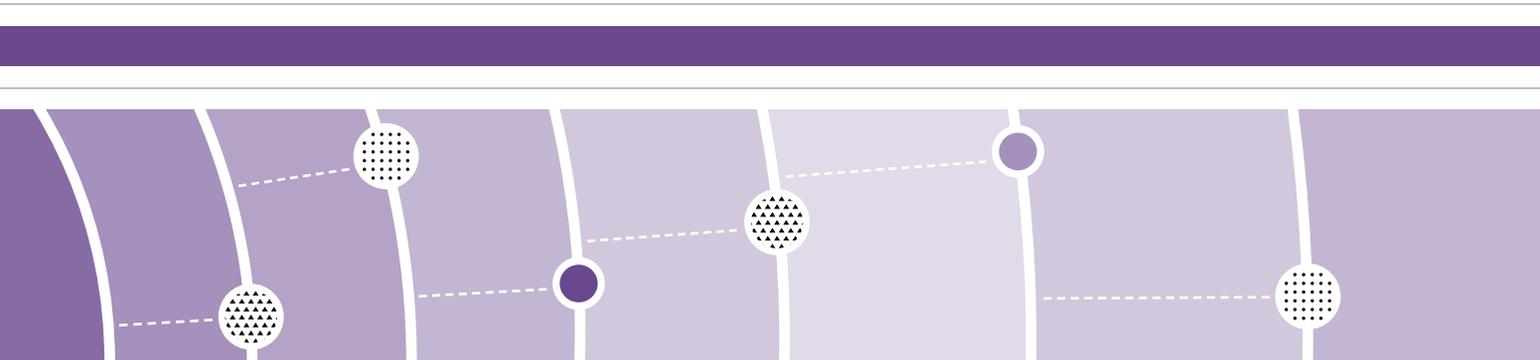


Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO Informe 2019



Informes
institucionales

INEE
Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación
México

Política Educativa

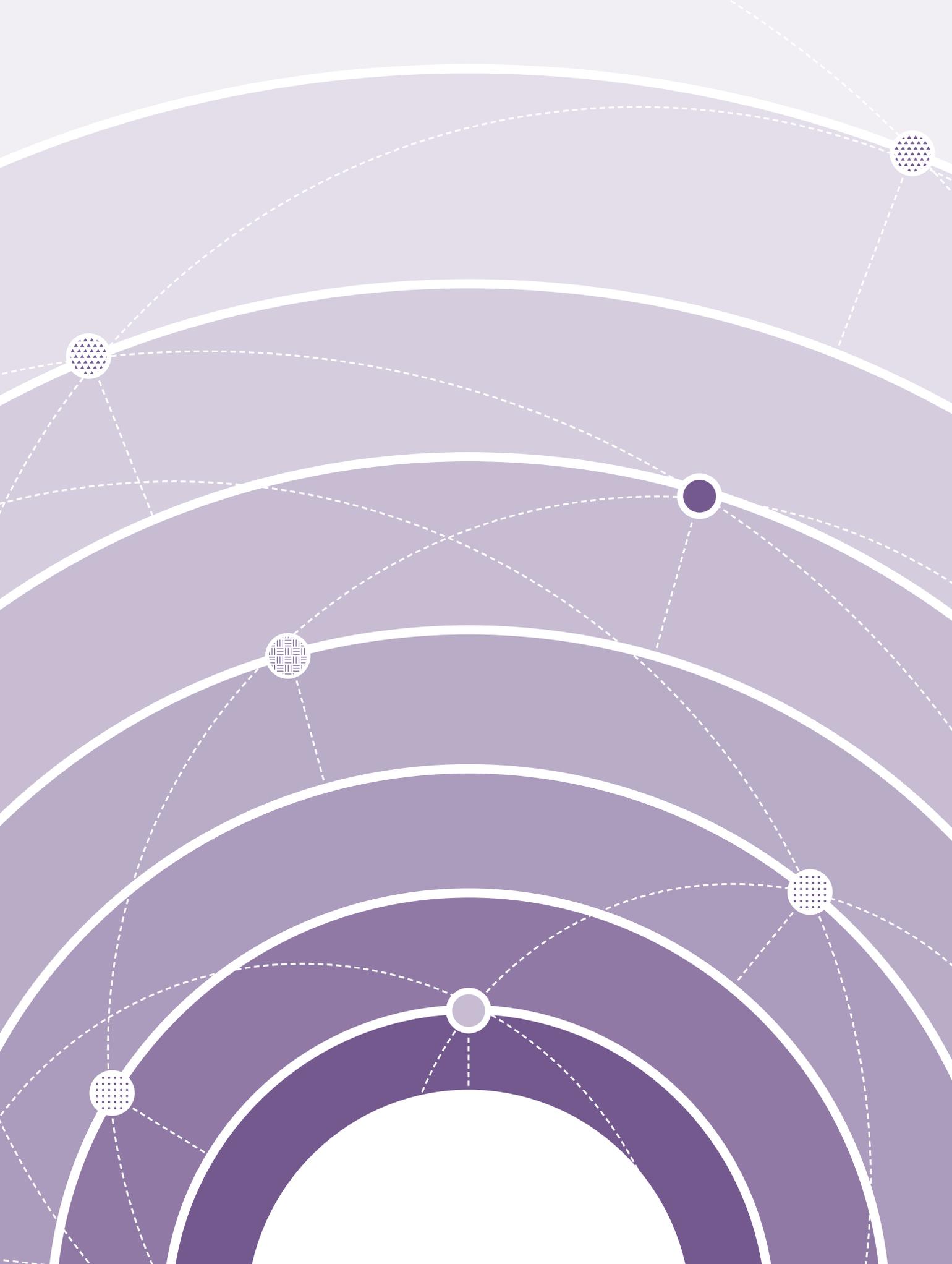
Derecho a una Educación de Calidad

Materiales y Métodos

Infraestructura Educativa

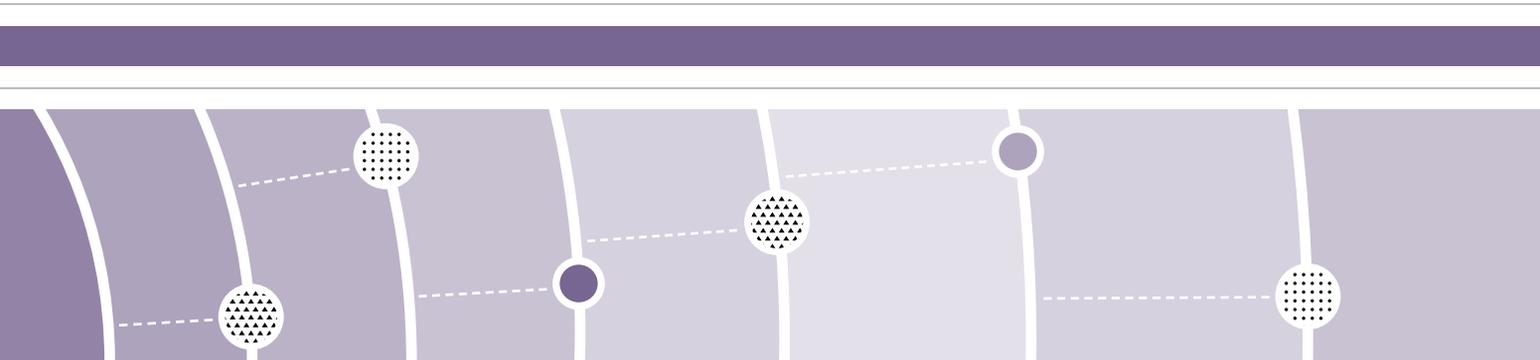
Organización escolar

Docentes y Directivos



Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO Informe 2019



Informes
institucionales

INEE

Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación

México

LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO. INFORME 2019

Primera edición, 2019

Coordinación general

Teresa Bracho González
Francisco Miranda López
Héctor Figueroa Palafox
Marianela Núñez Barboza
María Teresa Gutiérrez Cortés

Participaron en este informe

Lourdes Margarita Aguilar Choza, Ma Antonieta Aguilera García, Raquel Ahuja Sánchez, Eduardo Ángeles Méndez, Melba Beatriz Casellas Argaez, Mariana Elizabeth Castro, Laura Delgado Maldonado, Aldo Mauricio Ferrari Belmont, Adán Moisés García Medina, Marisela García Pacheco, María Fernanda Gómez Sosa, Moramay Guerra García, Raúl Guadalupe Antonio, Yolanda Edith Leyva Barajas, Pamela Manzano Gutiérrez, Lourdes Nancy Martínez Márquez, Alejandro Marin Miguel, Karen Lizette Matías López, Giulianna Mary Mendieta Melgar, Déborah Monroy Magaldi, Fusae Nakazawa Cuéllar, Elsa Yunuhen Nambo Peñaloza, Mónica G. Perez Miranda, Cristina Perales Franco, Lenin Bruno Priego Vázquez, David Oswaldo Sánchez Valdés, Sylvia I. Schmelkes del Valle, Humberto Othón Rivera Navarro, Héctor V. Robles Vázquez, Raúl René Rojas Olmos, Rafael Enrico Sánchez Mayorga, Juan Jacinto Silva Ibarra y Patricia G. Vázquez del Mercado.

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

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

Coordinación editorial

Blanca Estela Gayosso Sánchez

Diseño gráfico y formación

Martha Alfaro Aguilar
Jonathan Muñoz Méndez

Corrección de estilo

Arturo Cosme Valadez
Carlos Garduño González
Edna Morales Zapata

Hecho en México. Prohibida su venta.

Consulte el catálogo de publicaciones en línea:

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 (2019). *La educación obligatoria en México. Informe 2019*. México: INEE.

Índice

09	Siglas y acrónimos
12	Presentación
15	Resumen ejecutivo
29	Introducción
35	Capítulo 1
	EL DERECHO AL ACCESO, PERMANENCIA Y CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA
39	1.1 Acceso a la educación obligatoria
41	1.2 Niñas, niños y adolescentes fuera de la escuela
44	1.3 Permanencia y conclusión en la educación obligatoria
48	Conclusiones
49	Capítulo 2
	EL DERECHO A UN SERVICIO EDUCATIVO DIGNO Y DE CALIDAD
51	Primera parte. Infraestructura escolar, materiales y métodos educativos
53	2.1 Infraestructura escolar
55	La política de infraestructura física educativa en México
57	2.2 Materiales y métodos educativos
58	Materiales educativos
58	Materiales curriculares para estudiantes y docentes
60	Materiales didácticos
62	Computadoras para estudiantes e internet
63	Métodos educativos
63	Diseños curriculares y el enfoque por competencias
64	Involucramiento de los estudiantes en su aprendizaje
64	Actividades de aprendizaje
65	Trabajo en equipo
65	Evaluación de los aprendizajes
66	Conclusiones
69	Segunda parte. Personal docente y directivo y la organización escolar
71	2.3 Personal docente y directivo
71	Profesionalización de los perfiles docentes y directivos

74	Resultados y efectos de la evaluación docente
76	Adecuación de las evaluaciones a partir de los primeros resultados
78	2.4 Organización escolar
78	Cumplimiento del tiempo escolar
79	Apoyo a la docencia
80	Convivencia en las escuelas
82	Apoyo a la permanencia escolar
83	Apoyo a estudiantes con discapacidad
83	Conclusiones
87	Capítulo 3
	EL DERECHO A ADQUIRIR APRENDIZAJES RELEVANTES
89	3.1 Aprendizajes clave en Lenguaje y Comunicación
92	3.2 Aprendizajes clave en Matemáticas
100	Conclusiones
101	Capítulo 4
	EL DERECHO A LA EQUIDAD: LAS ESCUELAS MULTIGRADO
103	4.1 Las escuelas multigrado en México
105	4.2 Desafíos que enfrentan las escuelas multigrado
106	4.3 Caracterización de la política educativa y los programas para las escuelas multigrado
106	4.4 Hallazgos derivados de la evaluación
109	4.5 Propuesta de estrategia de equidad
110	Conclusiones
113	Epílogo
	LOS DESAFÍOS A LA GARANTÍA DEL DERECHO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS
123	Desarrollo de la Agenda INEE 2019 en las distintas recomendaciones de políticas emitidas por el Instituto entre 2015 a 2018
127	Directrices de política INEE
129	Documentos ejecutivos de política educativa
133	Recomendaciones para el sistema educativo
137	Referencias documentales

Índice de tablas, gráficas y figuras

TABLAS

Capítulo 1

- 38** **Tabla 1.1.**
Alumnos, docentes, escuelas o planteles por nivel o tipo educativo, tipo de sostenimiento y tipo de servicio, inicio del ciclo escolar 2017-2018
- 40** **Tabla 1.2.**
Tasa de asistencia escolar de la población total y de la población con el antecedente para cursar la educación secundaria, media superior y superior por subpoblación seleccionada según grupo de edad (2015)
- 42** **Tabla 1.3.**
Tasa de inasistencia de la población en edad idónea para cursar la educación obligatoria por grupo de edad (2015)
- 42** **Tabla 1.4.**
Tasa de inasistencia de la población en edad idónea para cursar la educación obligatoria según población seleccionada (2015)
- 43** **Tabla 1.5.**
Tasa neta de cobertura por entidad federativa según nivel o tipo educativo (2016-2017)
- 45** **Tabla 1.6.**
Tasa de abandono y tasa de eficiencia terminal por nivel educativo y entidad federativa (2016-2017)
- 47** **Tabla 1.7.**
Porcentaje de población con al menos educación básica y con al menos EMS completa por subpoblación seleccionada según grupo de edad (2016)

Capítulo 3

- 96** **Tabla 3.1.**
Puntuaciones promedio y diferencias entre las puntuaciones promedio para 2018 y 2015 por entidad federativa. Primaria. Lenguaje y Comunicación
- 97** **Tabla 3.2.**
Puntuaciones promedio y diferencias entre las puntuaciones promedio para 2018 y 2015 por entidad federativa. Primaria. Matemáticas
- 98** **Tabla 3.3.**
Diferencias en la puntuación promedio entre 2015 y 2017 por entidad federativa. Secundaria. Lenguaje y Comunicación
- 99** **Tabla 3.4.**
Diferencias en la puntuación promedio entre 2015 y 2017 por entidad federativa. Secundaria. Matemáticas

Capítulo 4

- 107 **Tabla 4.1.**
Principales hallazgos sobre las escuelas multigrado en la SEP por ejes de análisis
- 108 **Tabla 4.2.**
Principales hallazgos sobre las escuelas multigrado del Conafe por ejes de análisis

GRÁFICAS

Capítulo 2

- 59 **Gráfica 2.1.**
Porcentaje de docentes y escuelas que cuentan con materiales curriculares
- 60 **Gráfica 2.2.**
Porcentaje de docentes y escuelas que disponen de distintos materiales didácticos
- 61 **Gráfica 2.3.**
Grupos de 6° de primaria y 3° de secundaria con estudiantes con ceguera o debilidad visual que cuentan con materiales de apoyo para ese tipo de discapacidad
- 62 **Gráfica 2.4.**
Grupos de 6° de primaria y 3° de secundaria con estudiantes con sordera o baja audición que cuentan con materiales de apoyo para ese tipo de discapacidad
- 62 **Gráfica 2.5.**
Porcentaje de escuelas que disponen de computadoras para estudiantes e Internet
- 66 **Gráfica 2.6.**
Porcentaje de docentes de EMS que reportan utilizar distintas herramientas de evaluación y selección de aquella a la que asignan mayor valor
- 72 **Gráfica 2.7.**
Porcentaje de sustentantes con resultado idóneo en los concursos para el ingreso al SPD, en educación básica y EMS 2014-2018
- 73 **Gráfica 2.8.**
Porcentaje de sustentantes con resultado idóneo en los Concursos de Oposición para la Promoción a Cargos con Funciones de Dirección, Supervisión y Asesoría Técnica Pedagógica en Educación Básica y Educación Media Superior, 2014-2018
- 75 **Gráfica 2.9.**
Docentes con resultado Idóneo evaluados en los concursos de oposición para el ingreso al SPD. Educación primaria

Capítulo 4

- 104 **Gráfica 4.1.**
Porcentaje de escuelas y matrícula multigrado en educación básica

FIGURAS

Capítulo 3

- 91 **Figura 3.1.**
¿Qué logran los estudiantes en cada nivel en Lenguaje y Comunicación? Algunos ejemplos
- 94 **Figura 3.2.**
¿Qué logran los estudiantes en cada nivel en Matemáticas? Algunos ejemplos

Siglas y acrónimos

ABCD	Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo
ASF	Auditoría Superior de la Federación
ATP	Asesoría técnica pedagógica / Asesor técnico pedagógico
CAED	Centros de Atención para Estudiantes con Discapacidad
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEE	Centro de Estudios Educativos
CEMABE	Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial
CENDI	Centro de Desarrollo Infantil
CIEN	Certificados de Infraestructura Educativa Nacional
CINVESTAV-IPN	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
CIT	Cédulas de Información Técnica
COMIE	Consejo Mexicano de Investigación Educativa
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CREFAL	Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe
DGMTD	Dirección General de Medición y Tratamiento de Datos
DGPPYEE	Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa
DIE-CINVESTAV	Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV
DIELSEME	Diccionario Español Lengua de Señas Mexicana
DOF	Diario Oficial de la Federación
ECEA	Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje
ECEA-EMS	Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje-Educación Media Superior
EIC	Evaluación de la Implementación Curricular

ELSEN	Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional
EMS	Educación media superior
EMSAD	Educación Media Superior a Distancia
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENP	Escuela Nacional Preparatoria
EO	Educación obligatoria
EXCALE	Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
ICCS	Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFE	Infraestructura física educativa
INIFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
IPN	Instituto Politécnico Nacional
LEC	Líder para la educación comunitaria
LGE	Ley General de Educación
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
LINEE	Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LSM	Lengua de Señas Mexicana
LTG	Libros de texto gratuitos
NNA	Niñas, niños y adolescentes
PIEE	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
PLANEA	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PNEE	Política Nacional de Evaluación de la Educación
PPI	Perfiles, Parámetros e Indicadores
PRONAEME	Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado
SEMS	Subsecretaría de 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
TBE	Telebachillerato estatal

TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
USAER	Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular

Presentación

En 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), referidos a la obligación del Instituto de informar sobre el estado que guarda el Sistema Educativo Nacional (SEN), se hace entrega de este documento titulado *La educación obligatoria en México. Informe 2019*.

Desde su origen en 2002, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) ha trabajado en la evaluación de la garantía del derecho al logro de aprendizajes de las niñas, niños y adolescentes (NNA), y desde 2013, en el marco de sus obligaciones constitucionales, ha avanzado en la coordinación de metas, métodos y objetivos del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), con el fin de contribuir al desarrollo de evaluaciones integrales que permitan monitorear en qué medida se cumple el mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

El derecho a una educación de calidad se reconoce, en el derecho internacional y en legislaciones nacionales, como un derecho humano clave y fundamental, ya que es condición esencial y potenciadora del desarrollo individual y del disfrute de otros derechos. Es tan determinante que, en caso de no garantizarse, resulta imposible resarcir el daño originado al individuo. En razón de esta interdependencia se ha establecido que es obligación de los Estados nacionales promover, respetar y proteger este derecho mediante intervenciones públicas que generen un impacto consistente en su garantía.

Sin duda, la expansión de la cobertura en la educación obligatoria ocurrida en México durante el siglo XX, que se refleja en la disminución de las tasas de analfabetismo y en el aumento de los años de escolaridad promedio, constituye la base para avanzar hacia condiciones de mayor equidad. Sin embargo, persisten diferencias importantes en la asistencia escolar y en el nivel educativo alcanzado, las cuales se relacionan con el tamaño de localidad en la que habitan las NNA, así como con el nivel de ingresos percibidos en los hogares de los que forman parte. A pesar de que se puede acreditar la igualdad en el reconocimiento de los derechos para todos, incluido el de la educación, en los hechos persiste la inequidad.

El consenso internacional señala que el derecho a la educación sólo puede considerarse garantizado cuando la que se imparte es de calidad, de manera que los nuevos retos de los sistemas educativos no sólo implican lograr que la distribución de la educación sea igualitaria, sino también que ésta sea justa y equitativa; es decir, que su oferta satisfaga las necesidades de todos aquellos que la reciben.

Determinar la dimensión de las brechas de equidad, la diversidad de sus causas y precisar sus efectos debe hacerse a partir de la información sobre los resultados obtenidos por las políticas públicas, en términos de los principales objetivos que se plantean y de las actividades que se llevan a cabo para lograrlos; estos son los primeros pasos para la comprensión de los problemas y el consecuente diseño de sus soluciones. Sin embargo, hemos de reconocer que ni el incremento en la cantidad de datos e información disponible, ni su interpretación, han incidido del todo en la etapa de gestación de las políticas sociales.

En particular, la política educativa no puede entenderse si no se ubica en el marco de una mirada normativa sobre qué tipo de sociedad es deseable construir, sobre qué entendemos por una “buena sociedad”, sobre qué hace la educación en la sociedad y para ella, y sobre la clase de educación a la que se aspira para todos. Así, para orientarla, nuestra Carta Magna establece que la educación “será de calidad, con base en el mejoramiento constante” (fracción II, inciso d); especifica los componentes en los que se debe impulsar esta mejora (insumos materiales, recursos humanos y procesos educativos y escolares), y señala que deberá reflejarse en los resultados de logro académico de los educandos.

Con base en lo anterior, el centro de este informe son los resultados de las distintas evaluaciones que el INEE ha llevado a cabo con la intención de construir evidencia útil para el diseño de políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a una educación de calidad, alineada con el artículo 3º constitucional, que señala a los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y los docentes y directivos como los principales objetos y sujetos de mejora para garantizar el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

La información presentada condensa lo que el Instituto ha producido acerca del estado de la garantía del derecho a una educación de calidad en el Sistema Educativo Nacional (SEN) y refiere sólo a una parte de la producción institucional. Es posible consultar la página web del INEE donde se encuentran disponibles la totalidad de estudios, resultados, bases de datos y otras fuentes, así como el catálogo de publicaciones realizadas desde el año 2003.

Con el fin de obtener un resultado claro y conciso, hemos realizado un recorrido que abarca la magnitud y diversidad del SEN y explora los elementos que, de acuerdo con el marco jurídico, son

los componentes esenciales que deben ser provistos para considerar garantizado el derecho a una educación de calidad para las NNA de nuestro país. Enseguida, afinamos la mirada para detenernos en temas que demuestran con toda claridad los retos de equidad pendientes en los servicios educativos. Estos elementos son la base para las recomendaciones de política sustentadas en la evidencia construida a partir de nuestra labor institucional.

Tales recomendaciones constituyen información útil para el diseño de políticas públicas, con el fin de que, el Poder Legislativo, los actores y autoridades involucrados en la educación y la opinión pública, en el marco de sus respectivas agendas, responsabilidades y ámbitos de competencia, la utilicen como un instrumento para impulsar la garantía del derecho a una educación de calidad para todos.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación refrenda así su compromiso de generar y difundir información y conocimiento relevantes que le permitan al Estado mexicano diseñar e implementar políticas educativas que garanticen el pleno desarrollo de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

Junta de Gobierno

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Abril, 2019

Resumen ejecutivo

El derecho a una educación de calidad para todos en México, establecido en el artículo 3º constitucional, se sustenta en los principios fundamentales de universalidad, equidad, logro (aprendizaje efectivo), suficiencia y calidad de la oferta, y mejora constante. Este último obliga al Estado a garantizar una educación progresivamente amplia y orientada a la búsqueda de mayor igualdad, e implica que la educación de calidad es aquella que, con arraigo en el propio momento histórico, se adapta para impulsar la mejora de cada ciudadano y la sociedad en su conjunto. Asimismo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que, para que la educación pueda ser considerada de calidad, debe implicar una mejora constante en los siguientes componentes: infraestructura; organización escolar; materiales y métodos educativos, y docentes y directivos escolares.

Las evaluaciones desarrolladas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) sobre el Sistema Educativo Nacional (SEN) dan cuenta del estado que guarda la educación obligatoria e identifican los grandes desafíos que es necesario atender, no sólo por las insuficiencias observadas en cobertura y permanencia escolar, sino también por los bajos niveles de aprendizaje que tienen los estudiantes. La precisión y la calidad de la información que desde 2002 aporta el Instituto año con año, y como organismo autónomo desde 2013, es ya un referente para fomentar la pertinencia y la eficacia de las acciones del Estado y para impulsar la garantía del derecho a una educación de calidad para todos.

El derecho a la educación impone al Estado una obligación de monitoreo constante, a efecto de reconocer con veracidad los avances y resultados en su cumplimiento. A partir de esta obligación, el INEE ha identificado una serie de compromisos que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- *Una educación de calidad para niñas, niños y adolescentes (NNA)* implica garantizar al menos tres condiciones: acceso a la educación, permanencia en la escuela y logros óptimos de aprendizajes.
- *El derecho de acceso a la educación* significa que todas las NNA tengan posibilidades reales de disponer de una oferta educativa de calidad, especialmente aquellos que enfrentan condiciones desfavorables.

- *El derecho al logro de aprendizajes relevantes* depende de que las NNA reciban una educación pertinente, aceptable y culturalmente adecuada.
- El desarrollo de un sistema de mediciones y evaluaciones que incorpore los cinco principios que el INEE ha definido para orientar su actuación resulta clave y estratégico para retroalimentar e informar al sistema educativo.

En el presente Informe se da cuenta del estado que guarda el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos. Para cumplir con su propósito, los capítulos incluyen datos e información relevante sobre los avances y áreas críticas del SEN, y concentran sus esfuerzos en el análisis de los elementos que aseguran el derecho de NNA a recibir una educación de calidad. A continuación, se presenta una síntesis de sus principales contenidos.

El derecho de acceso, permanencia y conclusión de la educación obligatoria

El sistema de educación obligatoria en México es de gran tamaño y cuenta con diversos tipos de escuelas o planteles escolares: al inicio del ciclo escolar 2017-2018, 30.7 millones de alumnos se matricularon en la educación obligatoria en 244 000 escuelas o planteles y fueron atendidos por 1.5 millones de docentes. Poco más de 83% de esta matrícula, es decir, 25.4 millones de alumnos, correspondió a la educación básica, que se imparte en 226 000 escuelas y en la que participan 1.2 millones de docentes. La educación media superior (EMS) está formada por 5.2 millones de alumnos, 299 000 docentes y 18 000 planteles.

La diversidad de servicios educativos es un esfuerzo por atender a distintas subpoblaciones infantiles de acuerdo con su ubicación y tamaño de localidad, para lo cual hay que enfrentar dificultades específicas, como resolver las necesidades de las escuelas asignadas a las poblaciones rurales, a las pequeñas localidades o a las comunidades indígenas. Las telesecundarias son la opción más importante para continuar los estudios en localidades rurales de alta y muy alta marginación.

La cobertura en el nivel primaria, que corresponde a las NNA de 6 a 11 años, es prácticamente universal; sin embargo, a partir de los 12 años la tasa de asistencia disminuye, principalmente entre la población en condiciones de vulnerabilidad. De este modo, si se trata de NNA en pobreza extrema, la tasa de asistencia pasa de 77.5% para aquellos de 12 a 14 años, a 48.4% para los de 15 a 17 años. Para las NNA de localidades rurales la inasistencia crece a 90.4% para el grupo de 12 a 14, y a 63.2% para el de 15 a 17 años.

De acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal 2015, 4.8 millones de habitantes con edades entre 3 y 17 años no asiste a la escuela; por grupos de edad, las tasas más altas de inasistencia

se encuentran en la población de 3 a 5 años y en la de 15 a 17 años, lo cual equivale a 2.3 y 1.7 millones, respectivamente.

En el aspecto de permanencia y conclusión de la educación obligatoria, es claro que deberían crearse las condiciones para NNA avancen entre grados y niveles educativos continuamente, de modo que puedan completar su educación obligatoria en las edades planeadas.

En EMS el abandono escolar limita de forma importante la conclusión de la educación obligatoria para NNA del país. Al inicio del ciclo escolar 2016-2017 la tasa de abandono escolar fue de 5.3% en educación secundaria, y alcanzó 15.2% en EMS. En general, los hombres abandonan en mayor medida que las mujeres. En primaria no hay diferencia, en secundaria la diferencia entre ambas tasas fue de 2 puntos porcentuales, y en EMS se incrementó hasta 4.4 puntos (INEE, 2018e).

El derecho a un servicio educativo digno y de calidad

Infraestructura escolar

El desarrollo de la infraestructura física educativa (INFE) del país es deficiente e inadecuado, situación que menoscaba los principios fundamentales que suponen el derecho a una educación de calidad, y obstaculiza la entrega de servicios universales, equitativos y suficientes.

Las condiciones mínimas que debe satisfacer la INFE no dependen únicamente de las mejoras directas realizadas a las instalaciones educativas, sino también de las condiciones de las localidades en las que se ubican. El estado de la infraestructura es crítico en escuelas ubicadas en localidades rurales y municipios con alto rezago social. En 45% de las escuelas de educación básica se carece de drenaje, 20% no tiene red de agua potable y 5% no cuenta con energía eléctrica.

En la actualidad la acción pública prioriza el fortalecimiento de la calidad de la INFE mediante 13 intervenciones (entre programas, estrategias y fondos) orientadas a la construcción, la rehabilitación y el equipamiento de los espacios educativos. Destaca la ausencia de una estrategia de mantenimiento oportuna y equitativa que se ocupe con mayor fuerza de las localidades rurales y con mayor rezago social. La política de INFE carece de un eje articulador que permita potenciar sus efectos, puesto que las lógicas internas implícitas en su diversidad conforman un intrincado esquema de objetivos, unidades responsables, criterios de selección, niveles educativos y componentes de atención diversos.

Materiales y métodos educativos

Los materiales educativos pueden clasificarse en curriculares y didácticos, siendo estos últimos aquellos que apoyan la implementación del currículo, a saber: documentos de lectura y consulta, internet y equipo de cómputo, entre otros.

En cuanto a los materiales didácticos presentes en escuelas y planteles hay carencias en los tres servicios educativos. Adicionalmente, a pesar de la presencia de estudiantes con discapacidad visual o auditiva en los planteles, en general, no se cuenta con los materiales para atenderlos. Con respecto a los libros de texto gratuitos (LTG), se advierte que se suministran en menor medida a aquellos tipos de servicio en los que se atiende a población vulnerable: la opción comunitaria, que cuenta con un libro propio del modelo educativo, reportó las menores proporciones, tanto en preescolar como en primaria, pues sólo 3 de cada 10 docentes indicaron que la totalidad de sus estudiantes cuenta con todos los LTG.

Con respecto a la disposición de computadoras para estudiantes y el acceso a internet, los reportes de directores o responsables de planteles señalan que en preescolar y primaria menos de la mitad de las escuelas dispone de computadoras para estudiantes (28.4 y 43.1%, respectivamente), mientras que en EMS esta proporción aumenta, pues 3 de cada 4 planteles tienen este equipo. Los déficits se agudizan en los servicios para zonas rurales debido a la falta de infraestructura tecnológica.

En relación con la disponibilidad de los materiales curriculares, de acuerdo con la información levantada por el INEE, los docentes y directores de un alto porcentaje de escuelas del país reportaron no contar con algunos que son esenciales, como el plan y los programas de estudio: sólo 56% de los educadores de preescolar reportó contar con ellos, 68% de los docentes de primaria y 86% de los de educación media superior.

Tanto en las evaluaciones de los diseños curriculares de Ciencias y Matemáticas, como en la de Formación ciudadana, se observa que las orientaciones para desarrollar competencias o proponer actividades son insuficientes y en alguna medida inconsistentes. Estas debilidades de los diseños curriculares actuales comprometen su implementación y la aplicación del enfoque pedagógico porque impide a los docentes comprender los alcances del currículo, sus papeles esperados o las recomendaciones que enmarcan su trabajo. Con ello, se vulnera la calidad de la educación.

Por ese motivo se recomienda establecer mecanismos entre los diferentes niveles de gobierno para mejorar la distribución oportuna de materiales curriculares, y, además, buscar los recursos presupuestales que aseguren que las escuelas dispongan de materiales educativos suficientes,

con especial atención en las brechas de disponibilidad y oportunidad para los servicios educativos que atienden a población indígena, migrante, de alta marginación o con alguna discapacidad.

Conviene impulsar mecanismos de desarrollo curricular que garanticen mejores diseños y condiciones para la implementación del currículo. Es imprescindible, además, la mejora de los esquemas de formación inicial y continua de los docentes, pues cualquier currículo requiere de procesos formativos que acompañen y fortalezcan su implementación.

Personal docente y directivo

En el cumplimiento de los principios fundamentales del derecho a la educación, un aspecto clave es la calidad de las prácticas de docentes y directivos, para lo cual el establecimiento de perfiles profesionales constituye un primer paso en la mejora de su desempeño, ya que orienta los procesos de la formación inicial y continua y los de evaluación.

De acuerdo con los perfiles para el ingreso a la docencia, de 2014 (inicio de los concursos) a 2018 se observa una tendencia importante a tener mejores resultados en los concursos de ingreso; los aspirantes de educación básica tienen mejores resultados que los de EMS, y sus resultados aumentan de modo sostenido y significativo en las evaluaciones de ingreso a partir del segundo concurso de oposición de 2016.

En el caso de los aspirantes de EMS (donde no existe formación inicial docente), los resultados de la evaluación relativa a los conocimientos disciplinares se mantienen estables a lo largo del periodo, mientras que los obtenidos en los instrumentos de evaluación que valoran conocimientos didácticos y pedagógicos fueron muy bajos en los dos primeros años, aunque hubo una ligera tendencia de mejora en los últimos dos.

La evidencia disponible indica que, en el caso de los concursos para promoción a funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica (ATP) se observan mejores resultados y más estabilidad en educación básica respecto a EMS.

En cuanto a las evaluaciones para la promoción en educación básica, el instrumento que resultó más difícil tanto para docentes que aspiran a las funciones de dirección como para los que aspiran a funciones de supervisión y ATP fue el Examen de Conocimientos y Habilidades para la Práctica Profesional. Éste evalúa el conocimiento de la organización y el funcionamiento de la escuela, el trabajo en el aula, el ejercicio de una gestión escolar eficaz, el desarrollo profesional docente y la ATP. Los resultados pueden asociarse con la falta de una oferta de formación docente en relación con las competencias consideradas en los perfiles de estas funciones.

Los resultados de las evaluaciones para el ingreso también documentan las brechas de conocimientos y habilidades existentes entre los docentes que aspiran a trabajar con poblaciones indígenas y los que concursan para educación general.

El aumento de docentes con conocimientos y habilidades conforme al perfil definido es particularmente significativo en este tipo de servicio, debido a las condiciones desafiantes en las que laboran y las cuales implican retos adicionales para su práctica.

Han transcurrido sólo cinco años desde que se realizaron los procesos para la selección de docentes y directivos que entrarán en funciones, y se ha abierto la posibilidad de renovar la planta docente, lo cual es un esfuerzo cuyos efectos se podrán valorar en el mediano plazo.

Mientras tanto, ha cobrado notoriedad el hecho de que docentes y directivos que ingresaron a sus funciones mediante los procesos de evaluación realizados en 2014 y 2015 despliegan, en su práctica diaria, estrategias consideradas como exitosas.

Con sustento en el análisis de los resultados obtenidos por el primer grupo de docentes evaluados en 2015, durante 2016 y 2017 el INEE trabajó en la mejora del modelo de Evaluación del Desempeño y se dio a la tarea de rediseñar su esquema con el fin de hacerla más contextualizada y pertinente a las necesidades identificadas en los primeros años de aplicación.

El Instituto identificó que los cambios realizados les permitieron a los docentes y directivos evaluados incorporar con mayor claridad elementos que se diluían en las producciones elaboradas bajo el modelo de 2015.

Asimismo, el INEE ya desarrolla un nuevo modelo de Evaluación del Desempeño que incorpora el Portafolios de Práctica Profesional en un marco conceptual de evaluación auténtica, como una vía para que el propio docente se involucre en la documentación de su práctica, reflexione en torno a ella y participe en espacios para analizar sus evidencias con el colectivo escolar, con el fin de generar espacios de formación dentro de las propias escuelas, tomando en cuenta sus contextos y necesidades específicas.

Organización escolar

El tiempo destinado a la escuela debe ser una oportunidad de aprendizaje para los estudiantes. Sin embargo, los resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) muestran que en el momento del levantamiento de datos (octubre-noviembre) alrededor de la mitad de los preescolares y planteles de EMS del país había suspendido al menos un día de labores.

Otro de los aspectos analizados dentro de la organización escolar son las actividades de apoyo a la práctica docente, pues su importancia radica en el efecto que tienen en la mejora de la enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes.

Se le denomina asesoría interna a la que ofrecen los directivos o el personal del plantel a los docentes, y asesoría externa, a la que proveen el supervisor, el asesor técnico pedagógico (ATP) o el capacitador tutor, en el caso de las escuelas comunitarias. Los resultados de la ECEA evidencian que la asesoría interna es una actividad que no se ha generalizado en las escuelas del país, pues 4 de cada 10 docentes no habían recibido acompañamiento en la escuela en los tres primeros meses del ciclo escolar por parte del equipo de la supervisión escolar (fuese ATP, supervisor o capacitador tutor, para el caso de las escuelas comunitarias).

Con respecto a la convivencia escolar, se observa que la mayoría de los estudiantes de primaria y media superior valora positivamente la relación con sus docentes, lo que es favorable para la creación de ambientes para el aprendizaje. Destacan los siguientes aspectos:

- La violencia escolar es un tema presente en las aulas y en las escuelas, aunque, afortunadamente, no está generalizada.
- La formación para la participación democrática es incipiente; no suelen promoverse el involucramiento y la responsabilidad hacia una formación democrática.
- Se observa una disminución de oportunidades de participación conforme se avanza en los niveles educativos, aunque ésta es importante para aprender a vivir armónicamente en sociedad.
- Se advierte que los conflictos se manejan, mediante la intervención de los docentes y directores, principalmente, y un poco menos con estrategias que impliquen la escucha y el diálogo entre los estudiantes.
- En las escuelas existen prácticas que pueden ser contrarias a los derechos de NNA, tales como la exclusión de actividades o un trato denigrante.
- Los reglamentos escolares no suelen ser claros en sus propósitos o principios, y hacen hincapié en las obligaciones y prohibiciones en lugar del cumplimiento de los derechos humanos y los propósitos de la educación.

Otra de las dimensiones analizadas en el ámbito de la organización escolar es la permanencia en la escuela. De acuerdo con la ECEA, en casi la totalidad de las escuelas de preescolar, primaria y media superior se implementan acciones académicas (acompañamiento, asesoría, apoyo extra-clase) y no académicas (becas, apoyo de otras instituciones, conversación con padres) para la atención de los estudiantes. Además, en la EMS se realizan actividades para atender a estudiantes en riesgo de abandono dado el problema de baja eficiencia terminal en este nivel (67.3%).

Respecto a la atención de estudiantes con discapacidad en preescolar y primaria, destaca la falta o la insuficiencia de personal capacitado para atenderlos, a pesar de que en todos los tipos de escuela hay estudiantes que presentan algún tipo de discapacidad o tienen alguna necesidad educativa especial; en primaria, alrededor de 67% de las escuelas tiene por lo menos un estudiante con discapacidad, y sólo en 33.8% de ellas hay personal que proporcione algún tipo de atención.

Con el fin de atender estas situaciones problemáticas algunas recomendaciones para mejorar la calidad de la educación son:

- Impulsar mecanismos flexibles para que en las escuelas se pueda compensar el tiempo de enseñanza y aprendizaje que por circunstancias diversas no se cubre, tema de suma importancia en las escuelas multigrado.
- Diseñar una estrategia pedagógica coherente con un enfoque formativo para promover una sana convivencia en las escuelas, acompañada de una formación pertinente a docentes y directivos.
- Fortalecer el acompañamiento a los docentes, tanto por sus directivos como de personal externo aplicando distintas estrategias.
- Procurar medidas para la incorporación de personal especializado a las escuelas, a fin de brindar un mejor servicio a estudiantes con discapacidad, así como formar de manera pertinente a los docentes que los atienden.

El derecho a adquirir aprendizajes relevantes

En 2015 la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el INEE trabajaron coordinadamente, junto con las autoridades educativas estatales y las comunidades escolares, en el diseño, la construcción y la aplicación de una prueba denominada Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), cuyos resultados arrojarían información lógica y articulada de los aprendizajes y de las condiciones en las que tiene lugar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Los propósitos principales de este Plan Nacional son: generar información para incidir en la mejora de las prácticas de enseñanza de los docentes y el aprendizaje de los estudiantes; optimizar la planeación y la toma de decisiones de las autoridades escolares para la mejora de las condiciones y la efectividad de los centros escolares, y elaborar directrices para la toma de decisiones en política pública educativa.

A continuación, se describen algunos de los hallazgos relacionados con los conocimientos y habilidades adquiridos por los alumnos de sexto de primaria y de tercero de secundaria de educación básica en el periodo 2015-2018, así como de EMS en 2017.

Aprendizajes clave en Lenguaje y Comunicación

De acuerdo con los datos aportados por PLANEA 2018, 49% de los estudiantes de sexto de primaria que egresan alcanza el nivel I de desempeño; 33% logra el nivel II; 15%, el nivel III, y sólo 3% obtiene el nivel IV.

La información señala que el reto del SEN es orientar el fortalecimiento de conocimientos y habilidades necesarios para alcanzar los niveles posteriores.

En el caso de tercero de secundaria, la evaluación de 2017 mostró que 34% de los alumnos alcanzó el nivel I en Lenguaje y Comunicación; 40%, el nivel II; 18%, el nivel III, y 8%, el nivel IV. En tanto, de los estudiantes del último grado de educación media superior, 34% logra el nivel I en el área de Lenguaje y Comunicación; 28%, el nivel II; 29%, el nivel III, y 9%, el nivel IV.

En el campo formativo de Lenguaje y Comunicación se observa un aumento en el puntaje promedio de los estudiantes del nivel primaria a escala nacional en el periodo 2015-2018, sin embargo, aún falta mucho por hacer, toda vez que no todas las mejoras observadas son estadísticamente significativas. No obstante, contar con la información a nivel de entidad federativa permite conocer con mayor precisión lo que ocurre en cada una de ellas.

En tercero de secundaria de 2015 y 2017 se observa un retroceso para Lenguaje y Comunicación. Por entidad federativa, se observa que 11 entidades tuvieron un cambio positivo y 18 mostraron datos negativos.

Aprendizajes clave en Matemáticas

De acuerdo con la información aportada por PLANEA en Matemáticas de sexto grado de primaria, 59% de los alumnos se encuentra ubicado en el nivel I; 18%, en el nivel II; 15%, en el nivel III, y sólo 8% se ubica en el nivel IV.

En el caso de secundaria, en 2017, 65% de los alumnos obtuvo el nivel I; 22%, el nivel II; 9%, el nivel III, y 5%, el nivel IV.

En EMS, en 2017 los estudiantes se distribuyeron en los niveles de logro de la siguiente forma: 66% se ubicó en el nivel I; 23%, en el nivel II; 8%, en el nivel III, y 3%, en el nivel IV (INEE, 2017d).

En el caso de Matemáticas, en primaria se observó una mejoría. Mostraron un cambio positivo 14 entidades; 13, uno negativo, y 2 no tuvieron cambio.

En secundaria los resultados muestran una diferencia negativa de 3 puntos a escala nacional; 18 entidades mostraron un cambio positivo; 10, uno negativo, y 1 no presentó variaciones.

Con respecto a EMS, el INEE diseñó, aplicó y analizó los resultados de PLANEA en 2017 por primera vez; al tratarse de una evaluación distinta, los resultados no son comparables con las aplicaciones anteriores de PLANEA EMS. Sin embargo, los resultados de 2017 podrán compararse con las aplicaciones posteriores no sólo por entidad, sino además considerando la diversidad de los tipos de servicio, así como factores sociales, culturales y económicos que han influido en los resultados de logro educativo.

La evaluación permite ver áreas de oportunidad en algunos grupos o poblaciones que no han alcanzado las metas relacionadas con el logro de los aprendizajes. Entre ellas, destacan el retraso temporal de niñas y niños para incorporarse a la educación formal, así como la repetición de algún año escolar, pues los coloca en situación de desventaja en la adquisición adecuada de conocimientos respecto a sus compañeros que cursan los ciclos de manera regular, lo cual ocurre en todos los niveles de la educación obligatoria.

El derecho a la equidad: las escuelas multigrado

En consonancia con el Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado (PRONAEME), el INEE desarrolló la Evaluación de la Política de Educación Multigrado durante 2017 y 2018, la cual se centró en las acciones educativas a cargo de la SEP y del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), instituciones que proveen el servicio educativo en las zonas más alejadas del territorio nacional, generalmente comunidades rurales. Para ello, se realizó una evaluación de diseño e implementación que consideró tres niveles de análisis: las políticas y programas educativos federales; la operación y la gestión del servicio educativo en el nivel estatal, y su puesta en práctica en las escuelas.

Las escuelas multigrado son aquellas en las que los docentes o figuras educativas atienden a estudiantes de distintos grados en una misma aula, como ocurre en los preescolares unidocentes, las primarias de uno a tres maestros y las secundarias uni y bidocentes (de tipo general, indígena, comunitaria, para migrantes y telesecundaria).

En el caso de las escuelas de la SEP, los docentes cumplen simultáneamente funciones pedagógicas y administrativas. Tanto en estas escuelas como en las comunitarias de CONAFE, los padres de familia y la comunidad participan de manera importante en el sostenimiento del servicio educativo mediante apoyos económicos o en especie para su mantenimiento, así como para la alimentación y el hospedaje para las figuras educativas.

En el ciclo escolar 2016-2017 las escuelas multigrado representaron 32.6% del total de las escuelas de educación básica (INEE, 2018e); de éstas, la mayoría son primarias (43%), seguidas por las de educación preescolar (28%) y las secundarias (16%). Las escuelas multigrado especialmente significativas en la modalidad indígena, puesto que 1 de cada 2 preescolares y 2 de cada 3 primarias indígenas lo son. Por su parte, todos los centros comunitarios del CONAFE también son multigrado y representan un tercio de estas escuelas en el país.

A pesar de su considerable magnitud en el sistema educativo, las escuelas multigrado tienen una matrícula pequeña, ya que sólo atienden a 6.9% del total de estudiantes; no obstante, representa a 1 778 000 alumnos de educación básica (INEE, 2018e).

Desafíos que enfrentan las escuelas multigrado

Las comunidades en las que se encuentran las escuelas multigrado se ubican en localidades con alta y muy alta marginación, lo que implica que las NNA que asisten a ellas tienen severas desventajas sociales y económicas en comparación con aquellos que habitan en comunidades urbanas, entre ellas la pobreza extrema.

Por otra parte, existen obstáculos derivados del diseño de la política educativa y de la forma en que se ofrece el servicio, ya que la federación no ha proporcionado un modelo educativo específico para estas escuelas. Tampoco son suficientes ni adecuados el apoyo administrativo pedagógico, la formación y la supervisión que reciben sus docentes.

Las escuelas del CONAFE, por su parte, aunque cuentan con un modelo específico para multigrado, disponen de recursos presupuestarios muy limitados, y sus figuras educativas son jóvenes que, generalmente, cuentan apenas con estudios de bachillerato.

En ambos tipos de escuela, el servicio educativo se presta en condiciones precarias, con insuficiencia de materiales y de infraestructura, lo cual repercute de manera negativa en el aprendizaje de los estudiantes de zonas rurales, ya que desarrollan trayectorias educativas desiguales y excluyentes, lo que resulta sumamente inequitativo y reproduce el círculo de la pobreza. Esto se evidencia en los bajos logros de aprendizaje, y en que no concluyen a tiempo la educación obligatoria o abandonan la escuela definitivamente.

Hallazgos derivados de la evaluación

Se identifica una discriminación sistémica en la política educativa y en las prácticas institucionales que genera desventajas comparativas para las NNA de comunidades rurales, lo cual vulnera su derecho a recibir educación de calidad.

Adicionalmente, se evidencia que en las escuelas multigrado concurre una multiplicidad de acciones de la política educativa de educación básica, muchas veces desarticuladas o sin coordinación entre diversos actores e instancias gubernamentales que las llevan a cabo.

En el caso de los servicios ofrecidos por la SEP, la política que atañe a las escuelas multigrado se caracteriza por ser escasamente pertinente, en especial en materia curricular y en la formación de los maestros, e insuficiente en relación con los apoyos y la infraestructura educativa.

En cuanto a la educación comunitaria del CONAFE, se destacan las fuertes restricciones presupuestarias bajo las que opera y la incongruencia en el diseño del programa. No obstante que su población objetivo se encuentra en condiciones de alto rezago social y marginación, se diseña una intervención austera y se propone una respuesta insuficiente a las necesidades de ésta, lo cual no obedece el mandato constitucional en materia de calidad educativa.

Propuesta de estrategia de equidad

Para empezar a revertir las condiciones de vulnerabilidad de la población que asiste a las escuelas multigrado, se sugieren tres estrategias generales y cuatro específicas para mejorar la equidad:

a) Estrategias generales:

1. Priorizar a las escuelas multigrado en la normatividad y en los instrumentos de política respectivos.
2. Reorganizar la oferta de servicios educativos en función de una visión territorial, mediante la generación de información confiable.
3. Transformar la cultura y las prácticas institucionales de los actores educativos en todos los niveles, de manera tal que se garantice el cumplimiento de derechos.

b) Estrategias específicas:

1. Elaborar una adecuación curricular nacional para la educación multigrado.
2. Promover la pertinencia en la formación inicial y continua de las figuras docentes para la educación multigrado.
3. Desarrollar una gestión escolar diferenciada para multigrado.
4. Transformar la intervención educativa del CONAFE.

En suma, se requiere una *política educativa integral para el ámbito rural y sus escuelas* que considere una oferta basada en las características de cada territorio, y que garantice trayectorias exitosas con base en la diversidad cultural y en condiciones de bienestar dignas de los estudiantes y sus comunidades, así como una mejora de la práctica docente en las escuelas rurales y multigrado.

Los desafíos a la garantía del derecho a una educación de calidad para todos

Durante 15 años, el INEE ha contribuido de maneras consistente y técnica con datos e información acerca de las características del Sistema Educativo Nacional que permiten construir evidencia útil para el diseño de políticas, programas y acciones orientados a su mejora.

Este informe permite afirmar que el SEN enfrenta grandes desafíos para garantizar el derecho a una educación de calidad para todos, en buena parte debido a la desigualdad social y a la inequitativa distribución de los servicios educativos. Todavía más: el propio sistema educativo y, en consecuencia, la escuela, tienden a reproducir inequidades y desigualdades que afectan a los sectores más vulnerables.

Si la obligación del Estado mexicano en el ámbito educativo es garantizar una educación de calidad para todos sus ciudadanos, y si, como lo señala la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), todos cuentan y cuentan por igual, es claro que el SEN debe redoblar esfuerzos a fin de que las NNA tengan las mismas oportunidades de acceso a la escuela, de permanencia en ella y de lograr aprendizajes significativos y relevantes para sus trayectorias de vida, independientemente de su condición social, étnica, religiosa o de cualquier otra índole.

De acuerdo con este Informe institucional, si bien el SEN presenta avances importantes, muestra también áreas críticas que dificultan cumplir con el derecho a una educación de calidad para todos. De este modo, es posible señalar que:

- No se ha logrado garantizar plenamente el derecho de acceso, cobertura y logro educativo.
- No se ha logrado garantizar a todos el derecho a servicios educativos dignos, pertinentes y de calidad.
- Se han sentado las bases para un servicio profesional basado en el mérito.
- La acción del Estado no ha sido suficiente en la coordinación institucional, en el desarrollo de sistemas robustos de información y en la asignación de gasto público.

Así, desde el aprendizaje y la experiencia del INEE puede establecerse una agenda para avanzar en el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos. Entre los temas más relevantes destacan:

1. Desarrollar acciones que incidan en el acceso, la permanencia y el logro de los estudiantes y, con ello, asegurar el aprendizaje escolar y la formación ciudadana como elementos inherentes al derecho a la educación.
 - a) Incluir a quienes están fuera de la escuela.

- b) Rediseñar la oferta a las poblaciones vulnerables para desarrollar la formación temprana (0 a 3 años).
2. Establecer una política transversal de equidad educativa en favor de las poblaciones vulnerables (rural, indígena, migrante y con alguna discapacidad).
 3. Definir un modelo de educación rural basado en un currículo adaptado a la organización escolar y contextualizado, con docentes formados en educación multigrado.
 4. Incrementar gradualmente el presupuesto público y generar estrategias para su distribución más efectiva a partir de acciones afirmativas dirigidas a las poblaciones más vulnerables que permitan atender las principales brechas del SEN.
 5. Fortalecer el marco normativo tendiente a flexibilizar los esquemas de gestión escolar y a mejorar la asistencia técnica.
 6. Mejorar las condiciones de infraestructura, servicios básicos, equipamiento y mantenimiento de las escuelas, sobre todo en las ubicadas en zonas de alta y muy alta marginación, con el claro objetivo de asegurar escuelas dignas a todos los estudiantes y, por tanto, con recursos suficientes, pertinentes y de calidad utilizados de forma eficiente, sin aportaciones de las familias.
 7. Asegurar la relevancia, la adaptabilidad y la flexibilidad del currículo y su correspondencia con materiales educativos suficientes.
 8. Mejorar los esquemas de formación inicial y continua de los docentes, así como a las instancias encargadas de proveer esta formación.
 9. Establecer esquemas de incentivos laborales y desarrollo profesional que motiven a los docentes y atraigan a los mejores a desempeñarse en contextos donde más se les requiere, como el multigrado, la educación indígena y el de jornaleros agrícolas migrantes.
 10. Impulsar y dar continuidad a acciones de interlocución y vinculación entre las distintas dependencias públicas y los gobiernos estatales y el nacional, así como con la sociedad civil y la ciudadanía.
 11. Incrementar el apoyo a las autoridades locales que enfrenten mayores rezagos educativos, así como el respaldo de iniciativas efectivas en las entidades.
 12. Involucrar más y mejor al ámbito municipal en los procesos de apoyo a la gestión escolar.
 13. Fortalecer la evaluación del SEN como un insumo que permite medir los avances, detectar las brechas y vacíos en la atención, y generar estrategias focalizadas que hagan más incluyente, equitativa y de calidad a la educación en México. Es necesario que la política educativa no pierda memoria y, por el contrario, que recupere, analice y fortalezca las acciones que aportan mayor valor a los objetivos del SEN.

INTRODUCCIÓN

LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN
PARA TODOS COMO MANDATO
CONSTITUCIONAL

Lo que todos debemos saber acerca del... **Derecho a una educación de calidad**

- El derecho a una educación de calidad para todos en México, establecido en el artículo 3º constitucional, se sustenta en los principios identificados en las literaturas nacional e internacional sobre el tema, y, además, incorpora el principio de mejora constante.
- Garantizar el derecho a la educación para todos implica que el Estado asegure a todas las niñas, niños y jóvenes en edad de cursar la educación obligatoria tres condiciones: acceso, permanencia y logros de aprendizaje que sean relevantes, útiles y significativos para la vida.
- Este derecho sólo puede considerarse garantizado cuando la educación que se imparte es de calidad, lo cual, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), implica una mejora constante en los siguientes componentes: la infraestructura; la organización escolar; los materiales y métodos educativos; y los docentes y directivos escolares.
- A pesar de los importantes avances del Estado mexicano, las evaluaciones desarrolladas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) señalan grandes desafíos que es necesario enfrentar, no sólo por las insuficiencias en la cobertura y la permanencia escolares, sino también por los bajos niveles de logro de los estudiantes. A lo anterior se suma la desigualdad observada entre los distintos tipos de servicios educativos.
- La precisión y la calidad de la información que desde 2002 aporta el INEE año con año, y desde 2013 gracias a su autonomía, se han convertido en herramientas para impulsar la pertinencia y la eficacia de las acciones del Estado, y para impulsar de manera progresiva la garantía del derecho a una educación de calidad para todos.

Las evaluaciones al Sistema Educativo Nacional (SEN) que realiza el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), sirven para responder una pregunta fundamental de interés tanto para el Estado como para el resto de la sociedad: ¿qué tanto se garantiza en México el derecho humano a la educación de calidad para todos? —mandato que constituye una obligación del Estado gracias a lo que está consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)—.

Los principios básicos de la “calidad en la educación”, de acuerdo con la literatura nacional y la internacional, están integrados de manera clara en el párrafo segundo del artículo 3º de la CPEUM, donde se establece que la educación “tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.

En el mismo artículo se enuncian, asimismo, los principios fundamentales del derecho a la educación:

Universalidad: “Toda persona tiene derecho a recibir educación [...]. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias” (párrafo primero).

Equidad: “Contribuirá a la mejor convivencia humana [...] evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos” (fracción II, inciso c).

Logro (aprendizaje efectivo): “Será de calidad [y buscará] el máximo logro académico de los educandos” (fracción II, inciso d).

Suficiencia y calidad de la oferta: “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (párrafo tercero).

Mejora constante: “Será de calidad, con base en el mejoramiento constante” (fracción II, inciso d).

Este último principio obliga al Estado a garantizar una educación progresivamente amplia y orientada a la búsqueda de mayor igualdad; y además, permite entender a la educación de calidad

como aquella que, con arraigo en el propio momento histórico, se adapta para impulsar la mejora de cada ciudadano y de la sociedad en su conjunto.

Las niñas, niños y adolescentes (NNA) son los titulares del derecho a la educación, lo cual implica que el cumplimiento de este derecho como un deber de las instituciones del Estado mexicano —en sus tres órdenes de gobierno— debe asegurárseles. El enfoque de la educación basada en derechos humanos parte de la premisa de que es necesario que los individuos tengan la capacidad de goce y ejercicio de sus derechos, mientras que el Estado está obligado a promover, respetar, proteger y garantizar la realización de estos derechos. Es decir, este enfoque hace hincapié en el desarrollo de capacidades (aptitudes, recursos, habilidades, responsabilidades y autoridad) con el fin de que las personas puedan consultar la información, reclamar, participar, proponer y obtener reparación ante el incumplimiento del derecho. Subraya, además, que las facultades del Estado para cumplir con estos derechos deben fortalecerse en todos los niveles (federal y local).

Los componentes que, de acuerdo con nuestra Carta Magna, deben mejorar de manera constante para que la educación pueda ser considerada de calidad, son los siguientes: la infraestructura; la organización escolar; los materiales y métodos educativos; y los docentes y directivos escolares. Asimismo, es necesario que éstos se articulen, coordinen y adecuen a las necesidades de las escuelas. Todo ello deberá reflejarse en los resultados del logro académico de los educandos, con base en la mejora constante como principio rector de la calidad de la educación en México. En suma, este derecho sólo puede considerarse garantizado cuando la educación que se imparte es de calidad. Por otro lado, reconociendo la existencia de dimensiones y componentes diversos, la evaluación del logro académico expresado en capacidades, competencias o habilidades es un buen indicador de la calidad de la educación impartida.

A pesar de los importantes esfuerzos del Estado mexicano para definir los principios y bases normativas orientados a garantizar el derecho a una educación de calidad para todos, la realidad demuestra que todavía hay un largo trecho por recorrer. De acuerdo con las evaluaciones realizadas por el INEE, es necesario enfrentar aún grandes desafíos, no sólo por las insuficiencias observadas en cobertura y permanencia escolares, sino también por los bajos niveles de logro de aprendizaje de los estudiantes. Por ejemplo, en primaria casi la mitad de éstos tiene resultados insuficientes en Lenguaje y Comunicación, mientras que en secundaria y media superior casi una tercera parte tiene similares resultados. Esta proporción se incrementa en Matemáticas, pues en primaria los estudiantes con nivel insuficiente representan 60% de la matrícula total, en tanto que en secundaria y media superior aumentan a dos terceras partes. En ambos campos formativos, los alumnos de las zonas rurales, de escuelas indígenas y de las áreas con mayor marginación social del país obtienen los resultados educativos más bajos.

Aunado a los desafíos de cobertura, permanencia y logro se encuentra el de la inequidad entre los distintos tipos de servicios educativos. Las diversas evaluaciones realizadas por el Instituto sobre infraestructura, organización escolar, docentes, directivos, currículo, materiales y métodos, así como de políticas y programas educativos, señalan claramente los vacíos e insuficiencias existentes en el SEN, que afectan sobre todo a los grupos más vulnerables del país.

El derecho a la educación impone al Estado una obligación de monitoreo constante, a fin de reconocer con veracidad los resultados y avances en su cumplimiento. A partir de esta obligación, el INEE ha identificado una serie de compromisos que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- *Una educación de calidad para todos* implica garantizar al menos tres condiciones: acceso a la educación, permanencia en la escuela y logros óptimos de aprendizajes, es decir, relevantes, útiles y significativos para la vida de la población en general.
- *El derecho de acceso a la educación significa* que todas las NNA del país tengan posibilidades reales de disponer de una oferta educativa de calidad, especialmente quienes enfrentan condiciones desfavorables. El derecho a la permanencia en la escuela implica que, además, éstos tengan una trayectoria escolar sin rezago y un egreso oportuno acorde con la edad típica de terminación de la educación básica y la media superior en condiciones flexibles, y que respondan a las necesidades de los estudiantes en contextos culturales y sociales diversos.
- *El derecho al logro de aprendizajes relevantes* guarda relación con que las NNA puedan recibir una educación pertinente, aceptable y culturalmente adecuada.

El desarrollo de un sistema de mediciones y evaluaciones que incorpore los cinco principios definidos por el INEE para orientar su actuación —justicia, equidad, participación, respeto de la diversidad y mejora constante— resulta clave y estratégico para retroalimentar e informar al sistema educativo. Por lo tanto, la información independiente que aporta el INEE, gracias a que goza de autonomía para ejercer su función, aspira a constituirse en una herramienta inteligente que movilice a las instituciones del Estado para desarrollar intervenciones públicas, pertinentes y eficaces, y al resto de la sociedad, para que ejerza su derecho a la contraloría social, con el fin de garantizar de manera progresiva el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos.

Desde su origen como organismo descentralizado en 2002, el INEE ha trabajado por el derecho al logro de aprendizajes. Desde 2013, como órgano constitucional autónomo y en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), ha avanzado en la coordinación de metas y métodos comúnmente aceptados por todos, para contar con evaluaciones integrales que permitan conocer de mejor manera el cumplimiento del derecho a la educación en el país.

Con base en las diversas evaluaciones realizadas, así como en la información sistematizada a partir de indicadores clave sobre el desempeño del SEN, en este informe se da cuenta del estado que guarda el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos. Con ese propósito, está dividido en cuatro capítulos.

El primero presenta datos sobre el derecho de acceso, permanencia y conclusión de la educación obligatoria. Asimismo, destaca información relevante sobre los avances y áreas críticas del SEN.

El segundo capítulo da cuenta del derecho a la educación en función de la pertinencia, la equidad y la calidad de la oferta de los servicios educativos, y presenta información sobre las condiciones de la infraestructura y la organización escolar; los materiales y métodos educativos, así como del personal docente y directivo.

En el tercero se abordan los niveles de logro educativo que alcanzan los estudiantes de la educación obligatoria, como un indicador fundamental del derecho a adquirir aprendizajes relevantes.

El cuarto capítulo hace hincapié en el derecho a la equidad y coloca como tema ejemplar el caso de las escuelas multigrado, que constituyen un referente central de los retos de equidad educativa en el país.

Por último, el epílogo presenta un conjunto de temas que se consideran fundamentales para construir una agenda de política educativa orientada a cumplir con el derecho a una educación de calidad para todos.

Asimismo, se ofrece el desarrollo de esa agenda posible, a partir del análisis de tres series de documentos clave: las Directrices de política educativa, los Documentos ejecutivos de política educativa y las Recomendaciones para el sistema educativo.



1

EL DERECHO DE ACCESO, PERMANENCIA Y CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA

Lo que todos debemos saber acerca del...

Acceso, la permanencia y la conclusión de la educación obligatoria

- El Estado mexicano busca garantizar el derecho a una educación de calidad en el transcurso de la educación obligatoria. Las escuelas públicas representan alrededor de 90% de la matrícula de educación primaria y secundaria, 85% de la de preescolar y 80% de la de educación media superior (EMS). En educación básica prácticamente no existe participación privada en los tipos de servicio indígena, comunitario, secundarias técnicas y telesecundarias.
- La diversidad de servicios educativos es un esfuerzo por atender a distintas subpoblaciones infantiles de acuerdo con su ubicación y el tamaño de la localidad donde habitan, para lo cual hay que enfrentar dificultades específicas, como atender a las escuelas asignadas a las poblaciones rurales, de pequeñas localidades o de comunidades indígenas.
- Alrededor de 4.8 millones de niñas, niños y adolescentes (NNA) de entre 3 y 17 años no asisten a la escuela. Las poblaciones en edad de asistir a educación preescolar y a EMS (de 3 a 5 y de 5 a 17 años, respectivamente) tienen las tasas más altas de inasistencia.
- La asistencia a la educación primaria de las NNA de 6 a 11 años es prácticamente universal, pero se aprecia una inasistencia importante entre quienes tienen alguna discapacidad. A partir de los 12 años, la tasa de asistencia disminuye con la edad, sobre todo entre la población en condiciones de vulnerabilidad.
- Se deben crear las condiciones para que las NNA que asisten a la educación obligatoria avancen entre grados y niveles educativos, de modo que puedan completar su educación en las edades esperadas; esto ocurre en educación primaria, en menor medida en educación secundaria y aún menos en EMS.
- Al inicio del ciclo escolar 2016-2017, 152 000 alumnos en educación primaria, 355 000 en educación secundaria y 780 000 en EMS no continuaron con la educación obligatoria.

El Estado mexicano atiende su obligación de garantizar el derecho a la educación de calidad para todos, principalmente, por medio del mecanismo que se utiliza en la mayor parte del mundo: la construcción y la operación de un sistema educativo, el cual, en algunos segmentos y niveles, da lugar a lo que se enuncia en la CPEUM como educación obligatoria.

El sistema de educación obligatoria en México es de gran tamaño y cuenta con diversos tipos de escuelas o planteles escolares. Al inicio del ciclo escolar 2017-2018, 30.7 millones de alumnos se matricularon en la educación obligatoria en México en 244 000 escuelas o planteles, a quienes les dieron atención 1.5 millones de docentes. Poco más de 83% de esta matrícula, equivalente a 25.4 millones de alumnos, pertenece a la educación básica, que se imparte en 226 000 escuelas y donde participan 1.2 millones de docentes. El complemento de alumnos (5.2 millones), docentes (299 000) y planteles (18 000) pertenece a la educación media superior (EMS) (tabla 1.1).

Tabla 1.1
Alumnos, docentes, escuelas o planteles por nivel o tipo educativo, tipo de sostenimiento y tipo de servicio, inicio del ciclo escolar 2017-2018

Nivel o tipo educativo	Tipo de sostenimiento	Tipo de servicio	Alumnos		Docentes		Escuelas/Planteles	
			Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje
Preescolar	Público	CENDI	59 612	1.2	2 707	1.1	966	1.1
		General	35 127 31	71.8	149 688	62.9	44 963	50.2
		Indígena	4 12 177	8.4	19 066	8.0	9 796	10.9
		Comunitario	155 457	3.2	19 670	8.3	17 849	19.9
Privado		75 1025	15.4	47 022	19.7	16 005	17.9	
Total		48 91 002	100.0	238 153	100.0	89 579	100.0	
Primaria	Público	General	11 781 335	84.0	459 906	80.5	67 876	70.0
		Indígena	797 420	5.7	37 011	6.5	10 232	10.6
		Comunitario	99 486	0.7	11 071	1.9	9 648	10.0
Privado		1 341 963	9.6	63 532	11.1	9 164	9.5	
Total		14 020 204	100.0	571 520	100.0	96 920	100.0	
Secundaria	Público	General	2 750 673	42.1	167 564	40.9	7 281	18.6
		Técnica	1 729 913	26.5	96 471	23.5	4 430	11.2
		Telesecundaria	1 395 915	21.4	72 381	17.6	18 720	47.2
		Trabajadores	19 002	0.3	2 246	0.5	214	0.5
		Comunitario	43 732	0.7	5 967	1.5	3 548	8.9
		Privado		597 026	9.1	65 560	16.0	5 396
Total		6 536 261	100.0	410 189	100.0	39 689	100.0	
Total educación básica		25 447 467		1 219 862		226 188		
Media superior*	Federal		1 102 641	21.1	49 170	16.4	995	5.5
	Estatal		2 485 136	47.5	120 641	40.3	10 589	59.1
	Autónomo		649 747	12.4	31 236	10.4	554	3.1
	Privado		999 479	19.1	98 413	32.9	5 791	32.3
Total		5 237 003	100.0	299 460	100.0	17 929	100.0	
Total educación obligatoria		30 684 470		1 519 322		244 117		

Fuente: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2017-2018), SEP-DGPPVEE.

El Estado financia la mayor parte de la educación obligatoria: alrededor de 90% de la matrícula de educación primaria y secundaria; 85% de la de preescolar y 80% de la EMS. En educación básica, puede considerarse que no existe participación privada en los tipos de servicio indígena, comunitario, secundarias técnicas y telesecundarias (INEE, 2018e).

La diversidad de servicios educativos específicos busca atender a distintas subpoblaciones de acuerdo con su condición étnica, ubicación y el tamaño de la localidad donde habitan. Los cursos comunitarios, a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), atienden generalmente a niñas, niños y adolescentes (NNA) de localidades rurales pequeñas, donde el centro escolar tiene como mínimo 5 y como máximo 29 alumnos. Este tipo de servicio también se destina a NNA de familias jornaleras migrantes. La población infantil de comunidades indígenas acude a preescolares y primarias indígenas. Las telesecundarias son la opción más importante para continuar los estudios en localidades rurales de alta y muy alta marginación.

Aquí conviene señalar las dificultades específicas que el Sistema Educativo Nacional (SEN) ha enfrentado para atender a las escuelas asignadas a las poblaciones rurales, de pequeñas localidades o de comunidades indígenas. Hay proporciones importantes de escuelas con matrícula reducida en localidades rurales donde todos los docentes son responsables de más de un grado escolar (escuelas primarias multigrado) y, en casos extremos, donde un solo docente atiende todos los grados (escuelas unitarias, incluso telesecundarias). Esta organización multigrado atiende casi a una tercera parte de las escuelas primarias generales y dos terceras partes de las primarias indígenas (INEE, 2017c; 2018e). Para todas estas escuelas, cuya organización escolar también es prácticamente multigrado, no existen materiales pertinentes, ni se proporciona una formación inicial y continua a sus maestros con el fin de enfrentar estas situaciones. Además, tampoco se garantiza que todos los docentes de escuelas indígenas hablen la lengua materna de sus alumnos.

1.1 Acceso a la educación obligatoria

Una primera condición primordial para el ejercicio del derecho a la educación es que todas las NNA, independientemente de su origen, lugar de residencia o condición social, accedan a la escuela y asistan a ella de forma regular. De acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2015 el mayor avance se percibió entre la población de 6 a 11 años de edad, cuya tasa de asistencia a la escuela fue de 97.7%; seguida por la del grupo de edad de 12 a 14 años, con 93.3%; mientras que 63% de los niños de 3 a 5 y casi tres cuartas partes de los de 15 a 17 (73.2%) también asistían a la escuela (tabla 1.2).

Tabla 1.2

Tasa de asistencia escolar de la población total y de la población con el antecedente para cursar la educación secundaria, media superior y superior por subpoblación seleccionada según grupo de edad (2015)

Subpoblación seleccionada	Población total					Población con el antecedente para cursar la educación		
	3 a 5	6 a 11	12 a 14	15 a 17	18 a 24	Secundaria	Media superior	Superior
Población total	63.0	97.7	93.3	73.2	31.5	94.6	78.2	49.7
Sexo								
Hombre	62.7	97.6	93.0	72.7	32.3	94.4	78.1	51.2
Mujer	63.3 *	97.8 *	93.6 *	73.7 *	30.7 *	94.8 *	78.2 *	48.4 *
Tamaño de localidad								
Rural	62.7	97.2	90.4	63.2	16.5	92.0	59.2	30.8
Semirurbana	62.0 *	97.7 *	92.8 *	71.4 *	25.4 *	94.4 *	71.1 *	41.1 *
Urbana	63.4 *	98.0 *	94.8 *	78.0 *	38.2 *	95.7 *	76.2 *	55.5 *
Condición étnica								
Población indígena (CI)	63.5	96.8	89.8	63.9	20.0	91.7	72.4	35.6
Resto de la población	62.9 *	97.8 *	93.8 *	74.4 *	32.8 *	94.9 *	78.8 *	50.9 *
Hablante de lengua indígena								
Sí	64.1	95.9	86.8	56.7	14.1	88.7	66.7	28.3
No	63.5 *	98.1 *	93.9 *	74.4 *	32.6 *	94.9 *	78.7 *	50.5 *
Tipo de condición¹								
Con discapacidad	70.7	88.7	72.0	55.8	n.s.	88.6	n.s.	n.s.
Sin discapacidad	77.8	99.4 *	94.4 *	75.6 *	32.6 *	95.4 *	82.0 *	52.9
Condición de pobreza¹								
Pobreza	71.6 #	98.6 #	91.2 #	67.8 #	22.4 #	93.3 #	76.9 #	41.9 #
Pobreza extrema	57.9 #	97.0 #	77.5 #	48.4 #	n.s.	82.2 #	65.7 #	n.s.
Pobreza moderada	74.9 #	98.9 #	93.6 #	71.6 #	24.9 #	95.2 #	78.3 #	43.0 #
Vulnerable por carencias sociales	68.4 #	99.0 #	92.1 #	70.3 #	30.7 #	93.2 #	77.5 #	49.6 #
Vulnerable por ingresos	100.0	100.0	99.9	90.3	45.5 #	100.0	90.2	63.0
No pobre y no vulnerable	100.0	100.0	99.7	94.5	53.4	100.0	94.3	68.0

¹ La información para esta subpoblación deriva de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

* Diferencia estadísticamente significativa a 95% de confianza con respecto a la categoría previa

Diferencia estadísticamente significativa a 95% de confianza con respecto a la categoría no pobre y no vulnerable.

n.s. No hay suficientes casos para mostrar el dato.

Fuentes: INEE, cálculos con base en la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015a), en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016 (INEGI, 2017) y en el Índice de Marginalización por Municipio 2015 (CONAPO, 2015).

La asistencia a la educación primaria de los NNA de 6 a 11 años es de alrededor de 98%, apreciándose una inasistencia importante entre quienes tienen alguna discapacidad, cuya tasa de asistencia es de 88.7%. Esta situación se agudiza en las subpoblaciones infantiles en condiciones de vulnerabilidad social. Por ejemplo, las tasas de asistencia escolar de la población indígena y hablante de lengua indígena (HLI) de 12 a 14 años fueron de 89.8 y 86.8%, cifras menores comparadas con la correspondiente a la de la población no indígena (93.8%).

A partir de los 12 años, la tasa de asistencia disminuye con la edad, lo que es más notorio entre la población en condiciones de vulnerabilidad. De este modo, si se trata de NNA en pobreza extrema, su tasa de asistencia pasa de 77.5% para aquellos de 12 a 14 años, a 48.4% para los de 15 a 17 años. En el caso de las NNA de localidades rurales la asistencia decrece de 90.4% en el grupo de 12 a 14, a 63.2% en el de 15 a 17 años.

La situación ideal es cursar oportunamente los niveles educativos obligatorios iniciales y egresar a las edades esperadas para seguir con los estudios. Independientemente de la condición de vulnerabilidad, aquellos estudiantes que finalizan en la edad prescrita un nivel educativo tienen mayores probabilidades de continuar su escolarización obligatoria en el siguiente nivel. Por ejemplo, mientras que sólo 48.4% de la población de 15 a 17 años en pobreza extrema asistió a la EMS, esta cifra se eleva a 65.7% entre aquellos adolescentes y jóvenes de este mismo grupo de edad y en la misma situación de pobreza, pero que terminaron la secundaria. Además, los costos de oportunidad aumentan con la edad. Esto es patente entre los jóvenes de 18 a 24 años, cuya asistencia a la escuela decrece de forma importante: menos de la tercera parte de ellos asiste a la escuela, aunque continúan más su escolarización (53.4%) aquellos que no son pobres ni experimentan vulnerabilidad social alguna (tabla 1.2).

1.2 Niñas, niños y adolescentes fuera de la escuela

En 2015, según datos de la Encuesta Intercensal, poco menos de 4.8 millones de habitantes con edades de entre 3 y 17 años no asistía a la escuela; por grupos de edad las tasas más altas de inasistencia correspondieron a las poblaciones de 3 a 5 años y de 15 a 17 años, con 2.3 millones y 1.7 millones, respectivamente. Del grupo de edad de 12 a 14 años casi 439 000 niños no asistían a la escuela, y en el grupo de 6 a 11 años poco más de 263 000 niños tampoco lo hacían, a pesar de que la cobertura es casi universal para este rango etario (tabla 1.3).

Tabla 1.3

Tasa de inasistencia de la población en edad idónea para cursar la educación obligatoria por grupo de edad (2015)

Grupo de edad	Tasa de inasistencia	Población que no asiste
3 a 5	35.8	2 346 645
6 a 11	2.0	263 041
12 a 14	6.4	438 685
15 a 17	26.5	1 714 492
Total	14.4	4 762 863

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

Las desagregaciones por subpoblaciones señalan que, en comparación con las niñas, son los niños quienes menos asisten a la escuela, pues mientras 2.3 millones de ellas no lo hacen, esta cifra alcanza casi 2.5 millones entre los varones. En las áreas rurales la inasistencia es mayor (17.1%) que en las áreas urbanas (13.5%). En números absolutos, alrededor de 1.5 millones de niños y niñas en áreas rurales y 3.3 millones en áreas urbanas no asisten a la escuela. Por otro lado, casi 2.5 millones de niñas y niños en pobreza no asisten a la escuela, poco más de medio millón de niños indígenas no tienen acceso a la escuela y aproximadamente 208 000 niños con discapacidad enfrentan mayores retos para acceder a la educación obligatoria (tabla 1.4).

Tabla 1.4

Tasa de inasistencia de la población en edad idónea para cursar la educación obligatoria según población seleccionada (2015)

Población seleccionada	%		Población
Total	14.4		4 762 863
Sexo			
Hombres	14.7		2 452 136
Mujeres	14.1		2 310 727
Tamaño de localidad			
Rural	17.1		1 482 692
Urbana	13.5		3 280 171
Condición étnica			
Indígena	17.2		664 088
Resto de la población	14.0		4 098 775
Discapacidad¹			
Con discapacidad	23.9	*	207 829
Sin discapacidad	10.6		3 562 024
Condición de pobreza¹			
Pobreza	14.1		2 493 536
Pobreza extrema	23.9		735 221
Pobreza moderada	12.0		1 758 315
Vulnerable por carencias	15.5		1 152 927
Vulnerable por ingresos	1.6	*	47 158
No pobre y no vulnerable	1.2	*	77 741

¹ La información para esta subpoblación deriva de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

* La precisión del estimador es menor a 90%.

Fuentes: INEE, cálculos con base en la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015a) y en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016 (INEGI, 2017).

Por otra parte, entre las entidades federativas hay una desigualdad importante en el acceso oportuno de las NNA a la educación obligatoria. Esto ocurre en educación preescolar, secundaria, EMS y, excepcionalmente, en educación primaria. Cabe destacar que, excluyendo a la EMS, cuya obligatoriedad y universalidad son graduales —iniciaron en 2012 y no se completarán hasta el inicio del ciclo 2021-2022—, la vigencia de la obligatoriedad de los otros niveles educativos data de al menos una década, y, por lo tanto, todas las NNA con edades escolares para asistir a cualquier nivel de educación básica deberían hacerlo. Esto, sin embargo, aún no ocurre.

Con datos del inicio del ciclo escolar 2016-2017, el indicador de cobertura neta para la educación preescolar, es decir, el número de estudiantes de 3 a 5 años matriculados en ese nivel por cada 100 en este grupo de edad, va de 60.4% en Veracruz y Chihuahua, a 86% en Tabasco. Además, la mitad de las entidades presentó tasas de cobertura netas en educación preescolar inferiores a 71.4%, entre las que destacan Colima (60.8%), Baja California y Tamaulipas (ambas con 61.7%), así como Sonora (61.8%). En EMS la tasa neta de cobertura correspondiente (es decir, el número de jóvenes de 15 a 17 años que se matriculan de cada 100) se encuentra entre 52.4% en Michoacán y 91.3% en la Ciudad de México. Además, la mitad de las entidades tiene indicadores de cobertura neta en la EMS menores o iguales a 62.2%; entre éstas figuran Oaxaca (55.9%), Jalisco (56%) y Nuevo León (56.9%) (tabla 1.5).

Tabla 1.5
Tasa neta de cobertura por entidad federativa según nivel o tipo educativo (2016-2017)

Entidad federativa	Nivel o tipo educativo			
	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media superior
Aguascalientes	68.4	93.0	80.1	61.5
Baja California	61.7	100.9	86.1	69.8
Baja California Sur	68.0	98.0	85.3	72.7
Campeche	71.1	91.4	77.8	58.9
Coahuila	71.6	93.7	82.1	64.3
Colima	60.8	91.8	83.0	58.4
Chiapas	78.0	103.3	76.6	59.1
Chihuahua	60.4	97.4	79.2	61.8
Ciudad de México	83.3	113.8	107.2	91.3
Durango	65.9	96.0	80.3	66.3
Guanajuato	71.7	97.2	84.1	59.7
Guerrero	82.6	96.9	80.2	56.4
Hidalgo	72.2	99.9	90.8	72.0
Jalisco	71.5	96.8	81.1	56.0
México	67.2	102.5	88.3	61.7
Michoacán	75.2	94.4	76.7	52.4
Morelos	67.9	97.3	85.5	66.4
Nayarit	67.0	92.6	80.4	64.5
Nuevo León	71.6	97.1	83.5	56.9
Oaxaca	83.8	96.9	80.0	55.9
Puebla	77.8	98.9	87.6	68.2

Entidad federativa	Nivel o tipo educativo			
	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media superior
Querétaro	75.5	101.7	85.5	62.1
Quintana Roo	63.5	101.6	83.2	62.2
San Luis Potosí	83.5	98.0	86.2	61.7
Sinaloa	67.6	93.8	80.1	70.3
Sonora	61.8	93.6	82.3	68.0
Tabasco	86.0	102.2	85.0	71.2
Tamaulipas	61.7	94.4	79.2	65.6
Tlaxcala	71.4	96.8	88.3	65.1
Veracruz	60.4	90.7	79.1	61.1
Yucatán	77.0	94.3	80.4	64.4
Zacatecas	76.1	98.1	83.9	62.1
Nacional	71.7	98.5	84.3	63.8
Matrícula nacional¹	4 765 841	13 164 666	5 660 227	4 238 652
Población nacional²	6 647 805	13 367 833	6 715 120	6 648 426

¹ La matrícula nacional que se muestra en cada nivel o tipo educativo corresponde a la edad reglamentaria o idónea para cursar cada uno de ellos.

² 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).

Fuentes: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2017-2018), SEP-DGPPYEE, y en las Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas 2016-2050, CONAPO (2018).

En educación secundaria, donde el grupo de edad de referencia es de 12 a 14 años, la mínima cobertura neta se observa en Chiapas (76.6%) y la máxima en la Ciudad de México (107.2%). El valor superior a 100% se debe a que en ésta se recibe a estudiantes de los estados circunvecinos, fenómeno similar al que ocurre en educación primaria. Entre las entidades con las menores coberturas pueden señalarse Michoacán (76.7%), Campeche (77.8%), Veracruz (79.1%), Chihuahua y Tamaulipas, ambas con el mismo valor (79.2%). Finalmente, en Veracruz (90.7%) se alcanza la cobertura neta mínima para educación primaria, y el valor máximo corresponde a la Ciudad de México (113.8%) (tabla 1.5).

1.3 Permanencia y conclusión en la educación obligatoria

Después del ingreso a la escuela, deberían crearse las condiciones para que todas las NNA avancen entre grados y niveles educativos continuamente, de modo que puedan completar su educación obligatoria en las edades planeadas. Esto prácticamente ocurre en educación primaria, en menor medida en educación secundaria y aún menos en EMS, nivel donde el abandono escolar limita de forma importante la conclusión de la educación obligatoria para todos.

Al inicio del ciclo escolar 2016-2017 la tasa de abandono escolar fue de 5.3% en educación secundaria y alcanzó 15.2% en EMS (tabla 1.6). En términos absolutos, esto se tradujo en 152 000 alumnos en educación primaria que no se matricularon al ciclo 2016-2017 a pesar de no haber concluido el ciclo previo, así como 355 000 en educación secundaria y 780 000 en EMS. En general los hombres abandonan en mayor medida que las mujeres. Aunque en primaria no hay diferencia,

en secundaria la divergencia entre ambas tasas fue de 2 puntos porcentuales, y en media superior se incrementó hasta 4.4 puntos (INEE, 2018e).

Entre las entidades federativas, Oaxaca registra la tasa de abandono más alta en primaria, con 7.1%, que es aproximadamente seis veces mayor a la de todo el país, seguida por Michoacán, con 3.2%. Ambas entidades también tienen los mayores niveles de abandono en secundaria, con tasas cercanas a 10%; en la EMS el mayor nivel lo presenta la Ciudad de México, con 20.6% (tabla 1.6).

Tabla 1.6
Tasa de abandono y tasa de eficiencia terminal por nivel educativo y entidad federativa (2016-2017)

Entidad	Nombre entidad	Primaria		Secundaria		Media superior	
		Abandono	Eficiencia terminal	Abandono	Eficiencia terminal	Abandono	Eficiencia terminal
01	Aguascalientes	0.6	99.1	6.7	81.6	15.4	65.5
02	Baja California	0.1	98.6	4.8	85.4	16.5	61.6
03	Baja California Sur	-0.1	100.2	3.1	90.0	12.3	67.4
04	Campeche	1.9	95.3	6.1	82.1	18.0	62.1
05	Coahuila	0.1	98.3	4.3	87.6	15.8	65.2
06	Colima	1.9	98.5	7.6	78.3	14.2	68.6
07	Chiapas	1.2	94.6	5.8	84.2	13.5	66.4
08	Chihuahua	0.2	99.7	6.0	82.1	18.6	57.9
09	Ciudad de México	1.4	96.2	4.2	87.5	20.6	53.2
10	Durango	1.2	95.8	7.9	80.4	16.6	57.3
11	Guanajuato	0.7	96.7	5.0	86.1	18.6	61.4
12	Guerrero	1.6	97.4	6.3	83.1	12.8	68.4
13	Hidalgo	-0.1	102.8	3.2	91.2	16.3	61.0
14	Jalisco	1.0	95.4	5.7	84.3	14.7	60.6
15	México	0.7	99.4	4.0	89.1	15.0	63.4
16	Michoacán	3.2	95.6	9.6	75.2	17.3	59.6
17	Morelos	0.9	95.9	5.1	85.0	17.6	60.7
18	Nayarit	0.2	97.9	5.2	85.7	15.8	64.3
19	Nuevo León	-0.3	103.1	3.4	89.4	15.1	67.1
20	Oaxaca	7.1	88.3	9.9	81.3	15.1	66.2
21	Puebla	0.5	100.7	4.4	87.5	10.5	74.5
22	Querétaro	-0.6	103.3	6.2	82.5	15.0	66.6
23	Quintana Roo	-0.9	103.9	4.3	86.9	12.4	66.1
24	San Luis Potosí	0.5	98.9	5.0	85.8	14.2	67.0
25	Sinaloa	0.5	95.7	5.3	85.4	12.5	70.1
26	Sonora	1.3	94.7	5.3	85.8	16.5	64.7
27	Tabasco	1.6	99.2	4.6	87.7	11.5	68.8
28	Tamaulipas	1.0	94.3	6.3	82.7	14.9	65.2
29	Tlaxcala	0.1	102.4	3.9	88.5	13.0	65.7
30	Veracruz	1.5	99.0	5.4	85.1	11.3	80.1
31	Yucatán	0.5	97.6	5.3	83.1	13.9	62.5
32	Zacatecas	0.7	96.4	6.4	80.9	15.2	63.0
33	Nacional	1.1	97.7	5.3	85.5	15.2	64.4

Fuente: INEE, cálculos con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911 (inicio y fin del ciclo escolar 2015-2016, e inicio del ciclo escolar 2016-2017), SEP-DGPPYEE.

La tasa de eficiencia terminal muestra que, si bien casi todas las NNA logran concluir la educación primaria, no es así en educación secundaria y en media superior. En educación primaria a nivel nacional el valor se ubica en 97.7% (aunque el ideal es 100%); en secundaria alcanza 85.5% y en EMS, 64.4% (tabla 1.6). Cabe señalar que, en algunas entidades, la tasa de eficiencia terminal en educación primaria excede el valor teórico máximo (100%) debido a la movilidad de estudiantes entre entidades federativas y al reingreso de alumnos de otras generaciones que aumenta el número de egresados de una generación original.

Los datos por entidad federativa muestran desigualdades importantes en la tasa de eficiencia terminal. Por ejemplo, en educación primaria la diferencia entre el menor valor —correspondiente a Oaxaca (88.3%)— y el máximo —de Quintana Roo (103.9%)— se sitúa en 15 puntos porcentuales. En educación secundaria esta medida de desigualdad se amplía ligeramente a 16 puntos porcentuales, pues el menor valor es 75.2% (en el estado de Michoacán) y el mayor valor es 91.2% (alcanzado por el estado de Hidalgo). En EMS esta brecha alcanza casi 27 puntos porcentuales, dado que la Ciudad de México se sitúa con la menor tasa (53.2%) y Veracruz, con la mayor (80.1%).

En cuanto a la permanencia de hombres y mujeres en el sistema educativo, es notable que los primeros están en ligera desventaja en primaria, brecha que se amplía en secundaria y EMS. Las diferencias en las tasas de eficiencia terminal por sexo son 0.4, 5.4 y 8.6 puntos porcentuales para cada nivel educativo, respectivamente.

Idealmente, a los 15 años se debería haber concluido la educación básica; sin embargo, no siempre ocurre así, y aunque es posible que haya un desfase de uno y hasta dos años, se esperaría que a la edad de 17 años todos los jóvenes hubieran concluido este tipo educativo. En 2016 sólo 87.5% de la población de 17 a 21 años había concluido la educación básica. Al igual que en resultados previos, algunas subpoblaciones se encuentran en mayor ventaja que otras para concluir este nivel educativo. Por ejemplo, las mujeres en este grupo de edad completan más que los hombres la educación básica (88 y 86.9%, respectivamente). En las zonas urbanas es más probable que los jóvenes logren concluir este tipo educativo, en contraste con quienes habitan en zonas semiurbanas y rurales (90.8, 86.5 y 78.9%, respectivamente; tabla 1.7).

Es interesante analizar la medida en la cual los jóvenes del grupo de edad de 20 a 24 años completan la educación básica y la EMS, toda vez que ello permite, por un lado, monitorear el incumplimiento social para garantizar la educación básica a todas las NNA del país, y, por el otro, ver el avance en el cumplimiento de la obligatoriedad gradual de la EMS. Los datos revelan que sólo 86.1% de los jóvenes en este grupo de edad finalizó la educación básica, mientras que 53.5% del total concluyó la EMS. El análisis por subpoblaciones muestra, por ejemplo, que las mujeres lograron concluir más que los hombres la educación básica (86.9 y 85.3%, respectivamente), y que en EMS hay una pequeña diferencia en favor de los varones (0.3 puntos porcentuales).

A las subpoblaciones de jóvenes en condiciones de mayor vulnerabilidad social se les asegura en menor medida la educación básica y la EMS: mientras que tres cuartas partes del total de los jóvenes rurales de este grupo de edad completaron la educación básica, y poco más de una tercera parte finalizó la EMS, 90 y 60% de los jóvenes de las áreas urbanas, de manera respectiva, finalizaron dichos niveles educativos. Del mismo modo, menores proporciones de jóvenes indígenas completan estos niveles educativos obligatorios en comparación con sus pares no indígenas (tabla 1.7).

Tabla 1.7

Porcentaje de población con al menos educación básica y con al menos EMS completa por subpoblación seleccionada según grupo de edad (2016)

Subpoblación seleccionada	Al menos educación básica				Al menos educación media superior	
	17 a 21		20 a 24		20 a 24	
Población total	87.5	9308749	86.1	8854946	53.5	5500606
Sexo						
Hombre	86.9	4664309	85.3	4379918	53.6	2753187
Mujer	88.0	4644440	86.9 *	4475028	53.3	2747419
Tamaño de localidad						
Rural	78.9	1920006	75.1	1663421	34.7	767645
Semiurbana	86.5 *	1324435	84.5 *	1158336	51.6 *	707723
Urbana	90.8 *	6064308	90.1 *	6033189	60.1 *	4025238
Condición étnica						
Población indígena (CDI)	73.5	779699	74.9	732685	40.0	391719
Resto de la población	89.0 *	8529050	87.3 *	8122261	54.9 *	5108887
Tipo de condición						
Con discapacidad	n.s.	n.s.	57.8	158776	n.s.	n.s.
Sin discapacidad	88.3 *	9137270	86.9 *	8692118	54.0 *	5405970
Condición de pobreza						
Pobreza	81.1 ≠	3800704	76.8 ≠	3260247	39.4 ≠	1670227
Pobreza extrema	56.0 ≠	409024	46.9 ≠	308851	n.s.	n.s.
Pobreza moderada	85.8 ≠	3391680	82.3 ≠	2951396	43.4 ≠	1554596
Vulnerable por carencias sociales	87.1 ≠	2975694	87.1 ≠	2987454	55.4 ≠	1899962
Vulnerable por ingresos	100.0	574275	100.0	560306	62.2 ≠	348656
No pobre y no vulnerable	100.0	1927715	100.0	2030896	77.4	1572361

* Diferencia estadísticamente significativa a 95% de confianza con respecto a la categoría previa.

≠ Diferencia estadísticamente significativa a 95% de confianza con respecto a la categoría no pobre y no vulnerable.

n.s. No hay suficientes casos para mostrar el dato.

Fuente: INEE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016 (INEGI, 2017).

Así, la información generada por el INEE documenta que, a excepción de la cobertura en educación primaria, existen retos importantes al Estado y la sociedad mexicana para garantizar el derecho a una educación de calidad a todas las NNA, independientemente de su origen social; es decir, para el acceso a las escuelas, la permanencia en éstas transitando de forma continua entre grados y niveles educativos, y la conclusión exitosa de la escolarización obligatoria.

■ Conclusiones

El SEN cuenta con una diversidad de tipos de servicio educativo públicos para garantizar, de forma progresiva el acceso universal de todas las niñas, niños y jóvenes a centros escolares, independientemente de su zona de residencia y de su origen social o étnico: ha creado servicios educativos específicos para las poblaciones indígenas, para los estudiantes de pequeñas localidades rurales y para los niños de familias de jornaleros migrantes. Sin embargo, se aprecian carencias importantes en aquellos centros escolares que atienden a poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad social.

El esfuerzo histórico realizado en los últimos años por el Estado mexicano para incrementar la cobertura, la permanencia y la conclusión de los estudios ha sido muy importante, lo que ha permitido garantizar prácticamente una educación primaria a todos. No obstante, todavía existe una proporción importante de NNA, principalmente en la educación preescolar y en la EMS, que, al encontrarse fuera del SEN, no tiene garantizado el acceso a escuelas de educación básica o planteles de EMS. Tampoco se logra que todos aquellos que ingresan en la escuela permanezcan en ella transitando entre grados y niveles educativos hasta completar la escolaridad obligatoria.

La eficacia del SEN enfrenta también grandes retos de equidad en términos tanto geográficos como sociales, pues existen entidades, municipios y localidades que muestran altos rezagos educativos en la cobertura y la permanencia escolares, así como en la conclusión de los niveles obligatorios. Además, se notan brechas importantes en poblaciones de mayor vulnerabilidad social, sobre todo en las que residen en zonas rurales aisladas.

Lo anterior permite señalar con claridad la enorme necesidad de que el SEN redoble los esfuerzos para fortalecer la cobertura educativa —principalmente en preescolar y en EMS—, la permanencia escolar y la conclusión de estudios en todos los niveles educativos, especialmente en aquellos tipos de servicio donde la demanda es mayor, privilegiando un claro enfoque de equidad y subsidiariedad frente a las poblaciones más vulnerables, las entidades más necesitadas y los servicios educativos con mayor fragilidad institucional.

El Estado aún tiene una importante deuda social para garantizar el acceso, la permanencia y la conclusión de los niveles educativos obligatorios a todos los niños en edades escolares. En 2015, alrededor de 4.8 millones de niños de entre 3 y 17 años no asistieron a la escuela; por grupos de edad, las tasas más altas de inasistencia correspondieron a la población de 3 a 5 años y a la de 15 a 17 años, equivalentes a 2.4 y 1.7 millones, respectivamente. En el grupo de edad de 12 a 14 años, 440 000 niños no asistieron a la escuela, y aun en el grupo de 6 a 11 años poco más de 120 000 niños tampoco lo hicieron, a pesar de que la cobertura es casi universal en este grupo.



2

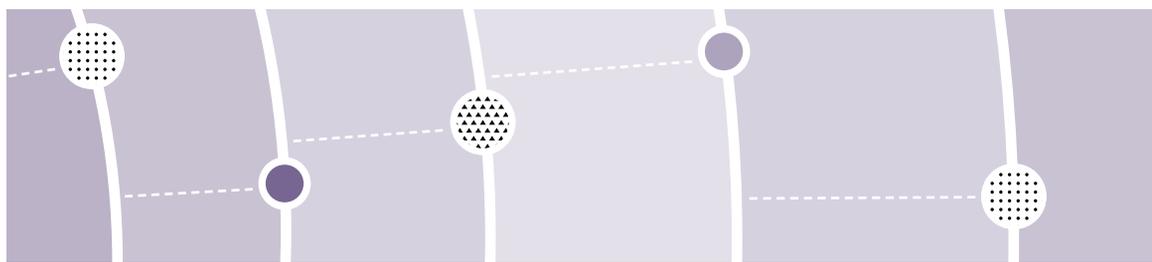
EL DERECHO A UN SERVICIO EDUCATIVO DIGNO Y DE CALIDAD



La situación de la oferta educativa es un elemento crucial para garantizar las condiciones e insumos que requiere la realización del proceso educativo en los mejores términos. Enseguida, se presenta la información más relevante sobre los servicios ofrecidos a la población que cursa la educación obligatoria en México en relación con cuatro componentes fundamentales: infraestructura escolar, materiales y métodos educativos, personal docente y directivo, y organización escolar.

Para efectos de una mejor comprensión de los cuatro componentes, se ofrece la información en dos grandes apartados: el primero describe la situación de los recursos materiales con que se resuelven los servicios educativos, esto es, la infraestructura física educativa y otros recursos materiales; en tanto que el segundo expone lo relativo a los recursos humanos de docentes y directivos, y a los elementos de organización escolar.

PRIMERA PARTE



INFRAESTRUCTURA ESCOLAR,
MATERIALES Y MÉTODOS EDUCATIVOS

Lo que todos debemos saber acerca de...

La infraestructura escolar y los materiales y métodos educativos

- Para alcanzar una educación de calidad es necesario que se cuente con un espacio adecuado, pues éste favorece el desarrollo de comunidades escolares, influye positivamente en el logro académico de los estudiantes y fortalece la satisfacción laboral de maestros y directores. Sin embargo, el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), señala que 31% de las escuelas de educación básica presenta daño estructural y 33% funciona con alguna estructura atípica, mientras 55% tiene carencias de accesibilidad y 63%, de servicios de internet.
- El estado de la infraestructura es crítico en escuelas ubicadas en localidades rurales y municipios con alto rezago social: en educación básica 45% carece de drenaje, 20% no tiene red de agua potable y 5% no cuenta con energía eléctrica. La acción pública atiende este problema mediante 13 intervenciones de diferentes orígenes, lo que sugiere que se carece de un eje articulador.
- Reportaron 62% de los docentes y directores de primaria, y 71% de preescolar que todos sus estudiantes contaban con libros de texto gratuitos (LTG). Por otro lado, menos de la mitad de los planteles de estos niveles educativos disponen de computadoras para estudiantes (28 y 43%, respectivamente), mientras que en educación media superior (EMS) la proporción aumenta (3 de cada 4 planteles); las escuelas que atienden a comunidades rurales son las que menos cuentan con internet.
- En los programas educativos las orientaciones para desarrollar competencias son insuficientes e inconsistentes, pues no se ofrecen a los docentes la guía y el acompañamiento que les permitan cristalizar el enfoque pedagógico en el aula.
- En los tres niveles educativos se identificaron porcentajes altos en actividades con baja demanda cognitiva y bajos en las de alta demanda. Sólo 3 de cada 10 estudiantes dicen que, en todas sus materias los docentes se aseguran que se comprendieron los temas, y 4 de cada 10 opinaron que los explicaron de manera clara. De acuerdo con 62% de los estudiantes, los profesores comunican los criterios para evaluar en todas sus materias, y, con 58%, los respetan y realizan las evaluaciones de acuerdo con lo visto y trabajado en clase.

2.1 Infraestructura escolar

La infraestructura física educativa (INFE) es un componente clave del Sistema Educativo Nacional (SEN) y un factor fundamental para el desarrollo de las comunidades escolares; de acuerdo con la evidencia disponible, influye positivamente en la motivación de los estudiantes, en la mejora de sus prácticas de higiene y en su salud; asimismo, incrementa sus niveles de asistencia y seguridad, lo que en conjunto repercute en su logro académico. Los espacios escolares en buenas condiciones también fortalecen la satisfacción laboral de maestros y directores, propician el desarrollo de mejores procesos de enseñanza-aprendizaje y funcionan como centros de apoyo comunitario.

El desarrollo de la INFE, no obstante, es deficiente e inadecuado en el país, situación que menoscaba los principios fundamentales que suponen el derecho a una educación de calidad y obstaculiza la entrega de servicios universales, equitativos y suficientes.

En la actualidad, la mayoría de las escuelas de educación básica tiene carencias de INFE.¹ Del total de escuelas² diagnosticadas por el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED, 2015), 31% presenta daño estructural (es decir, hay una combinación de factores que determina el inicio o la ocurrencia de un modo de comportamiento inaceptable de la construcción) y 33% funciona con alguna estructura atípica (entendida como aquella que no cumple con la normatividad del INIFED). Asimismo, 55% presenta carencias de accesibilidad y 69%, de servicios de internet. Sin embargo, el cumplimiento de las condiciones mínimas que debe satisfacer la INFE no sólo depende de las mejoras directas realizadas a las instalaciones educativas, sino también de las localidades donde se ubican estas escuelas: 45% carece de drenaje, 23% no tiene red de agua potable y 3% no tiene energía eléctrica.

El estado de la infraestructura es crítico en escuelas ubicadas en municipios con alto rezago social y localidades rurales. Las desventajas son mayores en materia de acceso a agua potable para estas últimas, ya que 33% de esas escuelas no tiene red de agua potable, mientras que en el ámbito urbano esto ocurre sólo con 6%. En cuanto al drenaje, de manera respectiva no cuentan con el servicio 72 y 16%. Disparidades similares se observan entre las escuelas de municipios con rezago social bajo y muy bajo, así como alto y muy alto, donde las diferencias en las carencias de rubros como agua (13 y 41%), drenaje (33 y 78%) e internet (56 y 87%) son importantes.

¹ La información proviene del análisis de la base correspondiente a las Cédulas de Información Técnica (CIT), elaborada por el INIFED (2013-2015) y proporcionada al INEE en agosto de 2018.

² El total de escuelas en las CIT representa 76% del total registrado en la base de datos del Formato 911 (2015-2016). La información sobre la infraestructura de las escuelas en educación básica proviene del levantamiento de información que lleva a cabo el INIFED (2013-2015). La fuente de información para educación media superior (EMS) fue la base de datos Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje para Educación Media Superior (INEE, 2018a). Cabe destacar que la mayor parte de las variables tomadas de las CIT para el nivel de educación básica está alineada al conjunto de variables utilizadas por la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA). Lo anterior resulta de particular relevancia, puesto que la metodología mediante la cual se seleccionaron las variables de la ECEA considera un enfoque de derechos.

También se identifican diferencias relevantes entre los estados, según su nivel de rezago social: Guerrero y Oaxaca presentan el índice más alto, en contraste con Coahuila y Nuevo León. Entre éstos, las diferencias en servicios básicos son sustanciales y se observan principalmente en drenaje y agua potable, así como en materia de accesibilidad e internet.

Las escuelas generales, en contraste con las comunitarias e indígenas, tienen un menor número de carencias de INFE en todos los niveles educativos. Así, por ejemplo, en preescolar más de la mitad de las escuelas comunitarias (54%) y casi 4 de cada 10 indígenas (37%) operan con estructuras atípicas, frente a 3 de cada 10 escuelas generales (28%). En primaria, 1 escuela general de cada 5 (21%) no tiene acceso a la red de agua potable, problema que alcanza a la mitad (59%) de las comunitarias y a 2 de cada 5 (43%) indígenas (INIFED, 2015).

En secundaria, mientras sólo 8% de las generales presenta esta carencia, no existe acceso a agua potable en 29% de las telesecundarias ni en 54% de las comunitarias. En primaria, 52% de las generales tiene problemas de accesibilidad, en comparación con 80% de las indígenas y 93% de las comunitarias; en tanto que, 62% de las telesecundarias se encuentra en esta situación, frente a 40% de las secundarias generales.

En suma, las carencias en infraestructura impactan negativamente a una gran cantidad de escuelas, estudiantes y docentes de la educación básica. Se observa que 29% de las escuelas presenta problemas estructurales y alguna otra carencia, en tanto que 2% tiene daño estructural pero no reporta otras carencias. Por otra parte, aunque 66% de las escuelas no tiene daño estructural, sí presenta al menos una carencia de otro tipo. Sólo 3% de las escuelas de educación básica no tiene carencia alguna. En consecuencia, 17 099 241 estudiantes y 761 265 docentes asisten a escuelas de educación básica con ciertas carencias.

Con respecto a la EMS, los telebachilleratos comunitarios (TBC) y estatales (TBE) presentan serios problemas de INFE. Cuatro de cada diez planteles de EMS no cuentan con bibliotecas (41%). Los menos favorecidos son los TBC (85%), seguidos de los TBE (84%) y los de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD) (61%). Aunque 29.4% de los planteles de EMS no tiene aulas de cómputo, la proporción aumenta sustancialmente en los TBC y TBE (85% y 54%, respectivamente). Otras carencias importantes son los salones y los laboratorios de ciencias: a 2% de los planteles le hace falta algún salón, lo que ocurre con 8% de los TBC. Asimismo, mientras a nivel nacional 49% de los planteles carece de laboratorios, casi el total de los TBC (99%) presenta este problema (INEE, 2018a).

La política de infraestructura física educativa en México³

En la actualidad la acción pública prioriza el fortalecimiento de la calidad de la infraestructura escolar mediante 13 intervenciones (entre programas, estrategias y fondos) orientadas a la construcción, la rehabilitación y el equipamiento de los espacios educativos. Con esta diversidad de acciones, en las que concurren diferentes órdenes de gobierno e instituciones, se atiende de manera directa e indirecta a las necesidades de la INFE en el país. Destaca la ausencia de una estrategia de mantenimiento oportuna y equitativa que se ocupe con mayor fuerza de las localidades rurales y con mayor rezago social. En este sentido, la información sugiere que la política de INFE carece de un eje articulador que permita potenciar sus efectos, puesto que las lógicas internas implícitas en su diversidad conforman un intrincado esquema de objetivos, unidades responsables, criterios de selección, niveles educativos y componentes de atención diversos.

Dos de las intervenciones de mayor relevancia en términos de financiamiento y población atendida son el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Programa Escuelas al CIEN. La primera de ellas ha tenido mayor continuidad y constituye la fuente de financiamiento más importante en términos de los recursos transferidos a las entidades federativas, sobre todo, en cuanto a los fondos ejercidos de modo descentralizado por los estados. Por su parte, el Programa Escuelas al CIEN emplea un mecanismo financiero innovador para potenciar recursos económicos mediante certificados bursátiles, el cual complementa al FAM en términos de las grandes necesidades de inversión en la materia. Este programa fue diseñado para implementarse con criterios de selección claros, mecanismos de contraloría social y medidas de transparencia y monitoreo.

El FAM Infraestructura,⁴ uno de los ocho fondos que integran el Ramo 33, representó 0.8% de la recaudación federal participable; 54% del total de este fondo se destina a la INFE, con el objetivo de atender las siguientes dimensiones: a) infraestructura educativa básica: construcción y rehabilitación de aulas, sanitarios, bibliotecas, laboratorios, talleres, áreas deportivas, salones de usos múltiples, patios y áreas administrativas; y b) infraestructura educativa media superior y superior: obras de consolidación en institutos tecnológicos y en universidades públicas que incluyen la construcción y la rehabilitación de edificios con módulos de aulas, áreas administrativas, laboratorios, obras exteriores y estacionamientos, así como su equipamiento (ASF, 2018).

³ En este apartado se incluye información derivada de una evaluación realizada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) con el fin de valorar el diseño, la implementación y los principales resultados de dos de las intervenciones más importantes en materia de INFE: el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM-INFE) y el Programa Escuelas al CIEN. Para ello, se utilizó un diseño de evaluación mixto que incluyó un análisis de datos cuantitativos a fin de diagnosticar la situación de la INFE y estimar los resultados de las intervenciones, y un análisis cualitativo a partir de entrevistas realizadas a funcionarios estatales y autoridades escolares en ocho entidades federativas y 61 escuelas.

⁴ Cabe señalar que los resultados del FAM que se emplean en este documento son preliminares, razón por la cual sólo se presenta un análisis sucinto de su naturaleza, diseño, criterios de atención y presupuesto. Los resultados definitivos de la evaluación del FAM se encontrarán disponibles a finales del primer trimestre del año 2019.

Las variables que se toman en cuenta para asignar los recursos son las siguientes: matrícula, inasistencia escolar de la población de 6 a 14 años de edad, crecimiento de la población de 5 a 14 años, grado de marginación y migración interestatal. Sin embargo, no existe claridad acerca de los criterios formales utilizados por las entidades federativas para seleccionar a las escuelas beneficiadas, pues incluso se han determinado a partir de las urgencias por afectaciones derivadas de fenómenos naturales.

En términos de asignación presupuestal, sólo para el periodo 2015-2017 se asignaron al FAM 21 500 millones de pesos para la INFE en educación básica. Cabe resaltar que no es posible conocer cuántos de estos recursos asignados fueron ejercidos por los estados,⁵ por lo que tampoco se puede asegurar que se hayan traducido en inversiones de INFE.

Por otra parte, el Programa Escuelas al CIEN, tiene por objetivo “fortalecer la infraestructura pública educativa del país, beneficiando a casi 6 millones de alumnos con el mejoramiento y rehabilitación de sus escuelas” (SEP, 2017); forma parte de la estrategia denominada Escuela al Centro, del Nuevo Modelo Educativo, la cual considera que la infraestructura y el equipamiento contribuyen a la generación de ambientes propicios para fomentar el aprendizaje. El programa planteó como meta rehabilitar 33 000 escuelas en ocho componentes de modo secuencial: 1) seguridad estructural, 2) servicios sanitarios, 3) bebederos, 4) mobiliario y equipo, 5) accesibilidad, 6) servicios administrativos, 7) conectividad, y 8) espacios de usos múltiples.

El Programa Escuelas al CIEN es considerado una estrategia innovadora porque genera un esquema de potenciación de los recursos del FAM mediante la colocación de certificados bur-sátiles fiduciarios denominados Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN) en la Bolsa Mexicana de Valores. Se planteó que estos instrumentos financieros permitirían obtener mejores tasas de interés que las entregadas por los bancos. Sin embargo, debe ponderarse el efecto regresivo⁶ de la estrategia de fortalecimiento de la inversión de este programa que, tras comprometer 25% del presupuesto del FAM durante los próximos 25 años, prevé una fuerte caída en la inversión gubernamental destinada a la INFE.

⁵ Para efectos de la contabilidad presupuestaria federal, el monto asignado a cada estado equivale al monto ejercido, pues la federación no registra en sus cuentas públicas los subejercicios de este fondo. Al respecto, cabe destacar que una queja recurrente de los estados es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entrega los recursos a destiempo, en ocasiones durante los últimos meses del año, lo que les impide a las entidades ejercerlos en tiempo y forma.

⁶ La Auditoría Superior de la Federación (ASF) estimó que, además de los 50 000 millones de pesos del programa, las entidades federativas pagarían de 2015 a 2039 más de 59 000 millones de pesos adicionales por concepto de intereses y gastos administrativos, lo que elevaría el costo total del programa a más de 109 000 millones de pesos (ASF, 2016).

En agosto de 2018, de las 33000 escuelas que se previó atender, se aprobaron proyectos de intervención en 20758 (63%). Sin embargo, sólo se concluyeron⁷ 5642, es decir, 17% de la meta. La mayoría de las escuelas concluidas se concentró en el nivel básico (93%), y la proporción restante estuvo en media superior y superior (5 y 2%, respectivamente). En la atención de estas escuelas se invirtieron 7048 millones de pesos, cantidad equivalente a 14% del presupuesto total del programa (49 517 millones de pesos).

En cuanto a la focalización del programa, de acuerdo con los resultados, la atención es similar entre las escuelas aprobadas de educación básica en zonas rurales (52%) y urbanas (48%). No sucede lo mismo entre las escuelas con mayor y menor rezago social, ya que la atención fue mayor en municipios de bajo y muy bajo rezago (65%), en contraste con los de alto y muy alto (18%).

En el mismo sentido, se observa que la mitad de las escuelas concluidas se encuentra en municipios de bajo y muy bajo rezago social, mientras que 26.8% está en municipios de alto y muy alto rezago. Igualmente, es mayor la atención al tipo de servicio general (70%), en contraste con el indígena (18%), el comunitario (0.2%)⁸ y el de las telesecundarias (7%).

En lo que al tipo de carencias se refiere, los resultados sugieren que el programa las ha atendido según la prioridad asignada a sus componentes: se intervino 93% de las escuelas concluidas para mitigar carencias en seguridad estructural; 62% en servicios sanitarios; y 40% en accesibilidad.

No obstante, los resultados indican que la atención se concentra en escuelas con mayor cantidad de matrícula, a pesar de que éste no fue un criterio de selección establecido por el programa. El número promedio de alumnos en las escuelas aprobadas es de 181, y en las concluidas 191, ambas cifras, mayores a las del promedio nacional, de 135.

2.2 Materiales y métodos educativos

A continuación, se presentan los resultados que el INEE ha obtenido en relación con los materiales y métodos educativos en los centros escolares de preescolar, primaria y EMS por medio de la ECEA y de la Evaluación de Implementación Curricular (EIC). Los informantes en esta evaluación fueron los estudiantes, los docentes encuestados y el director o docente responsable del plantel. En el caso del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), fue el líder para la

⁷ Existe una diferencia sustancial entre las escuelas *aprobadas* y las *concluidas*. Las primeras poseen proyectos aprobados en consenso con los estados, pero no cuentan con un contrato de ejecución. Las segundas son aquellas cuyos proyectos se han terminado y también su proceso administrativo (finiquitados), por lo cual hay certeza acerca de los componentes de INFE atendidos y los recursos invertidos. Llama la atención que hay otro grupo de escuelas que se consideran *terminadas*; éstas se distinguen de las concluidas porque no ha finalizado su proceso administrativo, y existe la posibilidad de que, al cierre de su proceso, modifiquen sus montos y componentes reportados.

⁸ Las CIT incluyen información únicamente de 1.7% de las escuelas comunitarias, a pesar de que, a nivel nacional, representan 11% de la educación básica (INEE, 2018e, p. 40).

educación comunitaria⁹ (LEC). Además, se utilizan los resultados de los cuestionarios de contexto del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes-Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional (PLANEA-ELSEN).

Materiales educativos

Los materiales educativos pueden clasificarse en curriculares y didácticos, siendo estos últimos los que apoyan la implementación del currículo; incluyen, entre otros, documentos de lectura y consulta. Internet y el equipo de cómputo son insumos de apoyo educativo fundamentales, dado que facilitan el acceso a contenidos para el estudio, y permiten a los docentes obtener diversos materiales para sus clases; además, son medios que las autoridades educativas utilizan para hacer llegar recursos didácticos a los planteles.

Materiales curriculares para estudiantes y docentes

Los materiales curriculares se conforman al menos por el plan y los programas de estudio, los libros de texto gratuitos (LTG) y los acervos bibliohemerográficos. De acuerdo con la información que ha recabado el INEE,¹⁰ los docentes¹¹ y directores de un alto porcentaje de escuelas del país reportaron no contar con ciertos materiales curriculares que son esenciales. Acerca del plan y programas de estudio, sólo 56% de los educadores de preescolar¹² reportó contar con ellos, mientras que eso ocurre con 68% de los docentes de primaria y 86% de los de EMS. Con respecto a los LTG, sólo 62.7% de los docentes de primaria y 71.9% de preescolar reportaron que todos sus estudiantes contaban con ellos. En EMS, el TBC es el único subsistema que recibe LTG distribuidos por la federación; ahí, 87.1% de los docentes indicó que todos sus alumnos habían recibido dichos materiales. Por último, sobre el acervo bibliohemerográfico, en preescolar¹³ se reportó en mayor medida la existencia de este recurso (83.9%), mientras que en EMS y primaria esto ocurrió sólo para 59.7 y 57.4% de los planteles, respectivamente (gráfica 2.1).

⁹ Los datos de los LEC se encuentran agregados en los de docentes y director o responsable, puesto que realizan ambas funciones.

¹⁰ Las aplicaciones de la ECEA han ocurrido en los meses de octubre y noviembre; es decir, poco después del inicio del ciclo escolar. En 2014 se levantó la información de primaria; en 2016, la de EMS; y en 2017, la de preescolar.

¹¹ En preescolar se encuestó a las educadoras de los tres grados; en primaria, a los docentes de cuarto, quinto y sexto; y en EMS, a los docentes del último grado.

¹² De ellos, 38.6% dispone de este material en formato digital o en fotocopia, lo que indica que están supliendo con sus propios medios la falta de distribución de estos recursos, que debería estar garantizada por el Estado.

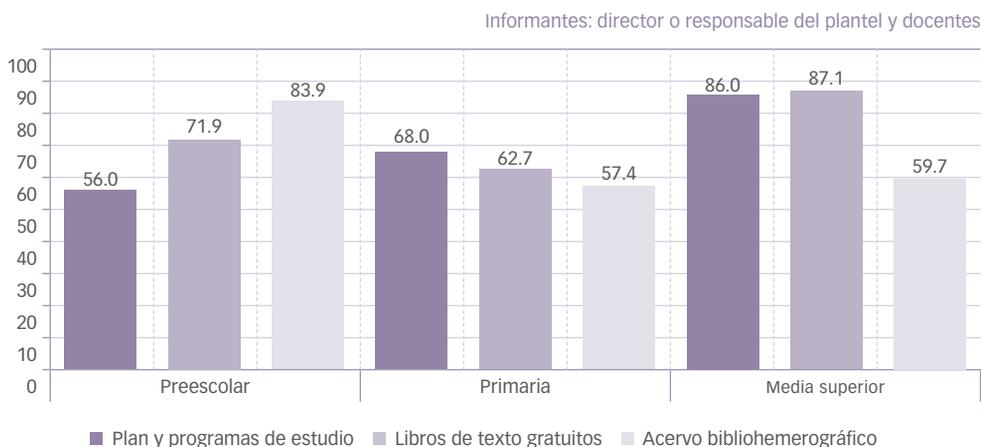
¹³ En preescolar los directores respondieron en relación con los acervos tanto de la biblioteca escolar como del aula, a diferencia de los otros niveles, que únicamente se refirieron a la biblioteca escolar.

Con respecto a los LTG, se advierte que se suministran en menor medida a aquellos tipos de servicio en los que se atiende a población vulnerable: la opción comunitaria, que cuenta con un libro propio del modelo educativo, reportó las menores proporciones, tanto en preescolar como en primaria, pues sólo 3 de cada 10 docentes indicaron que todos sus estudiantes cuentan con todos los LTG.

En primaria no se observan diferencias significativas por tipo de servicio respecto al acervo bibliohemerográfico, lo cual habla de un incumplimiento de esta condición en casi 4 de cada 10 escuelas primarias a nivel nacional. En EMS, el TBC (21.7%), el TBE (37.2%) y las preparatorias estatales (43.9%) muestran porcentajes por debajo de la media nacional en relación con la existencia de acervo. En preescolar los tipos de servicio que reportan mayor carencia son los rurales: sólo tiene acervo 64.5% de los comunitarios; 55.7% de los indígenas unidocentes y 66.2% de los no unidocentes. Para estos tipos de servicio, ubicados en comunidades aisladas y pequeñas, la situación es muy grave, ya que acentúa la vulnerabilidad en relación con el disfrute de derechos básicos que permiten el acceso a una educación de calidad.

Gráfica 2.1.

Porcentaje de docentes y escuelas que cuentan con materiales curriculares



Nota: en el caso de plan y programas de estudio y libros de texto gratuitos, el porcentaje se refiere a docentes, y en el de acervo bibliohemerográfico a escuelas o planteles.

Fuente: cálculos propios a partir de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) (INEE, 2018a).

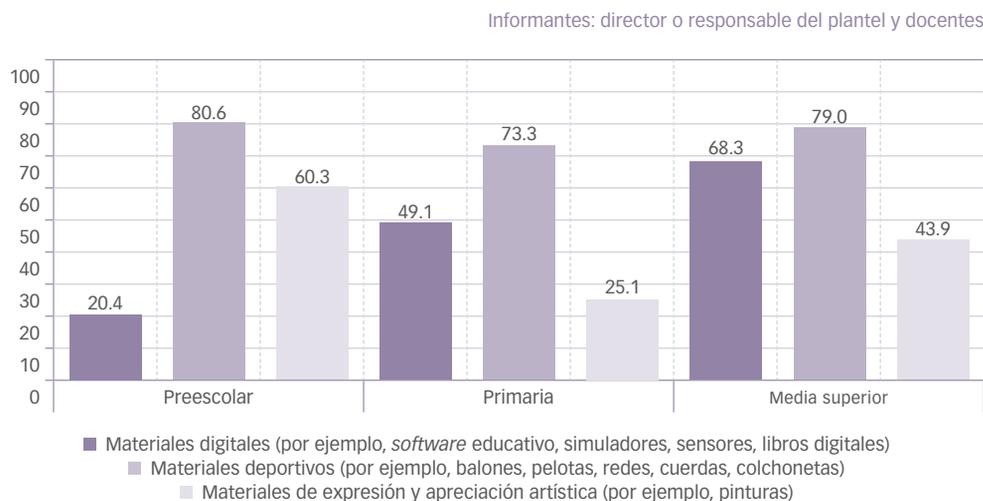
Los resultados muestran fallas en la distribución oportuna de materiales a todas las escuelas. Se reconoce que los docentes pueden tener acceso a los portales electrónicos de la SEP o de otras dependencias que ofrecen la EMS, y a descargar los archivos electrónicos de los planes y programas de estudio, así como los LTG para la educación básica, y disponer de bibliotecas virtuales en algunos tipos de servicio de EMS; sin embargo, la falta de cobertura universal de ese recurso en los centros educativos no se resuelve con la existencia de los documentos en internet.

Materiales didácticos

La información que el INEE ha podido recabar en diferentes estudios y evaluaciones permite señalar que existen carencias de materiales educativos en las escuelas de los tres servicios educativos en cuestión. Tal como se puede observar en la gráfica 2.2, la mayoría de las escuelas tiene materiales deportivos y de expresión y apreciación artística, aunque carece de ellos al menos una quinta parte. Los materiales digitales están disponibles en dos terceras partes de las EMS, pero en menos de la mitad de las escuelas de educación básica.

Gráfica 2.2.

Porcentaje de docentes y escuelas que disponen de distintos materiales didácticos



Nota: en preescolar y primaria, la información se preguntó a los docentes, mientras que en media superior, al director o docente responsable.

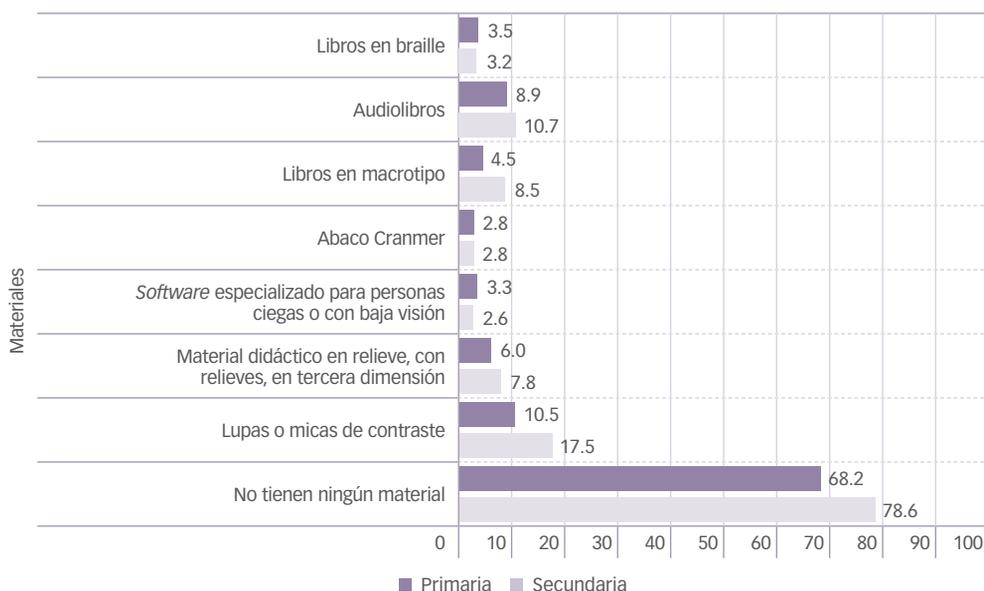
Fuente: cálculos propios a partir de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) (INEE, 2018a).

Por tipo de servicio, se observa que las mejor dotadas de materiales digitales, deportivos y artísticos son las escuelas privadas —respectivamente, en preescolar: 43.8, 79.3 y 83.9%; en primarias: 52.9, 83.0 y 47.3; y en EMS: 56.7, 62.8 y 35.2%—, así como los bachilleratos autónomos (32.4, 48.8 y 19.7%, también de manera respectiva).

Entre los materiales necesarios para los estudiantes con discapacidad visual se encuentran los libros en braille, macrotipo y audio; el ábaco Cranmer, y materiales en relieve y lupas, entre otros. En 68.2% de los grupos de sexto grado de primaria y en 78.6% de los de tercero de secundaria que tenían estudiantes con discapacidad visual no se contaba con ninguno de esos materiales, según el reporte de docentes responsables de esos grados en 2015 (gráfica 2.3).

Gráfica 2.3.

Grupos de 6° de primaria y 3° de secundaria con estudiantes con ceguera o debilidad visual que cuentan con materiales de apoyo para ese tipo de discapacidad



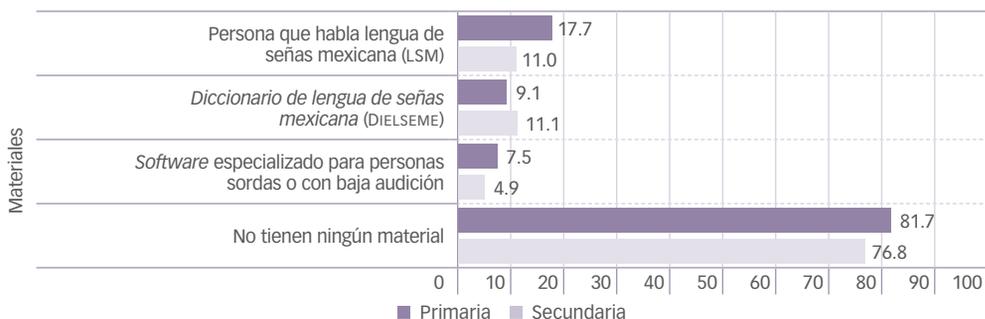
Fuente: La educación obligatoria en México. Informe 2017 (INEE, 2017c).

En cuanto a los recursos para los estudiantes con discapacidad auditiva, 81.7% de los grupos de sexto de primaria y 76.8% de los de tercero de secundaria que tenían estudiantes con esta discapacidad no disponían de una persona que hablara lengua de señas mexicana, de un diccionario de la misma o de *software* especializado, como puede verse en la gráfica 2.4.

Las Estadísticas Continuas del Formato 911 no registran información sobre materiales para estudiantes con discapacidad en los planteles regulares de EMS, sin embargo, sí incluyen información de los Centros de Atención a Estudiantes con Discapacidad (CAED), planteles no escolarizados a los que se les han destinado en mayor medida los recursos para la educación de esta población. De acuerdo con sus reportes, al menos la mitad de los CAED informó contar con recursos al inicio del ciclo escolar 2015-2016: impresoras braille (36.5%) y magnificadores o lupas (26.5%), teclados alternativos (20.4%), entre otros (INEE, 2017c).

Gráfica 2.4.

Grupos de 6° de primaria y 3° de secundaria con estudiantes con sordera o baja audición que cuentan con materiales de apoyo para ese tipo de discapacidad



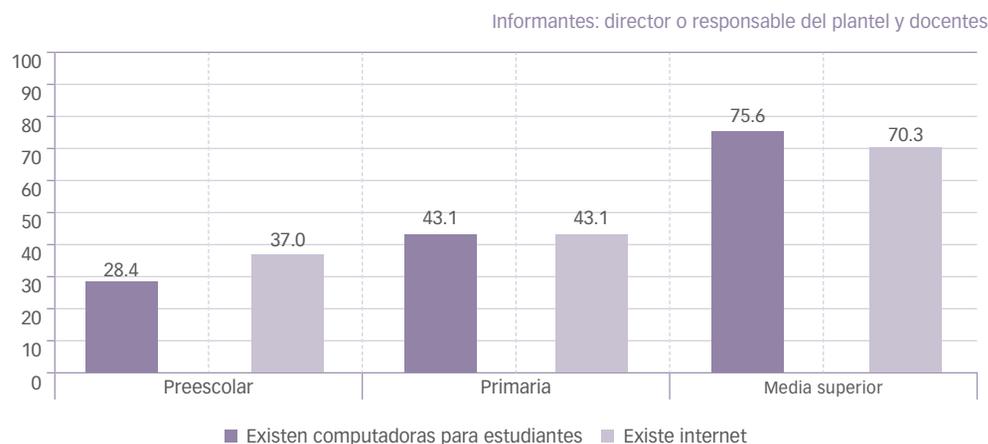
Fuente: *La educación obligatoria en México. Informe 2017* (INEE, 2017c).

Computadoras para estudiantes e internet

Un primer paso para acceder a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es contar con equipo de cómputo para los estudiantes. En la gráfica 2.5 puede observarse que, de acuerdo con el reporte de los directores o responsables del plantel, en preescolar y primaria menos de la mitad de las escuelas dispone de computadoras para estudiantes (28.4 y 43.1%, respectivamente), mientras que en EMS esta proporción aumenta, pues 3 de cada 4 planteles tienen este equipo. Como era de esperarse, la distribución para la presencia de internet corresponde con el número de computadoras, pues 37% de los directores en preescolar reportaron contar con él, 43.1% en primaria y 70.3% en EMS.

Gráfica 2.5.

Porcentaje de escuelas que disponen de computadoras para estudiantes e Internet



Fuente: cálculos propios a partir de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) (INEE, 2018a).

En los servicios administrados por el CONAFE en preescolar y primaria, menos de 10% de las escuelas cuenta con computadoras, lo que genera una clara desventaja para sus estudiantes. Las opciones privadas cuentan en mayor medida con este recurso: en preescolar, 64.2%; en primaria, 89.3%; y en EMS, 86.0%. En el nivel de EMS también cuentan con estos servicios los bachilleratos autónomos (93.5%) y los del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) (95.3%).

Debido a la falta de infraestructura tecnológica las escuelas que atienden a la población en comunidades rurales son las que tienen mayores carencias de internet. En preescolar, los cursos comunitarios, las escuelas indígenas unidocentes y no unidocentes, así como las generales unidocentes cuenta con menos de 6% de internet; en primaria, las comunitarias y las indígenas multigrado no alcanzan 10%; y en EMS, mientras los servicios que operan principalmente en zonas urbanas reportaron porcentajes cercanos a 90%, en Educación Media Superior a Distancia sólo lo hizo 62.9%; en TBE, 31.0%; y en TBC únicamente 16.8%. La opción privada es la que en mayor proporción registra tener este recurso: en preescolar y EMS casi la totalidad de los planteles (92.9 y 95.6%, respectivamente), y en primaria, 68.2%.

Hoy en día se requiere garantizar a todos los estudiantes el acceso a los medios informáticos, así como el aprendizaje del uso de las TIC, ya que, además de estar establecidos en la Constitución como un derecho, son fundamentales en términos de equidad, tomando en cuenta el actual contexto de información global.

Métodos educativos

El INEE ha realizado algunas evaluaciones tanto de diseño como de implementación del currículo en la educación obligatoria. Gracias a la ECEA y a la EIC, por ejemplo, podemos conocer los esfuerzos hechos y lo que falta por hacer para atender el mandato constitucional en materia de contenidos y métodos educativos. A continuación, se presenta información acerca de algunas características de los diseños curriculares y de las prácticas de aula.

Diseños curriculares y el enfoque por competencias

Algo de gran relevancia que se identifica en las evaluaciones de los diseños curriculares de Ciencias y Matemáticas de 2011 en educación básica, y de 2008 en EMS, así como de la Formación ciudadana en el plan de estudios 2017, es que las orientaciones para desarrollar competencias o proponer actividades con ese mismo propósito son insuficientes y en alguna medida inconsistentes (INEE, 2018c); es decir, no se les ofrece a los docentes las guías que les permitan cristalizar el enfoque pedagógico en el aula (Reynoso y Chamizo, 2017; Rojano y Solares, 2017; Conde y García-Cabrero, en prensa). Esta carencia resulta relevante, porque en la medida en que un currículo orienta el desempeño que se espera del docente y del estudiante, los profesores tendrán más elementos para alcanzar el logro de los propósitos educativos. En la importancia asignada

a las orientaciones en la aplicación del enfoque pedagógico coinciden los docentes usuarios de los documentos curriculares.¹⁴

Involucramiento de los estudiantes en su aprendizaje

El enfoque por competencias implica que las prácticas de enseñanza y aprendizaje promuevan la conversión de los estudiantes en sujetos más partícipes de su aprendizaje, lo que significa, entre otras cosas, que tengan mayor conciencia de lo aprendido y mayor posibilidad de involucrarse en las actividades de clase. Las evaluaciones realizadas por el Instituto permiten dar cuenta, a partir de la opinión de estudiantes y docentes, de los procesos pedagógicos empleados para el logro de los aprendizajes escolares.

En el caso de la EMS, 8 de cada 10 estudiantes dijeron que en todas las materias los docentes presentan los temas de estudio y 6 de cada 10 mencionaron que los profesores exponen el objetivo de la clase, de acuerdo con la opinión de los estudiantes de segundo grado que recabó la EIC. Si bien las proporciones señaladas no son bajas, son acciones que se esperaba pudieran referir todos los estudiantes. Por otro lado, una cuarta parte de los alumnos señaló que en ninguna de sus materias les permiten proponer actividades de clase, situación que idealmente coadyuvaría al desarrollo del aprendizaje autónomo, necesario para el desarrollo de competencias.

Aprender y desarrollar competencias requiere de la comprensión y de otras habilidades cognitivas que constituyen el piso mínimo para actuar en consecuencia ante situaciones diversas. Además, comprender implica organizar y elaborar la información para otorgarle significado a lo que se quiere aprender, de modo que, cuando no se consigue, el aprendizaje podría ser superficial. En este sentido, es importante destacar que sólo 3 de cada 10 estudiantes señalaron que en todas sus materias los docentes se aseguran de que comprendieron el tema, y 4 de cada 10 opinaron que en todas las materias los docentes lo explicaron de manera clara.

Actividades de aprendizaje

En cada nivel educativo se proponen actividades para el desarrollo de los aprendizajes y competencias planteadas en el currículo, las cuales tendrían que estar enmarcadas en el enfoque por competencias. En preescolar, primaria y EMS, en el marco de la ECEA, se indagó sobre el desarrollo de algunas actividades propias de cada nivel, las cuales se clasificaron, de acuerdo con la taxonomía de Anderson y Krathwohl (2001), en seis categorías ordenadas en forma ascendente: recordar, entender, analizar, aplicar, evaluar y crear.

¹⁴ En la EIC en educación preescolar aplicada en 2017 se les preguntó a docentes y LEC por el tipo de apoyos que consideraban principales para implementar un currículo; los que referían a las orientaciones para la práctica concentraron la mayor proporción de frecuencias, situación que refleja la opinión acerca de la importancia de que un currículo ofrezca guías para orientar la intervención educativa (EIC 2017, documento interno).

En sintonía con sus propias opiniones, 35% de las docentes de preescolar promueve actividades de análisis para los alumnos de este nivel educativo, y 42% lleva a cabo actividades relacionadas con la creación. En primaria, alrededor de 30% de los estudiantes no reportó realizar con frecuencia actividades que impliquen habilidades como evaluar o crear. En EMS más de 50% de los estudiantes refirió que realiza actividades de aprendizaje relacionadas con el desarrollo de las capacidades de evaluar y crear. En los tres niveles educativos se identificaron porcentajes altos en actividades con baja demanda cognitiva y porcentajes bajos en niveles de alta demanda cognitiva.

Trabajo en equipo

El currículo vigente y los que le antecedieron han insistido en la necesidad de promover el trabajo en equipo, porque resulta fundamental para favorecer el aprendizaje significativo, la corresponsabilidad y la inclusión (DOF, 2011). De acuerdo con la ECEA, sólo 4 de cada 10 docentes de preescolar reportaron que promueven el trabajo en equipo de manera frecuente. En el caso de primaria, casi 6 de cada 10 estudiantes refirieron hacerlo así, igual que 4 de cada 10 estudiantes de EMS.

El siguiente paso es investigar si la ausencia de este tipo de organización para el trabajo en la clase se debe a una necesidad de capacitación para los docentes, o si intervienen otros factores, como el espacio físico para hacerlo, el tiempo disponible o la disposición del mobiliario en las aulas.

Evaluación de los aprendizajes

Para llevar a cabo la evaluación del aprendizaje, los docentes utilizan distintas herramientas, recursos y acciones a fin de valorar los logros; ello debe estar en concordancia con la evaluación formativa propuesta desde el enfoque por competencias. Como se observa en la gráfica 2.6, en el marco de la EIC se identificó que, en la EMS, entre los principales recursos o herramientas de evaluación que refieren usar los docentes están las participaciones en clase, reportadas por 96.6% de ellos; el examen individual, reportado por 93.6%; y las exposiciones en clase referidas por 86.2%.

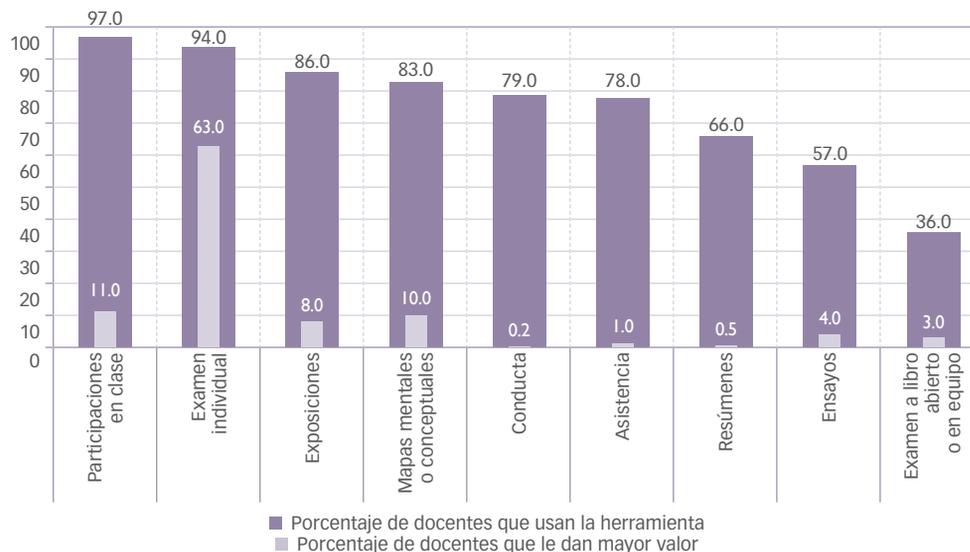
Aunque se advierte que los docentes señalaron utilizar diversas herramientas de evaluación, llama la atención que 63.2% le asignaba el valor más alto en la calificación al examen individual, mientras que sólo 11% de ellos dijo asignarle el valor más alto a las participaciones en clase.

La información que proporcionaron en la EIC los estudiantes de segundo grado de EMS sobre el tema de la evaluación resultó coincidente con la de los docentes para el caso del examen individual, pues 7 de cada 10 estudiantes dijeron que en todas las materias sus profesores lo utilizan.

Sobre el proceso de evaluación, 62.8% de los estudiantes refiere que, en todas sus materias, los profesores les comunican los criterios que usarán para evaluar; 58.8%, que en todas las materias los docentes respetan los criterios establecidos para la evaluación; y 58.1% considera que sus profesores realizan las evaluaciones de acuerdo con lo visto y trabajado en clase.

■ Gráfica 2.6.

Porcentaje de docentes de EMS que reportan utilizar distintas herramientas de evaluación y selección de aquella a la que asignan mayor valor



Fuente: La implementación del Marco Curricular Común en los planteles de la educación media superior (INEE, 2018d).

De acuerdo con los estudiantes, aunque la frecuencia de esas prácticas en el aula parece ser alta, no se puede perder de vista que un porcentaje importante de alumnos (40%, aproximadamente) percibe que no en todas las materias tienen la posibilidad de conocer cómo será evaluado o no se le evalúa conforme a lo que estudió.

■ Conclusiones

La infraestructura física educativa (INFE) es un componente clave del SEN de cuyo desarrollo y calidad dependen las condiciones de trabajo de los docentes, los procesos de enseñanza-aprendizaje dentro de las escuelas y, en última instancia, el logro académico de las niñas, niños y jóvenes de nuestro país. Sin embargo, (a) la situación de este componente es crítica, ya que la mayoría de las escuelas tiene carencias en esta materia. Las deficientes e inadecuadas condiciones de las instalaciones educativas continúan concentrándose en las escuelas de las entidades federativas y los municipios con mayor rezago social; en localidades rurales, indígenas y

con población dispersa, y en los tipos de servicio comunitario e indígena. En el caso de la EMS, los menos favorecidos son los TBC y los TBE, los cuales presentan también serios problemas de infraestructura.

Es notoria la ausencia de una estrategia de mantenimiento oportuna y equitativa en las escuelas, lo que ha causado que sean las familias quienes realizan un esfuerzo importante para invertir recursos en este rubro, en particular, las que habitan en localidades rurales y con mayor rezago social. Los avances en la política de INFE no han sido suficientes para mitigar los problemas que se enfrentan, su respuesta ha sido poco articulada, con una diversidad de intervenciones que presentan notables faltas. Tanto en el FAM como en el Programa Escuelas al CIEN puede observarse una deficiente precisión en la focalización de sus apoyos; una limitada eficiencia en la asignación, la transferencia y la transparencia en el uso de sus recursos, y una insuficiente eficacia en sus resultados.

Por otro lado, de acuerdo con lo expuesto en este capítulo, (b) en una proporción importante de escuelas hay escasez de materiales educativos, tanto curriculares como didácticos. La falta de materiales educativos para todos los docentes y para cada uno de los estudiantes obstaculiza que los primeros puedan apropiarse del currículo, y que los segundos alcancen los aprendizajes y el perfil de egreso estipulados en el plan de estudios.

La distribución de los LTG impresos ha sido ineficiente e inoportuna en muchas de las escuelas públicas del país, especialmente en aquellas que brindan servicio a comunidades rurales o indígenas. Además, una proporción importante de escuelas carece de materiales digitales, deportivos y de expresión y apreciación artísticas, que son necesarios para el trabajo con los estudiantes. En la gran mayoría de las escuelas que atienden a estudiantes con ceguera o debilidad visual, o bien con sordera o baja audición, se carece de materiales de apoyo como libros en braille o macrotipo, materiales con relieve, audiolibros y *software* especializado, entre otros. En el país hay una insuficiente dotación de equipo de cómputo para uso de estudiantes, y muy pocos establecimientos educativos tienen acceso a internet. El problema se agudiza en las escuelas comunitarias, indígenas y en aquellas situadas en contextos rurales.

Asimismo, (c) se presentaron datos que permiten advertir debilidades en los diseños curriculares actuales que comprometen su implementación y con ello la calidad de la educación, por la inconsistencia en sus planteamientos y orientaciones didácticas para la puesta en marcha del enfoque pedagógico, lo que les impide a los docentes comprender con claridad los alcances del currículo, sus papeles esperados o las recomendaciones que enmarcan su trabajo.

Para contener o revertir estos problemas es necesario mejorar las condiciones de infraestructura, los servicios básicos y el equipamiento de las escuelas, así como garantizar que los materiales educativos sean suficientes y consideren el enfoque inclusivo. También deben asegurarse mecanismos de desarrollo curricular que acompañen la implementación de los currículos, además del fortalecimiento de la calidad de la formación y la actualización docentes, y de la gestión escolar. Todo esto se detalla en las siguientes recomendaciones:

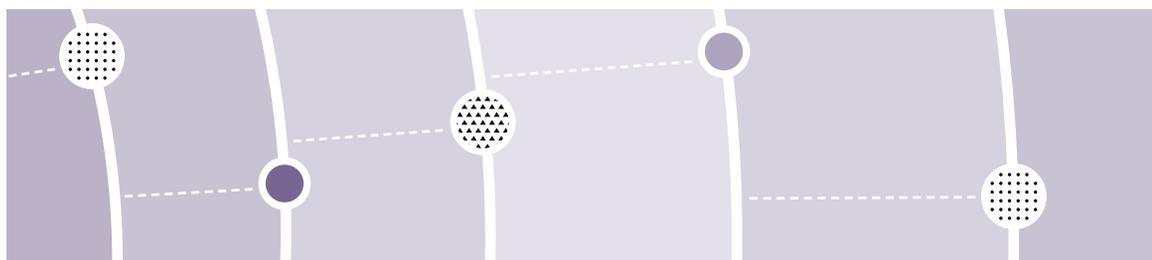
- a) La política pública en materia del INFE necesita tener un enfoque articulado e integral que responda a la complejidad del SEN y a las necesidades diferenciadas de las escuelas en los diversos niveles, tipos de servicio y contextos en los que se ubican, y alinear su propuesta con las nuevas tendencias pedagógicas. En este sentido, resulta apremiante la generación de una estrategia precisa de focalización que atienda, de manera prioritaria, a las escuelas

con mayores carencias, lo cual requerirá la puesta en marcha de un sistema de información nacional actualizado, expedito y continuo, que permita tomar decisiones oportunas. Adicionalmente, el desarrollo de una estrategia para el mantenimiento y la operación de las escuelas es una de las líneas de acción más urgentes en la materia, a fin de no seguir delegando estas tareas a los padres de familia, docentes y directores de las escuelas más pobres. Convendrá, asimismo, considerar el aprovechamiento de fuentes alternativas de financiamiento y explorar estrategias de vinculación entre instituciones de los sectores público, privado y no gubernamental. No obstante, incrementar el presupuesto no es suficiente si la acción no va asociada al análisis minucioso de los procesos de las intervenciones, con el propósito de conseguir la mayor transparencia posible y hacerlos mucho más eficientes.

- b) Es necesario establecer mecanismos entre los diferentes niveles de gobierno para mejorar la distribución oportuna de materiales curriculares, y buscar los recursos presupuestales para asegurar que las escuelas dispongan de materiales educativos suficientes poniendo especial atención en las brechas de disponibilidad y oportunidad para los servicios educativos que atienden a las poblaciones indígena, migrante, de alta marginación o con alguna discapacidad. Para esto, puede seguirse la estrategia expuesta al final del punto anterior. Es fundamental perfeccionar los sistemas de información de las escuelas con el fin de incluir la detección de necesidades de materiales educativos desde los propios actores escolares.
- c) Conviene impulsar mecanismos de desarrollo curricular que aseguren mejores diseños y condiciones para la implementación del currículo. Se necesita la mejora de los esquemas de formación inicial y continua de los docentes, pues cualquier currículo requiere de procesos formativos que acompañen y fortalezcan su implementación. Existen experiencias limitadas de aprendizaje escolar que, además, se encuentran alejadas de los propósitos del currículo nacional. Esta limitación se reconoce en el bajo involucramiento de los estudiantes en sus aprendizajes, manifiesto en la poca oportunidad que tienen de conocer cómo aprender y evaluar lo que aprenden, así como de participar en ello; en la baja promoción del vínculo didáctico de los docentes con los estudiantes; y en la baja demanda cognitiva de las actividades de clase.



SEGUNDA PARTE



PERSONAL DOCENTE Y DIRECTIVO
Y LA ORGANIZACIÓN ESCOLAR

Lo que todos debemos saber acerca del...

Personal docente y directivo y de la organización escolar

- El establecimiento de perfiles profesionales constituye un primer paso en la mejora del desempeño de docentes y directivos, pues orientan tanto los procesos de formación inicial y continua como los de evaluación.
- Estudios apoyados en los resultados y las bases de datos de las evaluaciones muestran que los docentes y directivos que ingresaron al Sistema Educativo Nacional (SEN) mediante los concursos de 2014 y 2015 emplean en su práctica diaria estrategias exitosas. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) rediseñó el esquema de la evaluación de desempeño con el fin de hacerla más contextualizada y pertinente.
- Los proyectos de enseñanza informan sobre cómo los docentes sustentan sus decisiones, organizan su intervención, actúan para atender las necesidades de los alumnos, afrontan los obstáculos del contexto, interpretan el desempeño de sus alumnos, comprenden las actividades de aprendizaje que ponen en marcha e identifican lo que necesitan para mejorar sus intervenciones. Los proyectos de los directores informan sobre cómo organizan el trabajo colegiado y el que desempeñan con docentes y administrativos; sobre sus estrategias de apoyo al personal, las acciones para cumplir el calendario escolar y vincular a sus escuelas con la comunidad externa.
- En preescolar, alrededor de 7 de cada 10 educadoras recibieron actividades de apoyo por parte de directivos en los primeros tres meses del ciclo escolar; en primaria, 8 de cada 10 en el mismo período; y en EMS 2 de cada 3 durante un ciclo escolar. Datos de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) muestran que la mayoría de los estudiantes de primaria y media superior valoran positivamente la relación con sus docentes, lo que favorece ambientes para el aprendizaje.

- En primaria, 67% de las escuelas tenían por lo menos un estudiante con discapacidad, y sólo en 33.8% había personal que proporcionara algún tipo de atención. A tres meses de haber iniciado el ciclo escolar, casi la mitad de los docentes de preescolar y EMS habían faltado al menos a una de sus clases, lo mismo que 1 de cada 4 docentes de primaria.

2.3 Personal docente y directivo

Profesionalización de los perfiles docentes y directivos

En el cumplimiento de los principios fundamentales del derecho a la educación, un aspecto clave es la calidad de las prácticas de docentes y directivos, para lo cual el establecimiento de perfiles profesionales constituye un primer paso en la mejora del desempeño de estos actores educativos, ya que orienta los procesos de la formación inicial y continua y los de evaluación, como lo sugieren diversas experiencias de países que cuentan con perfiles profesionales de docentes a partir de los cuales se han implementado sus programas de desarrollo profesional¹⁵ (INEE, 2017c).

De acuerdo con los perfiles para el ingreso a la docencia, lo que debe garantizarse es que los aspirantes a ser docentes sepan cómo y qué deben aprender los alumnos; sepan organizarse, evaluarse e intervenir pertinentemente en los procesos educativos; se reconozcan como profesionales y mejoren continuamente; se asuman como personas responsables y éticas, y generen vínculos con la comunidad.

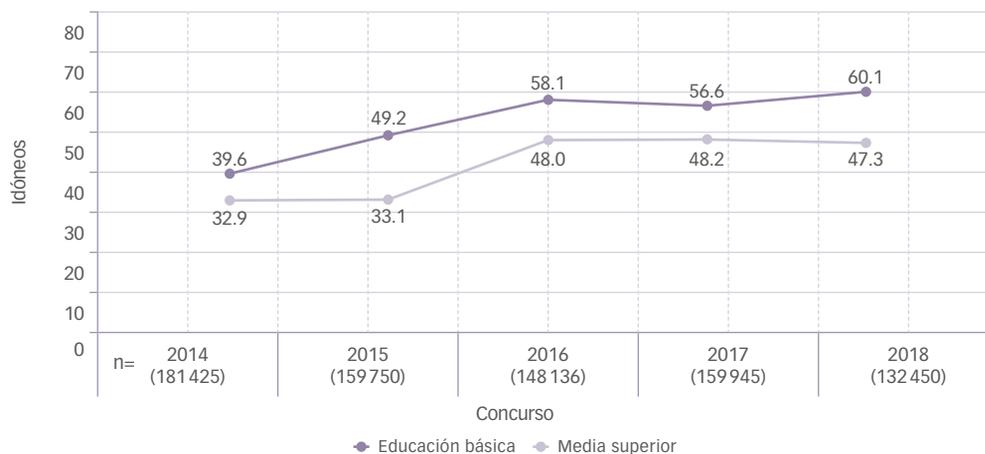
Con este referente profesional, en 2014 iniciaron en nuestro país los concursos de oposición para el ingreso al Servicio Profesional Docente (SPD). Como se muestra en la gráfica 2.7, de 2014 a 2018 se observó una tendencia importante a tener mejores resultados en los concursos de ingreso. Cabe advertir que los aspirantes de educación básica tienen mejores resultados que los de EMS, con una diferencia de 6 puntos porcentuales en el primer concurso, y hasta de 13 puntos en 2018. También se advierte que en educación básica los resultados de los aspirantes aumentan de modo sostenido y significativo en las evaluaciones de ingreso a partir del segundo concurso de oposición de 2016, con una mejora de hasta 20 puntos porcentuales en cinco años.

Un factor que coadyuvó a mejorar los resultados del concurso de ingreso, particularmente en educación básica, lo constituyen algunas acciones emprendidas por las autoridades educativas locales o por las instituciones formadoras a fin de preparar a los sustentantes para las evaluaciones.

¹⁵ Estados Unidos, Australia, Chile, Perú y Colombia.

Gráfica 2.7.

Porcentaje de sustentantes con resultado idóneo en los concursos para el ingreso al SPD, en educación básica y EMS 2014-2018



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la Dirección General de Medición y Tratamiento de Datos del INEE (DGMTD). Los datos incluyen los procesos ordinarios y extraordinarios. Los datos de media superior para el año 2017 fueron tomados del 5º Informe de Gobierno.

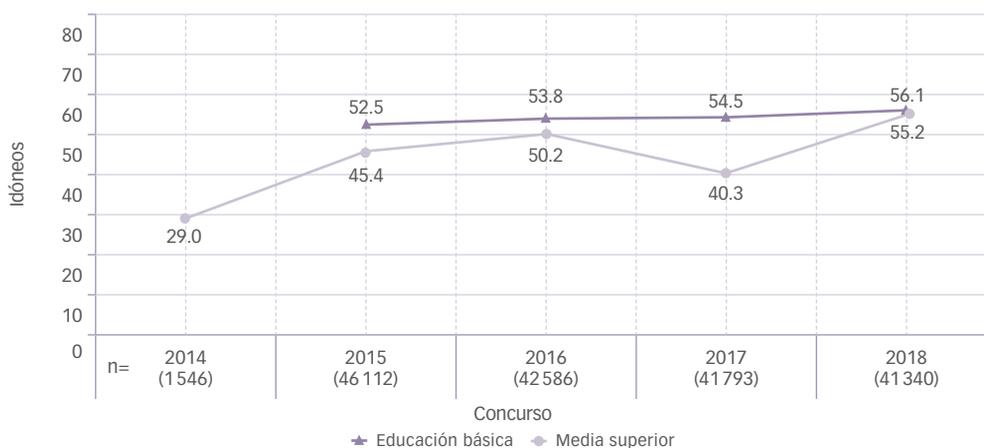
Los resultados de los concursos de ingreso también permiten identificar los aspectos en los que los aspirantes obtienen mejores resultados. En educación básica, durante los dos primeros años de la evaluación, se observaron rendimientos más altos en el examen que valora los conocimientos curriculares y pedagógicos, en comparación con los obtenidos en el que evalúa los conocimientos éticos y normativos; sin embargo, a partir de 2016 se identificó una mejora en los logros de estos últimos exámenes (INEE, 2018b).

En el caso de los aspirantes a EMS, los resultados de la evaluación relativa a los conocimientos disciplinares se mantienen estables a lo largo del tiempo. Los obtenidos en los instrumentos de evaluación que valoran conocimientos didácticos y pedagógicos fueron muy bajos en los dos primeros años, aunque hubo una ligera mejora en los últimos dos. Es importante recordar que en EMS no existe formación inicial docente, por lo que el modelo de evaluación para el ingreso de docentes incluyó la elaboración de un plan de clase y la producción de un texto escrito, lo cual, en parte, explica que hubiera una proporción menor de docentes con resultado "idóneo" que en educación básica (INEE, 2018b).

En el caso de la promoción a funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica (ATP), de acuerdo con los perfiles establecidos se valora si los aspirantes cuentan con conocimientos sobre la organización y el funcionamiento de la escuela; si tienen habilidades intelectuales y capacidades para el estudio, la reflexión y la mejora continua de su práctica; si conocen los principios legales y filosóficos del SEN; y si muestran las aptitudes necesarias para el mejoramiento de la calidad educativa, la gestión escolar y los vínculos con la comunidad (SEP, 2018a).

Gráfica 2.8.

Porcentaje de sustentantes con resultado idóneo en los Concursos de Oposición para la Promoción a Cargos con Funciones de Dirección, Supervisión y Asesoría Técnica Pedagógica en Educación Básica y Educación Media Superior, 2014-2018



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la Dirección General de Medición y Tratamiento de Datos del INEE (DGMTD). Los datos incluyen los procesos ordinarios y extraordinarios.

De acuerdo con la evidencia disponible, en estos concursos se observan mejores resultados y más estabilidad en educación básica respecto a EMS (gráfica 2.8). No se advierten cambios significativos desde el primer concurso en educación básica realizado en 2015 y aproximadamente la mitad de los aspirantes obtuvo un resultado suficiente, mientras que en EMS se manifiesta menos estabilidad y una proporción ligeramente menor de sustentantes con buenos resultados.

En los concursos de 2015 y 2016 se incorporaron las figuras de supervisor y del asesor técnico pedagógico (ATP); a partir de 2017, esta última se eliminó de las convocatorias, en virtud de que en la organización formal de la EMS no se tenía considerada ni se logró concretar en las estructuras organizacionales de la mayoría de los subsistemas. Incluso en un análisis realizado por la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) se concluye que: “la función [de ATP] no es parte de las organizaciones que agrupan a las escuelas y en los hechos entra en tensión con las atribuciones que ejercen otras autoridades” (SEP, 2018b, p. 58).

En el caso de las evaluaciones para la promoción en educación básica, el instrumento que resultó más difícil tanto para docentes que aspiran a las funciones de dirección como para los que aspiran a funciones de supervisión y ATP fue el Examen de Conocimientos y Habilidades para la Práctica Profesional. Éste evalúa el conocimiento de la organización y el funcionamiento de la escuela, el trabajo en el aula, el ejercicio de una gestión escolar eficaz, el desarrollo profesional docente y la

asesoría técnica pedagógica (SEP, 2018a).¹⁶ Los resultados pueden asociarse con la falta de una oferta de formación a nivel nacional orientada a formar a los docentes en relación con las competencias consideradas en los perfiles de estas funciones.

La información presentada resulta útil para orientar los procesos de inducción a estas funciones directivas y de ATP, previstos en la ley para los dos primeros años a partir de que se asume el puesto.

Resultados y efectos de la evaluación docente

Los resultados de las evaluaciones para el ingreso permitieron documentar las brechas de conocimientos y habilidades que existen entre los docentes que aspiran a trabajar con poblaciones indígenas y los que concursan para educación general. La diferencia en el caso de aspirantes a preescolar inició en 2014 con 24 puntos porcentuales en el primer concurso, y en 2018 se redujo a 20 puntos porcentuales. En el caso de primaria, en 2014 la diferencia fue de 25 puntos porcentuales, y en 2018, de 21 puntos porcentuales. En gran medida, estos resultados obedecen a un rezago histórico de la población indígena, y también a que la evaluación para el ingreso de aspirantes a escuelas de primaria y preescolar indígena valoró también el dominio de la lengua que hablan los niños y niñas a los que se brinda atención.

Sin embargo, es muy importante señalar que el seguimiento de aspirantes que han participado en los procesos de ingreso a lo largo de cinco años permite reconocer mayores avances en los resultados de los docentes indígenas que en los de escuelas generales. En el caso de primaria indígena, de 14.5% sustentantes con resultado idóneo en 2014, se avanzó hasta un máximo de 44.0% en 2017, aunque hubo un decremento de 11 puntos porcentuales en 2018, lo que representa 20.5 puntos porcentuales de diferencia en cinco años; en contraste, los aspirantes a escuelas generales aumentaron sólo 16.6 puntos porcentuales. En preescolar indígena también se advierte esta tendencia, ya que de 18.4% de sustentantes con resultado idóneo en 2014, en 2018 la cantidad aumentó a 46.3%, lo que representa un incremento de 27.9 puntos porcentuales, en contraste con el incremento de 23.8 puntos que experimentaron los aspirantes a preescolar general (gráfica 2.9).

El aumento de docentes con conocimientos y habilidades conforme al perfil definido es particularmente significativo en este tipo de servicio, debido a las condiciones desafiantes en las que laboran, las cuales implican retos adicionales para su práctica. Tales desafíos se evidencian

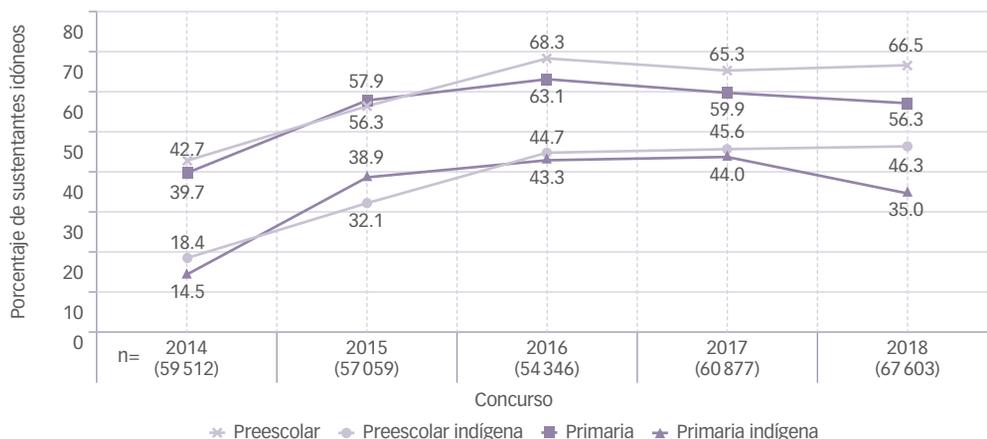
¹⁶ Los porcentajes retomados para indicar cuál etapa es más difícil son producto del agrupamiento de varias figuras: directores y subdirectores de preescolar, primaria y secundaria; director de educación especial y coordinador de actividades de secundaria.

en diversos estudios realizados por este Instituto, de los que puede mencionarse uno dirigido a explorar las prácticas de docentes de escuelas de educación preescolar y primaria indígenas, multigrado y de telesecundaria. Entre los hallazgos de ese estudio llaman la atención las condiciones de precariedad en recursos y materiales, así como la constante adaptación a las contingencias diarias que, si bien están presentes en la educación general, se agudiza en este tipo de servicios (INEE, 2017c).

Estos docentes también se enfrentan al trabajo en escuelas multigrado, lo que implica grupos conformados en gran parte por alumnos hablantes de diversas lenguas, con distintos niveles de dominio de los contenidos y de diferentes edades y grados escolares. Puesto que no se cuenta con una metodología de enseñanza multigrado que oriente a los docentes para atender este tipo de grupos, desarrollan su práctica con los elementos que la experiencia profesional les brinda. Adicionalmente, algunos de sus alumnos asisten a las escuelas de manera intermitente debido a las actividades laborales de sus padres o a las de ellos mismos. Las condiciones mencionadas constituyen factores que explican en gran medida la brecha entre la educación que proporcionan estos tipos de servicio y la que se imparte en las escuelas generales.

Gráfica 2.9.

Docentes con resultado Idóneo evaluados en los concursos de oposición para el ingreso al SPD. Educación primaria



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la Dirección General de Medición y Tratamiento de Datos del INEE (DGMTD) y las bases de datos del SPD publicadas en la página del INEE. Los datos corresponden a los procesos ordinarios.

Han transcurrido sólo cinco años desde que se realizaron los procesos para la selección de docentes y directivos que entrarán en funciones, y se ha abierto la posibilidad de renovar la planta docente, lo cual es un esfuerzo cuyos efectos se podrán valorar en el mediano plazo. Mientras tanto, la publicación de los resultados y el acceso a las bases de datos derivadas de estas evaluaciones han dado lugar a diversos estudios para valorar el impacto que ha tenido este proceso

de renovación del capital humano que ingresa o se promueve con base en el mérito. Al respecto, ha cobrado notoriedad el hecho de que docentes y directivos que ingresaron a sus funciones mediante los procesos de evaluación realizados en 2014 y 2015 despliegan en su práctica diaria estrategias consideradas exitosas, en función de sus capacidades para incluir elementos como el compromiso, la inclusión, el liderazgo distribuido, la participación, la corresponsabilidad, la cercanía, el acompañamiento y la innovación, a fin de alcanzar el éxito educativo en relación con el aprendizaje de los alumnos (Sañudo, 2018).

Adecuación de las evaluaciones a partir de los primeros resultados

Si bien el ingreso y la promoción a otras funciones mediante procesos de evaluación representan un importante avance para cimentar una educación de calidad, la profesionalización del personal en servicio resulta más difícil de lograr, no sólo por la cantidad de docentes que implica —lo cual dificulta llevar a cabo evaluaciones a gran escala—, sino también porque se requiere partir de un marco conceptual de práctica profesional reflexiva en el cual la evaluación y la formación se articulen y permitan diferenciar etapas de desempeño docente, conforme al progreso de las competencias. Esto lleva a pensar en las dificultades que entraña para el SEN contar con mecanismos que promuevan semejante desarrollo profesional, de manera que se traduzca en mejores resultados educativos.

La Evaluación del Desempeño ha generado información valiosa sobre características y competencias de docentes y directivos escolares en servicio, que resulta relevante para definir la oferta de formación tanto inicial como continua, junto con otros insumos derivados de estudios para el análisis de los datos que se obtienen mediante las evaluaciones.

Algunos de éstos han permitido recoger la percepción de los docentes en relación con los temas en los que consideran que necesitan formación; es el caso de los cuestionarios de necesidades de formación aplicados a los docentes de nuevo ingreso en la evaluación diagnóstica, que los maestros presentan al año de incorporarse al servicio.

Además, los estudios cualitativos centrados en el análisis de los autorreportes de práctica profesional realizados por docentes en servicio en el proceso de Evaluación del Desempeño han generado información útil tanto para la mejora del propio modelo de evaluación como para reorientar los procesos de formación continua.

Con sustento en el análisis de los resultados obtenidos por el primer grupo de docentes evaluados en 2015, durante 2016 y 2017 el INEE trabajó en la mejora del modelo de Evaluación del Desempeño y se dio a la tarea de rediseñar su esquema con el fin de hacerla más contextualizada y pertinente

a las necesidades identificadas en los primeros años de aplicación. El replanteamiento implicó la integración de los instrumentos de respuesta construida en un proyecto de enseñanza con el registro de evidencias (INEE, 2018b).

En un análisis que este Instituto realiza sobre las producciones de los sustentantes del proceso de evaluación 2017, se identifica que los cambios habilitados les permitieron a los docentes y directivos evaluados incorporar con mayor claridad elementos que se diluían en las producciones elaboradas bajo el modelo de 2015, cuyos resultados se presentaron en el Informe de 2017 (INEE, 2017c).

Estos proyectos proporcionan mayor información para reconocer los elementos en los que sustentan sus decisiones en relación con determinados aspectos relevantes, entre ellos cómo organizan su intervención, cómo actúan para atender las necesidades de los alumnos, cómo afrontan los obstáculos del contexto, cómo perciben su papel en el proceso de enseñanza, qué cualidades tienen las actividades de aprendizaje que ponen en marcha, cómo interpretan los resultados del desempeño de sus alumnos y qué necesidades advierten para mejorar sus intervenciones.

Respecto a los directores, sus proyectos ofrecen información sobre cómo organizan el trabajo con el personal docente y administrativo a su cargo, qué acciones realizan para hacer cumplir el calendario escolar, qué estrategias adoptan a fin de apoyar a los docentes y alumnos, cómo organizan el trabajo colegiado, y qué acciones promueven con el objetivo de vincular a sus escuelas con la comunidad externa.

La información derivada de estos estudios sobre las producciones que hacen los docentes y directivos sobre su práctica será fundamental porque permitirá aproximarse a las concepciones e interpretaciones de docentes y directivos, así como visibilizar áreas de mejora en relación con el uso de referentes curriculares, normativos y teóricos, lo cual puede contribuir a definir la oferta de formación continua para cada figura.

Asimismo, el INEE ya desarrolla un nuevo modelo de Evaluación del Desempeño que incorpora el Portafolios de Práctica Profesional en un marco conceptual de evaluación auténtica como una vía para que el propio docente se involucre en la documentación de su práctica, reflexione en torno a ella y participe en espacios dedicados a analizar sus evidencias con el colectivo escolar, con el fin de que todo esto genere oportunidades de formación dentro de las propias escuelas, considerando sus contextos y necesidades específicas. Para aquellos docentes que de manera voluntaria quisieran acceder a estímulos al desempeño, se considera un proceso de revisión externa de las evidencias de su práctica.

2.4 Organización escolar

La organización escolar es clave para garantizar una educación de calidad pues en ella se moviliza un conjunto de recursos, normas y formas de proceder que se ponen a disposición de la escuela para garantizar los propósitos educativos (INEE, 2016a).

Enseguida, se describe la situación actual de la organización escolar en la educación obligatoria, a partir de datos obtenidos en evaluaciones realizadas por el INEE, particularmente, la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA), la Evaluación de la Implementación Curricular (EIC) en media superior y la Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA-ELSEN).

Cumplimiento del tiempo escolar

El tiempo destinado a la escuela debe ser una oportunidad de aprendizaje para los estudiantes, y, por ello, las escuelas tendrían que brindar el servicio educativo todos los días establecidos en el calendario escolar, y los grupos, contar con un docente, en consonancia con los dos primeros rasgos de la normalidad mínima establecida en el Acuerdo 717 (DOF, 2014a).

Los resultados de la ECEA muestran que, cuando se levantaron los datos (octubre-noviembre), alrededor de la mitad de los preescolares y planteles de EMS del país había suspendido al menos un día de labores; en cambio, eso ocurrió sólo en 3 de cada 10 escuelas primarias. La suspensión puede ocurrir por cuestiones climatológicas, administrativas, sociales o sindicales, entre otras.

Por tipo de servicio, las escuelas unidocentes y multigrado son las más vulnerables a la suspensión de clases, pues en ellas los docentes también fungen como directores, y, cuando tienen que ausentarse por cuestiones administrativas, no hay personal que los sustituya.

Respecto a la ausencia de docentes en las clases, la información de la ECEA indica que, a tres meses de haber iniciado el ciclo escolar, alrededor de la mitad de los docentes de preescolar y EMS había faltado al menos a una de sus clases, y eso mismo ocurrió con 1 de cada 4 docentes de primaria. Las inasistencias en la educación básica fueron más frecuentes en escuelas con un solo docente, en las que él mismo se encarga de la dirección, como en los casos de las escuelas comunitarias, los preescolares unidocentes y las escuelas primarias multigrado. En el nivel de EMS las inasistencias fueron más frecuentes en los planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

Se reconoce que los docentes tienen como derecho laboral faltar a clases hasta nueve días en el ciclo escolar (y que no superen más de tres días en un mismo mes) para resolver asuntos personales; sin embargo, en escuelas unidocentes o multigrado no existe personal que pueda atender a los grupos que se quedan solos, por lo que una falta del docente ocasiona que los estudiantes se queden sin clases.

En el caso de la EMS los planteles con mayor asistencia a clases por parte de los profesores son los TBC, donde los docentes están contratados por toda la jornada escolar; por el contrario, hay menor asistencia de docentes a clases en los planteles donde a la plantilla se le contrata principalmente por horas, como en los de CONALEP.

Apoyo a la docencia

La importancia de apoyar la práctica docente en las escuelas radica en su efecto para la mejora de la enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes. De acuerdo con las investigaciones, puede beneficiar en la satisfacción laboral de los docentes, disminuir su rotación y promover su permanencia en la escuela (Pas y Newman, 2013).

Existen múltiples estrategias de apoyo al docente. Una forma de clasificarlas es a partir de la figura que las proporciona. Se denomina asesoría interna a la que les ofrecen los directivos o el personal del plantel a los docentes, y asesoría externa a la que proveen el supervisor, el asesor técnico pedagógico (ATP) o el capacitador tutor, en el caso de las escuelas comunitarias.

Los resultados de la ECEA¹⁷ evidencian que la asesoría a docentes proporcionada por los directivos o el personal del plantel es una actividad que no se ha generalizado en las escuelas del país. En preescolar la recibieron alrededor de 7 de cada 10 educadores en los primeros tres meses del ciclo escolar; en primaria, 8 de cada 10 en el mismo periodo; y en EMS, 2 de cada 3 docentes durante un ciclo escolar, de acuerdo con la información reportada por ellos mismos.

Si bien la mayoría de los directivos que brindan asesoría pedagógica a sus docentes lo hacen sobre la planeación didáctica, son menos los que abordan otros temas igualmente relevantes, tales como la evaluación de los aprendizajes y el desarrollo de competencias, entre otros. Además, en EMS 6 de cada 10 docentes afirmaron que sus directores utilizan estrategias directas de recolección de información, como la observación de su práctica o evidencias de su trabajo;

¹⁷ Datos provenientes de la información obtenida en las siguientes evaluaciones: para primaria, en 2014; para EMS, en 2016; y para preescolar, en 2017, cuyos levantamientos se realizaron entre los meses de octubre y noviembre de los años respectivos.

en cambio, lo que más privilegiaban es información indirecta de su práctica, como el registro de las calificaciones de sus estudiantes.

Con respecto a la asesoría que reciben los docentes por parte de figuras externas a la escuela, los datos obtenidos en la ECEA muestran que en preescolar y primaria la asesoría pedagógica por parte de personal externo no es una práctica generalizada, pues 4 de cada 10 docentes no habían recibido acompañamiento en los tres primeros meses del ciclo escolar por parte del equipo de la supervisión (fuese ATP, supervisor o capacitador-tutor para el caso de las escuelas comunitarias). En preescolar la carencia mayor se identificó en escuelas privadas (43.8%) y en las indígenas no unidocentes (41.9%). En primaria fue en las escuelas generales no multigrado y las privadas donde más docentes no habían recibido acompañamiento externo (43.9 y 51.2%, respectivamente).¹⁸

Convivencia en las escuelas

El Estado mexicano aspira a una educación que contribuya a la mejor convivencia humana, al desarrollo integral de las personas y que forme en el respeto a los derechos humanos —Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), art. 3º (DOF, 2016), y Ley General de Educación (LGE), art. 7º (DOF, 2018a)—. Para lograrlo, es necesario que en las escuelas existan ambientes libres de violencia en los que se fomenten la convivencia armónica y el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes (NNA) —Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), art. 59 (DOF, 2014b)—.

La evidencia que aportan evaluaciones como la ECEA y PLANEA, así como el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía (ICCS), muestra algunos elementos favorables del SEN en torno a la creación de ambientes para el aprendizaje. Por ejemplo, la mayoría de los estudiantes de primaria y media superior valora positivamente la relación con sus docentes. En primaria, 9 de cada 10 estudiantes de cuarto, quinto y sexto grados señalaron que su maestro los respeta; en EMS, casi la totalidad del alumnado del último grado reportó que se lleva bien con ellos (INEE, 2018b). Sin embargo, hay otros aspectos que es necesario fortalecer para construir entornos de convivencia pacífica en donde los estudiantes participen, se sientan incluidos y reconocidos, aprendan a manejar el conflicto y gocen del respeto a sus derechos. Los datos disponibles revelan que:

- La violencia escolar es un tema presente en las aulas y en las escuelas, aunque, afortunadamente, no está generalizada. La del tipo verbal es la más recurrente en las escuelas a través de insultos, burlas o apodosos ofensivos; por ejemplo, 4 de cada 10 estudiantes de primaria y

¹⁸ Estos tipos de servicio tienen en común que suelen ser planteles grandes en términos de matrícula y estar ubicados en localidades urbanas. Ello puede indicar que el personal de supervisión prioriza la atención a escuelas más pequeñas en contextos rurales, al menos al inicio del ciclo escolar.

secundaria reportaron que hubo insultos entre compañeros (INEE, 2018a). Por otra parte, en el ICCS se identificó que 6 de cada 10 estudiantes mexicanos de segundo grado de secundaria afirmaron haber sido objeto de burlas y recibir apodosos ofensivos (INEE, 2017b).

- La formación para la participación democrática es incipiente. Si bien 9 de cada 10 estudiantes de primaria, secundaria y EMS reportaron que en sus escuelas existen actividades para que ellos participen, no suele promoverse el involucramiento y la responsabilidad hacia una formación democrática por medio del debate y el intercambio de puntos de vista y opiniones (así reportan 8 de cada 10 estudiantes de primaria y 7 de cada 10 de EMS).
- Se observa una disminución de oportunidades de participación conforme se avanza en los niveles educativos, lo cual resulta contradictorio, ya que se esperaría que en EMS se fortaleciera la formación democrática de los jóvenes mediante más y mejores oportunidades de participación. Por otra parte, la colaboración de los estudiantes en la toma de decisiones escolares no es una práctica instalada en las escuelas, aunque es importante para aprender a vivir armónicamente en sociedad. La información obtenida de los estudiantes en ECEA muestra que en primaria y en EMS alrededor de 5 de cada 10 aseguraron que pocas veces o nunca se les pide opinión sobre asuntos del centro escolar (INEE, 2018b y c).
- Sobre el manejo del conflicto, se le atiende principalmente a través de la intervención de los docentes y directores, y un poco menos mediante estrategias que impliquen la escucha y el diálogo entre los estudiantes, a pesar de que éstas son muy importantes para aprender a negociar. Así, por ejemplo, en primaria 83.3% de los estudiantes de cuarto, quinto y sexto solicitan apoyo a sus profesores cuando tienen problemas con algún compañero, y un porcentaje menor a 70% señaló que su maestro lo exhorta a escuchar a sus compañeros cuando están discutiendo (INEE, 2018c).
- Existen prácticas en las escuelas que pueden ser contrarias a los derechos de las NNA, tales como: 1) aplicar castigos que implican su exclusión de alguna actividad escolar (sacarlos del salón o impedirles la entrada a la escuela), por ejemplo, en primaria 17% de los estudiantes reportó que se le había impedido entrar a la escuela por no llevar el uniforme completo, por su arreglo personal o por llegar tarde; 2) aplicar castigos que atentan contra sus derechos en la escuela, como dejarlos sin recreo, sin comer o sin beber agua; en este sentido, 36.6% de estudiantes de primaria reportó quedarse sin recreo como castigo; 3) dar un trato denigrante, como gritos, insultos u ofensas; y 4) poner en peligro su integridad física mediante golpes o encierros: 11.6% de estudiantes de primaria aseveró que se le había dado algún golpe o pellizco como castigo (INEE, 2014; 2018c).
- Los reglamentos escolares no suelen ser claros en sus propósitos o principios, y hacen hincapié en las obligaciones. Se centran en las prohibiciones y no en la generación de condiciones favorables para el cumplimiento de los derechos humanos y los propósitos de la educación. Además, carecen de referencias específicas a valores y principios éticos como la igualdad, el respeto a la diversidad y la búsqueda de la equidad. Tampoco aluden al compromiso, la reciprocidad y

la corresponsabilidad de los miembros de la comunidad con diversos aspectos de la vida escolar (INEE 2014, Landeros y Chávez, 2015).

Apoyo a la permanencia escolar

La permanencia en la escuela es una condición necesaria para que todos los estudiantes que ingresan a algún nivel de la educación obligatoria la concluyan. Con el objeto de alcanzarla, las escuelas deben identificar los obstáculos que les impiden a los estudiantes continuar su trayectoria escolar en el nivel en que se encuentran inscritos, a fin de implementar acciones en favor de su permanencia —LGDNNA, art. 57 (DOF, 2014b)—.

La información obtenida en las evaluaciones de la ECEA sobre las estrategias que implementan las escuelas para apoyar a los estudiantes en condición de rezago o en riesgo de abandonar la escuela puede resumirse de la siguiente manera:

- En casi la totalidad de las escuelas de preescolar, primaria y EMS se implementan tanto acciones académicas (acompañamiento, asesoría, apoyo extraclase) como no académicas (becas, apoyo de otras instituciones, conversación con padres) para la atención de los estudiantes, a fin de contribuir a su permanencia y a la conclusión de sus estudios.
- En la EMS se realizan con mayor frecuencia actividades para atender estudiantes en riesgo de abandono. Ello se explica porque en este nivel educativo existe un problema de baja eficiencia terminal (67.3%), por lo que las escuelas realizan distintas acciones para que los estudiantes permanezcan, aunque todavía muchos abandonan sus estudios.
- Las acciones pedagógicas más recurrentes son: en preescolar, orientar a los padres para que apoyen a sus hijos en las tareas (94.9%); en primaria, apoyo extraclase por parte de los docentes a estudiantes que lo requieren (68.7%); y en EMS, ofrecer tutorías académicas con maestros o con pares (89.1%).

En los tres niveles educativos evaluados, la actividad no pedagógica que ocurre con mayor frecuencia consiste en convocar a los padres o tutores para conversar sobre la situación académica de sus hijos y solicitar apoyo para que no abandonen sus estudios. En primaria esta actividad se realiza en 8 de cada 10 escuelas; en preescolar y en EMS, prácticamente en su totalidad (98.2% y 97.3%, respectivamente).

Apoyo a estudiantes con discapacidad

De acuerdo con la información aportada por la ECEA en preescolar y primaria, en todos los tipos de escuela asisten estudiantes que presentan algún tipo de discapacidad o tienen alguna necesidad educativa especial; sin embargo, no hay suficiente personal para atenderlos. Así, en primaria, alrededor de 67% de las escuelas tenía por lo menos un estudiante con discapacidad, y sólo en 33.8% de ellas había personal que proporcionara algún tipo de atención. En las escuelas públicas solamente 45.6% de las generales multigrado disponía de recursos humanos para atender a estudiantes con discapacidad, mientras que en los otros tipos de escuela pública los porcentajes eran aún más bajos o no existía la posibilidad.

Estos datos, aunque no son comparables del todo, coinciden con los registros administrativos del ciclo escolar 2015-2016, donde se refleja que menos de la mitad de las escuelas regulares con estudiantes con discapacidad cuenta con la asesoría y el acompañamiento de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER): preescolar, 34.6%; primaria, 46.2%; y secundaria, 17%. Por lo demás, una proporción importante de las USAER no tiene personal suficiente para cumplir su función, ya que sólo 45% de ellas tenía un equipo de apoyo completo (psicólogo, trabajador social y maestro de comunicación) (INEE, 2017c).

■ Conclusiones

La situación actual del SEN en materia de docentes y directivos escolares ha permitido reconocer avances en tres aspectos que, de acuerdo con las mejores prácticas a nivel internacional, son esenciales para la mejora de la educación: 1) el establecimiento y la publicación de estándares de desempeño (perfiles, parámetros e indicadores), ya que constituyen la base para el desarrollo profesional docente; 2) la evaluación como base de los concursos de ingreso y promoción, pues ha mostrado ser un factor importante para garantizar que los candidatos que ingresan al servicio docente, y los que se promueven a funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica, posean los conocimientos y las habilidades necesarios a fin de ejercer estas funciones; y 3) los resultados de las evaluaciones, los cuales han permitido realizar estudios para caracterizar la práctica de docentes y directivos e identificar aspectos de mejora.

No obstante, hay problemas que requieren atención urgente, como (a) *el reforzamiento de los mecanismos para garantizar la asignación de plazas en función del mérito*, ya que no en todos los casos se han logrado erradicar las prácticas de clientelismo ni otros actos de discrecionalidad en este ámbito. Otro pendiente ha sido (b) *la falta de vinculación entre la evaluación y la formación continua*, a pesar de que debería acompañar los procesos para el desarrollo profesional.

Por lo que hace a la Evaluación del Desempeño de docentes y directivos en servicio, (c) *el principal problema a niveles tanto técnico como político derivó de haberla asociado con los procesos de permanencia y reconocimiento*, lo que limitó su propósito formativo.

En este capítulo también se da cuenta de la existencia y la magnitud de problemas en la organización escolar que afectan la operación y el funcionamiento de las escuelas de la educación obligatoria, los cuales se traducen en: (d) *el incumplimiento del tiempo escolar establecido*. Una proporción importante de escuelas de preescolar, primaria y media superior había suspendido clases en los primeros meses del ciclo escolar, y también una considerable proporción de docentes había faltado en ese mismo periodo. Los porcentajes más altos se encontraron en escuelas públicas, principalmente rurales y multigrado.

Asimismo, se advierte una (e) *falta de estrategias escolares adecuadas para favorecer la sana convivencia en las escuelas*. Aunque hay una opinión favorable de los estudiantes respecto de sus profesores y baja presencia de violencia en las escuelas, existen elementos que no favorecen la convivencia escolar, como la incipiente promoción de la participación democrática de los estudiantes para que asuman responsabilidades cívicas, el escaso involucramiento en el manejo del conflicto a través del diálogo y la escucha, y que los reglamentos escolares enfatizen las obligaciones y prohibiciones por sobre la construcción activa de un mejor clima escolar.

La evidencia también da cuenta de un (f) *insuficiente acompañamiento o asesoría técnica a los docentes*. Una alta proporción de maestros de preescolar, primaria y media superior no recibe asesoría por parte de sus directivos. De igual manera, constituye un problema importante el (g) *déficit de personal para atender a los estudiantes con discapacidad*. En muy pocas escuelas públicas existen recursos humanos capacitados o servicios especializados de apoyo para atender estudiantes que tienen alguna discapacidad. La carencia es casi total en escuelas rurales e indígenas, e inexistente en EMS.

La evidencia que describe esta situación problemática permite también plantear algunas sugerencias que es conveniente atender para ver efectos en la calidad de la educación:

- a) Es necesario establecer procesos que garanticen la transparencia y la legitimidad de la asignación de plazas.
- b) Resulta central reforzar las tareas de acompañamiento e inducción de los docentes en todas las entidades. Asimismo, es necesario garantizar que quienes no logren el ingreso o la promoción tengan acceso a programas de nivelación para el reforzamiento de los conocimientos y habilidades necesarios a fin de ingresar a la profesión docente.
- c) Se requiere que la Evaluación del Desempeño, que principalmente tiene un carácter diagnóstico y formativo, sea longitudinal e interna, y que dé cuenta de procesos, no sólo de resultados; sin embargo, lo más importante es que no se le asocie con consecuencias distintas a la mejora profesional.
- d) Deben impulsarse mecanismos flexibles para que en las escuelas se pueda compensar el tiempo de enseñanza y aprendizaje que por circunstancias diversas no se cubre. Es importante considerar el caso de las escuelas multigrado y la contratación por horas del personal

docente en media superior: ambos aspectos requieren una revisión particular para evitar que, por un asunto de organización de la escuela, se pierda tiempo escolar.

- e) Es preciso el diseño de una estrategia pedagógica coherente con un enfoque formativo para promover la convivencia en las escuelas, acompañada de una formación pertinente a docentes y directivos.
- f) Es necesario fortalecer, por medio de distintas estrategias, el acompañamiento a los docentes por parte tanto de sus directivos como de personal externo.
- g) Debe destinarse presupuesto a la incorporación de personal especializado en las escuelas a fin de brindar un mejor servicio a estudiantes con discapacidad, y también para formar de manera pertinente a los docentes que los atienden.

La falta de atención a los problemas antes descritos compromete el ejercicio del derecho a la educación de los estudiantes, particularmente de quienes acuden a escuelas rurales e indígenas o presentan alguna discapacidad.



3

EL DERECHO A ADQUIRIR APRENDIZAJES RELEVANTES

Lo que todos debemos saber acerca del...

Derecho a adquirir aprendizajes relevantes

- El derecho a adquirir aprendizajes relevantes en la educación obligatoria se puede interpretar como el que se cumple la promesa implícita de la escolaridad: adquirir aprendizajes pertinentes para mejorar la calidad de vida de las personas.
- Antes de 2013 existía una amplia oferta de evaluaciones de logro en México (Evaluaciones Nacionales del Logro Académico en Centros Escolares de la Secretaría de Educación Pública [ENLACE/SEP]; Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [EXCALE/INEE], además de las pruebas internacionales), a cuyos resultados se les dio todo tipo de usos no deseados, entre ellos construir *rankings* de escuelas; exhibir alumnos y escuelas en los medios con base en los resultados de ENLACE; dar estímulos a docentes a partir de los resultados de las pruebas; filtrar información; excluir a estudiantes en desventaja, y dedicar jornadas de clase exclusivamente a “preparar para las pruebas ENLACE”.
- Desde 2015, la SEP y el INEE trabajaron coordinadamente con las autoridades educativas estatales y las comunidades escolares —en el marco del nuevo Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)— en una nueva prueba para alumnos denominada Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), a fin de contar con información lógica y articulada, que diera cuenta no sólo de los aprendizajes, sino también de las condiciones en las que tiene lugar el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- PLANEA clasifica a los evaluados en cuatro niveles de dominio: I (insuficiente), II (básico), III (satisfactorio) y IV (sobresaliente). Entre 2015 y 2018, en Lenguaje y Comunicación, 13 entidades tuvieron un cambio positivo, mientras que en Matemáticas esto mismo ocurrió con 14 entidades.
- Resulta preocupante el porcentaje de estudiantes que obtiene resultados de logro insuficiente en los niveles educativos evaluados, asunto que se mantiene como uno de los retos más significativos dentro del Sistema Educativo Nacional (SEN).

En 2015 la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) trabajaron coordinadamente, junto con las autoridades educativas estatales y las comunidades escolares, en el diseño, la construcción y la aplicación de una prueba denominada Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), cuya aplicación arrojaría información lógica y articulada no sólo del logro de los aprendizajes en los campos formativos de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, sino también de las condiciones en las que tiene lugar el proceso de enseñanza-aprendizaje. Entre otros, esta prueba tuvo como propósitos: generar información con el fin de incidir en la mejora de las prácticas de enseñanza de los docentes y el aprendizaje de los estudiantes; optimizar la planeación y la toma de decisiones de las autoridades escolares para la mejora de las condiciones y la efectividad de los centros escolares; y elaborar directrices orientadas a la toma de decisiones en política pública educativa.

En este capítulo se ofrece información sobre las pruebas nacionales de PLANEA en el periodo 2015-2018, así como algunos de los hallazgos relacionados con los conocimientos y habilidades adquiridos por los alumnos de sexto de primaria y de tercero de secundaria de educación básica, a fin de aportar información para atender áreas específicas y favorecer un mejor logro educativo en años posteriores. Asimismo, se incluyen algunos aspectos relevantes de los resultados de la evaluación de 2017 en educación media superior (EMS).

3.1 Aprendizajes clave en Lenguaje y Comunicación

De acuerdo con los datos aportados por PLANEA 2018, 49% de los estudiantes de sexto de primaria que egresan alcanzan el nivel I de desempeño (insuficiente); 33% logra el nivel II (básico); 15%, el nivel III (satisfactorio), y sólo 3% obtiene el nivel IV (sobresaliente) (figura 3.1).

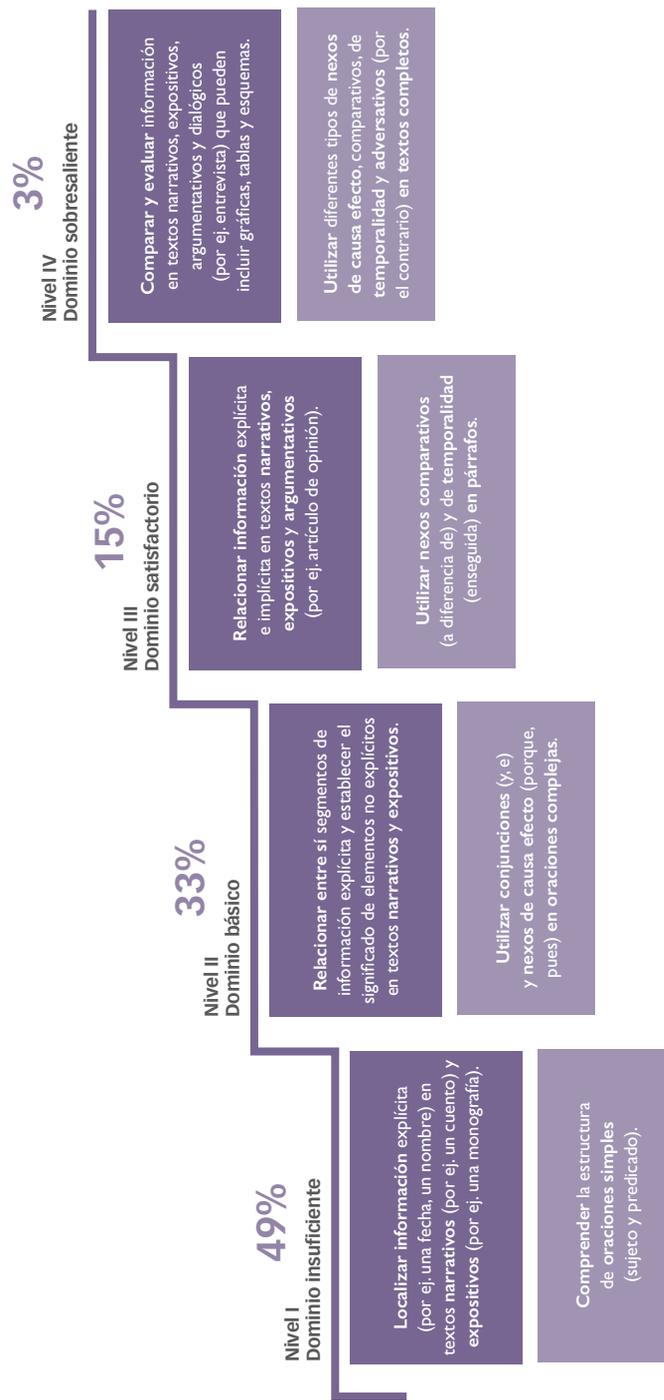
El nivel I o dominio insuficiente de logro de aprendizaje para los alumnos que egresan de sexto de primaria implica que cuentan con conocimientos y herramientas esenciales de lectoescritura del español, y que saben localizar información explícita, identificar temas en textos informativos breves y reconocer elementos convencionales de un croquis y sus propósitos (habilidad relevante para una adecuada orientación espacial). Además, reconocen la función de técnicas como la entrevista, la voz narrativa en una biografía, el uso de la rima en un poema y la función

informativa de un diario. También pueden seleccionar fuentes de consulta para hacer correcciones ortográficas, habilidad primordial para un dominio adecuado de la lengua española.

El nivel I se expresa como un dominio insuficiente ya que describe conocimientos y habilidades que son elementales de los aprendizajes clave del currículo obligatorio vigente de cada nivel de estudios, en este caso, de primaria. Por esta razón, el porcentaje de alumnos en cada nivel de logro señala claramente que el reto del Sistema Educativo Nacional (SEN) en esta área de aprendizaje debe orientarse hacia el fortalecimiento de habilidades y conocimientos necesarios para alcanzar los niveles posteriores, como se verá también en los resultados de los siguientes niveles educativos (secundaria y EMS).

Por ejemplo, los alumnos que se ubican en el nivel II (33%), además de los conocimientos y habilidades del nivel I, saben relacionar segmentos de información explícita, establecen significados de elementos no explícitos en textos narrativos y expositivos, y pueden utilizar conjunciones y nexos en las oraciones complejas. Estos aprendizajes son observados en el lenguaje que emplean los alumnos en los poemas o cartas que elaboran, en las oraciones que formulan para rescatar información, en la selección de fuentes de consulta, o bien en el reconocimiento de la estructura de textos literarios, por mencionar algunos. Por otra parte, quienes logran el nivel III (15%) también pueden relacionar información explícita e implícita en los textos argumentativos, incorporando nexos comparativos y de temporalidad. Finalmente, quienes obtienen el nivel IV (3%) son alumnos capaces de involucrar, comparar, evaluar la información anterior y la de textos dialógicos, e incorporar nexos de causa-efecto, comparativos y adversativos.

Figura 3.1. ¿Qué logran los estudiantes en cada nivel en Lenguaje y Comunicación? Algunos ejemplos



Fuente: PLAMEA. Resultados Nacionales 2018. 6^o de primaria. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas (INEE, 2018g).

En el caso de tercero de secundaria, la evaluación 2017 mostró que 34%¹ de los alumnos alcanzaron el nivel I en Lenguaje y Comunicación, lo que significa que logran identificar, localizar y extraer información en textos y gráficas sencillos, así como el tema central e información explícita en diferentes fragmentos de un material escrito, por ejemplo, definiciones y explicaciones. Los alumnos que logran este nivel también reconocen la función, las características y el propósito de los tipos de texto; pueden distinguir la función de algunos recursos lingüísticos empleados en anuncios, e identifican diálogos rimados y el empleo de oraciones subordinadas. Quienes obtuvieron el nivel II (40%), además de las habilidades descritas, identifican la estructura de los textos literarios e informativos, y son capaces de relacionar información cuando no es explícita. Los alumnos que alcanzan el nivel III (18%) interpretan información explícita e implícita de textos literarios, informativos y argumentativos, y vinculan los contenidos del texto con sus recursos gráficos. En el nivel IV (8%) los adolescentes son capaces de analizar y jerarquizar argumentos con el fin de evaluar información implícita y explícita de distintas partes de textos literarios, informativos y argumentativos (INEE, 2018f).

En el caso del último grado de EMS, 34% de los estudiantes logra el nivel I en el área de Lenguaje y Comunicación; 28%, el nivel II; 29%, el nivel III, y 9%, el nivel IV. Quienes alcanzaron el nivel I (34%) son capaces de comprender información explícita en textos sencillos con temas que les resultan familiares y con un orden típico, por ejemplo: inicio, desarrollo y conclusión. Estos alumnos también identifican el tema central, el problema y la estructura de un texto expositivo, y distinguen la información explícita en una secuencia narrativa. Alcanzar el nivel II (28%) significa que los estudiantes, además de los conocimientos y habilidades mencionados, identifican las ideas principales que sustentan la propuesta de un artículo de opinión breve, discriminan y relacionan información oportuna y confiable, y la organizan a partir de un propósito. Los estudiantes que lograron el nivel III (29%) reconocen en un artículo de opinión: propósito, conectores argumentativos y partes que lo constituyen (tesis, argumentos y conclusión); identifican las diferencias entre información objetiva, opinión y valoración del autor; reconocen las formas como se emplea el lenguaje escrito de acuerdo con la finalidad comunicativa, y utilizan estrategias para comprender lo que leen. Por último, los que obtuvieron nivel IV (9%) son jóvenes que seleccionan y organizan información pertinente de un texto argumentativo; identifican la postura del autor; interpretan información de textos argumentativos (como reseñas, críticas y artículos de opinión), e infieren la paráfrasis de un texto expositivo (como un artículo de divulgación) (INEE, 2017d).

¹ Los porcentajes de los resultados obtenidos en cada nivel (educación básica secundaria y media superior) se muestran en número entero, a fin de expresar las cifras en los mismos términos que los resultados de primaria.

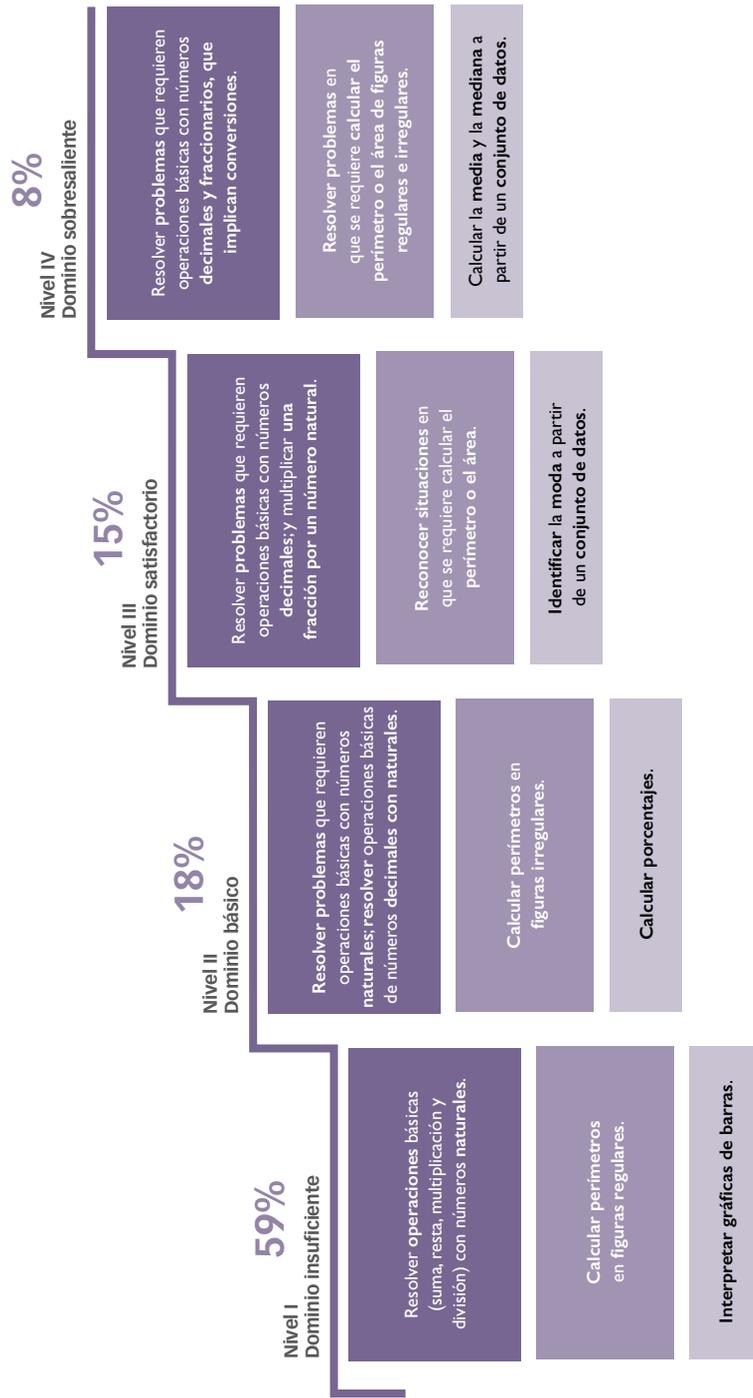
3.2 Aprendizajes clave en Matemáticas

De acuerdo con la información aportada por PLANEA en Matemáticas de sexto grado de primaria, 59% de los alumnos se encuentra ubicado en el nivel I; 18%, en el nivel II; 15%, en el nivel III; y sólo 8% se ubica en el nivel IV (figura 3.2).

Los alumnos en el nivel I (59%) conocen los números naturales; realizan operaciones aritméticas básicas (suma, resta, multiplicación y división) con base en sus algoritmos; identifican la regla verbal dada en una sucesión con progresión aritmética ascendente, y resuelven problemas sencillos que involucran operaciones aritméticas. También son capaces de construir formas volumétricas a partir de figuras planas; realizan conversiones simples entre unidades de tiempo; calculan perímetros de las figuras geométricas más usuales, y pueden comparar números naturales sin ceros intermedios y con ellos, además de interpretar información sencilla a partir de gráficas de barras, pictogramas simples o tablas.

Los alumnos que se ubican en el nivel II (18%), además de contar con los conocimientos y las habilidades antes mencionadas pueden resolver problemas que requieren operaciones básicas con números decimales, y calculan el perímetro en figuras irregulares y porcentajes. En cuanto a los estudiantes de nivel III (15%), logran resolver problemas con operaciones aritméticas con punto decimal, multiplican fracciones y reconocen situaciones donde se requiere el cálculo de perímetros o áreas. En el nivel IV (8%) resuelven problemas con números decimales y fraccionarios, que implican conversiones y el cálculo del perímetro y el área de figuras regulares e irregulares, además de que usan y manejan adecuadamente medidas estadísticas y representan los datos en gráficas.

Figura 3.2. ¿Qué logran los estudiantes en cada nivel en Matemáticas? Algunos ejemplos



Fuente: PLANEA. Resultados Nacionales 2018. 6° de primaria. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas (INEE, 2018g).

En el caso de secundaria, en 2017 los alumnos que obtuvieron el nivel I (65%) resuelven problemas que requieren comparar o realizar cálculos con números naturales; traducen al lenguaje algebraico una situación que se modela con una ecuación lineal, y también pueden resolver problemas que implican comparar el volumen de cilindros de manera visual. Quienes alcanzaron el nivel II (22%), además de las habilidades antes descritas, pueden resolver problemas que implican sumar, restar, multiplicar y dividir con números decimales, y expresar con letras una relación numérica sencilla con un valor desconocido. Aquellos que alcanzaron el nivel III (9%) pueden resolver problemas con fracciones, números enteros o potencias de números naturales, así como describir en lenguaje coloquial una expresión algebraica. Por otro lado, los alumnos que obtuvieron nivel IV (5%) pueden solucionar problemas que implican combinar números fraccionarios y decimales, y emplear ecuaciones para encontrar valores desconocidos en problemas verbales (INEE, 2018f).

En EMS, en 2017 los estudiantes se distribuyeron en los niveles de logro de la siguiente forma: 66% se ubicó en el nivel I; 23%, en el nivel II; 8%, en el nivel III, y 3%, en el nivel IV (INEE, 2017d).

Los estudiantes que alcanzaron el nivel I (66%) resuelven problemas que implican operaciones básicas con números enteros o cuyo resultado es un número entero; resuelven problemas de valor faltante en tablas de proporcionalidad directa; identifican el valor máximo que alcanza un fenómeno a partir de su gráfica; resuelven problemas de moda y media aritmética para datos enlistados, e interpretan la posibilidad de ocurrencia de los eventos de un experimento a partir de una gráfica de frecuencias.

Los alumnos que se ubican en el nivel II (23%), además de contar con los conocimientos y las habilidades mencionadas, son capaces de expresar en lenguaje matemático situaciones en las que se desconoce un valor o las relaciones de proporcionalidad entre dos variables, y resuelven problemas que implican proporciones entre cantidades, por ejemplo, porcentajes.

En cuanto a los estudiantes del nivel III (8%), emplean el lenguaje matemático para resolver problemas que requieren del cálculo de valores desconocidos y analizar situaciones de proporcionalidad. Por último, en el nivel IV (3%) los estudiantes dominan las reglas para transformar y operar con el lenguaje matemático, por ejemplo, las leyes de los signos, además de que expresan en lenguaje matemático las relaciones que existen entre dos variables de una situación o fenómeno y determinan algunas de sus características, por ejemplo, deducen la ecuación de la línea recta a partir de su gráfica.

Con respecto al puntaje promedio de los estudiantes de primaria, a nivel nacional, se observa que de 2015 a 2018 existe una mejora de 1 punto sobre la escala para Lenguaje y Comunicación y de 3 puntos para Matemáticas. Si bien alienta que la escala se mueva en algunos casos

positivamente, lo cierto es que aún falta mucho por hacer, toda vez que las mejoras observadas no son estadísticamente significativas. Conviene mirar a las entidades federativas para conocer lo que ocurre en ellas.

Comparando las evaluaciones PLANEA 2015 y 2018 por entidad federativa,² se observa que 13 entidades tuvieron un cambio positivo en Lenguaje y Comunicación, 13 mostraron datos negativos y 3 no sufrieron cambio alguno (tabla 3.1). Las diferencias fueron positivas y estadísticamente significativas para Sonora, Jalisco y Yucatán, y negativas para Veracruz y Tamaulipas.

Tabla 3.1.

Puntuaciones promedio y diferencias entre las puntuaciones promedio 2018 y 2015 por entidad federativa. Primaria. Lenguaje y Comunicación

Entidad federativa	Puntaje		Diferencia	Error estándar
	promedio 2015	promedio 2018	2018 vs. 2015*	
Jalisco	495	513	18	5.6
Sonora	499	514	15	5.8
Yucatán	500	510	10	5.2
Guanajuato	489	498	9	4.6
Quintana Roo	508	516	8	5.7
Puebla	497	505	8	7.7
México	510	517	7	4.6
Querétaro	511	518	6	6.5
Coahuila	511	516	5	4.9
Aguascalientes	516	519	4	5.5
Ciudad de México	538	541	3	5.1
Baja California	510	511	1	4.8
Tlaxcala	498	499	1	5.2
Nacional	500	501	1	1.8
Durango	489	489	0	8.6
Morelos	498	498	0	4.9
Nuevo León	518	517	0	5.7
Chihuahua	493	493	-1	6.8
Tabasco	484	483	-1	6.1
Colima	521	519	-1	5.7
Sinaloa	500	498	-1	5.8
Hidalgo	512	510	-2	5.2
Baja California Sur	508	504	-3	6.8
Campeche	504	498	-6	6.3
Nayarit	510	504	-6	9.5
Zacatecas	493	482	-11	6.4
San Luis Potosí	504	493	-11	6.0
Guerrero	466	454	-11	7.1
Tamaulipas	512	498	-14	5.9
Veracruz	507	492	-14	5.7

Nota 1: Los datos sombreados señalan las diferencias estadísticamente significativas al 0.05.

Nota 2: La estimación de la diferencia estadística puede no corresponder con exactitud a la diferencia aritmética.

Fuente: PLANEA. Resultados Nacionales 2017. 3° de secundaria. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas (INEE, 2018f).

² Los estados de Chiapas, Michoacán y Oaxaca presentaron una tasa de participación menor al 50% respecto a escuelas, por tal motivo no se presentan resultados para estas entidades, aunque se consideraron para presentar resultados a nivel nacional y por tipo de escuela.

Para el caso de Matemáticas, se mejoró en 3 puntos la media nacional. Mostraron un cambio positivo 14 entidades; 13, uno negativo; y 2 no tuvieron cambio (tabla 3.2). Al igual que en Lenguaje y Comunicación, las diferencias fueron positivas en Jalisco y Sonora, y negativas para Veracruz, Guerrero y Zacatecas.

Tabla 3.2.

Puntuaciones promedio y diferencias entre las puntuaciones promedio para 2018 y 2015 por entidad federativa. Primaria. Matemáticas

Entidad federativa	Puntaje promedio 2015	Puntaje promedio 2018	Diferencia 2018 vs. 2015*	Error estándar
Jalisco	497	535	39	6.1
Sonora	486	512	26	6.1
Aguascalientes	522	533	11	6.4
Yucatán	493	504	11	5.7
Querétaro	509	520	11	7.5
Nuevo León	516	526	11	6.5
Puebla	505	513	9	8.8
Quintana Roo	492	500	8	5.7
Tabasco	471	479	8	7.0
México	507	514	7	5.3
Ciudad de México	528	534	5	6.2
Morelos	485	489	3	5.5
Nacional	500	503	3	1.8
Coahuila	512	514	2	5.8
Campeche	503	504	1	7.4
Guanajuato	496	495	0	5.0
Baja California Sur	491	491	0	7.0
Colima	524	523	-1	6.5
Tamaulipas	505	503	-1	6.5
Baja California	498	496	-2	5.4
Sinaloa	509	507	-2	5.8
Hidalgo	517	515	-2	6.9
Chihuahua	491	489	-2	7.2
Nayarit	510	508	-3	11.1
Tlaxcala	501	498	-3	5.8
Durango	501	495	-6	10.2
San Luis Potosí	510	502	-8	7.0
Veracruz	501	486	-15	6.0
Guerrero	468	453	-15	7.0
Zacatecas	505	490	-16	7.5

Nota 1: Los datos sombreados señalan las diferencias estadísticamente significativas al 0.05.

Nota 2: La estimación de la diferencia estadística puede no corresponder con exactitud a la diferencia aritmética.

Fuente: PLANEA. Resultados Nacionales 2017. 3° de secundaria. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas (INEE, 2018).

En la comparación de los resultados de PLANEA de tercero de secundaria entre 2015 y 2017 se observa que el resultado nacional es negativo por 5 puntos para Lenguaje y Comunicación. Por entidad federativa,³ cabe advertir que 11 entidades tuvieron un cambio positivo y 18 mostraron

³ Las entidades de Chiapas, Michoacán y Oaxaca presentaron una tasa de participación menor al 50% respecto a escuelas, por tal motivo no se presentan resultados para estas entidades, aunque se consideran para presentar resultados a nivel nacional y por tipo de escuela.

datos negativos (tabla 3.3). Las diferencias fueron positivas y estadísticamente significativas para Sonora, y negativas para Zacatecas y Tamaulipas.

Tabla 3.3.

Diferencias en la puntuación promedio entre 2015 y 2017 por entidad federativa. Secundaria. Lenguaje y Comunicación

Entidad federativa	Puntaje	Puntaje	Diferencia
	promedio 2015	promedio 2017	2015 vs. 2017*
Sonora	476	505	29
Colima	508	522	14
Coahuila	502	515	13
Sinaloa	489	502	13
Campeche	493	504	11
San Luis Potosí	498	508	10
Chihuahua	492	500	8
Ciudad de México	531	537	6
Hidalgo	501	505	4
Jalisco	501	503	2
Estado de México	505	507	2
Guanajuato	499	497	-2
Nayarit	489	487	-2
Baja California	507	504	-3
Morelos	499	496	-3
Tabasco	460	457	-3
Durango	495	491	-4
Nuevo León	502	498	-4
Quintana Roo	513	509	-4
Nacional	500	495	-5
Querétaro	516	511	-5
Veracruz	499	494	-5
Baja California Sur	494	488	-6
Puebla	517	510	-7
Guerrero	464	456	-8
Tlaxcala	498	489	-9
Aguascalientes	507	497	-10
Yucatán	503	491	-12
Zacatecas	495	472	-23
Tamaulipas	503	475	-28

Nota 1: Los datos sombreados señalan las diferencias estadísticamente significativas al 0.05.

Nota 2: La estimación de la diferencia estadística puede no corresponder con exactitud a la diferencia aritmética.

Fuente: PLANEA. Resultados Nacionales 2017. 3° de secundaria. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas (INEE, 2018f).

Los resultados de Matemáticas en este nivel muestran una diferencia negativa de 3 puntos a nivel nacional; 18 entidades mostraron un cambio positivo; 10, uno negativo; y 1 no presentó variaciones (tabla 3.4). Las diferencias fueron positivas al igual que en Lenguaje y Comunicación en Sonora, y negativas para Tabasco y Zacatecas.

Tabla 3.4.

Diferencias en la puntuación promedio entre 2015 y 2017 por entidad federativa. Secundaria. Matemáticas

Entidad federativa	Puntaje	Puntaje	Diferencia
	promedio 2015	promedio 2017	2015 vs. 2017*
Sonora	473	500	27
Coahuila	492	509	17
San Luis Potosí	496	511	15
Campeche	491	503	12
Sinaloa	496	508	12
Ciudad de México	521	531	10
Nayarit	489	497	8
Chihuahua	493	500	7
Jalisco	502	509	7
Hidalgo	506	512	6
Morelos	489	495	6
Puebla	527	533	6
Durango	502	507	5
México	496	501	5
Colima	518	522	4
Querétaro	520	522	2
Tlaxcala	493	495	2
Aguascalientes	509	510	1
Quintana Roo	497	497	0
Guanajuato	507	506	-1
Veracruz	502	500	-2
Nacional	500	497	-3
Baja California Sur	485	479	-6
Baja California	496	488	-8
Nuevo León	502	494	-8
Guerrero	467	458	-9
Yucatán	503	493	-10
Tabasco	462	448	-14
Zacatecas	507	483	-24
Tamaulipas	491	463	-28

Nota 1: Los datos sombreados señalan las diferencias estadísticamente significativas al 0.05.

Nota 2: La estimación de la diferencia estadística puede no corresponder con exactitud a la diferencia aritmética.

Nota 3: Tamaulipas presenta una diferencia de 28 puntos con un error estándar de 17.2 puntos, por lo cual no resulta significativa al 0.05.

Fuente: PLANEA. Resultados Nacionales 2017. 3º de secundaria. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas (INEE, 2018f).

Con respecto a la EMS, el INEE diseñó, aplicó y analizó los resultados de la prueba PLANEA en 2017 por primera vez, y, al tratarse de una evaluación distinta, los resultados de esta prueba no son comparables con las aplicaciones anteriores de PLANEA EMS.⁴ Sin embargo, los resultados de 2017 podrán compararse con las aplicaciones posteriores no sólo por entidad, sino además considerando la diversidad de los tipos de servicio, así como factores sociales, culturales y económicos que han influido en los resultados de logro educativo.

⁴ La escala en la que se distribuyen las puntuaciones obtenidas por los estudiantes oscila entre 200 y 800 puntos, con una puntuación media de 500 y una desviación estándar de 100.

■ Conclusiones

Los resultados de PLANEA ofrecen información sobre el logro de los aprendizajes de estudiantes que cursan la educación básica y la EMS. La evaluación permite ver áreas de oportunidad en algunos grupos o poblaciones que no han alcanzado las metas relacionadas con el logro de los aprendizajes. Entre ellas, destacan el retraso temporal de niñas y niños para incorporarse a la educación formal, así como la repetición de algún año escolar, pues los coloca en situación de desventaja en la adquisición adecuada de conocimientos respecto a sus compañeros que cursan los ciclos de manera regular, lo cual ocurre en todos los niveles de la educación obligatoria.

En primaria y secundaria las poblaciones más vulnerables se encuentran en localidades pequeñas con los niveles de marginación más altos, y su desempeño en las pruebas está por debajo de las zonas con un nivel de desarrollo mayor en cuanto a su infraestructura escolar.

Evidencia de esta grave situación de inequidad es la información de logro educativo sobre las escuelas indígenas y comunitarias, ya que, de cada 10 estudiantes, entre 2 y 3 superan el nivel I de logro, tanto en Matemáticas como en Lenguaje y Comunicación. Al observar los resultados de las escuelas comunitarias, aumentó el porcentaje de alumnos en nivel I entre una aplicación y otra (de 2015 a 2018 en primaria, este aumento fue de 7.4% en Matemáticas y 2.8% en Lenguaje y Comunicación; para secundaria, de 2015 a 2017 fue de 2.3% en Matemáticas y 8.2% en Lenguaje y Comunicación).

En algunas entidades federativas se observa una disminución significativa en sus resultados respecto a la medición anterior. En primaria ocurrió con Veracruz, en ambos campos de formación; Tamaulipas, en Matemáticas, y Guerrero y Zacatecas en Lenguaje y Comunicación. En secundaria, Zacatecas, en ambos campos de formación, Tamaulipas, en Lenguaje y Comunicación, y Tabasco en Matemáticas. Por el contrario, en otras entidades se infieren esfuerzos impulsados entre 2015 y 2018, pues elevaron el nivel de aprendizaje de sus alumnos; Jalisco y Sonora⁵ mejoraron sus resultados de primaria en ambos campos formativos, y Yucatán en Lenguaje y Comunicación. Asimismo, hay entidades que han mantenido puntajes altos en ambas aplicaciones, por ejemplo, la Ciudad de México y Aguascalientes, en ambos campos formativos.

De acuerdo con los resultados de desempeño desde el punto de vista del sexo, entre 2015 y 2018 las niñas mejoraron significativamente en Matemáticas, un área que era relacionada típicamente con un mejor aprovechamiento por parte de los niños, lo cual constituye un referente sobre el avance en la equidad con respecto al acceso y la permanencia en la educación de las niñas.

Aun cuando el puntaje promedio alcanzado en las escuelas indígenas dista mucho del dato nacional (con una diferencia de 73 puntos en Lenguaje y Comunicación y 53 puntos para Matemáticas en 2018), es muy importante destacar que en la educación primaria se observa una mejora respecto a la medición de 2015 en la asignatura de Matemáticas, particularmente en el nivel IV. Pese a ello, sigue pendiente en la agenda educativa el rediseño de la oferta y la atención a poblaciones vulnerables.

⁵ En el caso de Sonora, sus resultados también mejoraron en la evaluación de PLANEA a nivel secundaria.



4

EL DERECHO A LA EQUIDAD: LAS ESCUELAS MULTIGRADO

Lo que todos debemos saber acerca del... **Derecho a la equidad en la educación**

- La calidad en relación con el derecho a la equidad en la educación se refiere a que todos los componentes del derecho a la educación sean una realidad tangible para todos los sujetos titulares de éste, en cualquiera de los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional (SEN).
- Poco más de 7 millones (26.5%) de niñas, niños y adolescentes (NNA) en edad de cursar la educación básica (3 a 14 años) habitan en 188 000 localidades rurales; de éstas, tres cuartas partes son comunidades de menos de 100 habitantes. La dispersión geográfica ha sido un reto en el marco de las estrategias para ofrecer el servicio educativo en las zonas más alejadas del territorio nacional, lo que se ha hecho mediante las escuelas multigrado a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la educación comunitaria del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).
- En las escuelas multigrado, los docentes o figuras educativas atienden a estudiantes de distintos grados en una misma aula y representan 32% del total de escuelas de educación básica; 43% de las primarias del país es multigrado, y aumenta su número en la modalidad indígena (1 de cada 2 preescolares y 2 de cada 3 primarias indígenas son multigrado).
- Si bien el Estado ha desarrollado importantes esfuerzos con el fin de llevar el servicio educativo a las localidades rurales, aún son insuficientes para garantizar el acceso universal a la educación. Estos esfuerzos tampoco han sido pertinentes al no tomarse en cuenta las particularidades de las escuelas multigrado, lo que favorece la inequidad educativa. En este sentido, se identifica una discriminación sistémica en las políticas y prácticas institucionales del sector público, lo cual genera desventajas para las NNA de comunidades rurales, vulnerando su derecho a la educación.

Por la importancia que tienen y han tenido las escuelas multigrado como reflejo de las desigualdades educativas en nuestro país, en 2016, en el marco de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), 27 estados de la república, acompañados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), propusieron el Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado (PRONAEME) (INEE, 2017e), el cual surgió de la preocupación de las autoridades educativas estatales por contar con evaluaciones sólidas que brindarían información relevante para el desarrollo de intervenciones de mejora educativa.

En consonancia con esta iniciativa, el INEE desarrolló la Evaluación de la Política de Educación Multigrado durante 2017 y 2018, la cual se centró en las acciones educativas a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), instituciones que proveen el servicio educativo en las comunidades rurales. Para ello, se realizó una evaluación de diseño e implementación que consideró tres niveles de análisis: las políticas y programas educativos federales; la operación y la gestión del servicio educativo en el nivel estatal; y su puesta en práctica en las escuelas,¹ mediante una metodología mixta que incluyó la revisión de indicadores educativos relevantes y de la información cualitativa contenida en documentos normativos y proporcionada por autoridades educativas e integrantes de la comunidad escolar.²

4.1 Las escuelas multigrado en México

Se estima que en México hay 26.6 millones de niñas, niños y adolescentes (NNA) en edad de cursar la educación básica (de 3 a 14 años), de los cuales poco más de 7 millones (26.5%) habitan en 188 000 localidades rurales; de éstas, tres cuartas partes son comunidades de menos de 100 habitantes (INEE, 2018b). Tal dispersión geográfica ha significado un reto para ofrecer el servicio educativo en las zonas más alejadas del territorio nacional, lo cual ha sido posible a través de las escuelas multigrado a cargo de la SEP y de la educación comunitaria del CONAFE.

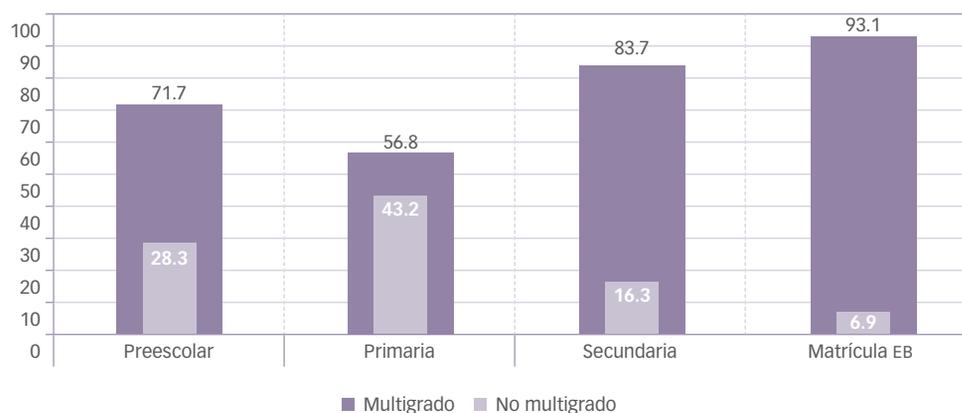
¹ Esta evaluación se realizó en colaboración con la Universidad Iberoamericana y la Red Temática de Investigación en Educación Rural.

² Se realizaron entrevistas a autoridades federales de la SEP y del CONAFE, y a autoridades educativas de siete estados: Chiapas, Durango, Guanajuato, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Yucatán. Asimismo, se entrevistó a figuras de supervisión y acompañamiento, docentes, líderes para la educación comunitaria (LEC), madres y padres de familia. Adicionalmente, se visitaron 31 escuelas de diferentes niveles y modalidades en los estados de Durango, Guanajuato y Yucatán.

Las escuelas multigrado son aquellas en las que los docentes o figuras educativas atienden a estudiantes de distintos grados en una misma aula, como ocurre en los preescolares unidocentes, las primarias de uno a tres maestros y las secundarias uni y bidocentes (de tipo general, indígena, comunitaria, para migrantes y telesecundaria). En el caso de las escuelas de la SEP, los docentes cumplen simultáneamente funciones pedagógicas y administrativas. Además, tanto en estas escuelas como en las comunitarias los padres de familia y la comunidad participan de manera importante en el sostenimiento del servicio educativo mediante apoyos económicos o en especie dirigidos a su mantenimiento, así como a la alimentación y el hospedaje de las figuras educativas.

En el ciclo escolar 2016-2017 las escuelas multigrado representaron 32.6% del total de las de educación básica (INEE, 2018e). Existen más escuelas multigrado en educación primaria (43%), seguidas por las de preescolar (28%) y las secundarias (16%) (gráfica 4.1).

Gráfica 4.1.
Porcentaje de escuelas y matrícula multigrado en educación básica



Fuente: elaboración propia con información de *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2017. Educación básica y media superior* (INEE, 2018e).

Estas escuelas son especialmente significativas en la modalidad indígena, puesto que 1 de cada 2 preescolares y 2 de cada 3 primarias indígenas son multigrado. Por su parte, todos los centros comunitarios del CONAFE también lo son, y representan un tercio de estas escuelas en el país. A pesar de su magnitud en el sistema educativo, las escuelas multigrado tienen una matrícula pequeña, ya que sólo atienden a 6.9% del total de estudiantes, lo que, no obstante, representa a 1 778 000 alumnos de educación básica (INEE, 2018e).

4.2 Desafíos que enfrentan las escuelas multigrado

Diversos estudios y evaluaciones sobre la educación rural señalan los importantes retos que enfrentan estas escuelas para promover una educación con pertinencia y equidad. Por una parte, 81% del total se ubica en localidades con alta y muy alta marginación (INEE, 2018e), lo que implica que las NNA que asisten a ellas tienen severas desventajas sociales y económicas en comparación con aquellos que habitan en comunidades urbanas; entre éstas destacan la pobreza extrema (UNICEF y CONEVAL, 2015), la desnutrición (INSP, 2012) y el trabajo infantil (UNICEF, 2009). Además, las familias en estas comunidades enfrentan otras desventajas sociales, como el analfabetismo (INEGI, 2015b) y la baja escolaridad de la población adulta (INEE, 2018e).

Por otra parte, existen obstáculos derivados del diseño de la política educativa y de la forma en que se ofrece el servicio, ya que la federación no ha proporcionado un modelo educativo específico para estas escuelas, ni son suficientes ni adecuados el apoyo administrativo pedagógico, la formación y la supervisión que reciben sus docentes. Las escuelas del CONAFE, por su parte, aunque cuentan con un modelo específico para multigrado, disponen de recursos presupuestarios muy limitados, y sus figuras educativas son jóvenes que, generalmente, cuentan con estudios de bachillerato. En ambos tipos de escuelas el servicio educativo se presta en condiciones precarias, con insuficiencia de materiales y de infraestructura (Mendoza, 2017; INEE, 2016b y c; Juárez, Vargas y Vera, 2015; Juárez, 2013; Arteaga, 2011; González, 2009; Ezpeleta, 2006; Rosas, 2006; SEP, 2006; Ezpeleta y Weiss, 2000).

Estos desafíos tienen repercusiones negativas en el aprendizaje de los estudiantes de zonas rurales, ya que asisten a la escuela en condiciones de desventaja y desarrollan trayectorias educativas desiguales y excluyentes, lo cual se evidencia en que muchos tienen bajos logros de aprendizaje,³ no concluyen a tiempo o abandonan la escuela definitivamente.⁴ En suma, las NNA de comunidades rurales enfrentan problemas en el acceso, la permanencia en la escuela y la calidad de la educación que reciben, lo que resulta sumamente inequitativo y reproduce el círculo de la pobreza.

³ De acuerdo con los resultados de PLANEA 2018 (INEE, 2018g), el puntaje promedio de los estudiantes en escuelas multigrado a nivel nacional en Lenguaje y Comunicación es de 463, mientras que en las escuelas no multigrado es de 506, y en Matemáticas es de 471 y 507, respectivamente. El porcentaje es más bajo en las indígenas multigrado: 415 en Lenguaje y Comunicación y 426 en Matemáticas.

⁴ La tasa de abandono en escuelas comunitarias es de más del doble en comparación con las generales no multigrado (1.4 frente a 0.7%, respectivamente, para primarias, y 12.7 frente a 5.2%, para telesecundarias), y la eficiencia terminal, que para primarias generales no multigrado es de 97.3%, sólo es de 71.4% en las comunitarias (INEE, con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911, ciclos escolares 2010-2011, 2013-2014, 2015-2016, 2016-2017, DGPPYEE-SEP).

4.3 Caracterización de la política educativa y los programas para las escuelas multigrado

Como se mencionó, en la política educativa se identifican dos responsables encargados de brindar educación multigrado: la SEP y el CONAFE. En el nivel federal, la SEP se encarga de normar los servicios educativos de educación básica, de los cuales forman parte las escuelas multigrado, mientras que las autoridades educativas locales son responsables de prestar el servicio en cada entidad federativa. Por su parte, el CONAFE es una institución federal que, a través de 31 delegaciones estatales, imparte la educación comunitaria en todo el país. En ambos casos existen ciertas particularidades:

- La SEP establece los lineamientos generales de la política educativa para todas las escuelas con un modelo graduado de organización completa en la educación básica, y sólo desarrolla orientaciones puntuales para las escuelas multigrado, tales como una metodología de tutorías orientada a docentes de nuevo ingreso, libros de texto para educación indígena organizados por ciclos y Consejos Técnicos Escolares (CTE) específicos. No existen en la actualidad programas educativos que consideren, explícitamente, la atención a escuelas multigrado como su población objetivo,⁵ aunque éstas resultan beneficiadas de forma tangencial al encontrarse en localidades de alta marginación.⁶
- El CONAFE, por su parte, opera el programa de Educación Inicial y Básica Comunitaria⁷ en las comunidades más pequeñas y dispersas con un modelo educativo denominado Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD), el cual plantea un proceso de aprendizaje autónomo por medio de tutorías bajo una organización escolar multigrado.

4.4 Hallazgos derivados de la evaluación

La Ley General de Educación (LGE) señala en su artículo 33 que se deben atender de manera especial las escuelas ubicadas en localidades aisladas y en comunidades indígenas mediante la asignación de elementos de mejor calidad. Del mismo modo, en el artículo 38 indica que la educación básica tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de los grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y de

⁵ Anteriormente, existían los Programas Compensatorios (1993-2014) y la Propuesta Educativa Multigrado (2005) como intervenciones estratégicas para atender a estas escuelas, pero ya no se encuentran vigentes. El Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa atendió a estas escuelas de 2014, año de su creación, hasta 2016. Sin embargo, desde 2017 ya no lo hace.

⁶ Por ejemplo, son multigrado respectivamente, 43 y 47% de las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas de Tiempo Completo y el de la Reforma Educativa.

⁷ Además, cuenta con otros programas presupuestarios de índole administrativa y con subsidios como: Actividades de Apoyo Administrativo; Actividades de Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno (programa del Órgano Interno de Control del Consejo) y la beca Acércate a tu Escuela.

los grupos migratorios. No obstante, aunque el Estado ofrece servicios educativos diferenciados para estas poblaciones, han sido precarios e inadecuados, por lo que se han profundizado las desigualdades sociales y educativas.

La evaluación identificó la ausencia de criterios para determinar cuándo y cómo se establece una escuela multigrado en el país, así como el número de docentes con el que será atendida, lo que añade complejidad al problema, ya que el multigrado es un tipo de organización escolar presente en los servicios indígena, comunitario y general que, además, existe en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, y en contextos educativos rurales y urbanos. Aunado a esto, se dispone de escasa información desagregada para las escuelas multigrado, lo cual dificulta la planeación de los servicios educativos y su posterior análisis. La evaluación pone de manifiesto que en las escuelas multigrado concurre una multiplicidad de acciones de la política educativa de educación básica, muchas veces desarticuladas o sin la coordinación necesaria entre los diversos actores e instancias gubernamentales que las llevan a cabo.

En el caso de los servicios ofrecidos por la SEP, la política que atañe a las escuelas multigrado se caracteriza por ser escasamente pertinente, en especial en materia curricular y en la formación de los maestros, e insuficiente en relación con los apoyos y la infraestructura educativa, como se describe en la tabla 4.1.

Tabla 4.1.
Principales hallazgos sobre las escuelas multigrado en la SEP por ejes de análisis

Ejes	Principales hallazgos (SEP)
Pedagógico	<p>El diseño curricular tiene una estructura graduada y presenta saturación de elementos y contenidos, lo que hace compleja la enseñanza en estas escuelas. Por ello, algunos estados como Hidalgo, Zacatecas, Yucatán, Durango, Guanajuato y Tlaxcala han desarrollado adecuaciones curriculares y orientaciones pedagógico-didácticas para la enseñanza multigrado; sin embargo, no tienen alcance nacional y no han tenido acompañamiento por parte de la federación.</p> <p>Los materiales educativos, al seguir una estructura graduada, resultan escasamente pertinentes para el trabajo multigrado (un docente unitario de primaria debe usar 44 libros de texto). Con frecuencia, éstos no son suficientes para todos los estudiantes y se requiere de la contribución de familias y maestros para que lleguen a la escuela.</p>
Gestión escolar	<p>La doble función de los docentes provoca sobrecarga administrativa e incumplimiento de la normalidad mínima. Existe insuficiencia y falta de pertinencia de los espacios físicos y equipamiento educativo; así como múltiples carencias para el mantenimiento de la escuela.</p>
Desarrollo profesional docente	<p>La formación inicial y continua se destaca por su falta de pertinencia, ya que no existen trayectos formativos específicos para docentes de multigrado, aunque se encontraron algunas experiencias al respecto en estados como Yucatán, Guanajuato y Veracruz.</p> <p>En general, los maestros enfrentan mayores barreras para acceder a los procesos de formación y cuentan con condiciones laborales precarias. En este último aspecto algunos estados promueven incentivos económicos para favorecer el arraigo de los maestros en el medio rural.</p> <p>El acompañamiento y la supervisión a la práctica docente no es suficiente ni regular, debido al aislamiento de las escuelas y a la insuficiencia de recursos para las supervisiones. Éstas también carecen de pertinencia ya que las herramientas dedicadas a la observación de clase no son diferenciadas para multigrado y la formación de los supervisores no contempla temáticas al respecto. No obstante, destacan los casos de Guanajuato y Yucatán, los cuales cuentan con figuras de asesores itinerantes y tutores específicos para educación multigrado.</p>

Fuente: elaboración propia con base en el análisis documental y de entrevistas realizadas en el marco de la *Evaluación de la Política de Educación Multigrado, 2019* (INEE, en prensa b).

En cuanto a la educación comunitaria del CONAFE, se destacan las fuertes restricciones presupuestarias bajo las que opera y la incongruencia en el diseño del programa. Esto debido a que, si bien su población objetivo se encuentra en condiciones de alto rezago social y marginación, se diseña una intervención austera y se propone una respuesta insuficiente a las necesidades de quienes atiende, lo cual no obedece el mandato constitucional en materia de calidad educativa. En este contexto, los hallazgos en cada dimensión pueden apreciarse en la tabla 4.2.

Tabla 4.2.
Principales hallazgos sobre las escuelas multigrado del CONAFE por ejes de análisis

Ejes	Principales hallazgos (CONAFE)
Pedagógico	<p>El modelo ABCD es una propuesta innovadora de enseñanza multigrado centrada en el aprendizaje autónomo y una reorganización por niveles educativos y evaluación congruente. Sin embargo, no cuenta con un enfoque bilingüe y presenta limitaciones para la alfabetización inicial.</p> <p>Se cuenta con materiales educativos diseñados para la enseñanza multigrado, aunque no se encuentran traducidos a lenguas indígenas. En las escuelas existen también graves carencias de materiales educativos complementarios, requeridos para una apropiada implementación del modelo ABCD.</p> <p>Tampoco se garantiza la provisión de infraestructura suficiente, pertinente y de calidad para la instalación de los servicios educativos.</p>
Gestión escolar	<p>El acompañamiento de las figuras educativas es efectivo y diversificado, lo cual descarga de tareas administrativas a los LEC. A pesar de ello, la normalidad mínima se ve interrumpida sistemáticamente debido a la realización de los procesos de formación continua que implican suspensión de clases. Por otra parte, con frecuencia las figuras educativas deben usar parte de su beca para el pago de material didáctico, telefonía móvil y gastos de las capacitaciones.</p> <p>La prestación del servicio educativo está sujeta al compromiso de las comunidades de facilitar los espacios educativos y brindar alojamiento, cuidados, transporte y alimentación a las figuras educativas, lo que no garantiza la gratuidad del servicio.</p>
Características de las figuras educativas	<p>Las figuras educativas son jóvenes con estudios de bachillerato, que prestan servicio social y reciben una formación inicial de cuatro a seis semanas y una capacitación continua, cada uno o dos meses. Aunque es pertinente para el modelo educativo, dicha formación puede resultar insuficiente. Los jóvenes reciben un apoyo económico mensual e incentivos para continuar sus estudios; sin embargo, las becas son insuficientes para las necesidades básicas de las figuras educativas, y prestan el servicio en condiciones precarias de seguridad, salud y acceso a las comunidades; lo que se relaciona estrechamente con su alto abandono.</p>

Fuente: elaboración propia con base en el análisis documental y de entrevistas realizadas en el marco de la *Evaluación de la Política de Educación Multigrado, 2019* (INEE, en prensa b).

En síntesis, estos hallazgos evidencian que los esfuerzos del Estado por atender a las localidades rurales han sido insuficientes, ya que se han ofrecido servicios educativos precarios y con escasos recursos, lo cual no garantiza el acceso universal a la educación ni la calidad. Tampoco han sido pertinentes, pues no toman en cuenta las particularidades de las escuelas multigrado, con lo que se favorece la inequidad educativa. En este sentido, se identifica una discriminación sistémica en la política educativa y en las prácticas institucionales que genera desventajas comparativas para las NNA de comunidades rurales, lo cual vulnera su derecho a recibir educación de calidad.

4.5 Propuesta de estrategia de equidad

La información presentada en este apartado permite concluir que la situación de las escuelas multigrado refleja la inequidad educativa existente en el país. En prácticamente todos los indicadores educativos analizados se expresan los vacíos y carencias en este tipo de escuelas y, en consecuencia, la población que asiste a ellas es la que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, por lo que se requieren acciones contundentes con el fin de transformar esta situación. Para empezar a revertirla, se sugiere desarrollar tres estrategias generales y cuatro específicas dirigidas a mejorar la equidad en las escuelas multigrado.

Estrategias generales

1. *Priorizar a las escuelas multigrado en la normatividad y en los instrumentos de política respectivos.* Una educación con equidad necesita responder a la diversidad de escenarios de las escuelas rurales, lo que implica diseñar acciones específicas para garantizar la pertinencia de la educación a estas poblaciones.
2. *Reorganizar la oferta de servicios educativos en función de una visión territorial, mediante la generación de información confiable.* Se requiere realizar un diagnóstico y contar con un sistema de información desagregado y periódico que sirva de base para reestructurar la oferta de servicios educativos para las comunidades rurales con pertinencia cultural, lingüística y geográfica.
3. *Transformar la cultura y las prácticas institucionales de los actores educativos en todos los niveles, de manera tal que se garantice el cumplimiento de derechos.* Implica privilegiar el interés superior de la niñez en las decisiones públicas desde los diferentes órdenes de gobierno hasta el aula, eliminando toda forma de discriminación y garantizando la igualdad en el derecho a la educación para todas las niñas, niños y adolescentes. Con tal propósito, es necesario realizar las acciones específicas que se enuncian en la siguiente sección.

Estrategias específicas

1. *Elaborar una adecuación curricular nacional* para la educación multigrado con enfoque intercultural e inclusivo, que recupere las experiencias de los estados y del CONAFE en la materia, diseñar materiales educativos acordes a ésta y asegurar su efectiva distribución para no generar costos adicionales a la comunidad escolar.
2. *Promover la pertinencia en la formación inicial y continua de las figuras docentes para la educación multigrado*, lo que implica desarrollar capacidades relacionadas con la articulación curricular, la inclusión y la interculturalidad. Además, se deben implementar diversos mecanismos (tutorías, redes colegiadas en consejos técnicos, etc.) con el fin de fortalecer la formación continua.

3. *Desarrollar una gestión escolar diferenciada para multigrado* que se adapte a cada organización escolar (uni, bi, tridocente, etc.) y flexibilice de forma efectiva el calendario y la jornada escolar; reduzca la carga administrativa a los maestros por medio de figuras de apoyo (itinerantes, docentes auxiliares, servicio social, etc.) y de herramientas tecnológicas; mejore las condiciones de trabajo docente mediante incentivos para la atracción y la permanencia de los mejores maestros; considere mecanismos de prevención y atención de la violencia y condiciones dignas de vivienda; dote de infraestructura y equipamiento acordes a la organización escolar multigrado, otorgue recursos para su mantenimiento y operación, involucre procesos participativos en la comunidad educativa y garantice la gratuidad del servicio.
4. *Transformar la intervención educativa del CONAFE* a partir de una mayor asignación presupuestal tendente a garantizar el acceso de todas las NNA a la escuela; condiciones de igualdad de oportunidades, trato y logro de aprendizajes, así como la gratuidad del servicio educativo. Asimismo, conviene evaluar y fortalecer el modelo educativo ABCD considerando la incorporación del enfoque bilingüe y de inclusión, la promoción de la alfabetización inicial, y el diseño y la dotación de materiales educativos pertinentes y suficientes.

En suma, se requiere una *política educativa integral para el ámbito rural y sus escuelas*, que considere una oferta basada en las características de cada territorio, y garantice trayectorias exitosas con base en la diversidad cultural y en condiciones de bienestar dignas de los estudiantes y sus comunidades, así como una mejora de la práctica docente en las escuelas rurales y multigrado.

■ Conclusiones

Las niñas, niños y adolescentes que viven en localidades rurales dispersas enfrentan severas desventajas sociales y económicas en relación con aquellos que habitan en las ciudades, entre las que destacan una mayor condición de pobreza extrema y tasas más altas de desnutrición y trabajo infantil. Del mismo modo, sus familias padecen condiciones sociales adversas, resultado de la acumulación intergeneracional de desigualdades.

La realidad de las escuelas multigrado en México refleja que, pese a los esfuerzos realizados por el Estado, en el SEN no se han revertido adecuadamente las desigualdades sociales y educativas. Ello se evidencia en las localidades rurales donde todavía hay NNA que no asisten a la escuela; se estima que se encuentran en esta condición 882000 que deberían cursar la educación básica (de entre 3 y 14 años) (INEGI, 2015b). Por otro lado, el total de 1778000 NNA que asisten a escuelas multigrado desarrolla trayectorias educativas desiguales y excluyentes, ya que abandonan más la escuela, concluyen la educación básica en menor proporción y obtienen logros de aprendizaje menores, como muestran los resultados de PLANEA primaria 2018 a nivel nacional (INEE, 2018g).

Estos resultados educativos no sólo se relacionan con factores del contexto, sino que son causados, en gran medida, por la precariedad en la oferta del servicio educativo. Es decir, la ausencia de un modelo educativo para las escuelas multigrado de la SEP repercute, entre otras cosas, en una inadecuada formación inicial y continua para docentes y en la dificultad de articular un currículo nacional extenso y diseñado por grados; en la carencia de un modelo de gestión escolar focalizado en este tipo de organización; en la falta de priorización de estas escuelas en diferentes programas federales; y en la insuficiencia de la supervisión y el apoyo pedagógico y administrativo. Finalmente, el trabajo de los maestros conlleva sobrecarga administrativa al ejercer funciones simultáneas de dirección y docencia, y se destaca la ausencia de incentivos para su selección y permanencia; además, la infraestructura y los materiales educativos en estas escuelas se caracterizan por su insuficiencia y falta de pertinencia.

Por otro lado, la educación comunitaria del CONAFE, aunque cuenta con un modelo educativo específico, se encuentra desarticulada con otras áreas y acciones del sector, ejerce limitados recursos presupuestarios y sus figuras educativas son jóvenes que no poseen el perfil idóneo para llevar a cabo su tarea. Asimismo, la prestación del servicio educativo depende de la aportación de recursos por parte de las comunidades, que son las que tienen mayores carencias en el país.

Por lo anterior, es indispensable invertir las prioridades de la política educativa de manera tal que resulte equitativa. Se debe definir mejor la normatividad para garantizar los derechos de esta población y otorgar mayores apoyos presupuestales y una mejor organización institucional. De la misma manera, se requiere mejorar sustantivamente estos servicios educativos a partir de la existencia de un currículo adaptado a la enseñanza y el aprendizaje en este tipo de escuelas; de materiales educativos pertinentes y suficientes; de docentes formados para atender sus necesidades; y de una gestión escolar flexible que tome en cuenta las particularidades educativas y socioculturales de estas poblaciones; y de una infraestructura pertinente y equipamiento tecnológico que garanticen las condiciones para el aprendizaje. De no reorientar la política educativa de manera integral, se mantendrán las brechas de inequidad entre estas escuelas y las de organización completa, así como un sistema educativo estratificado y desigual, con graves consecuencias en la calidad de la educación que reciben los estudiantes de las zonas más desfavorecidas de nuestro país.



EPÍLOGO

LOS DESAFÍOS A LA GARANTÍA
DEL DERECHO A UNA EDUCACIÓN
DE CALIDAD PARA TODOS

Lo que debemos saber acerca de...

Los desafíos a la garantía del derecho a una educación de calidad para todos

- Algunos de los grandes desafíos para garantizar el derecho a una educación de calidad son consecuencia de la desigualdad social y la distribución inequitativa de los servicios educativos.
- A pesar de los avances en nivel primaria, no se ha logrado garantizar plenamente el derecho de acceso, permanencia y logro de aprendizajes relevantes en la educación obligatoria, pues en los niveles de educación preescolar y media superior las brechas por superar aún son significativas.
 - Como muestra el caso de la educación multigrado, no se ha logrado garantizar el derecho a servicios educativos dignos, pertinentes y de calidad para todos.
 - Con la reforma constitucional de 2013 y su normativa secundaria, se han colocado las bases para un SPD basado en el mérito.
 - Desde el aprendizaje y la experiencia del INEE es posible establecer una agenda para avanzar en el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos, cuyas bases se incluyen en este documento.

Durante más de quince años el INEE ha contribuido de manera consistente y técnicamente sólida a identificar y reconocer que el Sistema Educativo Nacional (SEN) enfrenta grandes desafíos para garantizar el derecho a una educación de calidad para todos. Ello, en buena parte, debido a la desigualdad social y a la inequitativa distribución de los servicios educativos. Todavía más: el propio SEN y, en consecuencia, la escuela, tienden a reproducir inequidades y desigualdades que afectan a los sectores más vulnerables.

Hoy las niñas, niños y adolescentes (NNA) de estas poblaciones en nuestro país son quienes se ven más afectados por las brechas más grandes en términos de acceso, permanencia y logro de aprendizajes, pero, aún más importante, son ellos quienes reciben el servicio educativo con las condiciones menos favorables para su aprendizaje. La infraestructura, los materiales educativos, el currículo, el presupuesto, la idoneidad de los docentes, entre otros factores, suelen ser insuficientes y poco pertinentes, es decir, carecen de la calidad necesaria.

Si la obligación del Estado mexicano en el ámbito educativo es garantizar una educación de calidad para todos sus ciudadanos, y si —como lo señala la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)— todos cuentan y cuentan por igual, es claro que el SEN debe redoblar esfuerzos para que las NNA tengan las mismas oportunidades de acceder a la escuela, permanecer en ella y lograr aprendizajes significativos y relevantes para sus trayectorias de vida, independientemente de su condición social, étnica, religiosa o de cualquier otra índole.

De acuerdo con este Informe institucional, si bien el SEN presenta avances importantes, muestra también áreas críticas que dificultan cumplir con el derecho a una educación de calidad para todos. Éstas se describen en los siguientes apartados.

No se ha logrado plenamente el derecho de acceso, cobertura y logro educativo

En el ciclo escolar 2016-2017, la primaria tuvo una cobertura neta de 98.5%; la secundaria, de 84.3%; preescolar, de 71.7% y la educación media superior (EMS); de 63.8%. La primaria y la

secundaria son los niveles educativos que presentan una mayor tendencia a la universalización, mientras que el reto aún persiste en los niveles de preescolar y media superior.

Sin embargo, incluso en la tasa de asistencia se puede observar la baja capacidad del SEN para incorporar a los grupos en condiciones de vulnerabilidad, ya que son las poblaciones rurales, indígenas, con discapacidad, de alta marginación y aquellas pertenecientes al nivel de ingreso más pobre, las que tienen mayores limitaciones para estar dentro del sistema educativo (INEE, 2018e). Esta brecha, además, se va incrementando a lo largo de la trayectoria de vida de las personas que integran estos grupos en relación con sus contrapartes, lo cual es un indicador de que constituyen las poblaciones con mayores problemas no sólo de acceso, sino también de permanencia y logro.

Al analizar las mayores brechas, destaca el caso de las NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes, pues se estima que sólo entre 14 y 17% de éstos asiste a la escuela. Además, aquellos que logran acceder carecen de instalaciones y mobiliario adecuados para el aprendizaje, de un currículo pertinente, de figuras educativas con formación o experiencia profesional suficiente, así como de un sistema escolar flexible y adaptable a la constante movilidad en la que viven. Sus trayectorias educativas, por tanto, son muy susceptibles a truncarse.

En el caso de la población indígena de nuestro país, es ésta la que tiene mayores dificultades para mantenerse en la escuela. Su tasa de asistencia es menor en comparación con la del resto de la población; en 2014 su escolaridad promedio era de 6.7 años, en tanto que, para la media nacional, fue de 8.9 años y, en ese mismo periodo, su tasa de analfabetismo triplicó el nivel nacional (19.2 y 6.3%, respectivamente) (INEE, 2017a). Aún más, según los resultados del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), 83.3 y 80% de los alumnos de sexto de primaria que asistían a escuelas indígenas se ubicaron en el nivel de logro insuficiente en Matemáticas y en Lenguaje y Comunicación, respectivamente; mientras que en el caso de las NNA que asistieron a escuelas generales públicas, los porcentajes de insuficiencia fueron de 62.8 y 51.6% para estas mismas pruebas.

Por otro lado, hay que señalar que la tasa de eficiencia terminal en el SEN ha tenido incrementos considerables a lo largo del tiempo. Sin embargo, este indicador disminuye a medida que avanzan los niveles educativos (97.7% en la primaria, 85.5% en la secundaria y 64.4% en la EMS), lo que da cuenta de los altos índices de reprobación, abandono y rezago que se van acumulando de la educación primaria a la media superior. Los indicadores en la EMS refieren un estancamiento en las acciones del SEN para lograr que los jóvenes en México terminen exitosamente este nivel educativo. La tasa de abandono para el ciclo escolar 2016-2017, por ejemplo, fue de 15.2% (780 000 jóvenes no continuaron con sus estudios), una cifra que se ha mantenido constante desde 2005: cada ciclo escolar, entre 600 000 y 700 000 jóvenes abandonan sus estudios en este nivel. Además, según los

resultados de PLANEA 2017, una tercera parte de los jóvenes obtuvo un logro insuficiente en las pruebas de Lenguaje y Comunicación (33.9 %), y casi dos terceras partes, en Matemáticas (66.2 %).

En general, se debe señalar que, de acuerdo con los resultados de PLANEA, en los niveles de primaria, secundaria y EMS son las escuelas indígenas, comunitarias, multigrado, así como aquellas ubicadas en comunidades rurales y de alta y muy alta marginación las que presentan un mayor porcentaje de alumnos en el nivel I (insuficiente), lo que confirma que revertir esta situación requiere de una intervención pública intersectorial inmediata.

Dos casos especialmente preocupantes son: la primera infancia y las personas con discapacidad. En el primero, el problema principal es el acceso, pues sólo 11.26% de niñas y niños de 0 a 4 años se encuentra inscrito en algún servicio de cuidado o educación inicial. Si bien la educación obligatoria empieza a los tres años, es necesario poner el tema en la agenda educativa, dado el proceso clave de desarrollo que se presenta en esta etapa de la vida. Algunos expertos, de hecho, la han señalado como la primera zona de exclusión.

En el caso de las personas con alguna discapacidad, el problema se acentúa también en el acceso, pues en la edad de 3 a 5 años la brecha de asistencia entre ellas y las personas sin discapacidad es de 7.1%; se va incrementando a medida que crecen: de 6 a 11 años la brecha es de 10.7%; de 12 a 14 años, de 22.4%; y de 15 a 17 años, de 19.8% (INEE, 2018e). Sin embargo, es preciso resaltar que no hay información desagregada para esta población en términos de reprobación, rezago, abandono escolar, eficiencia terminal y logro educativo, lo cual constituye un vacío importante que debe considerarse pendiente.

No se ha logrado garantizar para todos el derecho a servicios educativos dignos, pertinentes y de calidad

Como también señala este informe, las condiciones de la oferta (infraestructura, organización escolar, materiales y métodos, perfil y formación de docentes y directivos, entre otras variables) permiten explicar qué tan adecuados son los entornos para el logro de los aprendizajes. Nuevamente, desde esta óptica las escuelas indígenas, comunitarias y migrantes (de nivel preescolar y primaria), así como las telesecundarias y los telebachilleratos, tienen los tipos de servicio con el menor acceso a entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje (INEE, 2018e).

De acuerdo con los resultados de la Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA, datos 2015), las escuelas indígenas presentan condiciones materiales precarias, ya que 1 de cada 5 tiene techo de lámina de asbesto, metal, cartón, palma o carrizo,

o no cuenta con techo. Por otro lado, esta población no sólo asiste a escuelas indígenas, sino también a los servicios generales del SEN, cuyo currículo no es pertinente para atender a las niñas, niños y adolescentes indígenas, pues todas las escuelas a escala nacional comparten el mismo. Esta falta de pertinencia se observa incluso en escuelas rurales e indígenas, pues en muchas ocasiones los docentes al frente no hablan la lengua de la comunidad; ello imposibilita a los estudiantes la comprensión y el logro de aprendizajes. En relación con materiales curriculares para los alumnos, también se identificó una mayor carencia de libros de texto gratuito (LTG) en los grupos de cuarto, quinto y sexto grados de primarias comunitarias (58.6%) e indígenas (43%), contra 37.3% de las escuelas generales.

Por otro lado, las escuelas que no disponen de agua son, sobre todo, comunitarias (24.7%), indígenas multigrado (14.8%), indígenas no multigrado (5.5%) y generales multigrado (2.9%), la mayoría de ellas ubicadas en zonas rurales. Los porcentajes más altos de estudiantes que tienen mobiliario para sentarse y escribir, pero en malas condiciones, se ubican en las escuelas indígenas multigrado (46.5%), indígenas no multigrado (40.8%) y generales multigrado (31.7%).

En relación con rampas para el acceso y la circulación de personas con discapacidad, 61.2% de las primarias indígenas carece de ellas, en contraste con 59.6% de las primarias generales, así como 70.7% de las telesecundarias con respecto a 48.2% de las generales.

Es necesario destacar el caso de los servicios multigrado, los cuales carecen de una estructura ocupacional eficiente, pues los docentes ejercen funciones académicas y administrativas, además de que no cuentan con preparación específica, ya que no existe una formación inicial ni continua que los prepare para los requerimientos de un grupo multigrado. En estas escuelas, los docentes deben atender a estudiantes de distintos grados, y cumplir con funciones de dirección y de gestión escolar con la comunidad, lo cual reduce las horas que destinan a las tareas de enseñanza-aprendizaje. Esta situación se agrava en las escuelas multigrado que sólo cuentan con un docente.

Se han sentado las bases para un servicio profesional basado en el mérito

El establecimiento de perfiles profesionales para docentes y directivos constituye un primer paso hacia la mejora de su trabajo, ya que orienta los procesos de formación inicial, continua y los de evaluación, con miras a garantizar que los aspirantes a ser docentes sepan qué y cómo deben aprender los alumnos; que les permitan organizarse, evaluarse e intervenir pertinentemente en los procesos educativos; y reconocerse como profesionales en mejora continua, asumiéndose como personas responsables, éticas y capaces de generar vínculos con la comunidad.

Han transcurrido sólo cinco años desde que se iniciaron los procesos para la selección de docentes y directivos que entrarán en funciones, lo que abrió la posibilidad de renovar la planta docente, un esfuerzo cuyos resultados se podrán estimar en el mediano plazo. Mientras tanto, la publicación de los resultados y el acceso a las bases de datos derivadas de estas evaluaciones han dado lugar a diversos estudios para valorar el impacto que ha tenido el proceso de renovación del personal docente que ingresa o se promueve con base en el mérito.

Éstos muestran que los docentes y directivos que ingresaron a sus funciones mediante los procesos de evaluación realizados en 2014 y 2015 despliegan en su práctica diaria estrategias consideradas exitosas, en función de sus capacidades para incluir elementos como el compromiso, la inclusión, el liderazgo distribuido, la participación, la corresponsabilidad, la cercanía, el acompañamiento y la innovación, a fin de alcanzar éxitos educativos en relación con el aprendizaje de los alumnos.

Con sustento en el análisis de los resultados obtenidos por el primer grupo de docentes evaluados en 2015, durante 2016 y 2017 el INEE trabajó en la mejora del modelo de Evaluación del Desempeño, y se dio a la tarea de rediseñar el esquema de evaluación con los fines de permitir que fuera el propio docente quien la contextualizara y de hacerla más pertinente a las necesidades identificadas en los primeros años de aplicación. El replanteamiento implicó la integración de los instrumentos de respuesta construida en un proyecto de enseñanza con el registro de evidencias, lo que permitió que los sustentantes del proceso de evaluación 2017 incorporaran con mayor claridad elementos que se diluían en las producciones elaboradas bajo el modelo de 2015.

La acción del Estado no ha sido suficiente en la coordinación institucional, en el desarrollo de sistemas robustos de información ni en la asignación de gasto público

La mayoría de las poblaciones más vulnerables que se han señalado en este informe han experimentado una disminución en el presupuesto educativo asignado. Con esto, no sólo se ha reducido su visibilidad, sino también la atención de necesidades y requerimientos particulares de cada población.

Por otro lado, la coordinación gubernamental representa un reto ineludible. La escuela no puede verse como un ámbito ajeno al contexto social, cultural y económico. Por tanto, dependencias públicas, gobiernos de niveles nacional y estatal, y actores clave —como los centros de investigación, la sociedad civil y usuarios del SEN— tienen inadecuadas formas de comunicarse y articularse, cuando existen. Esto ha influido en vacíos de atención, ha generado duplicidad y el

desarrollo de acciones que se contraponen para atender a todas las poblaciones, manteniendo la inadecuada atención de las más vulnerables.

En muchos casos se observan también dificultades con los sistemas de control escolar y de información educativa; éstos se encuentran desarticulados entre sí y, en muchas ocasiones, desactualizados. Un ejemplo relevante es la niñez jornalera agrícola migrante. No se cuenta con sistemas de control escolar que se comuniquen entre sí y permitan dar certificación de los estudios cursados y, por tanto, fortalecer la continuidad de las trayectorias de los estudiantes. Otro ejemplo ocurre en la EMS, donde la falta de sistemas impide conocer con exactitud si los estudiantes abandonan temporal o definitivamente sus estudios, o si sólo hicieron un cambio de subsistema.

Una agenda posible para el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos

Desde el aprendizaje y la experiencia del INEE, es posible establecer una agenda dirigida a avanzar en el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos. Entre los temas más relevantes destacan:

1. Desarrollar acciones que incidan en el acceso, la permanencia y el logro de los estudiantes y, con ello, asegurar el aprendizaje escolar y la formación ciudadana como elementos inherentes al derecho a la educación. Es esencial garantizar el acceso y la permanencia, pero igualmente importante el cumplimiento del derecho de aprender y que lo aprendido favorezca el bienestar personal y social.
 - a) Incluir a quienes están fuera de la escuela, para lo cual serán necesarias acciones que favorezcan el acceso de poblaciones en edad de asistir a la educación preescolar y media superior, donde se observan las tasas más bajas de cobertura. En especial se requerirán intervenciones y apoyos adecuados para atender las brechas de acceso escolar en la niñez migrante, con alguna discapacidad, y monolingüe en lengua indígena, así como para NNA que nunca ingresaron a la escuela o que interrumpieron sus estudios antes de finalizar la educación obligatoria.
 - b) Rediseñar la oferta a las poblaciones vulnerables para desarrollar la formación temprana (0 a 3 años) y, con ello, atender las desventajas educativas en la niñez de la población rural, migrante e indígena, con mecanismos e insumos que aseguren su pertinencia y calidad.
2. Establecer una política transversal de equidad educativa *en favor* de las poblaciones vulnerables (rural, indígena, migrante y con alguna discapacidad), de manera tal que toda acción gubernamental, en el sector educativo y afines, coloque a las poblaciones escolares vulnerables como prioritarias y conformen una agenda común de política integral para su atención.

3. Definir un modelo de educación rural, basado en un currículo adaptado a la organización escolar y contextualizado, con docentes formados en educación multigrado, personal para la atención a estudiantes con discapacidad y profesores de lengua extranjera, actividades artísticas y deportivas, y que garantice condiciones dignas de infraestructura y equipamiento. También se requerirá repensar la educación comunitaria del CONAFE, aprovechar sus innovaciones en relación con el modelo educativo para multigrado, y reflexionar sobre las implicaciones y recaudos de conferir a jóvenes de secundaria y EMS la educación de la niñez rural más desprotegida.
4. Incrementar gradualmente el presupuesto público y generar estrategias para su distribución más efectiva, a partir de acciones afirmativas dirigidas a las poblaciones más vulnerables que permitan atender las principales brechas del SEN.
5. Fortalecer el marco normativo tendente a flexibilizar los esquemas de gestión escolar y a mejorar la asistencia técnica; para ello se deberán considerar respuestas apropiadas a la diversidad de la organización escolar en los servicios de educación obligatoria, así como asegurar que la centralidad de tareas de docentes y directivos sean de orden pedagógico, y que el personal de supervisión y asesoría apoye en el desarrollo de entornos favorables para la enseñanza y el aprendizaje.
6. Mejorar las condiciones de infraestructura, servicios básicos, equipamiento y mantenimiento de las escuelas, con énfasis en las de modalidad indígena, comunitarias, telesecundarias, telebachilleratos, las que atienden a la niñez migrante, con discapacidad y, en general, las ubicadas en zonas de alta y muy alta marginación, con el claro objetivo de asegurar escuelas dignas a todos los estudiantes y, por tanto, con recursos suficientes, pertinentes y de calidad, utilizados de forma eficiente, sin aportaciones de las familias.
7. Asegurar la relevancia, la adaptabilidad y la flexibilidad del currículo y su correspondencia con materiales educativos suficientes, con énfasis en atender las brechas de disponibilidad y entrega oportuna para poblaciones escolares vulnerables, como la niñez indígena, la migrante y la que asiste a servicios multigrado y comunitarios, y que consideren el enfoque inclusivo para todos los estudiantes.
8. Mejorar los esquemas de formación inicial y continua de los docentes, así como a las instancias encargadas de proveer esta formación. Los docentes deben contar con las herramientas necesarias para enfrentar los retos de enseñanza; por ello, es preciso crear esquemas que los habiliten para atender escuelas multigrado, a NNA con discapacidad, a jornaleros agrícolas migrantes, a la niñez indígena, a niñas y niños en la primera infancia, a adolescentes de la EMS y a estudiantes con otras condiciones particulares.

9. Establecer esquemas de incentivos laborales y desarrollo profesional que motiven a los docentes y atraigan a los mejores a desempeñarse en contextos donde más se les requiere, como el multigrado, la educación indígena y el de jornaleros agrícolas migrantes.
10. Impulsar y dar continuidad a acciones de interlocución y vinculación entre las distintas dependencias públicas, los gobiernos estatales y el nacional, así como con la sociedad civil y la ciudadanía, a fin de generar acciones conjuntas y de largo plazo que incidan en la mejora de la calidad y la equidad de la educación mediante la vinculación del ámbito educativo con acciones de salud, alimentación y otros elementos que coadyuven a las trayectorias educativas.
11. Incrementar el apoyo a las autoridades locales que enfrenten mayores rezagos educativos, así como el respaldo de iniciativas efectivas en las entidades. La atención a la diversidad también es patente en los avances educativos de cada entidad, por lo que será fundamental reforzar los esquemas de coordinación y corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno para dar atención a los rezagos en el cumplimiento del derecho a la educación y apoyar las buenas iniciativas estatales, las cuales deben comunicarse y replicarse.
12. Involucrar más y mejor al ámbito municipal en los procesos de apoyo a la gestión escolar. Es fundamental que el municipio, como autoridad gubernamental más próxima a las escuelas, tenga un papel más activo y corresponsable que coadyuve a mejorar los servicios educativos, especialmente en zonas rurales.
13. Fortalecer la evaluación del SEN como un insumo que permite medir los avances, detectar las brechas y los vacíos en la atención, y generar estrategias focalizadas que hagan más incluyente, equitativa y de calidad a la educación en México. Es necesario que la política educativa no pierda memoria y, por el contrario, que recupere, analice y fortalezca las acciones que aportan mayor valor a los objetivos del Sistema Educativo Nacional.

Los puntos de la Agenda del Informe INEE 2019 se encuentran desarrollados en diversas publicaciones previas del INEE dedicadas a divulgar las recomendaciones de políticas formuladas por parte del Instituto; las cuales son producto de las diversas evaluaciones efectuadas al Sistema Educativo por parte del INEE, especialmente desde 2013 a la fecha de este Informe.

A continuación se presenta una matriz que podrá ayudar al lector a ubicar dicha información en cada publicación, cuyo desglose se puede consultar a partir de la página 127.

Desarrollo de la Agenda INEE 2019 en las distintas recomendaciones de políticas emitidas por el Instituto entre 2015 y 2018

	Agenda del informe INEE 2019	Directrices de política INEE	Documentos ejecutivos de política educativa	Recomendaciones para el sistema educativo
Poblaciones vulnerables	1. Acceso, permanencia y logro. 1.a. Incluir a quienes están fuera de la escuela	4. Directrices para mejorar la permanencia escolar (EMS) (p. 127).	10. Políticas para mejorar la permanencia escolar (EMS; Recomendación 10.5, p. 132).	1. Romper el círculo de pobreza del contexto y de la oferta educativa (p. 133). 11. Brindar información para evitar el fracaso escolar a través de los Consejos Técnicos Escolares (Recomendación 11.4, p. 136).
	1. Acceso, permanencia y logro. 1.b. Rediseñar la oferta para poblaciones vulnerables	2. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (p. 127). 3. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas (p. 127).	1. Políticas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes en México (Recomendaciones 1.1 y 1.2, p. 129). 5. Políticas para fortalecer la infraestructura escolar en México (p. 130). 7. Políticas para mejorar las escuelas multigrado en México (p. 130). 8. Políticas para mejorar la educación indígena en México (p. 131). 9. Políticas para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (p. 131). 10. Políticas para mejorar la permanencia escolar (EMS; Recomendación 10.4, p. 132).	1. Romper el círculo de pobreza del contexto y de la oferta educativa (Recomendación 1.2, p. 133).
	2. Política transversal de equidad educativa en favor de poblaciones vulnerables	2. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (p. 127). 3. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas (p. 127). 4. Directrices para mejorar la permanencia escolar (EMS) (p. 127).	7. Políticas para mejorar las escuelas multigrado en México (Recomendación 7.2.4, p. 131). 8. Políticas para mejorar la educación indígena en México (p. 131). 9. Políticas para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (p. 131). 10. Políticas para mejorar la permanencia escolar (EMS; Recomendación 10.1, p. 132).	1. Romper el círculo de pobreza del contexto y de la oferta educativa (Recomendación 1.1, p. 133). 6. Diseñar e implementar una política de inclusión educativa de las personas con discapacidad (p. 134).
	3. Modelo de educación rural (educación multigrado y CONAFE)	2. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (p. 127). 3. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas (p. 127).	4. Políticas para mejorar la gestión escolar en México (p. 129). 7. Políticas para mejorar las escuelas multigrado en México (p. 130). 8. Políticas para mejorar la educación indígena en México (p. 131). 9. Políticas para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (p. 131).	1. Romper el círculo de pobreza del contexto y de la oferta educativa (p. 133). 3. Evaluar para el Ingreso y la Promoción es pieza clave para mejorar la calidad de la educación (Recomendación 3.5, p. 133). 7. Establecer una política de desarrollo curricular para la educación obligatoria (Recomendación 7.2, p. 135).

	Agenda del informe INEE 2019	Directrices de política INEE	Documentos ejecutivos de política educativa	Recomendaciones para el sistema educativo
Recursos financieros	4. Más presupuesto y mejor distribución	2. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (Directriz 2.1, p. 127). 3. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas (Directriz 3.5, p. 127).	5. Políticas para fortalecer la infraestructura escolar en México (p. 130). 9. Políticas para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (p. 131). 11. Políticas para vincular la evaluación con la mejora educativa en México (Recomendación 11.9, p. 132).	1. Romper el círculo de pobreza del contexto y de la oferta educativa (Recomendación 1.3, p. 133). 2. Garantizar que todas las escuelas cuenten con recursos materiales básicos para su funcionamiento (p. 133). 6. Diseñar e implementar una política de inclusión educativa de las personas con discapacidad (p. 134). 7. Establecer una política de desarrollo curricular para la educación obligatoria (p. 135).
Gestión escolar	5. Fortalecer gestión escolar y mejorar la asistencia técnica	2. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (Directriz 2.3, p. 127). 5. Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica (Directriz 5.3, p. 128).	1. Políticas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes en México (Recomendaciones 1.4, 1.5, p. 129). 4. Políticas para mejorar la gestión escolar en México (p. 129). 11. Políticas para vincular la evaluación con la mejora educativa en México (Recomendación 11.8, p. 132).	4. Usar las evaluaciones para la mejora educativa es indispensable (Recomendación 4.4, p. 134). 5. Afinar la definición del perfil y funciones del asesor técnico pedagógico y establecer estrategias para promover la figura (p. 134). 9. Reglamentos escolares con perspectiva de derechos, que aporten a una convivencia sana y respetuosa (p. 135). 10. Promover prácticas escolares de participación entre los estudiantes para hacer de la escuela un espacio de convivencia libre de violencia (p. 136).
Infraestructura y equipamiento	6. Mejorar las condiciones de infraestructura, servicios básicos, equipamiento y mantenimiento de escuelas	3. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas (Directriz 3.5, p. 127).	5. Políticas para fortalecer la infraestructura escolar en México (p. 130). 7. Políticas para mejorar las escuelas multigrado en México (Recomendaciones 7.4.1, 7.4.3 y 7.4.4, p. 130). 8. Políticas para mejorar la educación indígena en México (p. 131).	1. Romper el círculo de pobreza del contexto y de la oferta educativa (p. 133). 2. Garantizar que todas las escuelas cuenten con recursos materiales básicos para su funcionamiento (Recomendaciones 2.1 y 2.3, p. 133). 6. Diseñar e implementar una política de inclusión educativa de las personas con discapacidad (Recomendación 6.4, p. 135).

	Agenda del informe INEE 2019	Directrices de política INEE	Documentos ejecutivos de política educativa	Recomendaciones para el sistema educativo
Curriculo y materiales	7. Desarrollo del currículo y materiales educativos acordes y suficientes, con enfoque inclusivo	2. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (Directriz 2.2, p. 127). 3. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas (Directriz 3.3, p. 127).	7. Políticas para mejorar las escuelas multigrado en México (Recomendación 7.2.3, p. 130). 8. Políticas para mejorar la educación indígena en México (Recomendación 8.3, p. 131). 9. Políticas para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (Recomendación 9.2, p. 131).	2. Garantizar que todas las escuelas cuenten con recursos materiales básicos para su funcionamiento (p. 133). 6. Diseñar e implementar una política de inclusión educativa de las personas con discapacidad (p. 134). 7. Establecer una política de desarrollo curricular para la educación obligatoria (p. 135). 8. Fortalecer la formación ciudadana en la educación obligatoria (Recomendación 8.1, p. 135).
Docentes y directivos	8. Mejorar formación inicial y continua de los docentes	1. Directrices para mejorar la formación inicial de docentes de educación básica (p. 127).	2. Políticas para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica (p. 129). 7. Políticas para mejorar las escuelas multigrado en México (Recomendación 7.3, p. 131). 10. Políticas para mejorar la permanencia escolar (EMS; Recomendaciones 10.2 y 10.3, p. 132).	3. Evaluar para el Ingreso y la Promoción es pieza clave para mejorar la calidad de la educación (Recomendación 3.7, p. 134). 6. Diseñar e implementar una política de inclusión educativa de las personas con discapacidad (Recomendación 6.5, p. 135). 7. Establecer una política de desarrollo curricular para la educación obligatoria (Recomendación 7.4, p. 135). 8. Fortalecer la formación ciudadana en la educación obligatoria (Recomendación 8.2, p. 135).
	9. Incentivos laborales y desarrollo profesional de los docentes	5. Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica (p. 128).	3. Políticas para el mejoramiento profesional de los docentes en México (p. 129). 7. Políticas para mejorar las escuelas multigrado en México (Recomendación 7.3, p. 131). 10. Políticas para mejorar la permanencia escolar (EMS; Recomendaciones 10.2 y 10.3, p. 132).	3. Evaluar para el Ingreso y la Promoción es pieza clave para mejorar la calidad de la educación (p. 133). 5. Afinar la definición del perfil y funciones del asesor técnico pedagógico y establecer estrategias para promover la figura (p. 134). 6. Diseñar e implementar una política de inclusión educativa de las personas con discapacidad (Recomendación 6.5, p. 135).
Relaciones intergubernamentales	10. Interlocución y vinculación entre las distintas dependencias públicas, los gobiernos estatales y el nacional	2. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (Directriz 2.1, p. 127).	7. Políticas para mejorar las escuelas multigrado en México (Recomendación 7.4, p. 131). 11. Políticas para vincular la evaluación con la mejora educativa en México (Recomendaciones 11.6 y 11.7, p. 132).	4. Usar las evaluaciones para la mejora educativa es indispensable (Recomendaciones 4.1; 4.2 y 4.3, p. 134). 6. Diseñar e implementar una política de inclusión educativa de las personas con discapacidad (Recomendación 6.6, p. 135). 7. Establecer una política de desarrollo curricular para la educación obligatoria (Recomendación 7.8, p. 135).

	Agenda del informe INEE 2019	Directrices de política INEE	Documentos ejecutivos de política educativa	Recomendaciones para el sistema educativo
Relaciones intergubernamentales	11. Apoyo a las autoridades locales que enfrenten mayores rezagos educativos y respaldo a iniciativas efectivas en las entidades		1. Políticas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes en México (Recomendación 1.8, p. 129).	1. Romper el círculo de pobreza del contexto y de la oferta educativa (p. 133). 11. Brindar información para evitar el fracaso escolar a través de los Consejos Técnicos Escolares (Recomendaciones 11.1 y 11.3, p. 136).
	12. Involucrar más y mejor al ámbito municipal en los procesos de apoyo a la gestión escolar	2. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (p. 127). 3. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas (p. 127).	4. Políticas para mejorar la gestión escolar en México (p. 129).	
Evaluación del Sistema Educativo	13. Fortalecer la evaluación del SEN	2. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (Directriz 2.4, p. 127). 3. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas (Directriz 3.6, p. 127). 5. Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica (Directriz 5.4, p. 128).	1. Políticas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes en México (Recomendación 1.7, p. 129). 11. Políticas para vincular la evaluación con la mejora educativa en México (p. 132).	3. Evaluar para el Ingreso y la Promoción es pieza clave para mejorar la calidad de la educación (p. 133). 4. Usar las evaluaciones para la mejora educativa es indispensable (p. 134). 6. Diseñar e implementar una política de inclusión educativa de las personas con discapacidad (Recomendación 6.7, p. 135). 7. Establecer una política de desarrollo curricular para la educación obligatoria (Recomendación 7.5, p. 135). 11. Brindar información para evitar el fracaso escolar a través de los Consejos Técnicos Escolares (p. 136).

Directrices de política INEE:

<https://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/directrices>



1. Directrices para mejorar la formación inicial de docentes de educación básica

Directriz 1.1. Fortalecer la organización académica de las escuelas normales.

Directriz 1.2. Desarrollar un Marco Común de educación superior para la formación inicial de docentes.

Directriz 1.3. Crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente.

Directriz 1.4. Organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial de docentes.

2. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes

Directriz 2.1. Rediseñar las políticas de atención educativa a partir del fortalecimiento del presupuesto público, los procesos de planeación, la coordinación institucional y la participación social.

Directriz 2.2. Asegurar la pertinencia de un modelo educativo intercultural, así como la disponibilidad, idoneidad y desarrollo profesional del personal con funciones de docencia.

Directriz 2.3. Desarrollar un Sistema Unificado de Información Educativa y adecuar las normas de control escolar.

Directriz 2.4. Fomentar la innovación, la evaluación educativa y la gestión social de proyectos.

3. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas

Directriz 3.1. Fortalecer el enfoque de inclusión, equidad y no discriminación en la política educativa nacional, con énfasis en la atención y la participación de la población indígena.

Directriz 3.2. Robustecer el vínculo entre la escuela y la comunidad, como ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, y base de la pertinencia y la calidad de la educación que reciben.

Directriz 3.3. Establecer un modelo curricular que favorezca la interculturalidad en toda la educación obligatoria y garantice su pertinencia cultural y lingüística para la población indígena.

Directriz 3.4. Garantizar el desarrollo profesional de docentes y directivos acorde con las necesidades educativas y los derechos de la niñez indígena.

Directriz 3.5. Garantizar centros escolares con infraestructura y equipamiento que respondan a las necesidades de las comunidades indígenas.

Directriz 3.6. Impulsar la mejora y la innovación permanente de la educación para la niñez indígena.

4. Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior

Directriz 4.1. Fortalecer, con un enfoque de equidad, las políticas dirigidas a institucionalizar las acciones para la permanencia escolar en los planteles de educación media superior.

Directriz 4.2. Mejorar la formación de los tutores académicos y las condiciones institucionales para su adecuado desempeño.

Directriz 4.3. Fortalecer las competencias docentes para generar interacciones pedagógicas pertinentes a las necesidades educativas de los jóvenes.

Directriz 4.4. Afianzar la identidad de los jóvenes con la escuela, promoviendo ambientes escolares seguros, incluyentes y democráticos.

Directriz 4.5. Ampliar las estrategias de reincorporación educativa de los jóvenes, atendiendo la diversidad de sus contextos sociales.

5. Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica

Directriz 5.1. Redefinir conceptualmente el desarrollo profesional docente, así como el marco para su operación institucional, a partir de un enfoque integral, participativo y contextualizado.

Directriz 5.2. Fortalecer la rectoría de la autoridad educativa en materia de formación y desarrollo profesional docente, así como las capacidades institucionales en los ámbitos federal y local.

Directriz 5.3. Garantizar el funcionamiento del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, reforzando la pertinencia, la equidad y la calidad de las actividades de apoyo, acompañamiento y asesoría técnica pedagógica.

Directriz 5.4. Afianzar la relación entre formación, acompañamiento y evaluación de los docentes para la mejora de su práctica profesional.

Directriz 5.5. Fortalecer la organización profesional, la vocación y la identidad de los docentes para consolidar su función como agentes estratégicos de cambio educativo y social.

Documentos ejecutivos de política educativa:

<https://www.inee.edu.mx/index.php/documentos-de-politica-educativa-2018>



1. Políticas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes en México

1. Orientación hacia el cierre de brechas.
2. Desarrollar estrategias pedagógicas dirigidas a alumnos que presentan menores logros de aprendizaje.
3. Impulsar el Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC).
4. Mejorar la gestión escolar.
5. Fortalecer la autonomía escolar.
6. Impulsar la participación comunitaria.
7. Fomentar el uso de resultados de las evaluaciones.
8. Fortalecer la gestión estatal.

2. Políticas para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica

1. Fortalecer la organización académica de las escuelas normales.
2. Desarrollar un Marco Común de educación superior para la formación inicial de docentes.
3. Crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente.
4. Organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial de docentes.

3. Políticas para el mejoramiento profesional de los docentes en México

1. Establecer un nuevo marco conceptual del desarrollo profesional docente.

2. Instrumentar políticas integrales en el marco de un sistema nacional de desarrollo profesional docente.
3. Fortalecer la educación normal.
4. Establecer criterios de mérito para el acceso y promoción en la docencia.
5. Definir etapas de la carrera docente para un mejor desarrollo profesional.
6. Mejorar el apoyo, el acompañamiento y la asesoría técnica pedagógica.
7. Reforzar la formación de las figuras de dirección escolar, supervisión y acompañamiento.
8. Evaluaciones que orienten y acompañen el mejoramiento profesional docente.
9. Asegurar condiciones de trabajo adecuadas para la docencia.
10. Fortalecer las capacidades locales, la organización profesional y el reconocimiento social de los maestros.

4. Políticas para mejorar la gestión escolar en México

1. Reorientar la organización y funcionamiento del sistema educativo hacia las áreas clave de la autonomía escolar.
2. Desarrollar programas de igualdad escolar.
3. Impulsar relaciones intergubernamentales concurrentes federación-estados-municipios.
4. Fortalecer los colectivos docentes y los Consejos Técnicos Escolares y de Zona Escolar.
5. Concretar la descarga administrativa e impulsar el desarrollo de capacidades en las escuelas.

6. Profundizar la formación de los directivos escolares.
7. Fortalecer la gestión de las escuelas rurales y geográficamente dispersas.
8. Resignificar la participación social en las escuelas.
9. Adecuar las funciones de la supervisión escolar al modelo de autonomía escolar.
10. Fortalecer los servicios de apoyo y acompañamiento técnico a las escuelas.

5. Políticas para fortalecer la infraestructura escolar en México

1. Promover un enfoque de política articulado e integral.
2. Crear un sistema de información nacional.
3. Generar una estrategia precisa de focalización.
4. Desarrollar una estrategia de mantenimiento permanente y diferenciada.
5. Establecer una estrategia que asegure fuentes de financiamiento apropiadas y equitativas, en el corto, mediano y largo plazos.
6. Diseñar un plan de mediano y largo plazos para alinear los proyectos de actualización de inmuebles y de construcción de nuevos espacios, con las tendencias pedagógicas.

6. Políticas para mejorar la participación social en educación básica en México

1. Consolidar una política integral de participación social en educación básica.
2. Definir estrategias para informar, sensibilizar y capacitar a las madres y padres de familia sobre la importancia de su involucramiento en la formación académica y socioemocional de sus hijos.
3. Impulsar la participación de los estudiantes.
4. Incluir contenidos de participación social en educación en los programas de formación inicial y continua de los docentes y directivos.
5. Desarrollar programas para fortalecer la participación social en escuelas rurales y comunitarias.

6. Establecer una estrategia de evaluación, seguimiento y monitoreo de las acciones realizadas para promover la participación social en educación.

7. Políticas para mejorar las escuelas multigrado en México

1. Desarrollar una gestión territorial de los servicios educativos a partir de un diagnóstico participativo de las necesidades educativas locales y adaptado a la organización escolar.

Estrategias específicas:

1. Diversificar la oferta educativa multigrado.
 2. Regionalizar la distribución de insumos clave.
 3. Rezonificar la supervisión y acompañamiento en función de la cantidad de escuelas y su dispersión.
 4. Establecer redes educativas rurales que incluyan figuras de apoyo administrativo y pedagógico itinerantes
 5. Flexibilizar de forma efectiva el calendario y la jornada escolar en cada escuela, adaptándose a las condiciones climatológicas, culturales y sociales de los contextos rurales.
2. Garantizar trayectorias educativas exitosas con base en la diversidad cultural y el desarrollo de los estudiantes, mediante un currículo y materiales flexibles y pertinentes para la población rural, así como atención pedagógica diferenciada.

Estrategias específicas:

1. Promover la educación inicial en comunidades rurales para sentar las bases del aprendizaje en la educación básica.
2. Garantizar la gratuidad y calidad de la educación comunitaria.
3. Elaborar adecuaciones curriculares con sus correspondientes materiales para la educación multigrado o indígena, con enfoque intercultural y asegurando una educación bilingüe en las escuelas indígenas.

4. Establecer mecanismos y figuras de apoyo a las escuelas para la atención a estudiantes con discapacidad y rezago (nivelación y reinserción escolar).
3. Mejorar la especialización y la práctica de los docentes rurales y otras figuras educativas, por medio de la atracción y retención de los mejores maestros y de procesos de formación pertinentes para la educación rural y multigrado (articulación curricular, adaptabilidad a las necesidades de los estudiantes y sus contextos, interculturalidad, inclusión, participación estudiantil y comunitaria).

Estrategias específicas:

1. Desarrollar contenidos y espacios concretos para la enseñanza en multigrado como parte de la formación inicial de docentes.
 2. Implementar modalidades diversas de formación continua (en línea, semipresenciales, intensivas, etc.), recuperando experiencias estatales, que permitan el acceso a los procesos de formación en igualdad de condiciones para los maestros rurales.
 3. Proveer de incentivos para la selección y permanencia de los docentes en escuelas rurales.
4. Garantizar el desarrollo integral de los estudiantes a partir de la articulación intersectorial y la dotación de recursos básicos y suficientes.

Estrategias específicas:

1. Establecer acciones para garantizar el acceso a una alimentación adecuada y servicios de salud de calidad para estudiantes y docentes.
2. Generar mecanismos intersectoriales para la mejora de la convivencia social y escolar, así como la prevención y atención a la violencia.
3. Proveer de infraestructura adecuada y servicios básicos a las escuelas (luz eléctrica, agua potable, desagüe y tecnologías de la información y la comunicación).

4. Asegurar que los recursos educativos (espacios, materiales, equipamiento y su mantenimiento) sean suficientes y adecuados para las características de los estudiantes, tipo de escuela y localidades.

8. Políticas para mejorar la educación indígena en México

1. Fortalecer el enfoque de inclusión, equidad y no discriminación en la política educativa nacional, con énfasis en la atención y la participación de la población indígena.
2. Robustecer el vínculo entre la escuela y la comunidad, como ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, y base de la pertinencia y la calidad de la educación que reciben.
3. Establecer un modelo curricular que favorezca la interculturalidad en toda la educación obligatoria y garantice su pertinencia cultural y lingüística para la población indígena.
4. Garantizar el desarrollo profesional de docentes y directivos acorde con las necesidades educativas y los derechos de la niñez indígena.
5. Garantizar centros escolares con infraestructura y equipamiento que respondan a las necesidades de las comunidades indígenas.
6. Impulsar la mejora y la innovación permanentes de la educación para la niñez indígena.

9. Políticas para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes

1. Rediseñar las políticas de atención educativa a partir del fortalecimiento del presupuesto público, los procesos de planeación, la coordinación institucional y la participación social.
2. Asegurar la pertinencia de un modelo educativo intercultural, así como la disponibilidad, idoneidad y desarrollo profesional del personal con funciones de docencia.
3. Desarrollar un Sistema Unificado de Información Educativa y adecuar las normas de control escolar.

4. Fomentar la innovación, la evaluación educativa y la gestión social de proyectos.

10. Políticas para mejorar la permanencia escolar de los jóvenes en la educación media superior en México

1. Fortalecer, con un enfoque de equidad, las políticas dirigidas a institucionalizar las acciones para la permanencia escolar en los planteles de educación media superior.
2. Mejorar la formación de los tutores académicos y las condiciones institucionales para su adecuado desempeño.
3. Fortalecer las competencias docentes para generar interacciones pedagógicas pertinentes a las necesidades educativas de los jóvenes.
4. Afianzar la identidad de los jóvenes con la escuela, promoviendo ambientes escolares seguros, incluyentes y democráticos.
5. Ampliar las estrategias de reincorporación educativa de los jóvenes, atendiendo la diversidad de sus contextos sociales.

11. Políticas para vincular la evaluación con la mejora educativa en México

1. Impulsar proyectos y acciones de evaluación que respondan a la diversidad de contextos.
2. Desarrollar un sistema integral de evaluación.
3. Diversificar procesos de evaluación.
4. Generar estrategias de difusión y uso de resultados de evaluación.
5. Impulsar acciones de generación de recursos y herramientas de apoyo para la evaluación.
6. Impulsar programas de desarrollo de capacidades.
7. Fortalecer la coordinación interinstitucional.
8. Impulsar mecanismos de asistencia técnica y acompañamiento.
9. Vincular la evaluación con las prioridades de gasto público.

Recomendaciones para el sistema educativo:

<https://www.inee.edu.mx/PINEE/ResultadosBusqueda?serie=6>



1. Romper el círculo de pobreza del contexto y de la oferta educativa

1. 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.
2. Definir criterios de planeación y de diseño de oferta educativa de calidad específicos y pertinentes para contextos en situación de vulnerabilidad.
3. 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.

2. Garantizar que todas las escuelas cuenten con recursos materiales básicos para su funcionamiento

1. Diseñar una política pública para asegurar que todas las escuelas a cargo del Estado dispongan al menos de un conjunto de recursos indispensable para que el personal docente realice sus funciones con eficiencia y los alumnos reciban un servicio educativo de calidad.
2. Ampliar las partidas presupuestales o programas para el mantenimiento y renovación de mobiliario, equipo y materiales con el fin de asegurar su funcionamiento en favor del aprendizaje de los estudiantes.

3. Revisar y reforzar los mecanismos de distribución de recursos materiales a las escuelas, priorizando que cada centro escolar del país disponga de condiciones básicas para su funcionamiento.

3. Evaluar para el Ingreso y la Promoción es pieza clave para mejorar la calidad de la educación

1. Establecer procesos transparentes, válidos y confiables para el ingreso y la promoción basados en la evaluación, para ejercer la docencia y los cargos de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica.
2. Contar con procesos de compensación e inducción para quienes se inician en el servicio docente, y de nivelación para quienes no obtengan la plaza por sus resultados en la evaluación.
3. Contar con procesos de evaluación que garanticen que quienes ingresan a la docencia o se promueven a otras funciones posean las competencias necesarias para el ejercicio profesional.
4. Establecer mecanismos para garantizar la asignación de plazas mediante procesos que aseguren su transparencia y legitimidad.
5. Promover que los docentes que acepten laborar en escuelas en contextos desfavorables reciban un sobresueldo para motivar su permanencia por al menos tres años.

6. Implementar programas de formación para reforzar los conocimientos y las habilidades necesarios para ingresar a la profesión docente.
7. Ofrecer alternativas de formación principalmente a egresados de escuelas normales que estuvieran en esta situación, para que tengan mejores oportunidades en siguientes intentos de participación en los concursos.
8. Hacer que los procesos para ingresar a la docencia o para ascender a puestos de dirección, supervisión o de asesoría técnica pedagógica (ATP) garanticen, antes que nada, el derecho de niñas, niños y adolescentes a recibir una educación de calidad.

4. Usar las evaluaciones para la mejora educativa es indispensable

1. Contar con equipos especializados en las áreas de planeación y desarrollo de programas capaces de recuperar la evidencia que arroja la evaluación educativa.
2. Promover el desarrollo de capacidades entre los distintos actores educativos para favorecer la adecuada comprensión, interpretación y uso de las evaluaciones.
3. Servirse de la existencia de instituciones independientes de evaluación e investigación educativas, y mantener una interlocución viva con ellas que les permita identificar el sentido y utilidad de los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones para la mejora.
4. Favorecer el conocimiento, la reflexión y el uso de las evaluaciones educativas por parte de los diferentes actores educativos, especialmente en las escuelas.
5. Desarrollar un mecanismo que permita identificar buenas prácticas en materia de usos de las evaluaciones.

5. Afinar la definición del perfil y funciones del asesor técnico pedagógico y establecer estrategias para promover la figura

1. Es imperativo determinar las causas que han provocado el poco interés por desempeñar las funciones de asesoría técnica pedagógica.
2. Buscar alternativas para aumentar el número de aspirantes a este puesto.

6. Diseñar e implementar una política de inclusión educativa de las personas con discapacidad

1. Diseñar una estrategia de inclusión educativa para personas con discapacidad, con lineamientos generales y específicos para los distintos tipos de discapacidad. Esta estrategia debe contar con su propio presupuesto, diferenciado del destinado a otros grupos excluidos o en riesgo de exclusión.
2. Armonizar la Ley General de Educación con las normas internacionales y la Constitución. En particular, dejar de considerar a las personas con discapacidad como objeto de una modalidad educativa distinta de los planteles regulares. Los estudiantes con discapacidad deben ser atendidos en los mismos tipos de servicio y modalidades educativas que los demás estudiantes. Esto implica modificar dicha Ley para que los servicios de apoyo a la educación regular se integren a una estructura general de servicios de asesoría, apoyo, acompañamiento y supervisión a las escuelas, de manera que no sean una estructura aparte. Se debe dotar a la estructura general del personal y el equipamiento necesarios para apoyar la inclusión educativa de los estudiantes con discapacidad mediante el acompañamiento a los docentes.
3. Trasladar paulatinamente a los estudiantes de los Centros de Atención Múltiple a las escuelas regulares, en la medida en que se dota a estas últimas de las condiciones necesarias para recibirlos. Integrar a los estudiantes de los Centros de Atención a Estudiantes con Discapacidad

a los planteles regulares de educación media superior y transferir también los recursos de dichos centros, incluidas las becas. En este caso no hay una justificación de eficacia para que la transición sea gradual.

4. Dotar a las escuelas regulares del personal, la infraestructura, los materiales, los métodos y el equipo necesarios para que los estudiantes con discapacidad puedan participar y aprender en dichos planteles de todos los niveles educativos. Es necesario asegurar que todas las escuelas tengan una infraestructura accesible para los estudiantes con discapacidad y que existan presupuesto y procedimientos ágiles para asignar y reubicar los demás recursos según las necesidades del alumnado de cada plantel.
5. Promover en la formación inicial y en la actualización de los docentes el desarrollo de habilidades y conocimientos generales sobre la inclusión de estudiantes con discapacidad. Asimismo, diseñar procedimientos ágiles para su capacitación, según las necesidades de sus estudiantes.
6. Emitir, a través de la autoridad educativa federal responsable de la estructura de asesoría, apoyo, acompañamiento y supervisión, lineamientos federales para la atención de los estudiantes con discapacidad en las escuelas regulares.
7. Evaluar continuamente la implementación y resultados de la política de inclusión para conocer su eficacia y detectar posibles distorsiones.
8. Asegurar que en los procesos de inscripción y reinscripción en línea se registre si el estudiante tiene una discapacidad y de qué tipo, así como mejorar los sistemas de información continua para el seguimiento a estos estudiantes.

7. Establecer una política de desarrollo curricular para la educación obligatoria

1. Reconocer los fines y funciones de los currículos, así como su organización y características.
2. Considerar explícitamente la existencia de escuelas que tienen un docente para varios grados o para todos.

3. Proponer el uso de espacios y materiales que estén efectivamente disponibles en los distintos tipos de escuelas.
4. Articular el diseño curricular con las estrategias de formación de docentes, tanto inicial como continua.
5. Evaluar sistemáticamente el impacto del currículo en los procesos de enseñanza, así como en los niveles de aprendizaje de los estudiantes.
6. Plantearse la posibilidad de transitar hacia un currículo flexible sustentado en principios curriculares generales, susceptibles de adaptarse a distintos contextos.
7. Abrir el diseño curricular a la participación de representantes de los sectores educativo, académico y cultural.
8. Articular y armonizar la política curricular con otras políticas, programas o estrategias educativas y sociales.

8. Fortalecer la formación ciudadana en la educación obligatoria

1. Asegurar en la educación obligatoria un enfoque integral, transversal y práctico de la formación ciudadana, enfatizando el fortalecimiento y desarrollo de competencias, tales como la participación democrática y el juicio crítico.
2. En este sentido, conviene puntualizar la importancia de incorporar dos abordajes distintos de la formación para el profesorado con respecto a la materia: a) una formación inicial que incluya contenidos de formación ciudadana para todo el profesorado; b) un programa especial para el profesorado que imparte la asignatura en cuestión.

9. Reglamentos escolares con perspectiva de derechos, que aporten a una convivencia sana y respetuosa

1. Invitar a las escuelas a desarrollar una reflexión colectiva sobre el sentido y la utilidad del reglamento escolar.

2. Subrayar la importancia de la participación informada de los diferentes actores de la comunidad en el proceso de construcción del reglamento escolar.
3. Remarcar el hecho de que el orden y la disciplina deben ser compatibles con los derechos humanos y que tienen como fin primordial crear las condiciones necesarias para que la educación se desarrolle en las mejores condiciones.
4. Asegurarse de dejar un margen razonable de libertad a las escuelas para adecuar sus reglamentos a las condiciones específicas en que se desenvuelven.
5. Exhortar a las escuelas a que difundan profusamente los reglamentos, a fin de asegurar que se cumplan y deriven en una mejor convivencia escolar.

10. Promover prácticas escolares de participación entre los estudiantes para hacer de la escuela un espacio de convivencia libre de violencia

1. Promover que la escuela transite hacia una cultura organizativa y democrática basada en la equidad.
2. Asegurar la funcionalidad y efectividad de los espacios de participación de los estudiantes para garantizar que su voz se escuche e incida en la toma de decisiones en el aula y la escuela.
3. Abordar el conflicto a través del diálogo como una oportunidad formativa.

11. Brindar información para evitar el fracaso escolar a través de los Consejos Técnicos Escolares

1. Fortalecer los sistemas de control escolar estatales con el fin de recabar, de manera continua, información sobre el nivel educativo cursado, el grado escolar, el centro de trabajo donde se matricula, calificaciones bimestrales por materia y la asistencia de los alumnos en la educación básica para cada uno de los ciclos escolares.

2. Implementar metodologías de análisis longitudinal y automatizar los análisis en los sistemas de control escolar para el seguimiento de trayectorias educativas de los alumnos en el Sistema Educativo Nacional, con el fin de producir un orden destinado a obtener, sistematizar, procesar, automatizar y analizar datos del tránsito escolar de alumnos y otras características respecto a su condición familiar y escolar.
3. Integrar un sistema nacional que homogeneice los datos recabados en los estados a fin de que se integren para todo el país. Esto permitirá consolidar un sistema nacional a partir de los datos básicos estatales que faciliten la identificación de los alumnos sin importar su movilidad entre escuelas o entidades federativas.
4. Desarrollar indicadores de riesgo temprano que permitan estimar la probabilidad de reprobación de alguna materia, algún grado escolar, la repetición o la interrupción de los estudios de manera temporal o definitiva.

Referencias documentales

- Anderson, L. W., y Krathwohl, D. R. (eds.) (2001). *A Taxonomy for Learning, Teaching, and Assessing: A Revision of Bloom's Taxonomy of Educational Objectives*. Nueva York: Longman.
- Arteaga, P. (2011). *Los saberes docentes de maestros en primarias con grupos multigrado*. México: COMIE.
- ASF. Auditoría Superior de la Federación (2016). Avance Financiero de la Inversión en Infraestructura Educativa Nacional. Escuelas al CIEN. Recuperado de: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016b/index.html#0>
- ASF (2017, febrero). Auditoría especial del gasto federalizado. Fondo de Aportaciones Múltiples. Cámara de Diputados. México.
- ASF (2018). Ramo general 33, Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM): Auditoría del Gasto Federalizado. Cámara de Diputados. México.
- CNSPD. Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (s. f.). Servicio Profesional Docente. Recuperado el 16 de noviembre de 2018, de: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx>
- CONAFE. Consejo Nacional de Fomento Educativo (2014). Diagnóstico del Programa E066 Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria. SEP. México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sep/documentos/e066-prestacion-de-servicios-de-educacion-inicial-y-basica-comunitaria-diagnosticos>
- CONAPO. Consejo Nacional de Población (2015). Índice de Marginación por Municipio 2015. Base de datos.
- CONAPO (2018). Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas 2016-2050. Base de datos.
- Conde, S., y García-Cabrero, B. (en prensa). *La formación ciudadana en la educación obligatoria. Evaluación del Currículo de Educación Ciudadana en la Educación Obligatoria*. México: INEE.
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2011). Acuerdo 592 por el que se establece la articulación de la educación básica. México.
- DOF (2014a, 3 de julio). Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de Gestión Escolar. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335233&fecha=07/03/2014
- DOF (2014b, 4 de diciembre). Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014
- DOF (2016, 29 de enero). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma. México. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

- DOF (2018a, 19 de enero). Ley General de Educación. Última reforma. México. Recuperado de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf
- DOF (2018b, 19 de enero). Ley General del Servicio Profesional Docente. Última reforma. México.
- DOF (2018, 27 de agosto). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado el 8 de octubre de 2018, de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf
- Ezpeleta, J. (2006). La gestión pedagógica. En: Fuenlabrada, I., y Weiss, E. (coords.). *Las prácticas escolares y docentes en las escuelas multigrado de la educación primaria, Informe de investigación* (pp. 23-48). México: CONAFE/DIE-CINVESTAV.
- Ezpeleta, J., y Weiss, E. (2000). *Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo*. México: DIE-CINVESTAV.
- González, J. D. (2009). La función del Asesor Técnico Pedagógico en la gestión educativa. En: López, Y. (coord.). *La asesoría técnico pedagógica en la educación básica. Diagnóstico, pronóstico y alternativas* (pp. 121-152). México: UPN.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2014). *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*. México: INEE.
- INEE (2016a). *Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje desde la perspectiva de los derechos humanos. Documento conceptual y metodológico*. México: INEE. Recuperado de: <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/201/P1E201.pdf>
- INEE (2016b). *Infraestructura, mobiliario y materiales de apoyo educativo en las escuelas primarias. ECEA 2014*. México: INEE. Recuperado de: <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/244/P1D244.pdf>
- INEE (2016c). Reporte del INEE sobre estadísticas continuas del formato 911 de la SEP, y en el CEMABE 2013, INEGI/SEP. Documento de trabajo. INEE. México.
- INEE (2017a). *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas*. México: INEE.
- INEE (2017b). *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS, 2016). Informe nacional de resultados*. México: INEE. Recuperado el 20 de marzo de 2018, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/A/332/P2A332.pdf>
- INEE (2017c). *La educación obligatoria en México. Informe 2017*. México: INEE. Recuperado de: <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/242/P1I242.pdf>
- INEE (2017d). *PLANEA. Resultados nacionales 2017: Educación Media Superior. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas*. México: INEE. Recuperado el 30 de noviembre de 2018, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/A/328/P2A328.pdf>
- INEE (2017e). *Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado (PRONAEME)*. México: INEE. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/303/P1E303.pdf>

- INEE (2018a). *Condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje en los planteles de educación media superior en México. Resultados generales*. México: INEE. Recuperado de: <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/247/P1D247.pdf>
- INEE (2018b). *La educación obligatoria en México. Informe 2018*. México: INEE. Recuperado de: <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/243/P1I243.pdf>
- INEE (2018c). *La convivencia escolar en las escuelas primarias de México. ECEA 2014*. México: INEE. Recuperado de: <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/250/P1D250.pdf>
- INEE (2018d). *La implementación del marco curricular común en los planteles de educación media superior*. México: INEE. Recuperado de: <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/248/P1D248.pdf>
- INEE (2018e). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2017. Educación básica y media superior*. México: INEE. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/116/P1B116.pdf>
- INEE (2018f). *PLANEA. Resultados nacionales 2017. 3° de secundaria. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas*. México: INEE. Recuperado el 30 de noviembre de 2018, de: <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/A/336/P2A336.pdf>
- INEE (2018g). *PLANEA. Resultados nacionales 2018. 6° de primaria. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas*. México: INEE. Recuperado el 28 de noviembre de 2018, de: https://www.inee.edu.mx/images/stories/2018/planea/PLANEA06_Rueda_de_prensa_27nov2018.pdf; también disponible en: http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2018/RESULTADOS_NACIONALES_PLANEA2018_INEE.pdf
- INEE (en prensa a). *Creencias de las educadoras sobre la enseñanza, el aprendizaje y el currículo en preescolar: Resultados*. México: INEE.
- INEE (en prensa b). *Evaluación de la política educativa de educación multigrado*. México: INEE.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013). *Censo de Escuelas y Maestros de Educación Básica y Especial (CEMABE)*. México: INEGI.
- INEGI (2015a). Encuesta Intercensal 2015. Base de microdatos.
- INEGI (2015b). Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>
- INEGI (2017). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016. Base de datos.
- INIFED Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (2015). *Cédulas de Información Técnica (CIT)*. México: INIFED.
- INSP Instituto Nacional de Salud Pública (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados nacionales*. México: INSP. Recuperado de: <https://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf>
- Juárez, D. (2013). *Educación rural en Finlandia, Cuba y Colombia: experiencias para México*. México: Benemérita y Centenaria Escuela Normal/Red de Investigadores Educativos de San Luis Potosí.

- Juárez, D., Vargas, P., y Vera, J. A. (2015). Condiciones de trabajo y prácticas didácticas de profesores que atienden escuelas primarias rurales en México. *Revista Senderos Pedagógicos*, 6(6), pp. 15-27.
- Landeros, L., y Chávez, C. (2015). *Convivencia y disciplina en la escuela. Análisis de reglamentos escolares de México*. México: INEE.
- Mendoza Zuany, R. G. (2017). *Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica*. México: INEE. Recuperado de: [http://publicaciones.inee.edu.mx/buscador Pub/P2/P/100/P2P100.pdf](http://publicaciones.inee.edu.mx/buscador/Pub/P2/P/100/P2P100.pdf)
- Pas, E. T., y Newman, D. (2013). Teacher mentoring, coaching, and consultation. En: Hattie, J., y Anderman, E. (eds.). *International Guide to Student Achievement* (pp. 152-154). Abingdon, Oxon: Routledge.
- Reynoso Angulo, R., y Chamizo Guerrero, J. A. (coords.) (2017). *Estudio comparativo de la propuesta curricular de ciencias en la educación obligatoria en México y otros países*. México: INEE.
- Rojano Ceballos, M. T., y Solares Rojas, A. (coords.) (2017). *Estudio comparativo de la propuesta curricular de matemáticas en la educación obligatoria en México y otros países*. México: INEE/CINVESTAV.
- Rosas, L. (2006). Hacia un nuevo paradigma para la escuela multigrado. La experiencia de un grupo de maestros en búsqueda. En: Rosas, L. (coord.). *La educación rural en México*. México: CEE/CREFAL/Fundación Ayuda en Acción.
- Sañudo, L. (coord.) (2018). Prácticas educativas exitosas. La evaluación para el ingreso y promoción docente. Conferencia llevada a cabo en el Simposio Internacional Formación de Especialistas en Evaluación de la Educación y los Aportes de la Investigación Asociada a la Evaluación. INEE/CONACYT. México.
- SEP. Secretaría de Educación Pública (2006). *Escuelas multigrado. Retos y necesidades de cambio en las escuelas multigrado. Estudio exploratorio*. México: SEP.
- SEP (2017). *Ruta para la implementación del modelo educativo*. México: SEP.
- SEP (2018a). *Etapas aspectos métodos e instrumentos. Evaluación para la promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión, y a las funciones de asesoría técnico pedagógica en educación básica*. México: SEP.
- SEP (2018b). *Políticas y estrategias para hacer efectivo en México el derecho de los jóvenes a la Educación Media Superior*. México: SEP.
- UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2009). Niños y niñas que trabajan en México: un problema persistente. Recuperado de: https://www.unicef.org/mexico/spanish/Analisis_Preliminar_enoe.pdf
- UNICEF (2016). *Niñas y niños fuera de la escuela*. México: UNICEF. Recuperado de: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_NFE_MEX.pdf
- UNICEF y CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014*. México: UNICEF. Recuperado de: https://www.unicef.org/mexico/spanish/MX_Pobreza_derechos.pdf

Directorio

JUNTA DE GOBIERNO

TERESA BRACHO GONZÁLEZ

Consejera Presidenta

BERNARDO NARANJO PIÑERA

Consejero

SYLVIA SCHMELKES DEL VALLE

Consejera

PATRICIA VÁZQUEZ DEL MERCADO

Consejera

UNIDADES ADMINISTRATIVAS

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ

Unidad de Normatividad y Política Educativa

JORGE ANTONIO HERNÁNDEZ URALDE

Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

ROLANDO ERICK MAGAÑA RODRÍGUEZ (encargado)

Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación

MIGUEL ÁNGEL DE JESÚS LÓPEZ REYES

Unidad de Administración

TOMISLAV LENDO FUENTES

Coordinación Ejecutiva de la Junta de Gobierno

Rosa Mónica García Orozco (encargada)

Dirección General de Difusión
y Fomento de la Cultura de la Evaluación

Blanca Estela Gayosso Sánchez

Dirección de Difusión y Publicaciones



**Informes
institucionales**

LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO. INFORME 2019
Se terminó de imprimir en marzo de 2019 en los talleres
de Impresos Hesser. Tercer callejón del Calvario No. 14-3.
Col. El Calvario. Atizapán de Zaragoza, C.P. 52997. Estado de México.
En su formación se emplearon las familias tipográficas
Vectora LT Std y Syntax LT Std.
Esta edición consta de 500 ejemplares.

Política Educativa

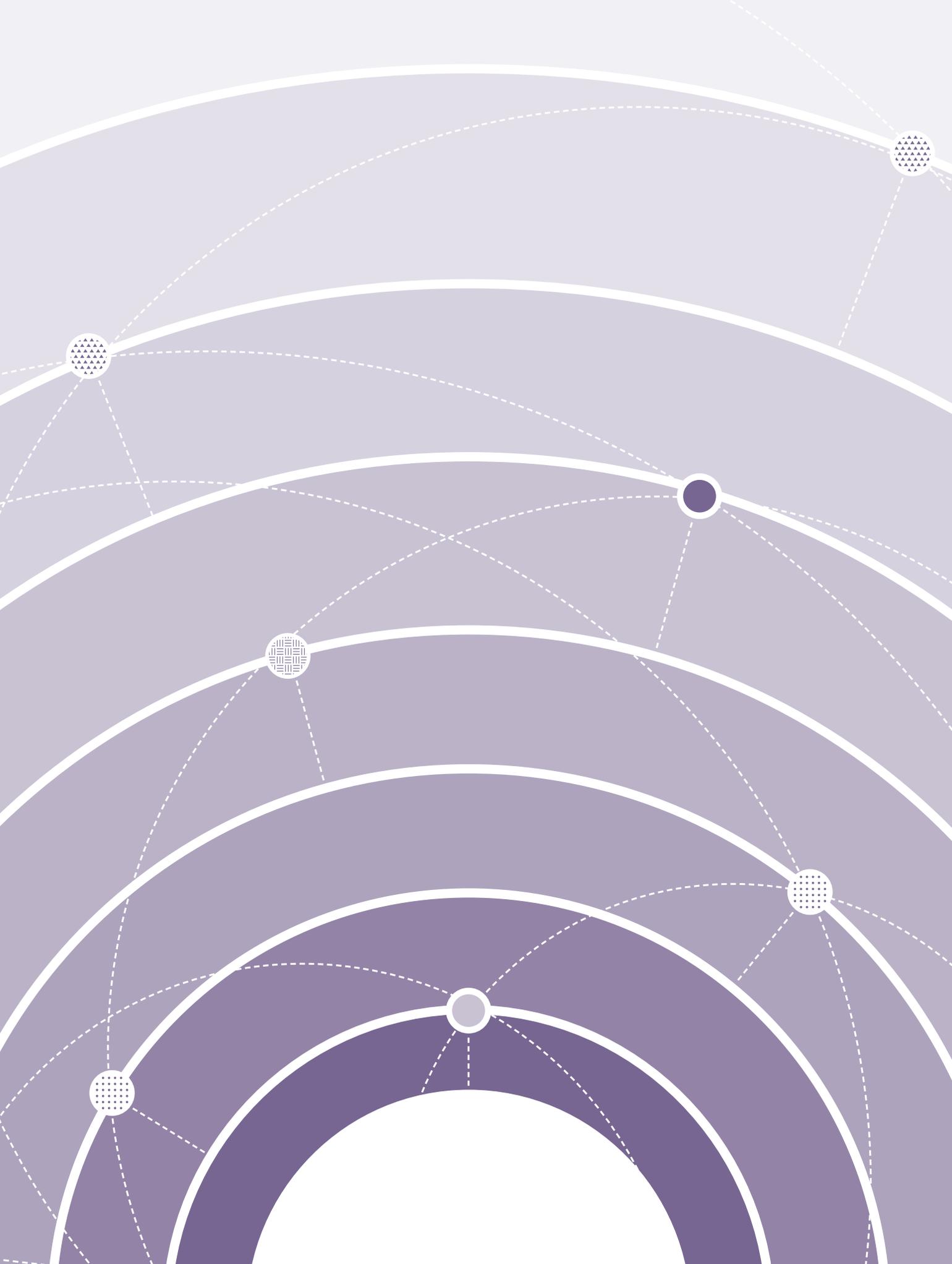
Derecho a una Educación de Calidad

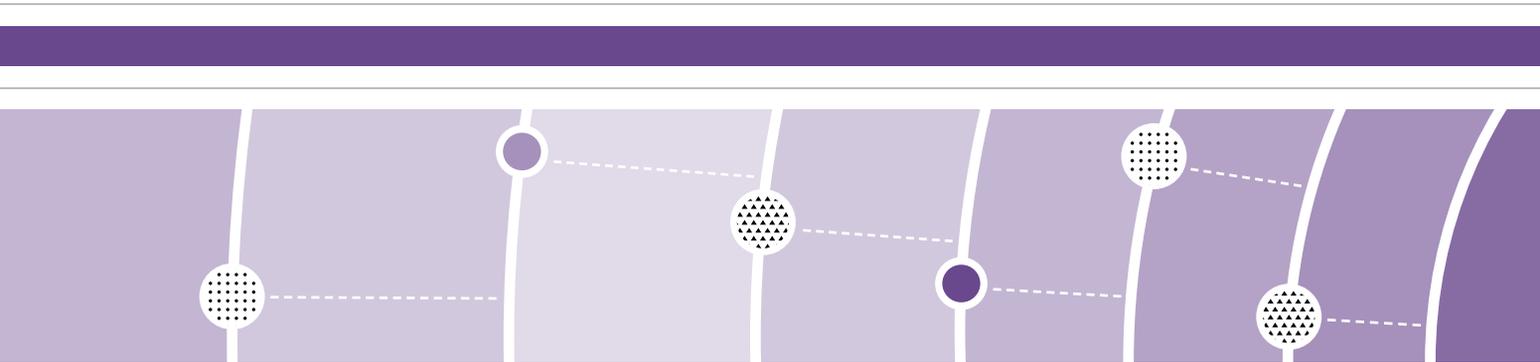
Materiales y Métodos

Infraestructura Educativa

Organización escolar

Docentes y Directivos





Visite nuestro
portal



Comuníquese
con nosotros