato general creado en 1997 con la finalidad de abatir el rezago educativo, elevar el grado de escolaridad de la población y ampliar la cobertura de EMS en comunidades principalmente rurales de hasta 5 000 habitantes, que no tenían matrícula suficiente para justificar la fuerte inversión que requería un plantel.

- Fue diseñada para operar en modalidad mixta, pero ha funcionado básicamente como escolarizada.
- Combina el uso de material impreso con material didáctico multimedia de apoyo al aprendizaje en video y software.
- 60% de los planteles cuenta con instalaciones propias y el resto opera en telesecundarias, secundarias o bien espacios prestados como edificios públicos o casas ejidales.
- Existen tres modelos de operación dependiendo de su matrícula, y de ello depende el personal que se asigna a los planteles: a los que tienen de 21 a 35 estudiantes se les da un responsable del centro, un auxiliar responsable, cuatro docentes de campo disciplinar y un docente de capacitación para el trabajo; a los que tienen una matrícula de 36 a 50 estudiantes, se les agrega un encargado de sala de cómputo; finalmente, a los que tienen de 51 a 65 estudiantes, se les añade un oficial de servicio.

### Telebachillerato Estatal

Es un servicio de bachillerato general escolarizado dirigido a poblaciones rurales de menos de 2 500 habitantes. Se origina en 1980 (en el estado de Veracruz) con el objetivo de llevar educación a las zonas más marginadas, a fin de cubrir la baja oferta educativa y atender la demanda de los egresados de telesecundaria.

- Está basado en el modelo didáctico de la telesecundaria.
- Ofrece una formación de bachillerato propedéutico y bivalente.
- Su modelo se asienta sobre dos recursos didácticos fundamentales: las guías didácticas y materiales audiovisuales.
- Como requisito para su instalación y mantenimiento, requiere un patronato de padres de familia que asume los gastos de materiales y mantenimiento para el plantel.
- La infraestructura y equipamiento son muy diversos y dependen de las condiciones socioeconómicas de cada localidad, así como de la gestión de los coordinadores de los centros, docentes de grupo, patronato escolar y autoridades municipales. Algunos tienen construcciones propias.

### Telebachillerato comunitario

Es un bachillerato general escolarizado creado en 2013, poco después de que se declarara la obligatoriedad de este nivel educativo. Está dirigido a poblaciones de menos de 2 500 habitantes.

- El modelo contempla que la operación del plantel se realice con dos docentes contratados por 20 horas y un docente responsable del plantel, contratado por 20 horas de docencia y 10 horas de actividades administrativas. La cantidad de horas docentes es insuficiente para cubrir lo planteado en el currículo.
- Se tienen docentes por área disciplinar (y no por asignatura como en otros servicios), aunque su currículo y materiales educativos están organizados por asignatura.
- Cuenta con libros de texto gratuito, algunos diseñados especialmente para la opción educativa y otros que han sido adaptados; también cuenta con cuadernos de actividades de aprendizaje, materiales y series audiovisuales que se encuentran en línea.
- Para su operación, el financiamiento público se dirige principalmente a la nómina y el resto de los gastos de operación corren principalmente a cargo de la comunidad, incluyendo las instalaciones.
- Es común que no cuenten con instalaciones propias y operen en contratumo de la telesecundaria o en algún espacio adaptado.

Los resultados de estos estudios muestran que a las escuelas en contextos de desventaja social no sólo no se les da lo mismo que a las que están en condiciones más favorables, sino que se les da menos, con lo que la educación contribuye a reproducir la desigualdad social. Como es de esperarse, los resultados que obtienen los estudiantes en términos de aprendizajes son menores en los contextos más vulnerables, con excepción de las telesecundarias en el área de matemáticas.

En las evaluaciones nacionales de logro de aprendizajes (PLANEA), los estudiantes de primarias indígenas y comunitarias, así como los que viven en localidades de alta y muy alta marginación, obtuvieron los puntajes más bajos tanto en Lenguaje y Comunicación como en Matemáticas en comparación con los de contextos más favorables; en secundaria se observa la misma tendencia en la modalidad comunitaria, y en telesecundaria en Lenguaje y Comunicación, así como en los niveles de logro de acuerdo al grado de marginación de las localidades; en educación media superior, los niveles de logro más bajo se encuentran en los telebachilleratos, y en los estudiantes cuyos padres tienen baja escolaridad.

Como lo señala la Ley General de Educación (LGE), los insumos a las escuelas deberían considerar la complejidad de los contextos en que están insertas. Sin embargo, algunos criterios no la reconocen, como los que se utilizan para determinar, por ejemplo, el incremento del número de docentes en un centro educativo, cuyo principal criterio es la cantidad de alumnos por maestro, independientemente de las características de los estudiantes (si cursaron o no preescolar, si están en rezago o presentan extraedad, si provienen de familias de baja o nula escolaridad, etcétera); en el caso de preescolar, se requieren más de 30 alumnos en la modalidad general y más de 25 en las escuelas indígenas —la cantidad menor en estas últimas es porque se parte del supuesto de que las localidades en que se encuentran son más pequeñas—. Con estos criterios, se continuará perpetuando la desigualdad, pues no dan pie a acciones afirmativas focalizadas.

La precariedad y carencias con que operan las escuelas en contextos desfavorables se ha acumulado

a través del tiempo; basta ver desde hace cuántos años operan, de modo que para revertirlo se requiere que se les dé prioridad en la programación de recursos. Tanto esto como su rediseño sin duda representará un gran esfuerzo, pero es necesario realizarlo si de verdad se quiere igualar las oportunidades de aprendizaje, cerrar las brechas de calidad y hacer realidad que la educación revierta las desigualdades sociales de origen.

## Referencias

- DOF. Diario Oficial de la Federación (2017). Acuerdo número 29/12/17 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria para el ejercicio fiscal 2018. México.
- Guzmán G., C. (coord.) (2018). *Avances y dificultades en la implementación del Marco Curricular Común. Telebachillerato estatal, Educación Media Superior a Distancia y Telebachillerato comunitario*. México: INEE.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2014). *El Derecho a una Educación de Calidad. Informe 2014*. México: autor.
- INEE (varios años). *Panorama Educativo de México [2013 a 2017]*. México: autor.
- INEE (2016). *Infraestructura, mobiliario y materiales de apoyo educativo en las escuelas primarias. ECEA 2014*. México: autor.
- INEE (varios años). *La educación obligatoria en México. Informes [2016 a 2018]*. México: autor.
- INEE (2016). *Reporte general de resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2014 / Primaria*. México: autor.
- INEE (2017). *Evaluación de la Oferta Educativa (EVOE) en Educación Media Superior. Condiciones escolares e implementación curricular*. México: autor.
- INEE (2017). *Informe de resultados PLANEA. Resultados nacionales 2017. Educación Media Superior. Lenguaje y Comunicación, Matemáticas*. México: autor.
- INEE (2017). *PLANEA 2015. El aprendizaje de los alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria en México. Lenguaje y comunicación, Matemáticas*. México: autor.
- INEE (2018). *Condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje en los planteles de educación media superior en México. Resultados generales*. México: autor.
- INEE-UNICEF (2018). *Panorama educativo de la población indígena y afrodescendiente 2017*. México: autor.
- SEP. Secretaría de Educación Pública (2012). *Acciones de Planeación Regional para la Programación Detallada*. México: autor.
- Weiss H., E. (2017). *Estudio exploratorio del Modelo de Telebachillerato Comunitario y su operación en los estados*. México: INEE.

**INEE**

Instituto Nacional para la  
Evaluación de la Educación  
México

 /INEEMX

 /INEEmx

 /user/INEEMexico

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