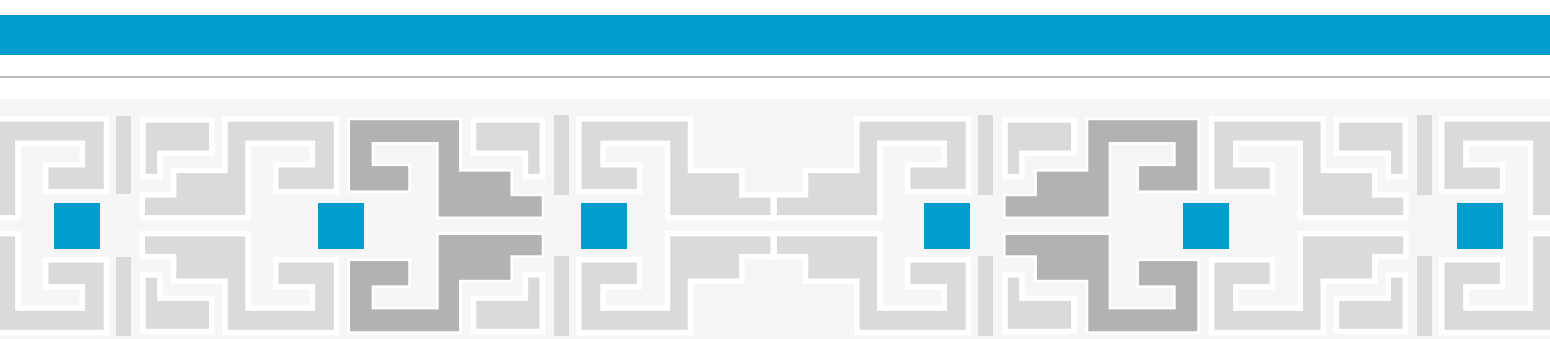


Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO Informe 2017



Informes
institucionales

INEE
Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación
México

LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO INFORME 2017

Primera edición, 2017

ISBN: en trámite

Coordinación general

Eduardo Backhoff Escudero y Gilberto Guevara Niebla

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

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

Coordinación editorial

Alejandra Delgado Santoveña

Editora

Blanca Estela Gayosso Sánchez

Corrección de estilo

Carlos Garduño González

Hugo Soto de la Vega

Diseño gráfico y formación

Martha Alfaro Aguilar

Hecho en México. Prohibida su venta.

Consulte el catálogo de publicaciones en línea:

www.inee.edu.mx

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

Directorio

JUNTA DE GOBIERNO

SYLVIA SCHMELKES DEL VALLE

Consejera Presidenta

MARGARITA ZORRILLA FIERRO

Consejera

TERESA BRACHO GONZÁLEZ

Consejera

GILBERTO GUEVARA NIEBLA

Consejero

EDUARDO BACKHOFF ESCUDERO

Consejero

UNIDADES ADMINISTRATIVAS

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ

Unidad de Normatividad y Política Educativa

JORGE ANTONIO HERNÁNDEZ URALDE

Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

MARÍA DEL CARMEN REYES GUERRERO

Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación

MIGUEL ÁNGEL DE JESÚS LÓPEZ REYES

Unidad de Administración

LUIS FELIPE MICHEL DÍAZ

Contraloría Interna

JOSÉ ROBERTO CUBAS CARLÍN

Coordinación de Direcciones del INEE en las Entidades Federativas

Este Informe fue elaborado bajo la coordinación general de Eduardo Backhoff Escudero y Gilberto Guevara Niebla. La redacción del **capítulo 1, Condiciones y resultados de la educación obligatoria: elementos para un diagnóstico de su calidad**, estuvo a cargo de Héctor Virgilio Robles Vásquez, Luis Alberto Degante Méndez, Raúl René Rojas Olmos, Verónica Medrano Camacho, Enrique Eduardo Valencia López, Mónica Gladis Pérez Miranda y Gerardo Humberto Terrazas González.

El **capítulo 2, Condiciones que influyen en las oportunidades para el aprendizaje**, fue escrito por Andrés Eduardo Sánchez Moguel y Enrique Daniel Paredes Ocaranza, con la colaboración de: Mariana Zúñiga García, Carolina Cárdenas Camacho, Jannet Valtierra Jiménez, Ramsés Vázquez Lira y Citlalli Sánchez Álvarez.

En la redacción del **capítulo 3, Oportunidades educativas de niñas, niños y adolescentes con discapacidad**, participaron Humberto Rivera Navarro, Raquel Ahuja Sánchez, Ma. Edith Vázquez Víquez y Juan Bosco Mendoza Vega. Se contó con la colaboración de Eliseo Guajardo Ramos, Luis Enrique Garay Bravo, Claudia González González, Adriana Cristavel Solís Pérez, Patricia Vera Fuentes, y las 32 Direcciones del INEE en las entidades federativas.

La redacción del **capítulo 4, Caracterización de la práctica docente**, estuvo a cargo de Yolanda Edith Leyva Barajas, Moramay Guerra García, Mirna Mónica Santamaría Barreto, María Adriana Dander Flores, Blanca Deny Jiménez Arteaga, Elvia Ortega Soriano y Jorge Luis Lavín García. También participaron Susana Quinto Simón, Rosa Margarita León Manffer, Claudia Elin Garduño Néstor, Alan Eduardo López Alcántara, Olivia García de León Rodríguez, Karina Delgado Añorve, Diego Ilinich Matus Ortega y Ulises Sandoval Velázquez.

Elaboraron el **capítulo 5, Las tutorías como estrategia de inserción a la docencia**, Francisco Miranda López, Arcelia Martínez Bordón, Giulianna Mary Mendieta Melgar, Dante Sánchez Torres, Itandehui Salmorán Bautista y Nayelli Orihuela Alarcón.

En la redacción del **capítulo 6, Análisis de la política educativa orientada a niñas, niños y adolescentes indígenas en educación básica** participaron Francisco Miranda López, Arcelia Martínez Bordón, Giulianna Mary Mendieta Melgar, Magnolia L. Villarroel Caballero, Martha Cruz Morales y Dora Daniela Dorantes Salgado.

El **capítulo 7, Análisis de la política de atención al abandono escolar en educación media superior**, estuvo a cargo de Francisco Miranda López, Arcelia Martínez Bordón, Giulianna Mary Mendieta Melgar, Mariana Elizabeth Castro, Andrea Torres Waksman, Martha Cruz Morales, Lourdes Nancy Martínez Márquez y Selene Zepeda Pioquinto.

El **Anexo** fue escrito por Francisco Miranda López, Giulianna Mary Mendieta Melgar, María Fernanda González Carrillo, Juan Luis Fernández Valdez y Treisy Romero Celis, con la colaboración de Lorena Sierra Serrato y Luis Alfredo Hernández Avendaño.

Índice

9	Siglas y acrónimos
13	Introducción
<hr/>	
21	SECCIÓN I OPORTUNIDADES Y RESULTADOS EDUCATIVOS
<hr/>	
23	Capítulo 1 CONDICIONES Y RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA: ELEMENTOS PARA UN DIAGNÓSTICO DE SU CALIDAD
26	1.1 Cifras básicas y aspectos organizativos de la educación obligatoria
31	1.2 El contexto socioeconómico y las condiciones escolares de la educación obligatoria en las entidades federativas
39	1.3 Acceso, permanencia y resultados de la educación obligatoria en las entidades federativas
53	Consideraciones finales
55	Capítulo 2 CONDICIONES QUE INFLUYEN EN LAS OPORTUNIDADES PARA EL APRENDIZAJE
58	2.1 ¿Cuál es el estado que guarda el aprendizaje en la educación obligatoria?
60	2.2 La importancia de identificar cuáles condiciones influyen en las oportunidades para el aprendizaje
61	2.3 Condiciones que influyen en las oportunidades para el aprendizaje
62	2.4 Condiciones que influyen en las oportunidades para el aprendizaje y logro educativo
68	2.5 Condiciones relacionadas con la oportunidad de reforzar los aprendizajes escolares fuera de la escuela
73	Consideraciones finales
77	Capítulo 3 OPORTUNIDADES EDUCATIVAS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD
79	3.1 Sobre la discapacidad y su atención educativa en México
82	3.2 Población con discapacidad en México: su asistencia a la escuela y escolaridad
85	3.3 Estudiantes con discapacidad en la educación obligatoria
90	3.4 Recursos para la atención a los estudiantes con discapacidad en escuelas de educación básica

95	3.5 Atención de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular a las escuelas de educación básica
100	3.6 Recursos para la atención a los estudiantes con discapacidad en planteles de educación media superior
102	3.7 Las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular
108	Consideraciones finales
111	Capítulo 4 CARACTERIZACIÓN DE LA PRÁCTICA DOCENTE
115	4.1 Antecedentes de la evaluación del desempeño docente
120	4.2 Caracterización de la práctica docente
134	Consideraciones finales
137	SECCIÓN II EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
139	Capítulo 5 LAS TUTORÍAS COMO ESTRATEGIA DE INSERCIÓN A LA DOCENCIA
142	5.1 Las tutorías en el proceso de inserción a la docencia
150	5.2 Las tutorías a docentes de nuevo ingreso en el marco del Servicio Profesional Docente
159	Consideraciones finales
163	Capítulo 6 ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA ORIENTADA A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES INDÍGENAS EN EDUCACIÓN BÁSICA
166	6.1 El derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes indígenas
171	6.2 Análisis de las intervenciones de política dirigidas a la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas
186	Consideraciones finales
189	Capítulo 7 ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN AL ABANDONO ESCOLAR EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR
192	7.1 Dimensiones y causas del abandono escolar en la educación media superior
197	7.2 Mapeo de la acción pública dirigida a atender el abandono escolar en educación media superior
207	7.3 Gasto federal dirigido a atender el abandono escolar en educación media superior
210	7.4 Balance de la política de atención al abandono en educación media superior
213	Consideraciones finales
215	Reflexiones finales
224	Referencias bibliográficas
239	Anexo

Siglas y acrónimos

AEF	Autoridades educativas federales
AEL	Autoridades educativas locales
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
APF	Administración Pública Federal
ATP	Asesoría técnico-pedagógica
CAED	Centros de Atención para Personas con Discapacidad
CAM	Centros de Atención Múltiple
CAM laboral	Centros de Atención Múltiple con Formación para el Trabajo
CAPEP	Centros de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar
CBTA	Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario
CBTIS	Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios
CBTF	Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal
CCH	Colegio de Ciencias y Humanidades
CCT	Clave del Centro de Trabajo
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CDPD	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CEMABE	Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial
CEPS	Consejos Escolares de Participación Social
CET	Centro de Estudios Tecnológicos
CETAC	Centro de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales
CETI	Centro de Enseñanza Técnica Industrial
CETIS	Centros de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios
CETMAR	Centro Tecnológico del Mar
CIEE	Centro de Investigación y Estudios Empresariales
CGEIB	Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe
CNSPD	Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
CRIE	Centros de Recursos e Información para la Integración Educativa
CONADE	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONALITEG	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos

CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPEEMS	Consejo para la Evaluación de la Educación del tipo Medio Superior
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DGB	Dirección General del Bachillerato
DGECYTM	Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar
DGEI	Dirección General de Educación Indígena
DGETA	Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
DGETI	Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
DGPPYEE	Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa
DIELSEME	Diccionario de Lengua de Señas Mexicana
EB	Educación básica
ECEA	Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje
EDUSAT	Red Satelital de Televisión Educativa
EEE	Expediente de Evidencias de Enseñanza
ELSEN	Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional
EMS	Educación media superior
EMSAD	Educación Media Superior a Distancia
ENADID	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
ENDEMS	Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENIM	Encuesta Nacional de los Niños, Niñas y Mujeres
ENJ	Encuesta Nacional de Juventud
ENP	Escuela Nacional Preparatoria
EXCALE	Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
HLI	Hablantes de lengua indígena
ICCS	Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía
IEBAS	Institutos Estatales de Bellas Artes
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
INBA	Instituto Nacional de Bellas Artes
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
IPN	Instituto Politécnico Nacional
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INIFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
INTASC	Interstate Teacher Assessment and Support Consortium
LEC	Líder para la educación comunitaria
LGDS	Ley General de Desarrollo Social

LGE	Ley General de Educación
LGIFE	Ley General de Infraestructura Física Educativa
LGIPD	Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad
LINEE	Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MASEE	Modelo de Atención de los Servicios de Educación Especial
MCC	Marco Curricular Común
MDP	Millones de pesos
NNA	Niñas, niños y adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS 4	Objetivo de Desarrollo Sostenible 4
OGFSEE	Orientaciones Generales para el Funcionamiento de los Servicios de Educación Especial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDA	Planeación Didáctica Argumentada
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIEE	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes
PLANEA	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNB	Programa Nacional de Becas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPI	Perfiles, Parámetros e Indicadores
PROBEMS	Programa Becas de Educación Media Superior
PROFORDEMS	Programa de Formación Docente de Educación Media Superior
PROFORDIR	Programa de Formación de Directores
PROSEDU	Programa Sectorial de Educación
PROSPERA	Programa de Inclusión Social
PSE	Programa Sectorial de Educación
RIEB	Reforma Integral de la Educación Básica
RIEMS	Reforma Integral de la Educación Media Superior
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior
SNB	Sistema Nacional del Bachillerato
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública

SPD	Servicio Profesional Docente
TALIS	Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
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
USAER	Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular
UOP	Unidades de Orientación al Público
UPM	Unidad Primaria de Muestreo
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

En la Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2015 se aprobó la Agenda 2030 que, entre otros compromisos mundiales, propone lo siguiente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4): "garantizar una educación de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos" (UNESCO, 2015). Para lograrlo, México y la comunidad internacional se comprometen a cumplir diez metas generales, siete de las cuales refieren a resultados que se esperan de un sistema educativo de calidad, y tres, corresponden a los medios para conseguirlas (UNESCO, 2016b).

Las metas de resultados establecen los derechos de todos los niños de: a) finalizar la escolaridad primaria, secundaria y media superior con aprendizajes pertinentes; b) tener acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad; c) disfrutar de ambientes escolares inclusivos, sin disparidades de género ni discriminación, que garanticen el acceso pleno de la población indígena o con discapacidad, y d) adquirir una formación integral que les provea de los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para impulsar el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida que promuevan, entre otros aspectos, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, y una cultura de paz y no violencia. Además, para los jóvenes se pretende: e) asegurar la igualdad del acceso para hombres y mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad; f) aumentar de forma importante la cantidad de individuos con las competencias necesarias para acceder al empleo, al trabajo decente y al emprendimiento, y g) lograr que todos tengan competencias de lectura, escritura y aritmética (UNESCO, 2015).

En cuanto a las metas relativas a los recursos materiales y humanos necesarios para alcanzar los resultados anteriores, los Estados nacionales se comprometen a: a) construir instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y de personas con discapacidad y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos e inclusivos; b) aumentar sustancialmente el número de becas disponibles para que los estudiantes de países menos desarrollados puedan matricularse en programas de estudios superiores técnicos y científicos en países desarrollados y otros países en desarrollo, y c) aumentar sustancialmente la oferta de maestros calificados (UNESCO, 2015).

Es importante mencionar que las metas educativas antes señaladas son compatibles con las derivadas de la normatividad nacional. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) determina que todos los niveles educativos de educación básica son obligatorios y lo es también la educación media superior. Además, compromete al Estado mexicano a garantizar la calidad de la educación que se ofrece en los distintos niveles que componen el tramo obligatorio, lo que se concibe como un derecho humano desde 2011. Lo insta también a otorgar a todas las personas la protección más amplia que puedan brindar las leyes nacionales y los acuerdos supranacionales suscritos por el país (CPEUM, arts. 1º y 3º, 2017, 24 de febrero). Adicionalmente a la normatividad constitucional, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) reconoce a la educación como uno de los derechos necesarios para el desarrollo social (LGDS, art. 6, 2016, 1 de junio). De acuerdo con esta ley, la carencia de educación obligatoria es un indicador en la medición de la pobreza multidimensional que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (LGDS, art. 36, 2016, 1 de junio, y CONEVAL, 2009).

Con la finalidad de determinar el grado de cumplimiento del Estado mexicano en relación con la responsabilidad de garantizar la escolaridad obligatoria, conviene recordar que la educación primaria tiene ese carácter desde 1934, mientras que la secundaria lo adquirió en 1993 y no fue sino hasta 2003 que ocurrió lo propio con la educación preescolar¹ (CPEUM, artículo transitorio del artículo 3º, 2012, 9 de febrero). En febrero de 2012 se estableció la obligatoriedad gradual de la educación media superior (EMS), la cual inició con el ciclo escolar 2012-2013 y alcanzará su plena vigencia hasta 2021-2022. Adicionalmente, desde febrero de 2013 el Estado también debe garantizar la calidad en la educación obligatoria (CPEUM, art. 3º, 2017, 24 de febrero).

La CPEUM, la Ley General de Educación (LGE) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) contienen definiciones complementarias de lo que significa calidad de la educación. La CPEUM delinea dos facetas básicas de este atributo de la educación: su carácter dinámico y la correspondencia que deben guardar los medios materiales y humanos con los fines de la educación. El Estado mexicano tiene el mandato de garantizar “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”. Al referirse a las características de la educación puntualiza: “Además [...] Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos” (CPEUM, art. 3º, 2017, 24 de febrero).

¹ En preescolar la obligatoriedad se dio de forma gradual: en el ciclo 2004-2005 para tercer grado; en el 2005-2006 para segundo, y en el 2008-2009 para primero.

¿Cómo asegurar el ejercicio pleno del derecho a una educación de calidad en un contexto de desigualdad y pobreza como el que caracteriza al país? La LGE señala que las autoridades educativas se comprometen con una mayor equidad educativa para garantizarlo. La noción de equidad educativa puede entenderse como las acciones redistributivas del Estado, tanto de recursos físicos y humanos como de reformulación de procesos, para garantizar a todos los niños las mismas oportunidades de acceso y permanencia en el Sistema Educativo Nacional (SEN) (LGE, arts. 2°, 3°, 32, 33 y 34, 2016, 1 de junio), así como su derecho a adquirir la escolaridad obligatoria garantizando competencias socioemocionales, prácticas y cognitivas básicas y pertinentes, y, habiendo alcanzado esto, ofrecer igualdad de oportunidades para que alcancen su pleno desarrollo.

La calidad de la educación es el producto de muchos factores, entre los que se cuentan las acciones de todas las autoridades y demás agentes educativos para que los resultados alcanzados por el SEN correspondan con los objetivos y metas planeados de la educación, por ejemplo, como se plasman en el artículo 3° de la Constitución y en el ODS 4. Para conseguirla, deben asegurarse los recursos materiales y humanos necesarios, e implementarse los procesos educativos idóneos para todos los niños en sus contextos particulares. A esto se refiere la LGE cuando identifica la calidad educativa como la “congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad” (LGE, art. 8, 2016, 1 de junio).

La LINEE enriquece esta noción multidimensional al entender la calidad educativa como “la cualidad de un sistema educativo que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia” (LINEE, art. 5, 2017, 27 de enero; INEE, 2012; Martínez *et al.*, 2007). Desde 2003 estas dimensiones han sustentado el trabajo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), particularmente para desarrollar un sistema de indicadores cuyo propósito es brindar información para apoyar el diagnóstico y el monitoreo de la calidad de la educación obligatoria (Martínez, 2005; INEE, 2011 y 2016e; Robles *et al.*, 2013). Cabe señalar que hay nociones de calidad de la educación semejantes o equiparables a la del Instituto (De la Orden, 2007 y 2009; UNESCO, 2008).

La relevancia tiene que ver con la coherencia que guardan los planes y programas de estudio con los fines y las exigencias sociales a la educación. Estos fines persiguen la formación integral de las personas para dotarlas de las capacidades y competencias necesarias que les permitan desempeñarse activa y constructivamente en la sociedad contemporánea. De este modo, al potenciar el desarrollo de cada persona se crean condiciones para el progreso de la sociedad en sus ámbitos cultural, científico y tecnológico, en su fuerza laboral, y, en términos generales, en las capacidades de su población para producir riqueza.

La educación es pertinente si pone en el centro a los estudiantes y se adapta a sus diferencias con objeto de promover aprendizajes significativos, como lo postulan los cuatro pilares de la educación: aprender a conocer, a ser, a hacer y a convivir juntos (Delors, 1996). Una parte importante de esas diferencias radica en los distintos ambientes y recursos del hogar, asociados positivamente a la educación formal. Por ejemplo, es conocido que la escolaridad de los padres, el origen social o étnico de la familia, la ubicación y las condiciones de su residencia y otras características exógenas a los niños y jóvenes y al sistema escolar (contexto) se asocian con los resultados educativos. Por ello, las carencias sociales guardan una relación estrecha con las condiciones educativas deficitarias.

La búsqueda de la pertinencia presiona a los sistemas educativos a tomar en cuenta la tensión entre diseñar y aplicar currículos nacionales con objetivos de aprendizaje comunes para todos los alumnos, y la adaptación de los mismos en las escuelas para niños o subpoblaciones diferentes en sus activos socioeducativos debido a contextos diferenciados.² Para complementar la noción de equidad esbozada anteriormente, es importante añadir que ésta demanda una acción educativa pública orientada a garantizar la inclusión y la justicia sociales.

La inclusión significa que todas las personas, independientemente de su origen socioeconómico y cultural, tengan acceso a programas educativos y recursos que les aseguren niveles básicos de aprendizajes relevantes y pertinentes. El principio de justicia implica que los sistemas escolares deban propiciar que todos los niños y jóvenes alcancen su potencial educativo independientemente de su origen social. Ambos aspectos deben ser tratados como una unidad (Field, Malgorzata y Pont, 2007).

Particularmente, la inclusión también prevé la atención a las personas con discapacidad, con dificultades severas de aprendizaje, de conducta, de comunicación, además de las que cuentan con aptitudes sobresalientes buscando “garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los alumnos y el máximo desarrollo de su potencial para la autónoma integración a la vida social y productiva” (LGE, art. 41, 2016, 1 de junio).

La eficacia se refiere a la medida en que el sistema educativo cumple los objetivos planeados. En relación con la educación obligatoria, la eficacia refiere a la medida en que todos los niños acceden a la escuela y alcanzan dicha escolaridad con los aprendizajes esperados. La eficiencia se relaciona también con el uso óptimo de los importantes montos de gasto público asignados a la escolarización de la población. La suficiencia se refiere a la congruencia entre la provisión de recursos físicos, materiales y humanos idóneos para garantizar el acceso a la educación, y la realización de procesos educativos inclusivos en los centros escolares para lograr que todos los

² Dado que hay sujetos con distintas capacidades para aprender, por condiciones personales y contextuales, el SEN debería establecer estándares de aprendizaje diferenciados, así como reconocer y tomar en cuenta estas desigualdades personales y sociales para diseñar acciones diferenciadas de atención educativa.

niños y jóvenes alcancen la escolaridad obligatoria con aprendizajes significativos. Finalmente, el impacto se relaciona con el grado en que la formación alcanzada por los estudiantes se traduce en comportamientos fructíferos para ellos mismos y para la sociedad (INEE, 2010; Martínez, *et al.* 2007, y Martínez, 2005).

El INEE ha ampliado la noción de calidad de la educación con una perspectiva que considera a la educación como un derecho humano, clave para el cumplimiento de los otros derechos (Latapí, 2009; INEE, 2010, 2015f y 2016e). Este enfoque de derechos sigue el esquema de las 4A de Tomasevski, según el cual los gobiernos deben garantizar gradualmente la disponibilidad (*Availability*), la accesibilidad (*Accessibility*), la aceptabilidad (*Acceptability*) y la adaptabilidad (*Adaptability*) de la educación (Right to Education Project, 2016; Klees y Thapliyal, 2007; Tomasevski, 2004).

Para el INEE estas dimensiones significan:

La disponibilidad “implica la presencia de escuelas de todos los niveles obligatorios en lugares adecuados y cerca de donde viven niños, niñas y jóvenes; con maestros suficientemente formados; con una organización que opere regularmente, y dotadas de infraestructura, mobiliario y equipos indispensables para el logro de los propósitos educativos”.

La accesibilidad “sostiene que no debe haber barreras de ningún tipo para acceder a la educación. La exclusión educativa por razones de raza, origen, color, género, condición socioeconómica, discapacidad, lengua, religión y otras, es antónimo de la accesibilidad. La discriminación y el *bullying*, por ejemplo, son poderosos disuasorios de la asistencia, e, incluso, causan exclusión”.

La adaptabilidad “se refiere a la capacidad de la escuela para adecuarse a las condiciones específicas de los alumnos, y trata del significado, la pertinencia y la relevancia de la educación que se ofrece”.

La aceptabilidad “representa un acercamiento a la dimensión de calidad de la educación desde la perspectiva de los estudiantes. Son ellos quienes deben sentirse seguros, respetados y acogidos en la escuela; quienes deben creer que en ella adquieren aprendizajes que coinciden con sus intereses y les resultan útiles para su vida actual y futura” (INEE, 2016e).

Propósitos y contenido del informe

El Instituto presenta a los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como a las autoridades educativas y a la opinión pública este informe titulado *La educación obligatoria en México. Informe 2017*, con lo que se cumple el mandato constitucional que tiene el INEE de dar cuenta sobre el estado que

guarda el SEN. Es importante mencionar que su contenido se deriva de los resultados de los diversos estudios generados por el Instituto en los dos últimos años, e incluye información producida por otras instituciones e investigadores. En consecuencia, el Informe sólo da cuenta de aquellos componentes, procesos y resultados del SEN de los cuales el INEE tiene información reciente.

Este informe se conforma de dos secciones que agrupan siete capítulos; incluye además una introducción, un apartado de reflexiones finales y un anexo. La primera sección, “Oportunidades y resultados educativos”, comprende cuatro capítulos que brindan un panorama básico sobre algunas características del SEN. El primero ofrece información del contexto socioeconómico y de las condiciones escolares en las entidades federativas, especialmente de las escuelas de educación básica, así como del desempeño de sus sistemas educativos en las siguientes dimensiones: el acceso de todos los niños y jóvenes a las escuelas de educación básica y a los planteles de educación media superior; la finalización de los niveles educativos obligatorios, y las carencias de aprendizajes fundamentales en educación básica. El segundo capítulo explica las relaciones que existen entre las oportunidades de aprendizaje que tienen los alumnos de primaria —nivel educativo que concentra la mayor cantidad de estudiantes del SEN— y el logro educativo que alcanzan en Español y en Matemáticas. El tercero analiza algunas condiciones de la oferta educativa en la educación obligatoria para atender a los estudiantes con discapacidad.

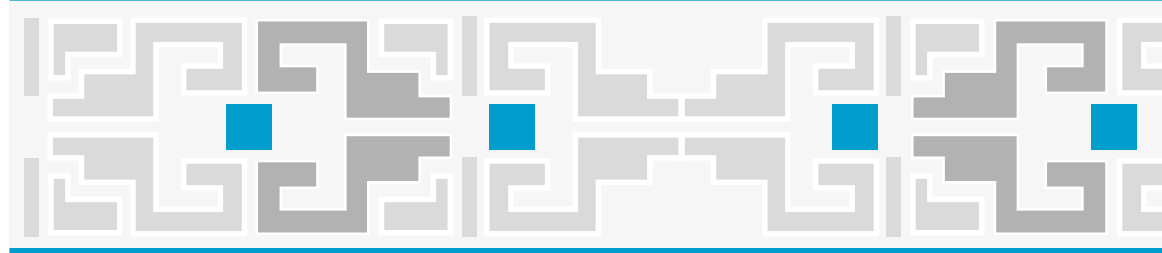
El capítulo 4 describe los tipos de competencias pedagógicas que tienen los docentes de educación básica en servicio, relacionadas con la planeación didáctica y con las prácticas de enseñanza que utilizan en su ejercicio profesional.

La segunda sección denominada “Evaluación de políticas públicas” se compone de tres capítulos que evalúan diversos programas públicos relacionados con a) la inserción a la docencia de docentes noveles, b) la oferta educativa que reciben los niños indígenas, y c) el abandono escolar en educación media superior. Esta sección tiene un carácter distinto a la anterior, pues se enfoca en el análisis de programas y políticas que diseña e implementa la Secretaría de Educación Pública (SEP) para dar solución a problemas específicos. El capítulo 5 aborda el tema de la tutoría en los procesos de inserción a la docencia. El sexto evalúa los programas destinados a garantizar el derecho que tienen a una educación de calidad las niñas, niños y adolescentes indígenas. Para terminar, el capítulo 7 aborda el tema de las políticas diseñadas para abatir o disminuir el abandono escolar en educación media superior.

El documento termina con un apartado que analiza de manera integral la información sobre el estado que guarda la educación obligatoria en México contenida en los siete capítulos; su propósito es señalar recomendaciones puntuales de política educativa orientadas a mejorar los componentes, procesos y resultados de los servicios educativos que se ofrecen en el país.

Por último, complementa el informe un anexo que describe las acciones realizadas por las autoridades federales y locales para dar seguimiento a las directrices emitidas por el INEE en materia de formación inicial de los docentes.

SECCIÓN I



OPORTUNIDADES
Y RESULTADOS EDUCATIVOS

1

CONDICIONES Y RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA: ELEMENTOS PARA UN DIAGNÓSTICO DE SU CALIDAD

Este capítulo presenta información respecto del contexto socioeconómico y las condiciones escolares de los sistemas educativos estatales, así como sobre la medida en que éstos están garantizando el derecho humano a una educación de calidad, en términos de asegurar a toda niña, niño y joven del país: a) el acceso a las escuelas de educación básica (EB) y a los planteles de educación media superior (EMS); b) la finalización de los niveles educativos obligatorios; y c) la adquisición, al menos, de aprendizajes fundamentales que les permitan continuar aprendiendo y desarrollando su potencial a lo largo de sus estudios y de la vida. Esto último se mide, en sentido negativo, a través de indicadores sobre la proporción de estudiantes con carencias en sus aprendizajes, que los limitan en la consecución plena de su derecho a una educación de calidad. El análisis permite identificar avances y deudas sociales del Estado mexicano, principalmente de las autoridades educativas federales y estatales, respecto del cumplimiento del derecho a una educación de calidad, del cual son garantes.

Existe una tensión entre la obligación constitucional de garantizar este derecho y la capacidad del Estado para hacerlo. Por un lado, todos los sistemas educativos estatales, independientemente de su contexto socioeconómico, están obligados a garantizarlo a toda niña, niño y joven; no hacerlo configura una carencia social. Por otra parte, el contexto de las familias delinea distintas restricciones y oportunidades a los alumnos de la educación obligatoria que condicionan su desempeño escolar. Esto último parece difuminar el deber de las autoridades educativas para garantizar el derecho humano a una educación obligatoria de calidad para la infancia y juventud. Una solución a esta tensión es reconocer que los sistemas educativos de las entidades de contextos más adversos requieren realizar mayores esfuerzos que sus pares en mejores condiciones, para garantizar con plenitud el derecho a la educación de forma progresiva. Pero al mismo tiempo, que necesitan de apoyos e intervenciones más focalizadas, equitativas y eficientes por parte de las autoridades federales y de los propios estados.

El presente capítulo ofrece un diagnóstico que muestra avances para todas las entidades en algunas dimensiones del derecho a la educación, como el acceso al tramo obligatorio y su finalización. Sin embargo, en el terreno de los aprendizajes se aprecia un mayor rezago. Para facilitar el

análisis, las entidades se agruparon de acuerdo a condiciones sociales, económicas y escolares seleccionadas. Esto permite distinguir cómo, para ciertas dimensiones del derecho, algunas entidades de contextos más desfavorables tienen mejores desempeños que sus pares con mejores condiciones, por ejemplo, en la cobertura de la educación preescolar. No obstante, en el terreno de los aprendizajes, la mayoría muestra un desempeño no satisfactorio.

El capítulo se compone de cuatro secciones. En la primera se refieren, de manera sintética, la estructura y el tamaño de los subsistemas de educación obligatoria. En la segunda se describe un agrupamiento de las entidades federativas de acuerdo con sus contextos socioeconómico y escolar. Esto permite una forma ágil de diferenciarlas y discutir sus avances y retos. La tercera sección aporta información para responder a las preguntas *¿en qué medida está garantizando el país el derecho de niñas, niños y jóvenes a asistir regularmente a los centros escolares de educación obligatoria, a finalizar los distintos niveles educativos que la componen, y a aprender?* Por último, se presentan unas breves consideraciones finales.

1.1 Cifras básicas y aspectos organizativos de la educación obligatoria

Al inicio del ciclo escolar 2015-2016 la matrícula de la educación obligatoria ascendió a 30.9 millones de niñas, niños y jóvenes, aproximadamente la cuarta parte de toda la población del país en 2015, estimada en 121 millones. Esta cifra hace del Sistema Educativo Nacional (SEN) el tercero más grande del continente americano, sólo superado por los de Estados Unidos y Brasil. La EB, compuesta por los niveles educativos de preescolar, primaria y secundaria (con tres, seis y tres grados escolares, respectivamente) sumó alrededor de 25.9 millones de alumnos, 1.2 millones de docentes y 226 mil escuelas; la EMS, por lo general de tres grados, concentró casi 5 millones de alumnos, 292 mil docentes y 17 mil planteles. La matrícula de EB constituyó 83.9% del total de ambos tipos educativos obligatorios, servicios que, en su mayoría, provee el Estado mexicano: así, al inicio del ciclo escolar 2015-2016, la matrícula pública representó 85.7% en educación preescolar, 91% en primaria, 91.3% en secundaria y 81.4% en EMS (tabla 1.1).

La Secretaría de Educación Pública (SEP) tiene, entre otras atribuciones, la de regular la EB definiendo planes y programas de estudio para los distintos niveles, mientras que su operación está a cargo de los sistemas educativos de las entidades federativas y de la Administración Federal Educativa en el Distrito Federal (LGE, arts. 12 y 13, 2016, 1 de junio). La SEP ha estructurado distintos tipos de servicio en EB a partir de criterios como la diversidad cultural y lingüística de su población objetivo (LGE, art. 38, 2016, 1 de junio), pero también de razones prácticas como el tamaño de la matrícula. Los servicios generales captan la mayor proporción de alumnos de educación en los tres niveles de EB en contextos urbanos. Hay escuelas preescolares y primarias indígenas en comunidades con presencia importante de esta población, mientras que la

■ **Tabla 1.1**

Alumnos, docentes y escuelas o planteles en educación obligatoria por nivel o tipo educativo según tipo de sostenimiento (2015-2016)

Nivel o tipo educativo		Total			Público			Privado		
		Alumnos	Docentes	Escuelas/ Planteles	Alumnos	Docentes	Escuelas/ Planteles	Alumnos	Docentes	Escuelas/ Planteles
Preescolar	Abs.	4 811 966	230 781	89 409	4 124 252	186 983	74 704	6 877 14	43 798	14 705
	%				85.7	81.0	83.6	14.3	19.0	16.4
Primaria	Abs.	14 250 425	574 210	98 004	12 969 982	514 141	89 070	1 280 443	60 069	8 934
	%				91.0	89.5	90.9	9.0	10.5	9.1
Secundaria	Abs.	6 835 245	408 577	38 885	6 240 369	346 412	33 786	594 876	62 165	5 099
	%				91.3	84.8	86.9	8.7	15.2	13.1
Total educación básica	Abs.	25 897 636	1 213 568	226 298	23 334 603	1 047 536	197 560	2 563 033	166 032	28 738
	%				90.1	86.3	87.3	9.9	13.7	12.7
Media superior*	Abs.	4 985 080	292 484	17 400	4 058 109	197 459	11 693	926 971	95 025	5 707
	%				81.4	67.5	67.2	18.6	32.5	32.8
Total educación obligatoria	Abs.	30 882 716	1 506 052	243 698	27 392 712	1 244 995	209 253	3 490 004	261 057	34 445
	%				88.7	82.7	85.9	11.3	17.3	14.1

* En EMS se reporta el número de planteles y docentes por plantel.

Fuente: INEE, cálculos con base en el *Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior* (en prensa).

niñez que reside en localidades rurales pequeñas y dispersas o de familias jornaleras migrantes, es atendida por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en centros escolares comunitarios cuya matrícula va de 5 a menos de 30 alumnos (tabla 1.2).

Por otro lado, secundarias generales y técnicas atienden a los adolescentes de localidades urbanas; en contraste, los de localidades rurales asisten mayoritariamente a telesecundarias. Como en los niveles previos, las secundarias comunitarias (CONAFE) se destinan a quienes viven en las áreas rurales más pequeñas; además, existen secundarias para migrantes que atienden a familias jornaleras en esta condición. Finalmente, las secundarias para trabajadores se asientan en áreas urbanas y fueron ideadas para atender a la población de 15 años o más, aunque actualmente acuden a ellas estudiantes de menor edad.

En un número importante de planteles de los distintos tipos de servicio de EB, la organización escolar difiere de lo planeado. Las escuelas generales de educación preescolar y primaria, así como preescolares y primarias indígenas, deberían disponer de un docente por grupo y grado, pues dichos centros escolares no están preparados explícitamente para cuando no ocurre esto. Además tendría que asegurarse que los docentes de escuelas indígenas hablaran la lengua materna de sus alumnos (LGE, art. 21, 2016, 1 de junio). Sin embargo, hay una proporción importante de escuelas de matrícula reducida en localidades rurales en 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). Para estas escuelas no existen materiales pertinentes, ni se forma a sus maestros para enfrentar este tipo de organización.

Tabla 1.2

Alumnos, docentes y escuelas o planteles por nivel o tipo educativo y tipo de servicio o modelo educativo (2015-2016)

Nivel o tipo educativo	Tipo de servicio o modelo educativo	Alumnos		Docentes		Escuelas/Planteles	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Preescolar	CENDI	66 622	1.4	3 054	1.3	1 116	1.2
	General	4 170 485	86.7	191 004	82.8	59 835	66.9
	Indígena	412 830	8.6	18 818	8.2	9 804	11.0
	Comunitario	162 029	3.4	17 905	7.8	18 654	20.9
	Total	4 811 966	100.0	230 781	100.0	89 409	100.0
Primaria	General	13 321 710	93.5	525 120	91.5	77 313	78.9
	Indígena	818 349	5.7	36 952	6.4	10 180	10.4
	Comunitario	110 366	0.8	12 138	2.1	10 511	10.7
	Total	14 250 425	100.0	574 210	100.0	98 004	100.0
Secundaria	General	3 448 931	50.5	227 630	55.7	12 052	31.0
	Técnica	1 869 327	27.3	101 019	24.7	4 711	12.1
	Telesecundaria	1 448 281	21.2	72 954	17.9	18 667	48.0
	Para trabajadores	25 209	0.4	2 820	0.7	243	0.6
	Comunitario	43 497	0.6	4 154	1.0	3 212	8.3
Total	6 835 245	100.0	408 577	100.0	38 885	100.0	
Total educación básica		25 897 636		1 213 568		226 298	
Media superior*	Bachillerato general	3 096 442	62.1	199 128	68.1	14 202	81.6
	Bachillerato tecnológico	1 820 178	36.5	92 183	31.5	2 799	16.1
	Profesional técnico	68 460	1.4	8 608	2.9	632	3.6
	Total**	4 985 080	100.0	292 484	100.0	17 400	100.0
Total educación obligatoria		30 882 716		1 506 052		243 698	

*En EMS se reporta el número de planteles y docentes por plantel.

**El total no corresponde con la suma del desglose de planteles y docentes por plantel por modelo educativo, ya que un plantel puede impartir más de un modelo.

Fuente: INEE, cálculos con base en el *Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior* (en prensa).

La situación se agrava en el servicio indígena, cuya proporción de preescolares unitarios es de poco menos de la mitad, y aproximadamente dos terceras partes de sus escuelas primarias son multigrado. Incluso, esta organización escolar multigrado *de facto* la experimenta casi una tercera parte de las escuelas primarias generales (INEE, 2015f y 2016g). Adicionalmente, tampoco puede asegurarse la pertinencia lingüística de los docentes en todas las escuelas indígenas (INEE, 2016g).

En las escuelas comunitarias de educación preescolar, primaria o secundaria, usualmente cada centro es atendido por un solo instructor, denominado líder para la educación comunitaria (LEC), con estudios máximos de educación secundaria o EMS. Los centros se basan en un modelo educativo donde dicho instructor, con materiales *ex profeso* y una formación pedagógica básica en este modelo, funciona como docente habilitado para un grupo compuesto por alumnos con distintos avances escolares y edades. Cabe señalar que, a diferencia de este tipo de escuelas, las primarias generales e indígenas multigrado carecen de materiales educativos apropiados y sus docentes no cuentan con formación inicial y continua para conducir procesos de enseñanza y aprendizaje en ambientes multigrado (INEE, 2016e).

En las escuelas secundarias generales, técnicas y para trabajadores hay docentes para las distintas asignaturas, por lo cual varios de ellos atienden a cada grupo de alumnos. Esto difiere en las telesecundarias, en las cuales se planea que haya un docente por grado; no obstante, existen escuelas que imparten todos los grados con sólo uno o dos docentes. Mientras las secundarias comunitarias se basan en un modelo educativo multigrado, en las telesecundarias un docente es el responsable del proceso de aprendizaje de todas las asignaturas de un grado, utilizando extensamente medios electrónicos y de comunicación (televisión, señal satelital y videos).

En EMS las autoridades federales, estatales y universitarias que ofrecen este tipo educativo, tienen una mayor autonomía en la formulación de los planes y programas de estudio, en contraste con lo que sucede en la EB, donde la SEP es quien los construye. En la EMS, la autoridad educativa federal tiene el papel de coordinador nacional con la encomienda de establecer un Marco Curricular Común (MCC), con respeto del federalismo y de la autonomía universitaria (LGE, art. 12, 2016, 1 de junio). La EMS se compone de una serie de subsistemas que funcionaban de forma independiente y con una gran dispersión curricular que limitaba el reconocimiento del certificado de bachillerato y el tránsito de los alumnos entre las instituciones. Para ordenar y modernizar a este tipo educativo, desde 2008 la SEP propuso la creación del Sistema Nacional de Bachillerato, en el marco de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) (Acuerdo 442, 2008, 26 de septiembre; Dander, 2016).

En general los planteles de EMS cuentan con docentes por asignatura, aunque existen subsistemas cuya organización requiere que los profesores se encarguen de toda un área disciplinar, como ocurre en los telebachilleratos comunitarios (SEP, 2015d).

La EMS cuenta con tres modelos educativos para formar a sus alumnos, a partir de una gran diversidad de planes de estudio, que en años recientes se han tratado de vincular mediante la formulación del mencionado MCC (Acuerdo 442, 2008, 26 de septiembre). El más extendido es el bachillerato general, que provee una formación propedéutica para la educación superior. Al inicio del ciclo escolar 2015-2016, este modelo captó a 62% de la matrícula, mientras que el bachillerato tecnológico y el profesional técnico, a 36.5 y 1.4%, respectivamente. Estos dos últimos tienen un carácter bivalente: propedéutico para la educación superior tecnológica, y vocacional para la inserción en el mercado laboral en actividades agropecuarias, pesqueras, forestales, industriales, de servicios y del mar (tabla 1.2). En el caso del profesional técnico existe una tercera opción, de salida terminal al mercado laboral (profesional técnico), sin carácter propedéutico.

En cuanto a su estructura, de acuerdo con su fuente de sostenimiento, los planteles de EMS pueden clasificarse en federales, estatales, autónomos y privados. Además, existe una gran fragmentación de los servicios educativos a través de al menos 33 tipos de planteles, también denominados subsistemas (tabla 1.3 y SEP, 2015a; INEE, 2016e).

Tabla 1.3

Alumnos, docentes y planteles, promedio de alumnos y docentes por plantel según sostenimiento y tipo de plantel (2015-2016)

Sostenimiento	Tipo de plantel		Alumnos	Docentes	Planteles	Alumnos por plantel (promedio)	Docentes por plantel (promedio)
Federal	DGB, DGECYTM (CETAC Y CETMAR), DGETA (CBTA Y CBTF), DGETI (CBTIS Y CETIS), CONADE, SAGARPA, SEDENA, SEMARNAT, CETI, CONALEP (DF y Oaxaca), Colegio de Bachilleres, INBA e IPN	Abs.	1 084 580	49 883	935	1 160	53
		%	21.8	17.1	5.4		
Estatal	Gobierno de la Ciudad de México, Bachillerato Intercultural, Bachillerato Integral Comunitario, Bachillerato estatal, CECYTE, CONALEP, CET, CONALEP, Colegio de Bachilleres, EMSAD, IEBAS, Telebachillerato y Telebachillerato comunitario	Abs.	2 361 175	117 379	10 209	231	11
		%	47.4	40.1	58.7		
Autónomo	UNAM (CCH, ENP), Bachilleratos de las Universidades Autónomas, Centros de Estudios Tecnológicos de las Universidades Autónomas	Abs.	612 354	30 197	549	1 115	55
		%	12.3	10.3	3.2		
Privado	Bachilleratos particulares, centros de estudios tecnológicos particulares, Preparatoria Estatal por Cooperación y Preparatoria Federal por Cooperación	Abs.	926 971	95 025	5 707	162	17
		%	18.6	32.5	32.8		
Total		Abs.	4 985 080	292 484	17 400	286	17

Nota: en esta tabla no se incluye la modalidad no escolarizada ni la capacitación para el trabajo.

Fuente: INEE, cálculos con base en el *Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior* (en prensa).

Los planteles estatales son los más numerosos y absorben la mayor cantidad de alumnos y docentes. Al inicio del ciclo escolar 2015-2016 atendieron a poco menos de 2.4 millones de jóvenes, 47.4% del total de la matrícula, con alrededor de 117 mil docentes en 10 209 planteles. Los planteles federales ocupan el segundo lugar en cuanto a matrícula con cerca de un millón de alumnos, aunque son terceros en el número de docentes, los cuales suman aproximadamente 50 mil en sólo 935 establecimientos. Los privados, por su parte, tienen casi 927 mil alumnos (18.6% de la matrícula) y los atienden 95 mil docentes en 5 707 planteles. Por último, los autónomos captan cerca de 612 mil alumnos (12.3%) en 549 planteles (3.2%), con 30 mil docentes (10.3% del total).

Los planteles federales y los dependientes de universidades autónomas son los de mayor tamaño en cuanto a su matrícula promedio por establecimiento, 1 160 y 1 115 alumnos, respectivamente. En contraste, los estatales tienen en promedio una matrícula de 231 alumnos, una quinta parte del tamaño medio de los planteles federales, mientras que la de los privados, con un tamaño promedio de 162 alumnos, es de casi una séptima parte de la matrícula promedio de los federales.

La mayor parte de la matrícula de EMS, casi 4.4 millones de alumnos (equivalente a 88% del total), acude a planteles ubicados en localidades urbanas (de 2 500 habitantes y más), mientras que a las localidades rurales asisten sólo cerca de 600 mil alumnos, en aproximadamente 40% del total

de los planteles. La mayor parte de los jóvenes de las áreas rurales se matricula en planteles públicos estatales como los bachilleratos estatales, telebachilleratos, Educación Media Superior a Distancia (EMSAD) y telebachilleratos comunitarios.

1.2 El contexto socioeconómico y las condiciones escolares de la educación obligatoria en las entidades federativas

México es el decimoprimer país más numeroso del mundo y el tercero más poblado en el continente americano. Poco más de una quinta parte de su población se asienta en localidades rurales, la mayor parte de las cuales son minúsculas y están dispersas. Su gran riqueza cultural está dada por la diversidad de su población originaria: 1 de cada 10 mexicanos es indígena (INEE, 2016g), pero en el país priva una gran desigualdad socioeconómica, y una parte importante de sus habitantes se encuentran en condición de pobreza (CONEVAL, 2014).¹ Esto configura diversos contextos en que operan los 32 sistemas estatales de educación, y, por ende, es síntoma de esfuerzos diferenciados que deben realizarse para garantizar con plenitud el derecho humano a una educación obligatoria de calidad.

Aunado al contexto socioeconómico en que están inmersos, los sistemas educativos de las entidades federativas se caracterizan por la composición y la importancia de sus tipos de servicios educativos, por las condiciones y recursos con que cuentan sus escuelas, así como por la composición de sus matrículas. Estos aspectos condicionan su organización, operación y desempeño en el corto plazo. Como se mostrará más adelante, entre más desfavorable es el contexto social y económico, mayores son las proporciones de escuelas con carencias para su funcionamiento o con alumnos en situación vulnerable.

Con el propósito de brindar una exposición ágil de los retos que enfrentan en el corto plazo sus sistemas educativos, se formaron grupos de entidades federativas a partir de variables del contexto socioeconómico y de las condiciones de sus escuelas y sus alumnos de EB (Terrazas, Degante y Robles, 2017). La metodología buscó que en el interior de cada subgrupo las entidades fueran lo más parecidas posible y que existiera una diferencia clara entre subgrupos. Para agrupar a las entidades se siguieron dos etapas: en la primera se tomaron las variables de ingreso per cápita y algunas otras de carencias sociales definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para la medición multidimensional de la pobreza (CONEVAL, 2009).²

¹ En 2014, 46.2 y 9.5% de la población se encontró en situación de pobreza y de pobreza extrema respectivamente (CONEVAL, 2014).

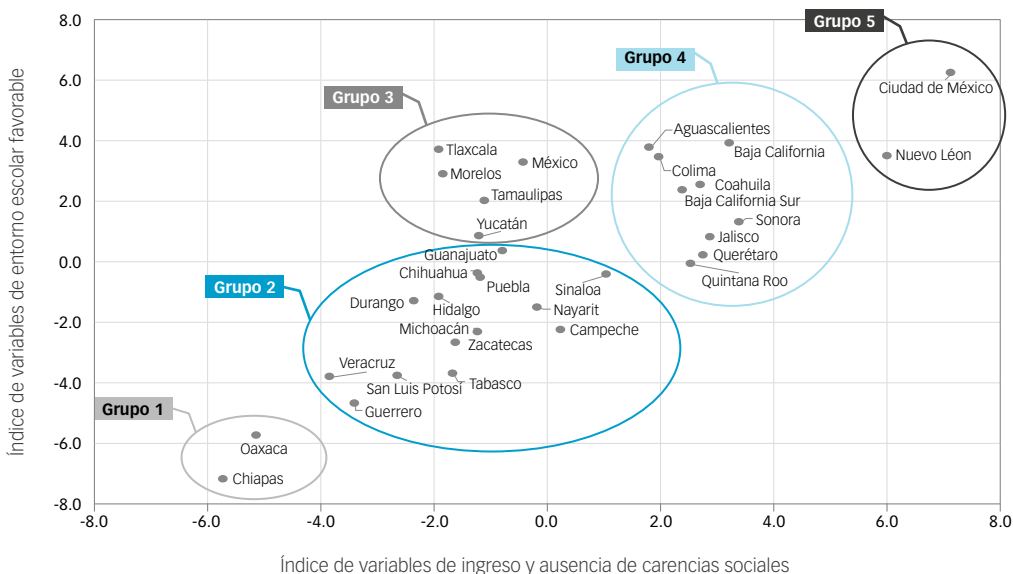
² Es importante señalar que el indicador de carencia de la EB, definido por el CONEVAL, fue modificado para considerar sólo las carencias de los adultos y evitar una correlación espuria entre dicha carencia, como la mide el CONEVAL, y las variables de acceso y abandono escolar de los niños.

Esta etapa arrojó la formación de cuatro grupos de entidades uno de los cuales resultó muy numeroso. En una segunda fase se utilizaron indicadores de suficiencia de recursos de las escuelas, así como de las características de sus alumnos, lo cual generó dos conjuntos de entidades derivados del grupo más nutrido de la etapa previa.

Esta metodología dio lugar a cinco grupos de entidades, los cuales pueden visualizarse en la gráfica 1.1 como subconjuntos de puntos delimitados por elipses. Cada punto representa a una entidad; su primera coordenada, desplegada horizontalmente, es un índice que condensa variables del contexto socioeconómico;³ la segunda coordenada, en el sentido vertical, corresponde a un índice que sintetiza algunas condiciones de las escuelas y de la composición de sus matrículas. En general, las carencias son menores a medida que los valores de los índices aumentan. Hay dos grupos extremos: el constituido por Oaxaca y Chiapas (grupo 1), por un lado, y el que forman la Ciudad de México y Nuevo León (grupo 5), por el otro.

Gráfica 1.1

Agrupamiento de entidades federativas por variables de carencias sociales y de entorno escolar (2015)



Fuente: Terrazas, Degante y Robles, 2017.

El grupo 2 se compone de Sinaloa, Puebla, Nayarit, Guanajuato, Chihuahua, Michoacán, Campeche, Zacatecas, Tabasco, Hidalgo, Durango, San Luis Potosí, Guerrero y Veracruz; el tercero, de México, Morelos, Yucatán, Tamaulipas y Tlaxcala; y el cuarto, de Sonora, Baja California, Jalisco, Coahuila, Querétaro, Baja California Sur, Quintana Roo, Colima y Aguascalientes. Cabe hacer notar que los grupos 1 y 2 se componen de 16 entidades federativas y las restantes 16 se dividen en los otros tres grupos.

³ La construcción de ambos índices es sólo un procedimiento estadístico para agrupar a las entidades.

En primer lugar, se describirán las variables de contexto social y posteriormente las escolares. En la tabla 1.4 se muestran los valores de las variables de contexto social utilizadas para construir la primera dimensión de la agrupación.⁴ Se trata del ingreso corriente per cápita, los porcentajes de población con carencias en sus derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, art. 36, 2016, 1 de junio) y los porcentajes de población indígena, rural, joven y adulta, sin EB. En el cálculo de los indicadores, se utilizaron las definiciones de CONEVAL (2009).

Las entidades de los grupos 1 y 5 contrastan agudamente en las condiciones sociales y de ingresos seleccionadas. En cuanto al ingreso per cápita, los promedios por grupo se ubican en 1873 y 5449 pesos, respectivamente. Más de la mitad de la población de Oaxaca y Chiapas reside en áreas rurales (52%); en oposición, alrededor de 3% de la población en Nuevo León y la Ciudad de México lo hace; Oaxaca (30.6%) y Chiapas (23%) se componen de forma importante por indígenas, no así las entidades de contraste. Más de la cuarta parte de la población adulta de las dos entidades del grupo 1 se encuentra en rezago educativo mientras que los menores valores de país en ese rubro se alcanzan en la Ciudad de México y Nuevo León. No obstante, aún en ellas, una parte importante de la población adulta carece de EB, 8.6% en promedio. Oaxaca y Chiapas son las entidades con las mayores carencias sociales consideradas: alrededor de cuatro quintas partes de su población (80.3%) tienen carencias en el acceso a la seguridad social, y casi tres quintas partes (58.9%) las tienen en servicios de la vivienda; en contraste, para el grupo 5 estos promedios son 39.9 y 5%, respectivamente.

Las entidades de los grupos 2 y 3 difieren relativamente poco en el promedio: en cuanto al ingreso per cápita, 3016 y 3172 pesos, respectivamente; en su población indígena, 6.2 y 7.7%, y en el rezago educativo, 18.7 y 15%. Varían más en su ruralidad (33.4 y 15.5%, respectivamente), y en la proporción de su población con carencias de servicios en la vivienda (26.8 y 20.2%).

En cambio, las entidades de los grupos 3 y 4 difieren marcadamente en el ingreso per cápita (con alrededor de 3172 y 4332 pesos, respectivamente), en su población indígena (7.7 y 3.1%) y en el porcentaje de población con carencias de servicios en sus viviendas (20.2 y 10.2%, respectivamente), y son más semejantes en las proporciones promedio de población rural y en el rezago educativo: aproximadamente 15%.

Para la agrupación de las entidades en relación con sus condiciones escolares, se utilizaron variables sobre recursos físicos y humanos que limitan la operación regular de las escuelas o que demandan un mayor esfuerzo de sus docentes. En el corto plazo, estas condiciones son relativamente fijas. Carencias vitales en la infraestructura de la escuela, como pisos de tierra, pueden

⁴ Cabe señalar que el índice utilizado sólo tiene un propósito heurístico para resumir información. La descripción de la metodología se encuentra en Terrazas, Degante y Robles (2017).

Tabla 1.4 Porcentajes de población con carencias en sus derechos sociales, ingreso corriente per cápita, así como porcentajes de población rural, indígena y de adultos en rezago educativo por entidad federativa (valores por entidad y promedio por grupo)

Agrupación	Entidad federativa	Índice de condiciones socioeconómicas	Porcentaje de población*			Porcentaje de población con carencias*					Ingreso corriente* per cápita (pesos)			
			rural ¹	indígena ²	en rezago educativo ³	en salud	en acceso a la seguridad social	en equipamiento de la vivienda	en servicios en la vivienda	en alimentación				
Grupo 5	Ciudad de México	6.6	7.2	0.5	1.7	8.6	7.8	19.9	46.3	5.4	3.0	1.7	11.7	5 633
	Nuevo León	6.0	6.0	2.9	1.6	8.6	9.3	13.7	33.4	4.6	3.0	4.3	14.2	5 449
	Sonora	3.4	10.3	14.0	2.0	10.3	10.3	14.4	41.8	10.1	8.9	8.9	24.9	4 693
Grupo 4	Baja California	3.3	7.7	7.7	2.5	12.6	12.1	19.4	51.9	6.6	10.2	7.0	17.2	4 462
	Jalisco	2.9	13.4	10.0	0.2	16.0	10.6	19.1	49.6	6.6	5.0	5.6	16.5	4 114
	Coahuila	2.8	10.0	14.5	3.1	13.1	14.6	15.8	34.2	10.0	10.2	14.8	22.0	4 586
Grupo 3	Queretaro	2.7	2.8	14.5	3.1	13.1	14.6	15.8	47.2	10.0	10.2	14.8	15.8	4 016
	Baja California Sur	2.4	13.9	2.8	2.8	13.3	14.2	14.2	46.6	16.5	12.4	12.4	24.6	4 462
	Quintana Roo	2.6	11.8	11.8	15.4	12.8	18.5	18.5	51.5	18.4	18.1	18.1	23.2	4 402
Grupo 2	Colima	2.0	11.2	11.2	1.0	15.6	12.7	12.7	51.9	10.9	9.6	9.6	25.4	4 194
	Aguascalientes	1.9	19.2	19.2	0.3	12.1	12.1	12.5	43.2	3.3	3.6	3.6	21.5	4 063
	México	-0.4	13.0	13.0	2.5	13.1	19.7	19.7	60.7	10.3	12.4	12.4	21.3	3 096
Grupo 1	Moreros	-1.8	16.2	16.2	1.4	14.5	16.6	16.6	66.2	13.4	24.6	24.6	26.8	3 072
	Yucatán	-1.3	16.0	15.5	7.7	28.8	15.0	16.7	54.5	11.8	20.2	40.4	18.4	3 578
	Tamaulipas	-1.1	12.2	20.2	0.7	13.6	15.0	15.0	45.5	8.2	11.5	11.5	19.5	3 768
Grupo 2	Tlaxcala	-1.9	20.2	20.2	5.2	13.3	17.5	17.5	71.5	9.4	12.1	12.1	24.0	2 346
	Sinaloa	1.1	27.2	27.2	1.1	17.4	17.4	15.2	49.3	10.8	18.0	18.0	29.6	3 823
	Puebla	-1.1	28.3	28.3	9.6	20.5	21.2	21.2	75.2	18.9	30.6	30.6	23.9	2 869
Grupo 1	Nayarit	-0.1	31.1	31.1	3.4	15.5	16.3	16.3	54.4	10.1	15.3	15.3	24.1	3 478
	Guanajuato	-0.8	30.1	30.1	0.1	18.4	18.4	14.9	57.8	9.8	14.9	14.9	23.0	2 939
	Chihuahua	-1.2	15.2	15.2	3.6	14.7	14.6	14.6	43.3	7.9	7.9	7.9	18.7	3 590
Grupo 2	Michoacán	-1.2	31.3	31.3	3.9	25.2	26.2	26.2	71.3	15.4	26.6	26.6	34.7	2 577
	Campeche	0.3	25.4	33.4	6.2	18.7	17.0	12.5	60.2	13.3	26.8	38.8	24.3	3 777
	Zacatecas	-1.6	42.7	40.5	0.3	19.4	14.9	14.9	63.4	4.9	13.3	13.3	16.8	2 820
Grupo 1	Tabasco	-1.6	47.8	42.7	4.1	15.4	16.9	16.9	72.8	13.4	43.9	43.9	45.0	2 985
	Hidalgo	-1.9	47.8	47.8	16.0	17.5	17.3	17.3	68.9	9.2	27.1	27.1	31.7	2 803
	Durango	-2.3	31.1	31.1	0.4	13.6	16.5	16.5	51.3	5.8	13.0	13.0	19.9	2 866
Grupo 1	San Luis Potosí	-2.6	36.3	36.3	10.7	17.2	10.7	10.7	59.1	11.0	28.2	28.2	21.6	2 871
	Guerrero	-3.4	41.8	41.8	9.4	25.1	19.2	19.2	78.1	32.9	58.0	58.0	38.5	2 235
	Veracruz	-3.8	38.9	38.9	11.6	25.2	21.7	21.7	68.4	16.8	40.0	40.0	30.0	2 590
Nacional	Oaxaca	-5.4	52.0	52.0	30.6	26.1	20.3	19.9	80.3	25.7	58.9	60.5	36.1	2 015
	Chiapas	-5.7	51.4	51.4	23.0	26.9	20.7	20.7	77.9	26.9	57.4	57.4	27.5	1 730
		-	23.2	23.2	6.2	16.6	18.2	18.2	58.5	12.3	21.2	21.2	23.4	3 459

* Todos los datos son de 2014.

¹ En localidades menores a 2 500 habitantes.

² Hablantes de lengua indígena.

³ Rezago de la población mayor a 32 años sin primaria y/o secundaria dependiendo de su año de nacimiento.

Fuente: INEE, cálculos con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2014, INEGI (2015b).

dar lugar a condiciones insalubres o de inhabilitación —en temporadas de lluvia, por ejemplo—, provocando la inasistencia de alumnos y docentes, la disminución del tiempo escolar disponible, y la interrupción en la continuidad del aprendizaje. De igual manera, la inexistencia de un director en cada escuela y de soluciones institucionales a esta situación, como directores itinerantes, dará lugar a que algún docente asuma las funciones directivas necesarias para la operación del centro, distrayéndolo de su actividad principal que es la atención de sus alumnos. Asimismo, si las escuelas indígenas no garantizan docentes que hablen la lengua materna de sus alumnos no se asegura la comunicación fluida entre ellos, lo que influirá negativamente en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Si esto sucede, el país no está favoreciendo en los hechos la educación bilingüe ni reconociendo la herencia cultural de los pueblos indígenas (CPEUM, art. 2º, párrafo II, 2017, 24 de febrero). Asimismo, mayores proporciones de alumnos en rezago grave, es decir, alumnos cuya edad está dos o más años por encima de la idónea para cursar un grado, requieren de una atención pertinente por parte de los docentes y directivos, en especial cuando dicha extraedad se asocia con un déficit en los aprendizajes básicos. En la tabla 1.5 se presentan las variables de condiciones escolares. Los indicadores refieren a la extraedad grave de los alumnos de 6 a 17 años, según grupos de edad; el equipamiento tecnológico en escuelas primarias y secundarias; la organización escolar; así como las carencias en infraestructura y equipamiento de las escuelas de EB (INEE, 2016g). Como puede apreciarse, las variables de condiciones escolares son más favorables en los grupos de entidades con un mejor contexto socioeconómico (grupo 1 y 2). En los grupos 3 y 4, las variables del contexto social no lograban separar con claridad a las entidades que en un principio conformaban un solo conjunto; sin embargo, están claramente alejadas en cuanto al contexto escolar.

Específicamente, los indicadores de la tabla 1.5 ilustran aspectos de los sistemas educativos estatales en cuanto a la organización y la gestión escolar de las escuelas de EB (alumnos en preescolares unitarios⁵ y en primarias multigrado,⁶ así como escuelas sin director exclusivo para llevar a cabo las tareas de gestión); carencias en infraestructura de los centros escolares (escuelas con pisos y paredes precarias, y escuelas con al menos una computadora para uso educativo); además de la vulnerabilidad o la condición étnica de los alumnos (rezago grave y alumnos en escuelas indígenas, respectivamente). Sistemas educativos con mayores proporciones de escuelas que tienen carencias en infraestructura, con alumnos en extraedad grave o con escuelas indígenas enfrentan mayores desafíos que otros sistemas para garantizar una atención pertinente a los alumnos que les garantice su plena inclusión y aprendizajes significativos.

El promedio de los porcentajes de las escuelas de EB con paredes y pisos precarios de las entidades del grupo 1 es de 23.2 y 18.8%, respectivamente. Ambos promedios grupales disminuyeron

⁵ Donde un docente atiende a los alumnos de todos los grados y se ocupa de las funciones directivas.

⁶ Donde uno, dos o máximo tres docentes atienden a los alumnos de los seis grados.

a 22.5 y 12.2% para el grupo 2, y a 13.3 y 4.8% para el grupo 3, y alcanzan los valores mínimos, 7.3 y 3.6%, en el grupo 5. Los valores en el grupo 4 se ubicaron en 17 y 6.7%, respectivamente, superando a los correspondientes del grupo 3. Entidades de este último grupo como Sonora, Baja California, Jalisco, Querétaro, Baja California Sur y Quintana Roo tienen mayores porcentajes de escuelas con paredes precarias que el valor máximo del grupo 3, correspondiente a Yucatán (16.9%).

En el caso de la existencia de un director exclusivo en las escuelas primarias, el promedio de los grupos 1 al 5 oscila de 33.7 a 84%. Chiapas tiene el menor porcentaje de escuelas primarias con director (27.3%); en el extremo, cuentan con uno 95 de cada 100 escuelas de este nivel en la Ciudad de México. En más de la mitad de las entidades, el porcentaje de escuelas primarias con director se encuentra entre 27.3% y 53% (Campeche). Es decir, en estas entidades, ubicadas en su mayoría en los grupos 1 y 2, el porcentaje de escuelas primarias sin director va de 47% a cerca de 73%. Un fenómeno similar ocurre para las escuelas secundarias con director exclusivo (tabla 1.5).

En cuanto a la existencia de al menos una computadora para uso educativo en las escuelas primarias, que es una condición mínima y claramente insuficiente de presencia de dicho equipamiento en estos centros escolares, el promedio de los valores de las entidades del grupo 1 es 16.8%. A partir de ahí se eleva a 37.7% para el grupo 2 y a 59.8% para el 3. Llama la atención que el promedio del grupo 5 sea ligeramente inferior a este último valor debido a que Nuevo León reporta poco más de la tercera parte de sus escuelas con dicho equipamiento mínimo (36.9%). Este valor es inferior al que tiene cada una de las entidades de los grupos 3 y 4. En el caso de las escuelas secundarias, los valores promedio de los indicadores estatales correspondientes van de alrededor de la mitad en el grupo 1 (53%) a 81.4% en el 5. De forma semejante a lo que ocurre en educación primaria, Nuevo León tiene un porcentaje menor de secundarias con al menos una computadora para uso educativo en comparación con el que registran las entidades del grupo 3, casi todas las del grupo 4, excepto Quintana Roo, y algunas del grupo 2 como Puebla, Guanajuato, Hidalgo y San Luis Potosí.

En relación con los indicadores de características de los estudiantes, que imponen mayores tareas a autoridades educativas y docentes para asegurar la pertinencia y la adaptabilidad de la educación pública, los promedios de los porcentajes de alumnos en rezago grave disminuyen del primero al cuarto grupo, según los rangos de edad. También lo hace el promedio de los porcentajes de alumnos en escuelas indígenas por entidad federativa. Así, por ejemplo, el promedio de los porcentajes estatales de estudiantes de 12 a 14 años en rezago grave en el grupo 1 es de 8.1%, de 3.7 y 2.6% en los dos siguientes grupos, y alcanza 2.3% para el grupo 4 y 1.2% para el 5. Por último, en promedio, el porcentaje de los alumnos en escuelas indígenas va de 30.0% en el grupo 1, a 6.5% en el grupo 2, 2.9% para el 3, 1.4% en el grupo 4 y 0% en el 5.

Tabla 1.5
Porcentaje de alumnos en rezago grave, equipamiento tecnológico y organización escolar en la educación básica por entidad federativa
 (porcentajes por entidad y promedio por grupo) (parte 1 de 2)

Agrupación	Entidad federativa	Índice de condiciones escolares	Porcentaje de alumnos en rezago grave*1				Alumnos en escuelas indígenas	Equipamiento tecnológico (porcentaje)*				
			6-11 años	12-14 años	15-17 años	Primarias con al menos una computadora ²		Secundarias con al menos una computadora ²	Primarias con conexión a Internet ³	Secundarias con conexión a Internet ³		
Grupo 5	Ciudad de México	4.9	0.3	1.1	6.3	7.0	0.0	81.7	90.2	93.4	99.8	99.8
	Nuevo León	3.5	0.3	1.2	1.2	5.5	0.0	36.9	72.6	86.9	86.9	92.5
	Sonora	1.3	0.4	1.4	1.4	3.4	3.1	72.9	73.4	90.3	90.3	95.2
	Baja California	3.9	0.4	1.5	1.5	5.1	2.8	68.0	81.4	94.7	94.7	95.0
Grupo 4	Jalisco	0.8	0.9	3.3	3.3	8.2	0.6	39.7	75.0	76.9	76.9	87.8
	Coahuila	2.6	0.3	1.3	1.3	5.0	0.0	38.6	77.1	80.8	80.8	87.7
	Querétaro	2.0	0.6	2.3	2.3	5.6	1.4	53.7	84.7	78.7	82.4	82.2
	Baja California Sur	2.4	0.2	2.3	2.3	5.1	0.0	52.0	84.7	77.6	77.6	79.4
	Quintana Roo	-0.1	0.6	2.8	2.8	6.5	3.4	41.6	63.1	93.1	93.1	95.0
	Colima	3.4	1.0	4.2	4.2	8.3	0.0	55.7	79.0	95.0	95.0	95.0
	Aguascalientes	3.8	0.4	1.8	1.8	3.7	0.0	63.4	86.2	79.5	79.5	74.2
Grupo 3	México	3.3	0.4	1.9	1.9	4.4	1.2	70.1	83.3	90.7	90.7	82.8
	Morelos	2.9	0.7	2.3	2.3	5.3	1.0	61.1	84.0	90.7	90.7	92.1
	Yucatán	2.6	0.9	2.6	2.6	5.7	2.9	59.8	79.2	73.4	61.9	79.2
	Tamaulipas	2.0	0.5	2.1	2.1	4.7	0.0	46.0	68.1	85.6	85.6	79.9
	Tlaxcala	3.7	0.3	1.1	1.1	2.6	2.2	75.7	77.9	77.9	58.1	75.3
Grupo 2	Sinaloa	-0.4	0.6	2.7	2.7	4.0	0.7	32.8	69.6	79.6	79.6	60.2
	Puebla	-0.5	0.6	3.1	3.1	4.8	10.5	46.3	83.5	66.2	50.6	66.2
	Navarrit	-1.5	0.4	1.8	1.8	4.6	8.4	33.5	62.1	58.1	58.1	62.6
	Guanajuato	0.4	0.4	1.7	1.7	6.2	0.2	42.2	77.9	58.9	58.9	65.9
	Chiuhuahua	-0.4	0.9	3.1	3.1	5.3	4.4	43.7	65.5	68.1	68.1	65.7
	Michoacán	-2.3	1.3	5.6	5.6	8.5	5.4	36.2	57.9	44.6	44.6	47.0
	Campeche	-2.2	0.9	4.5	4.5	6.5	6.5	40.7	64.3	54.6	54.6	47.2
	Zacatecas	-2.7	0.7	1.7	1.7	4.6	0.0	53.9	69.5	55.9	44.1	39.8
	Tabasco	-3.7	0.9	4.1	4.1	4.7	3.7	18.5	64.9	54.4	54.4	47.4
	Hidalgo	-1.2	0.4	1.8	1.8	4.6	11.5	51.1	75.3	52.8	52.8	51.5
	Durango	-1.3	0.5	2.1	2.1	4.6	3.9	46.7	69.4	63.2	45.4	63.2
	San Luis Potosí	-3.7	0.6	3.9	3.9	7.7	6.8	31.8	76.7	54.1	54.1	34.6
Guerrero	-4.7	1.5	8.9	8.9	13.2	20.3	28.9	55.5	54.5	54.5	49.9	
Grupo 1	Veracruz	-3.8	0.9	6.3	6.3	10.0	9.3	21.8	54.4	62.9	62.9	56.6
	Oaxaca	-5.7	1.8	8.4	8.4	12.2	28.9	19.1	61.2	45.4	45.4	47.8
	Chiapas	-7.2	1.7	7.7	7.7	10.5	31.1	16.8	44.8	42.6	39.7	51.7
Nacional	-	0.7	3.3	3.3	6.7	6.5	45.7	72.4	66.6	66.6	68.4	

* Todos los datos son del ciclo escolar 2015-2016.

¹ Rezagado grave con dos o más grados por debajo del correspondiente a su edad.

² Computadoras exclusivamente para uso escolar.

³ Conexión a Internet de las computadoras para uso escolar.

⁴ Carencias en escuelas de educación básica.

Fuente: INEE, cálculos con base en el Formato 911 del ciclo escolar 2015-2016, SEP-DGPPVEE y el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos 2013, SEP (2014).

Tabla 1.5 Porcentaje de alumnos en rezago grave, equipamiento tecnológico y organización escolar en la educación básica por entidad federativa (porcentajes por entidad y promedio por grupo) (parte 2 de 2)

Agrupación	Entidad federativa	Organización escolar (porcentaje)*										Carencias (porcentaje) ⁴				
		Alumnos en preescolares unitarios	Alumnos en primarias multigrado	Preescolares con director	Primarias con director	Secundarias con director	Escuelas con techos precarios	Escuelas con paredes precarias	Escuelas con pisos precarios	Escuelas sin carencias						
Grupo 5	Ciudad de México	1.1	0.2	81.0	96.8	84.0	95.3	91.3	96.1	21.6	7.3	4.3	2.0	70.9		
	Nuevo León	1.9	2.3	2.1	65.3	72.7	86.6	64.1	32.2	23.8	10.2	5.2	3.6	63.7		
Grupo 4	Sonora	1.0	5.3	55.7	81.4	66.4	83.6	76.9	32.4	32.4	26.6	13.2	6.1	19.5		
	Baja California	3.5	2.5	6.2	54.5	50.0	60.0	32.1	32.9	33.3	17.3	8.9	6.1	41.3		
	Jalisco	3.8	4.7	59.9	77.1	70.6	77.1	62.2	31.9	34.7	13.4	4.3	7.5	33.3		
	Coahuila	5.0	5.7	62.8	46.8	58.3	69.8	71.3	33.4	38.4	17.0	6.7	6.7	46.9		
	Querétaro	5.4	4.0	73.5	70.1	72.2	72.2	68.5	26.0	26.0	10.1	3.2	9.5	31.7		
	Baja California Sur	4.0	4.5	52.0	71.5	65.9	84.8	84.8	25.1	25.1	10.1	3.2	6.7	33.4		
	Quintana Roo	4.5	7.0	70.1	51.6	80.2	93.7	93.7	31.3	31.3	12.8	5.1	6.7	33.4		
	Colima	1.8	5.0	57.4	61.8	80.5	80.5	80.0	28.9	28.9	10.4	2.6	9.5	56.0		
	Aguascalientes	3.4	5.9	34.7	20.6	35.6	40.0	40.3	28.6	28.6	27.0	18.6	19.0	65.9		
	México	4.0	2.7	17.3	15.7	33.7	27.3	41.2	40.8	20.5	23.2	18.8	18.6	6.2		
Grupo 3	Morelos	6.5	5.7	57.4	61.8	80.5	80.5	80.0	28.9	28.9	10.4	2.6	9.5	56.0		
	Yucatán	4.5	4.4	4.9	52.5	79.2	72.6	70.4	33.8	37.3	13.3	4.8	5.9	44.2		
	Tamaulipas	4.7	6.8	51.9	58.2	59.9	59.9	59.9	34.1	34.1	11.5	5.6	6.6	43.3		
	Tlaxcala	3.1	4.0	61.8	51.1	56.9	56.9	56.9	33.1	33.1	10.4	2.6	9.5	55.5		
	Sinaloa	3.5	12.1	32.5	29.5	44.8	44.8	44.8	30.9	30.9	17.5	7.7	9.5	25.3		
	Puebla	10.9	9.1	29.5	43.2	47.4	47.4	47.4	32.6	32.6	22.6	10.6	10.6	21.9		
	Navarrit	8.2	12.3	43.2	33.3	52.9	46.0	46.0	34.6	34.6	13.7	5.4	5.4	41.1		
	Guajuato	6.6	7.6	48.4	48.4	57.8	57.8	57.8	23.3	23.3	17.6	12.6	12.6	26.4		
	Chihuahua	10.0	8.0	43.4	43.4	52.8	52.8	52.8	27.6	27.6	21.6	11.8	11.8	21.0		
	Michoacán	8.9	9.2	42.5	50.0	50.0	50.0	50.0	36.0	36.0	25.9	11.5	11.5	19.1		
Grupo 2	Campeche	9.6	12.7	34.7	20.6	46.5	53.0	49.0	31.8	33.2	24.3	12.2	12.0	23.2		
	Zacatecas	12.3	16.5	22.6	22.6	35.6	41.4	31.8	59.0	31.7	30.7	16.8	16.8	24.0		
	Tabasco	15.0	16.4	39.0	39.0	46.9	46.9	46.9	62.0	31.8	20.5	10.1	10.1	11.3		
	Hidalgo	12.2	12.4	37.6	42.0	42.0	42.0	42.0	27.8	27.8	19.5	11.6	11.6	25.7		
	Durango	6.6	16.1	24.8	33.2	35.7	35.7	35.7	20.6	20.6	24.9	14.6	14.6	16.5		
	San Luis Potosí	14.6	13.1	33.8	40.0	40.0	40.0	40.0	28.6	28.6	26.0	16.5	16.5	11.2		
	Guerrero	12.3	11.3	18.9	33.8	40.3	35.3	35.3	26.6	26.6	27.0	19.0	19.0	16.0		
	Oaxaca	14.3	23.4	17.3	15.7	33.7	27.3	41.2	41.6	20.5	23.2	18.8	18.6	6.2		
	Chiapas	18.8	20.1	48.0	58.4	61.1	61.1	61.1	14.8	14.8	19.4	18.6	18.6	6.0		
	Nacional	7.4	9.3	48.0	58.4	61.1	61.1	61.1	30.2	30.2	18.6	9.4	9.4	32.4		

* Todos los datos son del ciclo escolar 2015-2016.

¹ Rezago grave con dos o más grados por debajo del correspondiente a su edad.

² Computadoras exclusivamente para uso escolar.

³ Conexión a Internet de las computadoras para uso escolar.

⁴ Carencias en escuelas de educación básica.

Fuente: INEE, cálculos con base en el Formato 911 del ciclo escolar 2015-2016, SEP-DGPPVEE y el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos 2013, SEP (2014).

En promedio, la infraestructura básica, el equipamiento tecnológico y la organización escolar de las escuelas de EB en las entidades del grupo 3 se encuentran en mejores condiciones que las del grupo 2. En términos relativos, más escuelas primarias y secundarias del grupo 3 tienen más computadoras para uso educativo y con conexión a Internet que las del 2. Algo similar sucede con las escuelas sin carencias en su infraestructura básica o con las primarias y secundarias con director. Además, algunas entidades de los grupos 2 y 3 tienen mejores condiciones escolares que otras del grupo 4 cuyo contexto socioeconómico es superior (gráfica 1.1 y tabla 1.5). Esto sugiere la existencia de variables omitidas que reflejan decisiones de autoridades educativas de algunas entidades federativas que se traducen en mejores infraestructura, equipamiento y organización de las escuelas que los de otras de similar o mayor desarrollo socioeconómico. Entre las variables no consideradas que pueden explicar este hecho está el gasto educativo estatal.

1.3 Acceso, permanencia y resultados de la educación obligatoria en las entidades federativas

¿En qué medida está garantizando el país el derecho de niñas, niños y jóvenes a asistir regularmente a los centros escolares de educación obligatoria, a aprender y a finalizar los distintos niveles educativos que la componen?

En esta sección se aportan indicadores que dan cuenta del estado que guardan diversos aspectos del derecho a la educación en los ámbitos nacional y de las entidades federativas. Según se deriva de lo establecido en la Constitución política, todas las niñas, niños y jóvenes deben acceder a las escuelas y finalizar los niveles educativos obligatorios. Deben también garantizárseles los conocimientos que les permitan continuar aprendiendo a lo largo de su vida escolar. El problema más importante en torno a los aprendizajes, se refleja en el porcentaje de estudiantes con nivel insuficiente de logro educativo, el cual sirve para dimensionar el déficit para asegurar los aprendizajes elementales a los alumnos. Se mostrará la cantidad relativa de alumnos de EB que en las entidades tienen carencias en sus aprendizajes que los limitan en su progreso ulterior. Los umbrales de acceso a la educación obligatoria y de su finalización, así como los de los aprendizajes, deben ser alcanzados por todos los niños del país, lo cual significa que los sistemas educativos de las entidades federativas, independientemente de su contexto socioeconómico, deben cumplirlos. No obstante, es justo reconocer que, por regla general, las entidades con contextos más adversos tienen que realizar mayores esfuerzos que sus pares en mejores condiciones.

La asistencia regular a los centros escolares representa una condición necesaria para que los procesos de enseñanza y aprendizaje tengan continuidad y se aumente la posibilidad de que todos finalicen su escolaridad obligatoria. Este indicador aproxima tanto el acceso de niñas y niños a las escuelas, como su permanencia en éstas. El país carece de una medición continua

de la asistencia a lo largo del ciclo escolar, pero puede obtenerse un aproximado a partir de las variables de asistencia escolar, de encuestas de hogares o de los conteos poblacionales. En estos instrumentos se mide la asistencia regular a las escuelas hasta el momento en que se aplican. En 2015, tres cuartas partes de la población infantil de 3 a 5 años (74.6%) asistieron a la escuela, mientras que 98 de cada 100 de 6 a 11 años también lo hicieron. La asistencia escolar fue menor entre la de 12 a 14 años (93.3%) y entre la de 15 a 17 años (73.2%). En 2015 esto significó que poco más de 1.6 millones de niñas y niños de 3 a 5, de 700 mil de 6 a 14 y de 1.7 millones de jóvenes entre 15 y 17 años estaban fuera de la escuela (tabla 1.6).

Sin importar el contexto socioeconómico, en todas las entidades hay una deuda social importante para asegurar la asistencia regular a las escuelas de niñas, niños y jóvenes con edades típicas para asistir a educación preescolar o media superior. Sin embargo, están muy cerca de conseguirlo para el rango de 6 a 11 años. Por ejemplo, en 2015 sólo 64.3% de la población infantil de 3 a 5 años en Chihuahua asistió a la escuela (es decir, más de la tercera parte de ellos no lo hizo); aun en Tabasco, con la mayor asistencia (86.3%), aproximadamente 14 de cada 100 infantes no asistían con regularidad a preescolar hasta el momento de la encuesta. En más de la mitad de las entidades asistían regularmente menos de tres cuartas partes de estos niños. En estas entidades, el mayor porcentaje de asistencia (74.5%) lo tiene Chiapas; el resto pertenece a los grupos 1 al 4 (tabla 1.6).

En el grupo de edad de 15 a 17 años, la menor asistencia ocurrió en Michoacán (64%) y la mayor en la Ciudad de México (83%). Tuvieron tasas de asistencia a la escuela menores que la mostrada por Nuevo León (73.3%) 15 entidades, mientras que las restantes la excedieron (tabla 1.6). Aunque la asistencia a la escuela de quienes tienen entre 12 y 14 es mayor que las comentadas previamente, todavía es considerable el monto de quienes no asisten. La menor concurrencia a la escuela se registró en Chiapas (87.4%) y la mayor en Baja California Sur (96.8%). De este modo, los déficits estatales en este grupo de edad van de alrededor de 3.2 a 12.6 puntos porcentuales; 18 entidades tienen tasas de asistencia menores o iguales a 93.3%, lo que implica que más de la mitad de las entidades del país tenían tasas de inasistencia superiores a 5% (tabla 1.6).

Como se señaló con anterioridad, falta poco para alcanzar la universalización de la asistencia a la escuela del grupo de 6 a 11 años. Las brechas, para alcanzar el total, van de poco más de un punto porcentual en Nuevo León con una tasa de 98.7%, a más de 4 puntos porcentuales en Chihuahua con un porcentaje de asistencia de 95.5% (tabla 1.6).

El avance regular en la escolaridad, que da cuenta de la eficacia con la que el SEN logra que completen los distintos niveles que componen la educación obligatoria, está asociado positivamente con la asistencia escolar para proseguir sus estudios. En la medida en que niñas y niños transiten y completen los niveles educativos a las edades planeadas, aumentará su asistencia a los niveles subsecuentes. Esto se aprecia claramente en la tabla 1.6, donde se contrasta la asistencia escolar

Tabla 1.6
Tasa de asistencia de la población infantil según grupos de edad y total de niños que no asisten (2015)

Agrupación	Entidad federativa	Tasa de asistencia según grupo de edad							Población que no asiste a la escuela							
		3 a 5 años			6 a 11 años		12 a 14 años		15 a 17 años		3 a 5 años		6 a 14 años		15 a 17 años	
Grupo 5	Ciudad de México	77.1	98.1	96.4	83.0	84.6	77.4	7.2	75 981	24 541	62 560					
	Nuevo León	79.8	98.7	95.9	73.3	72.4	73.9	-1.5	47 299	16 929	70 571					
	Aguascalientes	68.2	98.5	93.1	69.6	73.5	56.4	17.1	23 305	8 110	23 188					
	Baja California	65.9	97.8	95.0	78.0	81.3	69.7	11.6	60 497	16 853	38 993					
	Baja California Sur	73.8	97.8	96.8	79.9	83.4	70.0	13.4	10 723	2 735	7 367					
	Coahuila	74.1	98.2	93.8	71.1	73.1	65.3	7.8	37 687	15 348	46 884					
	Colima	73.7	97.3	93.0	74.5	80.6	61.8	18.8	9 133	4 615	9 097					
	Jalisco	72.3	97.5	92.1	70.1	74.9	59.6	15.3	119 571	55 900	127 526					
	Querétaro	75.6	98.5	94.2	71.9	74.9	65.7	9.2	25 568	9 821	31 455					
	Quintana Roo	71.0	97.5	94.8	76.3	79.0	69.6	9.5	25 657	8 263	18 102					
Grupo 4	Sonora	68.0	97.2	94.5	76.9	79.4	71.1	8.3	53 164	13 390	35 171					
	México	72.8	98.3	95.5	77.0	80.2	65.4	14.8	210 135	65 210	194 773					
	Morelos	74.8	97.6	93.3	72.9	76.5	64.3	12.3	25 796	11 274	27 413					
	Tamaulipas	69.9	97.6	93.5	76.2	79.8	65.6	14.2	57 843	20 076	42 850					
	Tlaxcala	74.4	98.7	94.9	74.4	78.0	61.0	16.9	17 787	5 693	18 128					
	Yucatán	79.4	98.7	95.1	76.3	79.9	70.1	9.8	22 947	8 121	26 250					
	Campeche	73.8	97.2	92.1	72.6	78.3	64.0	14.3	13 601	6 468	13 205					
	Chihuahua	64.3	95.5	91.3	71.9	78.6	52.6	26.1	76 236	24 109	50 586					
	Durango	74.8	98.1	92.8	69.9	72.6	61.5	11.1	25 389	11 127	30 540					
	Guanajuato	72.8	98.0	91.8	65.6	68.6	59.2	9.4	86 736	41 337	116 673					
Grupo 3	Guerrero	85.3	97.4	92.5	70.1	78.0	58.2	19.8	33 238	27 492	64 725					
	Hidalgo	76.4	98.7	96.1	75.6	77.7	67.2	10.5	37 697	10 315	37 326					
	Michoacán	74.4	97.3	89.5	64.0	74.3	62.3	16.9	17 541	6 922	16 203					
	Nayarit	75.9	97.8	93.6	74.7	79.2	62.3	16.9	69 292	41 495	91 594					
	Puebla	78.2	97.7	91.7	72.9	81.9	56.1	25.8	77 045	45 941	94 215					
	San Luis Potosí	84.4	98.5	95.0	75.2	76.1	73.3	2.8	21 572	12 777	38 686					
	Sinaloa	77.3	98.2	94.9	79.2	86.1	60.6	25.5	36 327	13 729	34 243					
	Tabasco	86.3	97.9	94.6	78.1	84.5	62.5	22.1	17 491	12 491	27 471					
	Veracruz	69.0	97.5	92.6	74.1	81.5	61.6	19.9	137 197	54 355	112 817					
	Zacatecas	78.0	98.6	93.6	71.0	72.6	66.2	6.5	21 638	8 355	25 283					
Grupo 1	Chiapas	74.5	95.7	87.4	77.7	77.7	47.2	30.6	90 138	71 391	110 961					
	Oaxaca	83.6	96.3	91.3	67.3	74.1	55.9	18.2	34 923	26 543	69 636					
Nacional		74.6	97.7	93.3	73.2	78.2	61.7	16.5	1 619 154	701 726	1 714 492					

¹ Excluye a los que tienen EMS completa.

Fuente: INEE, para la asistencia de la población de 3 a 5 años, cálculos con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015, INEGI (2016b). Para todas las demás categorías, cálculos con base en la Encuesta Intercensal 2015, INEGI (2015a).

de jóvenes de 15 a 17 años con la EB concluida (pero sin EMS), con la de sus pares en edad, pero que no la finalizaron. En 2015, con excepción de Nuevo León, donde la asistencia es equiparable, en el resto de las entidades el número de quienes asisten a la escuela y tienen EB es significativamente mayor que el de su complemento sin este nivel educativo. En el ámbito nacional, 78 de cada 100 de aquellos que sólo han completado la EB asisten a planteles escolares de EMS; en cambio, apenas 62% asiste a la escuela cuando no la han completado.

No siempre las tasas de asistencia a planteles de EMS de quienes completaron la EB son más elevadas en las entidades federativas de mayor nivel de desarrollo socioeconómico. Por ejemplo, Oaxaca tiene tasas de asistencia a la escuela equiparables a las de Aguascalientes. El indicador es comparable o cercano a los de Nuevo León, Coahuila, Jalisco y Durango, entre otras entidades.

Ahora bien, cuando se contrasta la tasa de asistencia entre los que tienen y no tienen EB, los hallazgos son interesantes. Con excepción de Nuevo León, en donde la asistencia a la escuela entre aquellos de 15 a 17 años, con y sin EB, es equiparable (la diferencia no es estadísticamente significativa), en el resto de las entidades la diferencia de ambas tasas es de magnitud considerable. Por ejemplo, en puntos porcentuales, en la Ciudad de México es de 7.2; en el grupo 4, las dos mayores diferencias se presentan en Colima (18.8) y en Aguascalientes (17.1); en el grupo 3, corresponden a Tlaxcala (16.9) y México (14.8); en el 2, son las de Michoacán (28.8) y Chihuahua (26.1). Por último, en el grupo 1, Chiapas exhibe la mayor de todas las diferencias en puntos porcentuales del país: 30.6; la de Oaxaca es de 18.2.

Es importante señalar que el país avanza continuamente para garantizar la asistencia de todos los niños y jóvenes a los centros escolares de EB y EMS, sin importar su lugar de residencia, adscripción étnica, sexo y otras características, pero aún existen retos sustanciales. De 2010 a 2015, en el ámbito nacional, las tasas de asistencia del grupo de 15 a 17 años aumentaron de forma considerable de 67 a 73.2%. En contraste, el avance fue menor para los de 6 a 11 y de 12 a 14 años en cerca de dos puntos porcentuales y casi nulo para los de 3 a 5 años (INEE, en prensa). Sin embargo, aún persisten diferencias en la asistencia de los niños asociadas a sus entornos de origen, condición de actividad y avance escolar, que se acentúan con la edad. En 2015, por ejemplo, 90 de cada 100 niños y niñas de 12 a 14 años de localidades rurales (de menos de 2 500 habitantes) asistieron a la escuela, pero lo hizo 95% de sus pares de localidades urbanas de 15 mil o más habitantes. En cambio, para los de 15 a 17 años, estos porcentajes se redujeron a 63 de cada 100 residentes de las áreas rurales, y a 78% para los ubicados en localidades de 15 mil o más habitantes. En el caso de niñas y niños indígenas de 12 a 14 años, 90 de cada 100 asistieron a la escuela mientras que lo hizo 94% de sus pares no indígenas. En contraste, 64% de jóvenes indígenas de 15 a 17 años asistió a la escuela pero 74% de sus pares no indígenas lo hizo. De forma similar, sólo 90% de los de 12 a 14 años que viven en hogares donde el jefe del hogar tiene alguna

instrucción pero no completó la EB asistió a la escuela, en contraste con casi la totalidad (98.7%) de sus pares con jefes de hogar con educación superior. Para los de mayor edad, de 15 a 17 años, estos porcentajes de asistencia disminuyen a 63.4 y 94.7%, respectivamente (INEE, en prensa).

De manera análoga, la pobreza de los hogares de las niñas y niños, la marginación de sus lugares de residencia y la participación en el trabajo de forma extensa (20 horas o más) están asociadas significativamente con menores tasas de asistencia a las escuelas (INEE, en prensa).

El SEN y la sociedad aún no garantizan que todos los alumnos continúen sin interrupción sus estudios. No todos los inscritos en un nivel educativo y que no lo finalizan en un ciclo escolar, se inscriben al siguiente para darle continuidad a sus estudios y poder completarlos. Aunque el abandono escolar disminuye continuamente para todos los niveles educativos obligatorios a lo largo del tiempo (INEE, 2016g), aún no se logra abatir este fenómeno. Al final del ciclo escolar 2014-2015, en el ámbito nacional, las tasas de abandono todavía son de consideración en educación secundaria (4.4%) y mucho más en EMS (14.4%); en educación primaria la tasa es más reducida, 0.6% (tabla 1.7).

En términos absolutos, la cantidad de niñas y niños que abandonan sus estudios antes de concluir la educación obligatoria es una cifra significativa y se incrementa conforme se avanza por nivel educativo. Así, a pesar de no haber completado la educación primaria en el ciclo escolar 2014-2015, 81 mil niñas y niños no continuaron sus estudios al ciclo siguiente. Además, este tipo de exclusión se acumula en el tiempo ocasionando que de una generación escolar egrese un número significativamente menor a la cohorte de origen. Más adelante se discutirá este fenómeno haciendo uso del indicador de eficiencia terminal.

En educación secundaria, el abandono significó 300 mil alumnos menos antes de iniciar el ciclo escolar 2015-2016. Análogamente, en el ciclo de referencia el abandono excluyó a casi 700 mil alumnos en EMS.

Las cifras descritas no son insignificantes; el número de alumnos que no se matriculó en primaria equivale al total de la matrícula de este nivel de entidades como Colima o Baja California Sur; en secundaria, se acerca a la cifra de alumnos inscritos en este nivel en todo el estado de Nuevo León; y en EMS equivale a la matrícula conjunta de la Ciudad de México y Guanajuato (INEE, 2016g).

En cuanto a las entidades federativas, en Michoacán y Guerrero, del grupo 2, los porcentajes de alumnos que abandonaron sus estudios en primaria son los dos mayores del país con 1.6 y 1.4%, respectivamente, más del doble que a nivel nacional; les siguen Chiapas (grupo 1), Morelos (grupo 3), Baja California y Jalisco (ambas del grupo 4), con tasas un poco mayores a 1%. Algunas entidades como Nuevo León, del grupo 5, o Coahuila y Baja California Sur,

Tabla 1.7

Tasas de abandono y eficiencia terminal por entidad federativa según nivel o tipo educativo (2014-2015)

Agrupación	Entidad federativa	Tasa de abandono 2014-2015						Tasa de eficiencia terminal 2014-2015					
		Primaria		Secundaria		Media superior		Primaria		Secundaria		Media superior	
Grupo 5	Ciudad de México	-0.6	-1.2	4.2	4.5	16.9	17.4	98.8	98.6	85.8	83.2	68.1	72.6
	Nuevo León		0.0		4.0		16.5		99.0		88.5		63.6
	Sonora		1.0		4.9		13.8		98.6		85.3		63.7
	Baja California		1.1		5.2		14.2		96.6		83.3		60.8
	Jalisco		1.1		5.3		16.6		96.2		85.0		63.7
Grupo 4	Coahuila		0.1		3.8		16.8		103.9		82.9		63.0
	Querétaro	0.4	-0.4	4.8	6.1	14.4	12.7	99.7	103.7	85.3	80.8	65.0	66.2
	Baja California Sur		0.0		3.5		13.0		97.6		89.5		68.3
	Quintana Roo		-0.5		4.3		13.2		102.2		87.1		70.9
	Colima		0.9		5.0		15.1		99.1		88.6		63.4
Grupo 3	Aguascalientes		0.4		5.2		13.8		99.5		85.4		65.5
	México		0.4		2.0		15.7		99.2		94.3		64.6
	Morelos		1.1		7.3		12.2		98.1		78.3		71.0
	Yucatán	0.6	0.8	4.8	6.1	13.2	14.6	98.3	100.1	85.8	82.6	68.0	62.7
	Tamaulipas		1.0		5.2		9.4		93.7		84.1		76.5
	Tlaxcala		-0.1		3.4		13.8		100.6		89.9		65.0
	Sinaloa		0.7		4.9		10.1		97.5		85.5		72.5
	Puebla		0.4		3.1		9.6		98.2		91.2		72.5
	Nayarit		0.6		6.4		14.3		99.3		81.0		68.9
	Guanajuato		0.3		5.0		16.8		100.2		85.9		57.4
Grupo 2	Chihuahua		0.3		6.2		17.3		96.6		84.0		63.1
	Michoacán		1.6		4.5		18.0		96.0		89.7		65.4
	Campeche	0.7	1.0	5.3	6.6	14.1	13.8	98.3	98.2	85.1	81.9	67.1	63.7
	Zacatecas		0.8		6.7		16.5		98.0		80.1		63.9
	Tabasco		0.5		5.9		13.5		97.1		82.7		68.1
	Hidalgo		-0.2		2.3		15.1		103.0		92.2		64.1
	Durango		1.0		6.9		17.0		98.2		80.2		60.6
	San Luis Potosí		0.8		4.7		14.0		99.8		86.6		69.6
	Guerrero		1.4		5.3		10.4		96.3		84.8		73.0
	Veracruz		1.3		5.1		11.2		98.2		84.9		76.2
Grupo 1	Oaxaca	0.9	0.6	3.2	1.1	12.7	13.5	95.1	94.5	88.8	93.5	68.6	68.4
	Chiapas		1.1		5.4		11.9		95.7		84.1		68.8
Nacional		0.6		4.4		14.4		98.2		86.8		67.3	
		Alumnos que ven interrumpidos sus estudios						Egresados					
		80 795		299 472		693 077		2 371 257		1 995 078		1 244 782	

Fuente: INEE, cálculos con base en el *Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior* (en prensa).

ambas del grupo 4, tienen tasas cercanas a 0%, mientras que en otras, la tasa de abandono es negativa. Esto último ocurre porque entidades como la Ciudad de México, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala e Hidalgo reciben alumnos de entidades vecinas. Oaxaca (0.6%) y Chiapas (1.1%) exhiben tasas de abandono comparables o menores a las de otras entidades de mayor nivel de desarrollo socioeconómico, como Sonora y Baja California, con tasas de 1.1%.

En la educación secundaria las tasas de abandono van de 1.1% en Oaxaca a 7.3% en Morelos. Durango, Campeche y Zacatecas también presentan tasas de abandono importantes al superar 6.5%. Incluso la Ciudad de México (4.5%) y Nuevo León (4%), las dos entidades de mayor desarrollo socioeconómico, presentan tasas equiparables o superiores a otras como Coahuila (3.8%), Baja California Sur (3.5%), México (2.0%), Tlaxcala (3.4%), Puebla (3.1%), Hidalgo (2.3%) y Oaxaca (1.1%).

En EMS las tasas de abandono son mucho mayores que en educación secundaria. Los dos valores más altos se alcanzan en Michoacán (18%) y la Ciudad de México (17.4%), y los dos menores en Tamaulipas (9.4%) y Puebla (9.6%). Además, poco más de la mitad de las entidades en todos los grupos tienen tasas iguales o superiores a 13.5%, que es hasta cierto punto alta. Para vislumbrar sus consecuencias en el egreso de una generación escolar, considérese que esta tasa de abandono se mantiene constante y que los estudiantes que no son excluidos de ciclo a ciclo aprueban todas las asignaturas que cursan y se matriculan continuamente hasta terminar el nivel educativo. En esas circunstancias, sólo 65 de cada 100 alumnos de la cohorte original terminarán la EMS en tres ciclos escolares.

La tabla 1.7 presenta una estimación del porcentaje de una generación escolar (tasa de eficiencia terminal) en educación primaria, secundaria y media superior que completó estos niveles educativos. Esta medida compara los egresados de un ciclo escolar con la matrícula de la que hipotéticamente provienen.⁷

En el ámbito nacional, utilizando cifras de egresados del ciclo escolar 2014-2015, la mayor tasa de eficiencia terminal ocurre en educación primaria (98.2%), y le sigue la educación secundaria (86.8%), pero se reduce drásticamente en EMS (67.3%). De forma complementaria, al comparar el número decreciente de egresados según su nivel educativo, puede apreciarse en cifras el reto del SEN y de la sociedad para garantizar que todos los niños, las niñas y los jóvenes finalicen los niveles educativos obligatorios. En el ciclo de referencia, poco menos de 2.4 millones y 2 millones de alumnos completaron su educación primaria y secundaria, respectivamente. Pero en EMS, el número de egresados fue apenas de 1.25 millones en números redondos (tabla 1.7).

⁷ En general, la tasa de eficiencia terminal constituye una buena medida, pero como toda estimación tiene imprecisiones. Por ejemplo, si el abandono es poco y hay una gran repetición, como es el caso en la educación primaria, la tasa puede superar 100%.

En el ciclo escolar 2014-2015, las tasas de eficiencia terminal de educación primaria en las entidades federativas fueron relativamente altas y superiores a las observadas en educación secundaria y EMS, y van de 93.7 (Tamaulipas) a 103.9% (Coahuila). Como se señaló con anterioridad, un valor superior a 100 denota tasas de abandono hasta cierto punto bajas, así como una alta repetición. Otras entidades, de los grupos 4, 3, y 2, superan 100% como Querétaro, Quintana Roo, Yucatán, Tlaxcala, Guanajuato e Hidalgo. En el extremo, aparte de Tamaulipas, las cuatro entidades con las menores tasas de eficiencia terminal en educación primaria son Oaxaca (94.5%), Chiapas (95.7%), Michoacán (96%) y Jalisco (96.2%).

En educación secundaria los valores extremos de la tasa de eficiencia terminal van de 78.3 (Morelos) a 94.3% (México), ambas del grupo 3. Tienen tasas de eficiencia terminal menores a 85% 17 entidades pertenecientes a los cinco grupos considerados. En EMS el egreso es sensiblemente menor que en educación secundaria. La tasa de eficiencia mínima terminal ocurre en Guanajuato (57.4%) y la máxima en Tamaulipas (76.5%), de los grupos 2 y 3, respectivamente. En la mitad de las entidades la tasa de eficiencia terminal es menor a 65.4%, valor correspondiente a Michoacán; éste no es el caso de Chiapas y Oaxaca, del grupo de menor desarrollo socioeconómico.

Como puede observarse en la tabla 1.7, un mejor contexto socioeconómico no se traduce siempre en una menor tasa de abandono o de eficiencia terminal, pues los indicadores de varias entidades de menor desarrollo socioeconómico superan a los de otras de mejores condiciones. Idealmente, cuando en todas las entidades federativas se garantice el derecho de todos los niños a asistir a los centros escolares, permanecer en éstos y avanzar entre grados y niveles educativos hasta completar su educación obligatoria, entonces no deberá de existir ninguna asociación entre condiciones sociales y económicas de la entidad y el desempeño escolar medido a través de los indicadores de acceso, permanencia y egreso que se han presentado. Lo mostrado indica que en la actualidad resta mucho que hacer por parte de las entidades federativas para asegurar la escolaridad obligatoria a toda la niñez y juventud del país.

¿Se está garantizando el derecho de los niños a aprender en la educación básica?

Para valorar el grado de avance en este derecho, se analizarán los porcentajes de alumnos de EB a los que el SEN no puede asegurarles aprendizajes elementales, o al menos básicos, del currículo nacional. La información proviene de la prueba del INEE llamada de Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional (ELSEN), una de las modalidades consideradas en el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), y aplicada en 2015 a muestras de alumnos de sexto de primaria y de tercero de secundaria. En particular el indicador seleccionado en este caso señala el problema más importante: la cantidad relativa de alumnos con nivel I de logro

educativo, llamado genéricamente “insuficiente”, puesto que los estudiantes en este nivel obtienen puntuaciones que reflejan carencias fundamentales de aprendizajes clave del currículo, lo que les dificultará el aprendizaje futuro.

Los estudiantes de sexto de primaria con logro insuficiente en Lenguaje y Comunicación, por citar algunos ejemplos de las habilidades curriculares evaluadas, no comprendieron la información contenida en textos expositivos y literarios, aunque sí interpretaron textos que se apoyaban en gráficos con una función evidente y lograron seleccionar información sencilla de textos descriptivos. En el caso de aquellos a punto de terminar la educación secundaria en este mismo nivel de logro, no lograron identificar el propósito, el tema, la opinión y las evidencias en textos argumentativos; tampoco interpretaron hechos o identificaron secuencias argumentativas, aunque sí reconocieron definiciones y explicaciones en artículos de divulgación científica o rimas en un diálogo teatral, por ejemplo (INEE, 2016g, pp. 426 y 430).

En Matemáticas, los estudiantes de sexto de primaria con nivel I de logro no fueron capaces de resolver problemas aritméticos con números naturales (que incluyen operaciones de suma, resta, multiplicación y división) ni problemas de aplicación de perímetros o áreas, pero sí de solucionar problemas que implicaban leer información en gráficas de barras. Mientras que aquellos que asistían a tercero de secundaria, en este mismo nivel de logro, si bien pudieron solucionar problemas que implicaban estrategias de conteo básicas (visuales), o que suponían comparar o realizar cálculos con números naturales, no lograron, por ejemplo, resolver problemas con números fraccionarios o decimales, o calcular el perímetro del círculo y las áreas de figuras compuestas, entre otras habilidades y conocimientos (INEE, 2016g, pp. 426 y 430).

En la tabla 1.8 se reportan los porcentajes de alumnos con nivel insuficiente en Lenguaje y Comunicación y en Matemáticas para los alumnos de sexto grado de educación primaria y de tercero de educación secundaria. Entre mayor es este porcentaje, mayor es el incumplimiento para garantizar el derecho a aprender. Los resultados muestran que aún los sistemas educativo y social no logran garantizar los aprendizajes fundamentales a importantes proporciones de los alumnos de EB, incluso en las entidades de mejor desempeño. Alrededor de la mitad de los estudiantes de sexto grado de primaria del país tuvo un nivel de logro insuficiente en Lenguaje y Comunicación. El porcentaje correspondiente para Matemáticas fue de 60%. En educación secundaria, para el conjunto de todos los alumnos del país de tercer grado, ambos indicadores se ubicaron en alrededor de 30 y 65%, respectivamente.⁸

⁸ En Chiapas y Oaxaca, entidades del grupo 5, no se logró llevar a cabo la aplicación de PLANEA en su totalidad, y lo mismo sucedió en Michoacán del grupo 2, y en sexto de primaria en Guerrero, también del grupo 2.

Tabla 1.8

Porcentajes de alumnos con nivel de logro insuficiente en las pruebas PLANEA por entidad federativa según asignatura y grado en educación primaria y secundaria (2015)

Agrupación	Entidad federativa	Porcentaje de estudiantes con nivel insuficiente en PLANEA Primaria				Porcentaje de estudiantes con nivel insuficiente en PLANEA Secundaria			
		Lenguaje y Comunicación		Matemáticas		Lenguaje y Comunicación		Matemáticas	
Grupo 5	Ciudad de México	39.2	35.8*	52.4	49.6*	21.9	20.5*	61.0	57.0*
	Nuevo León		42.5*		55.1*		23.3		64.9
	Sonora		49.7		66.2*		39.1*		75.1*
	Baja California		44.3*		60.6		27.0		67.3
	Jalisco		52.0		61.6		28.2		64.7
Grupo 4	Coahuila	46.0	45.4*	59.0	56.3*	28.1	28.5	65.8	68.1
	Queretaro		45.4		56.8		23.7*		57.6*
	Baja California Sur		46.2		63.2		29.7		71.8*
	Quintana Roo		47.0		63.7		23.3*		66.8
	Colima		40.9*		50.5*		27.6		58.8*
Grupo 3	Aguascalientes	48.0	43.2*	61.3	52.2*	28.3	26.0*	67.7	62.1*
	México		45.3*		58.3		26.2*		67.1
	Morelos		50.4		66.1*		28.7		69.7*
	Yucatán		49.6		63.1		28.1		64.9
	Tamaulipas		43.9*		59.1		28.6		68.6
	Tlaxcala		50.9		60.0		29.7		68.0
	Sinaloa		51.4		57.7		33.8*		66.6
	Puebla		49.8		57.5		23.3*		54.5*
	Nayarit		45.9		57.1		33.0*		70.0*
	Guanajuato		54.0*		61.8		29.6		62.5
Grupo 2	Chihuahua	50.4	52.4	59.8	63.9	32.4	31.9	66.8	68.3
	Michoacán		-		-		-		-
	Campeche		47.7		59.4		31.9		69.1*
	Zacatecas		52.4		58.1		30.9		62.1
	Tabasco		57.5*		72.1*		44.8*		80.2*
	Hidalgo		44.7*		54.0*		27.7		63.1
	Durango		54.8		60.1		30.7		64.2
	San Luis Potosí		47.6		56.1		30.2		65.9
	Guerrero ²		-		-		44.5*		76.9*
Veracruz	46.3	60.2	28.5	64.9					
Grupo 1 ¹	Oaxaca	-	-	-	-	-	-	-	
	Chiapas	-	-	-	-	-	-	-	
Nacional ³			49.5		60.5		29.4		65.4

* Estadísticamente diferente respecto del porcentaje nacional, utilizando la metodología de PISA aplicada por la OCDE (2005, pp. 149-152).

¹ No se cuenta suficiente información para mostrar resultados de Oaxaca, Chiapas y Michoacán. Sin embargo, para obtener el porcentaje nacional, sí se consideran.

² La evaluación PLANEA sólo se aplicó a nivel secundaria.

³ El dato nacional sobre niveles de logro no incluye información de Chiapas, Michoacán ni Oaxaca.

Fuente: DGIAI-INEE con los resultados del Plan Nacional de Evaluación de los Aprendizajes PLANEA 2015.

Para presentar los resultados en el ámbito de las entidades federativas, es preciso señalar que la prueba PLANEA se aplicó a muestras de alumnos de cada entidad. En consecuencia, cada valor del indicador se calcula con cierto error. Por ello, la comparación entre pares de valores de las entidades para conocer si los resultados son equiparables o diferentes, tiene que tomar en cuenta los errores de sus medidas —por medio de pruebas estadísticas apropiadas—. En la tabla 1.8 se presentan los resultados de la comparación entre el valor del indicador de cada entidad y el resultado nacional.

Para la mayor parte de las entidades federativas, los porcentajes de alumnos con nivel de logro insuficiente en Lenguaje y Comunicación o en Matemáticas no difieren de la media nacional de forma estadísticamente significativa. Para los alumnos de sexto de primaria, nueve entidades de los grupos 2 al 5 reportan porcentajes de logro insuficiente en Lenguaje y Comunicación por abajo del promedio nacional. La Ciudad de México (35.8%), Colima (49.9%) y Nuevo León (42.5%) son las entidades con menores porcentajes respecto a la media nacional. Mientras que sólo los porcentajes de Tabasco (57.5%) y Guanajuato (54.0%) sobrepasan de manera significativa el valor nacional. En el caso de Matemáticas, sólo nueve entidades tienen porcentajes estadísticamente diferentes del promedio nacional. La Ciudad de México (49.6%), Colima (50.5%) y Aguascalientes (52.2%) son las tres entidades con los menores porcentajes. Mientras que Tabasco (72.1%), Sonora (66.2%) y Morelos (66.1%) son las tres entidades con los mayores porcentajes.

Para los alumnos de tercer grado de secundaria, seis entidades tienen porcentajes de niveles de insuficiencia en Lenguaje y Comunicación por debajo del valor nacional, de forma estadísticamente significativa; en oposición, cinco superan el porcentaje del país. Las tres con los menores valores son la Ciudad de México (20.5%) y Quintana Roo y Puebla (ambas con 33%); en contraste, las tres con mayores porcentajes son Tabasco (44.8%), Guerrero (44.5%) y Sonora (39.1%).

¿En qué medida el país está garantizando a la población su derecho a contar con la escolaridad obligatoria?

La carencia de la escolaridad obligatoria entre la población joven y adulta reduce las capacidades de desarrollo de las personas y de la sociedad. Constituye un quebrantamiento de los derechos humanos y sociales y forma parte de las carencias sociales constituyentes de la pobreza en México (CONEVAL, 2009). Considerando el inicio de la vigencia de la obligatoriedad constitucional de la educación primaria y secundaria, actualmente los jóvenes de 20 a 24 años ya deberían tener completos sus estudios de EB. Pero el SEN aún no puede garantizar esto. En 2015, 84 de cada 100 jóvenes en este rango de edad ya habían finalizado la EB (mientras que 16 carecían de ella). Entre las entidades federativas, el mayor valor se alcanza en la Ciudad de México (92.8%) y el menor en Chiapas (67.3%). Es decir, casi 7 de cada 100 jóvenes de este rango de edad en la

Ciudad de México se encuentran en una situación de rezago en la escolaridad básica, rezago que se eleva a un tercio de los jóvenes con estas edades en Chiapas (tabla 1.9).

Si se establece como un punto de referencia el valor nacional, en 12 entidades de las 16 que forman los grupos 3, 4 y 5, el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que ya completaron la EB excede dicho valor. En contraste, en siete entidades de los dos grupos restantes, el indicador en cuestión es significativamente menor que dicho referente. Entre las primeras entidades, junto a la Ciudad de México destacan Nuevo León (91%), Sonora (90.3%) y Coahuila (90.1%); entre las segundas, los menores porcentajes de jóvenes de 20 a 24 años con secundaria completa están en Chiapas (67.3%), Michoacán (72.6%), Guerrero (73.7%) y Oaxaca (74.6%). Llama la atención que algunas entidades del grupo 2, como Hidalgo (87.8%) y Durango (87.4%), se desempeñan de forma equiparable Tamaulipas (87.8%) y Tlaxcala (87.7%), aunque éstas tienen algunas condiciones escolares mejores que las dos primeras.

Dado que el Estado mexicano se ha comprometido a universalizar gradualmente la matriculación a EMS, desde inicio del ciclo escolar 2012-2013 y hasta el 2021-2022, habrá que monitorear el progreso que tienen los jóvenes para completar este nivel educativo. Por esta razón, es importante revisar el desempeño de las entidades para lograr que sus jóvenes de 20 a 24 años completen la EMS. En 2015, poco más de la mitad de los jóvenes del país en este rango de edad (50.6%) había completado este nivel educativo. Si se compara esta cifra relativa con el porcentaje de quienes completaron la EB (83.9%), resulta que el máximo nivel educativo completo para una tercera parte de todos los jóvenes de estas edades (33.3%) es solamente el básico.

Entre las entidades federativas, ambos indicadores están relacionados positivamente, como lo indica un coeficiente de correlación igual a 0.73. Esto indica que, a mayor porcentaje de jóvenes en este rango de edad con la EB completa, mayor será el de quienes habrán completado también la EMS.

Las entidades con los mayores porcentajes de jóvenes de 20 a 24 años con EMS completa no siempre son las de mejores contextos socioeconómicos. Hay 11 entidades de todos los grupos, excepto del 1, cuyo porcentaje excede significativamente el valor nacional (50.6%). Entre éstas destacan la Ciudad de México (64.3%), Sinaloa (60%), Tabasco (59.2%) y Sonora (59.1%). Sin embargo, en las entidades de los grupos 1 y 2, se ubican aquellas con menores logros para procurar la EMS a sus jóvenes. Entre éstas se encuentran Michoacán (38.4%), Chiapas (39.9%), Guerrero (40.9%), Oaxaca (41.6%) y Guanajuato (41.7%). Finalmente, llama la atención que Nuevo León tenga un porcentaje menor que el valor nacional.

Una mayor cantidad de jóvenes con EMS presiona la demanda por educación superior. En general, en las entidades federativas la cantidad relativa de profesionales con educación superior se asocia positivamente con el porcentaje de quienes completan la EMS (la correlación entre los

Tabla 1.9

Escolaridad promedio y porcentaje de población joven con al menos educación básica, media superior y superior según grupos de edad seleccionados (2015)

Agrupación	Entidad federativa	Porcentaje de población con al menos educación básica completa	Porcentaje de población con al menos educación media superior completa	Porcentaje de población con al menos educación superior completa	Escolaridad media de la población según grupo de edad		
		20 a 24 años	20 a 24 años	30 a 34 años	25-34 años	55-64 años	15 o más años
Grupo 5	Ciudad de México	92.8*	64.3*	36.2*	12.6*	10.3*	11.1*
	Nuevo León	91.0*	48.8*	25.0*	11.5*	9.3*	10.3*
	Sonora	90.3*	59.1*	23.7*	11.6*	8.4*	10.0*
	Baja California	85.9*	54.3*	18.8	10.8*	8.3*	9.8*
Grupo 4	Jalisco	83.8	51.2	21.0	10.7*	7.6*	9.3*
	Coahuila	90.1*	49.9	25.0*	11.3*	8.7*	9.9*
	Querétaro	85.9*	51.2	22.6*	10.9*	7.7*	9.6*
	Baja California Sur	85.8	50.9	23.2*	11.1*	8.4*	9.9*
	Quintana Roo	86.2*	51.5	18.4	10.7*	7.4*	9.6*
	Colima	84.2	53.9*	24.3*	11.1*	7.8*	9.5*
	Aguascalientes	87.8*	50.7	22.7*	11.1*	8.1*	9.7*
	México	88.1*	53.7*	17.6*	10.9*	7.7*	9.5*
Grupo 3	Morelos	86.1*	55.7	19.0	10.7*	7.9*	9.3*
	Yucatán	83.9	49.5	20.4	10.5*	6.6*	8.8*
	Tamaulipas	87.8*	50.3*	19.2	11.0*	7.9*	9.5*
	Tlaxcala	87.7*	54.0*	18.9	10.8*	7.1*	9.3*
	Sinaloa	86.7*	60.0*	26.9*	11.3*	7.6*	9.6*
	Puebla	78.4*	51.6	24.3*	9.9*	6.4*	8.5*
	Nayarit	87.1*	54.4*	19.7	10.7*	7.3	9.2*
Grupo 2	Guanajuato	80.6*	41.7*	15.0*	9.9*	6.1*	8.4*
	Chihuahua	83.9	54.0*	19.9	10.9*	7.9*	9.5*
	Michoacán	72.6*	38.4*	15.1*	9.4*	6.0*	7.9*
	Campeche	85.0	51.0	18.3*	10.8*	6.9*	9.1
	Zacatecas	86.0*	45.6*	18.4*	10.3*	6.7*	8.6*
	Tabasco	87.1*	59.2*	21.5	11.0*	6.9*	9.3*
	Hidalgo	87.8*	51.0	16.3*	10.4*	6.3*	8.7*
	Durango	87.4*	47.4*	18.7	10.6*	7.5*	9.2*
	San Luis Potosí	85.8*	49.3	19.0	10.6*	6.8*	8.8*
	Guerrero	73.7*	40.9*	16.1*	9.4*	5.6*	7.8*
Grupo 1	Veracruz	78.7*	51.6*	17.8*	10.0*	6.2*	8.2*
	Oaxaca	74.6*	41.6*	15.5*	9.4*	5.0*	7.5*
	Chiapas	67.3*	39.9*	13.8*	8.6*	4.5*	7.3*
Nacional		83.9	50.6	20.4	10.6	7.4	9.2

* Se refiere a que el dato es estadísticamente diferente del nacional.

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

indicadores correspondientes de la tabla 1.9 es 0.7, la cual es hasta cierto punto alta). En 2015, sólo una quinta parte (20.4%) de la población de 30 a 34 años del país tenía licenciatura completa (pudiendo algunos de ellos contar con estudios de posgrado). Entre las entidades federativas, los mayores porcentajes de la población en este rango de edad con educación superior aparecen con mayor frecuencia en los grupos 4 y 5, con los mejores contextos socioeconómicos, aunque Sinaloa y Puebla del grupo 2 tienen un desempeño equiparable a éste. Por ejemplo, los tres mayores porcentajes se observan en la Ciudad de México (36.2%), Sinaloa (26.9%) y Nuevo León (25%). En oposición, los menores desempeños de las entidades son más frecuentes entre las entidades de los grupos 1 y 2. Los tres menores porcentajes corresponden a Chiapas (13.8%), Guanajuato (15%) y Michoacán (15.1%).

Los esfuerzos del SEN por garantizar progresivamente la universalidad de la educación obligatoria, así como para atender una demanda social creciente por una mayor escolaridad han tenido como consecuencia el incremento de la escolarización de la población, sobre todo por la mayor formación escolar de las generaciones jóvenes. En 2015, la escolarización promedio de la población de 15 años y más del país alcanzó 9.2 grados educativos, equivalente a poco más de secundaria completa. Entre los jóvenes de 25 a 34 años, la escolaridad promedio fue de 10.6 grados, mientras que la de la generación tres décadas mayor, de 55 a 64 años, fue de 7.4 grados. Estos datos señalan que, aproximadamente, en tres décadas el país aumentó en promedio 3.2 grados, es decir poco más de un grado escolar por década.

La menor escolaridad promedio de la población de 15 años se alcanza en Chiapas y la mayor en la Ciudad de México, con 7.3 y 11.1 grados educativos, respectivamente. A diferencia de los indicadores relativos al derecho a la escolarización obligatoria, en la cual la asociación con el contexto socioeconómico no es tan estrecha, la escolaridad promedio sí lo es, debido, sobre todo, a una mayor demanda de niveles educativos postobligatorios de los jóvenes en las entidades de mejores condiciones socioeconómicas. Esto constituye un mecanismo de reproducción de la desigualdad social en México que puede ser atenuada si el SEN garantiza por completo el derecho a una educación obligatoria de calidad para todas las niñas, niños y jóvenes, en especial para aquellos en condiciones de vulnerabilidad social.

■ Consideraciones finales

En 2015 los alumnos de EB y EMS en México representaron casi la cuarta parte de toda la población del país. Esto hace del SEN uno de los más grandes del continente americano. Su operación, mediante los sistemas educativos de las entidades federativas, transcurre en una diversidad de contextos sociales, culturales y económicos. Sin embargo, en general existe una asociación de las condiciones de las escuelas de EB de entidades federativas, relativas a la infraestructura y el equipamiento de las escuelas, su organización y gestión escolar, con su contexto socioeconómico. Esta relación dista de ser perfecta, habiendo espacio para que acciones de las autoridades educativas rebasen limitaciones del contexto. Esto lo muestra el hecho de que las condiciones de las escuelas en varias entidades federativas son relativamente mejores o similares que las de otros sistemas educativos estatales de contextos socioeconómicos equiparables o superiores, respectivamente. Es probable que entre estas acciones estén las relativas a la eficiencia con que se ejerce el gasto educativo estatal o a los montos que se le asignen a éste, con independencia de las transferencias federales.

El SEN tiene avances respecto de su obligación de garantizar el derecho a una educación obligatoria de calidad para todos los niños, las niñas y los jóvenes del país. Los avances, asociados con la expansión de la cobertura y al aumento en la eficacia para asegurar tránsitos educativos más regulares, se reflejan en mayores niveles de asistencia a las escuelas de todos los menores de 3 a 17, de tasas de abandono en declive y mayores proporciones de egresados de educación primaria, secundaria y EMS. En 2015, poco menos de tres cuartas partes del grupo de 3 a 5 años y del de 15 a 17 años asistieron a centros escolares. Esta proporción se elevó a 93 de cada 100 en el caso de los de 12 a 14 años, mientras que se está muy cerca de la asistencia universal entre los de 6 a 11 años (97.7%). En cuanto a los egresados, las tasas de eficiencia terminal son hasta cierto punto altas en educación primaria (98.2%), pero decrecen fuertemente a medida que se avanza en los siguientes niveles obligatorios: en educación secundaria es de 86.8%, y apenas de 67.3% en EMS. En este último nivel educativo, la tasa de abandono ubicada en 14.4% sigue siendo uno de los mayores problemas para garantizar que todos los jóvenes del país cuenten con estudios completos de EMS.

No obstante estos logros, existen importantes retos para que las autoridades educativas federales y estatales garanticen con plenitud los distintos aspectos que constituyen el derecho humano a una educación de calidad para todas las niñas, niños y jóvenes del país. En cuanto a su derecho a completar la escolarización obligatoria, el reto es aumentar el ritmo de mejora del acceso de todos a los centros escolares, de su retención en éstos y del egreso de la educación secundaria y media superior. En términos del derecho a aprender, donde el SEN tiene la mayor deuda social, no se han obtenido los resultados deseables, como lo muestran los resultados de las evaluaciones de logro nacionales (e internacionales), por lo que habrá que valorar las acciones que se han tomado para mejorar los aprendizajes de los alumnos y apoyar aquellas innovaciones que sí hayan tenido impacto.

Los sistemas educativos federal y de las entidades federativas están obligados a aumentar los ritmos observados de mejora de todos los componentes del derecho a la educación. Es justo, sin embargo, apreciar que dichos ritmos podrán ser menores en aquellas entidades de contextos más adversos, donde requerirán de un mayor esfuerzo que en otras con mejores condiciones.

2

CONDICIONES QUE INFLUYEN EN LAS OPORTUNIDADES PARA EL APRENDIZAJE

Lo que da sentido a un sistema nacional de educación es propiciar el aprendizaje de sus estudiantes, no sólo el dominio de conceptos y procedimientos, sino también aprendizajes de tipo social, emocional, cívico y artístico, entre otros. Todos ellos conforman la educación que adquieren los individuos, y se constituyen en aspectos fundamentales para su desarrollo y bienestar. Es por eso que “la educación es un derecho humano fundamental, y un derecho habilitador” y “es un bien público, del cual el Estado es responsable” (UNESCO, 2016a).

El artículo 3° constitucional establece que todos los mexicanos tienen derecho a recibir una educación de calidad, y también que el Estado debe garantizar la calidad en la educación obligatoria, de manera que los componentes del Sistema Educativo Nacional (SEN), como los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes, lo mismo que de los directivos, se alineen para propiciar el máximo logro educativo de los estudiantes. En este marco, la valoración de los aprendizajes es uno de los elementos principales para la evaluación del SEN.

En México, desde finales del siglo XX, se han llevado a cabo evaluaciones de los aprendizajes con el objetivo de contar con diagnósticos nacionales. Los resultados de las evaluaciones vigentes (Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes, PLANEA; Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes, PISA; las evaluaciones del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, LLECE; y el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía, ICCS) confirman que el SEN está lejos “de lograr resultados siquiera cercanos a lo deseable” (INEE, 2016d). Las evaluaciones muestran no sólo que los aprendizajes en general son insuficientes, sino también que las poblaciones en situación de vulnerabilidad obtienen aprendizajes marcadamente menores con respecto a otras. Esto no resulta extraño ya que el servicio educativo se caracteriza por su fuerte inequidad. Al respecto, las evaluaciones del aprendizaje en el país y en otras partes del mundo han mostrado que existe una fuerte asociación entre el logro educativo y las condiciones socioeconómicas de los estudiantes y sus familias.

El sistema educativo difícilmente puede llevar a cabo acciones directas para cambiar las condiciones socioeconómicas de las familias de sus estudiantes en el corto plazo. Sin embargo, se han encontrado relaciones muy importantes entre los resultados educativos y las condiciones escolares —que son responsabilidad directa de quien ofrece el servicio educativo—, así como con las condiciones sociales y familiares en las que el SEN puede tener cierto grado de incidencia.

Identificar con la mayor claridad posible los aspectos relacionados con las oportunidades para el aprendizaje puede dar pistas importantes para las acciones de mejora educativa. Por ello, el propósito de este capítulo es analizar la relación que existe entre algunas condiciones que afectan las oportunidades para el aprendizaje y los resultados educativos alcanzados por los estudiantes. Las condiciones para el aprendizaje que se eligieron tienen una relación directa con el SEN, o con situaciones familiares y sociales en las que éste puede incidir. En el primer apartado se presenta de forma sintética la situación que guarda el aprendizaje en la educación obligatoria. En el segundo, se desarrolla el concepto de oportunidades para el aprendizaje y se presentan las condiciones que serán analizadas. El tercer apartado muestra la relación que tienen los resultados de PLANEA con variables que afectan estas oportunidades; en el cuarto se ofrecen algunas consideraciones finales.

2.1 ¿Cuál es el estado que guarda el aprendizaje en la educación obligatoria?

Los datos nacionales más recientes respecto al logro en preescolar corresponden a la aplicación de las pruebas del Examen para la Calidad del Logro Educativo (EXCALE) en 2011, en las que se encontró que, en el campo formativo de Lenguaje y Comunicación, 9 de cada 10 niños que finalizaban tercer grado tenían un desempeño al menos básico: 6% se ubicaba por debajo de este nivel, y lo mismo ocurría con 9% de los niños respecto al campo formativo de Pensamiento Matemático. Aunque los porcentajes de quienes tenían aprendizajes insuficientes eran bastante bajos, es preocupante saber que desde el momento de ingresar a la primaria ya hay quienes están en situación de desventaja respecto de sus aprendizajes, particularmente entre los que acuden a escuelas comunitarias y rurales públicas, las cuales atienden a poblaciones en situaciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

Respecto de lo que ocurre entre los estudiantes de tercero de primaria, se cuenta con información agregada a nivel nacional del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) del LLECE, llevado a cabo en 2013, y de la aplicación 2014 de las pruebas nacionales EXCALE. Ambas evaluaciones utilizan cuatro niveles de logro para expresar sus resultados. Si bien el TERCE no hace una valoración explícita del significado de estos niveles en términos de suficiencia de los

aprendizajes, puede considerarse que es deseable tener los porcentajes de estudiantes lo más bajo que sea posible en el nivel 1, el más básico. En México, 30% de los estudiantes se encontraba en este nivel en Matemáticas, 33% en Lectura y 27% en Ciencias.

Por su parte, las pruebas EXCALE definieron el nivel 1 como Por debajo del Básico, es decir, un nivel en el que los aprendizajes de los estudiantes aún son insuficientes para servir como base para alcanzar otros más avanzados. En 2014, 19% de los estudiantes se encontraba en el nivel Por debajo del Básico en Matemáticas, 29% en Español, 30% en Ciencias Naturales y 29% en Formación Cívica y Ética. Además, las poblaciones que asistían a escuelas indígenas, comunitarias y generales rurales presentaban porcentajes aún mayores de estudiantes en este nivel de logro insuficiente.

De acuerdo con la información de PLANEA 2015, 49% de los estudiantes que estaba terminando sexto de primaria se encontraba en el nivel I de logro en Lenguaje y Comunicación, que es insuficiente. Lo mismo ocurría con 60% de los estudiantes en Matemáticas. En este caso, como en los anteriores, las proporciones de alumnos en este nivel de logro eran mayores en las poblaciones que asistían a escuelas indígenas y comunitarias, y también entre las que acudían a centros escolares ubicados en localidades que tienen un nivel de marginación alto o muy alto.

Para tercero de secundaria se cuenta también con datos de PLANEA 2015. De los estudiantes que terminaban la secundaria en ese año, 29% obtuvo un nivel de logro I en Lenguaje y Comunicación y 65% se ubicó en ese nivel en Matemáticas. Nuevamente, quienes asistían al servicio educativo que atiende a las poblaciones más vulnerables, las escuelas comunitarias y las ubicadas en localidades con niveles de marginación alto y muy alto, tuvieron un porcentaje mayor de estudiantes en este nivel insuficiente.

Respecto a la educación media superior (EMS), el referente más reciente con el que se cuenta a nivel nacional es el de PISA 2015, evaluación aplicada a estudiantes de 15 años que en su mayoría se encuentra cursando EMS. Según sus resultados, además de que los promedios de México en Matemáticas, Lectura y Ciencias aún se encuentran lejos de los países de la OCDE y de aquellos con mejores resultados, hay proporciones importantes de estudiantes en los niveles de logro por debajo del nivel 2, que es considerado el que caracteriza el mínimo de competencia necesario para que los jóvenes accedan a estudios superiores o realicen las actividades que implica la vida en las complejas sociedades contemporáneas del conocimiento (INEE, 2016f). De los estudiantes mexicanos, 57% se encuentra en niveles por debajo del 2 en Matemáticas, al igual que 42% en Lectura y 48% en Ciencias. En contraste, el porcentaje de jóvenes ubicados en los dos niveles de logro más elevados (niveles 5 y 6) no llega a 1%.

En síntesis, se observa que los resultados de las evaluaciones de los aprendizajes en todos los niveles de la educación obligatoria apuntan a la existencia de importantes proporciones de estudiantes que no alcanzan los aprendizajes suficientes que les permitan tener, al menos, un dominio básico de las asignaturas evaluadas. Los resultados para estas asignaturas, por cierto, se consideran una aproximación a lo que se obtendría si se evaluara la totalidad de los aprendizajes de tipo cognitivo que se adquieren en la escuela, especialmente en el caso de Lenguaje y Matemáticas, dos áreas cuyo dominio facilita el aprendizaje en general, y cuyo déficit obstaculiza la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades.

En todos los casos, al desagregar a la población de acuerdo con su situación de vulnerabilidad económica, la proporción de estudiantes en los niveles más bajos aumenta entre los más vulnerables, si bien debe notarse también que siempre hay una proporción, a veces apenas existente, de estudiantes que se encuentran en los niveles de logro más elevados, aún en estas poblaciones. Además de los factores socioeconómicos de las familias, ¿qué condiciones afectan los resultados de aprendizaje? ¿Qué puede hacer el sistema educativo para aumentar las probabilidades de que los estudiantes adquieran aprendizajes suficientes?

2.2 La importancia de identificar cuáles condiciones influyen en las oportunidades para el aprendizaje

El aprendizaje depende de muchos factores. Hay una relación compleja entre las circunstancias de los estudiantes y el aprendizaje, aunque es claro que algunas son más favorables que otras. Por supuesto, es fundamental que las escuelas y los maestros provean de una oferta educativa cuyas características propicien el aprendizaje. El derecho a la educación incluye la calidad de las condiciones y de los servicios con que ésta se ofrece (INEE, 2016h). Numerosos estudios del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y de otras instancias han mostrado que las condiciones socioeconómicas de los alumnos y sus familias influyen poderosamente en los resultados escolares. Otras variables que intervienen en ello son la disposición, las expectativas y la capacidad individual de los estudiantes.

Reflexionar sobre la relación entre distintas circunstancias personales, familiares y escolares y el aprendizaje sirve, por lo menos, a tres propósitos de interés para la mejora educativa: 1) para matizar las interpretaciones que se hacen de los resultados educativos, y por lo tanto, para generar teorías del cambio¹ que sean pertinentes y útiles para la mejora; 2) para identificar poblaciones que tienen condiciones más adversas para el aprendizaje y focalizar los esfuerzos educativos en ellas; y 3) para reconocer condiciones que pueden ser modificadas con la intención de optimizar

¹ “La “teoría del cambio” explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos. Puede elaborarse para cualquier nivel de intervención, ya se trate de un acontecimiento, un proyecto, un programa, una política, una estrategia o una organización” (Rogers, 2014).

las oportunidades para el aprendizaje de los alumnos, y así definir acciones de mejora relacionadas con dichas condiciones.

2.3 Condiciones que influyen en las oportunidades para el aprendizaje

En ocasiones, el término “oportunidades para el aprendizaje” se refiere exclusivamente a la exposición del alumno a un contenido: “lo que el estudiante aprende en la escuela se relaciona con lo que es enseñado”. Una perspectiva más amplia señala que “Las oportunidades para el aprendizaje son recursos, prácticas y condiciones necesarios [...] para proveer a todos los estudiantes de la posibilidad de acceder a los contenidos educativos” (NESIC, 1993).

Los estudios sobre oportunidades para el aprendizaje consideran habitualmente cuatro elementos: 1) la exposición a los contenidos que tuvieron los estudiantes, 2) el tiempo efectivo de enseñanza, 3) el énfasis puesto por los docentes en los contenidos evaluados, y 4) la calidad de la instrucción. Estos estudios buscan responder a preguntas como las siguientes: ¿el profesor domina los contenidos a enseñar?, ¿conduce los procesos de enseñanza aprendizaje de maneras apropiadas para los alumnos que tiene?, ¿lo hace durante suficiente tiempo?, ¿hay oportunidades para que los alumnos refuercen estos aprendizajes y los vinculen con lo que viven cotidianamente?

Existen muchas condiciones dentro de la escuela que pueden afectar positiva o negativamente las oportunidades para el aprendizaje, porque modifican el tiempo y la calidad de la exposición de los alumnos a los contenidos escolares. Entre estas condiciones se encuentran los recursos didácticos; la formación y experiencia del docente; la forma de exposición general del maestro; la planificación de clase y su implementación; la evaluación formativa y el uso oportuno de medidas remediales; el ambiente de trabajo en el aula que permite la participación de los alumnos; la contextualización del currículo; la trasposición didáctica o aplicación de lo aprendido en clase a otros contextos; las relaciones entre conocimientos nuevos y previos; y la percepción de utilidad de la asignatura, entre otros.

Bajo un enfoque de equidad, las condiciones escolares que influyen positivamente en el aprendizaje se relacionan con los criterios mínimos que un sistema educativo debe ofrecer para que todos los alumnos tengan oportunidades similares de conseguir los aprendizajes esperados (*cfr.*: art. 23, Ley General de Educación, y Toranzos, s. f.).

Hay también condiciones extraescolares que repercuten en las oportunidades para reforzar o no los aprendizajes escolares fuera del horario escolar. El trabajo infantil, por ejemplo, disminuye el tiempo y las energías que pueden dedicarse al estudio; por otra parte, el aprendizaje puede consolidarse cuando existen experiencias en familia relacionadas, de manera intencional o no, con lo aprendido en la escuela.

En suma, para los propósitos de este capítulo se define a las condiciones que influyen en las oportunidades para el aprendizaje como las circunstancias, situaciones o factores que afectan la probabilidad de que los alumnos sean expuestos de maneras apropiadas y por tiempo suficiente a los contenidos curriculares correspondientes a su grado escolar. Estas condiciones pueden clasificarse en dos grandes grupos: las que proporciona la escuela y las que se relacionan con los alumnos y sus familias. Las condiciones relacionadas con la escuela pueden, a su vez, dividirse en dos tipos: las que se relacionan con cualidades de los docentes y directivos, y las que se vinculan con la infraestructura y los materiales. Otra manera de clasificar las condiciones para el aprendizaje es a partir del impacto que tienen sobre el tiempo efectivo de exposición a contenidos escolares, o sobre la calidad de la exposición, o ambas. Las condiciones presentadas en este capítulo se eligieron porque se relacionan de manera clara con los aprendizajes que ejemplifican los tipos mencionados.

2.4 Condiciones que influyen en las oportunidades para el aprendizaje y logro educativo

En este apartado se analizan algunas circunstancias que influyen en las oportunidades para el aprendizaje, a partir de la información de los cuestionarios de contexto respondidos por alumnos, profesores y directores en la aplicación 2015 de PLANEA en educación básica.² Es importante señalar que PLANEA evalúa aprendizajes clave, es decir, aquellos que son fundamentales para la adquisición de nuevos aprendizajes, que son relevantes para el dominio de la asignatura y prevalecen en el tiempo a pesar de los cambios curriculares. Los resultados de PLANEA se expresan en una escala que va de 200 a 800 puntos con una media nacional de 500 y una desviación estándar de 100 unidades en el primer año de aplicación, que sirve como referente para otros años o para subpoblaciones.³

Ambientes de trabajo en el aula que propician la participación de los alumnos

Los tipos de interacciones que se llevan a cabo en el aula entre alumnos y con los docentes tienen una relación importante con los aprendizajes que se alcanzan. Los profesores efectivos hacen muchas preguntas a sus estudiantes y tratan de involucrarlos en las discusiones de clase (Muijs y Reynolds, 2000). Las relaciones positivas y constructivas entre alumnos y docentes están asociadas a mejores rendimientos y pueden ser instrumentos clave para que los centros educativos fomenten el bienestar social y afectivo de los estudiantes (OCDE, 2015a).

² Las bases de datos de PLANEA 2015 pueden obtenerse en <http://www.inee.edu.mx/index.php/planea/bases-de-datos-planea>

³ Los resultados de PLANEA también pueden ser expresados en términos de niveles de logro, pero por la naturaleza de los análisis que se muestran en este capítulo se utilizarán preferentemente las puntuaciones promedio.

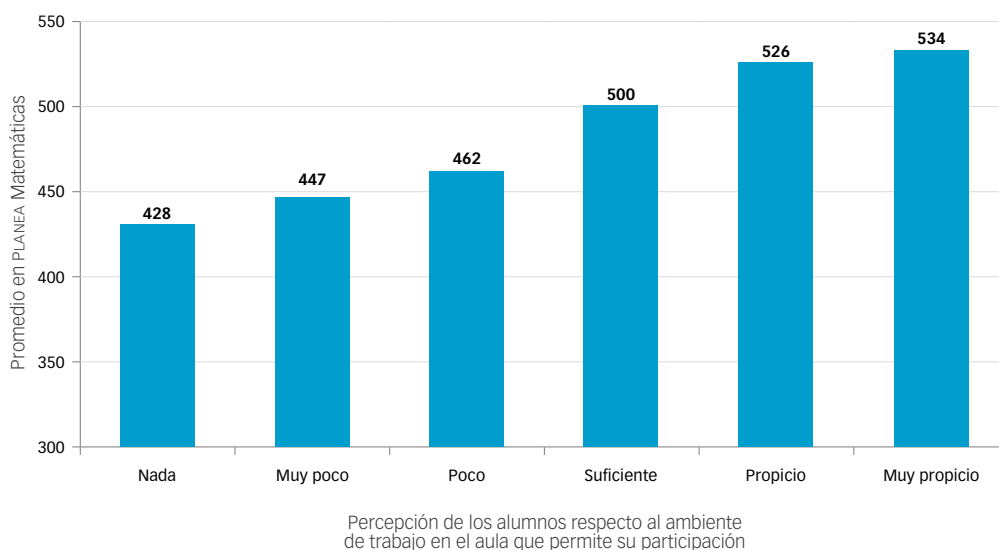
Para explorar la percepción de los estudiantes sobre su participación activa en clase, en el cuestionario complementario a la aplicación de PLANEA 2015 se les preguntó qué tan frecuentemente:

- ♦ Mis maestros toman en cuenta mis opiniones durante las clases.
- ♦ Mis maestros me animan a decir lo que pienso.
- ♦ Mis maestros me dan confianza para preguntar mis dudas en clase.
- ♦ Mis maestros organizan actividades en las que podemos dar nuestra opinión y escuchar las de los otros.

A partir de las respuestas se integró una puntuación de percepción de los alumnos sobre la medida en que se les permite participar en el aula. La gráfica 2.1 muestra la puntuación promedio en PLANEA Matemáticas de los estudiantes de sexto de primaria, agrupada según el nivel en el que los alumnos dicen poder participar en el aula.

 **Gráfica 2.1**

Puntuación promedio en PLANEA Matemáticas de los alumnos de sexto grado, agrupados según su percepción de que el ambiente es propicio para su participación en el aula



Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de PLANEA 2015.

Como puede observarse, la relación entre estas dos variables es importante: mientras mayor es la posibilidad de participar en el aula, mayor es el aprendizaje mostrado en Matemáticas. La capacidad de los docentes para crear un ambiente en el aula que haga sentir a los estudiantes que pueden participar, dar su opinión y exponer sus dudas, requiere el desarrollo de una serie de habilidades de manejo de grupo y del convencimiento de que la participación de los alumnos enriquece el ambiente de aprendizaje (Kyriakides y Creemers, 2011). A este respecto, los docentes deben contar con apoyos especializados para desarrollar estas habilidades.

La lengua que hablan los alumnos y sus profesores

Una proporción importante de la población de México es indígena; se estima que en 2014 lo eran alrededor de 11.9 millones de personas —10% de la población total—. En el país hay poco más de 7.1 millones de hablantes de lengua indígena, de los cuales más de 724 mil no hablan español. Este grupo ha presentado un mayor rezago para alcanzar la escolaridad obligatoria que el resto de la población. En 2014, de los casi 887 mil adolescentes indígenas de 12 a 14 años, 732 mil contaban con primaria completa, y de ellos, 90% continuaba asistiendo a la escuela, aunque sólo 64% de los adolescentes indígenas de 15 a 17 años había terminado su educación secundaria, y únicamente 57% de los hablantes de una lengua indígena en el mismo grupo de edad había concluido este nivel escolar (INEE y UNICEF, 2016).

El considerarse indígena o tener como lengua materna una lengua indígena no debería ser una condición que afectara negativamente las oportunidades para el aprendizaje, si el sistema educativo fuera equitativo. Sin embargo, actualmente “muchos niños, niñas y adolescentes indígenas no tienen acceso a una escuela con las condiciones de operación básicas que respondan a sus características culturales y lingüísticas” (INEE, 2015h, p. 20); por ello, esta circunstancia es relevante para los análisis del logro escolar.

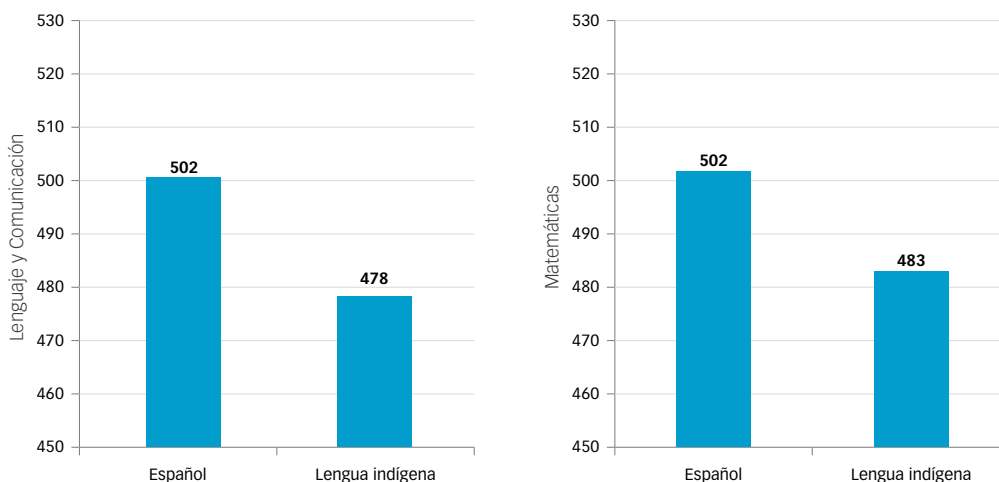
Aunque la manera en que se relaciona la condición indígena con las oportunidades para el aprendizaje es extremadamente compleja, en este capítulo se examina sólo uno de sus aspectos: la barrera que puede significar, en términos de oportunidades para el aprendizaje, tener una lengua materna que no es utilizada por el profesor en clase. Acotando los efectos del nivel de marginación de la zona en que se encuentra la escuela, los recursos familiares asociados al bienestar con los que cuentan los alumnos, el sexo y la edad, en los resultados de PLANEA se encontró una diferencia de 23 puntos en Lenguaje y de 19 puntos en Matemáticas, entre los estudiantes que dicen que su lengua materna es el español y los que dicen que la suya es una lengua indígena (gráfica 2.2).

Como puede observarse, en condiciones similares (socioeconómicas, de edad y de sexo), los estudiantes cuya lengua materna es indígena obtienen puntuaciones menores que aquellos que indican que su lengua materna es el español. ¿En qué medida estos resultados se deben a las diferencias entre la lengua que habla el estudiante y la que se utiliza para comunicarse en el aula?

Una aproximación a este tema, se presenta en la tabla 2.1, que muestra las puntuaciones promedio en Matemáticas de los estudiantes de sexto de primaria de escuelas indígenas, que indicaron que su lengua materna es una lengua indígena, agrupadas según si reciben o no clases en la lengua indígena que se habla en la zona.

Gráfica 2.2

Puntuación promedio en PLANEA, en Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, de alumnos de sexto de primaria que indican que su lengua materna es el español o bien una lengua indígena.



Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de PLANEA 2015.

Tabla 2.1

Puntuación promedio en Lenguaje y Comunicación y Matemáticas de alumnos de escuelas indígenas que hablan una lengua indígena, que indican que sus maestros les dan clases en la lengua indígena que se habla en su zona o no

¿Le dan clases en la lengua de la zona en la que vive?	Lenguaje y Comunicación	Matemáticas
Sí	413	430
No	397	399

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de PLANEA 2015.

En las escuelas indígenas, las puntuaciones que obtienen los alumnos que declaran que su lengua materna es una lengua indígena son mayores cuando indican que sus profesores dan clases en la lengua que se habla en su zona.

El mismo tratamiento de datos se hizo con la información de alumnos que asisten a escuelas generales y tienen como lengua materna una lengua indígena. En este caso los resultados parecen contraintuitivos, ya que las puntuaciones son menores en el grupo de alumnos que declara que sus maestros dan clases en la lengua que se habla en la zona. ¿Cómo se explica este hecho? ¿Se debe a que es más probable que en las escuelas generales la lengua de la zona no sea la misma que la del alumno? ¿Existen mejores condiciones en las escuelas indígenas para que los profesores desarrollen el trabajo en el aula en la lengua que se habla en la zona? ¿Influye la proporción de estudiantes que hablan la lengua?

Aunque pueden plantearse muchas interrogantes los resultados revelan, en primera instancia, que las circunstancias que acompañan la condición indígena tienen una relación muy compleja con los resultados educativos; dicha vinculación debe estudiarse a profundidad para poder hacer recomendaciones efectivas que mejoren las oportunidades para el aprendizaje de estos grupos. Al respecto, en las *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas* (INEE, 2017), un análisis detallado permite concluir, entre otros temas, que en la actualidad las escuelas generales no necesariamente cuidan los aspectos curriculares y pedagógicos particulares que requiere la atención educativa de la población indígena (tomando en cuenta que 43% de los alumnos hablantes de lenguas indígenas asiste a escuelas generales (INEE y UNICEF, 2016), que las escuelas indígenas tienen mayores carencias que otras escuelas del país, y que las condiciones actuales de la oferta educativa no garantizan los derechos de la población indígena.

Mobiliario en el aula y materiales de apoyo educativo

“El mobiliario para estudiantes y docentes en las escuelas es un recurso esencial para que el proceso educativo se desarrolle en condiciones mínimas de dignidad” (INEE, 2016d), y además se relaciona con las oportunidades para el aprendizaje. Que cada estudiante tenga un mueble para sentarse y escribir impacta directamente en las posibilidades que tiene para enfocarse en los aprendizajes y participar en actividades como resolver un problema o escribir lo que piensa. La Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) llevada a cabo en 2014 encontró que 78% de los grupos escolares de cuarto a sexto grado de primaria tiene mobiliario para sentarse y escribir en buenas o regulares condiciones, y que 22% tiene ese mobiliario en condiciones no aceptables (o no hay suficiente para la totalidad de los alumnos). ¿Cómo impacta la falta de mobiliario adecuado a los resultados de aprendizaje?

Para responder a esta pregunta se relacionó la respuesta de los directores en el cuestionario de contexto de PLANEA 2015 sobre la existencia en su escuela de mobiliario para sentarse y escribir para los alumnos, con los resultados en Lenguaje y Matemáticas de los estudiantes de sexto de primaria, y se encontró que, considerando condiciones iguales en el nivel socioeconómico de las familias y en el grado de marginación de la zona donde se encuentra la escuela, existe un efecto negativo en los aprendizajes cuando ese mobiliario no está completo. Este efecto es pequeño (9 puntos en Lenguaje y 14 puntos en Matemáticas), pero se suma a las condiciones que influyen en las oportunidades para el aprendizaje. Garantizar el mobiliario adecuado en el aula, además, impactaría de forma positiva en la dignificación de los espacios escolares y es una condición relativamente fácil de alcanzar.

Los materiales de apoyo educativo también son recursos que influyen en las oportunidades para el aprendizaje puesto que, aunque por sí mismos no generan logro escolar, sí contribuyen

a los procesos pedagógicos escolares (Murillo, en INEE, 2016d, p. 13). A nivel nacional, 10% de las escuelas primarias no cuenta con libros en una biblioteca escolar, y las que en mayor proporción carecen de estos materiales de apoyo educativo son las escuelas indígenas: 26% de las no multigrado y 14% de las multigrado (INEE, 2016d). En el cuestionario de contexto de PLANEA 2015 se preguntó a los directores si su escuela cuenta con libros de lectura y consulta para uso de los alumnos, y, controlando los factores socioeconómicos de estudiantes y escuelas, las respuestas se relacionaron con los resultados en Lenguaje y Matemáticas. Se encontró que existe un efecto negativo, relativamente pequeño, en los aprendizajes cuando la escuela no cuenta con este tipo de materiales (10 puntos en Lenguaje, 14 puntos en Matemáticas).

Por último, se considera también la pregunta que se hizo a los directores sobre si la escuela cuenta con computadoras o tabletas funcionando para uso de los alumnos. Una vez más, controlando los factores socioeconómicos, a nivel de centro escolar hay una relación pequeña, negativa, entre la ausencia de estos materiales y los resultados de aprendizaje: 17 puntos en Lenguaje y 13 en Matemáticas. La ECEA (INEE, 2016d) encontró que 57% de las escuelas del país no tiene computadoras para uso de los alumnos; este porcentaje aumenta hasta 93% entre las comunitarias, y es superior a 60% en las indígenas y las generales multigrado. La falta de contacto con estas herramientas de tecnología de la información se relaciona negativamente con las oportunidades para el aprendizaje, puesto que los estudiantes en cuyas escuelas no hay equipos informáticos para su uso tienen menos oportunidades de acceder a la enorme cantidad de recursos disponible para la investigación, el repaso, la práctica y la visualización de contenidos escolares.

Estabilidad laboral de los docentes

Cuando los docentes no permanecen asociados a un centro escolar durante ciclos escolares completos, o cuando los reemplazos no se llevan a cabo con agilidad, las oportunidades para el aprendizaje relacionadas con el tiempo de trabajo pedagógico efectivo disminuyen. Con la intención de verificar la relación que puede tener la disponibilidad de docentes en las escuelas, durante la aplicación de la prueba PLANEA se planteó a los directores una serie de preguntas relacionadas a su plantilla docente. Al respecto, la respuesta que se relaciona de manera más clara con los aprendizajes en primaria es la que refiere a la existencia de la plantilla docente completa o no durante el ciclo escolar. El tamaño del efecto es pequeño: si la plantilla docente no ha estado completa a lo largo del año, los resultados de los estudiantes tienden a ser 10 puntos menores, acotando los efectos de las variables socioeconómicas de la escuela y de las familias de la comunidad escolar. Los datos de la ECEA 2014 muestran que en 23% de escuelas primarias hubo rotación de personal docente durante el ciclo escolar 2013-2014, y que en 4% de ellas los maestros no se sustituyeron de manera oportuna. Este problema se concentra en las escuelas generales y en las escuelas indígenas no multigrado.

2.5 Condiciones relacionadas con la oportunidad de reforzar los aprendizajes escolares fuera de la escuela

Además de las que tienen en el tiempo que pasan en la escuela, los alumnos pueden contar con mayores o menores oportunidades para reforzar los aprendizajes escolares fuera de ella. Si dedican parte de ese tiempo extraescolar a actividades muy demandantes como trabajar (en especial cuando hay una remuneración económica de por medio), sus oportunidades para reforzar los aprendizajes disminuyen. Por otro lado, si los padres tienen un nivel educativo mayor, aumentan las posibilidades de apoyar a sus hijos a entender y reforzar los contenidos escolares, siempre y cuando existan tiempo y condiciones para la convivencia familiar. Si el alumno tiene en su casa libros y otros materiales (incluyendo bienes informáticos) y los usa para resolver tareas o profundizar en los temas vistos en la escuela, podrá fortalecer los aprendizajes adquiridos en ella. Los apartados siguientes exploran la relación de estas variables con los resultados en PLANEA.

Trabajo infantil

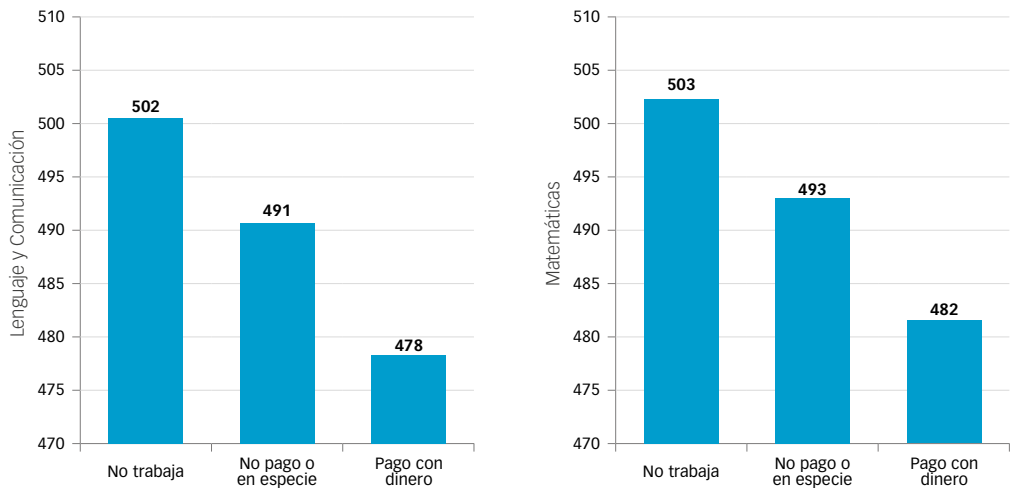
El trabajo infantil vulnera los derechos de los niños y deriva en consecuencias adversas para su desarrollo físico, cognitivo y emocional. Además, en el ámbito escolar, pueden perder oportunidades para adquirir conocimientos y habilidades que son indispensables para su formación, entre otras razones, por el tiempo y la energía que se dedican al trabajo a expensas del aprendizaje escolar. En los resultados del cuestionario de contexto de PLANEA 2015, 24% de los niños de sexto de primaria expresa que, además de estudiar, tiene un trabajo remunerado (ya sea con pago en efectivo o en especie); la mayor proporción de ellos se encuentra en las escuelas indígenas (42%) y la menor, en las privadas (12%) (INEE, 2015c).

Acotando el efecto de variables sociodemográficas como el nivel de marginación de la zona en la que se encuentra la escuela y los recursos familiares asociados al bienestar, los alumnos que trabajan sin pago o con pago en especie obtienen 11 puntos menos en Lenguaje y Comunicación, y 9 puntos menos en Matemáticas, que quienes no trabajan. Si el trabajo es con paga, es decir, cuando la circunstancia de trabajo infantil es más clara, y probablemente más demandante, su promedio se reduce 24 puntos en Lenguaje y Comunicación y 20 en Matemáticas (gráfica 2.3).

Lo anterior muestra una asociación negativa entre realizar alguna actividad laboral y el logro de los estudiantes en sexto de primaria, relación que es más desfavorable si se trata de trabajos

Gráfica 2.3

Puntuación promedio de los estudiantes de sexto de primaria en Lenguaje y Comunicación y Matemáticas según su condición de trabajo



Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de PLANEA 2015.

que incluyen una remuneración económica. Es probable que, cuando el alumno no recibe pago o recibe pago en especie, realice trabajos más informales o apoye labores que lleva a cabo la familia para su sustento, o bien trabajo doméstico, lo cual podría requerir menos tiempo u ofrecer más flexibilidad para realizarlos, y por ello el impacto negativo en los resultados es menor que en el caso de pago con dinero. La tabla 2.2 muestra la proporción de niños que reportan no trabajar, trabajar sin pago o con pago en especie, o trabajar con una remuneración económica, por entidad.

Las entidades donde mayores porcentajes de estudiantes indican que trabajan y que reciben dinero por ello (Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Puebla y Zacatecas) coinciden en buena medida con aquellas donde al menos 10% de la población entre 5 y 17 años se encuentra en condición de ocupación, de acuerdo con los datos del Módulo de Trabajo Infantil 2015 aplicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016c).

Aunque el SEN no es responsable de las condiciones de trabajo infantil de los estudiantes, docentes y directivos sensibilizados y capacitados pueden hacer mucho por concientizar a los padres de familia de sus comunidades educativas respecto al derecho que tienen todos los niños a recibir educación y también a descansar, jugar y participar libremente en la vida cultural y en las artes (artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño).

Tabla 2.2

Porcentaje de estudiantes de sexto de primaria que manifiestan que trabajan y no trabajan, por entidad

Entidad federativa	Trabajan y reciben un pago en efectivo	Trabajan con pago en especie	Trabajan sin pago	No trabajan
Aguascalientes	16.9	9.0	10.3	61.4
Baja California	12.5	9.2	9.0	64.2
Baja California Sur	13.7	10.4	10.4	60.0
Campeche	14.3	13.7	18.8	50.4
Chiapas	18.2	11.3	23.1	39.8
Chihuahua	14.7	9.6	11.2	60.7
Coahuila	13.3	6.9	7.8	69.0
Colima	16.8	10.5	10.3	58.8
Ciudad de México	8.6	6.5	7.5	72.7
Durango	18.0	10.4	12.4	56.6
Guanajuato	19.9	10.6	14.5	51.9
Guerrero	18.8	8.9	17.2	30.5
Hidalgo	15.5	9.2	14.7	58.8
Jalisco	19.0	10.0	10.6	56.3
México	13.5	8.5	9.9	66.7
Morelos	15.3	11.3	12.9	56.9
Nayarit	17.7	12.1	11.1	53.8
Nuevo León	11.4	6.4	7.2	70.8
Puebla	18.2	11.3	14.3	53.8
Querétaro	13.5	10.4	11.7	61.8
Quintana Roo	11.0	13.7	12.5	51.5
San Luis Potosí	16.0	9.7	15.6	57.7
Sinaloa	13.9	8.2	9.6	65.1
Sonora	15.0	11.2	12.0	57.6
Tabasco	17.8	13.3	16.8	48.2
Tamaulipas	11.6	7.8	8.6	68.7
Tlaxcala	16.0	8.8	9.9	62.2
Veracruz	17.2	12.5	13.5	55.3
Yucatán	15.0	14.6	14.3	50.5
Zacatecas	22.1	12.0	13.4	50.0

Fuente: elaboración propia con base en los Cuestionarios de Contexto de PLANEA ELSÉN 2015 de sexto de primaria. No se alcanza el 100% en la sumatoria estatal debido a que hay un porcentaje de omisiones y de respuestas múltiples que no se reportan en la tabla. Se excluye información de Michoacán y Oaxaca debido a que la cuota de escuelas evaluadas en la muestra fue menor al 80% de la planeada.

Escolaridad de los padres

Usualmente, mientras más alto es el nivel educativo de las madres y los padres, son más los elementos con los que cuentan para reforzar los aprendizajes escolares de sus hijos, tanto en términos de tiempo de exposición (de manera formal e informal, en diversas actividades familiares) como en la calidad de la exposición. El nivel de escolaridad de los padres influye en la forma de estructurar su entorno familiar, así como en la interacción que tienen con sus hijos para promover el logro académico (Davis-Kean, 2005).

La tabla 2.3 muestra la manera en que se distribuye la escolaridad de las madres de los alumnos de sexto año de distintas subpoblaciones, de acuerdo con el cuestionario de contexto de PLANEA 2015. La tabla muestra, como es sabido, que los alumnos provenientes de poblaciones más vulnerables en términos socioeconómicos son también aquellos cuyas madres tienen menores niveles educativos. La escolaridad de los padres de los alumnos se distribuye de manera similar a la de las madres.

Tabla 2.3

Porcentaje de alumnos de sexto de primaria por escolaridad de la madre, por tipo de escuela, zona rural o urbana, y marginación de la localidad en que se encuentra la escuela

	Nacional	Tipo de escuela				Rural-Urbana		Marginación		
		General pública	Indígena	Comunitaria	Privada	Rural	Urbana	Alta	Media	Baja
No fue a la escuela	4	4	21	14	0	9	3	7	3	1
Primaria	17	17	33	42	2	30	13	27	14	7
Secundaria	27	29	17	22	8	28	27	28	31	22
Bachillerato	13	14	6	3	11	8	15	10	14	16
Carrera universitaria o posgrado	17	14	6	3	54	7	20	8	15	30

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de PLANEA 2015.

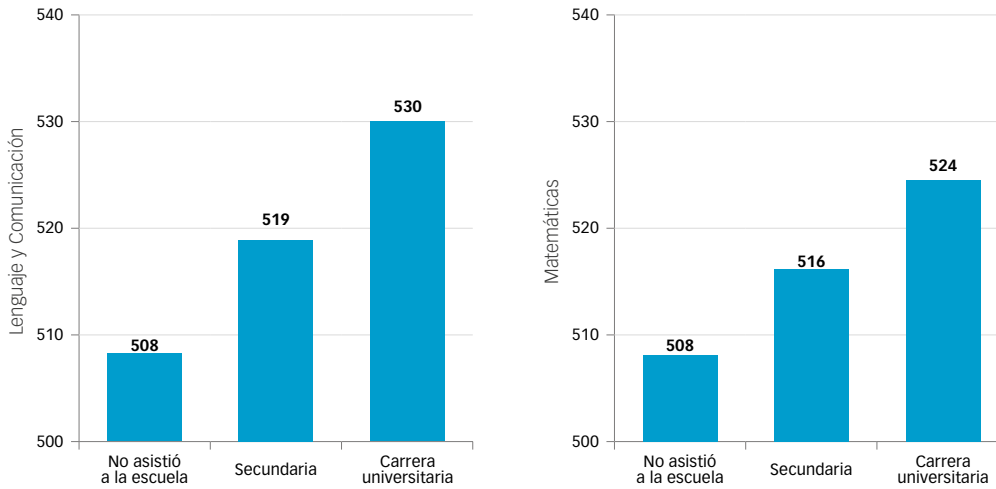
Asumiendo un mismo nivel de marginación de la zona en la que se encuentra la escuela y condiciones similares en los recursos familiares asociados al bienestar, los alumnos obtienen alrededor de 5 puntos más en Lenguaje y Comunicación y 4 puntos más en Matemáticas por cada nivel educativo adicional completado por sus madres (de “No asistió a la escuela” a “Primaria”, de “Primaria” a “Secundaria”, etcétera).⁴ En la gráfica 2.4 se muestra el efecto referido, para tres niveles educativos cursados por la madre, en los resultados de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas en alumnos de sexto grado.

La gráfica 2.5 muestra la relación entre la escolaridad del padre y el puntaje promedio de los alumnos de sexto de primaria en Lenguaje y Comunicación y Matemáticas. Los estudiantes tienen alrededor de 6 puntos más en Lenguaje y Comunicación y 4 puntos más en Matemáticas por cada nivel educativo alcanzado por el padre. Como se ve, la escolaridad de la madre y el padre muestran una relación muy similar con los resultados de aprendizaje. Además, los niveles educativos de ambos padres están correlacionados entre sí.

⁴ Los datos utilizados forman parte de un análisis multinivel en el que, además de las variables mencionadas en el párrafo, se incorporó una variable a nivel de escuela acerca del nivel educativo de las madres de todos los estudiantes que respondieron en la escuela. Los resultados asociados a dicha variable no se presentan aquí, porque no tienen relación directa con “Oportunidades para el aprendizaje fuera de la escuela”, pero pueden ser consultados en el Informe de Resultados de PLANEA 2015 (en preparación).

Gráfica 2.4

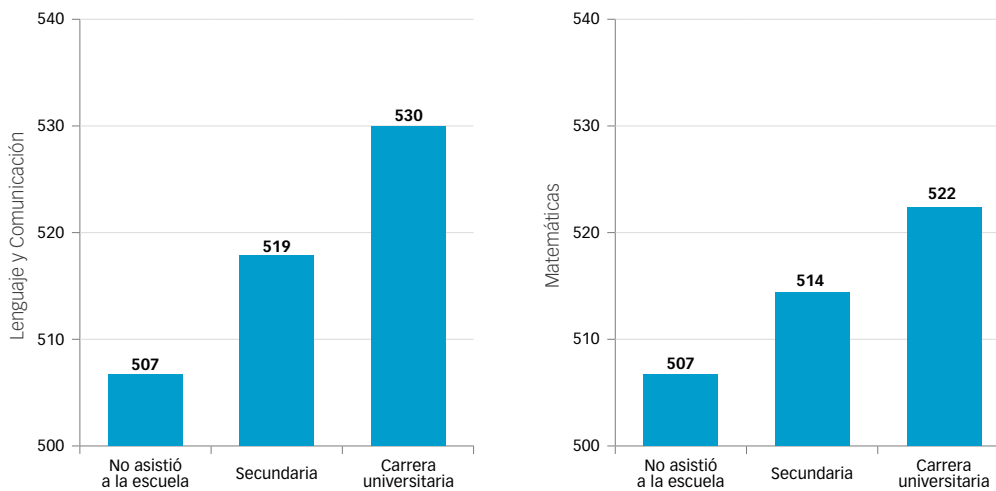
Relación de la escolaridad de la madre con el puntaje promedio de los estudiantes de sexto de primaria en Lenguaje y Comunicación y Matemáticas



Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de PLANEA 2015.

Gráfica 2.5

Relación de la escolaridad del padre con el puntaje promedio de los estudiantes de sexto de primaria en Lenguaje y Comunicación y Matemáticas (controlando el nivel de marginación en la zona donde se encuentra la escuela y los recursos familiares asociados al bienestar con los que cuentan las familias)



Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de PLANEA 2015.

En México la escolaridad promedio de las personas de 15 años o más se ha incrementado en los últimos 45 años, desde tercero de primaria en 1970, hasta tercero de secundaria en 2015; esto indica un ritmo de crecimiento promedio anual de 0.13 grados escolares (INEE, 2016g). Si bien las comunidades escolares e incluso las autoridades educativas tienen posibilidades limitadas para influir en la escolaridad de las madres y los padres de los estudiantes, sí pueden compensar en la escuela la diferencia de oportunidades de los estudiantes, especialmente de quienes provienen de poblaciones vulnerables (y asisten a escuelas indígenas, rurales, escuelas comunitarias, o ubicadas en localidades con niveles altos de marginación) y de quienes residen en las entidades con una escolaridad media de la población por debajo de la media nacional (Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán y Zacatecas) (INEE, 2016g).

Los programas nacionales y estatales que buscan incrementar el tiempo y la calidad de la exposición de los estudiantes a los contenidos curriculares pueden enfocarse en estos grupos, bajo la consideración de que son los que tienen menos probabilidades de reforzar los aprendizajes escolares fuera de la escuela.

■ Consideraciones finales

En este capítulo se examinó la relación entre ciertos elementos del entorno escolar y familiar de los estudiantes con las condiciones para el aprendizaje, y, en última instancia, con los aprendizajes efectivamente alcanzados. El concepto de “Condiciones que influyen en las oportunidades del aprendizaje” abarca a las circunstancias que repercuten en la probabilidad de que los alumnos sean expuestos de maneras apropiadas y por tiempo suficiente a los contenidos curriculares correspondientes a su grado escolar. Como se sabe, éstas son muchas y de diversos tipos. Para este capítulo se eligieron algunas de las condiciones que se consideran en los cuestionarios de contexto de PLANEA 2015, con énfasis en las que pueden ser modificadas en el sistema educativo para aumentar las oportunidades para el aprendizaje. Se analizó si dichas condiciones presentan una relación estadística con los resultados de aprendizaje. Cuando fue posible, estas condiciones se relacionaron con los resultados de la ECEA 2014 para conocer su prevalencia en las primarias del país. Asimismo, se incluyeron algunas condiciones relacionadas al entorno extra-escolar de los estudiantes, en esencia porque el sistema educativo y la escuela deben reconocer estas condiciones como parte de las características de los estudiantes.

Identificar condiciones que aumentan o disminuyen las oportunidades para el aprendizaje tiene sentido para interpretar los resultados educativos y generar teorías del cambio que sean adecuadas, para reconocer poblaciones que enfrentan condiciones más adversas y focalizar esfuerzos educativos en ellas, y para determinar lo que las autoridades educativas pueden modificar para aumentar las oportunidades para el aprendizaje de los estudiantes.

A continuación se presenta una síntesis de los resultados que arrojó el análisis realizado:

- ♦ Los alumnos de sexto de primaria que obtienen promedios más altos en Matemáticas consideran que sus maestros toman en cuenta sus opiniones durante las clases.
- ♦ Los niños de sexto de primaria cuya lengua materna es una lengua indígena obtienen resultados más bajos en Matemáticas y Lenguaje que aquellos cuya lengua materna es el español.⁵
- ♦ Los resultados en Matemáticas y Lenguaje de alumnos de sexto grado son mejores en escuelas que tienen muebles para que todos los niños se sienten y escriban, libros de lectura y computadoras o tabletas para uso de los estudiantes.
- ♦ Los resultados en Matemáticas y Lenguaje de los alumnos de sexto de primaria son mejores en escuelas en donde los directores indican que durante el ciclo escolar se contó con la plantilla completa de profesores.
- ♦ El trabajo infantil vulnera los derechos de los niños y se relaciona negativamente con los aprendizajes. Los alumnos de sexto de primaria que trabajan tienen, en promedio, puntuaciones menores en Matemáticas y Lenguaje y Comunicación que los que no trabajan.
- ♦ La escolaridad de los padres influye también en los resultados de sus hijos en Matemáticas y Lenguaje: a mayor escolaridad de los padres, mejores resultados.

El análisis realizado sugiere que es necesario valorar el diseño y la implementación de distintas acciones e intervenciones públicas orientadas a: i) la formación de los docentes y los modelos educativos, ii) la administración de recursos y personal en las escuelas, y iii) la identificación de estudiantes, escuelas y zonas que requieren más apoyo.

- i) *Acciones relacionadas con la formación de los docentes y los modelos educativos.* Los resultados presentados apuntan a que las oportunidades para el aprendizaje serían favorecidas si se refuerza la formación y actualización de los profesores en habilidades y actitudes que les permitan ofrecer una educación intercultural, y si se impulsa el desarrollo de habilidades docentes relacionadas con dinámicas de clase en las que los alumnos puedan expresar constantemente su opinión. La calidad de la oferta educativa para docentes es crucial para que estas acciones sean transformadoras.
- ii) *Acciones relacionadas con la administración de recursos y personal en las escuelas.* Los resultados sugieren que asegurar condiciones de normalidad mínima en la escuela favorece las oportunidades para el aprendizaje.
- iii) *Acciones relacionadas con la identificación de estudiantes, escuelas y zonas que requieren más apoyo.* Es necesario que las autoridades educativas y la escuela realicen esfuerzos para identificar a las poblaciones de estudiantes que se encuentran en circunstancias familiares y sociales más vulnerables y desarrollen acciones que permitan compensarlas con mejores y mayores oportunidades.

⁵ Como se comenta a lo largo del texto, tanto para el análisis relacionado con esta condición como para los restantes de este recuento se controlaron variables socioeconómicas.

Las condiciones analizadas son sólo algunas de las que se relacionan fuertemente con las oportunidades para el aprendizaje. Estudios sucesivos y acumulativos pueden generar ideas cada vez más completas y claras sobre la manera en que diferentes circunstancias del alumno, de su escuela y de su entorno influyen en el logro educativo. “Las condiciones externas y escolares imponen límites al aprendizaje. Si bien hay un potencial infinito para el aprendizaje, lo que es limitado son las oportunidades para alcanzarlo” (Schmelkes, 2017).

Es importante considerar que hay muchos elementos que influyen en los aprendizajes, pero que no alcanzan a ser medibles con evaluaciones nacionales del aprendizaje, como las que realiza PLANEA; es el caso, por ejemplo, de las habilidades pedagógicas de los docentes. Desde la escuela es posible identificar acciones que permitan mejorar las oportunidades de los estudiantes, incorporando a la reflexión de las comunidades educativas tanto los resultados de evaluaciones estandarizadas nacionales como su propio conocimiento de lo que sucede en su escuela y el entorno cercano.

El Nuevo Modelo Educativo introduce espacios curriculares para que los centros escolares definan con autonomía los contenidos programáticos que consideren más pertinentes para sus estudiantes; esta aportación en particular puede ser una oportunidad muy importante para desarrollar la reflexión y las acciones basadas en información, considerando lo que los profesores y directivos saben sobre sus alumnos, y con la evidencia que aportan las evaluaciones externas.

3

OPORTUNIDADES EDUCATIVAS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD

Este capítulo busca valorar las oportunidades educativas que el Sistema Educativo Nacional (SEN) ofrece a niñas, niños y adolescentes (NNA) con discapacidad, quienes representan uno de los grupos sociales en situación de mayor vulnerabilidad y riesgo de exclusión. Para ello se revisan el marco jurídico vigente y los elementos esenciales de la política de atención educativa a esa población. Asimismo, se muestran datos sobre la escolarización de las personas con discapacidad en México, para presentar después un análisis sobre la matrícula de estudiantes con distintos tipos de discapacidad, la valoración de las condiciones escolares para su atención y la caracterización de los servicios educativos de apoyo destinados a esta población. El capítulo concluye con una síntesis de los principales datos analizados y de los retos que enfrenta el Estado mexicano para ofrecer igualdad de oportunidades educativas a todas las personas, especialmente a quienes presentan algún tipo de discapacidad.¹

3.1 Sobre la discapacidad y su atención educativa en México

Las personas con discapacidad son aquellas que experimentan limitaciones y dificultades para el desempeño de actividades de la vida diaria y la participación plena en la sociedad en igualdad de condiciones que los demás, debido a deficiencias individuales físicas, mentales, intelectuales o sensoriales conjugadas con barreras sociales o del entorno (ONU, 2006). Esta concepción centra la discapacidad en la relación entre las personas con determinadas condiciones individuales y los obstáculos —físicos o simbólicos— de su contexto para participar y desarrollarse en todos los ámbitos de la vida social, en un marco de derechos humanos.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó en 2006 la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), que es el instrumento jurídico de mayor relevancia a nivel internacional y que tiene una función supletoria para aquellos asuntos no regulados por las leyes nacionales. El propósito de la CDPD es “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas

¹ El contenido de este capítulo es un primer análisis que hace el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) sobre este tema que actualmente estudia.

las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente” (artículo 1). Entre esos derechos se encuentra, evidentemente, el derecho a la educación. A nivel nacional, además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que tanto en sus artículos 1º y 3º contiene el enfoque de derechos y de inclusión para las personas con discapacidad, entre otras poblaciones, existe legislación secundaria —representada, entre otras, por la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPD), la Ley General de Educación (LGE) y la Ley General de Infraestructura Física Educativa (LGIFE)— que orienta las acciones dirigidas a alcanzar igualdad de oportunidades educativas para todos.

La LGIPD y la LGE hacen hincapié en la educación inclusiva, esto es, en la atención educativa a los estudiantes con discapacidad en las escuelas regulares y en dotar a éstas de los recursos necesarios para otorgar una educación de calidad. El artículo 41 de la LGE señala:

Tratándose de personas con discapacidad, con dificultades severas de aprendizaje, de conducta o de comunicación, se favorecerá su atención en los planteles de educación básica, sin que esto cancele su posibilidad de acceder a las diversas modalidades de educación especial atendiendo a sus necesidades. Se realizarán ajustes razonables y se aplicarán métodos, técnicas, materiales específicos y las medidas de apoyo necesarias para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los alumnos y el máximo desarrollo de su potencial para la autónoma integración a la vida social y productiva.

La LGIFE, por su parte, establece lineamientos generales para regular los procesos de construcción y el funcionamiento de los inmuebles e instalaciones destinados al servicio educativo, con la finalidad de garantizar su habitabilidad, incluyendo las adecuaciones para las personas con discapacidad. Para ello, el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) emite normas y especificaciones técnicas que regulan las características constructivas y de mobiliario escolar incluyendo, entre otros, criterios de accesibilidad.

La atención educativa a la discapacidad y la educación especial también han estado presentes en la política pública de los últimos 20 años. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 planteó el establecimiento de un sistema de información sobre la población con discapacidad, proyecto que, a la fecha, sigue sin concretarse. El PND vigente (2013-2018) se propone transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente (objetivo 2.2) y garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo (objetivo 3.2). Por su parte, el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 señala dentro del objetivo 3 (“Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa”) diversas estrategias que comprenden a la población con discapacidad, entre ellas destaca la 3.5, referida a “Impulsar nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las personas con discapacidad y aptitudes sobresalientes”. Entre las líneas de acción que considera esta estrategia se encuentran

la actualización del marco regulatorio; la promoción de modelos y prácticas escolares inclusivas; el desarrollo de materiales educativos; la capacitación de docentes, directivos y supervisores de las escuelas regulares para favorecer la educación inclusiva; la reducción o eliminación de las barreras físicas de acceso; la detección de alumnos con discapacidad, y la promoción de la convivencia con estudiantes con discapacidad como fuente de riqueza educativa y social.

El Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE 2015) —que da atención a los objetivos 3.2 del PND 2013-2018 y 3 del PSE 2013-2018—, define los tipos de servicios de educación especial en el país como:

- a) De apoyo, donde se encuentran los CAPEP (Centros de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar) y las USAER (Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular).
- b) Escolarizados, en los que están los CAM (Centros de Atención Múltiple) y CAM laboral (Centros de Atención Múltiple con formación para el trabajo).
- c) De orientación, que incluye los CRIE (Centros de Recursos e Información para la Integración Educativa) y las UOP (Unidades de Orientación al Público).

Los referentes de alcance federal más recientes sobre la forma en que deben operar estos servicios están definidos en las *Orientaciones generales para el funcionamiento de los servicios de educación especial (OGFSEE) (SEP, 2006)*.² Este documento no es propiamente una norma, pero aporta criterios para valorar los servicios de apoyo. Según las OGFSEE, dichos servicios deben conformarse,

por lo menos, de un director; un equipo de apoyo constituido por un maestro de comunicación, un psicólogo, un trabajador social, y maestros de apoyo; en la medida de lo posible también participan especialistas en discapacidad intelectual, motriz, visual, auditiva y autismo; en caso de no existir especialistas, el servicio de apoyo asume la responsabilidad de la atención específica de los alumnos que presentan discapacidad, buscando los medios para ofrecer el apoyo necesario. Este equipo trabaja de manera interdisciplinaria y vinculada con el personal de la escuela a la que ofrece su servicio; asimismo, busca relacionarse con otras instancias que ofrecen apoyos extraescolares a los alumnos que presentan necesidades educativas especiales (servicio médico, rehabilitatorio, deportivo, cultural, científico, social, etcétera) (p. 39).

En cuanto a los servicios escolarizados, las OGFSEE les otorgan

la responsabilidad de escolarizar a aquellos alumnos y alumnas que presentan necesidades educativas especiales asociadas con discapacidad múltiple, trastornos generalizados del desarrollo o

² El documento *Modelo de Atención de los Servicios de Educación Especial (MASEE) (SEP, 2011a)* es más reciente, pero fue dirigido a las unidades del entonces Distrito Federal, aunque es probable que otras entidades estén retomando algunos de sus elementos.

que por la discapacidad que presentan requieren de adecuaciones curriculares altamente significativas y de apoyos generalizados y/o permanentes, a quienes las escuelas de educación regular no han podido integrar por existir barreras significativas para proporcionarles una atención educativa pertinente y los apoyos específicos para participar plenamente y continuar con su proceso de aprendizaje (p. 67).

Por último, los servicios de orientación son aquellos “que ofrecen información, asesoría y capacitación al personal del Sistema Educativo Nacional, a las familias y a la comunidad sobre las opciones educativas y estrategias de atención para las personas con necesidades educativas especiales, prioritariamente asociadas con discapacidad o aptitudes sobresalientes” (SEP, 2006, p. 105). Estos servicios también orientan sobre el uso de materiales y realizan estudios dirigidos a la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación en las escuelas.

En educación media superior (EMS), los Centros de Atención para Personas con Discapacidad (CAED) son el único canal considerado por el PIEE para la atención de esta población. Los CAED se encuentran dentro de otros planteles³ e imparten bachillerato en la modalidad no escolarizada con certificación por evaluaciones parciales.

3.2 Población con discapacidad en México: su asistencia a la escuela y escolaridad

De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda del país realizado en 2010, la población con discapacidad representa 5.1% del total nacional (INEGI, 2013b). Otras fuentes demográficas como la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) (INEGI, 2013a) y la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) (INEGI, 2016a) reflejan una prevalencia de la discapacidad de 6.6 y 6%, respectivamente. Esta última proporción, que es la de disponibilidad más reciente en el país, representa 7.1 millones de personas. De acuerdo con esta fuente, las discapacidades más frecuentes son las relacionadas con el desplazamiento (dificultades para caminar, subir o bajar usando las piernas) y la visión (problemas para ver, aun usando lentes): 64.1 y 58.4% de las personas con discapacidad, respectivamente.⁴

La incidencia de la discapacidad en los grupos de edad de 5 a 9, 10 a 14 y 15 a 19 años es menor que en el conjunto de la población en los casos de las dificultades para caminar, subir

³ Los CAED incluyen las Aulas de Tecnología Adaptada “Gilberto Rincón Gallardo” para personas con discapacidad, creadas en el año 2009.

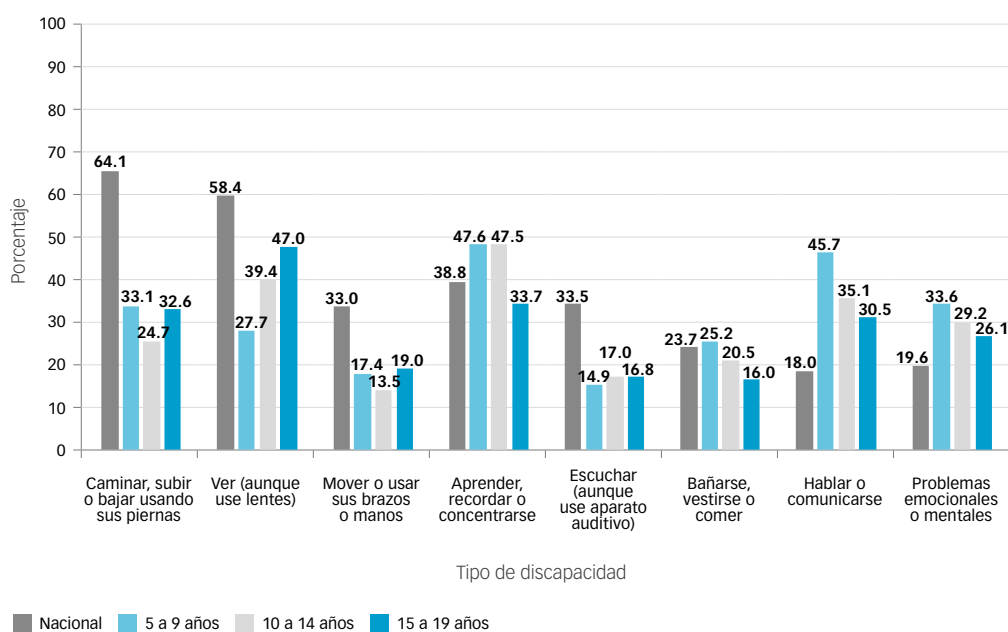
⁴ Las tres fuentes mencionadas difieren en la forma de preguntar por la discapacidad. La diferencia más relevante es que la ENADID pide que los informantes califiquen el grado de dificultad para realizar las actividades, mientras que el Censo y la ENIGH 2012 sólo piden que el informante diga si la dificultad discapacitante está presente (INEGI, 2016d). Las cifras de personas con discapacidad se han incrementado, así como los porcentajes de cada tipo de discapacidad en el interior de esta subpoblación. Sin embargo, todas las fuentes coinciden en que las dos discapacidades más frecuentes son las dificultades para caminar y para ver. También reportan alta incidencia de la dificultad para escuchar.

o bajar; ver; mover o usar brazos o manos; y escuchar (gráfica 3.1). Sin embargo, en aquellas relacionadas con aprender; bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse, y en las derivadas de problemas emocionales o mentales, dichos grupos de edad tienen porcentajes más altos que el nacional o más cercanos a éste.⁵

La misma ENADID arroja que 10.7% de las personas con alguna discapacidad reporta haberla presentado desde el nacimiento, proporción que se eleva a 47.5% entre los menores de 15 años (INEGI, 2016a, p. 35).

Gráfica 3.1

Población por tipo de discapacidad y grupos de edad escolar (2014)



Nota: la base de los porcentajes es el total de la población con discapacidad. Las personas pueden tener más de una discapacidad, por lo que sumar los diferentes tipos excede el 100%.

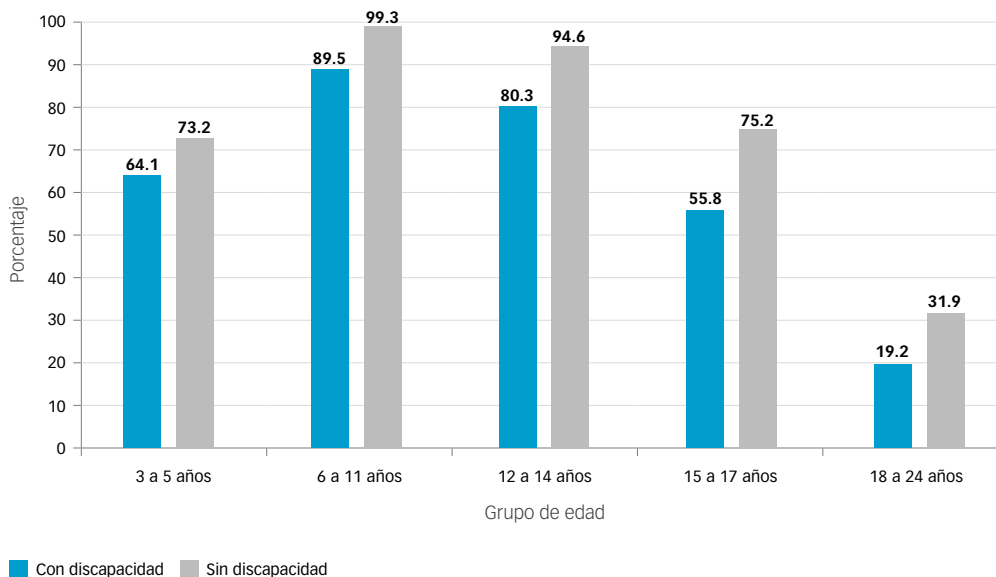
Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2016a, p. 28 y los tabulados de la ENADID (INEGI, 2016d).

Según información del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) basada en la ENIGH 2014 (INEE, 2016g), dos terceras partes de los niños y niñas de entre 3 y 5 años de edad con discapacidad asisten a la escuela, también lo hacen 90% de los de 6 a 11 años y 80% de los de 12 a 14; sin embargo, dentro del grupo de edad de 15 a 17 años, que idealmente tendría que estar cursando la EMS, la proporción que asiste a centros escolares es de apenas poco más de la mitad (55.8%). En todos los grupos de edad la tasa de asistencia a la escuela de la población

⁵ Los recientes datos publicados de la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres (ENIM) 2015 (INSP y UNICEF, 2016) arrojan una prevalencia de 11.2% de niños y niñas de 5 a 17 años de edad con dificultades severas del funcionamiento en al menos un ámbito (habla y lenguaje, audición, visión, aprendizaje, habilidades motoras y de movilidad, y emociones).

Gráfica 3.2

Tasa de asistencia escolar de la población en edad escolar con y sin discapacidad por grupos de edad (2015)



Nota: las diferencias entre personas con y sin discapacidad son estadísticamente significativas a 95% de confianza, excepto en el grupo de edad de 3 a 5 años.

Fuente: elaboración propia con base en INEE (2016g), pp. 107 y 128.

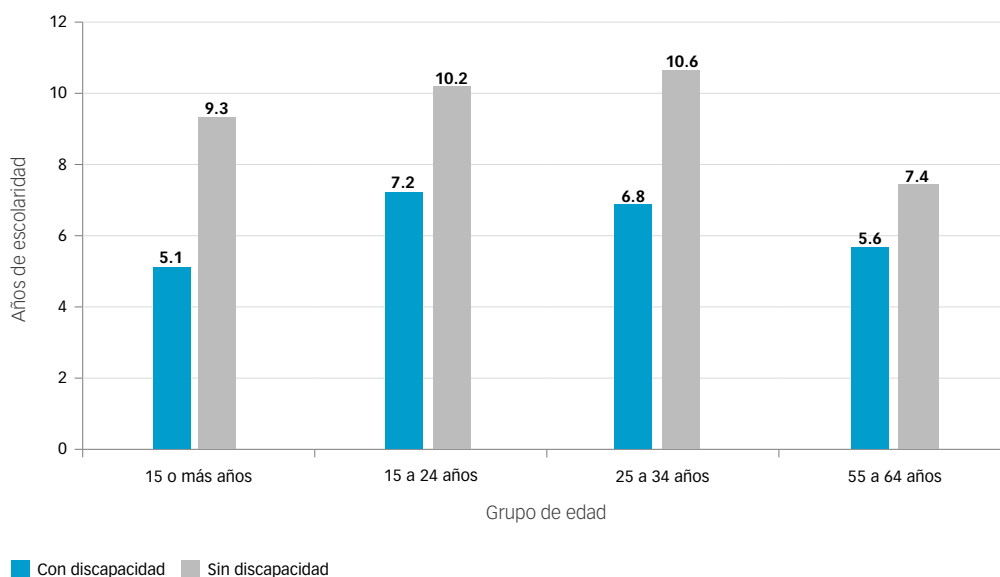
con discapacidad es menor que la de la población sin discapacidad, como puede apreciarse en la gráfica 3.2; destaca la diferencia de casi 20 puntos porcentuales en el grupo de 15 a 17 años de edad. Como puede advertirse, salvo en el grupo de 3 a 5 años, la diferencia en la tasa de asistencia a la escuela de niños y niñas con y sin discapacidad es estadísticamente significativa.

Si bien el analfabetismo no es un indicador de escolaridad propiamente dicho, la lectoescritura es uno de los logros básicos resultantes de los primeros años de ir a la escuela, así como un requisito para seguir avanzando en los niveles educativos. El analfabetismo de la población de 15 años y más con discapacidad alcanza 23.8%, frente a 4.7% de las personas de este mismo grupo de edad sin discapacidad (INEE, 2016d, p. 141).

La escolaridad media es otro indicador en el que se observa inequidad entre población con y sin discapacidad (gráfica 3.3). La población de 15 o más años que presenta discapacidad tiene una escolaridad media de 5.1 años, frente a 9.3 años de las personas sin discapacidad, lo que representa una distancia de 4.2 años entre ambos grupos. Mientras que las personas adultas con discapacidad no alcanzan en promedio la educación primaria, los adultos sin discapacidad tienen una escolaridad media de poco más de secundaria.

Gráfica 3.3

Escolaridad media (años) de la población de 15 años y más con y sin discapacidad por grupo de edad (2015)



Nota: las diferencias entre personas con y sin discapacidad son estadísticamente significativas a 95% de confianza.

Fuente: elaboración propia con base en INEE (2016g), p. 120.

3.3 Estudiantes con discapacidad en la educación obligatoria

Analizar la matrícula y la atención que se ofrece a las personas con discapacidad en la educación obligatoria presenta varias dificultades. La primera es la diferencia en la clasificación usada por la estadística escolar (Formato 911) y la utilizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en sus diferentes instrumentos. Durante al menos los últimos 15 años, el Formato 911 para la educación básica (EB) ha solicitado a las escuelas registrar el número de estudiantes que tienen una de las siguientes discapacidades: ceguera, baja visión (o discapacidad visual, hasta el ciclo 2006-2007), sordera, hipoacusia (o discapacidad auditiva, hasta el mismo ciclo), discapacidad motriz y discapacidad intelectual. Como puede verse, esta clasificación identifica deficiencias en las funciones y estructuras corporales de las personas, a diferencia de la del INEGI, que se enfoca en las dificultades experimentadas por los individuos para realizar ciertas actividades.

En segundo lugar, el Formato 911 de EMS —bachillerato general (911.7G) y bachilleratos tecnológicos y niveles equivalentes (911.7BT)— empezó a identificar de manera agregada la cantidad de alumnos con discapacidad a partir del ciclo 2013-2014, y es a partir del ciclo escolar 2015-2016 que se integra a los registros la identificación de los tipos de discapacidad —diferentes a los de EB—: física, intelectual, múltiple, hipoacusia, sordera, baja visión, ceguera y mudez.

En tercer lugar, el Formato 911 para la EB hasta el inicio del ciclo escolar 2015-2016 (últimos resultados disponibles en el momento de redactar este texto), no incluía ninguna pregunta sobre el total de alumnos con discapacidad. Sumar la cantidad de estudiantes de los seis tipos de discapacidad puede sobreestimar el total, dado que algunos presentan más de una discapacidad. Además, esta forma de registro tampoco permite identificar las combinaciones de discapacidades, lo que representaría un conocimiento más fino de la situación y apoyaría el diseño de acciones apropiadas. En EMS es posible conocer la cantidad total de estudiantes con discapacidad debido a que existe la categoría de *discapacidad múltiple*, aunque ésta no especifica cuáles incluye.

¿Cuántos son?

Según las estadísticas escolares las discapacidades más frecuentes entre los estudiantes de la educación obligatoria (tabla 3.1) son la baja visión (179 175) y la discapacidad intelectual (152 628); también se registra, aunque con mucha menor presencia, la discapacidad motriz (45 166), la hipoacusia (15 775), la sordera (12 537) y la ceguera (7 026); por último, se reportan discapacidad múltiple (1 627) y mudez (1 053), las cuales sólo se registran en la EMS.⁶

Tabla 3.1

Estudiantes con discapacidad en educación obligatoria por nivel educativo y tipo de discapacidad

Tipo de discapacidad	Preescolar	Primaria	Secundaria	Total educación básica	Educación media superior	Total educación obligatoria
Ceguera	624	3 044	2 460	6 128	898	7 026
Baja visión	2 930	71 760	84 661	159 351	19 824	179 175
Sordera	1 352	6 024	3 402	10 778	1 759	12 537
Hipoacusia	1 374	7 567	5 151	14 092	1 683	15 775
Motriz/física	6 900	20 136	8 092	35 128	10 038	45 166
Intelectual	10 577	104 096	32 531	147 204	5 424	152 628
Mudez	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	1 053	s.d.
Múltiple	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	1 627	s.d.

s.d. Sin dato.

Nota: los niveles de preescolar, primaria y secundaria incluyen los estudiantes atendidos en escuelas regulares y CAM. No se consideran los alumnos con discapacidad que cursan preescolar en planteles de educación inicial, pues la Estadística 911 no permite identificarlos. En educación media superior las cifras comprenden la modalidad escolarizada y la no escolarizada, incluidos los CAED. En educación básica no se registran mudez ni discapacidad múltiple.

Fuente: cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del formato 911* (inicio de ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPVEE.

⁶ Es importante mencionar que las cifras anteriores distan mucho de las reportadas en el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) 2013, en el que se registró un total de 1 015 065 estudiantes en educación básica y especial con algún tipo de discapacidad (INEGI y SEP, 2014). De acuerdo con esta fuente, el número de estudiantes con cada tipo de discapacidad es del doble o más que el registrado en el Formato 911, encontrándose la mayor diferencia en la cantidad de alumnos con ceguera (el CEMABE reportó 89 662 estudiantes). Al respecto, es pertinente mencionar que la información del CEMABE se recopiló mediante un cuestionario dirigido a los padres del alumno. Era más específico que el Formato 911, pues, por ejemplo, en baja visión e hipoacusia consignaba las dioptrías y la percepción de decibeles definitorios de esas condiciones, aunque es poco probable que todos los padres de familia conocieran esos datos. Por otra parte, en la sección de preguntas sobre discapacidad se incluyeron algunas sobre condiciones no reconocidas universalmente como discapacidades, como el autismo y algunos trastornos mentales.

Cabe observar que, para contar con estadísticas confiables sobre la incidencia de los distintos tipos de discapacidad, es necesario disponer de definiciones unívocas con referentes precisos. Las definiciones contenidas en el glosario del Formato 911 tienen diferentes niveles de precisión, pues aunque algunas conceptualmente resultan apropiadas, no ofrecen criterios operacionales para su aplicación; por ejemplo, la discapacidad intelectual se define (en el Formato 911 de primaria general de inicio de ciclo escolar 2015-2016) como “limitaciones significativas en el funcionamiento intelectual y en la conducta adaptativa”, pero no se dan elementos para valorar la significatividad de las limitaciones que presenta el estudiante. Lo anterior puede conducir a tener cifras distorsionadas que no permitan la adecuada identificación y, por tanto, la atención pertinente a los estudiantes.

¿Dónde están?

Como se hizo referencia en el primer apartado de este capítulo, los gobiernos de las últimas cinco administraciones han impulsado la integración de la población con discapacidad a las escuelas regulares de EB. Por su parte, en EMS, el PIEE impulsa que estos estudiantes se concentren en los CAED, planteles en los que se imparte educación no escolarizada.

La distribución de los estudiantes con discapacidad entre las escuelas regulares y las escuelas dedicadas a alumnos con discapacidad y otras necesidades educativas especiales puede verse en la tabla 3.2. En preescolar, casi la mitad de los estudiantes con ceguera (45.8%), así como la tercera parte de los que presentan discapacidad intelectual (35.5%) asisten a CAM; alrededor de 20% de quienes tienen discapacidad motriz, sordera o hipoacusia también asisten a escuelas de educación especial. Por su parte, los alumnos que tienen baja visión están inscritos en su gran mayoría (97.3%) en preescolares regulares.

En primaria, alrededor de la cuarta parte de quienes tienen discapacidad intelectual y de quienes tienen sordera son atendidos en CAM. Por otro lado, entre 80 y 90% de los estudiantes con ceguera, hipoacusia o discapacidad motriz, así como casi la totalidad de quienes presentan baja visión (99.6%) asisten a primarias regulares.

Los estudiantes de secundaria con discapacidad asisten a CAM en menor porcentaje que los de los niveles previos. Aquellos con discapacidad intelectual son los que están matriculados en mayor proporción en escuelas especiales (20.5%), seguidos por los estudiantes con sordera (11.7%).

En EMS (tabla 3.3) la mayoría de los jóvenes con discapacidad asisten a planteles escolarizados, con excepción de aquellos con discapacidad intelectual, la mitad de los cuales estudia en un CAED. Cabe hacer notar que, después de los alumnos con baja visión, aquellos con discapacidad

múltiple se matriculan más en la modalidad escolarizada que los demás grupos (86.9%), lo que llama la atención debido a que la discapacidad múltiple es, en EB, un criterio para dirigir a los estudiantes a los CAM. Esta situación podría relacionarse con la escasa cantidad de CAED. Al inicio del ciclo escolar 2015-2016 sólo había 181 de estos centros distribuidos en 29 entidades, ninguna de las cuales tenía más de 13. En el sitio de Internet de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS, s. f.a), al 15 de febrero de 2017 se reportaba la existencia de 273 planteles de esta modalidad a lo largo de los 32 estados.

Tabla 3.2

Estudiantes con discapacidad en educación básica por tipo de escuela a la que asisten y tipo de discapacidad

Tipo de discapacidad	Modalidad	Preescolar		Primaria		Secundaria		Total educación básica	
		%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos
Ceguera	Escuela regular	54.2	338	83.2	2 532	97.3	2 393	85.9	5 263
	CAM	45.8	286	16.8	512	2.7	67	14.1	865
Baja visión	Escuela regular	97.3	2 850	99.6	71 453	99.9	84 607	99.7	158 910
	CAM	2.7	80	0.4	307	0.1	54	0.3	441
Sordera	Escuela regular	79.2	1 071	76.7	4 622	88.3	3 004	80.7	8 697
	CAM	20.8	281	23.3	1 402	11.7	398	19.3	2 081
Hipoacusia	Escuela regular	82.1	1 128	87.2	6 602	92.4	4 759	88.6	12 489
	CAM	17.9	246	12.8	965	7.6	392	11.4	1 603
Motriz	Escuela regular	79.0	5 450	81.6	16 424	94.2	7 622	84.0	29 496
	CAM	21.0	1 450	18.4	3 712	5.8	470	16.0	5 632
Intelectual	Escuela regular	64.5	6 817	74.6	77 688	79.5	25 846	75.0	110 351
	CAM	35.5	3 760	25.4	26 408	20.5	6 685	25.0	36 853

Nota: no se consideran los alumnos con discapacidad que cursan preescolar en planteles de educación inicial, pues la Estadística 911 no permite identificarlos.

Fuente: cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del formato 911* (inicio de ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPYEE.

Tabla 3.3

Estudiantes con discapacidad en educación media superior por modalidad educativa a la que asisten y tipo de discapacidad

Tipo de discapacidad	Modalidad	Absolutos	%
Ceguera	Bachillerato escolarizado	495	55.1
	CAED	384	42.8
	Otros no escolarizados	19	2.1
Baja visión	Bachillerato escolarizado	17 841	90.0
	CAED	379	1.9
	Otros no escolarizados	1 604	8.1
Sordera	Bachillerato escolarizado	939	53.4
	CAED	736	41.8
	Otros no escolarizados	84	4.8
Hipoacusia	Bachillerato escolarizado	931	55.3
	CAED	513	30.5
	Otros no escolarizados	239	14.2
Física	Bachillerato escolarizado	8 013	79.8
	CAED	1 509	15.0
	Otros no escolarizados	516	5.1
Intelectual	Bachillerato escolarizado	2 598	47.9
	CAED	2 750	50.7
	Otros no escolarizados	76	1.4
Mudez	Bachillerato escolarizado	829	78.7
	CAED	165	15.7
	Otros no escolarizados	59	5.6
Múltiple	Bachillerato escolarizado	1 414	86.9
	CAED	196	12.0
	Otros no escolarizados	17	1.0

Fuente: cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del formato 911* (inicio de ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPYEE.

Escuelas que atienden estudiantes con discapacidad

El porcentaje de escuelas regulares que atienden estudiantes con discapacidad (tabla 3.4) es de 11.6% en preescolar, 36.3% en primaria, 34.2% en secundaria, 22.4% en los bachilleratos escolarizados, y 17% en otros servicios de EMS no escolarizados. En preescolar y primaria la proporción de escuelas públicas y privadas con estudiantes con discapacidad es similar, mientras que en secundaria la proporción de escuelas públicas es sensiblemente mayor. En bachillerato escolarizado, los planteles públicos con estudiantes con discapacidad representan más del doble que los privados; en la modalidad no escolarizada, la proporción de planteles públicos que atienden estudiantes con discapacidad es tres veces más alta que la de planteles privados de esa misma modalidad.

Tabla 3.4

Escuelas que atienden estudiantes con discapacidad por nivel y sostenimiento

Tipo educativo	Modalidad	Nivel educativo	Sostenimiento	Escuelas	Escuelas que atienden alumnos con discapacidad	
					Absolutos	%
Educación básica	Escolarizada	Preescolar	Público	73 748	8 621	11.7
			Privado	14 545	1 633	11.2
			Total	88 293	10 254	11.6
		Primaria	Público	89 070	32 629	36.6
			Privado	8 934	2 962	33.2
			Total	98 004	35 591	36.3
		Secundaria	Público	33 786	11 959	35.4
			Privado	5 099	1 323	25.9
			Total	38 885	13 282	34.2
	CAM	Público	1 482	1 474	99.5	
		Privado	61	53	86.9	
		Total	1 543	1 527	99.0	
	Total	Público	198 086	54 683	27.6	
		Privado	28 639	5 971	20.8	
		Total	226 725	60 654	26.8	
Educación media superior	Escolarizada	Bachillerato	Público	11 693	3 180	27.2
			Privado	5 707	721	12.6
			Total	17 400	3 901	22.4
	No escolarizada	CAED	Público	181	176	97.2
			Total	181	176	97.2
			Bachillerato	Público	95	21
	Privado	52		4	7.7	
	Total	147		25	17.0	
	Total	Público	11 969	3 377	28.2	
		Privado	5 759	725	12.6	
		Total	17 728	4 102	23.1	
	Total	Público	210 055	58 060	27.6	
Privado		34 398	6 696	19.5		
Total		244 453	64 756	26.5		

Nota: no se consideran los alumnos con discapacidad que cursan preescolar en planteles de educación inicial, pues la Estadística 911 no permite identificarlos. La información de educación media superior se refiere a planteles, no a escuelas.

Fuente: cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del formato 911* (inicio de ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPYEE.

3.4 Recursos para la atención a los estudiantes con discapacidad en escuelas de educación básica

Infraestructura y equipamiento

Todas las escuelas deberían contar con un mínimo de condiciones para atender a personas con discapacidad, aunque no siempre tengan este tipo de estudiantes. Asimismo, algunos recursos deberían estar presentes en los centros escolares cuando hay alumnos con determinada discapacidad matriculados. A continuación, se analiza la disponibilidad de uno y otro tipo de recursos en las escuelas de EB, a partir de la información de los cuestionarios de contexto de PLANEA 2015.⁷

⁷ No se dispone de datos para educación preescolar. Asimismo, en la información proveniente de PLANEA 2015, dentro de primaria y secundaria no se incluye la modalidad comunitaria, y dentro de secundaria, la dirigida a trabajadores. En ningún caso se incluyen datos de los CAM, de los que no se tiene información de fuente alguna para valorar sus condiciones en los aspectos considerados aquí.

En cuanto a infraestructura física de las escuelas (tabla 3.5), es importante señalar que sólo 1 de cada 3 primarias y secundarias a nivel nacional tiene rampas útiles para el acceso y la circulación de personas en silla de ruedas.⁸ En el caso de primaria, es en las escuelas indígenas en donde se encuentran los mayores déficits, ya que 86% de ellas no tiene rampas (la diferencia con respecto al resto de las escuelas es estadísticamente significativa); en secundaria, la carencia mayor está en la modalidad de telesecundaria, donde 82% de los planteles no cuenta con ellas (la diferencia en relación con las demás modalidades de secundaria es estadísticamente significativa). Es importante mencionar que alrededor de la mitad de las secundarias generales públicas, técnicas públicas y privadas sí tienen este elemento.

Por otro lado, respecto a puertas amplias para el acceso en silla de ruedas o con muletas, destaca que poco más de la mitad de las escuelas, tanto de primaria como de secundaria, cuentan con ellas; sin embargo, se registran menores proporciones en las primarias indígenas en comparación con las generales públicas y, sobre todo, las privadas (las diferencias entre los tres tipos de escuela son estadísticamente significativas).⁹ En secundaria, las escuelas privadas también tienen las mejores condiciones seguidas de las generales públicas, las técnicas públicas y, por último, las telesecundarias (las diferencias entre las telesecundarias y las otras modalidades son estadísticamente significativas, al igual que las diferencias entre las privadas y los demás tipos de secundaria).

Con referencia a la disposición de sanitarios amplios y con agarraderas o barras de seguridad, los datos muestran que menos de 20% de las escuelas cuenta con ellos, tanto en primaria como en secundaria.¹⁰ Las diferencias por modalidad o tipo de escuela no son significativas en el caso de primaria; en cambio, en secundaria las diferencias entre las privadas (32% dispone de esos elementos) y las telesecundarias (apenas 12%) respecto de las demás modalidades son estadísticamente significativas.

Por otra parte, es importante señalar que la gran mayoría de escuelas primarias (98%) y secundarias (99%) no cuenta con señalización auditiva o táctil para personas con ceguera o baja visión, y que apenas una proporción muy pequeña (5% tanto en primaria como en secundaria) tiene señalización visual para personas con sordera o baja audición.

⁸ En la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) de primaria 2014 (INEE, 2016d), en donde sí se incluyó la modalidad de comunitarias, el dato que se obtuvo fue de 24.8% de escuelas a nivel nacional con rampas útiles.

⁹ En ECEA 2014, el porcentaje a nivel nacional de escuelas primarias (incluyendo las comunitarias) con puertas amplias fue de 27.5%.

¹⁰ El resultado en ECEA primaria 2014 fue de 10.4%, considerando escuelas comunitarias.

Tabla 3.5
Infraestructura para estudiantes con discapacidad en primarias y secundarias

Recurso	Respuesta	Primaria nacional			Modalidad			Secundaria nacional			Modalidad										
		General pública		Privada	Indígena		Privada	General pública		Técnica pública	Telesecundaria		Privada								
		%	(ee)		UPM	%		(ee)	%		(ee)	%		(ee)	%	(ee)					
Rampas útiles para el acceso y la circulación	Sí	33.2	(1.7)	1380	35.7	(2.1)	9.2	(1.8)	36.2	(4.0)	33.3	(1.1)	1383	49.3	(2.2)	54.6	(3.9)	17.9	(1.4)	48.5	(3.5)
	No	65.8	(1.7)	1669	63.7	(2.1)	85.7	(2.8)	63.5	(4.0)	66.2	(1.1)	1834	50.3	(2.2)	45.2	(3.8)	81.7	(1.4)	51.1	(3.5)
	Datos perdidos	1.0	(0.3)	16	0.5	(0.2)	5.1	(2.4)	0.3	(0.2)	0.4	(0.2)	11	0.4	(0.2)	0.2	(0.2)	0.5	(0.3)	0.4	(0.4)
Puertas amplias para acceso en silla de ruedas o con muletas	Sí	54.9	(2.2)	1854	55.7	(2.5)	31.1	(6.6)	71.3	(6.3)	50.8	(1.2)	1831	60.0	(2.9)	58.6	(3.9)	38.8	(1.8)	75.9	(3.0)
	No	44.1	(2.1)	1193	43.8	(2.5)	63.8	(6.8)	27.4	(6.4)	48.8	(1.2)	1386	39.5	(2.9)	41.2	(3.9)	61.0	(1.8)	23.2	(3.1)
	Datos perdidos	1.0	(0.3)	18	0.5	(0.2)	5.1	(2.4)	1.3	(1.1)	0.3	(0.1)	11	0.4	(0.2)	0.2	(0.2)	0.2	(0.1)	0.9	(0.6)
Sanitarios amplios y con agaraderas	Sí	16.8	(1.2)	672	16.5	(1.3)	16.1	(5.4)	20.2	(3.7)	17.9	(0.9)	763	21.6	(1.7)	20.5	(2.3)	12.1	(1.1)	31.8	(3.8)
	No	82.1	(1.3)	2372	82.8	(1.3)	78.9	(6.7)	79.5	(3.7)	81.7	(0.9)	2450	77.1	(1.7)	79.4	(2.3)	87.6	(1.1)	67.8	(3.7)
	Datos perdidos	1.1	(0.3)	21	0.7	(0.3)	5.1	(2.4)	0.2	(0.2)	0.5	(0.1)	15	1.3	(0.6)	0.2	(0.1)	0.2	(0.1)	0.4	(0.4)
Señalización auditiva o táctil para personas con ceguera o baja visión	Sí	0.8	(0.2)	28	0.7	(0.3)	0.0	(0.0)	2.0	(0.9)	0.8	(0.2)	26	0.8	(0.3)	0.2	(0.2)	0.6	(0.2)	2.5	(1.5)
	No	97.5	(0.7)	3016	98.0	(0.8)	94.3	(2.5)	96.9	(1.4)	98.8	(0.3)	3191	98.8	(0.4)	99.7	(0.2)	99.1	(0.3)	97.1	(1.5)
	Datos perdidos	1.7	(0.7)	21	1.3	(0.8)	5.7	(2.5)	1.1	(1.1)	0.3	(0.1)	11	0.4	(0.2)	0.1	(0.1)	0.3	(0.2)	0.4	(0.4)
Señalización visual para personas con sordera o baja audición	Sí	4.9	(0.9)	173	4.6	(1.1)	1.6	(0.8)	10.8	(2.0)	5.1	(0.6)	179	5.6	(1.7)	5.7	(1.7)	2.8	(0.5)	12.4	(2.2)
	No	93.8	(1.0)	2865	94.6	(1.2)	93.1	(2.5)	88.0	(2.3)	94.2	(0.6)	3027	93.4	(1.7)	93.5	(1.8)	96.6	(0.6)	87.1	(2.3)
	Datos perdidos	1.3	(0.4)	27	0.8	(0.3)	5.3	(2.4)	1.2	(1.1)	0.7	(0.2)	22	0.9	(0.4)	0.8	(0.6)	0.6	(0.3)	0.4	(0.4)

(ee): error estándar.

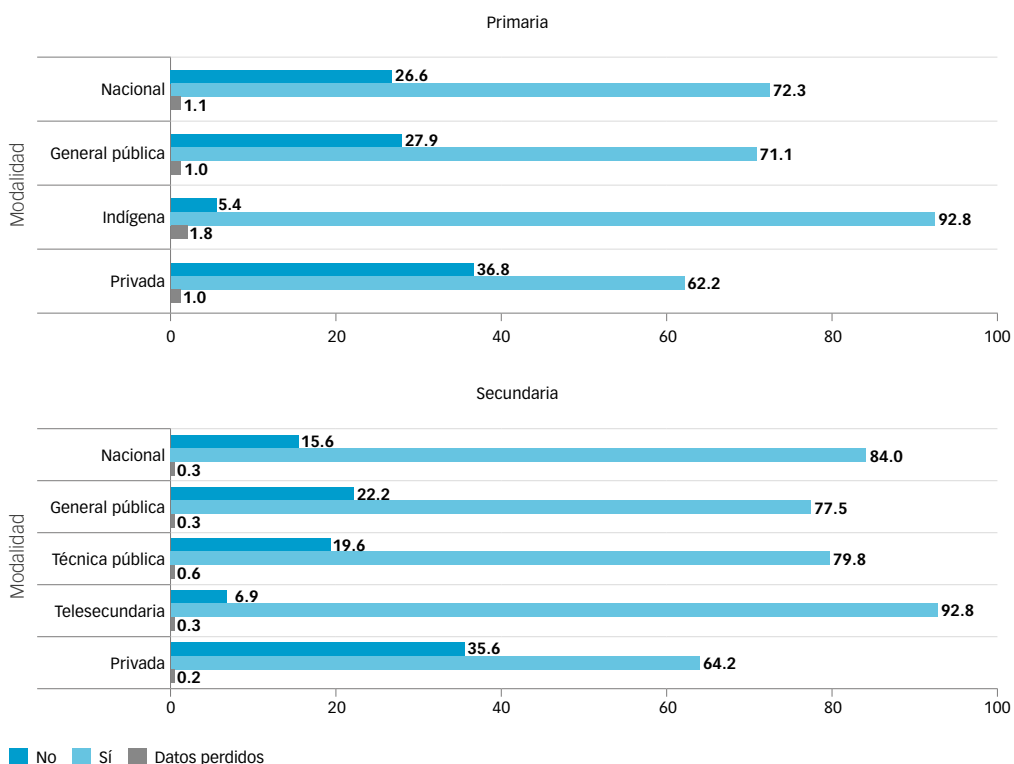
UPM: Unidad Primaria de Muestreo. Número de escuelas en la muestra.

Fuente: PLANEA 2015. Cuestionario para directores, 2015.

En el ámbito de los recursos humanos, menos de 30% de las escuelas primarias y 1 de cada 6 secundarias cuentan con personal de apoyo para atender a estudiantes con discapacidad o que requieren educación especial. Esta situación se acentúa en las escuelas indígenas en el caso de primaria (sólo 5.4% de ellas tiene personal de apoyo), y en la telesecundaria (apenas 6.9% cuenta con él). Las diferencias entre estas modalidades y el resto son estadísticamente significativas (gráfica 3.4).

Gráfica 3.4

Porcentaje de escuelas de primaria y secundaria que cuentan con personal de apoyo para atender estudiantes con discapacidad o que requieren educación especial



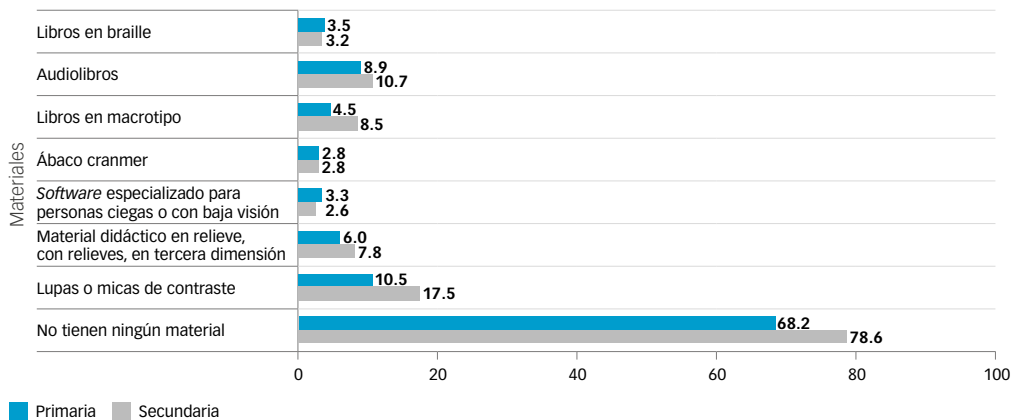
Fuente: PLANEA 2015. Cuestionario para directores, 2015.

Por último, llama la atención que en 68.2% de los grupos¹¹ de sexto grado de primaria, así como en 78.6% de los de tercero de secundaria en los que se reportan estudiantes con ceguera o debilidad visual, no se cuenta con ningún tipo de material de apoyo educativo como libros en braille, audiolibros, libros en macrotipo, ábaco cranmer, *software* especializado para personas ciegas o con baja visión, material didáctico en relieve y lupas o micas de contraste (gráfica 3.5).

¹¹ Esta información se reporta en el Cuestionario de grupo escolar 2015, el cual es respondido por el docente de grupo, en el caso de primaria, y en el de secundaria, por el asesor o tutor.

Gráfica 3.5

Porcentaje de grupos de sexto de primaria y tercero de secundaria con estudiantes con ceguera o debilidad visual que cuentan con materiales de apoyo para ese tipo de discapacidad

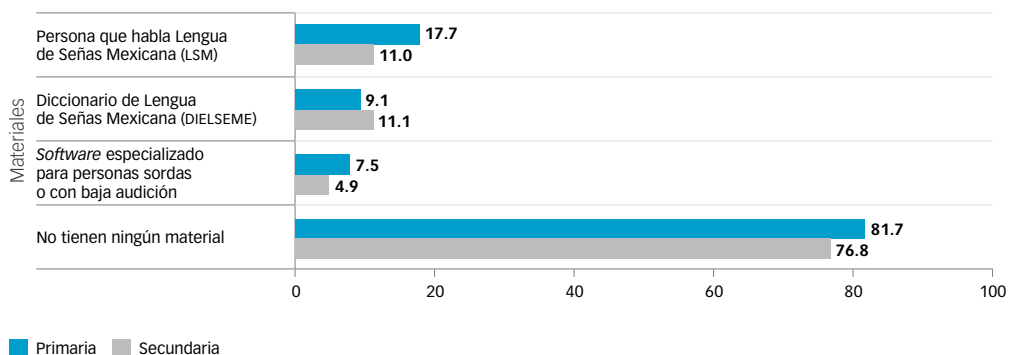


Fuente: PLANEA 2015. Cuestionario del grupo escolar.

De manera semejante, 81.7% de los grupos de sexto grado de primaria y 76.8% de los de tercero de secundaria en donde se reportan estudiantes con sordera o debilidad auditiva, no tienen ninguno de los siguientes recursos: persona que habla la Lengua de Señas Mexicana, Diccionario de Lengua de Señas Mexicana (DIELSEME) y *software* especializado para personas sordas o con baja audición (gráfica 3.6).

Gráfica 3.6

Porcentaje de grupos de sexto de primaria y tercero de secundaria con estudiantes con sordera o baja audición que cuentan con materiales de apoyo para ese tipo de discapacidad



Fuente: PLANEA 2015. Cuestionario del grupo escolar.

3.5 Atención de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular a las escuelas de educación básica¹²

Como se señaló anteriormente, las USAER son un apoyo clave para que los docentes de las escuelas regulares atiendan a los estudiantes con discapacidad. Aunque no hay una norma al respecto, en la práctica las USAER atienden ordinariamente sólo a los preescolares, las primarias y las secundarias generales, así como a las secundarias técnicas y telesecundarias y a algunas secundarias privadas de estos subsistemas. Las escuelas indígenas y los centros del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) quedan fuera de su radio de atención.¹³ De hecho, el Formato 911 de esos tipos de servicio ni siquiera pregunta si los atiende una USAER. Estos dos subsistemas tienen materiales para apoyar a los docentes y a los líderes para la educación comunitaria, respectivamente, pero no cuentan con servicios propios de educación especial. En los análisis que siguen no se incluirán las escuelas indígenas ni las CONAFE, aunque posteriormente se ofrecerán algunos datos sobre ellas.

En preescolar, a nivel nacional sólo 34.6% de las escuelas que tienen estudiantes con discapacidad recibe atención de una USAER. La atención llega a 41.3% de los preescolares públicos y a 2.3% de los privados. Como puede apreciarse en la tabla 3.6, se registran grandes diferencias entre las entidades federativas.

En primaria (tabla 3.7) el porcentaje de escuelas con estudiantes con discapacidad atendidas por USAER es superior al de preescolar: 46.2%. Las primarias públicas con este tipo de estudiantes reciben atención en 50.4% de los casos, mientras que esto sucede sólo en 3.5% de las privadas.

El nivel secundaria tiene el porcentaje más bajo de escuelas con estudiantes con discapacidad atendidas por USAER en EB (tabla 3.8), con 21.7%. En las secundarias generales públicas se observa el mayor porcentaje de cobertura (32.2%). Le siguen las secundarias para trabajadores y las técnicas públicas (25.7 y 24.5% de cobertura, respectivamente), en tanto que las telesecundarias registran el menor porcentaje entre las públicas, con 17%. Por su parte, las secundarias privadas registran una cobertura de solamente 2.4%.

Si bien las escuelas indígenas y comunitarias, en la práctica, no son la población objetivo de las USAER, los datos registrados en los Formatos 911 revelan que, en 20 entidades, estas Unidades reportan atender al menos una escuela de esos tipos de servicio (tabla 3.9). En total, las USAER atienden 69 preescolares indígenas, 168 primarias indígenas y cuatro centros educativos del CONAFE.

¹² La información de este apartado procede del análisis de las estadísticas del Formato 911 de inicio de cursos 2015-2016. Se incluyen todos los servicios no escolarizados de apoyo educativo, es decir, los CAPEP o centros pedagógicos, además de las USAER. Todos éstos se registran en el Formato 911 específico para las USAER y arrojan un total de 4388 unidades en el país.

¹³ Las escuelas que reportan ser atendidas por USAER en la EB son 27246. Por su parte, las USAER reportan atender 27966 planteles de EB.

Tabla 3.6
Escuelas generales de educación preescolar con estudiantes con discapacidad atendidas por USAER por tipo de sostenimiento

Entidad	Públicas			Privadas			Total					
	Escuelas totales	Escuelas con alumnos con discapacidad		Escuelas totales	Escuelas con alumnos con discapacidad		Escuelas totales	Escuelas con alumnos con discapacidad				
		n	%		n	%		n	%			
Aguascalientes	373	102	65	63.7	142	26	0	0.0	515	128	65	50.8
Baja California	824	146	48	32.9	451	50	1	2.0	1 275	196	49	25.0
Baja California Sur	220	64	35	54.7	89	12	0	0.0	309	76	35	46.1
Campeche	339	65	21	32.3	75	12	0	0.0	414	77	21	27.3
Coahuila	1 028	277	164	59.2	384	93	7	7.5	1 412	370	171	46.2
Colima	250	64	42	65.6	66	8	0	0.0	316	72	42	58.3
Chiapas	2 452	267	79	29.6	198	24	1	4.2	2 650	291	80	27.5
Chihuahua	1 123	293	130	44.4	281	29	0	0.0	1 404	322	130	40.4
Ciudad de México	1 069	403	276	68.5	2 143	241	3	1.2	3 212	644	279	43.3
Durango	879	166	49	29.5	141	17	1	5.9	1 020	183	50	27.3
Guajuato	3 114	479	155	32.4	688	79	4	5.1	3 802	558	159	28.5
Guerrero	2 168	335	136	40.6	142	10	0	0.0	2 310	345	136	39.4
Hidalgo	1 088	197	18	9.1	327	39	1	2.6	1 415	236	19	8.1
Jalisco	3 116	572	209	36.5	1 137	131	5	3.8	4 253	703	214	30.4
México	4 411	926	285	30.8	2 492	225	0	0.0	6 903	1 151	285	24.8
Michoacán	2 567	173	17	9.8	432	50	4	8.0	2 999	223	21	9.4
Morelos	623	81	18	22.2	498	36	0	0.0	1 121	117	18	15.4
Nayarit	537	141	82	58.2	108	15	1	6.7	645	156	83	53.2
Nuevo León	1 766	389	278	71.5	665	75	2	2.7	2 431	464	280	60.3
Oaxaca	1 870	181	44	24.3	180	15	0	0.0	2 050	196	44	22.4
Puebla	2 241	409	114	27.9	868	103	1	1.0	3 109	512	115	22.5
Querétaro	544	155	80	51.6	327	40	0	0.0	871	195	80	41.0
Quintana Roo	361	52	33	63.5	152	6	0	0.0	513	58	33	56.9
San Luis Potosí	1 485	222	59	26.6	302	30	1	3.3	1 787	252	60	23.8
Sinaloa	1 344	211	104	49.3	194	42	0	0.0	1 538	253	104	41.1
Sonora	753	174	102	58.6	286	49	3	6.1	1 039	223	105	47.1
Tabasco	1 325	253	144	56.9	133	22	1	4.5	1 458	275	145	52.7
Tamaulipas	1 202	217	130	59.9	489	45	0	0.0	1 691	262	130	49.6
Tlaxcala	421	131	81	61.8	171	24	0	0.0	592	155	81	52.3
Veracruz	4 123	518	161	31.1	622	76	2	2.6	4 745	594	163	27.4
Yucatán	397	13	2	15.4	292	4	0	0.0	689	17	2	11.8
Zacatecas	1 279	188	85	45.2	68	5	0	0.0	1 347	193	85	44.0
Total	45 292	7 864	3 246	41.3	14 543	1 633	38	2.3	59 835	9 497	3 284	34.6

Fuente: cálculos con base en las Estadísticas Continuas del formato 911 de escuelas regulares (inicio de ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPVEE.

Tabla 3.7
Escuelas primarias generales con estudiantes con discapacidad atendidas por USAER por tipo de sostenimiento

Entidad	Públicas				Privadas				Total			
	Escuelas totales	Escuelas con alumnos con discapacidad	Escuelas con alumnos con discapacidad atendidas por USAER		Escuelas totales	Escuelas con alumnos con discapacidad	Escuelas con alumnos con discapacidad atendidas por USAER		Escuelas totales	Escuelas con alumnos con discapacidad	Escuelas con alumnos con discapacidad atendidas por USAER	
			n	%			n	%			n	%
Aguascalientes	566	361	265	73.4	97	39	0	0.0	663	400	265	66.3
Baja California	1 234	731	390	53.4	315	111	1	0.9	1 549	842	391	46.4
Baja California Sur	325	213	184	86.4	70	22	0	0.0	395	235	184	78.3
Campeche	584	297	180	60.6	58	27	3	11.1	642	324	183	56.5
Coahuila	1 524	1 056	794	75.2	239	120	9	7.5	1 763	1 176	803	68.3
Colima	419	248	158	63.7	42	20	0	0.0	461	268	158	59.0
Chiapas	3 452	1 018	375	36.8	159	58	6	10.3	3 611	1 076	381	35.4
Chihuahua	1 898	831	414	49.8	232	74	9	12.2	2 130	905	423	46.7
Ciudad de México	2 033	1 519	1 299	85.5	1 168	350	13	3.7	3 201	1 869	1 312	70.2
Durango	1 807	637	416	65.3	82	19	1	5.3	1 889	656	417	63.6
Guanajuato	3 761	1 814	577	31.8	400	138	3	2.2	4 161	1 952	580	29.7
Guerrero	2 941	1 011	542	53.6	127	27	0	0.0	3 068	1 038	542	52.2
Hidalgo	1 912	784	295	37.6	253	102	2	2.0	2 165	886	297	33.5
Jalisco	4 647	1 962	640	32.6	610	210	5	2.4	5 257	2 172	645	29.7
México	6 174	3 698	1 641	44.4	1 174	396	1	0.3	7 348	4 094	1 642	40.1
Michoacán	4 087	763	162	21.2	392	109	2	1.8	4 479	872	164	18.8
Morelos	788	400	202	50.5	344	73	1	1.4	1 132	473	203	42.9
Nayarit	769	482	251	52.1	71	25	0	0.0	840	507	251	49.5
Nuevo León	2 309	1 330	972	73.1	343	99	2	2.0	2 652	1 429	974	68.2
Oaxaca	2 957	914	301	32.9	144	49	2	4.1	3 101	963	303	31.5
Puebla	2 988	1 340	726	54.2	502	143	3	2.1	3 490	1 483	729	49.2
Querétaro	990	557	163	29.3	200	74	0	0.0	1 190	631	163	25.8
Quintana Roo	589	250	185	74.0	145	32	2	6.3	734	282	187	66.3
San Luis Potosí	2 104	870	249	28.6	197	76	5	6.6	2 301	946	254	26.8
Sinaloa	2 024	928	497	53.6	168	103	4	3.9	2 192	1 031	501	48.6
Sonora	1 487	748	511	68.3	211	88	7	8.0	1 698	836	518	62.0
Tabasco	1 174	905	548	60.6	104	49	18	36.7	1 818	954	566	59.3
Tamaulipas	1 935	825	425	51.5	304	90	0	0.0	2 239	915	425	46.4
Tlaxcala	573	327	243	74.3	125	46	1	2.2	698	373	244	65.4
Veracruz	7 296	2 061	902	43.8	402	136	3	2.2	7 698	2 197	905	41.2
Yucatán	951	273	184	67.4	178	30	0	0.0	1 129	303	184	60.7
Zacatecas	1 543	715	377	52.7	76	27	2	7.4	1 619	742	379	51.1
Total	68 381	29 868	15 068	50.4	8 932	2 962	105	3.5	77 313	32 830	15 173	46.2

Fuente: cálculos con base en las Estadísticas Continuas del formato 911 de escuelas regulares (inicio de ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPVEE.

Tabla 3.8 Escuelas secundarias con estudiantes con discapacidad atendidas por USAER por tipo de sostenimiento (parte 1 de 2)

Entidad	Públicas generales			Públicas técnicas			Públicas telesecundarias					
	Escuelas totales	Escuelas con alumnos con discapacidad atendidas por USAER		Escuelas totales	Escuelas con alumnos con discapacidad atendidas por USAER		Escuelas totales	Escuelas con alumnos con discapacidad atendidas por USAER				
		n	%		n	%		n	%			
Aguascalientes	64	47	27	57.4	59	39	14	35.9	161	60	22	36.7
Baja California	291	166	31	18.7	86	55	5	9.1	104	37	3	8.1
Baja California Sur	44	30	22	73.3	36	23	15	65.2	66	20	7	35.0
Campeche	27	12	1	8.3	49	24	4	16.7	157	29	3	10.3
Coahuila	164	140	66	47.1	159	134	44	32.8	105	48	3	6.3
Colima	47	35	15	42.9	30	23	10	43.5	62	30	4	13.3
Chiapas	210	80	21	26.3	177	73	19	26.0	1 405	304	27	8.9
Chihuahua	194	133	44	33.1	129	81	25	30.9	358	68	10	14.7
Ciudad de México	536	409	312	76.3	198	124	66	53.2	47	41	29	70.7
Durango	117	75	36	48.0	101	68	19	27.9	568	148	6	4.1
Guanajuato	225	158	33	20.9	101	75	12	16.0	1 112	467	40	8.6
Guerrero	209	97	30	30.9	308	138	26	18.8	983	185	16	8.6
Hidalgo	146	88	20	22.7	91	53	6	11.3	766	288	55	19.1
Jalisco	506	191	29	15.2	302	164	23	14.0	644	180	15	8.3
México	1 618	848	97	11.4	445	267	44	16.5	1 038	531	100	18.8
Michoacán	219	72	0	0.0	202	89	0	0.0	920	194	6	3.1
Morelos	99	36	9	25.0	63	34	2	5.9	154	58	11	19.0
Nayarit	100	76	18	23.7	95	73	16	21.9	296	79	2	2.5
Nuevo León	425	247	154	62.3	204	119	51	42.9	91	23	2	8.7
Oaxaca	243	108	9	8.3	278	128	7	5.5	1 548	210	8	3.8
Puebla	290	163	59	36.2	194	130	41	31.5	1 409	460	158	34.3
Querétaro	77	36	13	36.1	54	33	5	15.2	239	84	8	9.5
Quintana Roo	58	29	3	10.3	56	23	2	8.7	167	29	4	13.8
San Luis Potosí	135	78	33	42.3	109	83	7	8.4	1 178	193	8	4.1
Sinaloa	272	156	40	25.6	123	89	26	29.2	344	86	6	7.0
Sonora	131	95	34	35.8	134	87	21	24.1	309	58	6	10.3
Tabasco	103	66	31	47.0	77	32	18	56.3	454	198	55	27.8
Tamaulipas	159	89	25	28.1	129	79	16	20.3	300	67	5	7.5
Tlaxcala	67	24	7	29.2	76	28	10	35.7	146	61	20	32.8
Veracruz	246	103	32	31.1	198	92	28	30.4	2 442	613	175	28.5
Yucatán	163	74	6	8.1	87	50	11	22.0	191	44	1	2.3
Zacatecas	77	54	37	68.5	74	58	35	60.3	884	253	60	23.7
Total	7 262	4 015	1 294	32.2	4 424	2 568	628	24.5	18 648	5 146	875	17.0

Fuente: cálculos con base en las Estadísticas Continuas del formato 911 de escuelas regulares (inicio de ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPVEE.

Tabla 3.8 Escuelas secundarias con estudiantes con discapacidad atendidas por USAER por tipo de sostenimiento (parte 2 de 2)

Entidad	Públicas para trabajadores						Total Públicas						Total Privadas						Total secundaria								
	Escuelas con alumnos con discapacidad		Escuelas con alumnos con discapacidad USAER		Escuelas totales		Escuelas con alumnos con discapacidad		Escuelas con alumnos con discapacidad USAER		Escuelas totales		Escuelas con alumnos con discapacidad		Escuelas con alumnos con discapacidad USAER		Escuelas totales		Escuelas con alumnos con discapacidad		Escuelas con alumnos con discapacidad USAER						
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%					
Aguascalientes	s.d.	s.d.	284	63	43.2	56	17	0	0.0	340	163	63	38.7	2	0	0.0	665	39	12.4	182	56	30.7					
Baja California	2	1	0	0.0	483	259	39	15.1	182	56	30.7	13	7.1	189	86	45.5	237	45	19.0	42	17.7	282	87	30.8			
Baja California Sur	1	0	n.a.	n.a.	147	73	44	60.3	42	13	30.9	22	6.7	282	87	30.8	323	113	35.0	179	55	30.7	608	398	65.5		
Campeche	4	0	n.a.	n.a.	237	65	8	12.3	45	14	31.1	25	6.7	323	113	35.0	429	89	20.7	25	5.9	514	95	18.5			
Coahuila	1	1	0	0.0	145	89	29	32.6	179	75	41.9	100	27	0	0.0	1895	486	25.7	142	31	21.8	826	314	38.0			
Chiapas	3	2	2	100.0	1795	459	69	15.0	100	27	0	0.0	110	2	1.8	1352	705	51.7	520	110	21.2	1352	705	51.7			
Chihuahua	3	1	0	0.0	684	283	79	27.9	142	31	21.8	55	20	0	0.0	842	311	36.9	142	31	21.8	826	314	38.0			
Ciudad de México	51	21	8	38.1	832	595	415	69.7	520	110	21.2	275	67	2	3.0	1713	767	44.8	275	67	24.3	1587	429	27.0			
Durango	1	0	n.a.	n.a.	787	291	61	21.0	55	20	36.4	9	0	0.0	1587	429	27.0	700	85	12.1	86	9	10.5	767	87	11.3	
Guanajuato	s.d.	s.d.	1438	700	85	12.1	86	9	0	0.0	1587	429	27.0	40	0	0.0	1831	621	33.9	86	9	10.5	1587	429	27.0		
Guerrero	1	0	n.a.	n.a.	1501	429	81	18.9	149	40	26.8	85	0	0.0	1831	621	33.9	1003	429	42.7	85	0	0.0	1831	621	33.9	
Hidalgo	s.d.	s.d.	1003	429	81	18.9	149	40	26.8	85	0	0.0	1831	621	33.9	1003	429	42.7	1454	536	36.9	377	85	22.5	1587	429	27.0
Jalisco	2	1	0	0.0	1454	536	36.9	149	40	26.8	85	0	0.0	1831	621	33.9	1649	242	14.7	574	132	23.0	3680	1781	48.4		
México	5	3	1	33.3	3106	1649	242	14.7	574	132	23.0	54	1	1.9	1534	410	26.7	3106	1649	53.1	54	1	1.9	1534	410	26.7	
Michoacán	3	1	0	0.0	1344	356	6	1.7	190	54	28.4	170	34	0	0.0	487	162	33.3	128	22	17.2	170	34	19.9	162	22	13.6
Morelos	1	0	n.a.	n.a.	317	128	22	17.2	170	34	19.9	15	0	0.0	534	243	45.5	491	43	8.8	15	0	0.0	534	243	45.5	
Nayarit	s.d.	s.d.	491	228	36	15.8	43	15	0	0.0	534	243	45.5	398	207	52.0	233	58	25.0	88	15	17.0	2164	463	21.4		
Nuevo León	64	9	0	0.0	784	398	207	52.0	233	58	25.0	88	15	0	0.0	2164	463	21.4	448	25	5.6	265	51	19.2	209	45.8	
Oaxaca	7	2	1	50.0	2076	448	25	5.6	88	15	17.0	265	51	0	0.0	2169	808	37.3	757	258	34.1	481	179	37.2			
Puebla	11	4	0	0.0	1904	757	258	34.1	265	51	19.2	111	26	0	0.0	481	179	37.2	153	26	17.0	111	26	23.4	258	31.9	
Querétaro	s.d.	s.d.	370	153	26	17.0	111	26	23.4	258	31.9	84	17	0	0.0	365	98	26.8	81	9	11.1	17	0	0.0	365	98	26.8
Quintana Roo	s.d.	s.d.	281	81	9	11.1	84	17	0	0.0	365	98	26.8	354	48	13.6	126	38	30.2	354	48	13.6	1549	392	25.3		
San Luis Potosí	1	0	n.a.	n.a.	1423	354	48	13.6	126	38	30.2	113	56	0	0.0	711	297	41.9	331	72	21.8	113	56	49.5	381	74	19.4
Sinaloa	1	0	n.a.	n.a.	740	331	72	21.8	113	56	49.5	241	61	25.3	133	56	41.4	740	331	44.7	241	61	25.3	297	61	20.5	
Sonora	4	1	0	0.0	578	241	61	25.3	133	56	41.4	73	30	2	6.7	707	326	46.1	296	104	35.1	30	2	6.7	707	326	46.1
Tabasco	s.d.	s.d.	634	296	104	35.1	73	30	2	6.7	707	326	46.1	236	46	19.5	168	47	28.0	236	46	19.5	764	283	36.9		
Tamaulipas	8	1	0	0.0	596	236	46	19.5	168	47	28.0	56	9	0	0.0	345	122	35.3	113	37	32.7	9	0	0.0	345	122	35.3
Tlaxcala	s.d.	s.d.	289	113	37	32.7	56	9	0	0.0	345	122	35.3	820	241	29.4	281	63	22.4	820	241	29.4	3208	883	27.5		
Veracruz	41	12	6	50.0	2927	820	241	29.4	281	63	22.4	107	33	0	0.0	567	210	37.0	177	18	10.2	33	0	0.0	567	210	37.0
Yucatán	19	9	0	0.0	460	177	18	10.2	107	33	30.9	365	132	36.2	51	17	0	0.0	1035	365	35.3	17	0	0.0	1086	382	34.6
Zacatecas	s.d.	s.d.	1035	365	35.3	51	17	0	0.0	567	210	37.0	132	36.2	51	17	0	0.0	1035	365	35.3	17	0	0.0	1086	382	34.6
Total	240	70	18	25.7	30574	11799	2815	23.9	5099	1323	26.0	35673	13122	36.8	2847	21.7											

s.d. Sin dato.
n.a. No aplica.

Fuente: cálculos con base en las Estadísticas Continuas del formato 911 de escuelas regulares (inicio de ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPVEE.

Tabla 3.9

Escuelas indígenas y comunitarias atendidas por USAER

Entidad	Preescolares indígenas	Primarias indígenas	Escuelas comunitarias	Total
Baja California	0	7	0	7
Campeche	9	4	0	13
Chiapas	0	11	0	11
Chihuahua	0	1	0	1
Guerrero	6	27	0	33
Hidalgo	2	4	0	6
México	3	2	0	5
Michoacán	1	2	0	3
Morelos	1	0	0	1
Nuevo León	0	0	1	1
Oaxaca	11	11	0	22
Puebla	23	46	1	70
Querétaro	0	13	0	13
San Luis Potosí	3	2	0	5
Sonora	2	9	0	11
Tabasco	5	20	0	25
Tlaxcala	3	2	0	5
Veracruz	0	5	0	5
Yucatán	0	2	0	2
Zacatecas	0	0	2	2
Total	69	168	4	241

Fuente: cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del formato 911* de USAER (inicio de ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPYEE.

3.6 Recursos para la atención a los estudiantes con discapacidad en planteles de educación media superior¹⁴

Sólo 5% de los planteles de EMS escolarizada cuenta con un aula especializada para atender a personas con discapacidad (tabla 3.10) mientras que en la modalidad CAED (tabla 3.11), 92.3% de los centros dispone de este tipo de aulas.

Los planteles escolarizados con sanitarios accesibles y en uso para personas con discapacidad son sólo 23.7%, mientras que 48.1% de los CAED cuentan con ese recurso.

Los señalamientos para personas con discapacidad sólo están presentes en 18.2% de los planteles con oferta escolarizada en contraste con los CAED en donde se cuenta con ellos en 44.2% de los casos. En 51.9% de estos centros existen rampas, mientras que solamente 27.1% de los otros tipos de escuela de este nivel educativo del país las tienen.

¹⁴ Esta información procede de la sección de infraestructura del Formato 911 de EMS para el inicio del ciclo escolar 2015-2016.

Tabla 3.10

Planteles con recursos para personas con discapacidad en educación media superior (modalidad escolarizada)

Entidad	Planteles	Aula especializada para atender a personas con discapacidad %	Sanitarios accesibles y en uso para personas con discapacidad %	Señalamientos para personas con discapacidad %	Rampas %	Pavimento táctil %	Barandales y pasamanos %	Área de detección del bastón %
Aguascalientes	214	6.5	23.4	18.2	28.5	3.3	7.9	0.9
Baja California	301	14.3	41.2	38.2	44.5	4.3	27.9	1.3
Baja California Sur	112	9.8	31.3	30.4	46.4	1.8	11.6	0.0
Campeche	116	9.5	50.9	43.1	64.7	4.3	37.9	0.9
Chiapas	969	2.2	13.2	6.4	13.4	1.0	4.0	0.4
Chihuahua	570	8.8	27.4	24.4	34.4	3.2	15.3	1.2
Coahuila	560	7.9	23.6	20.0	30.5	1.8	12.1	1.6
Colima	156	9.0	34.6	31.4	40.4	5.1	21.2	3.2
Ciudad de México	509	15.1	39.1	31.8	38.9	5.9	24.0	3.7
Durango	320	2.8	41.6	30.6	45.9	2.2	7.2	0.0
Guanajuato	1 047	4.3	22.3	13.7	19.2	1.5	9.0	0.3
Guerrero	649	3.9	9.9	6.3	10.2	0.9	4.5	0.5
Hidalgo	468	7.9	26.7	17.5	32.5	2.6	10.3	0.9
Jalisco	714	6.7	34.9	28.9	40.5	4.2	16.8	1.1
México	1 761	4.9	31.0	19.4	33.2	2.0	11.2	0.3
Michoacán	694	8.2	14.1	8.8	14.8	2.0	5.0	0.7
Morelos	296	5.1	23.3	17.6	29.4	1.4	13.2	0.0
Nayarit	293	6.5	14.7	11.9	18.1	1.7	7.8	0.0
Nuevo León	365	12.6	41.1	37.5	51.2	7.1	25.5	0.8
Oaxaca	684	2.0	21.8	10.2	19.3	0.7	4.2	0.3
Puebla	1 698	1.3	15.0	6.4	11.7	0.5	4.0	0.2
Querétaro	238	7.1	39.5	24.4	48.3	1.3	23.1	0.8
Quintana Roo	198	8.1	35.4	26.8	42.4	2.0	12.1	0.0
San Luis Potosí	462	3.0	16.2	10.6	19.9	1.3	6.9	1.5
Sinaloa	437	6.4	22.2	19.2	31.1	5.7	11.2	0.7
Sonora	285	8.4	34.7	34.4	46.3	4.2	14.4	0.7
Tabasco	298	4.0	29.2	23.5	39.9	1.3	10.4	0.0
Tamaulipas	369	9.5	28.2	31.4	41.2	3.8	14.6	0.5
Tlaxcala	175	2.9	34.3	17.7	38.9	2.9	11.4	1.7
Veracruz	1 752	2.6	11.7	8.6	16.1	1.2	5.8	0.1
Yucatán	410	4.6	33.9	19.5	42.9	2.2	11.0	1.0
Zacatecas	280	2.9	12.1	13.2	25.7	1.8	6.4	0.0
Total	17 400	5.4	23.7	17.0	27.1	2.2	10.2	0.7

Fuente: cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del formato 911* (inicio de ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPYEE.

El pavimento táctil está en 3% de los planteles escolarizados, en tanto que 23.2% de los CAED dispone de ese recurso. Las áreas de detección para bastón son casi inexistentes (están presentes en menos de 1% de los planteles escolarizados, mientras que 17.1% de los CAED sí cuenta con ellas).

El Formato 911 requiere a los CAED reportar ciertos recursos más especializados (tabla 3.11). El más frecuente es el *software* para personas con discapacidad, disponible en 44.2% de los centros. En segundo lugar, están las impresoras braille en operación, presentes en 36.5% de los CAED. Todos los demás recursos, como croquis de localización de áreas de acceso con simbología braille, computadoras con pantalla táctil, teclados y ratones alternativos, e incluso magnificadores y lupas están en uso, como máximo, en 1 de cada 4 CAED.

Tabla 3.11
Planteles CAED con recursos para personas con discapacidad

Recursos	En operación %	En reparación %	Guardadas o en reserva %
Aula especializada para atender a personas con discapacidad	92.3	*	*
Sanitarios accesibles y en uso para personas con discapacidad	48.1	*	*
Señalamientos para personas con discapacidad	44.2	*	*
Rampas	51.9	*	*
Pavimento táctil	23.2	*	*
Barandales y pasamanos	42.5	*	*
Área de detección del bastón	17.1	*	*
Croquis de localización de áreas de acceso, con simbología braille	22.7	*	*
<i>Software</i> especializado para usuarios con discapacidad	44.2	*	*
Impresoras braille	36.5	1.7	7.2
Pantallas de toque	0.6	0.0	0.0
Atriles	1.7	0.0	0.0
Teléfonos para personas sordas	0.0	0.0	0.0
Computadoras con pantalla táctil	1.1	0.0	1.1
Teclados alternativos	20.4	0.0	5.0
Ratones alternativos	3.9	0.0	0.0
Magnificadores o lupas	26.5	0.0	2.2
Comunicadores	1.7	0.0	0.6
Otros	4.4	0.0	1.7

N = 181 CAED

* El Formato 911 no registra estos datos.

Fuente: cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del formato 911* (inicio de ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPVEE.

3.7 Las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular

A continuación se hace un análisis de la dotación de recursos humanos de las USAER y de la carga de trabajo que dichas unidades soportan, tomando como referencia la orientación de que un equipo de apoyo de USAER (psicólogo, trabajador social y maestro de comunicación) atienda de cuatro a cinco escuelas y que cada maestro de apoyo dé servicio a una o dos escuelas (SEP, 2006, p. 39).

En la gráfica 3.7 puede observarse que 45% de las USAER del país cuenta con, al menos, un equipo de apoyo completo,¹⁵ mientras que a 50.5% de estas unidades les falta uno o dos integrantes de ese equipo¹⁶ y 4.5% no cuenta con él, es decir, sólo tiene maestros de apoyo. Por lo demás, es importante señalar que todas registran, como estructura mínima, docentes de apoyo. En catorce entidades federativas, más de la mitad de las USAER cuenta con, al menos, un equipo de apoyo completo.

Si se toma en cuenta que las OGFSEE consideran que cada equipo de apoyo de una USAER debe atender un máximo de cuatro a cinco escuelas, se puede calcular si la carga de trabajo de los equipos es adecuada o alta. Se encontró que 47.8% de las unidades tiene una carga de trabajo adecuada para el número de equipos de apoyo con los que cuenta, mientras que 52.2% presenta una carga alta o superior a lo esperado (gráfica 3.8).

Al realizar un análisis similar sobre los docentes de apoyo, resulta que la gran mayoría de las USAER del país (96.3%) atiende una cantidad de escuelas que está dentro de los márgenes establecidos por las OGFSEE, es decir, 1 a 2 escuelas por cada docente de apoyo (gráfica 3.9). Sólo 3.7% de las unidades del país tiene una carga excesiva de escuelas (más de dos por docente de apoyo).

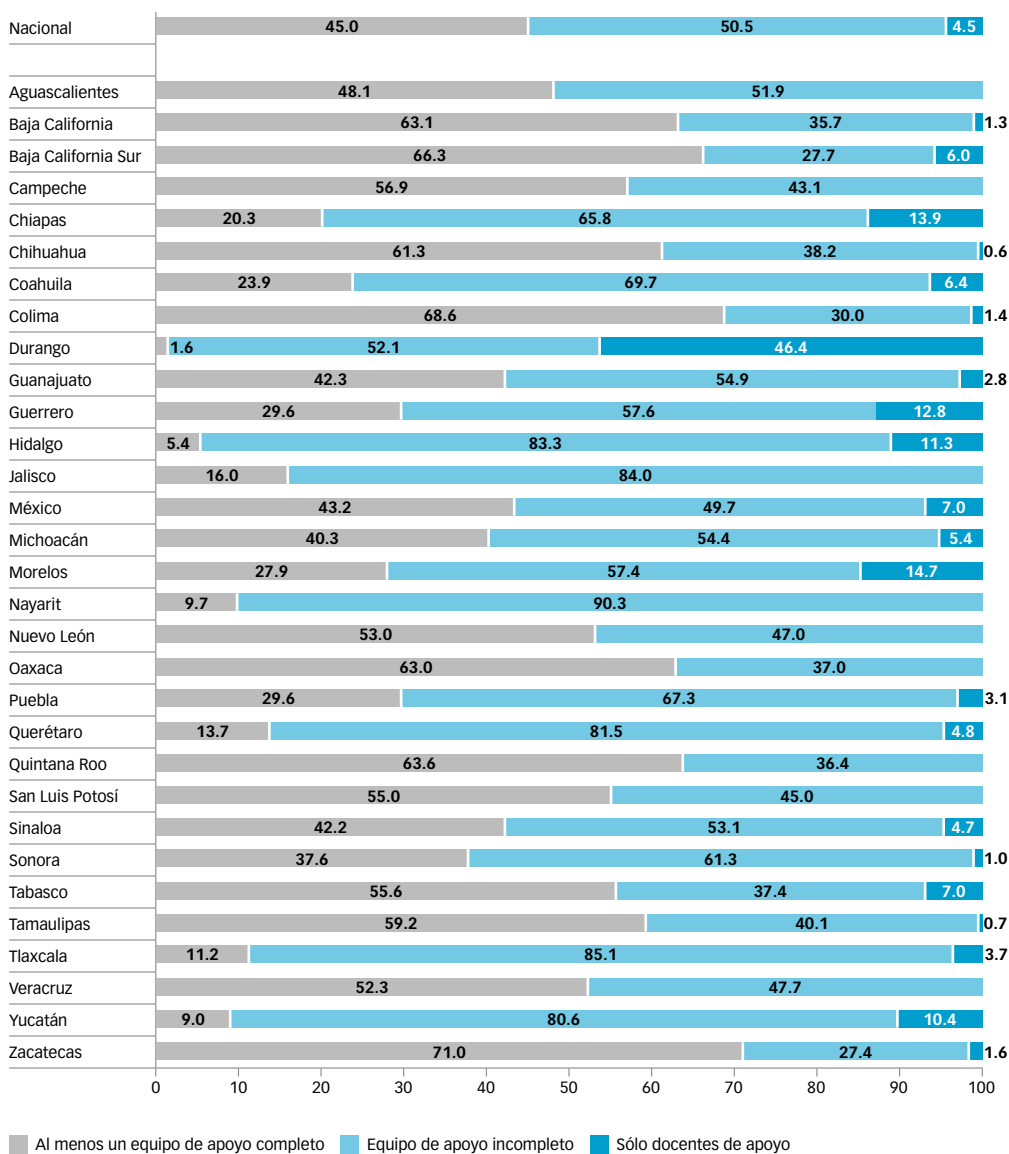
Al combinar la información sobre la carga de trabajo de los equipos de apoyo con la de los docentes de apoyo (gráfica 3.10), se observa que 44.2% de las USAER tienen una carga de trabajo adecuada; el resto tiene una carga alta en uno de los componentes o en ambos.

¹⁵ Esta información se basa en el Formato 911 de las USAER. Sólo se consideraron como integrantes de un equipo de apoyo completo aquellos profesionistas cuya área de especialidad registrada en el formato coincidía o era afín con lo especificado en las OGFSEE. Se excluyeron aquellos profesionistas cuya carrera era claramente ajena a las tres funciones, por ejemplo, administradores de empresas, abogados o ingenieros en sistemas. En estos análisis no se considera a la Ciudad de México, pues la estructura de sus servicios de educación especial es diferente a la planteada por las OGFSEE. En particular, sus Unidades de Educación Especial y Educación Inclusiva (UDEEI), instancias reportadas en el Formato 911 de las USAER, no incluyen equipos de apoyo en su diseño. Se espera evaluar estas unidades con criterios apropiados en estudios subsecuentes.

¹⁶ Las USAER que tienen un equipo de apoyo incompleto sí cuentan con personal paradocente; sin embargo, éste no es suficiente o no tiene la formación requerida (según lo registrado en el Formato 911) para configurar equipos con las tres especialidades que señalan las OGFSEE. Las USAER que sí tienen uno o más equipos de apoyo completos, en algunos casos, cuentan con más personal paradocente, el cual, por su formación o cantidad, no se puede considerar que forme equipos de apoyo completos.

Gráfica 3.7

Porcentaje de USAER con al menos un equipo de apoyo completo

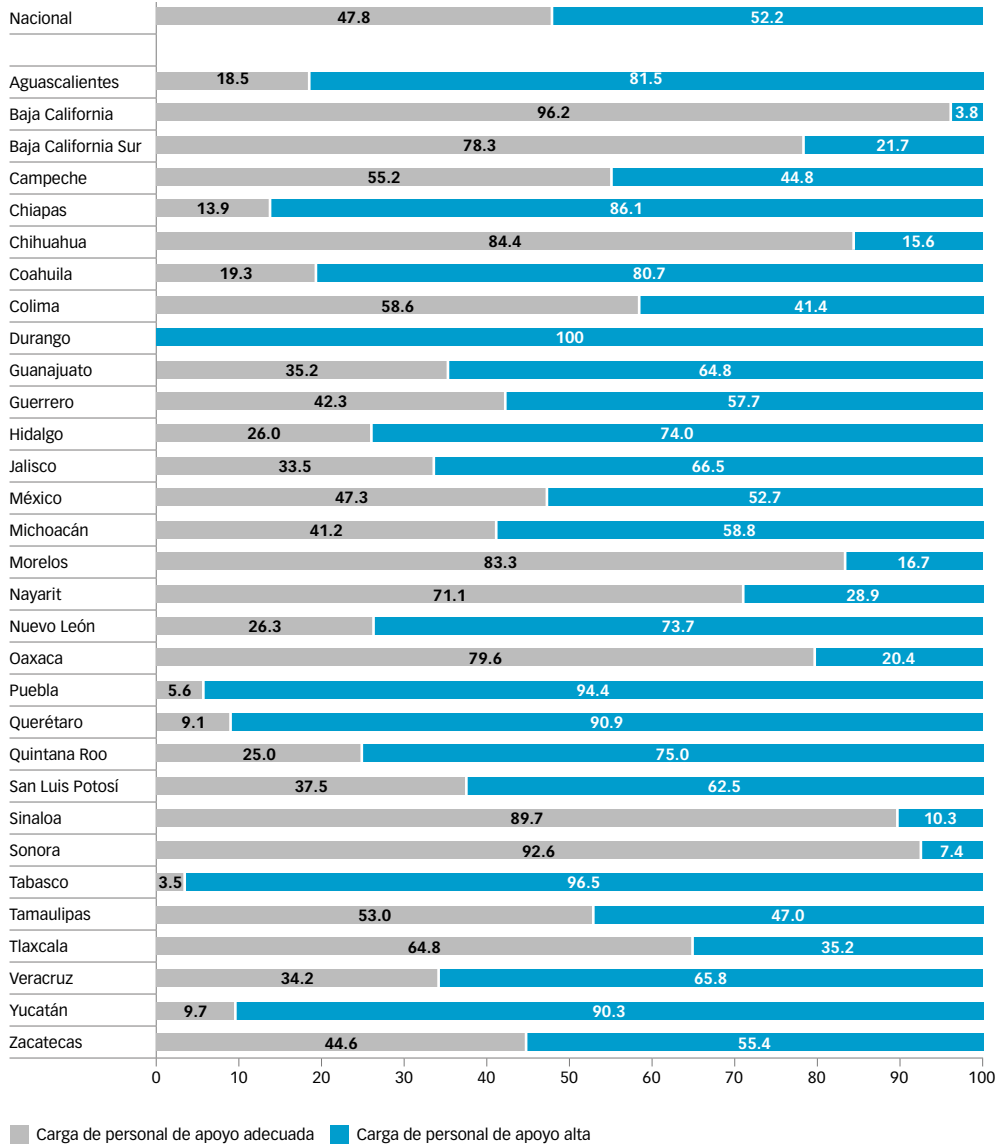


Nota: se omite la información de la Ciudad de México debido a que la organización de sus servicios no puede ser valorada con el análisis presentado aquí.

Fuente: cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del formato 911* de USAER (inicio de ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPYEE.

Gráfica 3.8

Porcentaje de USAER con carga de trabajo adecuada o alta de los equipos de apoyo

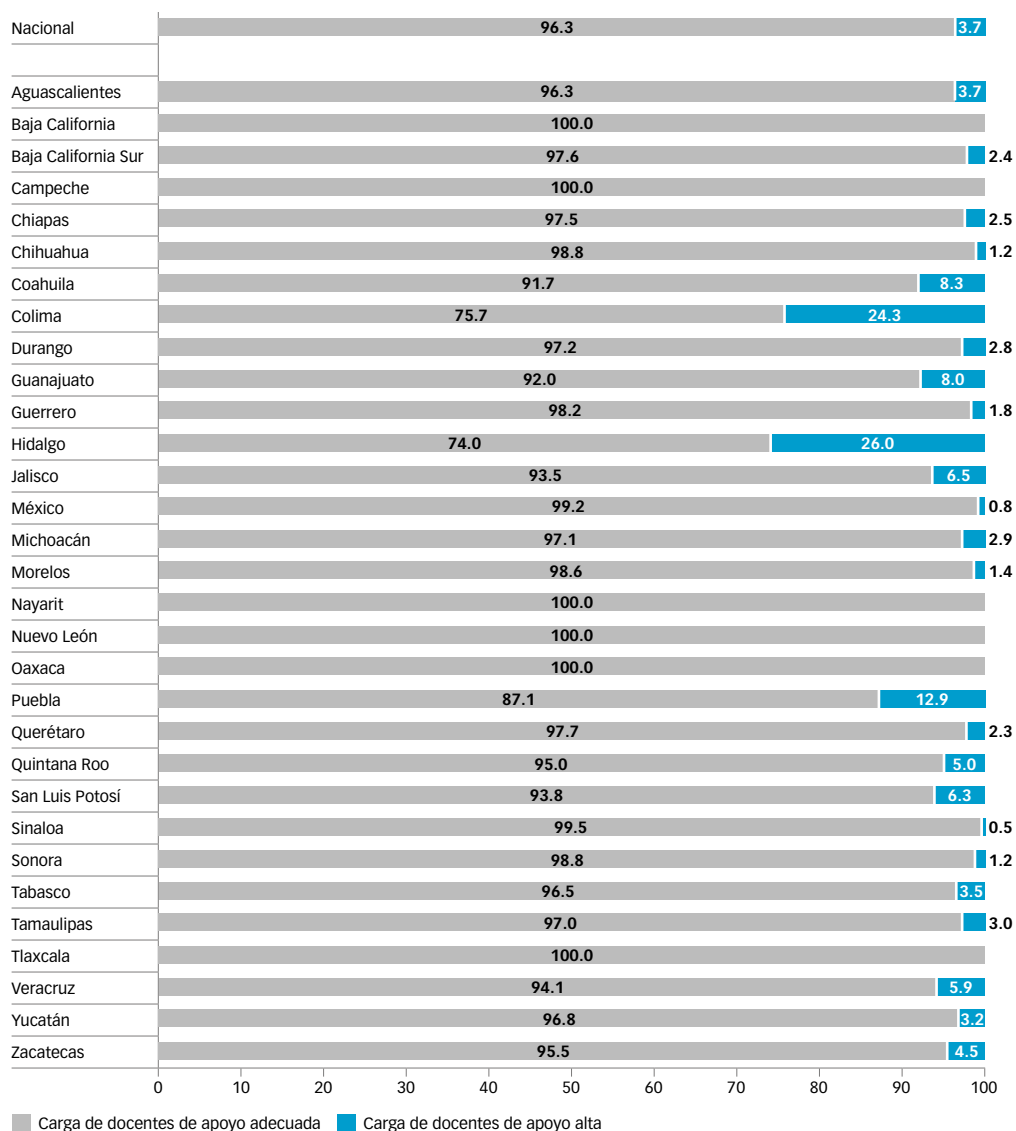


Nota: se omite la información de la Ciudad de México debido a que la organización de sus servicios no puede ser valorada con el análisis presentado aquí.

Fuente: cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del formato 911* de USAER (inicio de ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPYEE.

Gráfica 3.9

Porcentaje de USAER con carga de trabajo adecuada o alta de los docentes de apoyo

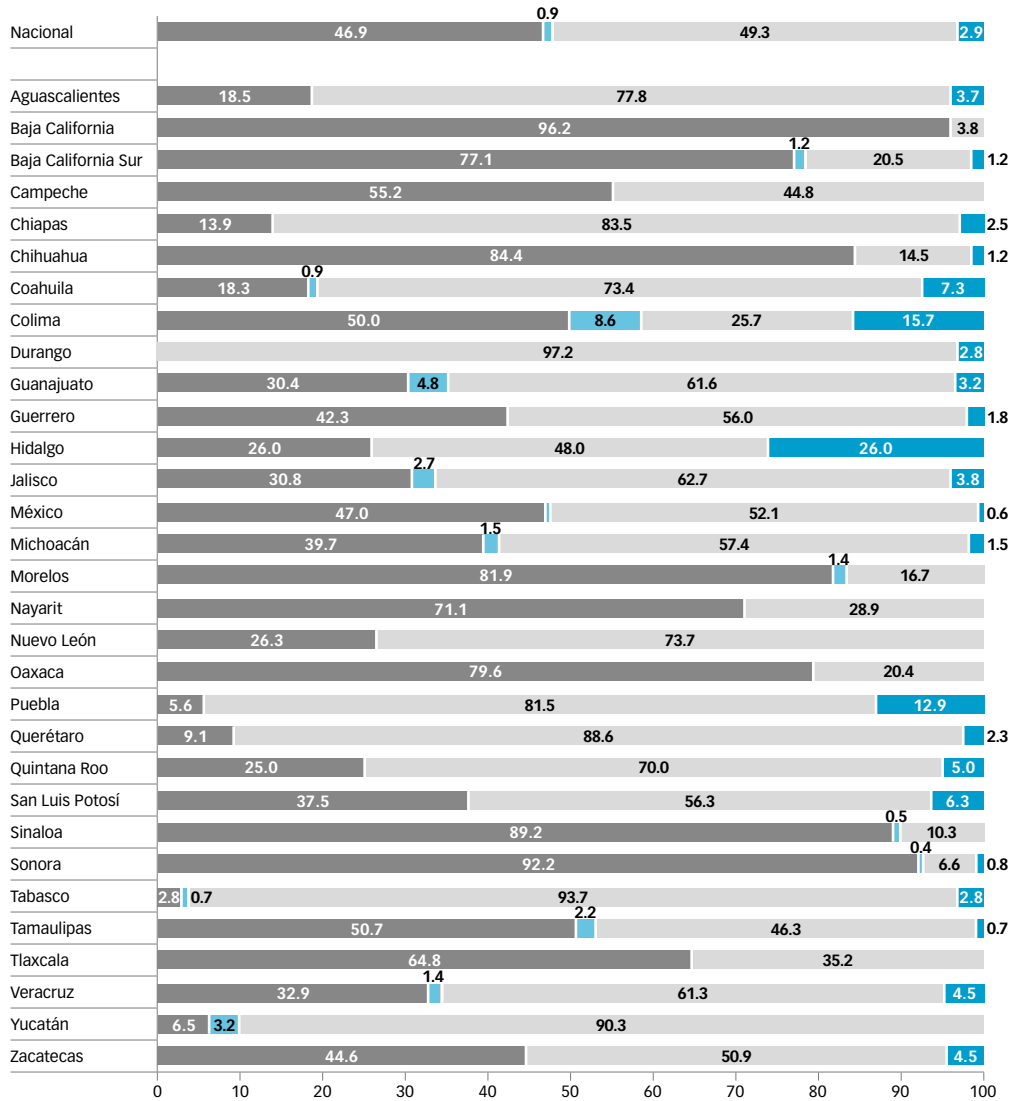


Nota: se omite la información de la Ciudad de México debido a que la organización de sus servicios no puede ser valorada con el análisis presentado aquí.

Fuente: cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del formato 911* de USAER (inicio de ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPYEE.

Gráfica 3.10

Porcentaje de USAER por la carga de trabajo de sus componentes



- Carga de personal de apoyo adecuada, y Carga de docentes de apoyo adecuada
- Carga de personal de apoyo adecuada, y Carga de docentes de apoyo alta
- Carga de personal de apoyo alta, y Carga de docentes de apoyo adecuada
- Carga de personal de apoyo alta, y Carga de docentes de apoyo alta

Nota: Se omite la información de la Ciudad de México debido a que la organización de sus servicios no puede ser valorada con el análisis presentado aquí.

Fuente: cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del formato 911* de USAER (inicio de ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPYEE.

■ Consideraciones finales

La población con discapacidad es una de las mayormente excluidas del sistema educativo mexicano, como se refleja en sus tasas de asistencia a la escuela. De acuerdo con los datos nacionales más recientes (INEGI, 2016d), 1 de cada 3 niños de 3 a 5 años de edad con discapacidad no asiste a la escuela, igual que 1 de cada 10 del grupo de 6 a 11 años, 2 de cada 10 de 12 a 14, y 45% de los que tienen entre 15 y 17 años de edad. Las brechas en los niveles de asistencia escolar entre niñas, niños y adolescentes con y sin discapacidad son estadísticamente significativas en todos los grupos de edad anteriores, con excepción del de 3 a 5 años.

El rezago en la atención educativa a las personas con discapacidad también se hace evidente en las tasas de analfabetismo y en la escolaridad. Casi una cuarta parte de los adultos con discapacidad no sabe leer y escribir, proporción cinco veces mayor a la de los adultos sin discapacidad. La escolaridad promedio de los primeros no alcanza siquiera el nivel de primaria, mientras que entre los segundos rebasa el de secundaria.

La cobertura escolar de la población con discapacidad, incluso su cuantificación demográfica, presenta diversos problemas, los cuales, en parte, han tenido que ver con los cambios de enfoque en la conceptualización y la medición de la discapacidad. Se ha pasado de una perspectiva médica, centrada en las deficiencias físicas o mentales de las personas, a una biopsicosocial que conjuga limitaciones de orden físico, intelectual o emocional con condiciones del entorno que limitan el desarrollo pleno de los individuos. De esta manera, la consideración actual de la discapacidad parte de un enfoque social y funcional.

Los cambios de paradigma en la forma de concebir la discapacidad han sido paulatinos y desiguales en los distintos ámbitos de la política pública; esto ha traído como consecuencia que no sea posible tener datos comparables a través del tiempo ni entre distintas fuentes. Por tanto, un primer reto a enfrentar es uniformar y mejorar los sistemas de captación y registro de personas con discapacidad a nivel poblacional y escolar.

El reconocimiento y la promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad han orientado políticas y acciones de integración e inclusión distintas a las de segregación, que prevalecían hace 30 años y más. En el campo educativo esto se ha centrado en la atención prioritaria de los estudiantes con discapacidad en las escuelas regulares, y no en escuelas de educación especial. Estas políticas y acciones se reflejan en las estadísticas, que permiten advertir que la mayor parte de los estudiantes con discapacidad asiste a escuelas regulares y no a escuelas especiales.

A nivel nacional, 11.6% de las escuelas de preescolar, 36.3% de las primarias, 34.2% de las secundarias, 22% de los planteles de EMS escolarizados y 17% de los no escolarizados (sin contar los CAED), esto es, alrededor de 64 700 centros educativos, reportan tener entre sus estudiantes a personas con discapacidad. En todos los casos las escuelas regulares de sostenimiento público son las que atienden en mayores proporciones a estudiantes con estas características, aunque en preescolar y primaria la diferencia con las privadas es mínima.

Sin embargo, es notorio que las políticas de integración e inclusión educativa no han venido acompañadas del fortalecimiento de las escuelas para la atención de esta población pues, por ejemplo, apenas un tercio o menos de las primarias, las secundarias y los planteles de EMS cuentan con rampas o sanitarios adaptados, o bien con materiales o recursos de apoyo educativo para estudiantes con discapacidad visual o auditiva.

Para el caso de la EB, las escuelas regulares que tienen estudiantes con discapacidad deben recibir servicios de apoyo de las USAER, sin embargo, a nivel nacional más de la mitad no cuenta con ellos (de hecho, sólo 34.6% de los preescolares y 21.7% de las secundarias son apoyados). Es importante destacar que las escuelas indígenas y las comunitarias prácticamente no reciben este soporte.

A lo anterior se suma que más de la mitad de todas las USAER del país no cuenta con el equipo completo de especialistas que debe tener; además, una proporción semejante atiende más escuelas de las que debería según su dotación de personal, de acuerdo con las orientaciones vigentes.

De todo lo anterior se concluye que es necesario que la política educativa se enfoque en la problemática que enfrenta el SEN en la atención educativa a la población con discapacidad, que es una de las que presenta los mayores rezagos. Esto comprende desde la correcta identificación y registro de dicha población, la adecuación de los espacios físicos escolares, y la dotación suficiente y diversificada de materiales educativos, hasta la formación y los servicios de apoyo a los docentes. Asimismo, será necesario avanzar hacia una evaluación del impacto de la política de inclusión en las trayectorias escolares y los aprendizajes alcanzados por las personas con discapacidad.

4

CARACTERIZACIÓN DE LA PRÁCTICA DOCENTE

Un punto nodal en la mejora de la calidad educativa es el fortalecimiento y la profesionalización de la labor docente. Tal planteamiento se apoya en diversos estudios y experiencias que han evidenciado cómo, incluso en diferentes contextos, el elemento que mejor explica el logro de los estudiantes en particular y de los sistemas educativos en general es el desempeño del docente en el aula (Barber y Mourshed, 2009). Si bien el planteamiento no queda exento de polémica —sobre todo al considerar la diversidad de condiciones materiales, institucionales y socioeconómicas en las que los docentes se desempeñan—, es claro que la práctica docente debe ser fortalecida como parte del proceso de transformación de los sistemas educativos inequitativos, ineficientes e ineficaces en sistemas educativos de calidad.

Entre los esfuerzos más recientes y significativos para el fortalecimiento y la profesionalización de la práctica docente en México, en el marco de la Reforma Educativa promovida en 2013, destaca la creación de los Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI) de docentes y del personal con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnico-pedagógica, tanto de educación básica (EB) como de educación media superior (EMS). Estos perfiles, en la lógica de los marcos para la buena enseñanza, constituyen referentes para la definición de las buenas prácticas docentes, con el propósito de orientar la formación inicial y continua, y también son referentes para la evaluación y la definición de la trayectoria profesional docente desde el ingreso, la promoción a otras funciones, la promoción en la función, la permanencia y el reconocimiento. En México se desarrollaron perfiles para el ingreso de docentes al servicio, para la promoción a otras funciones directivas y de asesoría técnico-pedagógica, y perfiles de desempeño para la permanencia y la promoción en la función.

En el ámbito específico de la Evaluación del Desempeño, los PPI proporcionan la base para el desarrollo tanto de la evaluación interna como de evaluaciones externas a gran escala, las cuales brindan información sobre el estado que guarda la práctica de los docentes en diferentes momentos de su trayectoria profesional, a fin de generar políticas y acciones para su fortalecimiento.

Dada su relevancia, los Perfiles deben estar sujetos a un proceso de mejora continua que consolide su función como referentes útiles para las evaluaciones de Ingreso, Promoción y Desempeño de los docentes en servicio. Los resultados de las evaluaciones realizadas a partir de los Perfiles proporcionan información útil para su mejora, ya que permiten conocer cómo realizan su labor los docentes en servicio, cómo incorporan los referentes normativos, qué elementos consideran que influyen en el aprendizaje de sus alumnos y cómo responden a ellos en su práctica diaria. La Evaluación del Desempeño, además de contribuir a la mejora de los Perfiles, permitirá cumplir con su principal propósito: identificar áreas de oportunidad en el desempeño de los docentes que deben ser atendidas mediante procesos de formación continua y otras estrategias de acompañamiento, como la tutoría.

En este marco, el propósito de este capítulo es presentar información relativa a las acciones inherentes a la labor de los profesores en servicio, con la finalidad de conocer características de la práctica docente en México. El análisis de la información se orienta a dar respuesta a tres preguntas básicas sobre la práctica docente: ¿qué características del contexto y de los alumnos consideran los docentes que influyen sobre el aprendizaje?, ¿qué características tienen las actividades que realizan los docentes para favorecer el aprendizaje de sus alumnos?, y ¿qué características tienen las reflexiones realizadas por los docentes respecto a su práctica?

Para responder a estas preguntas, se utilizó la información generada en la Evaluación del Desempeño realizada en 2015 en México, a partir de los instrumentos de respuesta construida, que consistieron en la Planeación Didáctica Argumentada (PDA) y el Expediente de Evidencias de Enseñanza (EEE). Se denominan instrumentos de respuesta construida porque solicitan que el sustentante construya una respuesta a partir de un conjunto de tareas o preguntas, con el propósito de obtener información de conocimientos y habilidades relacionadas a su desempeño profesional. Se espera que las respuestas emitidas proporcionen información respecto a las características de su práctica, las cuales permitan hacer inferencias sobre los significados y las tensiones subyacentes a la práctica profesional.

El capítulo está estructurado en tres apartados. En el primero se ofrece, a manera de antecedente, información sobre la construcción, la finalidad y los principales usos de los marcos de desempeño docente y de los procesos de evaluación a gran escala desarrollados a nivel internacional y en México. El segundo apartado presenta la caracterización de la práctica docente, a partir de los resultados del análisis de las descripciones y reflexiones que los propios profesores hacen de sus procesos de planeación e intervención educativas. En el último apartado se plantean una síntesis de los principales hallazgos y algunas reflexiones a considerar para el fortalecimiento de la formación continua dirigida a los docentes en servicio, con la finalidad de mejorar su práctica en favor del aprendizaje de sus alumnos.

4.1 Antecedentes de la evaluación del desempeño docente

Experiencias internacionales

Los referentes para la definición de las buenas prácticas de enseñanza o para la valoración del desempeño, conocidos como *marcos para la buena enseñanza* o *estándares para el desempeño docente eficaz*, se han constituido como elementos fundamentales para orientar la formación inicial, la formación continua, la evaluación del desempeño y la definición de la trayectoria profesional del docente (Vázquez, Cordero y Leyva, 2014). Los referentes permiten guiar las acciones de quienes desempeñan la labor docente, ofrecen información a las autoridades educativas y aportan elementos a la sociedad para exigir la rendición de cuentas a los responsables de los sistemas educativos.

Entre las experiencias internacionales que han desarrollado marcos de referencia sobre docencia, destaca la de Estados Unidos, cuyo marco se alinea a los estándares establecidos en el Interstate Teacher Assessment and Support Consortium (INTASC) y es útil para el acompañamiento, el desarrollo profesional y la evaluación docente. En Chile, el Marco para la Buena Enseñanza retoma elementos del anterior y ha sido utilizado por más de una década para orientar las políticas de fortalecimiento de la profesión docente y el desarrollo de programas para la formación inicial y continua, así como para procesos de evaluación del desempeño. En Perú, el Marco del Buen Desempeño Docente recupera elementos del marco chileno y destaca que su construcción se dio a partir del acuerdo establecido entre el Estado, los docentes y la sociedad peruana. En Australia, los Estándares Nacionales Profesionales para Maestros (AITSL, 2011) han constituido el referente para los procesos de evaluación de desempeño de los docentes.

Vinculadas a los marcos para la buena enseñanza, las evaluaciones a gran escala han comenzado a instaurarse como herramientas que apuntalan el desarrollo profesional docente en diversos países, entre los cuales destacan, nuevamente, Estados Unidos, Chile y Perú, así como Colombia y Australia. Los reportes de estas experiencias consideran que los resultados de las evaluaciones representan una valiosa fuente de información para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas en materia de profesionalización docente (Murillo, 2006; Manzi, González y Sun, 2011).

Tan importante como la construcción de referentes para la práctica docente es el conocimiento de las formas en las que los profesores realizan su práctica cotidiana, en los distintos niveles, tipos de servicio o modelos educativos y contextos. En el plano internacional, el desarrollo de estudios sobre la práctica docente a gran escala también es muy reciente. En 2008 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) inició el Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés), el cual comenzó explorando por

medio de encuestas las percepciones de los docentes acerca de su práctica, las características del entorno de aprendizaje y las condiciones de trabajo en las escuelas. Después de dos ediciones de este estudio, la OCDE ha promovido el estudio TALIS Video, dirigido a explorar la práctica docente mediante videograbaciones de clase y del análisis de artefactos o materiales desarrollados por los profesores y sus alumnos, con la intención de complementar la información de la encuesta y de relacionar los resultados con el logro educativo de los estudiantes. Cabe señalar que México ha participado en las dos ediciones de TALIS, y es uno de los nueve países que actualmente forman parte de la primera edición del estudio TALIS Video, el cual empezó en 2015 y concluirá en 2019.

La Evaluación del Desempeño Docente en México

El diseño y el desarrollo de los PPI en México se inició en 2014, como parte de la Reforma Educativa que establece un marco de calidad a partir de la definición de éstos en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD). Los PPI se conforman por dimensiones, las cuales organizan los conocimientos, habilidades y actitudes que un docente debe saber y ser capaz de hacer en el ámbito del ejercicio de su función, y tienen el propósito de orientar tanto la formación como la evaluación. Los procesos de definición y construcción de los PPI estuvieron a cargo de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) mediante un proceso participativo que convocó a docentes y a personal con experiencia en las funciones a las cuales estaban dirigidos, así como a las autoridades educativas locales (AEL), y, en el caso de la EMS, también a los organismos descentralizados.

En la tabla 4.1 se presentan las dimensiones que conforman los PPI de docentes para EB y EMS, respectivamente. Para cada dimensión hay entre tres y cuatro parámetros (estándares de desempeño) con sus respectivos indicadores, mediante los cuales se llega a un mayor nivel de concreción del desempeño esperado en la práctica docente.

Si bien la construcción de los PPI corresponde a la autoridad educativa, y en el caso de la EMS también a los organismos descentralizados, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) lleva a cabo un proceso de revisión y dictamen técnico de la idoneidad de los parámetros e indicadores que componen los perfiles, y realiza observaciones para su mejora (LGSPD, art. 7, fracción VII). En este proceso participan docentes de las diferentes regiones del país pertenecientes a los distintos niveles y tipos de servicio o modelos educativos en EB y de los cinco campos disciplinarios de EMS.

Tabla 4.1

Dimensiones de los perfiles de desempeño del SPD por tipo educativo*

Perfiles de desempeño	
Educación básica	Educación media superior
1. Un docente que conoce a sus alumnos, sabe cómo aprenden y lo que deben aprender.	1. Adapta los conocimientos sobre la disciplina que imparte y los procesos de enseñanza-aprendizaje de acuerdo con las características de los estudiantes.
2. Un docente que organiza y evalúa el trabajo educativo, y realiza una intervención didáctica pertinente.	2. Planifica los procesos de formación, enseñanza-aprendizaje y evaluación atendiendo al enfoque basado en competencias, y los ubica en contextos disciplinares, curriculares y sociales.
3. Un docente que se reconoce como profesional que mejora continuamente para apoyar a los alumnos en su aprendizaje.	3. Organiza y desarrolla su formación continua a lo largo de su trayectoria profesional.
4. Un docente que asume las responsabilidades legales y éticas inherentes a su profesión para el bienestar de los alumnos.	4. Vincula el contexto sociocultural y escolar con el proceso de enseñanza-aprendizaje.
5. Un docente que participa en el funcionamiento eficaz de la escuela y fomenta su vínculo con la comunidad para asegurar que todos los alumnos concluyan con éxito su escolaridad.	5. Construye ambientes de aprendizaje autónomo y colaborativo atendiendo el marco normativo y ético.

* En educación básica se cuenta con tres perfiles generales por nivel (preescolar, primaria y secundaria), y perfiles por tipo de servicio o modelo educativo. En educación media superior se cuenta con cinco perfiles, uno por campo disciplinar. En ambos tipos educativos se consideran perfiles para los técnicos docentes.

Fuente: elaboración propia con información tomada de Perfiles, Parámetros e Indicadores para docentes y técnicos docentes en Educación Básica y Educación Media Superior, Evaluación del desempeño docente (<http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/>)

De acuerdo con la LGSPD, a partir de estos referentes se define un modelo que se describe en términos de etapas, aspectos, métodos e instrumentos¹ para el desarrollo de la evaluación. Este documento es importante porque relaciona los indicadores de los PPI con los instrumentos mediante los cuales se evaluarán. El Instituto revisa la congruencia y la pertinencia de esta relación y los autoriza. A partir de esta autorización, la CNSPD diseña y desarrolla los respectivos instrumentos, los cuales también se someten a revisión y dictamen técnico antes de su aplicación.

En 2015, tomando como punto de partida los Perfiles y las Etapas, Aspectos, Métodos e Instrumentos autorizados por el Instituto, se llevó a cabo la Evaluación del Desempeño del primer grupo de docentes en servicio, en la que participaron 134 285 sustentantes, de los cuales 103 723 fueron docentes de EB, 27 546, docentes de EMS, y 3 016 directores de EB.²

¹ Los documentos se publican en la página de la CNSPD una vez que los autoriza el INEE.

² Información básica sobre las evaluaciones del Servicio Profesional Docente (INEE, 2015a).

Es importante señalar que los docentes incluidos en el primer grupo evaluado en el ciclo 2015-2016 fueron seleccionados de acuerdo con los criterios que se presentan en la tabla 4.2,³ por lo cual es oportuno advertir que los resultados que se presentan en este capítulo no necesariamente representan a los docentes de todos los contextos posibles del país.

Tabla 4.2

Criterios de selección para el primer grupo de docentes evaluados

Educación básica	Educación media superior
Sostenimiento federal, federalizado y estatal	Subsistemas de sostenimiento federal, estatal y descentralizado
Centro escolar ubicado en una localidad con población igual o mayor a los cien mil habitantes	Edad de los docentes entre los 30 y los 45 años
Edad de los docentes entre los 30 y los 45 años	Antigüedad de los docentes evaluados entre los 6 y los 20 años
Antigüedad de los docentes evaluados entre los 6 y los 20 años	Tener una plaza de tiempo completo, tres cuartos de tiempo, medio tiempo o por hora-semana-mes
Tener una plaza por jornada o por hora-semana-mes	Nombramiento definitivo
Nombramiento definitivo	
Todos los niveles de Carrera Magisterial	

Fuente: elaboración propia a partir de la información que dio a conocer la CNSPD.

Estudio sobre la práctica docente

Conocer la práctica de los docentes en servicio es esencial para generar acciones en favor de la profesionalización y el fortalecimiento de su labor, así como para obtener información respecto al impacto que tienen sobre dicha práctica las políticas educativas. La práctica docente se define como la acción que el profesor desarrolla en el aula primordialmente dirigida a la enseñanza, aunque también alcanza otras dimensiones, como la práctica institucional global y su vinculación con la práctica social del docente (De Lella, 1999). García-Cabrero, Loredo y Carranza la definen como “el conjunto de situaciones dentro del aula, que configuran el quehacer del profesor y de los alumnos, en función de determinados objetivos de formación circunscritos al conjunto de actuaciones que inciden directamente sobre el aprendizaje de los alumnos” (2008, p. 4).

La práctica docente ha sido investigada desde diferentes perspectivas teóricas y metodológicas,⁴ enfocándose en diversos rasgos y componentes, entre ellos, la enseñanza de contenidos y habilidades específicas, las adaptaciones curriculares, la convivencia escolar, el empleo de recursos

³ Algunos de estos criterios fueron modificados en función de las condiciones de las entidades federativas y los subsistemas.

⁴ Algunos autores que han investigado la práctica docente son Danielson, (2007), Vaillant (2004), Perrenoud (2004), Darling-Hammond y Baratz Snowden (2005); García, Loredo, Luna y Rueda (2008); Jornet, González-Such y Sánchez Delgado (2014) Fierro, Fortoul y Rosas (1999).

tecnológicos, y los valores y creencias de los docentes respecto a su práctica, por citar algunos. No obstante, la información acerca de cómo los docentes realizan su labor es aún incipiente debido a la multiplicidad de aristas y factores implicados, a la diversidad de contextos en los que se desarrollan, y a la complejidad que representa hacer estudios y evaluaciones sobre la práctica docente, sobre todo a gran escala.

En México algunos estudios han indagado la práctica docente en poblaciones específicas dentro de la EB o la EMS, acotadas, por ejemplo, por nivel, tipo de servicio, o asignatura.⁵ Por su parte, la Evaluación del Desempeño, realizada por primera vez en México dentro del marco del SPD en noviembre de 2015, permitió contar con descripciones elaboradas por docentes pertenecientes a distintos niveles, tipos de servicio o modelos educativos, subsistemas y entidades, en respuesta a dos instrumentos que formaron parte del proceso de evaluación: el EEE y la PDA. Como parte de su evaluación, en la PDA los docentes, guiados por tareas evaluativas,⁶ planearon una secuencia didáctica —una sucesión de actividades y condiciones dirigidas al logro de un aprendizaje esperado— a partir de un diagnóstico de su grupo que incluye las condiciones escolares y del contexto sociocultural en las que trabajan; asimismo, en el EEE hicieron una reflexión sobre su intervención en el aula a partir de algunas evidencias del trabajo de sus alumnos, seleccionadas por ellos mismos como indicadores relevantes de su intervención.

Para los fines de este estudio se consideró a las descripciones y explicaciones generadas por los docentes, producto de esta evaluación, como una fuente de información indirecta, pero legítima, sobre su práctica ya que, al tratarse de una evaluación de alto impacto para su trayectoria profesional, es factible suponer que pusieron todo su empeño en realizar las tareas evaluativas, apelando a sus conocimientos, habilidades, creencias y experiencias de trabajo con sus alumnos, y exponiendo aquello que valoran como importante en su práctica y para ella, y que, desde su percepción, cumplía con lo solicitado en estos instrumentos. Asimismo, se considera que los docentes realizaron la mejor elección posible de los trabajos de sus alumnos, y que, para reflexionar sobre los resultados de su intervención, refirieron elementos que estimaron relevantes para sustentar su actuación.

⁵ En México, algunas investigaciones han sido realizadas por Cervantes (2011); Cortés (2013); Díaz Barriga (1999); Fernández, Tuset, Pérez y Hernández (2013); García (1999); García (2011); García (1990); Ejea (2007); Esteva (2009); López de Lara (2009); Salas y Martínez (2014) y Patiño (2012).

⁶ Las tareas evaluativas constituyen los reactivos de los instrumentos a partir de los cuales los docentes desarrollan sus producciones, y funcionan como estímulos que generan una ejecución relacionada con los aspectos de la práctica docente a evaluar.

4.2 Caracterización de la práctica docente

En el estudio se recuperan las descripciones de los docentes como una muestra escrita de las percepciones, experiencias y reflexiones del docente, reconociendo la veracidad de sus escritos, así como las condiciones en las que fueron producidos, a fin de identificar características de su práctica. El análisis de las descripciones de ambos instrumentos fue guiado por las siguientes preguntas:

1. ¿Qué características del contexto y de los alumnos consideran los docentes que influyen sobre el aprendizaje?
2. ¿Qué características tienen las actividades que realizan los docentes para promover aprendizajes?
3. ¿Qué características tienen las reflexiones realizadas por los docentes respecto de su práctica?

Las producciones de los profesores provienen de una muestra aleatoria de 16 847 docentes evaluados, la cual representa 13% del total de participantes en la Evaluación del Desempeño. Dicha muestra fue definida por el Instituto y solicitada a la CNSPD; a partir de esta muestra, el INEE hizo una selección aleatoria de las producciones de 1 200 docentes. La estrategia de revisión permitió abarcar la variedad de producciones considerando la entidad, el sexo y el nivel de desempeño obtenido en la evaluación.

El análisis se realizó bajo un enfoque cualitativo, con apoyo del *software* especializado Atlas TI v.5.2, el cual permitió reconocer características y significados de la práctica de los docentes, a partir de recurrencias en sus descripciones. Cuando en el análisis se identificó que la revisión de nuevos casos ya no proporcionaba datos que ampliaran la información, se consideró que se había llegado a un punto de saturación⁷ y que podía cesar la revisión de nuevos productos.

En esta lógica, se analizaron un total de 422 producciones de 211 docentes. Cada caso comprende las producciones elaboradas por un docente, en respuesta al EEE y a la PDA. En EB se revisaron 111 casos (222 producciones) de docentes de 25 entidades federativas. En EMS se revisaron 100 casos (200 producciones) de docentes de 27 entidades federativas.

En la tabla 4.3 se presentan algunas características de la muestra aleatoria. De EB se incluyeron producciones de docentes de preescolar, primaria, secundaria (diurna y técnica), telesecundaria, educación especial y Educación Física; mientras que de EMS, las producciones pertenecen

⁷ Según Glaser y Strauss (1967) la saturación se define como el punto en que no se encuentran nuevos datos con los que el investigador pueda desarrollar más propiedades a una categoría. Los autores también señalan que se puede trabajar con una noción más "general" de saturación, a la que llaman *saturación de datos* o *punto de saturación*, la cual implica encontrar pequeñas o nulas variaciones en el libro de códigos al analizar nuevos casos.

Tabla 4.3
Características generales de los casos revisados

Tipo educativo	Sexo %		Edad	Sostenimiento %		Años de experiencia	Grupo de desempeño*			
	M	H	Promedio en años	Federal	Estatad	Promedio en años	Suficiente	Bueno	Destacado	Excelente
Educación básica N=111 casos	75.7	24.3	39	67.6	32.4	12	42.3	43.2	14.4	n.a.
Educación media superior N=100 casos	49.0	51.0	41	47.0	53.0	15	58.0	37.0	4.0	1.0

* La muestra aleatoria generada para el estudio no incorpora casos con desempeño insuficiente, debido a que la muestra proporcionada por la CNSPD no incluía sustentantes con dicho nivel. Para mayor información sobre los niveles de desempeño, consultar <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/>

n.a. No aplica.

Fuente: elaboración propia a partir de la muestra conformada.

a docentes de 11 subsistemas, incluyendo otros tipos de servicio, como el de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD) y el telebachillerato, los cuales atienden a localidades con menos de 5000 habitantes y se encuentran en zonas aisladas o de difícil acceso.

A fin de presentar información sobre las características de la práctica en EB y en EMS, a continuación, se muestran algunos hallazgos sobresalientes del estudio organizados de acuerdo con las preguntas antes mencionadas. Es importante referir que en cada una se destacan los elementos comunes a los docentes por tipo educativo, esto es, EB y EMS, y se presentan algunas particularidades encontradas, ya sea por niveles de la EB (preescolar, primaria y secundaria), tipo de servicio o modelo educativo (educación especial, telesecundaria) y en la asignatura de Educación Física. En el caso de la EMS se distinguen algunas cualidades por tipos de servicio que no cuentan con ciertas condiciones escolares básicas.

Con la finalidad de ilustrar la información planteada, se incluyen fragmentos de las descripciones; estos extractos tienen asignado un código compuesto por las letras DOC, que indican que se trata de un docente, seguidas por la abreviatura del nivel, tipo de servicio, modelo educativo, o asignatura, y por último, las siglas de la entidad en la que se desempeña el docente.

¿Qué características del contexto y de los alumnos consideran los docentes que influyen sobre el aprendizaje?

Educación básica

Desde la perspectiva de los docentes, un factor que tiene un impacto importante sobre su práctica y sobre el aprendizaje de los alumnos es el nivel socioeconómico de las comunidades donde se ubica la escuela en la que laboran, así como la disposición de los servicios básicos

con los que se cuenta. Los docentes señalan que entre menores son el nivel socioeconómico y la presencia de servicios, mayor afectación hay en el funcionamiento de la escuela, así como en la atención de las necesidades básicas de los alumnos y sus familias. La mayoría refiere que las zonas en las que se encuentran sus planteles son de nivel socioeconómico bajo y medio bajo.

En cuanto a características del contexto sociocultural, es frecuente que los docentes señalen en sus comunidades problemas sociales que afectan a los estudiantes y sus familias e influyen negativamente sobre el aprovechamiento de los alumnos, tales como el alcoholismo, la drogadicción, el narcomenudeo, el narcotráfico, el pandillerismo, los robos y la inseguridad.

Otro factor que consideran adverso es la escolaridad de los habitantes de su comunidad, primordialmente la de los padres de familia o tutores, ya que la mayoría cuenta únicamente con EB, lo que, desde la perspectiva de los docentes, limita el apoyo o la motivación que pueden brindar a los alumnos en su desempeño escolar y para su permanencia en la escuela. No obstante, también reconocen que la disposición de los padres para apoyar a los alumnos tiene mayor impacto en su aprovechamiento que el nivel de escolaridad familiar.

Lo que los docentes esperan del involucramiento de los padres y de las familias en la educación de los estudiantes tiene un matiz diferente en cada nivel, en relación con las metas educativas del mismo. En preescolar los docentes manifiestan la importancia del apoyo de los padres para el desarrollo emocional de los niños; en primaria, enfatizan que los padres o tutores deben brindar acompañamiento para el cumplimiento de tareas, fungiendo como un apoyo o extensión en casa de lo revisado en la escuela. En secundaria y telesecundaria, el involucramiento de las familias en las actividades escolares se considera un elemento protector contra el abandono escolar y los factores de riesgo social, así como una fuente de motivación para los alumnos.

En este sentido, los docentes refieren realizar acciones para comunicarse con los padres o tutores, en particular cuando el desempeño de los estudiantes es bajo. Como se mencionó, los docentes consideran que la implicación constante de los padres en la educación de sus hijos, así como la sinergia de esfuerzos entre la familia y los profesores, tienen un impacto mayor en el desempeño de los alumnos que el nivel socioeconómico o educativo de las familias, aunque no desconocen su influencia.

Los docentes también consideran que la actividad económica de la comunidad es un factor importante, ya que determina las posibilidades de los padres de trabajar cerca del domicilio y tener estabilidad económica y tiempo para involucrarse en la educación de sus hijos; así, los docentes estiman que si los padres tienen trabajos demandantes, lejanos o inestables, hay repercusión en los recursos y la atención que pueden brindar a los hijos para su aprovechamiento escolar.

La migración es un factor contextual que también preocupa a los docentes, quienes señalan sus efectos negativos sobre el aprendizaje, tanto por la ausencia de los padres y la desintegración familiar, como porque disminuye la motivación de los alumnos para continuar estudiando; sin embargo, reconocen que también es una fuente de sostenimiento económico para las familias e incluso las comunidades.

Aunque en menor medida, hubo referencia a las prácticas culturales de la comunidad como un factor que puede afectar la dinámica escolar; por ejemplo, se menciona que, en algunas comunidades, las celebraciones religiosas provocan que los alumnos falten a la escuela varios días e incluso les facilita el contacto con el alcohol y las drogas, lo que eventualmente merma su aprendizaje o los separa de las aulas.

Pocos docentes mencionan tener en sus aulas alumnos hablantes de lengua indígena. Algunos consideran que el hecho de que los estudiantes hablen lengua indígena es una limitante para comunicarse con ellos y puede contribuir a su bajo desempeño: “Las familias de este lugar son indígenas, su lengua materna es el Tének, y aunque la mayoría [de los alumnos] habla el castellano, no lo comprenden en su totalidad, lo que dificulta la comunicación con ellos” [DOC_TELESEC_SLP].

El contexto escolar posee diversos elementos que los docentes consideran relevantes para el desarrollo de su práctica. Hay un énfasis particular en la infraestructura y el equipamiento escolar, pues, en su opinión, éstos determinan las actividades que pueden desarrollar para propiciar el aprendizaje de los alumnos. En general valoran las condiciones de la infraestructura y del equipamiento como insuficientes o no pertinentes: “El grupo de 3°C carece de aula, por ello el área de trabajo que se utiliza para trabajar la jornada oscila entre la cancha escolar o el comedor de la escuela (éste se ocupa en los días que el profesor de Educación Física imparte su clase)” [DOC_PREE_GRO].

Los docentes señalan con frecuencia que el mobiliario escolar está descuidado y viejo; los de Educación Física se enfrentan a la falta de espacios específicos para impartir su clase, ya que deben adaptarlos o compartirlos simultáneamente con otros profesores, enfrentar altas temperaturas, o bien utilizar espacios externos a la escuela. En telesecundaria se mencionó que algunos planteles carecían de acceso al sistema de televisión educativa, denominado Red Satelital de Televisión Educativa (EDUSAT), cuyos programas, de acuerdo al Modelo Educativo para el Fortalecimiento de Telesecundaria (SEP, 2011b), son fundamentales en los procesos de enseñanza de dicho servicio.

En la mayoría de los casos analizados de EB los docentes refieren que cuentan con equipo de cómputo, pero obsoleto, insuficiente o sin acceso a Internet. Frente a la falta de recursos, algunos

profesores proveen ellos mismos el material, o bien plantean actividades que involucren material que los alumnos puedan adquirir sin dificultad.

El número de estudiantes por aula también es un elemento señalado por los docentes, quienes consideran que, cuando los grupos son numerosos (algunos hasta de 60 alumnos), las posibilidades de realizar una intervención didáctica efectiva disminuyen.

Los profesores también estiman que las características de los alumnos, particularmente aquellas relacionadas con sus habilidades para el aprendizaje, conocimientos previos y actitudes, influyen y producen diferencias en el nivel de logro entre un alumno y otro: “en su comprensión lectora [el alumno] se encuentra en un nivel bajo, esto impide que pueda razonar y analizar con claridad los problemas matemáticos” [DOC_PRIM_VER].

En cuanto a las actitudes y disposiciones de los alumnos, hay rasgos que el docente valora positivamente (atentos, colaborativos, responsables, extrovertidos, sociables, etcétera), en función de que, en su perspectiva, coadyuvan a que se involucren en las actividades de aprendizaje, mientras que valoran otros rasgos de manera negativa (pasivos, inseguros, agresivos, etcétera), por lo que algunos toman en cuenta estas características para orientar su intervención con alumnos específicos.

Educación media superior

Igual que en EB, los docentes de EMS en general refieren que el nivel socioeconómico de la comunidad en la que se encuentra su plantel es “medio-bajo” o “bajo”. Describieron sus contextos enfatizando elementos, en su mayoría, considerados adversos para el desarrollo académico y personal de los estudiantes. Particularmente aluden a condiciones económicas de las familias y de las comunidades que, desde su perspectiva, contribuyen a la presencia de problemas sociales y a la desintegración familiar, repercutiendo en la permanencia y el desempeño de los alumnos.

Los problemas sociales presentes en los entornos de los alumnos, de acuerdo con los docentes, abarcan: pobreza, inseguridad, delincuencia, narcotráfico, drogadicción, alcoholismo, embarazo adolescente y cultura de violencia. Los profesores señalan que dichos problemas afectan el funcionamiento de sus planteles y las trayectorias escolares de los estudiantes: “Uno de los factores que han influido de manera determinante en el bajo crecimiento de la región es el alto grado de inseguridad que se vive a causa de la delincuencia organizada, y que incide directamente en el desarrollo de las actividades socioeconómicas y educativas, ya que la captación de estudiantes para la modalidad escolarizada opción presencial ha disminuido cada ciclo escolar” [DOC_DGETA_EDO.MÉX].

Sobre las familias, los docentes consideran que la mayoría no proporciona el apoyo y la motivación para que los alumnos mejoren su desempeño, y refieren que es frecuente que sean disfuncionales o estén desintegradas, a lo que contribuye la insuficiencia de recursos económicos. La falta de apoyos en casa y las necesidades económicas afectan la dedicación de los jóvenes al estudio, ya que se ven impelidos a integrarse a la vida laboral más rápidamente, o a hacerse cargo de labores del hogar y del cuidado de otros miembros de la familia.

En general los docentes refieren que los factores contextuales dificultan a los alumnos la construcción de expectativas positivas sobre su educación. Asimismo, se advierte en sus escritos que los factores adversos presentes en el contexto también parecen coartar sus expectativas en relación con lo que sus alumnos pueden lograr, tanto dentro como fuera del aula; en general, reflejan cierto malestar relacionado con las limitaciones que las condiciones del entorno imponen a su práctica.

De forma coincidente con EB, la infraestructura y el equipamiento del plantel son factores que, de acuerdo con los docentes, afectan las actividades que pueden llevar a cabo en su práctica para propiciar el aprendizaje de los alumnos. De la infraestructura refieren su estado físico o condiciones funcionales, resaltando las adaptaciones que deben hacer a los espacios para desarrollar su labor docente, así como las limitaciones que enfrentan cuando las instalaciones son inadecuadas o insuficientes.

En cuanto al equipamiento, los profesores resaltan las limitaciones en recursos tecnológicos y materiales para laboratorio, y señalan la necesidad de llevar a cabo modificaciones para impartir su clase. Particularmente, se hace mención a la falta de servicio de Internet o la baja calidad del mismo, y aún se da el caso de quien debe impartir informática sin contar con este recurso. Ante la falta de equipos de cómputo suficientes y funcionales, los docentes organizan a los estudiantes en pares o incluso en equipos para ceñirse al número de computadoras disponibles. Las limitaciones se agudizan en los planteles que no cuentan con instalaciones propias, como los centros de estudios de telebachillerato, la mayoría de los centros de EMSAD y algunas de las preparatorias estatales, los cuales, de acuerdo con los docentes, también carecen del equipamiento y los recursos básicos, como butacas, pizarrón o mesabancos.

Si bien los profesores no expresan que las carencias les imposibiliten la impartición de sus clases, pues realizan diferentes adaptaciones para laborar en las condiciones en las que se encuentran y con los recursos disponibles, sí señalan la infraestructura y el equipamiento como condicionantes de las actividades que pueden desarrollar, a los cuales deben ceñirse por el tipo de espacios físicos y recursos disponibles, a veces muy escasos: "Creo que la problemática que

está afectando a nuestro subsistema es la precaria infraestructura en la que los maestros trabajamos en las diversas comunidades, donde no se cuenta con todos los medios para satisfacer al cien por ciento los propósitos de la enseñanza-aprendizaje” [DOC_TELEBACHILLERATO_VER].

¿Qué características tienen las actividades que realizan los docentes para promover aprendizajes?

Educación básica

El análisis permitió corroborar que los docentes de EB organizan su intervención en torno a los aprendizajes esperados establecidos en los programas de estudio. En el planteamiento de su intervención se identifica, en general, el reconocimiento de elementos que normativamente deben enmarcar sus actividades, tales como el campo formativo, la competencia y el contenido o aspecto a tratar en la clase. Se aprecia una apropiación, por parte del docente, respecto al lenguaje institucional y los términos básicos de los programas de estudio.

Asimismo, en el planteamiento se reconoce que los docentes incluyen en el diseño de su intervención todos los componentes de una secuencia didáctica, esto es: objetivos, momentos, actividades de enseñanza y aprendizaje, materiales, tiempo y espacio, y estrategia de evaluación; no obstante, no siempre logran articularlos coherentemente, es decir, establecer una relación lógica entre ellos, ni justificar su elección. Es factible que la presencia de dichos componentes esté relacionada con el empleo, relativamente frecuente, de referentes tales como los libros de texto, la guía del maestro, y los propios programas de estudio, en donde se les proporcionan ejemplos de secuencias didácticas que incluyen los componentes mencionados.

La intervención se organiza en tres momentos: inicio, desarrollo y cierre. Las actividades incluidas son distintas en función del nivel educativo o el tipo de servicio en el que se desempeñan, así como del momento de la intervención. En general, en el inicio incorporan algunas actividades dirigidas a identificar conocimientos previos de los alumnos, presentan los temas a tratar y definen el tiempo para el desarrollo de las mismas; en la fase de desarrollo, plantean otras de enseñanza-aprendizaje para las cuales establecen la organización de los alumnos, la del espacio de aula, y emplean material didáctico. En el cierre, los docentes en general solicitan a los estudiantes un producto, los evalúan y brindan alguna retroalimentación sobre su desempeño. En las tablas 4.4 y 4.5 se muestran las actividades más recurrentes planteadas por los docentes de cada nivel, tipo de servicio o modelo educativo y la asignatura de Educación Física, de acuerdo con el momento de la intervención.

En las descripciones elaboradas por los docentes se aprecia el desarrollo de las actividades considerando lo que les ofrecen tanto el contexto escolar como el de la comunidad donde se encuentra la escuela. Esto último se advierte, por ejemplo, en los ajustes que realizan a las actividades para

Tabla 4.4

Ejemplos de actividades planteadas por los docentes en cada momento de la intervención

	Momento de la intervención			
	Inicio	Desarrollo	Cierre	
Nivel	Preescolar	<ul style="list-style-type: none"> Identifica conocimientos previos. Llama la atención de los alumnos. Retoma tema antecedente. Sondea emociones o expectativas de los alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementa actividades de enseñanza y aprendizaje. Utiliza recursos y materiales didácticos. 	<ul style="list-style-type: none"> Solicita la entrega de productos.
	Primaria	<ul style="list-style-type: none"> Identifica conocimientos previos. Define el tiempo para el desarrollo de las actividades. Organiza a los alumnos y el espacio del aula. Presenta los conceptos o temas a tratar. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementa actividades de enseñanza y aprendizaje. Organiza a los alumnos y el espacio del aula. Define el tiempo para el desarrollo de las actividades. Utiliza recursos y materiales didácticos. Solicita el desarrollo de productos a los alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> Solicita la entrega de productos. Evalúa el aprendizaje. Retroalimenta a los alumnos. Realiza ejercicios.
	Secundaria (diurna y técnica)	<ul style="list-style-type: none"> Identifica conocimientos previos. Presenta los conceptos o temas a tratar. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementa actividades de enseñanza y aprendizaje. Organiza a los alumnos y el espacio del aula. 	<ul style="list-style-type: none"> Solicita la entrega de productos. Evalúa el aprendizaje. Retroalimenta a los alumnos. Recapitula los temas revisados.
Tipo de servicio/modelo educativo	Telesecundaria	<ul style="list-style-type: none"> Identifica conocimientos previos. Presenta los conceptos o temas a tratar. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementa actividades de enseñanza y aprendizaje. Organiza a los alumnos y el espacio del aula. Define el tiempo para el desarrollo de las actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> Solicita la entrega de productos. Evalúa el aprendizaje. Retroalimenta a los alumnos. Recapitula los temas revisados.
	Educación Especial (CAM y USAER)	<ul style="list-style-type: none"> Saluda a los alumnos. Anota la fecha en el pizarrón. Pasa lista de asistencia. Canta con los alumnos. Realiza ejercicios de activación. Identifica conocimientos previos. Define el tiempo para el desarrollo de las actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementa actividades de enseñanza y aprendizaje. Organiza a los alumnos y el espacio del aula. Define el tiempo para el desarrollo de actividades. Utiliza recursos y materiales didácticos. Cuestiona a los alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> Solicita la entrega de productos. Retroalimenta a los alumnos. Define el tiempo para el desarrollo de las actividades.
Asignatura	Educación Física	<ul style="list-style-type: none"> Identifica conocimientos previos. Realiza ejercicios de calentamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementa actividades de enseñanza y aprendizaje. Organiza a los alumnos y el espacio del patio. Define el tiempo para el desarrollo de las actividades. Utiliza recursos y materiales didácticos. 	<ul style="list-style-type: none"> Realiza actividades de estiramiento. Pregunta a los alumnos sobre su experiencia en las actividades realizadas. Evalúa el aprendizaje.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las producciones de los docentes de educación básica.

hacerlas factibles en las condiciones de tiempo y espacio disponibles; en el empleo de ejemplos o ejercicios que retoman situaciones locales, cercanas a los alumnos, y en el uso didáctico de materiales disponibles en el entorno, como hojas de árboles o teléfonos inteligentes.

Los docentes refieren de manera recurrente que consideran los estilos de aprendizaje⁸ de los estudiantes de su grupo para elegir recursos y materiales didácticos.

⁸ Muchas de las referencias que hacen los docentes acerca de los estilos de aprendizaje son interpretaciones de documentos de capacitación, de los cuales se recupera la siguiente definición: "Con base en sus características personales los estudiantes asimilan y procesan los estímulos e información de manera distinta, es decir, utilizan canales de representación distintos. Estos medios de representación determinan la forma en que los estudiantes perciben la realidad y aprenden, sea a través del sentido de la vista, del oído o del movimiento, como a continuación se refiere: visual, auditivo, kinestésico" (SEMS y FLACSO, 2014).

Tabla 4.5

Ejemplo de actividades de enseñanza y aprendizaje planteadas por los docentes, de acuerdo con el nivel, el tipo de servicio/modelo educativo o la asignatura

		Actividades de enseñanza y aprendizaje
Nivel	Preescolar	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliza el cuestionamiento directo para identificar conocimientos previos. • Expone la temática con apoyos de recursos didácticos. • Establece acuerdos con los alumnos. • Brinda instrucciones y modela la actividad. • Explica por medio de demostraciones. • Lee en voz alta. • Propicia la escucha activa. • Plantea actividades lúdicas y de manipulación de materiales.
	Primaria	<ul style="list-style-type: none"> • Coordina las actividades. • Brinda instrucciones y modela la actividad. • Organiza el espacio del aula y del trabajo. • Orienta a los alumnos en el desarrollo de actividades. • Explica contenidos o procedimientos. • Realiza narraciones. • Plantea actividades de manipulación de materiales. • Plantea preguntas. • Da seguimiento. • Retroalimenta de manera individual y grupal, de forma oral y escrita.
	Secundaria (diurna y técnica)	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliza lluvia de ideas para recuperar conocimientos previos. • Plantea preguntas generadoras. • Introduce el tema. • Elabora o explica definiciones. • Brinda instrucciones. • Coordina la elaboración de productos (folletos, notas, líneas de tiempo, mapas mentales, carteles, historietas, maquetas y trípticos). • Dicta textos. • Realiza actividades de cálculo mental y el cuadro mágico. • Proyecta videos. • Coordina plenarias.
Tipo de servicio/modelo educativo	Telesecundaria	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliza lluvia de ideas para recuperar conocimientos previos. • Plantea preguntas generadoras. • Recupera conocimientos previos. • Introduce el tema. • Elabora o explica definiciones. • Brinda instrucciones. • Propone la búsqueda de información de fuentes impresas, orales y audiovisuales. • Coordina la elaboración de productos (cartas, reportes de lectura). • Dicta textos. • Realiza actividades de cálculo mental. • Proyecta videos de la red EDUSAT. • Coordina plenarias.
	Educación Especial (CAM y USAER)	<ul style="list-style-type: none"> • Dirige lluvia de ideas para recuperar conocimientos previos. • Explica el tema anotando en el pizarrón. • Lee a los alumnos con énfasis y gesticulando. • Brinda instrucciones y modela la actividad. • Plantea actividades de manipulación de materiales. • Monitorea las actividades de forma personal. • Realiza preguntas a los alumnos. • Despeja dudas.
Asignatura	Educación Física	<ul style="list-style-type: none"> • Brinda instrucciones y modela la actividad. • Observa el progreso de los alumnos. • Acompaña a los alumnos que muestran dificultad para realizar la tarea. • Adapta las actividades dependiendo de cómo se desenvuelvan los alumnos.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las producciones de los docentes de educación básica.

Las actividades de enseñanza y de aprendizaje que llevan a cabo los docentes de EB en el aula, la forma de organizar a los alumnos y los espacios físicos, así como el papel que asumen en relación con los estudiantes, pueden relacionarse con la estructura curricular de EB.⁹ En preescolar, en los dos primeros años los profesores se enfocan en el desarrollo de hábitos y actitudes, mientras que en el último año se orientan a la adquisición de habilidades de Pensamiento Matemático y de Lenguaje y Comunicación. En los tres años el docente desempeña un papel modelador y directivo.

En primaria, durante los primeros tres grados, la mayoría de los maestros manifiesta un papel más directivo con respecto a los tres últimos, en los que, en general, le confieren al alumno un papel más participativo y autónomo. En secundaria se identifican diferencias en el tipo de actividades que plantea el docente dependiendo de la asignatura: en Formación Cívica y Ética, Español, Geografía e Historia la mayoría suele proponer actividades que favorecen la participación activa del alumno en la clase, mientras que en Física, Química y Matemáticas los docentes son quienes, prioritariamente, explican y dirigen las actividades. Por su parte, los profesores de educación especial expresaron que las actividades que plantean corresponden no sólo con el nivel educativo que atienden, sino además con la necesidad específica o barrera de aprendizaje que presentan los alumnos.

En todos los niveles y tipos de servicio, así como en la asignatura de Educación Física, los docentes organizan a los alumnos para las actividades de aprendizaje de forma individual, grupal o por equipos, considerando las características de la propia actividad, el tiempo disponible, la atención a estudiantes con distinto nivel de logro, el conocimiento o habilidad a desarrollar, así como los espacios y materiales disponibles.

Para la selección de los recursos empleados en las actividades, en general, los docentes toman en cuenta las características y necesidades de cada nivel, tipo de servicio o modelo educativo, así como su disponibilidad e idoneidad para generar el interés de los alumnos. En preescolar, primaria, Educación Física y educación especial predomina el uso de materiales concretos como plastilina, colores, planisferios, balones, conos, entre otros. En secundaria (diurna y técnica) y telesecundaria los docentes refieren el empleo, principalmente, de materiales impresos como el libro de texto de la asignatura, carteles y trípticos, seguidos —en el caso de secundaria— de materiales concretos, y por último, audiovisuales y computadoras; esto es contrario a lo que sucede en telesecundaria, donde el uso de audiovisuales es referido con mayor frecuencia que los materiales concretos.

⁹ De acuerdo con SEP (2011b), los estándares curriculares se organizan en cuatro periodos escolares: primero (primero a tercer grado de preescolar), segundo (primero a tercer grado de primaria), tercero (cuarto a sexto grado de primaria), cuarto (primero a tercero de secundaria).

Si bien muy pocos docentes asumen explícitamente que su práctica se apega a un enfoque de enseñanza, sí emplean en sus descripciones conceptos y nociones asociados principalmente al paradigma constructivista del aprendizaje y al enfoque centrado en las competencias. El lenguaje que emplean se relaciona con referentes normativos del nivel y con autores del campo educativo¹⁰ a los cuales aluden para fundamentar algunas de sus decisiones. No obstante, también se identifica una apropiación superficial de algunos conceptos, como el de estilos de aprendizaje, el cual se emplea sin relación con el campo conceptual al que pertenece.

Para dar sustento a su intervención, los docentes refieren documentos institucionales, principalmente los planes y programas de estudio vigentes (SEP, 2011c), la guía de la educadora (preescolar), la guía del maestro (primaria y secundaria) y, en algunos casos, el Acuerdo Secretarial 592 por el que se establece la articulación de la educación básica en el marco de la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB).

Los docentes utilizan la evaluación para obtener información acerca del nivel en el que los alumnos han alcanzado el aprendizaje esperado y para brindar alguna retroalimentación. Emplean la evaluación diagnóstica, formativa y sumativa para obtener información, aunque no necesariamente aluden a ella con tales términos. Los instrumentos de evaluación que refieren emplear son la lista de cotejo, la guía de observación y la prueba de respuesta abierta, a la que denominan “rúbrica”, y en secundaria también incluyen el uso del examen escrito.

Los profesores señalan que emplean los resultados o logros de aprendizaje para orientar decisiones en su intervención, aunque no siempre describen las acciones que llevan a cabo a partir de estos resultados: “Se evalúa con una lista de cotejo, en donde se puede observar si los alumnos logran alcanzar el aprendizaje esperado, así como ubicar en un lugar y época determinados los acontecimientos relatados, y de no ser así, se puede retroalimentar el contenido mediante otras estrategias de enseñanza que se manejan más adelante, y sólo en caso de ser necesarias” [DOC_PRIM_VER].

En cuanto a la retroalimentación, en general los docentes utilizan palomas, taches o notas —en las cuales señalan las fortalezas o áreas de oportunidad— para indicar por escrito a los alumnos los errores en sus trabajos. También realizan dibujos sencillos sobre los productos de los estudiantes, para representar aprobación o desaprobación respecto a la tarea. Con menor frecuencia, hacen comentarios de forma verbal, ya sea en plenaria o individualmente, o se acercan al alumno

¹⁰ De los casos revisados, entre los autores que retoman los docentes como referentes se encuentran: Lev Vygotski (Teoría sociocultural), David Paul Ausubel (Teoría del Aprendizaje significativo), Jean Piaget (Teoría del Desarrollo cognitivo), Howard Gardner (Teoría de las Inteligencias múltiples), Daniel Goleman (inteligencia emocional), Iván P. Pavlov (condicionamiento clásico); Bandler y Grinder (estilos de aprendizaje); Emilia Ferreiro (procesos de lectoescritura); Myriam Nemirovsky (planificación de la enseñanza del lenguaje escrito), Jere Brophy (enseñanza efectiva), Sam Redding (familias y escuelas), César Coll (constructivismo y educación escolar), Guy Brousseau (Teorías de Situaciones didácticas), Lorrie Shepard (evaluación en el aula).

para acompañarlo durante su desempeño, a fin de ayudarlo a resolver sus dificultades específicas con la tarea.

En el caso particular de los docentes de educación especial, al ser un tipo de servicio o modelo educativo enfocado en la atención de alumnos con barreras de aprendizaje, el proceso de planeación e intervención es diferente al que realizan sus pares de educación regular. Los docentes de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER) no se desempeñan frente a grupo, sino que realizan una evaluación inicial y plantean ajustes razonables y adecuaciones a la planeación junto con el profesor del grupo, para atender las necesidades educativas de los alumnos. Quienes laboran en Centros de Atención Múltiple (CAM) sí se desempeñan frente a un grupo, pero realizan su plan de intervención de forma conjunta con otros miembros del centro, plantean ajustes razonables y desarrollan un plan pedagógico para diseñar proyectos didácticos, secuencias didácticas, situaciones didácticas o unidades didácticas.¹¹

Aunque en la evaluación los docentes se ajustaron al tipo de planeación requerido por los instrumentos, las actividades planteadas en su intervención destacan por aludir a adaptaciones curriculares, así como a ajustes razonables dirigidos a facilitar el acceso y la movilidad de sus alumnos, y enfatizan el papel del docente para guiar y brindar seguimiento personalizado.

Educación media superior

Las actividades que plantean los profesores de EMS consideran las condiciones de infraestructura y equipamiento del plantel, así como algunas características de los estudiantes, particularmente el nivel socioeconómico. Igual que en EB, la intervención planteada por los docentes de EMS considera tres momentos: inicio o apertura, desarrollo y cierre. En el inicio o apertura la mayoría refiere llevar a cabo alguna actividad de inducción con la finalidad de romper el hielo y captar la atención de los estudiantes, por ejemplo, haciendo un comentario sobre situaciones cotidianas de interés de los alumnos. Después, mencionan que aplican una evaluación diagnóstica, y refieren, de forma recurrente, el uso de la técnica *lluvia de ideas* para ubicar el estado del conocimiento de los estudiantes sobre el tema.

En el desarrollo de la secuencia, los docentes plantean actividades para alcanzar los propósitos de aprendizaje, brindan las instrucciones necesarias para su desarrollo y establecen los criterios de evaluación. Asimismo, indican el tipo de material con el cual se trabajará y la manera en que darán seguimiento a las actividades propuestas. Dados el tamaño de los salones y la cantidad de estudiantes asignados a cada grupo, la mayoría refiere organizar a sus estudiantes

¹¹ En el Modelo de Atención a los Servicios de Educación Especial de 2011 se señala que los docentes de USAER “fungen como maestros de apoyo técnico, metodológico y conceptual para garantizar la atención de alumnos que presentan barreras para el aprendizaje dentro de escuelas regulares”, pero no son docentes frente a grupo; los docentes de los CAM “atienden a alumnos con diferentes tipos de discapacidad (intelectual, visual, auditiva o motriz) o con trastornos graves de desarrollo” en planteles específicos, no dentro de escuelas regulares.

en equipos de trabajo para realizar las actividades académicas. Es recurrente que los docentes señalen que consideran los estilos de aprendizaje de los alumnos para definir las actividades de su intervención; no obstante, los significados en torno a este concepto permiten inferir que, en general, los docentes hacen un uso elemental del mismo, sin una comprensión de su fundamento y propósito.

En el cierre los maestros realizan una síntesis del tema revisado, resuelven dudas, solicitan a los alumnos conclusiones o reflexiones en las que refieran lo aprendido, les piden que lleven a cabo actividades fuera de la clase (investigaciones o ejercicios), o bien aplican algún instrumento de evaluación y proporcionan retroalimentación con base en los resultados que obtienen. Los instrumentos de evaluación que los docentes refieren emplear son: guía de observación, examen escrito, lista de cotejo y prueba de respuesta abierta, la cual denominan como rúbrica.¹² Los más utilizados son la lista de cotejo y la rúbrica, aunque no explican las razones por las que seleccionan dichos instrumentos.

En cuanto a la retroalimentación, los docentes señalan por escrito —con taches, círculos, palomas o notas— los errores de los alumnos; colocan comentarios en sus trabajos indicando, prioritariamente, áreas de oportunidad, y, con menor frecuencia, hacen comentarios de forma verbal.

Los profesores refieren que sus actividades se diseñan considerando el Marco Curricular Común (MCC) bajo el enfoque por competencias, y apelan tanto a los referentes institucionales del Marco como a algunos autores representativos del enfoque por competencias.¹³ Sin embargo, en general, en las descripciones se entrevé que en la práctica no hay aún una concreción de estos referentes, sino que las actividades planteadas se relacionan más con elementos de orden práctico, como los recursos disponibles en el plantel, las características socioeconómicas de los estudiantes, el tiempo y la cantidad de alumnos por clase, así como la propia experiencia del docente respecto a las actividades que considera útiles para que los alumnos logren el dominio de los contenidos de la asignatura. No obstante, se identificó que las actividades planteadas por algunos docentes logran atender tanto la adquisición de conocimientos como el desarrollo de competencias, es decir, solventan necesidades de conocimiento disciplinar, articulándose con habilidades y actitudes que abonan a la formación de competencias.

¹² La rúbrica es una herramienta que integra los criterios de calificación de una tarea evaluativa (INEE, 2016c), tienen la forma de una matriz o tabla de doble entrada con columnas y renglones que se cruzan, en la que se establecen niveles progresivos de dominio con respecto a los aspectos a evaluar definidos (Martínez-Rojas, 2008).

¹³ Marzano (método procesal, cinco dimensiones del aprendizaje), Kolb (tipos o estilos de aprendizaje), Perrenoud (competencias), Piaget (desarrollo próximo), Ausubel (aprendizaje significativo), Vigotsky (constructivismo, zona de desarrollo próximo), Judith Merce (libro *Desarrollo del niño y del adolescente*), Biggs (alineación constructiva), Díaz Barriga (estilos de aprendizaje, saber ser, saber hacer, saber conocer, organizador previo), C. Gómez (libro *Manual de estilos de aprendizaje*), Gardner (inteligencias múltiples), Tobón (conocimientos previos, aprendizaje basado en problemas, evaluación diagnóstica, formativa y sumativa, ambiente de aprendizaje), Bruner (estilos o canales de aprendizaje, aprendizaje por descubrimiento) y D. Wilson (pirámide de retroalimentación, temporalidad de la evaluación).

¿Qué características tienen las reflexiones realizadas por los docentes respecto a su práctica?

Educación básica

La mayoría de las reflexiones analizadas tienen una construcción expositiva más que argumentativa, esto es, los docentes se enfocan más en la descripción de los componentes de su intervención que en la argumentación de las decisiones que los llevaron a definirlos. Se aprecia que las actividades que realizan en su intervención responden a elementos del diagnóstico; no obstante, no logran argumentar o explicar las relaciones que establecieron entre los problemas detectados en el diagnóstico y los mecanismos con los cuales los atendieron, o lo hacen superficialmente. En algunos casos, se observó que aluden a autores o a fragmentos de documentos normativos o teóricos de forma textual, principalmente en el EEE; sin embargo, no establecen una articulación entre éstos y su intervención. Esto sugiere que en dichos casos los docentes respondieron lo que consideraron deseable para obtener un resultado favorable en el proceso, aunque no lograran vincularlo con su práctica en el aula.

Las reflexiones de los docentes de EB se refieren en su mayoría a necesidades o cambios que prevén en su intervención educativa futura, sobre todo para fortalecer la adecuación, la selección y el uso de los componentes para llevarla a cabo. En menor medida se presentan reflexiones realizadas durante su intervención que los hayan llevado a ajustar o reorientar sus acciones sobre la marcha.

Educación media superior

De modo similar a los docentes de EB, en la selección y la adecuación de los elementos de su intervención se aprecia que los docentes de EMS responden a elementos del contexto y de las características de sus alumnos, aunque las razones subyacentes a dicha selección y adecuación fueron, en general, abordadas de forma superficial en sus escritos.

Por otra parte, se observó que los docentes hacen una valoración sobre la eficacia de su intervención, sus habilidades y sus conocimientos, tanto de la asignatura como didácticos, así como de las características de los alumnos, en función de generar un mejor desempeño y el interés de éstos en la escuela. Frecuentemente refieren que sus áreas de oportunidad se relacionan con el conocimiento y dominio del modelo educativo basado en competencias, de aspectos didácticos, del uso de las tecnologías de información y comunicación, así como de la elaboración de instrumentos de evaluación, entre otros.

Asimismo, demandan la capacitación que les permita fortalecer su preparación, tanto en el aspecto disciplinar como en el pedagógico, y expresan su preocupación por no estar en condiciones de brindar una atención más personalizada a sus estudiantes.

En algunas reflexiones los docentes expresan su interés y preocupación por que los alumnos se mantengan motivados hasta concluir este tramo formativo, a pesar de las adversidades u obstáculos que puedan provocar la interrupción o el abandono de los estudios.

■ Consideraciones finales

El análisis permitió identificar características comunes en la práctica de los docentes de los distintos niveles, tipos de servicio y subsistemas. En general, aprecian factores contextuales que condicionan su práctica y el aprendizaje de sus alumnos. Los factores mencionados fueron diversos y provienen de distintos ámbitos: la familia, la comunidad y la propia escuela o plantel. No obstante, el factor que consideran preponderante para la consolidación de aprendizajes y valores, así como para propiciar condiciones y motivación para el estudio es el involucramiento de la familia en la educación de los alumnos. Esta valoración coincide con lo reportado en el estudio *Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en Educación: México 2012* (OCDE, SEP e INEE, 2014), el cual señala que los docentes mexicanos son conscientes de la necesidad de mantener una comunicación fluida con los padres de familia para beneficiar los procesos de aprendizaje y desarrollo de sus alumnos.

Asimismo, la mayoría de los docentes toma en cuenta factores del contexto escolar para diseñar y ajustar sus actividades en el aula, como el equipamiento y la infraestructura del plantel, así como de la comunidad, sobre todo en lo concerniente a recursos y materiales disponibles en el entorno. También consideran algunas características de los alumnos, particularmente en relación con sus intereses y actitudes.

En la planeación y la organización de su trabajo en el aula, se evidenció una orientación normativa, pues reconocen y aluden a marcos conceptuales y normativos establecidos institucionalmente tales como planes, programas y acuerdos secretariales, aunque no en todos los casos se aprecia una comprensión profunda del contenido de dichos referentes. Es posible que la alusión a la normativa se haya acentuado por el alto impacto de la evaluación en la cual se desarrollaron los productos.

No obstante, en los elementos de la práctica analizados se advierte que la intervención de los docentes no se apega únicamente a los modelos o enfoques de educación vigentes, sino que tiene rasgos de modelos educativos más tradicionales; sin embargo, desde la óptica del docente y de su experiencia profesional, son útiles para que los alumnos logren los aprendizajes planteados.

La mayoría de los profesores planea y organiza su intervención tomando en cuenta los componentes de una secuencia didáctica, aunque no en todos los casos logran una articulación coherente o lógica entre ellos. La presencia de dichos componentes en la planeación puede estar relacionada con los ejemplos de secuencias didácticas que se ofrecen a los docentes en sus documentos de consulta, como los libros de texto, la guía del maestro y los propios programas de estudio.

Específicamente se aprecia que el componente en torno al cual desarrollan su práctica los docentes de EB es el aprendizaje esperado, señalado en los programas de estudio. Para el docente éste es el punto de partida para el diseño de las actividades, el referente para señalar el logro que pretende que sus estudiantes alcancen.

Los docentes de EMS parten en sus planeaciones de las competencias señaladas en el programa de estudios. No obstante, en las acciones de su intervención se aprecia un interés tendiente a solventar las necesidades de los alumnos en relación con el dominio de los contenidos, más que a formar competencias. En general, se entrevistó que, si bien los docentes emplean constantemente los términos y conceptos propios del enfoque por competencias, no necesariamente se evidencia una comprensión profunda al respecto. Aunado a ello, la mayoría refiere factores que limitan sus posibilidades de llevar a cabo acciones acordes al enfoque, como la atención diferenciada y el acompañamiento personalizado, por laborar con un elevado número de alumnos por grupo, o tener pocas horas frente a grupo y en el plantel.

Los docentes, principalmente los de EMS, responden a las circunstancias en las que se desempeñan y suelen hacer intentos por contener o compensar las condiciones adversas para el aprendizaje en las que se encuentran sus alumnos, lo cual se refleja en las actividades que incluyen en su intervención; por ejemplo, si los estudiantes trabajan además de asistir a la escuela, los docentes dejan pocas actividades extraclase, o, si en el plantel faltan recursos, eventualmente ellos mismos los aportan.

La información obtenida mediante el estudio permite hacer visibles algunos aspectos que pueden orientar estrategias o acciones en al menos dos vertientes: a) la formación continua y b) la mejora de las condiciones de las escuelas.

- a) Algunas necesidades de formación son reconocidas por los propios docentes, como las relacionadas con el conocimiento del enfoque y de los modelos educativos. Otras necesidades, vinculadas con aspectos pedagógicos y didácticos, perceptibles en sus producciones, hacen notoria la urgencia de proporcionar una formación continua con una sólida vinculación teórico-práctica que permita a los docentes transferir al aula los contenidos curriculares y didácticos expresados en los documentos normativos, para lograr una mayor articulación entre enfoques, objetivos, estrategias y recursos presentes en su intervención, así como el desarrollo de habilidades de reflexión en torno a su práctica.
- b) Por otra parte, se hace patente la presencia de condiciones que los docentes perciben como limitantes de su práctica y del aprendizaje de sus alumnos, entre otros la infraestructura insuficiente o inadecuada de los planteles; la falta de servicios, recursos y equipamiento en las escuelas; los grupos grandes; y la falta de motivación de los alumnos. Para contrarrestarlo, la formación continua y la tutoría podrían ofrecer al docente elementos que ayuden a diversificar e incrementar el impacto de su práctica dentro de las condiciones y contextos de su desempeño, sin menoscabo de la atención que deben recibir las escuelas y planteles para la mejora de sus condiciones, en concordancia con el enfoque del nuevo modelo educativo que coloca a la escuela y sus necesidades en el centro del sistema educativo. Resalta, así, la necesidad de que las comunidades escolares cuenten con más apoyo, recursos y acompañamiento para el desarrollo de sus capacidades (SEP, 2016b).

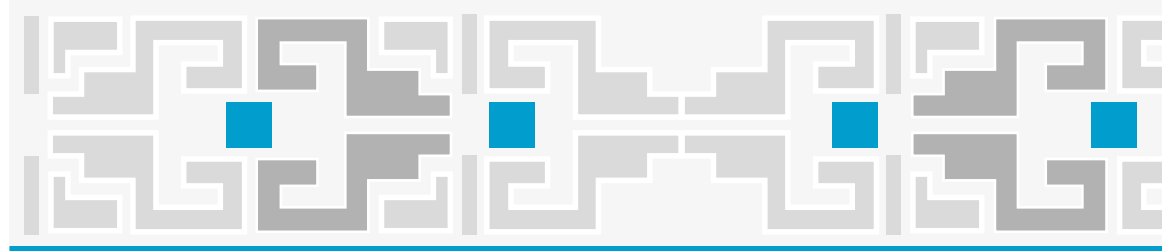
Cabe señalar que no todos los aspectos de la práctica docente pudieron ser explorados a partir de las producciones de los profesores, particularmente respecto de la argumentación de sus decisiones y acciones. En general, las descripciones aportan información poco específica de los conocimientos que subyacen a la toma de decisiones del docente, o de los mecanismos mediante los cuales articula el diagnóstico, la planeación y la intervención, lo cual puede ser consecuencia de las características de los instrumentos. Uno de los aspectos sobre el cual se requiere más información es el relacionado con la creación de ambientes propicios para el aprendizaje, aspecto poco abordado, o mencionado de manera superficial, por los docentes evaluados.

Otro elemento ausente en las reflexiones de los docentes fue el intercambio profesional de experiencias y la colaboración entre pares para la mejora de su práctica profesional, a pesar de que en el estudio TALIS 2013 los docentes mexicanos refieren dedicar en promedio 2.5 horas a la semana al trabajo en equipo y diálogo con colegas; en el mismo sentido, el informe *Prácticas pedagógicas y desarrollo profesional docente en preescolar* (INEE, 2013b), señala que la interacción entre colegas dirigida a fortalecer aspectos pedagógicos es una práctica constante en este nivel. En las descripciones de su práctica revisadas en este capítulo, los docentes se pronunciaron más por acciones individuales como la asistencia a cursos de formación continua.

Por otra parte, se asume que las descripciones ofrecen información sobre lo que el docente dice que hace, lo cual arroja luz sobre algunas de las características de su práctica pero no sobre elementos que sólo podrían apreciarse por medio de la observación directa. También se reconoce que podría haber actividades, estrategias, recursos o espacios empleados por los docentes no referidos en sus descripciones, ya sea porque no los consideraron como deseables en el contexto de una evaluación sobre su desempeño, o porque no los valoraron como necesarios para responder a lo solicitado. En este sentido es necesario realizar estudios e investigaciones utilizando información proveniente de otras fuentes, o de otros métodos de aproximación, lo cual permita complementar y ampliar el conocimiento de la práctica docente.

Por último, los hallazgos de este capítulo destacan la importancia de fortalecer modelos de evaluación y de formación que incentiven a los docentes a la reflexión sobre el impacto de su práctica en el aprendizaje de sus alumnos, considerando sus características y los contextos específicos en los que se desarrolla. En la medida que el docente fortalezca su práctica, podrá responder mejor a las condiciones del contexto, asumiéndose como agente de cambio para un mejor funcionamiento de la escuela y de su vinculación con la comunidad.

SECCIÓN II



EVALUACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

5

LAS TUTORÍAS COMO ESTRATEGIA DE INSERCIÓN A LA DOCENCIA

Si bien la inserción a la docencia es reconocida como una de las etapas de mayor complejidad en la carrera profesional docente, llama la atención la ausencia de políticas educativas que aborden este problema de manera sistémica e integral, no sólo en México sino en toda América Latina. La investigación educativa y las intervenciones institucionales se han centrado fundamentalmente en la formación docente, por lo que el inicio de la carrera, en sus diversas expresiones de inducción, asesoría y acompañamiento, ha carecido de visibilidad analítica y del interés suficiente por parte de los principales actores del sector educativo.

En México, con la Reforma Educativa de 2013 se planteó una estrategia de tutoría dirigida a docentes noveles que ingresaron al Servicio Profesional Docente (SPD), la cual buscaba fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias de este personal. Esta propuesta —innovadora en el contexto mexicano— fue el primer esfuerzo articulado que buscó abordar el acompañamiento a la inserción docente, a partir de uno de sus dispositivos más difundidos: la tutoría entre pares.

Sin embargo, el proceso para su implementación durante los primeros años no ha estado exento de dificultades. Derivado de ello, ha sido necesario replantear no sólo la ejecución de esta estrategia, sino su conceptualización misma.

El propósito de este capítulo es analizar y discutir los avances y desafíos de la implementación de la estrategia de tutorías a docentes de nuevo ingreso en educación básica,¹ en el contexto de una política de inserción a la docencia.

El capítulo está estructurado en tres apartados. En el primero se ofrece un encuadre a la estrategia de tutorías, entendida como un dispositivo de acompañamiento a la inserción docente y sobre el cual es posible articular otras acciones y prácticas en torno a una política de apoyo

¹ Si bien la estrategia considera el nivel medio superior, el enfoque del presente capítulo se centra en educación básica dado que el proceso de implementación en este nivel se advierte más homogéneo y concentra a la mayoría de los docentes que se incorporan al SPD.

para quienes ingresan al servicio público educativo. Para ello se presentan, por un lado, una revisión de las principales discusiones que sobre el tema ha señalado la investigación educativa y, por otro, las opiniones y perspectivas de los docentes y de las autoridades educativas locales.

En el segundo apartado se ofrece un análisis del diseño y la implementación de las tutorías en el marco del SPD, así como sus principales retos y desafíos.² En el último se plantean los hallazgos y principales rutas de mejora para fortalecer los procesos de inserción a la docencia.

5.1 Las tutorías en el proceso de inserción a la docencia

El desarrollo profesional docente es un proceso permanente de adquisición, estructuración y reestructuración de conductas, conocimientos, habilidades y valores para el desempeño de una determinada función que implica un continuo aprendizaje (De Lella, 1999). Entendido como un proceso integral, está constituido por diferentes fases y ámbitos interrelacionados entre sí, los cuales incluyen la formación inicial, la inserción (o iniciación) y la actualización, hasta llegar a la consolidación de saberes; todo ello con la finalidad de garantizar que el docente logre incidir positivamente en los procesos de enseñanza y aprendizaje.³

La primera fase corresponde a la preparación de los futuros profesores durante su formación inicial; en ella se espera que logren dominar los conocimientos y las aptitudes básicas para el desempeño de sus funciones. La segunda fase comienza con sus primeros pasos como docentes; estos años iniciales implican un proceso de confrontación con la realidad de ser profesor en un centro educativo. Esta fase suele conocerse como “de iniciación” o inserción.⁴

La tercera y última fase del desarrollo profesional docente comprende desde la superación de los retos iniciales, derivados del proceso de inserción, hasta su jubilación. Todos los profesores siguen esta trayectoria; sin embargo, la calidad de su desarrollo profesional dependerá en gran medida del apoyo que reciban a lo largo de la misma.

² En el desarrollo del capítulo se utilizan las siguientes fuentes de información: 1) Encuesta Nacional de Tutoría en Educación Básica y Media Superior desarrollada al término del ciclo escolar 2015-2016, 2) entrevistas a profundidad y mesas de trabajo realizadas durante los Foros de Tutorías en Educación Básica, organizados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en diciembre de 2015 con autoridades educativas locales, 3) entrevistas con expertos en el tema, personal de la Universidad Pedagógica Nacional, así como personal que desempeñó la función tutora y personal docente que ingresó al SPD, 3) los lineamientos emitidos por el INEE para la selección de tutores que acompañarán al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso, 4) el Marco General para la Organización y el Funcionamiento de la Tutoría para Educación Básica y Educación Media Superior, 5) publicaciones relevantes de académicos, y 6) datos proporcionados por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) sobre la distribución de docentes que ingresaron al SPD durante el ciclo escolar 2014-2015, así como del personal que desempeñó la función tutora.

³ En el documento *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers* (OCDE, 2005) se afirma que los profesores son de vital importancia, para ayudar a mejorar la calidad de la enseñanza que reciben los alumnos.

⁴ Algunos autores como Guerrero *et al.* (2013) refieren que, aunque ambos conceptos son utilizados de manera intercambiable, su uso varía de acuerdo al contexto.

El proceso de inserción a la docencia: retos y problemas

La inserción a la docencia es el lapso⁵ en el que el maestro novel tiene que desarrollar su identidad como docente y asumir un papel concreto dentro del contexto de una escuela específica (Vaillant, 2009), hasta convertirse en un profesional autónomo (Marcelo, 2006). La complejidad de la inserción está relacionada, en cierta medida, con que la fase de la formación inicial no prevé muchos de los problemas de la práctica diaria, ni considera los diferentes contextos y dinámicas laborales en los que se ubicarán los docentes, lo cual diluye el impacto de la formación inicial (De Lella, 1999).

Por ello, en la práctica de los docentes noveles⁶ se suele apreciar una falta de dominio para transferir conocimientos, competencias didácticas, de comunicación interpersonal y colectiva, así como de la autogestión personal y profesional necesarias para trabajar en contextos cada vez más diversos.

En este sentido, los profesores principiantes requieren aprender y adquirir un dominio acerca de cómo organizar adecuadamente el currículo y la enseñanza, propiciar la disciplina y la motivación de sus estudiantes, gestionar la clase, crear una comunidad de enseñanza, evaluar a los alumnos, desarrollar un repertorio de prácticas de enseñanza, relacionarse con los padres y continuar desarrollando una identidad profesional, así como afrontar el reto de la diversidad (Marcelo, 2006; Vaillant, 2009; Cervantes y Gutiérrez, 2014).

Además, independientemente de la calidad del programa de formación inicial cursado, hay algunos aspectos que sólo se aprenden en la práctica, por lo que el primer año de un docente frente a grupo puede verse como un proceso de supervivencia, descubrimiento, adaptación, aprendizaje y transición (Marcelo, 2006).

Al respecto, Rozas y Vergara (2013, citados en Cervantes y Gutiérrez, 2014) ofrecen algunas reflexiones sobre los problemas que enfrenta un profesor novel al ingresar a la dinámica propia de su campo laboral, entre los que se encuentran: la violencia escolar, la desvinculación familiar en el proceso educativo y la precarización del trabajo docente, entre otros. Por ello, éste es un periodo de tensiones y aprendizajes intensivos en contextos generalmente desconocidos

⁵ En general, no existe un acuerdo acerca del tiempo requerido en esta etapa, la mayor parte de la investigación educativa plantea una duración de uno a cinco años. Guerrero *et al.* (2013) refieren que el consenso de la mayor parte de los estudios es de una duración de cinco años de acompañamiento, aunque éste puede variar en función de la experiencia previa del docente, el contexto en el que se desenvuelve o el tipo de contratación.

⁶ Abarca (1999) y Angulo (2008), citados por Guerrero *et al.* (2013), refieren el uso de términos como profesor novato, debutante, novel o principiante para "referirse a aquellos profesores(as) recién titulados de un programa de formación inicial que se incorporan o insertan por primera vez en el ejercicio docente, en una institución educativa" (Angulo, 2008).

durante el cual los profesores principiantes deben adquirir conocimientos profesionales y mantener también un equilibrio personal.

Adicionalmente, por lo general a los docentes de nuevo ingreso se les asignan alumnos que enfrentan las mayores dificultades, se les pide realizar un gran número de actividades extracurriculares, o incluso se les ofrece una plaza o interinato en un nivel educativo o una especialidad diferente de la que optaron en su preparación, lo cual acentúa su percepción de que reciben un escaso apoyo por parte de la administración escolar y que se encuentran en un aislamiento del resto del cuerpo docente (Marcelo, 2006).

Un trabajo citado con frecuencia en la investigación educativa respecto de la inserción de docentes es el desarrollado por Veenman (1984), quien a partir de un metaanálisis identifica los 24 problemas más señalados por docentes noveles⁷ (tabla 5.1).

Tabla 5.1
Problemas más comúnmente percibidos por los docentes noveles

1. Disciplina en el salón	2. Motivación de alumnos	3. Manejo de diferencias individuales
4. Evaluación del trabajo de los alumnos	5. Relación con los padres	6. Organización del trabajo en clase
7. Materiales insuficientes	8. Manejo de problemas individuales con alumnos	9. Fuerte carga de trabajo
10. Relación con los colegas	11. Planeación de lecturas	12. Uso efectivo de métodos de enseñanza
13. Conocimiento de políticas escolares	14. Identificación de los niveles de aprendizaje de los alumnos	15. Conocimiento de la materia
16. Trabajo administrativo	17. Relaciones con el personal directivo	18. Equipamiento inadecuado de la escuela
19. Manejo de alumnos con necesidades especiales	20. Manejo de diferencias culturales y contextos socioeconómicos	21. Manejo adecuado de libros de texto y guías curriculares
22. Falta de tiempo libre	23. Falta de guía y apoyo	24. Grupos muy grandes

Fuente: Veenman, 1984.

Resulta destacable que la mayor parte de los problemas identificados o percibidos por los docentes noveles no es significativamente diferente a los enfrentados por otros más experimentados; sin embargo, es el énfasis que se le da a cada uno de ellos lo que distingue a esta etapa en la vida profesional de los profesores (Guerrero *et al.*, 2013).

⁷ Es de notar que el trabajo desarrollado por Guerrero *et al.* (2013) identifica coincidencias en 20 de las 24 categorías presentadas por Veenman, en un estudio llevado a cabo en dos municipios del estado de Nuevo León, en el cual participaron 20 docentes de nuevo ingreso y 17 docentes con experiencia profesional.

Los factores y problemas descritos pueden derivar, a su vez, en un bajo rendimiento profesional, insatisfacción laboral e incluso abandono por parte del docente, siendo este último particularmente alto en las escuelas de zonas desfavorecidas.⁸

Ello supone un alto costo social y personal, lo que justifica su atención y la búsqueda de su reducción como prioridad de política (Vaillant, 2009). Además, aun cuando los profesores principiantes no abandonen la enseñanza, un comienzo con dificultades en su carrera docente puede disminuir su confianza en la profesión y generar efectos negativos en los alumnos y las escuelas (Marcelo, 2006).

A partir del trabajo de Veenman, Putz (1992, citado en Guerrero *et al.*, 2013) agrupa los principales problemas que enfrentan los docentes noveles en cuatro categorías: enseñanza, planeación, relaciones y otras preocupaciones (tabla 5.2).

Tabla 5.2

Tipos de problemas enfrentados por los docentes noveles

Categorías	Subcategorías
A) Sobre la enseñanza	1. Procesos de control, administración y castigo de los estudiantes en la escuela y en el aula
	2. Motivación y participación de los estudiantes
	3. La evaluación del trabajo de los estudiantes
	4. Las diferencias individuales de los estudiantes
B) Sobre planeación	1. Una cantidad inadecuada de tiempo para la planeación
	2. Gestión del tiempo para hacer frente a la carga de trabajo
	3. La gestión y organización de la jornada de trabajo con la planeación y programación de las actividades de enseñanza y aprendizaje
	4. La localización de recursos materiales, plan de estudios, materiales didácticos y las personas de apoyo
C) Acerca de la relación	1. Los contactos con los colegas y directivos
	2. Los contactos con los padres de familia y relaciones positivas con la comunidad
	3. El equilibrio entre la vida personal y el trabajo en la escuela
D) Otros asuntos	1. Las políticas escolares, los procedimientos, las reglas y las directrices de la escuela
	2. Cumplimiento de los estudiantes en las metas académicas, falta de repertorio en métodos de enseñanza y la falta de familiarización con los libros de texto y recursos didácticos
	3. Agotamiento del docente en su papel asociado a la enseñanza

Fuente: Putz, 1992, citado por Guerrero *et al.*, 2013.

⁸ Es importante destacar que el contexto de estos hallazgos corresponde a América Latina.

Las políticas de inserción a la docencia

Aunque existe evidencia empírica a nivel internacional de la implementación de programas y acciones dirigidas a atender el proceso de inserción a la docencia, en la mayoría de los casos los nuevos profesores no tienen acceso a medidas de apoyo coherentes y sistémicas. Cuando estas intervenciones existen, no son del todo sistemáticas y no están plenamente integradas en el sistema educativo (Servicios de la Comisión Europea, 2010).

Los estudios al respecto muestran que no existe un modelo único para el diseño de políticas o programas de iniciación efectivos, y que hay, en cambio, una gran diversidad en cuanto a sus características y contenidos.

La duración y la intensidad de estas intervenciones pueden variar desde una simple reunión a principio de curso hasta programas muy estructurados que implican múltiples actividades, o desde programas diseñados para favorecer el desarrollo y el crecimiento profesional de los profesores principiantes, hasta aquellos orientados hacia la evaluación y el desarrollo de actividades remediales (Smith e Ingersoll, 2004; citado en Marcelo, 2006). Asimismo, éstos pueden ser voluntarios u obligatorios, locales o nacionales, y pueden estar o no ligados a periodos de pruebas o a la evaluación de las competencias de los profesores.

Los objetivos de los programas de iniciación que dan apoyo básico a los profesores principiantes pueden incluir los siguientes: reducir la tasa de abandono de los docentes noveles, mejorar la calidad general de la enseñanza, apoyar el desarrollo de la profesionalidad del docente, aportar información de retorno para la formación inicial del profesorado y garantizar la continuidad entre las diferentes fases del desarrollo profesional (Servicios de la Comisión Europea, 2010).

En la tabla 5.3 se sintetizan los modelos de inserción más discutidos en la investigación educativa, así como sus características más relevantes. Así, según su tipo, la inserción puede clasificarse como limitada o comprehensiva. La primera se refiere a la provisión de orientación o apoyo al profesor de ingreso reciente, pero de forma aislada; es decir, no como parte de un ciclo. La inducción comprehensiva, por su parte, implica un sistema que aglutina un conjunto de actividades y recursos complementarios.

Los tipos de dispositivos que se utilicen para apoyar los procesos de inducción dependerán de la capacidad y necesidades del sistema educativo, en el ámbito nacional o local, y de los recursos disponibles. Sin embargo, el apoyo de profesores mentores a docentes de nuevo ingreso debiera ser siempre un dispositivo prioritario, aunque la frecuencia de los encuentros y el número de profesores principiantes por mentor pudiera variar, dependiendo de las posibilidades del sistema en operación y de la disponibilidad de mentores preparados para

Tabla 5.3
Modelos, características y autores

Tipo de inserción	Nombre del modelo	Características	Autores
Inserción limitada	Modelo natural, o Modelo nadar o hundirse	No existe un proceso de inserción a la docencia.	González, Araneda, Hernández, Lorca, Cervantes y Gutiérrez.
	Modelo colegial	Relación espontánea con pares y con la administración.	González, Araneda, Hernández, Lorca, Cervantes y Gutiérrez.
	Modelo de competencia por mandato	Relación formal y jerárquica entre un profesor denominado guía y el profesor principiante.	González, Araneda, Hernández, Lorca, Cervantes y Gutiérrez.
	Inserción básica	Apoyo con un mentor. Comunicación con director(a) o autoridades.	González, Araneda, Hernández, Lorca, Cervantes y Gutiérrez.
Inducción comprensiva	Modelo mentor protegido formalizado	Asignación de un mentor con formación adecuada, que organiza el proceso de inducción en sus distintas fases.	González, Araneda, Hernández, Lorca, Cervantes y Gutiérrez.
	Sistema de expertos	Expertos asesoran y amplían contenido y la enseñanza.	Servicios de la Comisión Europea.
	Reuniones periódicas	Reuniones periódicas (una vez al mes o cada dos meses) de profesores recién ingresados a centros escolares en un mismo distrito o localidad geográfica. Existencia de profesores con experiencia como facilitadores de estas reuniones o talleres.	Ávalos, Vélaz.
	Sistema de iguales	Reúne a los profesores principiantes (de un mismo centro o de varios) y abre la vía al trabajo en red en el centro o entre diversos centros.	Servicios de la Comisión Europea.

Fuente: elaboración propia con base en Ávalos, 2012; Marcelo, 2006, Servicios de la Comisión Europea, 2010.

el desarrollo de estas tareas. Asimismo, la observación de clases y la retroalimentación sobre lo observado debería ser una actividad indispensable entre tutores y tutorados.

Algunos complementos útiles, y en ciertos casos necesarios, para apoyar en la inducción a la docencia son los talleres y seminarios que reúnen a profesores principiantes bajo el tutelaje de un facilitador preparado. Estas reuniones pueden ser un puente con las autoridades educativas y con los propios profesores principiantes (Ávalos, 2012).

Una propuesta articuladora de todas las opciones anteriormente expuestas es la discutida por los Servicios de la Comisión Europea (2010), la cual sugiere la conformación de una estructura basada en cuatro subsistemas entrelazados: 1) tutorías, 2) aportaciones de expertos, 3) apoyo entre iguales, y 4) reflexión personal. Sin embargo, es de destacar que el diseño de una política integral de inserción a la docencia requiere no sólo de la estructuración de dispositivos de acompañamiento y apoyos complementarios, sino del desarrollo de capacidades institucionales que coadyuven en los diferentes aspectos implicados en su implementación.

La tutoría como estrategia de inserción a la docencia

Las tutorías o mentorías dirigidas a docentes noveles se han convertido en parte esencial de los programas de inserción a la docencia (Fideler y Haselkorn, 1999; Strong, 2009; Britton, Paine, Raizen y Pimm, 2003; Hobson, Ashby, Malderez y Tomlinson, 2009), tanto así que, como mencionan Ingersoll y Strong (2011), el concepto de *mentoría* o *tutoría* se ha utilizado como sinónimo de inducción en diversas investigaciones educativas.

La mentoría se define de diversas maneras pero, en un sentido amplio, hace referencia a la relación establecida entre un mentor, quien debe ser una persona con experiencia en un ámbito profesional o de conocimiento, y un mentorado, quien, por lo general, tiene poca o ninguna experiencia en dicho ámbito. La relación se establece con el objetivo de facilitar, desarrollar o ayudar a construir o mejorar el conjunto de competencias intelectuales, personales, sociales y técnicas. De este modo, se busca incidir en la posibilidad de éxito de las actividades que debe desempeñar la persona con menor o ninguna experiencia (Vélaz de Medrano, 2009).

En cuanto a la distinción conceptual entre mentoría y tutoría, de acuerdo con Vélaz de Medrano (2009), el uso de estos términos puede encontrarse en la literatura de manera indistinta. Esta idea también es apoyada por Israel, Kamman, McCray y Sindelar (2014), quienes mencionan que los términos mentoría, *coaching* y tutoría han sido utilizados como sinónimos, particularmente refiriéndose a los programas de inducción generados en el interior de las escuelas.

Sin embargo, existen ciertas diferencias conceptuales que es importante destacar. En particular, Vélaz de Medrano (2009) menciona que, desde una perspectiva general, la tutoría podría ser considerada un tipo de mentoría y viceversa; no obstante, en ésta la relación tiende a ser más simétrica, ya que se desarrolla entre pares.

Una diferencia adicional es que en la mentoría existe un grado menor de estructuración y programación de la actuación del mentor, en comparación con la tutoría. Esto se debe a que la primera busca ser proactiva y enfocada en el mentorado, quien marca el ritmo y el contenido del proceso de apoyo (Valverde *et al.*, 2004; citado en Vélaz de Medrano, 2009).

Asimismo, Fletcher y Strong (2009) señalan que en la relación y dinámica entre mentores y mentorados pueden generarse diferentes niveles de formalidad, lo cual se explicaría por la experiencia y el entrenamiento del mentor, el tiempo destinado a la función, o simplemente por el contexto cultural e institucional en el que laboran los docentes.

Por su parte, Ingersoll y Strong (2011) señalan que el objetivo general de los programas de mentoría dirigidos a docentes de nuevo ingreso es darles una guía, en tanto que Vélaz de Medrano (2009) propone una clasificación de las modalidades de la mentoría en función de los objetivos que persigue, de quién toma la iniciativa, del rango o grado de generalización, de los protagonistas de la relación de mentoría o de la metodología empleada (tabla 5.4).

Tabla 5.4
Modalidades de la mentoría docente

Criterio	Modalidad	Características
Según los objetivos y grado de profundidad	De adaptación al contexto	Acoger e introducir a los nuevos profesores en las prácticas, normas y valores propios del centro.
	De análisis	Desarrollar competencias de indagación y reflexión sobre la propia práctica, empleando indicadores para evaluar la calidad de la docencia. Implica un trabajo de mediano plazo, al menos de un año.
Desde el punto de vista de su iniciativa e institucionalización	Acompañamiento incidental	Por iniciativa de un profesor, orientador, director o grupos de profesores de un centro que voluntariamente deciden acompañar al docente que se incorpora por primera vez.
	Acompañamiento intencionado y sistemático	Por iniciativa del centro escolar que diseña un plan específico de acogida e inducción. Puede ser por iniciativa de las instituciones de formación inicial o en cumplimiento a una política pública de inducción a la profesión.
Por sus protagonistas	Relación individual	Profesor mentor-profesor novel.
	Acompañamiento en grupo	Profesor mentor-varios profesores principiantes.
Función del mentor	Mixta	Combinar la modalidad colegiada e individual de acompañamiento.
	Pares	Compañeros de los profesores principiantes.
	Supervisores	Profesores universitarios, supervisores, directores de escuela, orientadores.
Metodología	Presencial	Refiere al acompañamiento que se realiza en un lugar concreto, estando presentes tanto el profesor mentor como los profesores noveles.
	Virtual	Refiere a la que desarrolla y ofrece todos sus servicios a través de Internet.
	Mixta	Añade a la modalidad presencial una estructura que aprovecha los entornos virtuales.

Fuente: Vélaz de Medrano, 2009; en Cervantes y Gutiérrez, 2014.

En tal perspectiva, la multiplicidad en los objetivos y fines que se buscan con los programas de mentoría ha dado como resultado la puesta en marcha de diferentes propuestas, con énfasis también diversos. Así, Ingersoll y Strong (2011) refieren que los programas de mentoría varían en todos sus procesos, ya que existen algunos diseños que ponen especial atención en la manera de seleccionar a los mentores, y otros en que esta selección es aleatoria y obligatoria. Asimismo, señalan que hay programas que incluyen explícitamente la formación para los tutores e incluso algunos que proveen incentivos económicos por desempeñar esta labor.

No obstante la gran variedad de diseños de los programas de tutorías, existe un amplio consenso respecto a la importancia de su adecuada implementación, lo cual incidiría en el desarrollo profesional y personal tanto de quienes inician su carrera en la docencia (tutorados), como de aquellos que los acompañan en este periodo de inducción (tutores).

5.2 Las tutorías a docentes de nuevo ingreso en el marco del Servicio Profesional Docente

En México se ha prestado cada vez mayor atención a la calidad de la formación inicial de los docentes y a las condiciones necesarias para ejecutar planes efectivos de formación, lo cual se hace evidente con la existencia y consolidación de programas que impulsan los procesos de formación continua, actualización y desarrollo profesional surgidos desde 1971 (Campos, s. f.).

Sin embargo, se ha concedido menor importancia al diseño de programas de inserción que apoyen a los docentes en la transición de la formación inicial a la vida profesional en las escuelas y planteles. Fue con la Reforma Educativa de 2013 que se garantizó el derecho del personal de nuevo ingreso a contar con el apoyo de profesionales experimentados que los acompañen en este proceso, mediante el surgimiento de la estrategia de tutorías en educación básica (EB) y educación media superior (EMS).

En el *Marco general para la organización y el funcionamiento de la tutoría en educación básica* se establece que el mecanismo de acompañamiento para la inserción a la docencia será el modelo de *tutorías entre pares*, el cual tendrá una duración de dos años y podrá ser realizado de forma presencial y en línea.

En ese documento rector la tutoría se define como una estrategia de profesionalización orientada a fortalecer las capacidades, los conocimientos y las competencias del personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en el servicio público educativo (SEP, 2016e). También se reconoce que la tutoría coadyuva en el cumplimiento de las obligaciones normativas de permanencia en la función del docente o técnico docente, al contribuir con su incorporación al trabajo escolar y a la mejora de su desempeño profesional.

De esta manera, la tutoría en el marco del SPD tiene como propósito principal el fortalecimiento de las capacidades, los conocimientos y las competencias del personal docente y técnico docente de nuevo ingreso para favorecer su inserción en el trabajo educativo, la autonomía profesional, la participación en la escuela, la comunicación con los padres de familia y la permanencia en el servicio. Además, busca contribuir a la mejora de la práctica profesional, de modo que los docentes de nuevo ingreso cuenten con más y mejores capacidades para atender las prioridades establecidas en la EB y propiciar el máximo logro de aprendizaje de sus alumnos (SEP, 2016e).

Al tratarse de una experiencia de reciente creación, aún existe una distancia considerable entre los fundamentos normativos que regulan el programa de tutorías y los aspectos que conforman su implementación. En este contexto, si bien son notables los múltiples retos y áreas de oportunidad que presenta este programa en la práctica, existe un consenso generalizado con respecto a los beneficios que conlleva, en particular, cuando se traduce en una mejora de la práctica docente y en la construcción de nuevos saberes y métodos pedagógicos.

Aspectos clave de la implementación de las tutorías

Como en todo proceso de puesta en marcha de una política, estrategia o programa educativo en México, una de las principales dificultades a enfrentar es la instalación y la adaptación de la intervención en un contexto organizacional y político de alta complejidad, y con múltiples tensiones de gobernanza. Por ello, resulta relevante valorar la acción pública a partir de los diferentes procesos que la integran. En este sentido, el INEE realizó en 2016 una Evaluación de la Implementación de la Estrategia de Tutorías a Docentes de nuevo ingreso en el marco del SPD.

Como parte de esta evaluación se desarrollaron diversos insumos y levantamientos de información, entre los cuales destacan la Encuesta Nacional de Tutoría en Educación Básica y Media Superior aplicada al término del ciclo escolar 2015-2016,⁹ la cual aporta información acerca de la operación de la estrategia desde la mirada de los docentes y el personal que desempeñó la función tutora. Los resultados de la encuesta que a continuación se presentan dan cuenta del contexto, los problemas y los aciertos identificados en los procesos de implementación.¹⁰

Conviene señalar que la puesta en marcha de esta estrategia, se da en el marco de la Reforma Educativa de 2013, por lo que las percepciones de las tutorías, tanto positivas como negativas, se vieron influenciadas por ella.

También es importante reconocer que durante el desarrollo de la estrategia emergieron esfuerzos formales e informales para adecuarla a contextos muy diversos, lograr una mejor cobertura, involucrar a otros actores que no estaban considerados normativamente para auxiliar en las labores vinculadas al programa, y garantizar que, de algún modo, el personal docente de nuevo ingreso tuviera acompañamiento, aunque no fuera estrictamente bajo las condiciones establecidas inicialmente.

⁹ La encuesta se realizó en 30 entidades del país (en el diseño de la muestra no se incluyeron los estados de Chiapas y Oaxaca), y fue aplicada a 1 743 docentes que ingresaron al SPD en EB y EMS durante el ciclo escolar 2014-2015 y a 268 docentes que desempeñaron la función tutora durante los ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016. Ambos instrumentos exploran cinco procesos de la estrategia: 1) selección de tutores, 2) formación de tutores, 3) organización y desarrollo de tutorías, 4) monitoreo y seguimiento, y 5) pago de incentivos.

¹⁰ Algunos de los indicadores más relevantes que se recuperan en el instrumento y que se discuten a lo largo del capítulo son los siguientes: movilidad docente, cobertura, contenidos de las tutorías, nivel de satisfacción, otros tipos de acompañamiento y necesidades formativas.

Por otro lado, si bien es cierto que el modelo de tutoría entre pares es uno de los dispositivos más utilizados y exitosos en las experiencias internacionales, también lo es que requiere del desarrollo de actividades y recursos complementarios. Tal es el caso de cursos y talleres de formación (que pueden o no estar asociados con la Evaluación del Desempeño Docente), actividades de integración en centros de trabajo con el personal docente y con el personal con funciones de dirección y supervisión, círculos de lectura, sesiones de intercambio y reflexión con otros tutores y tutorados, tutoría en línea, acceso a materiales didácticos y de apoyo en las funciones del docente, etcétera, con el fin de lograr un diseño comprehensivo e integral.

El hecho de que el diseño de este programa de acompañamiento a la inserción a la docencia se centrara sólo en un tipo de intervención devino también en otras limitaciones en sus alcances: una tasa baja de respuesta para desempeñar la función tutora por parte de los docentes; dificultad de “empatar” tutores y tutorados, particularmente en localidades de difícil acceso o en escuelas de organización escolar multigrado, o necesidades formativas y de acompañamiento no cubiertas por los propios tutores.

En el diseño de la estrategia destaca la falta de definición de procesos fundamentales, como el seguimiento de las tutorías, en el orden federal y local, de tal manera que fuera posible disponer de información sobre los problemas que se fueran presentando, conocer con precisión los datos y los avances del programa, identificar experiencias favorables a replicar y estar en posibilidades de redefinir y ajustar oportunamente aquellos aspectos a mejorar.

Además, es importante destacar que tampoco se plantearon las condiciones institucionales mínimas de implementación, ni la diversidad de escuelas, tipos de servicio y modalidades en las que operaría. Sin embargo, las múltiples realidades en las que se aplicó la estrategia permitieron corroborar que la conformación, las capacidades y la madurez de las estructuras organizacionales son muy diversas, algunas más fortalecidas que otras y con una gran dispersión de atribuciones y prioridades.

Estas características y condiciones generaron reacciones negativas, tales como situaciones de tensión entre los actores, percepción de una relación impositiva y vertical de la federación hacia los estados, y baja motivación para cumplir con lo estipulado en la normatividad. Todo ello provocó que los procesos puestos en marcha y el cumplimiento de sus objetivos dependiera mucho más de la experiencia, la motivación y las capacidades institucionales instaladas en cada estructura, que de la propia definición normativa y de diseño que, desde el nivel central, se planteaba orientar el desarrollo de la estrategia.

Derivado de una falta de claridad en el diseño tanto de los procesos, como en las atribuciones de los actores, se advierten diferencias significativas entre las entidades federativas. En este orden de ideas, se identifican múltiples áreas de oportunidad en la realización de la estrategia de tutorías entre las que destaca el establecimiento de una coordinación institucional efectiva que rescate su espíritu federalista, así como la disposición de un espacio que permita a los diversos actores establecer objetivos en común, entablar un diálogo para la toma de decisiones de forma conjunta y considerar las miradas de todos, es decir, definir y abrir espacios de comunicación, coordinación y valoración de los alcances de la estrategia.

El programa de tutorías enfrentó en su aplicación la diversidad de contextos institucionales, organizacionales y operativos de las entidades del país; esto se reflejó en la gran cantidad de cambios y modificaciones durante su implementación. Entre las condiciones más relevantes destacan las siguientes: la distribución de los docentes de nuevo ingreso en zonas rurales y urbanas; las características de las estructuras administrativas de las autoridades educativas locales; las condiciones geográficas, y las expresiones magisteriales disidentes que incidieron directamente en la operación de la estrategia en las entidades federativas.

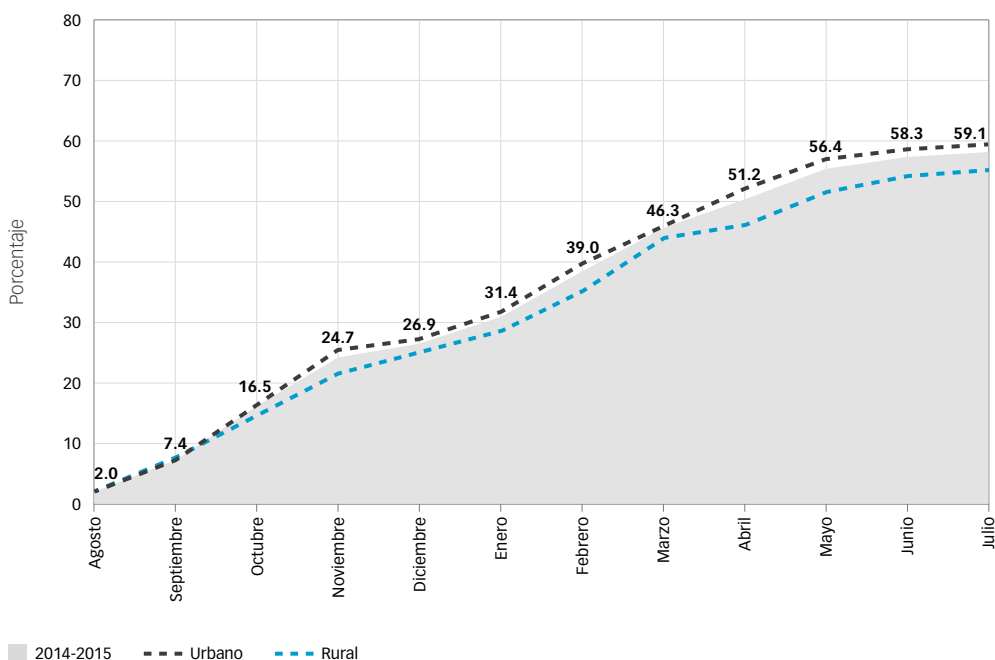
Ante este panorama, el proceso de asignación de tutores, que en el diseño se esperaba que fuera de un tutor para cada docente de nuevo ingreso, se caracterizó por ser gradual a lo largo de los ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016 (gráfica 5.1). Esto se explica, en gran medida, por la alta movilidad en las escuelas (46% de los profesores reporta haber cambiado de centro de trabajo al menos una vez entre ambos ciclos escolares) y el bajo interés mostrado por parte de los docentes en servicio para desempeñarse como tutores (o incluso la resistencia en algunas entidades de operar y poner en marcha la estrategia).

Asimismo, se observa la falta de seguimiento y capacidad de respuesta de las autoridades educativas, federal y locales, así como poca información y desorganización en la implementación de los diferentes procesos, lo cual se acentuó particularmente en la asignación de incentivos (sólo 31.6% de los tutores encuestados refirió haber recibido el incentivo económico establecido por la labor desempeñada durante el ciclo escolar 2014-2015).

Aunado a lo anterior, llama la atención el hecho de que no todos los profesores que contaron con un tutor asignado tuvieron sesiones de tutoría: mientras que 59.1% refirió haber tenido un tutor asignado, solamente 47.3% reportó haber contado con al menos una sesión de tutoría durante el periodo 2014-2015. Para el siguiente ciclo escolar, el porcentaje de docentes que reportaron contar con un tutor designado se incrementó a 65.9%; sin embargo, persistió la ausencia de sesiones de tutoría en una proporción importante (55.4% dijo haber tenido sesiones de tutoría durante el ciclo 2015-2016).

Gráfica 5.1

Progreso en la asignación de tutores en el ciclo escolar 2014-2015



Fuente: estimaciones de acuerdo con la Encuesta Nacional de Tutoría en Educación Básica y Media Superior, realizada por el INEE (2016) y el Marco Geoestadístico Nacional 2016, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Asimismo, como era previsible, en el ciclo escolar 2014-2015 la cobertura de las tutorías en localidades urbanas fue consistentemente mayor a la observada en las localidades rurales.¹¹ Al respecto, las autoridades educativas locales reconocieron la complejidad de encontrar tutores en las zonas rurales o de más difícil acceso.

Sin embargo, resulta relevante destacar que, ante este escenario de cobertura limitada, las autoridades educativas en los estados buscaron alternativas de acompañamiento a los docentes noveles, distintas a la tutoría. Estos dispositivos, en la mayoría de los casos, no fueron diseñados para complementar la tutoría, sino para suplirla.

Así, en diversas entidades federativas se desarrollaron múltiples actividades, cursos y talleres con diferentes objetivos, ámbitos de implementación, duración y modalidades. Al respecto, 45.4% de los docentes de nuevo ingreso reportó otros tipos de acompañamiento, principalmente a través de talleres o cursos. Los principales temas abordados en dichos espacios fueron: la evaluación docente (24.4%), formación continua (12.5%), actividades de tutoría (10.2%), temas referentes a

¹¹ La estimación fue realizada a partir de la clave del centro de trabajo (CCT) del docente de nuevo ingreso durante el ciclo escolar 2014-2015, facilitado por la CNSPD, y el Marco Geoestadístico Nacional 2016 del INEGI.

estrategias de gestión educativa (2.8%), entre otros. En cuanto a la modalidad en la que se impartieron estos otros mecanismos de acompañamiento, 70% de los docentes reportó que fueron presenciales, 16% en una modalidad mixta y 14% en línea.

Conviene hacer notar el fuerte énfasis que, temáticamente, se le dio a la Evaluación del Desempeño en el desarrollo de talleres o cursos, ya que 78% de los docentes noveles mencionó que estos temas se abordaron siempre o la mayoría de las veces.

Por otro lado, destacan las acciones informales que se llevaron a cabo en este contexto. Entre los profesores noveles, 46% reportó haber recibido el acompañamiento por parte de otras personas como colegas, docentes o directores del centro escolar que, sin tener un nombramiento de tutores, desempeñaron parte de estas funciones. Esfuerzos similares a la tutoría se desarrollaron por parte de otros actores: 13.4% de los docentes noveles señaló que recibió cierto tipo de acompañamiento de alguna organización de maestros, 8.7% indicó que participó en alguna actividad de acompañamiento sindical que le brindó apoyo similar a las tutorías, y 3.5% dijo haberlo recibido de algún instituto privado de educación.

También se identificaron actividades de acercamiento —por ejemplo, círculos de estudio— entre los docentes de nuevo ingreso y el personal con funciones de dirección. En otros casos, los Centros de Maestros sirvieron para llevar a cabo actividades de acompañamiento con docentes que no tuvieran tutores. Otra estrategia importante para atender a los docentes de nuevo ingreso fue el uso de herramientas tecnológicas, por ejemplo, el desarrollo de una plataforma en línea en la cual compartían sus experiencias mediante chats y foros de discusión.

Por otro lado, también se registraron acciones de intercambio a gran escala mediante la organización de encuentros estatales, en los cuales se reunió a tutores y tutorados para intercambiar experiencias. Por último, una de las iniciativas desarrolladas al término del segundo ciclo escolar en servicio fue la realización de talleres y cursos con una duración de entre dos y cuatro semanas, que abordaban diferentes aspectos de la Evaluación del Desempeño.

En lo que respecta a los contenidos incluidos en esta variedad de dispositivos de acompañamiento, si bien la mayor parte de ellos presenta una fuerte orientación hacia temas ligados a la Evaluación del Desempeño, se observa también una intencionalidad por la reflexión sobre la práctica docente, lo que en la investigación educativa se subraya como indispensable en las tutorías dirigidas a docentes noveles (Cervantes y Gutiérrez, 2014).

Respecto a la opinión de los docentes de nuevo ingreso sobre estos talleres y cursos, en general es positiva: 77.1% considera que le fue útil o muy útil este acompañamiento adicional o como sustituto a la tutoría. Esta percepción es una señal relevante para los tomadores de decisiones.

En suma, si bien existen obstáculos estructurales, de gobernanza e institucionales para implementar esta estrategia, es necesario repensar otras formas de acompañamiento a los docentes de nuevo ingreso, complementarias o sustitutas a las tutorías uno a uno, que incluyan dispositivos grupales, en línea, enfocados a la evaluación, pero principalmente al desarrollo docente. Las tutorías, por sí solas y con un nivel medio de cobertura, difícilmente podrán garantizar perfiles docentes óptimos.

Aspectos clave en la organización, la dinámica y los contenidos de las tutorías

Para avanzar en la comprensión de las implicaciones de la macro- y la mesoimplementación de la estrategia de tutorías, resulta indispensable conocer la voz de los docentes, en particular respecto de los contenidos en los cuales manifiestan requerir mayor apoyo.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Tutoría en Educación Básica y Media Superior (INEE, 2016i), las tutorías se desarrollaron a partir de sesiones de trabajo que permitieron resolver inquietudes o problemas del docente novel, y no sólo consistieron en la asignación de un tutor. Esto resulta fundamental, ya que, como se planteó en el apartado anterior, los datos agregados indican una cobertura limitada de las tutorías.

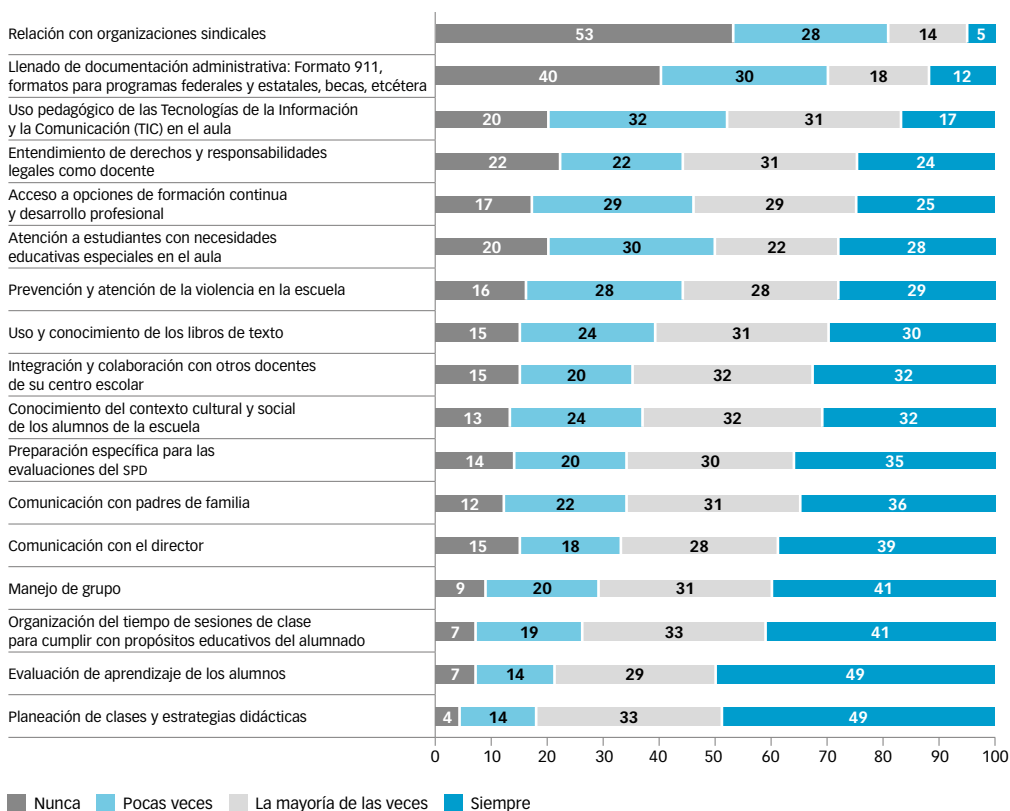
En cuanto a los docentes de nuevo ingreso que sí tuvieron sesiones de tutoría, cabe destacar que éstos refirieron que la mayoría de las sesiones de trabajo se realizaron en su escuela. Sin embargo, se identificó que existen problemas para que tutores y tutorados se reúnan frecuente y oportunamente debido, sobre todo, a las distancias y los gastos de traslado, así como a falta de coordinación de agendas entre los involucrados.

En relación con la utilidad de los contenidos, existe una percepción positiva de los temas abordados en las sesiones de trabajo, la cual es generalizada entre los tutorados. Sin embargo, algunos de ellos señalaron la falta de correspondencia entre la especialidad o asignatura impartida por los tutores y la de los tutorados, y aseguraron que no era posible lograr un entendimiento mutuo durante las sesiones de trabajo. Al respecto mencionaron que lo ideal sería que su tutor designado fuera alguien que impartiera la misma especialidad o asignatura para evitar este tipo de problemas.

Entre los contenidos más frecuentemente abordados durante las sesiones de tutoría se encuentran la “planeación de clases y estrategias didácticas” (82%), la “evaluación de aprendizaje de los alumnos” (78%) y la “organización del tiempo de sesiones de clase para cumplir con propósitos educativos del alumnado” (73%; gráfica 5.2).

Gráfica 5.2

Frecuencia con la que se abordaron los contenidos de las tutorías en el ciclo 2015-2016, de acuerdo con los tutorados.



Fuente: INEE 2016.

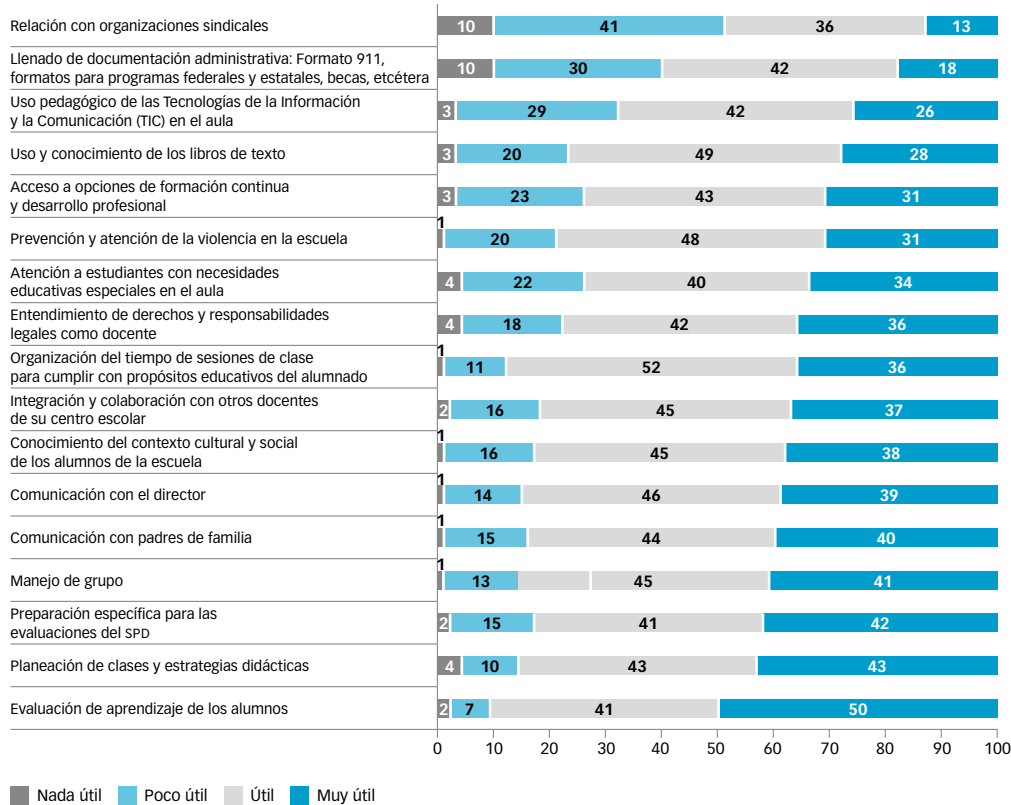
Asimismo, entre los contenidos que fueron considerados más útiles para los tutorados se encuentran la “evaluación de aprendizajes de los alumnos” (91%), la “organización del tiempo de sesiones de clase para cumplir con propósitos educativos del alumnado” (88%), la “planeación de clases y estrategias didácticas” (86%) y el “manejo de grupos” (86%) (gráfica 5.3).

En las sesiones de tutoría las actividades mejor valoradas entre el personal docente tutorado fueron las observaciones de clase, debido a que ofrecen la posibilidad de identificar, en tiempo real, todas las áreas de oportunidad y generar así la corrección inmediata. Lo anterior fue considerado de gran utilidad en vísperas de la evaluación diagnóstica. De acuerdo con los tutorados, el promedio de visitas para realizar observaciones en clase fue de 3.5 durante el periodo 2014-2015, mientras que para el periodo 2015-2016 fue de 4.2.

Los datos arrojados por la encuesta levantada por el INEE señalan que, entre los tutorados que contaron con tutor asignado y tuvieron sesiones de tutoría, 71.4% se mostró satisfecho o muy satisfecho, mientras que el resto (28.4%) se sintió poco o nada satisfecho con la tutoría.

Gráfica 5.3

Utilidad de los contenidos de las tutorías en el ciclo 2015-2016, de acuerdo con los tutorados



Fuente: INEE 2016.

Los docentes del primer grupo manifestaron haberse sentido apoyados y respaldados por sus tutores; consideraron que éstos estaban altamente capacitados y que "La mayoría de las veces" o "Siempre" tenían una buena disposición para realizar las tutorías; también manifestaron que las tutorías mejoraron su práctica docente. En contraste, el segundo grupo se caracterizó por estar poco o nada satisfecho con las tutorías recibidas, principalmente por considerar que su tutor estaba "Poco o casi nada capacitado", o bien que tenía otras actividades que le impedían llevar a cabo las sesiones de trabajo; esto último fue mencionado por 9 de cada 10 encuestados.

Lo anterior se explica, en buena medida, al indagar acerca del perfil del personal que desempeñó la función tutora durante el ciclo escolar 2014-2015, ya que el porcentaje de tutores que fueron docentes frente a grupo en educación básica fue de 40.4%, en tanto que los asesores técnico-pedagógicos y el personal con funciones de dirección y supervisión representaron 31 y 27%, respectivamente.

En este sentido, es notable la percepción de “imposición”, tanto de las autoridades locales como de los propios directores y supervisores que cumplieron esta tarea, cuando se les solicitó realizarla, ante la ausencia de docentes frente a grupo que pudieran desempeñarla. Por ello, no es de extrañar la poca disposición de este grupo a acceder a las diferentes ofertas de formación y capacitación. En este sentido, 62% de los participantes con funciones de dirección cursó el diplomado de formación de tutores, dato que contrasta con 90% de los docentes frente a grupo que también lo hizo.

Esta información permite delinear algunas conclusiones sobre los elementos que se deben considerar en el diseño de procesos de inserción a la docencia con un carácter más comprensivo. En consecuencia, dado que el objetivo es incidir en el mejoramiento de la práctica de los docentes de nuevo ingreso, debe prestarse especial atención a la capacitación de los docentes experimentados que acompañen a los noveles. Adicionalmente, debe buscarse que los contenidos se basen en un diagnóstico preciso de las necesidades formativas de estos docentes.

■ Consideraciones finales

La inserción a la docencia es una etapa de grandes retos y desafíos, por ello resulta fundamental la intervención del Estado en la construcción de una política que contribuya al fortalecimiento y acompañamiento de quienes inician su trayectoria profesional en este campo. En el marco del SPD, la tutoría es una estrategia fundamental cuya implementación —en realidades tan diversas como las que existen a nivel nacional— ha enfrentado problemas que invitan a reflexiones en su diseño y operación.

Derivado de los hallazgos descritos en este capítulo, se advierte la necesidad no sólo de mejorar la estrategia de tutorías, sino también de generar una política integral de inserción a la docencia que considere diversos dispositivos de acompañamiento, que sea más coherente en su diseño y que tenga un modelo de gestión, coordinado y participativo, para acompañar su desarrollo y su seguimiento.

El diseño de la estrategia, desde el nivel central, careció de un modelo de gobernanza distribuida, lo que generó diversos problemas de coordinación y cooperación. De igual manera, carecer de un diagnóstico de las capacidades institucionales, tanto a nivel federal como local, hizo que el diseño de la estrategia fuese poco coherente con la realidad operativa. Por otro lado, también es importante destacar la resistencia de diferentes actores que consideraron este acompañamiento como un medio para legitimar la Reforma Educativa de 2013.

Adicionalmente, la falta de un modelo de gestión efectivo y coordinado desde la federación generó los siguientes inconvenientes: 1) falta de claridad en las atribuciones de los diferentes actores involucrados, principalmente por parte de las autoridades educativas locales; 2) ausencia de criterios para la modificación o el ajuste de diferentes procesos, como la emisión de la convocatoria, lo mismo que la selección y la asignación de tutores; 3) insuficiencia en las capacidades administrativas y operativas tanto de las autoridades locales como de la propia CNSPD; y 4) falta de seguimiento y retroalimentación de la estrategia que limitó el acceso a información relevante acerca de sus resultados y efectos.

Uno de los primeros cambios que urge impulsar tiene relación con el marco normativo que regula los diferentes procesos y etapas de la estrategia. Al respecto, se requiere definir claramente protocolos de operación, así como mapas de procesos, tanto de las tutorías como de cualquier otro dispositivo de acompañamiento a docentes noveles. Esto llevaría, en consecuencia, a precisar las atribuciones de todos los actores involucrados en los diferentes niveles y etapas de la implementación (personal con funciones de dirección y supervisión, CNSPD, así como autoridades educativas locales).

Asimismo, es necesario mejorar la oferta de formación dirigida a los tutores, así como diseñar una formación especializada para aquellos docentes que se sumen a las estrategias de acompañamiento realizadas en las entidades federativas. Otros elementos que requieren de una mejora sensible son los sistemas de información, de tal manera que permitan monitorear y dar un seguimiento puntual de las tutorías y de otros dispositivos de acompañamiento. Es importante destacar que la ausencia de este tipo de herramientas tecnológicas limita la capacidad de otorgar una respuesta oportuna y adecuada a los posibles problemas que surjan en la operación.

Con respecto al contexto en el que fue implementada la estrategia de tutorías, es necesario reconocer que se caracterizó por grandes cambios institucionales en el ámbito federal y local. Por ello, resulta imperante revisar las estructuras operativas, a fin de valorar si se cuenta con los perfiles, capacidades y recursos necesarios para dar atención a las diferentes actividades y procesos que integran la estrategia. En ese sentido, vale la pena valorar la posible incorporación formal de los Centros de Maestros en la operación de las tutorías y de cualquier otro dispositivo de acompañamiento dirigido a docentes de nuevo ingreso.

Por último, es necesario complementar, no sustituir, la estrategia de tutorías y otros mecanismos puestos en marcha a nivel local. Al respecto, es relevante señalar que, aunque gran parte de estos otros dispositivos implementados por las autoridades educativas locales en los ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016 surgió ante la falta de tutores y no tuvo diseños homogéneos, sí coadyuvó en el fortalecimiento de otras necesidades formativas igualmente relevantes.

En este sentido, es notable que 39.1% de los docentes cuyas sesiones de tutoría ocurrieron durante el ciclo escolar 2015-2016 dijo que le hubiera gustado profundizar en algún tema que no se abordó suficientemente en las sesiones con sus tutores. Destacan principalmente los contenidos de la Evaluación del Desempeño Docente (37.5%), pues los docentes refieren que aun cuando fueron abordados en las sesiones de tutoría, hacía falta información detallada sobre el proceso, las etapas y los métodos de la Evaluación del Desempeño, planeación y estrategias educativas (26.1%), normatividad (8.4%), así como temas administrativos y de gestión (7.0%).

Ante esta realidad, resulta crucial generar una estrategia de política de inserción a la docencia coherente y en sintonía con las tutorías, que integre otros mecanismos para atender los diferentes problemas que enfrentan los docentes de nuevo ingreso en los procesos de enseñanza, planeación, relación e integración en los centros de trabajo, y asignarles el recurso correspondiente.

Diversos estudios han generado evidencia suficiente para sustentar la utilidad de otros dispositivos de acompañamiento de bajo costo, como las sesiones grupales entre docentes noveles y docentes experimentados, las tutorías en línea, o los encuentros masivos en los que se abordan temas de la práctica profesional y los retos a los que se enfrentan los docentes de nuevo ingreso. Al respecto, es fundamental destacar que la transición hacia una política de acompañamiento a la inserción a la docencia comprensiva e integral no debe resultar en una mayor carga financiera para las autoridades educativas.

6

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA ORIENTADA A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES INDÍGENAS EN EDUCACIÓN BÁSICA

La población indígena en México se cuantifica considerando rasgos lingüísticos o la autoadscripción de los individuos. Si se emplea este último criterio, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población que declara ser indígena es de 25.6 millones, de los cuales 7.3 millones son niñas, niños y adolescentes (NNA) en edades típicas para cursar la educación obligatoria (de 3 a 17 años). Por otro lado, las NNA indígenas identificadas por ser hablantes de lengua indígena (HLI) o formar parte de un hogar indígena son 3.9 millones. De estos últimos, poco más de la mitad se encuentra en condición de pobreza extrema, 6 de cada 10 residen en zonas rurales, y, de los que sí asisten a la educación obligatoria, 9 de cada 10 acuden a escuelas que se ubican en localidades de alta y muy alta marginación (INEE y UNICEF, 2016).

Estas condiciones de vulnerabilidad social y económica generan, sin duda, repercusiones en el ámbito educativo, ya que los alumnos indígenas enfrentan situaciones de mayor desventaja en términos de asistencia escolar (23% de la población indígena en edad escolar no asiste a la escuela), logros de aprendizaje (más de 80% de los alumnos indígenas tiene logros de aprendizaje insuficientes) y eficiencia terminal (sólo 7.2% de la población HLI ha completado la educación media superior).

En este contexto, el objetivo de este capítulo es analizar el estado que guarda el cumplimiento del derecho a la educación de NNA indígenas en la educación básica, a partir del análisis de la acción gubernamental emprendida para garantizarlo.

El capítulo está organizado en cuatro apartados. En el primero se define el *problema público* que da lugar a las intervenciones de política educativa dirigidas a NNA indígenas en el marco del derecho a la educación. En el segundo apartado se revisan las *acciones de política pública* dirigidas a la atención educativa de NNA indígenas, esto es, los programas, acciones y estrategias que conforman la política, así como los servicios educativos que atienden a esta población; se incluye un análisis presupuestal sobre la evolución del gasto educativo dirigido a este sector en el nivel de

educación básica. Posteriormente, se presenta un balance sobre el diseño y la implementación de dicha política, y se proponen algunas rutas para su mejora. En el último apartado se presentan las consideraciones finales.¹

6.1 El derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes indígenas

Los indígenas y el derecho a la educación

El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación y, además, que ésta será de calidad y se ofrecerá sin distinción de raza, etnia o condición socioeconómica. A partir de lo anterior, y a fin de garantizar este derecho a la población en su conjunto, la Ley General de Educación (LGE) señala que las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo,² así como mayor equidad educativa y el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso a los servicios educativos y permanencia en ellos. Con ese fin se dará preferencia a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones sociales y económicas de desventaja (LGE, art. 32).

Adicionalmente, y en particular con respecto a la población indígena, la CPEUM en su artículo 2º refiere al derecho de los pueblos indígenas a ser consultados para definir y desarrollar programas educativos que reconozcan su herencia cultural, así como a recibir una educación en su lengua.³

De este modo, el Estado mexicano debe garantizar para todos los NNA del país una educación de calidad, su permanencia en la escuela, la obtención de aprendizajes relevantes, útiles y significativos para sus vidas, y recibir educación en su lengua.

¹ En el desarrollo del capítulo se utilizaron las siguientes fuentes de información: 1) el Programa Nacional de Desarrollo (PND) y el Sectorial de Educación (PROSEDU), 2) las reglas de operación y los lineamientos generales de los diversos programas, acciones y estrategias relacionados con la materia, 3) los reglamentos internos de las instituciones y dependencias involucradas en el diseño y la operación de la política, 4) diversos informes y publicaciones del INEE relativos al tema, 5) el *Panorama educativo de la población indígena 2015* (INEE y UNICEF, 2016), 6) publicaciones relevantes de académicos y expertos en la materia, 7) datos proporcionados por la Dirección General de Integración y Análisis de Información del INEE sobre la distribución de escuelas, alumnos y docentes hablantes de lengua indígena en localidades indígenas, 8) resultados del estudio de la política curricular para la atención educativa a la población rural indígena de educación básica y 9) resultados de la Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Población Indígena en Educación Básica.

² Entendiendo por calidad “que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de docentes y directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (CPEUM, art. 3º).

³ El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a que se les consulte, así como el de recibir educación en su lengua se estipulan en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, suscrito por el Estado mexicano. En este sentido, el derecho a una educación en su lengua se detalla en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, en donde se señala que la educación que reciban deberá ser bilingüe e intercultural, además de que asegure el respeto a la diversidad lingüística y cultural, y promueva el respeto a los derechos lingüísticos de esta población.

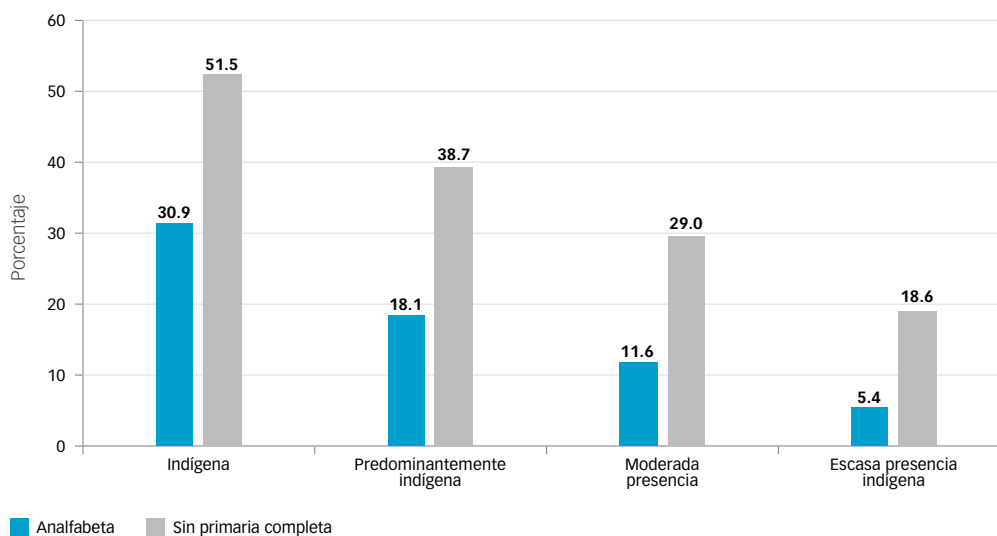
Desde esta perspectiva, cuando se comparan las características socioeconómicas y educativas de la población indígena respecto de la no indígena, se observa que la primera enfrenta más obstáculos para acceder a la escuela y permanecer en ella, así como para alcanzar niveles óptimos de logro de aprendizajes y recibir educación en su lengua materna. Por tanto, su derecho a la educación está siendo vulnerado, pues presenta altos niveles de inasistencia escolar y deserción y bajos niveles de logro educativo, y la oferta educativa que recibe se caracteriza por su escasa pertinencia cultural y lingüística.

Derecho de acceso a la educación

El Informe 2013 del Consejo Nacional de Población (CONAPO) señala que la falta de acceso a la educación es uno de los mayores problemas que enfrenta la población que habita en las localidades con alta presencia indígena. En estas localidades se observa que 30.9% de la población es analfabeta y 51.5% no concluyó la educación primaria (gráfica 6.1) (CONAPO, 2013).

 **Gráfica 6.1**

Porcentaje de personas de 15 años y más analfabetas y sin primaria completa según el grado de presencia indígena en la localidad, 2010

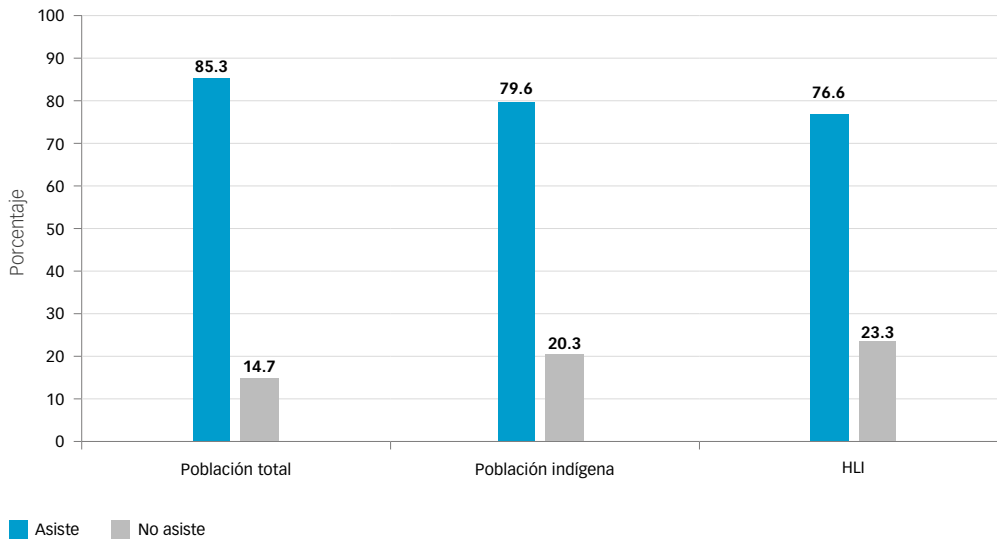


Fuente: CONAPO, 2013.

Para 2014, de acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) (INEE-UNICEF, 2016), 6 de cada 100 personas de 15 años y más eran analfabetas, en contraste con lo que ocurre con la población indígena y la HLI, entre las que casi una quinta (19%) y una cuarta parte (25.1%), respectivamente, eran analfabetas. Además, en la población indígena y los HLI se observan menores tasas de asistencia a la educación escolarizada (gráfica 6.2).

Gráfica 6.2

Porcentaje de población de 3 a 17 años según asistencia escolar en 2014



Fuente: elaboración propia con base en INEE y UNICEF, 2016.

Así, en 2014 la tasa de asistencia a la escuela de la población general de infantes de 3 a 5 años fue de 73.1%, mientras que entre los infantes indígenas fue de 68.5%. Esta diferencia se incrementa notablemente a partir de los 15 años de edad, ya que en el grupo de 15 a 17 años apenas 1 de cada 2 adolescentes indígenas asiste a la escuela, en comparación con 7 de cada 10 adolescentes de la población general (INEE y UNICEF, 2016).

Derecho a la permanencia en la escuela

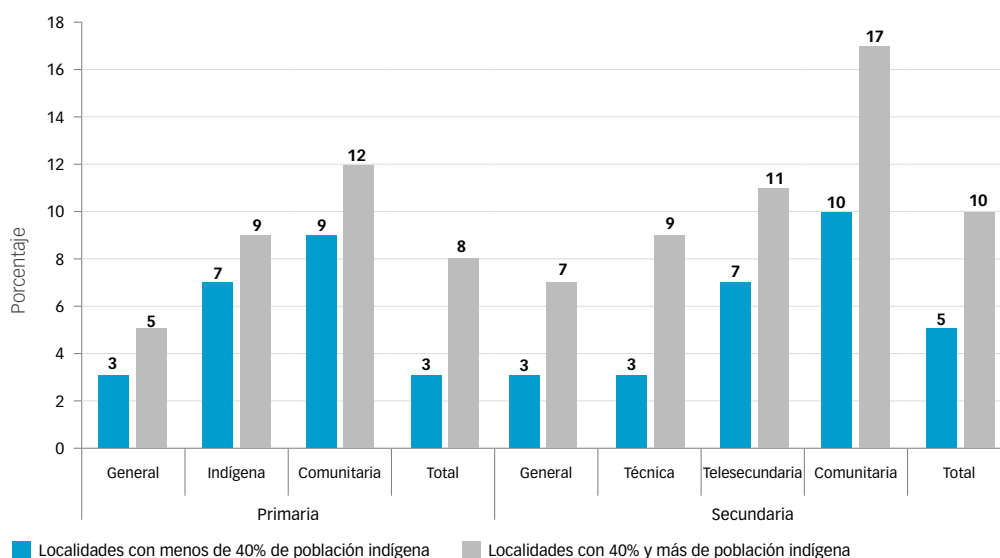
Una vez que NNA cuentan con servicios educativos es importante garantizar su permanencia y avance regular a través de los distintos grados y niveles, con el objetivo de incrementar las posibilidades de que concluyan la educación obligatoria antes de llegar a la edad adulta.

En este sentido, la población indígena presenta altos niveles de deserción escolar; sin embargo, no se dispone de un único indicador que proporcione información puntual sobre este fenómeno por la diversidad de causas relacionadas con él. Por tal motivo, se utilizan los indicadores de matriculación oportuna y extraedad grave para ofrecer una aproximación a este problema (INEE y UNICEF, 2016).⁴

⁴ La *matriculación oportuna* da cuenta del número de NNA que se matriculan en primaria, secundaria y educación media superior en las edades idóneas o incluso menores. Por otro lado, la *extraedad grave* se define como el porcentaje de estudiantes matriculados cuya edad supera en dos años o más la edad típica para cursar un grado escolar.

Gráfica 6.3

Porcentaje de alumnos con extraedad grave por nivel y tipo de servicios educativos en localidades según presencia de población indígena



Fuente: elaboración propia con base en INEE y UNICEF, 2016.

En cuanto a la matriculación oportuna, se observa que en educación primaria, en las escuelas de tipo general e indígena, el porcentaje de alumnos matriculados en las edades idóneas es superior a 90% en cualquier tipo de localidad; sin embargo, en las primarias comunitarias, las cuales atienden a una cantidad considerable de niñas y niños indígenas, se incorpora un menor número de estudiantes oportunamente. En secundaria este porcentaje disminuye aún más, específicamente en las telesecundarias, modalidad a la que más asisten los jóvenes indígenas, en las que 74% de los alumnos se matricula a tiempo, mientras que en las escuelas secundarias generales lo hace 85.3% (INEE y UNICEF, 2016).

Respecto a la extraedad grave, 9 de cada 100 niños que asisten a las primarias indígenas presentan esta condición, en contraste con 3 de cada 100 niños que asisten a las primarias generales. Las localidades con mayor presencia de población indígena registran las proporciones más altas de extraedad grave, siendo las escuelas comunitarias las que presentan el porcentaje más alto con 12 y 17% en los niveles primaria y secundaria, respectivamente (INEE y UNICEF, 2016) (gráfica 6.3).

Derecho a obtener logros óptimos de aprendizajes

Las NNA indígenas que logran acceder y permanecer en el Sistema Educativo Nacional (SEN) presentan deficiencias en los aprendizajes adquiridos. Las evaluaciones de aprendizaje realizadas por el INEE ubican los niveles de aprendizaje de los niños que asisten a escuelas indígenas, en

todos los grados y asignaturas considerados, por debajo de los que obtienen los que acuden a los demás tipos de servicios educativos (INEE, 2006 y 2007).

Los resultados nacionales 2015 del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) advierten que esta situación prevalece, pues el desempeño académico de los estudiantes indígenas se encuentra en un nivel insuficiente. Mientras que 5 de cada 10 estudiantes de las escuelas generales públicas presentan un nivel de logro insuficiente, en el caso de los estudiantes indígenas el número asciende a 8 de cada 10, tanto en el área de Lenguaje y Comunicación como en el área de Matemáticas.

Derecho a recibir educación en su lengua

Este derecho es una condición para garantizar, a su vez, el derecho a la permanencia y a la adquisición de aprendizajes relevantes, en tanto que el proceso educativo se basa en la comunicación y el claro entendimiento entre el docente y el alumno. Sin embargo, en las escuelas preescolares y las primarias indígenas sólo 53.5 y 47.5% de los docentes, respectivamente, eran HLI (INEE y UNICEF, 2016).

Asimismo, existe otro subconjunto de escuelas (25.1%) en las que se cuenta con docentes HLI, pero cuya lengua es distinta a la de sus alumnos. En este sentido, se observa que a medida que el número de alumnos HLI se incrementa, el porcentaje de correspondencia también lo hace. Así, en 74.9% de las escuelas con 50 o más alumnos HLI, los docentes hablan la misma lengua que los estudiantes, en contraste con 32.6% de aquellas escuelas con 5 o menos alumnos HLI en las que esta situación ocurre (INEE y UNICEF, 2016).

Cabe destacar que la falta de contextualización lingüística y cultural a la que se hace referencia es transversal a diversos componentes del SEN (infraestructura, materiales educativos, organización escolar, etcétera); sin embargo, el hecho de que los alumnos y los docentes no puedan comunicarse en una misma lengua es una de sus expresiones más graves, y la que más compromete el derecho a una educación de calidad.

Si bien los datos aquí expuestos permiten dimensionar la magnitud y el nivel de rezago educativo de la población indígena respecto de la no indígena, los indicadores por sí mismos no dan cuenta de las razones que lo originan, ni de las acciones que ha emprendido el Estado mexicano para atender dicho problema.

Por ello, el INEE coordinó la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre Evaluación Educativa, un estudio de la política curricular para la atención educativa a la población rural indígena de educación básica, así como una Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Población Indígena en Educación Básica, pues buscaba disponer de un panorama completo que diera cuenta del estado que guarda la atención educativa a la niñez indígena en el país.

6.2. Análisis de las intervenciones de política dirigidas a la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas

La política educativa dirigida a NNA indígenas en educación básica está constituida por las acciones gubernamentales previas que han dado como resultado los servicios educativos a los que asiste esta población, así como por el conjunto de programas, acciones y estrategias que orientan actualmente su intencionalidad o ámbito de actuación al fortalecimiento de la atención educativa que reciben NNA indígenas.

La política educativa actual: servicios educativos, programas, acciones y estrategias dirigidas a niñas, niños y adolescentes indígenas

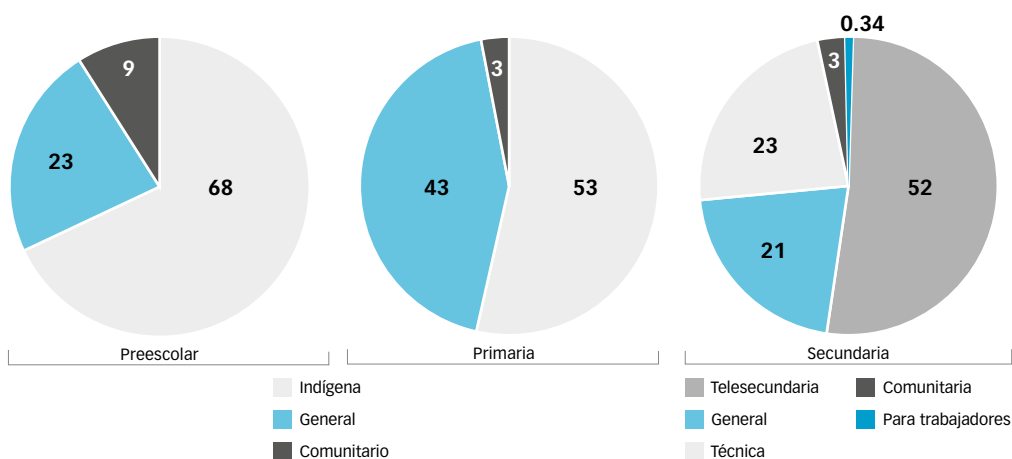
La oferta educativa que, de forma intencionada, brinda atención diferenciada a la población indígena en México incluye los niveles de preescolar y primaria, ambos regulados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) por medio de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) y operados por las autoridades educativas locales (AEL). A diferencia de estos niveles, en secundaria no existe una modalidad específica que atienda a este grupo de la población.

A nivel nacional, de los 215278 alumnos HLI que asisten al nivel preescolar, el subsistema indígena atiende a 68%; escuelas generales a 23%; y servicios comunitarios a 9%. Esta tendencia continúa a nivel primaria, donde, de los 662887 estudiantes HLI, 53% asiste a escuelas indígenas; 3% a comunitarias; y 43% a la escuela general (INEE y UNICEF, 2016).

En el nivel secundaria, al no existir una modalidad indígena específica, a la mayoría de los alumnos HLI los atiende la telesecundaria, la cual concentra 52% de estudiantes, seguida por las secundarias técnicas, a las que asiste 23% de esta población, mientras que las secundarias generales atienden a 21% y las comunitarias a 3% de alumnos HLI (INEE y UNICEF, 2016) (gráfica 6.4).

Gráfica 6.4

Distribución porcentual de alumnos HLI por nivel y tipo de servicios educativos



Fuente: elaboración propia con base en INEE y UNICEF, 2016.

Si bien la mayoría de los alumnos HLI de preescolar y primaria asiste a escuelas indígenas, existe una cantidad importante de estudiantes que acude a los servicios educativos de tipo general. Lo anterior resulta de suma relevancia para la política educativa dirigida a esta población, ya que se parte del supuesto de que la atención educativa que se oferta a los alumnos HLI de preescolar y primaria en el tipo de servicio indígena posee (o debería poseer) rasgos distintivos en términos de pertinencia cultural y lingüística de los cuales carecen los servicios educativos de tipo general.

Aunado a la oferta de servicios educativos dirigidos a atender a NNA indígenas en educación básica, la política de atención educativa destinada a esta población está conformada por un conjunto de acciones, estrategias y programas operados por instituciones federales, a saber: la SEP, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), en articulación con las AEL.

Adicionalmente, se identifican otras intervenciones que forman parte de los programas y acciones que todas las dependencias federales destinan a la población indígena de acuerdo con el anexo 10, "Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas", del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF),⁵ así como aquellas reportadas por la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP.

⁵ La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que el PEF deberá incluir anexos transversales, que son aquellos en los que concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos o Unidades Responsables, y cuyos recursos se destinan a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de distintos sectores y temas, entre los que se encuentra la atención a grupos vulnerables. Cada uno de los anexos recibe un número que puede variar año con año; en el caso de la población indígena, es el anexo transversal 10 desde 2010.

Tabla 6.1

Programas, acciones y estrategias dirigidos a la atención educativa de niños, niñas y adolescentes indígenas en educación básica

Institución o instancia responsable	Programas, acciones y estrategias	Ejes de análisis	
INIFED	Programa Escuelas al Cien	Infraestructura y participación comunitaria	
CDI	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	Infraestructura, materiales educativos, gestión escolar y participación comunitaria	
CGEIB	Programa Especial de Educación Intercultural	Currículo	
CONAFE	Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria	Infraestructura y perfil y formación docente	
CNSPD	Programa de Desarrollo Profesional Docente	Perfil y formación docente	
	SPD/ ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia	Perfil y formación docente	
INALI	Política pública intercultural del lenguaje*	Enseñanza de la lengua	
	Programa para la Inclusión y Equidad Educativa	Perfil y formación docente, materiales educativos y gestión escolar	
	Estrategia integral para la profesionalización de docentes de educación indígena	Perfil y formación docente	
	Formación inicial para docentes en educación preescolar y primaria intercultural bilingüe	Perfil y formación docente	
	Programa de fortalecimiento de la calidad en instituciones educativas	Currículo	
	Programa Escuelas de Tiempo Completo	Infraestructura, materiales educativos, gestión escolar y participación comunitaria	
	Marcos curriculares para la educación indígena	Currículo	
	Parámetros curriculares para la educación indígena	Currículo	
	Libros Cartoneros para la Educación Indígena	Materiales educativos	
	Programa de la Reforma Educativa	Infraestructura, materiales educativos, gestión escolar y participación comunitaria	
SEP	Consejos de Participación Social	Participación de la comunidad	
	Programa Nacional de Convivencia Escolar	Otras acciones	
	PROSPERA Programa de Inclusión Social	Otras acciones	
	Programa Nacional de Becas	Otras acciones	
	Programa Nacional de Inglés	Otras acciones	
	UPN	Licenciaturas en Educación Indígena en Educación Preescolar y Educación Primaria en el Medio Indígena	Perfil y formación docente

* En el marco de la Política pública intercultural bilingüe, el INALI desarrolla, entre otros, tres proyectos: 1) Fortalecimiento a las prácticas de enseñanza-aprendizaje de lenguas indígenas como segundas lenguas, 2) Diplomado de Metodología de enseñanza de lenguas indígenas como segundas lenguas, y 3) Protocolo para la formación continua de docentes: la atención educativa de la pluralidad lingüística. Dichos proyectos están alineados con el objetivo dos que se refiere a "Promover la ampliación de uso de las lenguas indígenas en los ámbitos de la vida pública y privada" y la estrategia 2.1. "Contribuir en el fortalecimiento de la educación indígena bilingüe e intercultural".

Fuente: elaboración propia con base en información oficial de los programas, acciones o estrategias.

Con el objetivo de describir y analizar el diseño de la acción pública impulsada por el Estado mexicano, los programas, acciones y estrategias que conforman esta política se clasifican con base en cinco ejes de análisis: 1) infraestructura y equipamiento; 2) perfil y formación docente; 3) currículo, enseñanza de la lengua y materiales educativos; 4) gestión escolar y participación comunitaria; y 5) otras acciones (tabla 6.1).⁶

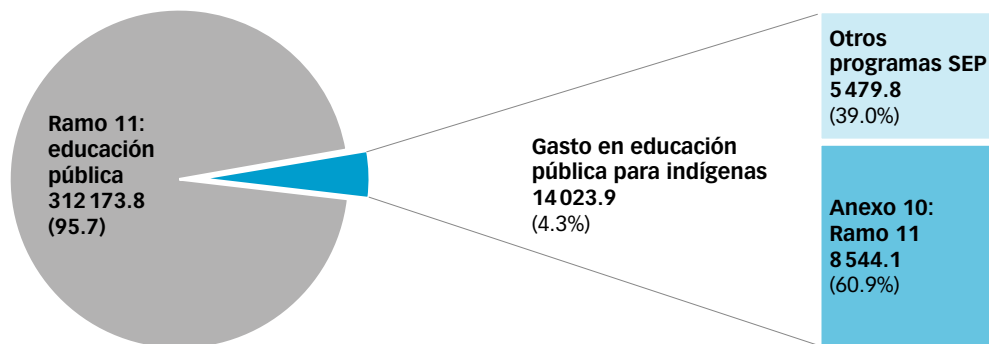
⁶ Los primeros cuatro ejes son componentes del SEN y se constituyeron como ejes de análisis de la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre la Evaluación Educativa, realizada por el INEE en 2013; además, fueron incluidos como ejes de análisis en la Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Población Indígena en Educación Básica.

Presupuesto destinado a la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas

El presupuesto destinado a los programas, acciones y estrategias que conforman la política de atención educativa a NNA indígenas en educación básica es de 14 023.9 millones de pesos, lo cual representa 4.3% del total del gasto destinado a la educación pública en 2015 (ramo 11).⁷ Dicho presupuesto está conformado por los recursos públicos que se otorgan a las intervenciones educativas que se incluyen para el ramo 11 en el anexo 10 del PEF, denominado "Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas", y por los recursos que se destinan a otros programas que la SEP opera para atender a la población indígena en educación básica (gráfica 6.5).

Gráfica 6.5

Gasto en educación pública dirigida a población indígena, Ramo 11 (millones de pesos)



Gasto total del Ramo 11: Educación Pública 2015
326 197.7

Fuente: elaboración propia con base en PEF, 2015, y SEB, 2016.

En este sentido, al conjunto de intervenciones educativas del ramo 11 que se incluyen en el anexo 10 (Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, Fortalecimiento a la Educación y la Cultura Indígena, PROSPERA Programa de Inclusión Social, Programa Nacional de Becas, Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, y Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas) se le asigna 60.9% de los recursos, en tanto que 39.0% se destina a otros programas operados por la SEP para atender a NNA indígenas en educación básica, a saber: Programa de Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas al CIEN, Programa de la Reforma Educativa, Programa Escuela Segura y Programa Nacional de Inglés.

⁷ Estimación calculada con base en los datos proporcionados por la Subsecretaría de Educación Básica en diciembre de 2016, relativa al ciclo escolar 2015-2016, y con información de la SHCP sobre el presupuesto ejercido por los programas del anexo 10 para Educación Pública. Cabe aclarar que la información presentada es una suma simple de dos bases de datos diferentes y con métodos de captura propios.

Cabe destacar que el cálculo del monto total que se destina a atender NNA indígenas podría estar parcialmente subestimado, en virtud de que la estructura del anexo 10 del PEF no permite analizar e incluir el presupuesto correspondiente al pago de nómina docente por medio del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), el presupuesto del Programa de Apoyo a la Educación Indígena operado por la CDI y el monto de las aportaciones que realizan los estados y municipios para la educación indígena, y tampoco da la pauta para verificar la congruencia entre los recursos asignados mediante el anexo y los recursos que fueron ejercidos y reportados en la Cuenta Pública Federal.

Asimismo, la estructura programática del presupuesto no hace posible un análisis desagregado de los recursos por ejes de política, lo cual hubiera resultado de suma utilidad para identificar avances, brechas y déficits existentes en la distribución del gasto educativo y en la asignación de las prioridades de política dirigidas a NNA indígenas.

Valoración de la oferta educativa y de la acción pública dirigida a la niñez indígena

Con el fin de identificar los principales retos y áreas de oportunidad de la política educativa dirigida a NNA indígenas en educación básica, en este apartado se presenta un breve diagnóstico de la oferta educativa dirigida a esta población, así como los principales resultados de la Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Población Indígena en Educación Básica. El objetivo de esta última consistió en valorar la meso- y la microimplementación de la política en cada uno de los ejes que la componen: 1) infraestructura y equipamiento escolar, 2) perfil y formación docente, 3) currículo, 4) materiales educativos, y 5) gestión escolar y participación comunitaria.

Infraestructura y equipamiento escolar

La mayoría de las escuelas indígenas presenta condiciones materiales precarias y carencia de servicios básicos. De acuerdo con datos de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA), 1 de cada 5 escuelas tiene la mayor parte del techo de lámina, asbesto, metal, cartón, palma o carrizo, o éste es inexistente. También se señala que, a nivel nacional, 8 de cada 10 escuelas disponen de tazas sanitarias para uso exclusivo de los estudiantes; sin embargo, esta condición se observa sólo en 44% de las primarias comunitarias y en 56% de las indígenas multigrado (INEE, 2015b). Asimismo, más de la mitad de las escuelas indígenas y comunitarias no tiene agua todos los días de la semana, y 12% de las escuelas indígenas multigrado y 42% de las escuelas comunitarias carecen de energía eléctrica (INEE, 2015b).

Por otro lado, *el mobiliario y el equipo*, así como *la conectividad* de las escuelas indígenas son insuficientes. De acuerdo con el Informe 2014 del INEE, las mayores carencias se detectan en los planteles escolares indígenas, pues sólo 84% tiene pizarrón en todas sus aulas, apenas 2 de cada 3 cuentan con escritorio y silla para el profesor en todos los salones, y en 2 de cada 5

escuelas indígenas hacen falta mesas y sillas para los docentes. Ese Informe también muestra las enormes desventajas que existen para las escuelas indígenas y comunitarias respecto a la conectividad y la disposición de equipos de cómputo, ya que menos de 2% tiene teléfono y conexión a Internet, y apenas 28% de las escuelas indígenas y 9% de las comunitarias disponen de equipos de cómputo que funcionan (INEE, 2014).

En este sentido, la valoración de la acción pública⁸ arroja que, aunque en el diseño de los programas existentes para mejorar la infraestructura escolar se enfatizan la equidad así como el apoyo a escuelas ubicadas en localidades indígenas o en situación vulnerable como objetivos explícitos, la selección de escuelas beneficiarias se realiza, principalmente, con base en el número de matrícula por escuela o plantel, lo cual merma el principio de equidad, pues considera que, por ejemplo, las escuelas indígenas, comunitarias y telesecundarias tienen una matrícula igual o menor a 50 alumnos.

Al respecto, cabe destacar que los centros educativos del CONAFE sólo reciben un monto fijo de 50 mil pesos durante dos años por parte del Programa de la Reforma Educativa, a pesar de que esta institución no dispone de presupuesto para fines de infraestructura desde 2015 (Mendoza, 2016, p. 119).

Si bien las reglas de operación y los lineamientos de los programas que buscan contribuir a la mejora de la infraestructura de los centros escolares hacen explícita la atención a escuelas que atienden a NNA indígenas, esto no garantiza que se realicen acciones efectivas para su inclusión. Así, por ejemplo, aunque en las reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad y el Programa Escuelas de Tiempo Completo se priorizaba la inclusión de escuelas con población indígena, en el ciclo escolar 2014-2015, 72.6% (7041) de los preescolares indígenas no contaba con apoyo de ninguno de estos dos programas, y una situación similar se presentó en 57.1% de las primarias indígenas y 55.4% de las telesecundarias.

Lo anterior se debe, en gran medida, a que las convocatorias de dichos programas parten del supuesto de que todas las escuelas disponen de plantillas completas de docentes (Mendoza, 2016, p. 136), lo cual usualmente no sucede en las escuelas de modalidad indígena. Esto impide que dichas escuelas puedan participar en las convocatorias y solicitar, en tiempo y forma, los recursos necesarios, así como realizar con oportunidad el proceso de comprobación de recursos, si son acreedoras de éstos.

Con respecto a las fuentes de información utilizadas para la definición de las escuelas beneficiarias de los programas de mejora de la infraestructura, resulta necesario disponer de fuentes

⁸ El eje de infraestructura es atendido por los programas Escuelas al CIEN, Programa de la Reforma Educativa, Programa Escuelas de Calidad, Programa Escuelas de Tiempo Completo, Programa de Apoyo a la Educación Indígena y la Prestación de Servicios de Educación Básica y Comunitaria.

alternativas y complementarias al Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013 (CEMABE), ya que ha perdido vigencia. En este sentido, las AEL tienen un papel central que desempeñar para dotar de mayor equidad a la implementación de los programas, debido a que los diagnósticos que elaboran mediante sus institutos de infraestructura escolar son cruciales para retroalimentar los resultados del CEMABE.

Así, los programas y acciones orientados a mejorar la infraestructura y el equipamiento de las escuelas indígenas muestran heterogeneidad en su diseño y funcionamiento, así como desactualización de sus sistemas de información, lo que dificulta elegir con equidad las escuelas beneficiarias. Ello genera, entre otros efectos, que en la selección y el otorgamiento de mayores recursos, las escuelas indígenas, los centros educativos del CONAFE y las telesecundarias no resulten suficientemente beneficiados, pues además del número de matrícula, para la asignación de los montos de apoyo otorgados no se toman en cuenta criterios adicionales, como el Índice de Carencias por Escuela (ICE) o la inclusión de ponderaciones especiales para estos tipos de servicio.

Materiales educativos

El principal problema observado en este ámbito es la falta de materiales en todas las lenguas, y que los existentes no están actualizados o están descontextualizados, su distribución no es oportuna, y no se brinda a los docentes una adecuada capacitación, además de que no se han desarrollado materiales especiales para escuelas multigrado.

De acuerdo con la Consulta (INEE, 2015h), los materiales educativos que se necesitan son insuficientes o inexistentes, y los profesores no disponen de las herramientas específicas para producirlos. Al respecto, los docentes que participaron en el ejercicio de socialización de la Consulta señalaron que no cuentan con los materiales educativos necesarios para brindar una educación de calidad, ya que los que utilizan son traducciones de materiales elaborados en español (UPN, 2016).

Además de la falta de materiales en todas las lenguas indígenas, en la consulta también se apuntó que los programas de estudio no llevan el mismo orden que los libros de texto gratuito, y, desafortunadamente, “tienen que apoyarse del programa, no del libro, y entonces hay muchos conocimientos que ya no van acorde a la actualidad” (Xahay San Ildefonso, Amealco, Querétaro) (UPN, 2016).

Se suma a este problema que los docentes no reciben una adecuada capacitación para el uso de los materiales en lenguas indígenas. Sartorello y Wence (2015) señalan que los libros de texto en lenguas indígenas no sólo no se utilizan, sino que, además, entre los pocos maestros que sí los usan, se manifiesta una tendencia a modificar las actividades propuestas, adaptándolas a los modelos tradicionales de enseñanza.

Por otro lado, uno de los mayores retos para la distribución del libro de texto gratuito es su entrega oportuna a las localidades más pequeñas y alejadas. De acuerdo con ECEA, a nivel nacional, 74% de los directores refiere que los libros de texto gratuitos llegaron oportunamente a las escuelas, casi una cuarta parte los recibió ya iniciado el ciclo escolar, y 2% mencionó que al momento de la aplicación de la evaluación aún no se habían recibido, situación más frecuente en localidades de menor tamaño y en escuelas comunitarias (9.4%), generales multigrado (2.6%) e indígenas multigrado (0.8%) (INEE, 2015b).

Es necesario decir que no se han desarrollado materiales especiales para escuelas multigrado, toda vez que éstas no siempre se encuentran equipadas con los recursos humanos y materiales didácticos idóneos para aplicar un modelo pedagógico propiamente multigrado que asegure la calidad de la educación que en ellas se imparte (INEE y UNICEF, 2016).⁹

Al respecto, la Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Atención de la Población Indígena en Educación Básica¹⁰ da cuenta de que el derecho de NNA indígenas a tener materiales en su lengua, pertinentes culturalmente y actualizados, está siendo vulnerado debido a que sólo se editan libros en algunas lenguas indígenas, y hasta el cuarto grado de primaria, además de que se priorizan aquellas con el mayor número de hablantes. Asimismo, la mayor producción de materiales se ha concentrado en el nivel primaria, seguido del preescolar, mientras que en el nivel secundaria existe una incipiente atención a la población indígena (Mendoza, 2016, p. 19).

Esta evaluación también confirma los resultados de la Consulta: los libros existentes en lengua indígena no están actualizados conforme al plan de estudios vigente, y se observan dificultades por parte de los docentes para utilizarlos en la práctica debido, sobre todo, a la falta de capacitación para orientar su uso y adaptación en las aulas. Asimismo, no existe un presupuesto anual específico para la producción de materiales educativos en lengua indígena, por lo que es tarea de la DGEI negociarlo año tras año (Mendoza, 2016, p. 61).

En relación con la distribución de materiales, se observa que las estrategias de entrega de la autoridad federal a las AEL, por medio de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), han mostrado mejoras importantes al cumplir con la entrega de los materiales antes

⁹ El único tipo de servicio que originalmente se diseñó para el trabajo con grupos multigrado es el de los cursos comunitarios a cargo del CONAFE; en los otros tipos de servicio —es decir, generales, indígenas y de telesecundaria—, aunque se han desarrollado modelos para el trabajo con grupos multigrado, no se han atendido las escuelas mediante acciones generalizadas y sistemáticas que incluyan capacitación y acompañamiento a los docentes, desarrollo de libros y materiales didácticos, así como estructuras de apoyo administrativo y de gestión escolar, todo ello para garantizar las condiciones de equidad y calidad del servicio educativo que los estudiantes reciben respecto a sus compañeros de las escuelas de organización completa (INEE, 2015b).

¹⁰ Los ejes de materiales educativos, currículo y enseñanza de la lengua están atendidos por los programas Inclusión y Equidad Educativa, Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas, Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas de Calidad, Marcos y Parámetros Curriculares para la Educación Indígena, Libros Cartoneros para la Educación Indígena, Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, Especial de Educación Intercultural y Fortalecimiento a la Educación y la Cultura Indígena.

del inicio del ciclo escolar. Sin embargo, la última fase de distribución, esto es, la relacionada con los almacenes regionales, las jefaturas de sector y las supervisiones a las escuelas y servicios del CONAFE, es deficiente, ya que desde el diseño no se prevé un procedimiento al respecto, lo cual representa un costo que asumen los directivos, docentes y padres de familia.

Con respecto al desarrollo de los materiales educativos a nivel estatal, es importante destacar que, aun cuando existen prácticas exitosas, como el libro cartonero, no se han logrado consolidar otras alternativas, por lo que es imprescindible que se asignen recursos desde el nivel central para la adquisición de materia prima y capacitación, con el fin de que los docentes elaboren los materiales. Actualmente, su producción debe autogestionarse en cada entidad federativa y escuela que acoge la estrategia.

Esta tendencia también se observa en programas como el de Escuelas de Calidad, el de la Reforma Educativa y el de Escuelas de Tiempo Completo, pues en su diseño se considera la posibilidad de adquirir materiales educativos por parte de las escuelas, pero no se especifica la transferencia de recursos económicos para su desarrollo (Mendoza, 2016, p. 61).

A partir de los hallazgos mencionados, se destaca la inexistencia de un proyecto integral de materiales educativos con pertinencia cultural y lingüística para todos los niveles de educación básica. Tampoco existe una ruta gradual para la producción de materiales en todas las lenguas indígenas —que priorice aquellas que se encuentran en riesgo de desaparecer—, la articulación de conocimientos indígenas en sus contenidos, así como la actualización de los libros de texto de acuerdo con el plan de estudios vigente.

Asimismo, otra área de oportunidad importante es la entrega puntual y gratuita de materiales educativos en las escuelas indígenas, que podría atenderse a partir de la elaboración de planes estatales de distribución que consideren la articulación de acciones de los representantes únicos de distribución y las Direcciones de Educación Indígena de las entidades federativas.

Perfil y formación docentes

La mayor dificultad observada respecto al perfil y la formación de los docentes que laboran en el medio indígena se relaciona con la falta de formación pertinente y relevante, ya que un amplio número de ellos no cuenta con conocimientos, habilidades, actitudes y metodologías para promover procesos educativos de calidad. El problema central se asocia con que “son muy pocos los profesores que han recibido una formación que reconozca y valore las especificidades lingüísticas y socioculturales del medio indígena” (Sartorello y Wence, 2015, p. 14).

En este sentido, los participantes de la socialización de los resultados de la consulta con docentes indígenas (UPN, 2016) destacaron las necesidades de capacitación y formación no sólo

teóricas, sino con aplicaciones prácticas y situadas en relación con la enseñanza de la lengua y las habilidades para trabajar en aulas diversas. Además, aseguraron que no conocen los contenidos ni la estructura básica de los planes y programas de estudio, por lo que les cuesta entender cómo mejorar su forma de enseñanza, así como reflexionar sobre la responsabilidad que tienen las instituciones formadoras de docentes para atender el reforzamiento de los contenidos escolares.

Hay que agregar que la mayoría de ellos fueron contratados sin contar con la formación inicial necesaria o adecuada a los contextos indígenas. Las escuelas normales interculturales son instituciones de reciente creación, y sólo algunos de sus egresados están ya en el servicio educativo. Esto lo expresan de la siguiente manera: "Desde las instituciones que se encargan de formar docentes, deben incluir asignaturas que ayuden a comprender o analizar los contextos comunitarios, así como las estrategias para adaptar esos contextos a los contenidos educativos en la práctica docente" (La Chuparrosa, San Pedro Jicayan, Oaxaca) (UPN, 2016, p. 58).

En este orden de ideas, cabe destacar que la Licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe no ha recibido los recursos necesarios para operar correctamente y que, además, su estructura fue modificada en el sexenio anterior (2006-2012), lo cual implicó reducir la enseñanza de los aspectos lingüísticos y culturales a su mínima expresión. No obstante, el diseño original existe, y si bien éste considera la formación en lengua y cultura como un tramo aditivo, también considera la interculturalidad desde el tronco común.

A las limitaciones observadas en la formación inicial de los docentes que laboran en el medio indígena, también se agrega la dificultad de que, aunque el proceso de construcción y aprobación de las normas de escritura de algunas lenguas indígenas ya haya sido completado por el INALI, los docentes no saben aún leer y escribir en su lengua materna, y no se han iniciado acciones vigorosas que muestren el interés de la SEP por que se apropien de estas herramientas para hacer un buen trabajo en el aula (UPN, 2016). Aunado a lo anterior, "es importante que a los maestros se les den cursos de gramática de sus lenguas para que puedan enseñar bien a los niños, así también de las otras lenguas" (Luquillo¹, San Andrés Larráinzar, Chiapas) (UPN, 2016, p. 44), y que se promueva entre docentes y padres de familia la apreciación lingüística y cultural.

Los resultados de la Evaluación de la Política Educativa dirigida a la Población Indígena en Educación Básica¹¹ corroboran que la formación inicial de los docentes es muy limitada y que los programas existentes no aseguran la formación en lenguas indígenas, por lo cual los profesores desconocen la lengua de sus alumnos o la conocen sólo parcialmente. Si bien el diseño

¹¹ El eje perfil y formación docente está atendido por los programas de Desarrollo Profesional Docente, Estrategia Integral para la Profesionalización de Docentes de Educación Indígena, Formación Inicial para Docentes en Educación Preescolar y Educación Primaria en el Medio Indígena y Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria.

de opciones como las licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria Intercultural Bilingüe ha representado un avance importante, la oferta de formación inicial en esta materia es marginal en las escuelas normales, y tienden a no considerarse como opciones formativas para docentes en el tipo de servicio indígena. Muestra de ello es que, de las 400 escuelas normales del país, sólo 12 ofrecen la Licenciatura en Educación Preescolar Intercultural Bilingüe, y únicamente 21, la Licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe (Mendoza, 2016, p. 82).

Destaca que el principal problema identificado con respecto a la formación continua de los docentes del medio indígena es que ésta no responde a sus necesidades, debido, principalmente, a que su replanteamiento se ha realizado en función de los resultados arrojados por la Evaluación del Desempeño Docente, la cual aún no se ha aplicado a docentes indígenas. Asimismo, el diseño de cursos desde la federación ha generado una oferta poco pertinente para las necesidades que tienen los docentes a nivel local (Mendoza, 2016, p. 109).

Se señala también que los mayores problemas observados respecto al perfil y a la formación de los docentes del medio indígena se refieren a la desubicación lingüística, es decir, a la escasa o la nula correspondencia entre las lenguas que hablan alumnos y docentes, y a la existencia de perfiles de docentes que se caracterizan por el monolingüismo en español. Esto es trascendental en virtud de que, si no se fortalece la lengua materna, difícilmente las NNA indígenas tendrán acceso a los contenidos escolares (CGEIB, 2006). Diversos estudios señalan que la alfabetización en la lengua materna es el medio más efectivo de aprendizaje para las primeras etapas de la educación, y es la base para lograr una alfabetización efectiva en español, además de que facilita su lectura.

No obstante, es importante señalar que, aunque el docente hable la misma lengua que los alumnos, esto no garantiza que se mejore el proceso educativo. De hecho, se sabe que muchos profesores han optado por enseñar en español, ya sea por una decisión personal o por presiones de la comunidad, debido a la presencia de estereotipos discriminatorios de la sociedad mestiza hacia lo indígena y a la falta de oportunidades de desarrollo para quienes son monolingües, lo que a su vez es causa del proceso de extinción de diversas lenguas indígenas.¹²

En este sentido, Sartorello y Wence (2015) señalan que la confianza es un elemento central en el proceso de enseñanza y aprendizaje en la educación indígena. Estos autores consideran que los estudiantes y los docentes no muestran confianza en su propia identidad, en su lengua o en sus comunidades como fuentes de conocimiento.

¹² De acuerdo con el *Panorama educativo de la población indígena 2015*, hay alumnos monolingües de lengua indígena en todos los niveles de educación básica. El total de alumnos monolingües de lengua indígena, identificados en el SEN entre preescolar y secundaria es de aproximadamente 118 mil alumnos, los cuales tienen menores probabilidades de concluir la educación básica, en comparación con el resto de los estudiantes (INEE y UNICEF, 2016). Algunos de los problemas asociados con ello son la falta de pertinencia del modelo educativo que reciben estos niños (monolingües HLI en escuelas generales no preparadas para atenderlos) y la falta de correspondencia entre la lengua que habla el docente y la de los alumnos (INEE, 2015b).

Al respecto, otro dato preocupante es que, a nivel nacional, 5% de los estudiantes reporta que en su escuela ha sido regañado o castigado por hablar alguna lengua indígena. En todos los tipos de escuela estudian niños y niñas que hablan una lengua originaria, y en todos se reporta el caso de alumnos que han sido sancionados por hacerlo (INEE, 2015b). Así, no sólo hacen falta maestros que hablen las lenguas indígenas de sus alumnos, es decir, que estén “ubicados lingüísticamente”, sino que es necesario que las escuelas y las autoridades insistan en la relevancia y el sentido de la enseñanza de la lengua como un derecho fundamental de los pueblos indígenas.

Por otro lado, los resultados de la Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Atención de la Población Indígena en Educación Básica también dan cuenta de que los requisitos para desempeñarse como docentes en modalidad indígena han sido mínimos históricamente, lo cual ha generado que en la actualidad se observe una gran disparidad entre los perfiles que se establecen en el marco del Servicio Profesional Docente (SPD) y el perfil que tienen los docentes indígenas que están en funciones; además, cabe destacar que quienes prestan servicios en modalidades como CONAFE no cuentan con formación docente (Mendoza, 2016, p. 65).

A los argumentos anteriores se suma el hecho de que los profesores de las escuelas indígenas laboran con un salario menor al de sus pares de las escuelas generales (INEE, 2014). Las diferencias entre los salarios percibidos por los maestros de preescolar y primaria indígenas y no indígenas son incompatibles con el principio de equidad y con la aspiración de mejorar la calidad de la educación que se ofrece a los alumnos con mayores desventajas. El incentivo para trabajar en escuelas indígenas también es menor, ya que se tienen peores condiciones de organización escolar e infraestructura (INEE, 2014).

Así, la desubicación lingüística de los docentes en servicio, la fragilidad de las estrategias de profesionalización docente, la inequidad en las condiciones laborales y el déficit de la oferta actual de formación inicial para docentes de educación indígena constituyen serios obstáculos para garantizar la calidad y la pertinencia de la educación que se ofrece a la niñez indígena.

Currículo

El principal problema identificado respecto al currículo es que está diseñado para la niñez urbana y resulta poco relevante en el medio indígena, lo cual pone de manifiesto la falta de participación indígena en la planeación, la programación y la aplicación del currículo ofrecido, que generalmente establecen las autoridades desde el ámbito central. Al respecto, Gallardo (2015) señala que el problema del currículo radica en que no se ha involucrado a la población indígena en su construcción, y que tampoco se otorga autonomía a las comunidades para rediseñarlo como un ejercicio de diferenciación y equivalencia, y no de fragmentación.

De acuerdo con Sartorello y Wence (2015), existe una crisis del currículo que guarda relación con la descontextualización y la irrelevancia de los contenidos y programas oficiales; con la separación entre la educación oficial y la educación indígena, y con el desfase sociocultural y lingüístico que los niños y las niñas indígenas viven en los salones de clase. Los contenidos de los programas de enseñanza-aprendizaje no se plantean la posibilidad de incorporar los recursos de los contextos particulares de las poblaciones indígenas. Por lo tanto, dichos contenidos no coinciden con las necesidades reales de los actores primarios de la educación indígena, es decir, los niños y los padres de familia, y resultan obsoletos u opresivos.

En este sentido, los resultados de la evaluación de la acción pública corroboran que el currículo que orienta la educación indígena es inadecuado para el contexto, con baja pertinencia y poca flexibilidad, debido a que no se ha logrado incorporar la participación de la comunidad para articular los saberes comunitarios con los contenidos temáticos. Además, no hay continuidad de la enseñanza de la lengua indígena en el nivel de educación secundaria, pues si bien se cuenta con una materia de Lengua y Cultura Indígena, ésta es optativa y no se ha incorporado en todas las entidades federativas.

Lo anterior genera un problema serio de pertinencia cultural y lingüística del currículo, al no incorporar los conocimientos y creencias de los pueblos y comunidades indígenas, y truncar la continuidad de la enseñanza *de* la lengua y *en* ella hasta el nivel secundaria. Esto, sin duda, se vincula estrechamente con la falta de capacidad y libertad de los docentes para adecuar los contenidos curriculares según los conocimientos y las prácticas locales en el proceso de enseñanza.

Gestión escolar y participación comunitaria

En el ámbito de la gestión escolar y la participación comunitaria los principales problemas identificados se relacionan con falta de liderazgo directivo; insuficiente trabajo colaborativo; plantilla de personal incompleta y sustitución del personal a destiempo; ambientes escolares adversos; falta de involucramiento de otros actores en la escuela; y desvinculación de la escuela y la comunidad.

De acuerdo con Sartorello y Wence (2015), los directivos parecen no tener el liderazgo que se requiere para favorecer el clima de trabajo basado en el diálogo y el intercambio de ideas. Respecto a la plantilla de personal, 75.7% de los directores de las escuelas indígenas tenían completa su plantilla docente, y esto ocurría en 85.3% de las escuelas urbanas públicas. Así, es importante destacar que casi 8 de cada 10 directores de educación indígena tiene que cumplir funciones docentes, lo cual asumen como un hecho cotidiano. Por tanto, es altamente probable que ésa sea la proporción de escuelas en la que hace falta completar la plantilla de personal (INEE y UNICEF, 2016). Aunado a ello, la rotación de docentes en las escuelas indígenas no multigrado es de 11%; sin embargo, sólo 4% de ellos se sustituye (INEE, 2015b).

En este orden de ideas, la valoración de la política educativa dirigida a la población indígena señala que, en relación con la gestión escolar,¹³ en las escuelas indígenas se observa que los programas para la mejora de la autonomía escolar —como el Programa Escuelas de Calidad y el de Escuelas de Tiempo Completo— no incluyen diagnósticos diferenciados que permitan visibilizar el tipo de gestión que éstas requieren, y, por ende, establecen criterios de operación generales que no prevén las condiciones específicas de las escuelas indígenas, tales como la plantilla de personal incompleta o su condición de escuelas multigrado.

Asimismo, hay una ausencia de estrategias efectivas para aminorar la carga administrativa de los directores que también desempeñan funciones docentes, lo que se suma a que la formación inicial y continua que reciben estas figuras educativas no es suficiente para que desarrollen capacidades asociadas con la gestión. Además, el papel de los supervisores y directivos está limitado, pues no disponen de las instalaciones, el equipamiento y la conectividad necesarios para llevar a cabo las funciones asociadas con la gestión de estas escuelas (Mendoza, 2016, p. 190).

La gestión escolar es una tarea homogénea o estandarizada sin consideraciones específicas para las escuelas que no disponen de organización completa. No existen tampoco, en el ámbito estatal, mecanismos conjuntos de seguimiento y acompañamiento a las escuelas que permitan fortalecer las competencias directivas de los supervisores y directores por medio de esquemas de formación continua especializada. Es importante que esta formación llegue de igual manera a los docentes, ya que muchos de éstos desempeñan también funciones directivas.

Por último, los apoyos económicos y técnicos para la mejora de la autonomía escolar, tanto a las escuelas como a las figuras educativas que realizan acciones de acompañamiento pedagógico, no son suficientes ni adecuados. Para ello, no se ha dispuesto del apoyo de directores itinerantes y personal administrativo a las escuelas unitarias, bidocentes, multigrado y telesecundarias.

En relación con el ambiente escolar, la percepción sobre la existencia de un clima de respeto, confianza y seguridad entre los estudiantes es de 85% a nivel nacional, y disminuye aproximadamente a 70% en el caso de las escuelas comunitarias e indígenas (INEE, 2015b).

En lo que respecta a la *participación comunitaria*, a decir de Sartorello y Wence (2015), uno de los grandes problemas de la educación intercultural bilingüe es la desvinculación que existe entre, por un lado, padres y madres de familia, y, por el otro, los miembros de las comunidades indígenas. Los obstáculos identificados, independientemente de la voluntad de los padres o de los profesores, se relacionan con lo siguiente: a) no hay claridad en las formas y canales de

¹³ Los ejes de gestión escolar y participación de la comunidad son atendidos por los programas para la Inclusión y Equidad Educativa, de la Reforma Educativa, de Escuelas de Tiempo Completo y de Escuelas de Calidad, y por los Consejos de Participación Social.

comunicación en los que madres y padres pueden participar en la escuela; b) muchos padres y madres de familia no comprenden lo que se hace en la escuela o no tienen suficiente información al respecto; y c) existen expectativas tanto de la comunidad como de la población escolar que no han sido discutidas y aceptadas como formas de participación (UPN, 2016).

A nivel comunitario, se identifica un gran potencial para impulsar la relación entre la escuela, la comunidad y las formas en que se da este vínculo. Idealmente, todos los actores que forman parte de la comunidad escolar deberían involucrarse; sin embargo, es habitual que se perciba que estas tareas deben recaer en el director del centro escolar, por lo que los actores correspondientes no se involucran lo suficiente.

Si bien existe una aspiración para ampliar la relación entre ambas instancias, hay muchas comunidades que perciben que la escuela produce desajustes en la forma de vida comunitaria, y que en la medida en que debe preparar para la vida en la ciudad, en algunos casos “la escuela nos aleja de nuestros hijos” (Hoteoch, Chemax, Yucatán). Por ello, es necesario que se establezca una continuidad entre escuela y comunidad, y “que se enriquezca en la escuela la educación que ya traen de sus casas” (San Juan, Uruachi, Chihuahua) (INEE, 2015h, p. 33).

Al respecto, en los hallazgos de la valoración de la acción pública, se señala que los espacios institucionales de participación —Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) y Asociaciones de Padres de Familia— limitan ciertas formas y dinámicas de participación propias de las comunidades. Por ejemplo, el reconocimiento a las diferentes formas de hacer votaciones o establecer acuerdos; la frecuencia y los eventos en los que se requiere la participación de la comunidad; la construcción de conocimientos colectivos y su incorporación en el plan de estudios; el involucramiento de diversos actores sociales y no sólo de los padres de familia; entre otras. Por ello, la participación de la comunidad se limita a la aportación, económica o en especie, de recursos para la mejora de la escuela, y no se observa un involucramiento en las decisiones relevantes sobre su educación (Mendoza, 2016, p.190).

Esta tendencia es afín con la falta de reconocimiento y formalización de tipos de participación diferenciados que emerjan de las propias prácticas culturales de las comunidades.

■ Consideraciones finales

Si bien el Estado mexicano ha realizado considerables esfuerzos para contribuir a garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes (NNA) indígenas, se observa que esta población enfrenta obstáculos importantes para acceder, permanecer y avanzar en el SEN, lo cual se agrava por la poca pertinencia cultural y lingüística de la oferta educativa que reciben.

Ante este problema, el gobierno mexicano ha diseñado e implementado 18 programas, estrategias y acciones orientados explícitamente a la atención educativa de NNA indígenas, cuya operación está a cargo de ocho instancias federales, y que, en conjunto con los servicios educativos para atender a esta población, conforman la política educativa de atención a NNA indígenas en educación básica.

Sin embargo, los principales retos que enfrenta dicha política se asocian, en principio, con brindar una atención educativa cultural y lingüísticamente pertinente en los servicios educativos de tipo indígena, así como en las escuelas generales, toda vez que, si bien la mayoría de los alumnos HUI en preescolar y primaria asiste a escuelas indígenas, hay una cantidad importante de estudiantes que acude a las escuelas de tipo general.

Asimismo, se identificó que existen oportunidades de mejora respecto a cinco aspectos clave: 1) las condiciones de la infraestructura escolar en las escuelas a las que asisten NNA indígenas; 2) la suficiencia, la pertinencia y la oportunidad en la distribución de los materiales educativos que reciben; 3) la calidad del perfil y de la formación inicial y continua de los docentes que los atienden; 4) la contextualización y la flexibilidad del currículo que orienta su educación, y 5) las acciones orientadas al fortalecimiento de la gestión escolar y de los mecanismos de participación de las comunidades originarias en la escuela.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de priorizar, de manera urgente, la atención educativa a este sector de la población, no sólo a partir de su inclusión en los documentos de política pública, como el Programa Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación, que ya contienen objetivos, estrategias y líneas de acción asociadas con la educación indígena. Se requiere de la implementación efectiva de una estrategia de política integral que atienda las brechas de desigualdad observadas en cada uno de los componentes del SEN, y que, además, incluya la asignación y el ejercicio responsable y ético de un presupuesto suficiente, transparente y fácilmente identificable orientado a dar cumplimiento al derecho a la educación de la niñez indígena.

A partir de los resultados de la Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Población Indígena en Educación Básica aquí presentados, así como de la Consulta y el análisis de un conjunto de evidencias adicionales, y de la interlocución con diversos actores involucrados en el tema, el INEE emitió las *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas* el pasado 30 de enero de 2017. Éstas buscan garantizar el derecho a una educación de calidad con pertinencia lingüística y cultural para la niñez indígena haciendo valer el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, eliminando gradualmente la discriminación cultural y lingüística, y fortaleciendo la coordinación interinstitucional del Estado mexicano junto

con otras rutas de mejora, que se abordan de manera más detallada en el documento completo del mismo nombre.¹⁴

Las seis directrices que el INEE emitió se enuncian así:

- Directriz 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 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. 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 4. Garantizar el desarrollo profesional de docentes y directivos acorde con las necesidades educativas y derechos de la niñez indígena.
- Directriz 5. Garantizar centros escolares con infraestructura y equipamiento que respondan a las necesidades de las comunidades indígenas.
- Directriz 6. Impulsar la mejora y la innovación permanente de la educación para la niñez indígena.

La emisión de las directrices presentadas no implica automáticamente la mejora de la política educativa dirigida a la población indígena. Para que esto ocurra, se requiere que las autoridades educativas —federal y locales responsables de atenderlas— hagan pública su respuesta, en un plazo no mayor de 60 días naturales y las incorporen en la planeación, la programación y el presupuesto de los programas, acciones y estrategias que buscan contribuir a la mejora de la educación de NNA indígenas.

¹⁴ Para más información consultar el documento *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas* en <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/F/104/P1F104.pdf>.

7

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN AL ABANDONO ESCOLAR EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

La atención al abandono escolar en la educación media superior (EMS) se ha convertido en uno de los principales desafíos para el progreso del Sistema Educativo Nacional (SEN), ya que si bien la matrícula en este nivel educativo se ha incrementado considerablemente, aún es importante la proporción de jóvenes de 15 a 19 años que se encuentra fuera de la escuela o que dejan la EMS, cuya tasa de abandono escolar es la más alta de toda la educación obligatoria.

Estos indicadores plantean una exigencia mayor para que en el país se incrementen las oportunidades de acceso, permanencia y aprendizaje para la población más numerosa que ha tenido en su historia en este rango de edad y cuyo tope máximo fue alcanzado en 2013.

El propósito de este capítulo es analizar la política educativa orientada a atender el abandono escolar de los jóvenes en edad de cursar la EMS y valorar en qué medida estas intervenciones son pertinentes y suficientes para responder a las características particulares de este problema. Para ello el capítulo se organiza en tres apartados.

El primero enfatiza la relevancia del abandono escolar en EMS como problema público, las principales causas asociadas a éste, así como su importancia para garantizar el cumplimiento progresivo del derecho a la educación. El segundo apartado analiza la acción pública que ha implementado el Estado mexicano para disminuir el número de estudiantes que truncan su trayectoria educativa por diversos factores, así como el presupuesto asignado para tal objetivo.¹

¹ Para el desarrollo de este capítulo se analizó información relevante derivada de encuestas nacionales, estudios que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) han generado en torno a indicadores educativos y población juvenil, así como evaluaciones e investigaciones educativas desarrolladas en México sobre el tema. Asimismo, se utilizaron tres fuentes de información clave, generadas por el INEE en los años 2015 y 2016: 1) un estudio sobre los principales resultados y recomendaciones de la investigación y evaluación educativa en el eje de prevención y atención a la deserción escolar en EMS (Székely, 2015); 2) un estudio sobre las intervenciones para abatir el abandono escolar en EMS en México: diseño, operación y resultados de la estrategia Yo No Abandono, desde la mirada de los actores escolares y las autoridades educativas (Valora Consultores, 2016), y 3) una evaluación de los programas contra la interrupción escolar en la EMS (SIJ-UNAM, 2016).

En el tercer apartado se sintetizan los principales hallazgos y rutas de mejora derivadas de las evaluaciones realizadas en torno a la política de atención al abandono en EMS. Al final se presentan las conclusiones y algunas líneas de atención futura frente a los desafíos planteados.

7.1 Dimensiones y causas del abandono escolar en la educación media superior

Debido a que el concepto de *deserción escolar* ha sido extrapolado del lenguaje militar y penal, hay autores que prefieren utilizar otros términos similares como *desvinculación*, *interrupción*, *abandono*, *exclusión* o *desafiliación* (Fernández, 2010; Miranda, 2013a, 2014a; Miranda e Islas, 2014). La deserción o abandono escolar refiere comúnmente a los estudiantes que dejan de asistir a clases; en este sentido, se trata de un evento que implica un corte en la continuidad de la trayectoria escolar del individuo (Blanco, Solís y Robles, 2014).

Sin embargo, éste no es un acontecimiento espontáneo, es más bien el resultado de un proceso complejo que en muchas ocasiones tiene antecedentes en etapas tempranas de la trayectoria educativa y deriva en una decisión (no estrictamente voluntaria) influenciada por preferencias, expectativas y restricciones que enfrentan los jóvenes, como la falta de apoyos familiares, escolares y comunitarios. En dicho proceso se entretajan factores de índole individual, social, económico y cultural que se refuerzan simultáneamente y se agravan con el tiempo (Rumberger, 2001; Hammond, 2007; Román 2013).

El abandono que tiene lugar en el transcurso del ciclo escolar se nombra como *deserción intracurricular*; en tanto que el abandono que se efectúa al finalizar el ciclo escolar, es decir, entre dos periodos escolares consecutivos, independientemente de que el alumno haya aprobado o no, se denomina *deserción intercurricular*. El primer tipo de deserción ocurre con mayor frecuencia que el segundo (INEE, 2016g). La desagregación de este indicador permite dimensionar el problema y focalizar las intervenciones para su prevención o atención.

A continuación, se analizan los principales indicadores que dan cuenta de la magnitud del problema público que representa el abandono escolar en EMS, así como las causas asociadas al mismo.

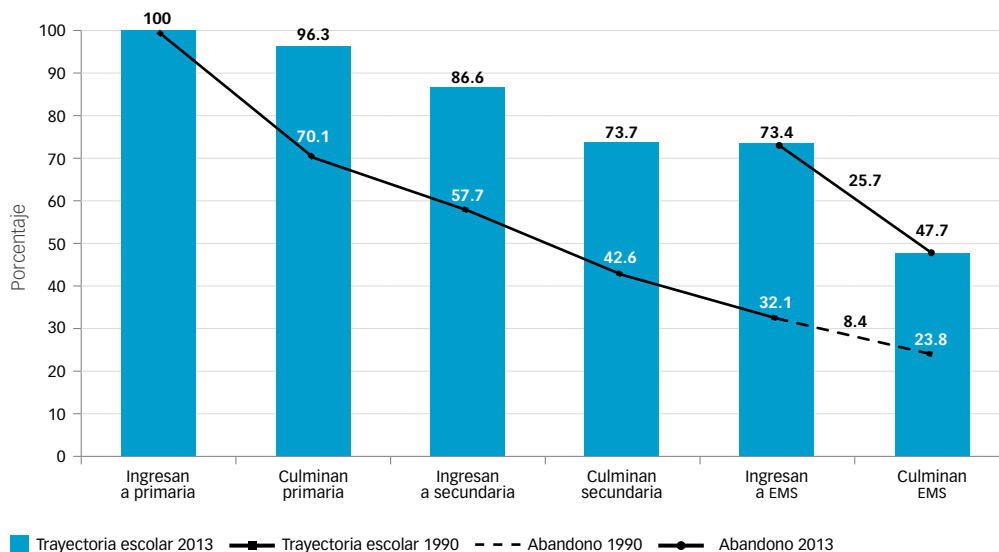
Dimensiones y alcances del problema

Si bien en las dos últimas décadas se han logrado avances importantes en materia de ampliación de la cobertura educativa en la EMS,² la permanencia de los jóvenes en ella sigue siendo uno de los mayores desafíos del SEN. A pesar de que la deserción está presente en los otros niveles educativos, se torna particularmente grave en EMS. Así, mientras que en el ciclo escolar 2013-2014 el abandono en este nivel fue de 15.3%, en educación primaria y en secundaria fue de apenas 0.8 y 4.1%, respectivamente (INEE, 2016g).

La trayectoria escolar promedio de los estudiantes desde su ingreso en la educación primaria hasta la EMS muestra algunos avances, aunque no los suficientes para garantizar la culminación de la educación obligatoria. Así, en 1990, cuando se registraban tasas de absorción y terminación del trayecto educativo menores que las actuales, de cada 100 alumnos que ingresaron a la primaria, sólo 24 culminaron la EMS. Para 2013, dicha proporción se duplicó (48 de cada 100 alumnos) (gráfica 7.1).

Gráfica 7.1

Trayectoria escolar promedio de primaria a EMS en México, 1990 y 2013



Fuente: elaboración propia con base en Székely, 2015.

² De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2014 México tenía una de las proporciones más bajas de estudiantes de 15 y 19 años de edad matriculados en el SEN (56.6%), en comparación con el promedio de los países de la OCDE (84.3%), así como una media de escolaridad de 9 años, es decir, 5 años por debajo del promedio de los países de la OCDE (OCDE, 2016).

Si la atención se enfoca sólo en la EMS (tomando en cuenta el ingreso y la culminación), se advierte que no se ha logrado retener a los jóvenes, ya que en 1990 desertaron de este nivel educativo 8 de cada 100 estudiantes que ingresaron a la primaria; en 2013 esta proporción se incrementó a 26 de cada 100 alumnos.

Aunque el incremento en la matrícula escolar y en la tasa de cobertura bruta y neta³ ha sido constante en los últimos años para este nivel educativo,⁴ el número de alumnos que abandonan la EMS ha permanecido por encima de los 600 mil durante los últimos seis ciclos escolares (tabla 7.1).

Tabla 7.1

Evolución de la matrícula, tasas de cobertura y abandono escolar en EMS (2008-2009 al 2015-2016)

Ciclo escolar	Matrícula	Cobertura		Deserción escolar (INEE)		Abandono escolar (SEP)*
		Bruta	Neta	Absolutos	%	%
2008-2009	3 923 822	59.4*	48.9	622 830	15.8	15.8
2009-2010	4 054 709	64.4	51.7	605 597	14.9	14.9
2010-2011	4 187 528	61.9	50.1	625 142	14.9	14.9
2011-2012	4 333 589	65.0	51.9	651 074	15.0	15.0
2012-2013	4 443 792	66.3	52.9	636 237	14.3	14.3
2013-2014	4 682 336	69.7	54.7	714 975	15.3**	13.4
2014-2015	4 813 165	71.7	56.9	-	-	12.5
2015-2016	4 985 080	74.2*	59.5*	-	-	12.0

* Cifras recopiladas de los informes publicados por la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, de la SEP (DGPPYEE-SEP).

** A partir del ciclo escolar 2013-2014, el Formato 911, instrumento para calcular la deserción escolar, fue modificado con el fin de captar mayor información de la EMS. Por ello, a partir de dicho ciclo escolar se presentan diferencias en las tasas de abandono escolar en la EMS calculadas por el INEE y la SEP, pues mientras el primero considera la información de alumnos de nuevo ingreso derivada del Formato 911, desagregada por sexo y grado escolar; la SEP considera la información del total de alumnos de nuevo ingreso. Adicionalmente, el INEE incluye a los alumnos matriculados en la modalidad escolarizada y mixta, tal como se hacía en ciclos escolares previos; en tanto que la SEP, a partir del ciclo escolar 2013-2014, únicamente retoma los de modalidad escolarizada.

Fuente: Banco de Indicadores Educativos (BIE), INEE y DGPPYEE-SEP.

Es importante destacar que la deserción escolar se presenta, principalmente, en el primer año de la EMS. La información al cierre del ciclo escolar 2013-2014 muestra que del total de alumnos matriculados en el primer grado, abandonó la escuela 23.8%, en tanto que en el segundo año el porcentaje de abandono fue de 10.8%, y de 6.6% en el tercero (INEE, 2016g). En la distribución por género fueron los hombres quienes presentaron una tasa de deserción más alta que las mujeres, 17.0 y 13.5%, respectivamente.

³ La tasa neta de cobertura estima el porcentaje de población en edad idónea (15 a 17 años) matriculada dentro de la EMS. A diferencia de la tasa de matriculación, ésta no incluye a aquellos estudiantes de ese rango de edad que se encuentran inscritos en un nivel superior o inferior (INEE, 2015f). Esta tasa se obtiene dividiendo a la matrícula total registrada en cada nivel entre el número total de personas en el mismo grupo de edad.

⁴ Para el ciclo escolar 2010-2011 la tasa bruta de cobertura era de 61.9%, y en el 2014-2015 se incrementó a 71.5%, mientras que la tasa de cobertura neta pasó de 50.1 a 56.9% (Banco de Indicadores Educativos, INEE).

El problema del abandono escolar se torna más grave aún si se considera que, comparada con la registrada en la educación primaria (98.6%), la tasa de cobertura en la EMS (57%) no es tan alta. En el ciclo escolar 2014-2015 (INEE, 2016g) 6 de cada 10 jóvenes de 15 a 17 años estaban inscritos en este nivel educativo, del resto apenas 6.8% se encontraba inscrito en educación secundaria, lo que significa que 36.2% (2437743) de jóvenes en este rango de edad no se encontraba matriculado en secundaria o media superior.

Por otra parte, el desempeño educativo entre aquellos que concluyeron la EMS resulta insatisfactorio, ya que según datos del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) 2015, 43.3 y 51.3% de los alumnos se ubicaron en el nivel mínimo de desempeño en comprensión lectora y matemáticas, respectivamente (SEP, 2015g). Todo ello indica la gravedad del problema y los desafíos que implica para el sistema educativo garantizar el acceso, la permanencia y el logro educativo para todos los jóvenes en igualdad de oportunidades.

Factores y causas asociadas al abandono escolar en México

El reto de disminuir el abandono escolar en la EMS conlleva examinar las causas asociadas a este problema, las cuales son de diferente naturaleza e importancia y dependen, sin duda, del contexto en el que se desarrollan. Tanto la Encuesta Nacional de Juventud (ENJ 2010), como la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior (ENDEMS) señalan que las razones del abandono que reportan los jóvenes son de índole económica, institucional o escolar, e individual (SEP-SEMS, 2012a). Se estima que una tercera parte del abandono está relacionada con causas de origen económico, cerca de otro tercio obedece a cuestiones institucionales y escolares, y entre 15 y 20%, a razones familiares o individuales (Weiss, 2015).

Entre las causas económicas destacan la falta de dinero en el hogar por bajos ingresos y la inserción al mercado laboral, ya sea por necesidad o por los incentivos que éste genera y que hacen que el estudiante considere mejor opción trabajar que estudiar.⁵ Con base en la ENDEMS, Székely agrupa las causas de abandono de la siguiente manera: 36.4% por motivos económicos, 29.5% por cuestiones escolares-educativas, 23.1% por razones personales y 1.1% por otras causas (Székely, 2015).⁶ Asimismo, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE 2009), la falta de dinero para pagar la escuela y la necesidad de aportar económicamente al hogar suman 52% de las razones principales para desertar (SEMS y COPEEMS, 2011).

⁵ El trabajo se encuentra vinculado a la deserción escolar; sin embargo, la probabilidad de dejar la escuela crece a medida que aumenta la intensidad del empleo o las horas trabajadas (CIE y PIIIE, 2010).

⁶ De los estudiantes que abandonaron, 10% no menciona motivo alguno, por lo tanto, ese porcentaje no se considera en estas causas.

Otros factores asociados con el abandono escolar se relacionan con vivir en un entorno vulnerable (por violencia, drogadicción, etcétera) o pertenecer a un grupo étnico. Asimismo, se estima que entre la población de 15 a 17 años que asiste a la EMS, concurren menos a las escuelas quienes presentan alguna discapacidad (49.6%), habitan en zonas rurales (33.6%), o bien realizan trabajo doméstico o extradoméstico (39%) (INEE, 2015f).

Por otro lado, existen dos grupos de causas institucionales escolares,⁷ las cuales frecuentemente se encuentran combinadas. Las primeras, denominadas intersistémicas, refieren a la oferta educativa en el nivel medio superior, la desigualdad en la calidad de los servicios educativos, los mecanismos de acceso a la EMS asociados a la asignación del plantel, modalidad y turno, así como a las diferentes normativas relacionadas con la oferta educativa. Las segundas, denominadas intrasistémicas, refieren al bajo desempeño académico debido a problemas de aprendizaje y a los antecedentes escolares deficientes, los cuales se asocian con prácticas pedagógicas limitadas, formación docente inadecuada y condiciones laborales precarias, infraestructura y equipamiento insuficiente, incompatibilidad entre la cultura juvenil y escolar, currículo poco pertinente, gestión escolar deficiente, y participación limitada de padres y estudiantes en la escuela.

Por otra parte, la estructura familiar, vivir con ambos padres y la escolaridad de éstos son factores vinculados con el abandono escolar (Székely, 2015; Weiss, 2015). En este sentido, el nivel de escolaridad de los padres de los jóvenes que continúan en la escuela es mayor que el de aquellos que la abandonan. De acuerdo con la ENDEMS, 65.2% de quienes dejaron la escuela tiene padres que no iniciaron la EMS, situación que se observa en 44.8% de los jóvenes que sí continuaron. Esta diferencia se acentúa a partir de la educación superior, ya que mientras 25.5% de los no desertores tiene un padre o madre con licenciatura o mayor grado de estudios, sólo 9.6% de los que interrumpieron sus estudios tiene a alguno de sus padres con ese nivel educativo.

A escala individual, la desmotivación o el desinterés y algunos problemas relacionados con las adicciones, violencia o embarazos tempranos pueden también influir en la interrupción de los estudios. Así, para los jóvenes con menor nivel de ingreso, la segunda razón para abandonar la escuela es el embarazo, tener un hijo o casarse. Según la ENDEMS, la principal razón de abandono para 4.7% de los jóvenes que dejaron la escuela estuvo relacionada con embarazarse, embarazar a alguien o tener un hijo; de hecho, 17.5% de los encuestados ubica el embarazo entre las tres principales razones de abandono —la segunda más mencionada entre las mujeres—, después de la falta de dinero (SEMS y COPEEMS, 2011).

⁷ Miranda (2014a) señala que la “desescolarización” se refleja en los jóvenes que, aun teniendo la edad escolar normativa, no tienen la oportunidad de acceder a la EMS o, teniéndola, abandonan la escuela, en parte por el proceso de desprendimiento o “desenganche” entre los jóvenes y la cultura académica escolar.

En síntesis, la mayoría de los factores considerados no tiene un efecto aislado sobre la probabilidad de abandonar la escuela; su efecto es interactivo y multiplicativo. De acuerdo con Miranda e Islas (2016), “más que variables explicativas existen “núcleos explicativos”; es decir, un grupo de variables que en conjunto elevan el riesgo de deserción” (Espíndola y León, 2002; Abril *et al.*, 2008; Santos, 2009; Cabrol y Henrich, 2004, citados en Miranda, 2012, p. 75).

7.2 Mapeo de la acción pública dirigida a atender el abandono escolar en educación media superior

En este apartado se describen las acciones dirigidas a atender el abandono escolar, con la finalidad de identificar los avances y desafíos que enfrenta la política pública para garantizar el cumplimiento del derecho a la permanencia escolar de los jóvenes mexicanos. Para ello, se presenta en primer lugar el marco normativo en el que se inscribe la acción pública y se describen los principales programas y estrategias dirigidos a atender el abandono escolar en EMS. En segundo lugar, se caracterizan los programas y acciones que buscan afectar los principales componentes del SEN que podrían promover o dificultar la permanencia escolar, como el currículo, la formación y profesionalización docente, la gestión escolar y la infraestructura.

Marco normativo y de política en la educación media superior

El marco normativo que sustenta la obligación del Estado para garantizar una educación de calidad en la EMS alude al desarrollo de una oferta educativa pertinente a los intereses de los jóvenes y vinculada con el sector productivo, así como al aprovechamiento de las nuevas tecnologías, todo ello orientado a atraer y retener a los jóvenes dentro del SEN.

En 2008 se impulsó la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) con la finalidad de subsanar carencias y mejorar los aprendizajes, modernizar el bachillerato general y acotar o administrar la gran diversidad de planes y programas de estudio entre los distintos subsistemas que configuran la EMS (SEP, 2008a). Para alcanzar dicho propósito, se definieron nuevas competencias y el perfil de egreso del nivel, así como los acuerdos jurídicos para mejorar la calidad educativa en los distintos subsistemas.

Cuatro años después de promulgada la RIEMS, en el año 2012 se estableció la obligatoriedad de la EMS buscando así impactar positivamente en el aumento de la cobertura y la reducción del abandono escolar. Se previó que la universalización de este nivel educativo se alcanzaría de manera gradual y creciente a partir del ciclo 2012-2013, hasta lograr la cobertura total a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022, con la concurrencia presupuestal de la federación y de las entidades

federativas (Poder Ejecutivo, 2012). Asimismo, la SEP consideró que sería posible alcanzar una tasa de abandono de 9% al término del presente sexenio, siempre y cuando se establecieran las políticas públicas apropiadas.

Para ello, en el ciclo escolar 2013-2014 se puso en marcha el Movimiento contra el Abandono Escolar Yo No Abandono, como una estrategia de prevención y atención que integra las acciones de la escuela, la familia y el estudiante para prevenir las causas del abandono, mantener un estado de alerta y reaccionar ante la presencia de indicadores de riesgo (SEMS, s. f.b).

Desde el diseño de la estrategia se considera la heterogeneidad de los subsistemas de EMS y se busca aprovechar los recursos disponibles en los planteles. Se pone en el centro al director como líder de la gestión escolar y a los padres como corresponsables en la educación de sus hijos. Lo anterior tiene en cuenta tres premisas básicas: que el abandono no es un hecho inevitable, que se puede trabajar en su prevención, y que muchas de sus causas se relacionan con el ámbito escolar (SEMS, s. f.b).

Ahora bien, el desafío de garantizar la obligatoriedad de este nivel educativo, así como la puesta en marcha de estrategias que permitan expandir la cobertura y atraer y retener a los estudiantes dentro del sistema no son tareas menores, pues exigen que la oferta educativa sea accesible y pertinente para atender los intereses y necesidades de los jóvenes, asegurando la adquisición de conocimientos y habilidades relevantes para la vida.

Orientaciones, estrategias y programas contra el abandono escolar

A continuación se presentan las intervenciones gubernamentales dirigidas a atender el abandono escolar, entre las que destacan apoyos económicos, apoyos para el desarrollo socioemocional de los estudiantes, y apoyos integrales.⁸ También se señalan las principales características de los componentes de la EMS (currículo; planes y programas de estudio; formación y actualización docente; gestión escolar, e infraestructura y equipamiento) que resultan necesarias para que las acciones contra el abandono escolar tengan repercusión. Finalmente, se presenta una descripción del gasto público federal en EMS.

⁸ Para realizar el mapeo de la acción pública se revisaron 14 intervenciones vigentes y 17 programas antecedentes, los cuales incluyen orientaciones de política educativa, fondos, programas y estrategias.

Intervenciones dirigidas a atender el abandono escolar

La política educativa dirigida a atender el abandono escolar en EMS ha ido evolucionando a partir de la RIEMS. En un inicio se ofrecía ayuda económica a los estudiantes mediante programas de becas, así como apoyo para la prevención de riesgos entre los jóvenes y el fortalecimiento de factores de protección por medio del programa Construye T. Paralelamente, se atendieron aspectos relacionados con los problemas académicos y de orientación educativa mediante los programas de tutoría y orientación.

En 2011 inició Síguele, programa de acompañamiento integral para jóvenes de EMS, como una estrategia para la mejora del aprovechamiento escolar, el incremento de la tasa de eficiencia terminal y la disminución de los índices de deserción y reprobación. Con este programa se articularon diferentes dimensiones en la atención del abandono y se fue configurando el escenario actual de la política al respecto en EMS, la cual tiene un abordaje integral que ofrece respuestas diversificadas a este problema.

Dicha política está conformada por el Movimiento contra el Abandono Escolar Yo No Abandono, estrategia que incluye como parte de sus acciones la detección de alumnos en riesgo, su seguimiento y canalización, y la planificación escolar con participación de la comunidad educativa. Otros programas que junto con este movimiento integran la política de atención al abandono son el Programa Nacional de Becas (PNB), el programa Construye T, y el de Fomento a la Lectura. A continuación, se presenta una breve descripción de estas intervenciones, agrupadas de acuerdo con el apoyo que ofrecen.

Apoyos económicos: becas en educación media superior

Los principales apoyos económicos para incentivar el ingreso y la permanencia de los estudiantes de EMS se otorgan mediante el PNB y el Programa de Inclusión Social a familias beneficiarias del programa PROSPERA, con miembros en EMS y su componente de Jóvenes con PROSPERA.

Programa Nacional de Becas

El antecedente del actual PNB fue el Programa Becas de Educación Media Superior (PROBEMS), el cual empezó a implementarse en 2008 con las becas de excelencia, apoyo y retención.⁹ En la actualidad, el programa tiene el objetivo de contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, mediante el otorgamiento de becas o apoyos a los estudiantes y personal académico del SEN (SEP, 2015b).

⁹ En 2013 el PROBEMS se amplió e incluyó el Programa de Becas para Acceder, Permanecer y Concluir la Educación Media Superior, y pasó a formar parte del PNB (SEP, 2013a).

Tabla 7.2

Apoyos económicos del Programa Nacional de Becas 2015

Población objetivo	Componentes
Estudiantes en situación de pobreza y vulnerabilidad	♦ Beca para que integrantes de grupos en contextos y situación de vulnerabilidad realicen sus estudios (personas con alguna discapacidad)
	♦ Becas de manutención
	♦ Becas contra el abandono escolar
	♦ Beca de reingreso y de formación no escolarizada
Estudiantes que ingresan y quieren concluir sus estudios	♦ Becas de transporte
	♦ Beca de capacitación, Capacita T
	♦ Beca para la continuación de estudios
	♦ Beca para el servicio social
	♦ Beca para prácticas profesionales
Estudiantes sobresalientes y personal académico	♦ Beca para el desarrollo o la participación en proyectos de emprendedores
	♦ Beca salario o de formación dual
	♦ Beca de excelencia
Personal académico	♦ Becas de movilidad nacional
	♦ Becas de movilidad internacional
Personal académico	♦ Beca para la profesionalización docente

Fuente: Reglas de operación del PNB 2015.

Las becas que se destinan a los estudiantes de EMS se dirigen a cuatro tipos de población, como lo muestra la tabla 7.2.

Cabe señalar que en los últimos nueve ciclos escolares la cantidad de apoyos para EMS pasó de 249 297 becas PROBEMS en 2007 a 600 604 en el ciclo escolar 2015-2016, lo cual representa 6.5 y 12.1% de la matrícula de EMS, respectivamente (tabla 7.3).¹⁰

En 2013, y como parte del Movimiento contra el Abandono Escolar, se creó la Beca contra el Abandono Escolar. De acuerdo con el informe de labores de la SEP, en el primer ciclo de operación se otorgaron 216 891 becas; en el siguiente ciclo escolar, 2014-2015, 217 335, y en el 2015-2016 se entregaron 305 004 becas, lo que representa un incremento de 40.6% respecto al primer ciclo de ejecución. El monto vigente de esta beca es de 650 pesos para hombres y 725 pesos para mujeres durante el primer año escolar; 725 pesos y 800 pesos, respectivamente, en segundo año, y 800 pesos para hombres y 875 pesos para mujeres durante el tercer año escolar.

¹⁰ En el ciclo 2011-2012 se reportó que 920 499 becas fueron otorgadas por parte del PROBEMS y, por única ocasión, por el programa de becas Síguele. Por otra parte, en el ciclo escolar 2013-2014 las becas PROBEMS se elevaron a 884 409, debido a que se incluyeron cinco modalidades más, con lo cual el total de becas otorgadas respecto al ciclo escolar previo se incrementó 172%.

Tabla 7.3

Número de becas PROBEMS otorgadas (2007-2008 al 2015-2016)

Ciclo Escolar	Matrícula	Número de Becas	% de Matrícula
2007-2008	3 830 042	249 297	6.5
2008-2009	3 923 822	292 576	7.5
2009-2010	4 054 709	298 122	7.4
2010-2011	4 187 528	313 028	7.5
2011-2012	4 333 589	920 499	21.2
2012-2013	4 443 792	324 652	7.3
2013-2014	4 682 336	884 409	18.9
2014-2015	4 813 165	757 183	15.8
2015-2016	4 985 080	600 604	12.1
Total		4 640 370	

Fuente: elaboración propia a partir de los Informes de Labores de la SEP 2008-2016.

PROSPERA, Programa de Inclusión Social

PROSPERA, Programa de Inclusión Social, es el nombre que a partir de 2014 adopta el programa Oportunidades. En sus inicios, las becas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) sólo se brindaban a estudiantes de educación básica, siendo hasta el ciclo escolar 2001-2002 que éstas se extendieron a los de EMS.

El objetivo del componente educativo del programa es otorgar apoyos económicos para la inscripción, permanencia y asistencia regular a la EMS de los jóvenes de hasta 21 años 11 meses, que son miembros de las familias beneficiarias, con el fin de contribuir a evitar la interrupción, así como favorecer la asistencia regular y la permanencia en escuelas de modalidad escolarizada, no escolarizada y mixta.

Los apoyos monetarios se otorgan bimestralmente durante los 10 meses del ciclo escolar.¹¹ Adicionalmente, con el propósito de alentar la conclusión de este nivel educativo, se entrega un incentivo monetario a los estudiantes que lo finalicen, denominado Jóvenes con PROSPERA.¹² Asimismo, se otorgan becas a quienes terminan la secundaria o el bachillerato, incluso en la modalidad no escolarizada. Los becarios de EMS también reciben un único apoyo monetario anual en el primer bimestre del ciclo escolar, consistente en 440 pesos para la adquisición de útiles escolares.

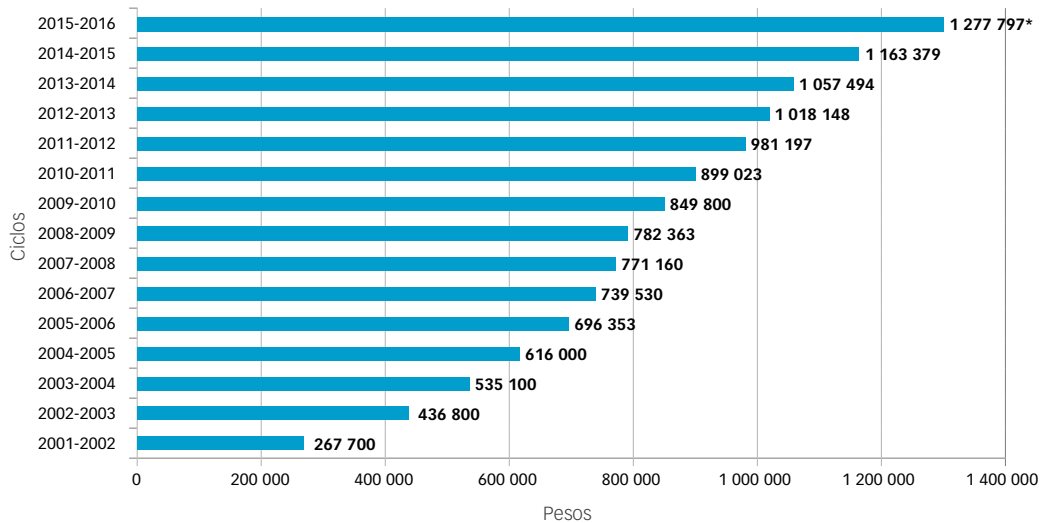
¹¹ El monto de los apoyos vigentes es mayor que los otorgados por el PNB, siendo de 865 pesos para hombres y 990 pesos para mujeres durante el primer año escolar; 925 pesos para hombres y 1055 pesos para mujeres de segundo año, y 980 pesos para hombres y 1120 pesos para mujeres de tercer año (SEP, 2015c). Los montos de las becas otorgadas a las jóvenes son 14% mayores que las de los hombres, y, en general, desde el segundo año en que se incorporaron las becas de EMS a PROSPERA, poco más de 50% de éstas se ha otorgado a mujeres.

¹² Este incentivo es para aquellos jóvenes que concluyen la EMS antes de cumplir los 22 años de edad y es por un monto de 4890 pesos, vigente desde el segundo semestre de 2014 (SEP, 2015c).

Las becas han ido en aumento en los últimos 15 años. En el ciclo escolar 2001-2002 se benefició a 267 700 estudiantes de EMS, en el ciclo 2008-2009 fueron 782 363 los estudiantes becados, y en 2015-2016 la cifra se elevó a 1 277 797 jóvenes; en suma, se han otorgado más de 12 090 000 becas para EMS en el periodo 2002-2016 (gráfica 7.2).

Gráfica 7.2

Evolución de las becas otorgadas por SEDESOL (2001-2002 al 2015-2016)



* La cifra presentada en el ciclo 2015-2016 es preliminar.

Fuente: elaboración propia a partir de Informes de Labores de la SEP.

Apoyo al desarrollo socioemocional de los estudiantes:

Programa Construye T

El Programa de Prevención de Riesgos en la Educación Media Superior, conocido como Construye T, surge en el año 2008, formulado por la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) con la participación de organismos internacionales —Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)—, expertos nacionales y organizaciones sociales con amplia experiencia de trabajo con jóvenes.

En sus orígenes, este programa buscaba influir en el clima de convivencia escolar mediante un enfoque holístico, el cual incluía distintas dimensiones para hacer frente a la problemática del abandono escolar y a las situaciones de riesgo en los estudiantes. Las líneas de acción de Construye T se enfocaron en la creación gradual de un sistema de prevención, la formación de los actores de la comunidad educativa y la construcción de una red comunitaria de apoyo (INSP y PNUD, 2013).

En el ciclo escolar 2008-2009 el programa fue implementado en 1 116 escuelas federales y en 500 estatales, y en el año 2011 logró atender a 11% de los planteles públicos del país (1 731). Si bien la presencia de las organizaciones de la sociedad civil fue variando en el tiempo, en el periodo mencionado se contó con la participación de 38 de ellas.

De acuerdo con la SEMS este programa contribuyó al fomento de una colaboración estrecha con la sociedad civil durante su primera fase de implementación; sin embargo, no logró alcanzar los resultados esperados en materia de abandono escolar. Según la evaluación de impacto realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el programa tuvo efectos reducidos en el abandono durante el periodo 2007-2010; además, la expansión de su cobertura fue bastante limitada, abarcando sólo 16% de los planteles públicos del país (INSP y PNUD, 2013).

Así, aunque el programa no tuvo los efectos previstos en la disminución del abandono escolar, sí obtuvo resultados en la disminución del ausentismo de los estudiantes, mayores expectativas de estudio y de trabajo, mayor autoestima y menores problemas de depresión y de violencia escolar (INSP y PNUD, 2013).

A finales del ciclo escolar 2012-2013 se redefinieron los objetivos y dimensiones del programa y se planeó ampliar su cobertura a la totalidad de los planteles públicos del país en el año 2018. De esta forma, a principios de 2014 se inició una nueva etapa de trabajo mediante la capacitación intensiva de docentes y directivos, la formación de habilidades socioemocionales en los estudiantes y la realización de actividades para mejorar el ambiente escolar (SEMS, s. f.c).

Bajo este nuevo enfoque, en el ciclo escolar 2015-2016 se benefició a cuatro mil planteles públicos de EMS —20% de los existentes en el país—, con una matrícula de 2.6 millones de estudiantes (SEP, 2016a).

Apoyos integrales: Movimiento contra el Abandono Escolar

En el ciclo escolar 2013-2014 las autoridades educativas de EMS impulsaron el Movimiento Contra el Abandono Escolar en Educación Media Superior Yo No Abandono, con el propósito de propiciar el involucramiento de todos los integrantes de las comunidades escolares para lograr mayores índices de acceso, permanencia y conclusión exitosa de los estudios de nivel medio superior.

Este movimiento se concibe como una estrategia que recupera diversas intervenciones anteriores, tales como el sistema de alerta temprana, el programa de tutorías académicas y el de orientación vocacional; asimismo, incorpora nuevas acciones que buscan incentivar el diálogo con los padres de familia en planteles de EMS, el uso de redes sociales para prevenir y atender el abandono escolar,

la recepción e inducción de los nuevos estudiantes en los planteles para favorecer una transición más amigable de la educación secundaria a la EMS, y el desarrollo de habilidades socioemocionales consideradas clave debido a que se suman a las habilidades y competencias cognitivas establecidas en el Marco Curricular Común (MCC).

Una de las principales diferencias de esta estrategia con respecto a las iniciativas anteriores consiste en el impulso a la gestión escolar, ya que promueve que los directores de los planteles de EMS lideren los procesos de planeación estratégica y fortalezcan el involucramiento de la comunidad educativa en la atención del abandono escolar.

En este sentido, la SEMS apuesta por un cambio cultural a partir de tres principios, señalados anteriormente: 1) que el abandono no es un hecho inevitable, 2) que se puede y se debe hacer algo para prevenirlo, y 3) que diversas causas operan en el ámbito escolar (SEMS, s. f.b, p. 4). Con ello se pretende modificar la muy extendida percepción de que la deserción es una opción personal de los jóvenes derivada de su desinterés en la escuela, o una consecuencia de situaciones estructurales ajenas a la dinámica escolar, como la pobreza o la violencia.

Por ello, se propone la participación de toda la comunidad educativa en la identificación de las principales causas del abandono escolar en planteles de EMS y en la realización de un diagnóstico de la situación, a partir del cual se diseña un plan escolar para disminuirlo.

La estrategia recupera la experiencia del sistema de alerta temprana, iniciado con el programa Síguele, para monitorear los indicadores inminentes de riesgo de abandono escolar e intervenir en caso de que se presenten en algún estudiante. Así, mediante el mecanismo ABC (asistencia, buen desempeño escolar y comportamiento) se establece un procedimiento para identificar los riesgos e intervenir mediante acciones de tutoría académica y entre pares, así como con orientación educativa en el establecimiento del plan de vida de los jóvenes.

De acuerdo con la SEP-SEMS (2016), los planteles realizan las siguientes acciones contra el abandono escolar:

1. Seguimiento de estudiantes en riesgo de abandonar la escuela.
2. Revisión del sistema de control escolar para dar seguimiento al ausentismo.
3. Revisión del desempeño académico de los estudiantes.
4. Establecimiento de un comité escolar para identificar jóvenes en situación de riesgo y apoyarlos con una beca (beca contra el abandono escolar).
5. Fijar metas por escuela.
6. Tutorías impartidas por docentes.

7. Alentar la construcción de un proyecto de vida por parte de los estudiantes.
8. Fomentar y mejorar la comunicación entre los padres de familia y la escuela.
9. Desarrollar habilidades socioemocionales en los jóvenes.

Con el propósito de difundir la estrategia se elaboró una caja de herramientas compuesta por 12 manuales, los cuales fueron distribuidos en 18 mil planteles públicos de EMS y puestos a disposición en el portal de la SEMS. Como complemento a estos materiales, se llevaron a cabo talleres de capacitación con directores de planteles en el periodo intersemestral y en las primeras semanas del ciclo escolar.

Intervenciones dirigidas al fortalecimiento de los principales componentes del Sistema Educativo Nacional que contribuyen a la permanencia escolar

En el año 2008 la RIEMS sentó los cimientos para la creación del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB), con el propósito de homologar el servicio educativo entre la diversidad de instituciones que impartían la EMS, implementando mecanismos de movilidad para los estudiantes, contenidos curriculares comunes y la definición de las competencias mínimas requeridas al concluir el bachillerato. En este contexto, el MCC fungió como el eje transversal de la reforma para consolidar el SNB. Para garantizar el MCC, la RIEMS propuso mecanismos de gestión que definían estándares y procesos comunes, necesarios para fortalecer el desempeño académico de los estudiantes y mejorar la calidad de las instituciones, de manera que se alcanzaran ciertos estándares mínimos y se siguieran procesos compartidos.

Con el establecimiento del MCC se buscó articular los diversos programas de EMS en el país a partir del perfil de egreso de los estudiantes del bachillerato y, con ello, conformar una estructura flexible que posibilitara que los egresados obtuvieran una formación integral, a partir de los contenidos curriculares y las estrategias didácticas que desplegaran los docentes.

La RIEMS ha reflejado una trascendente decisión de política educativa en el ámbito de la EMS, avanzando en la construcción de una agenda de relevancia pública y ofreciendo un rumbo para transformar el nivel. En este sentido, de acuerdo con Bracho y Miranda (2012), el reto de la SEMS consiste en integrar subsistemas y diseñar una nueva estructura que responda tanto a los requerimientos de expansión de la matrícula como a la atención a la calidad educativa.

En la actualidad, la SEP reconoce la necesidad de revisar las competencias del perfil de egreso y de transformar, en consecuencia, algunos aspectos curriculares, incluida una revisión de la pertinencia y la relevancia de los contenidos temáticos de los programas de estudio vigentes.

Del mismo modo, se requiere impulsar mecanismos suficientes y adecuados de formación docente y de evaluación de los aprendizajes para avanzar hacia la provisión de una educación pertinente y de calidad para los jóvenes (SEP, 2016g).

Por su parte, en 2009 inició la promoción del ingreso de escuelas públicas y privadas del país al Sistema Nacional del Bachillerato (SNB), mediante el cual los planteles incorporados acreditaron el cumplimiento de los componentes de la RIEMS relativos a la adopción del MCC, la aplicación de los mecanismos de gestión de la Reforma y la certificación complementaria. Para ello, el plantel que voluntariamente deseaba formar parte del SNB pasó por una evaluación integral y debió comprometerse a obtener resultados favorables conforme a los estándares determinados por el Comité Directivo del SNB.¹³

Si bien el número de planteles incorporados al sistema aumentó considerablemente en los últimos cuatro años (de 226 en 2012 a 2213 en 2016), de acuerdo con el Consejo para la Evaluación de la Educación del tipo Medio Superior (COPEEMS), únicamente 16 de ellos han logrado la certificación más alta (I) y otros 131 alcanzaron el nivel II. El resto de los planteles (93.4%) se ubica en los niveles III y IV, lo cual indica un menor avance en lo que respecta a la capacitación de docentes y directivos (COPEEMS, 2016). Llama la atención el escaso número de planteles que han ingresado al SNB y que han obtenido la certificación en los niveles I y II (147 de los 2213 planteles en el SNB).

La formación y actualización docente fue otro aspecto clave en el que se avanzó a partir de la RIEMS; el Programa de Formación Docente y el Programa de Formación de Directores (PROFORDEMS y PROFORDIR, respectivamente) representaron un importante esfuerzo por generar un programa nacional de formación.¹⁴

En la actualidad, la Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Media Superior, en el marco del Servicio Profesional Docente (SPD), se concentra en la regularización de aquellos docentes y directivos que obtuvieron resultados insuficientes en la Evaluación de Desempeño; no obstante, se plantea un importante desafío para ofrecer una oferta formativa que satisfaga las necesidades de actualización de las figuras docentes, considerando que en este nivel educativo muchas de ellas no cuentan con una formación pedagógica y didáctica.

¹³ Los estándares refieren al nivel de cumplimiento de los planteles. A cada etapa de cumplimiento corresponde un nivel dentro del SNB, el cual asigna cuatro niveles, del IV al I, siendo el de mayor categoría el nivel I, en el cual el plantel puede acreditar que ha cumplido cabalmente con la RIEMS y que se encuentra en un proceso de mejora institucional continua. Estos criterios se establecen en el acuerdo 14 de la SEMS (2013) y se refieren a la adopción del MCC, y a los docentes que han cumplido con un programa de formación de docentes, entre otros.

¹⁴ De acuerdo con una evaluación realizada por Miranda (2011), el programa presentaba algunos problemas para darle al docente la oportunidad de fortalecer sus capacidades a partir del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC); realizar cambios en la selección de los programas académicos, y generar incentivos (estímulos) para fortalecer la participación voluntaria del docente en el programa. En este sentido, la evaluación recomendó la celebración de reuniones nacionales con los subsistemas a fin de detectar las necesidades de formación, limitaciones en infraestructura y equipamiento, y brindar una solución como parte de los componentes (apoyos) del programa.

Cabe señalar que a la formación docente en el nivel medio superior solamente se le destina 1% (11 611 952 millones de pesos) del presupuesto del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PEF, 2016).

Otro componente de vital importancia para el SEN es la infraestructura educativa, debido a la expansión de la oferta de servicios y el impulso dado a la construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento de los planteles. Al respecto, debe considerarse que los fondos destinados para este concepto son concursables y dependen del desarrollo de proyectos y de la organización y el interés que exista por parte de los padres de familia y los maestros, así como de la capacidad de gestión y liderazgo del director de cada plantel.

Por otro lado, resulta muy valioso el esfuerzo que ha realizado el gobierno federal al crear modalidades flexibles del tipo medio superior tales como la preparatoria abierta, la preparatoria en línea y los telebachilleratos comunitarios, los cuales apuestan por la inclusión educativa. Sin embargo, en este último caso, aún queda pendiente garantizar la calidad de estos servicios considerando que generalmente se instalan en escuelas con infraestructura precaria y una planta docente reducida, y no siempre en las mejores condiciones profesionales, y que la población que asiste a ellos está conformada por jóvenes de comunidades rurales procedentes de contextos desfavorecidos, por lo que requieren de mayor atención.

Por último, en 2013 se creó el Fondo para Fortalecer la Autonomía de Gestión en Planteles de Educación Media Superior, el cual buscaba mejorar la operación de las unidades educativas e involucrar más a los distintos actores en la dinámica escolar. Para ello, se destinaron recursos para hacer de los planteles espacios atractivos para los estudiantes y para resolver problemas de operación que permitieran fortalecer los programas de prevención de la deserción. En este sentido, el fondo guarda estrecha relación con los fines del Movimiento Contra el Abandono Escolar; sin embargo, se trata de un fondo concursable al que accede sólo 20% de los planteles.¹⁵

7.3 Gasto federal dirigido a atender el abandono escolar en educación media superior

Durante los últimos seis ciclos presupuestarios (2012-2017) el recurso público federal para los servicios de EMS ha representado entre 12 y 14% del total del presupuesto aprobado para la Función Educación; en contraste, casi dos terceras partes de los recursos asignados a dicha función se otorgaron a educación básica, seguido de los servicios a educación superior que representaron entre 16 y 18%.

¹⁵ En el ejercicio fiscal 2015 este fondo ejerció 250 millones de pesos (SEP, 2016a) y se beneficiaron de él 2 386 proyectos, de los cuales 2 091 correspondieron al ámbito estatal, 181 al ámbito federal y 114 al autónomo.

En el año fiscal 2017 se asignaron 90 941.9 millones de pesos (MDP) para EMS.¹⁶ El Movimiento contra el Abandono Escolar no ha implicado la asignación de recursos adicionales, por lo que no existe una partida presupuestal específica que permita identificar la asignación y el ejercicio del gasto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la Cuenta Pública. Para implementar esta estrategia se utilizaron recursos de otras partidas para financiar la impresión de manuales, el desarrollo de reuniones y la capacitación docente y directiva; sin embargo, no es posible identificar dichas partidas de gasto. Tampoco se cuenta con información desagregada en el PEF con respecto a los recursos que se destinan a la beca de manutención en su modalidad "Abandono escolar".

Aunque la principal estrategia de la SEMS para atender el abandono escolar no cuenta con un presupuesto específico, es posible identificar tres programas complementarios que pueden incidir en este problema, a saber: 1) el programa S243, Programa Nacional de Becas; 2) el programa S072, PROSPERA, Programa de Inclusión Social, y 3) el programa U080, Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación, el cual otorga los recursos para la operación del programa Construye T. El presupuesto de estos programas es de 15 582 MDP.

El Programa Nacional de Becas contó con una asignación de 4 085 MDP en el ejercicio 2017, 17.0% menos que lo presupuestado para el ejercicio 2016. Por su parte, el programa PROSPERA dispuso de un presupuesto de 10 497.7 MDP, igual que el asignado para el ciclo presupuestal anterior. Cabe señalar que el presupuesto destinado a este programa se incrementó 24.5% de 2013 a 2014, como parte de la estrategia para aumentar la matrícula y fomentar la permanencia escolar. En el caso del programa Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación, en 2017 se presupuestaron 60 MDP para operar el programa Construye T, 37.9 millones menos que lo asignado en 2016.

Asimismo, se identificó que el Fondo para Fortalecer la Autonomía de Gestión en Planteles de Educación Media Superior también contribuye con la prevención del abandono escolar, mediante la implementación de proyectos dirigidos a mejorar la infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta. Los recursos de este fondo provienen del programa presupuestario U079, Expansión de la Educación Media Superior y Superior; sin embargo, se trata de apoyos concursables cuyo destino se decide en los planteles (SEP, 2016d) por lo que no es posible determinar el gasto exclusivo para la atención del abandono escolar.

¹⁶ El gasto en EMS se administra a través de cuatro Ramos; sin embargo, 92.5% de este presupuesto se concentra en el Ramo 11 Educación Pública (84 192.5 MDP). A diferencia de la educación básica, la nómina docente tiene distintas fuentes de financiamiento y partidas presupuestales, dependiendo del tipo de sostenimiento del plantel educativo, federal, estatal o autónomo, por lo cual no son reportadas como parte del Ramo 33.

En suma, aunque no se cuenta con un programa específico que integre los recursos destinados exclusivamente a la atención del abandono escolar en EMS, es posible realizar un ejercicio de aproximación al respecto. En este sentido, es importante reconocer que probablemente el propósito de los programas mencionados pudiera tener un alcance mayor al de la mera atención al abandono, con lo cual se estarían sobreestimando los cálculos, o bien, que existieran otros programas que contribuyen a la atención del abandono escolar y que no es posible identificar, con lo cual se estarían subestimando dichos cálculos. La primera situación se compensaría con la presencia de la segunda.

Tomando en cuenta estas advertencias, cabe destacar que las becas de PROSPERA (11.5%) y del PNB (4.49%) son las estrategias que mayor porcentaje de recursos destinan para atender el abandono escolar (tabla 7.4).

Tabla 7.4

Proporción del presupuesto asignado a programas para abatir el abandono escolar en relación con la subfunción educación media superior, 2017 (MDP)

Programa presupuestario		PEF 2017	
		Presupuesto	%
Subfunción educación media superior		90 941 927 184	
Total		15 642 817 900	17.2
S072	PROSPERA Programa de Inclusión Social	10 497 791 277	11.5
S243	Programa Nacional de Becas	4 085 022 553	4.5
U079	Expansión de la educación media superior y superior	1 000 000 000	1.1
U080	Apoyos a centros y organizaciones de educación	60 004 070	0.1

Fuente: elaboración propia con base en el PEF 2017.

Por tanto, al considerar que estas cuatro estrategias orientan sus acciones de manera explícita a la atención del abandono escolar, en todos o algunos de sus componentes 17.2% del presupuesto dirigido a la EMS (subfunción EMS) está orientado a contribuir, en cierta medida, a la permanencia de los estudiantes de este nivel educativo, siendo que este problema constituye uno de los de mayor relevancia para el SEN. Cabe destacar que 93.2% de estos recursos está destinado a atender las causas económicas del abandono, mediante el apoyo en becas (PROSPERA y PNB), y sólo 6.8% de los recursos identificados se orientan a la atención de causas de otra índole.

7.4 Balance de la política de atención al abandono en educación media superior

La mayoría de los programas referidos en el apartado anterior ha sido evaluada¹⁷ en su diseño, consistencia, implementación, resultados, desempeño, e incluso su impacto, siendo los programas de becas a los que mayor atención se ha dado. Sin embargo, no se disponía de una valoración integral de la política de atención al abandono en EMS.

Por este motivo, el INEE realizó durante 2015 y 2016 una evaluación orientada a la generación de información que coadyuvara en la construcción de directrices para la mejora educativa de este nivel educativo. Este proceso estuvo acompañado por un comité asesor conformado por reconocidos especialistas en EMS,¹⁸ que siguieron de cerca el desarrollo de los trabajos de evaluación¹⁹ e investigación.²⁰

Tomando en consideración que la actual política de atención al abandono escolar en EMS se concentra en el Movimiento contra el Abandono Escolar, a continuación se sintetizan los principales hallazgos y rutas de mejora derivadas de los trabajos señalados.

Fortalezas de la estrategia Yo No Abandono

Respecto al diseño de la estrategia, una de las mayores fortalezas de la política contra el abandono escolar refiere a la flexibilidad y autonomía que se les otorga a los actores para la toma de decisiones en el nivel micro de la política, lo cual plantea un cambio en la gestión escolar al poner al centro el liderazgo del directivo y la participación de la comunidad escolar, enfocados en los problemas juveniles.

¹⁷ En el marco del análisis de la política de atención al abandono escolar en EMS se realizó una revisión de cerca de 35 documentos (evaluaciones, fichas de monitoreo, estudios y análisis), la cual fue fundamental para identificar hallazgos y recomendaciones derivados de las evaluaciones realizadas a los programas en el ámbito federal para atender el problema del abandono y para brindar el servicio educativo en EMS. Asimismo, Miranda (2013b) identifica el universo de instituciones dedicadas a la evaluación de la educación en EMS; sin embargo, se detecta que éstas no trascienden el ámbito de sus propios espacios institucionales.

¹⁸ Eurídice Sosa, profesora investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN); Lorenzo Gómez Morín, profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Eduardo Weiss y María de Ibarrola Nicolín, investigadores del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (DIE-CINVESTAV), y Antonio Gago Huguet, director general del COPEEMS.

¹⁹ La evaluación de la política fue coordinada por el Seminario de Investigaciones en Juventud (SIJ-UNAM) a partir de una metodología de carácter cualitativo que incluyó la aplicación de entrevistas semiestructuradas y observación de campo. El trabajo de campo se realizó en cuatro estados: México, Veracruz, Ciudad de México y Guanajuato, en los tres modelos educativos: Bachillerato General, Bachillerato Tecnológico y Profesional Técnico, y en ocho planteles.

²⁰ Uno de los estudios fue coordinado por Valora Consultoría, a partir de una metodología cuantitativa y cualitativa en la que se aplicaron cuestionarios y entrevistas en 16 estados y 300 planteles de 12 subsistemas. El otro estudio fue realizado por Miguel Székely mediante la revisión documental de experiencias internacionales y nacionales relevantes para atender el abandono escolar en EMS y un análisis de los principales indicadores educativos.

En cuanto a la implementación de la estrategia, se encontró que ésta permite visibilizar el problema del abandono escolar y responder a las múltiples causas de la deserción en las entidades federativas. Esto posibilita el involucramiento progresivo de los actores escolares y propicia el trabajo colaborativo. Por otra parte, la estrategia permite que los actores identifiquen el problema del abandono como multicausal y planeen sus acciones en función de metas específicas de reducción del abandono por subsistema.

Asimismo, se identificó una diversidad de acciones contra el abandono escolar en los planteles, muchas de las cuales ya se desarrollaban previamente a la implementación de la estrategia Yo No Abandono. Entre ellas destacan: 1) instrumentos para diagnosticar a alumnos en riesgo de abandono a través del mecanismo ABC, 2) actividades preventivas del abandono para alumnos de nuevo ingreso, 3) implementación de una variedad de becas que coadyuvan con la permanencia escolar, 4) actividades para crear ambientes propicios para la retención, 5) realización de pláticas con alumnos en riesgo por parte de maestros o tutores, 6) asesorías académicas, 7) visitas domiciliarias, 8) comunicación con los padres de familia, y 9) facilidad administrativa para la reincorporación.

Igualmente, en algunas entidades federativas se desarrollan acciones y programas locales para atender este problema. Así, por ejemplo, en Querétaro se ha creado un bachillerato semi-escolarizado con una duración de dos años al que pueden asistir jóvenes que no concluyeron el nivel educativo y que son mayores de 18 años (Valora, 2016). En Veracruz se ha instalado un programa denominado Desarrollo Integral de Estudiantes, mediante el cual se analiza la situación de cada joven y se identifican las causas por las que pudiera encontrarse en riesgo de interrumpir sus estudios (SIJ-UNAM, 2016).

Por otra parte, en Guanajuato se creó el Sistema Único de Registro de Aspirantes a la Educación Media Superior, con la intención de monitorear y atender a los jóvenes que transiten a la EMS (SIJ-UNAM, 2016), mientras que México elaboró un Plan Maestro de Orientación Educativa, que concentra todos los programas institucionales en este campo de todos los subsistemas, abordados de manera transversal con cuatro líneas de atención: valores, riesgos psicosociales, atención a la familia y riesgos de interrupción (SIJ-UNAM, 2016).

Finalmente, el gobierno del Distrito Federal, a partir del año 2007, dio impulso a políticas educativas de inclusión respecto a la EMS, las cuales buscaban combatir la deserción y la exclusión educativa a través del otorgamiento de becas mediante el programa Prepa Sí,²¹ y la creación de

²¹ En el caso de Prepa Sí, vale la pena destacar que este programa reconoce los derechos de los jóvenes al habilitarlos socialmente a través de un mecanismo de transferencia condicionada de recursos, y que recupera una exigencia de empoderamiento social y de ejercicio de su autonomía, libertad y responsabilidad. Por otra parte, a través de la oferta educativa se genera una importante estrategia institucional de discriminación positiva claramente favorable a los jóvenes en mayor condición de desventaja social (Miranda, 2014).

programas que posibilitaran a los jóvenes estudiar sin la dificultad de movilizarse, por ejemplo: el Bachillerato a Distancia del D. F. y el Bachillerato Digital de la Ciudad de México.

Debilidades de la estrategia Yo No Abandono

Si bien en la implementación de la estrategia se reconoce la necesidad de aplicar acciones tendientes a disminuir el abandono, se cuestiona la adaptabilidad de la misma debido a la diversidad de contextos y a la desigualdad de recursos entre los diversos planteles y subsistemas. Igualmente, se identifica cierto desconocimiento de la estrategia en muchos planteles, debido a que la difusión y capacitación para aplicarla ha sido insuficiente.

Con respecto a las tutorías, éstas no se han llevado a cabo en óptimas condiciones, debido a que muchos docentes son designados por la autoridad escolar y no todos cuentan con el perfil idóneo para desempeñar estas funciones; además es una actividad no remunerada y se realiza en espacios poco propicios.

Asimismo, existe una escasa participación de los jóvenes que se encuentran al margen de la planeación y toma de decisiones en los planteles; por su parte, los padres de familia tienen un papel prácticamente nulo, y generalmente quienes sí participan no tienen hijos en riesgo de abandono.

Por otro lado, algunas particularidades de los propios subsistemas inciden en el abandono escolar, como la ubicación del plantel, el prestigio de la institución, el cobro de matrícula o la existencia de reglamentos rígidos. Por último, no existen suficientes articulación y coordinación interinstitucionales, intersectoriales, ni entre subsistemas, debido a que la estrategia no incluye a las autoridades locales y se dirige directamente a los directores de los planteles.

Con respecto a los resultados del programa, se encontró que los procesos de seguimiento y evaluación no son sistemáticos y no se han establecido indicadores intermedios, de corto o mediano plazo, ya que sólo se plantea la meta de reducción del abandono escolar. Tampoco existe una evaluación sobre el impacto de la estrategia que permita conocer los efectos de la reducción del abandono atribuibles a su implementación.

En el análisis del Movimiento contra el Abandono Escolar, realizado por la SEP y el INSP en 2015, se señala que los planteles con tasa de abandono baja reportaron haber implementado Yo No Abandono en alguno de los ciclos escolares (2012-2014), mientras que 6% de aquellos con alta tasa de deserción reportó no haber puesto en marcha el Movimiento contra el Abandono Escolar.

Asimismo, se apunta que sigue siendo relativamente baja la proporción de centros escolares que cuentan con un mecanismo de seguimiento de las acciones planteadas para atender y prevenir que los jóvenes dejen la escuela (54%). No obstante, este estudio no presenta un análisis desagregado de la influencia de los componentes que integran la estrategia en la reducción del abandono, por lo que se desconocen las razones por las cuales se estima que las tasas de abandono están disminuyendo y las intervenciones que incidirían en dicha disminución.

■ Consideraciones finales

Como se ha planteado en este capítulo, el abandono escolar no sólo deviene de una decisión individual o familiar, sino que es el producto de la combinación de diversos factores sociales, económicos, familiares, culturales y educativos; es decir, es un fenómeno que se explica por un grupo de variables que, en conjunto, elevan el riesgo de deserción e incentivan o desalientan la interrupción de la trayectoria escolar.

En este sentido, los relevantes esfuerzos que ha realizado el Estado mexicano han sido de naturaleza diversa. Por un lado, presta atención a las causas de índole económica a través de las becas del PNB y PROSPERA. El universo de becarios aumentó al incluir a más estudiantes con carencias económicas y dar atención específica aquellos en riesgo de interrumpir sus estudios, además de reconocer la excelencia académica. Asimismo, las becas de SEDESOL se ampliaron para atender a estudiantes de este nivel educativo, incluso antes de que la EMS fuera obligatoria.

Por otro lado, el programa Construye T fue precursor en el cambio de enfoque del abandono escolar, considerando que las relaciones que se establecen en el interior de la escuela y el clima de convivencia escolar son factores clave para enfrentar el problema y las situaciones de riesgo asociadas a éste. Posteriormente, se cimentaron algunas prácticas que fueron retomadas en los mecanismos de detección temprana, los cuales se centraron en un conjunto de indicadores de desempeño escolar que son concebidos en el actual mecanismo ABC, de detección de estudiantes en riesgo, como predictores del abandono.

Sin duda, el Movimiento contra el Abandono Escolar, estrategia vigente para atender este problema, retoma las experiencias de políticas previas y plantea una mirada más integral, incluyendo apoyos para fortalecer tanto la oferta como la demanda educativas. Esta estrategia integra apoyos académicos, de desarrollo socioemocional y económicos, además de complementarse con otros programas que contribuyen con la permanencia escolar, como los programas Construye T y Fomento a la Lectura.

A pesar de los avances mencionados, la evidencia recabada en las evaluaciones e investigaciones permite concluir que persiste un gran reto para que el Estado mexicano cumpla su obligación como garante del derecho a la educación con equidad y calidad para todos los jóvenes mexicanos.

En consecuencia, resulta necesario impulsar un conjunto de estrategias que mejoren la atención al abandono en EMS, entre las que destacan las siguientes: 1) generación de sistemas de información inteligentes y articulados que permitan dar seguimiento a los estudiantes desde su ingreso al SEN, así como detectar a tiempo a los estudiantes en riesgo de abandono; 2) creación de un área de política específica para la atención y el seguimiento del abandono en EMS, así como para acompañar los cambios en las formas de organización escolar y de gestión que se requieran para su instrumentación efectiva; 3) implementación de estrategias de articulación intergubernamental y de coordinación intersectorial, interinstitucional y entre subsistemas que permitan generar sinergias y mecanismos de cooperación en la atención del abandono en contextos diversos; 4) capacitación y acompañamiento a los diversos actores educativos, tanto en temas de diagnóstico, planeación y seguimiento de acciones como en problemas juveniles y de comunicación y resolución de conflictos; 5) fortalecimiento del sistema de tutorías y orientación educativa, mediante procesos de capacitación, establecimiento de mecanismos de incentivos y de las condiciones óptimas para su desarrollo; 6) asignación de recursos específicos para la instrumentación de la estrategia de política integral para atender el abandono, y distribución más equitativa del gasto hacia otras áreas de atención al problema que vayan más allá de las meramente económicas; 7) fortalecimiento del vínculo padres de familia-planteles, así como el establecimiento de protocolos de acción inmediata ante casos de riesgo de abandono; 8) mejor articulación entre la educación secundaria y la EMS; 9) generación de mecanismos sistemáticos de seguimiento y evaluación de la estrategia de política, y 10) desarrollo de intervenciones que favorezcan la reincorporación de los estudiantes que abandonaron la EMS.

En suma, si bien han sido importantes los esfuerzos realizados por el Estado mexicano para atender el abandono escolar, aún falta mucho por hacer para trabajar de manera integral, coordinada, articulada y con los recursos necesarios, dirigidos a la prevención y atención del problema y a evitar la salida anual de más de 700 mil jóvenes de este nivel educativo, así como para lograr la cobertura universal de la EMS —a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022—, tal como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

REFLEXIONES FINALES

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

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

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

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

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

2. Los resultados de las diversas evaluaciones de aprendizaje muestran que el Sistema Educativo Nacional (SEN) produce resultados todavía lejos de los deseables; los aprendizajes son insuficientes y, por añadidura, las poblaciones en situación de vulnerabilidad logran resultados marcadamente menores con respecto a las demás poblaciones. En este informe se identifican algunas condiciones escolares y familiares asociadas a las oportunidades de aprendizaje que puedan ofrecer pistas para la acción correctiva, entre las cuales están: 1) ambientes de trabajo en el aula que permiten la participación del alumno; 2) el dominio de los docentes de la lengua materna de sus alumnos; 3) mobiliario y materiales de apoyo adecuados; 4) la estabilidad laboral de los docentes, y 5) el trabajo infantil. Estas condiciones tienen distintos grados de importancia. Por ejemplo, la escolaridad de los padres es decisiva en la forma en que se estructura el entorno familiar, que actúa como reforzador decisivo del aprendizaje; un efecto positivo sobre éste también se registra con la participación del alumno en el aula. En cambio, el trabajo infantil no sólo viola un derecho de los niños, sino que repercute negativamente sobre el aprendizaje. El análisis permite recomendar intervenciones públicas en tres campos: la formación de los docentes y los modelos educativos; la administración de recursos y personal de las escuelas, y la identificación de estudiantes y centros escolares que requieran más apoyo.

3. En relación con las oportunidades educativas que el SEN ofrece a niñas, niños y adolescentes con discapacidad, una de las poblaciones más vulnerables y en riesgo de exclusión, los principales hallazgos son los siguientes: la asistencia a la escuela de estudiantes con discapacidad es variable en la escala educativa, pues a nivel nacional, 11.6 % de las escuelas de preescolar, 36.3% de las primarias, 34.2% de las secundarias y 22% de los planteles escolarizados de EMS reportan tener entre sus alumnos personas con discapacidad. Entre esta población existe un alto porcentaje de analfabetismo (23%) y una escolaridad promedio de 5.1 grados —inferior

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

- Abarca, J. (1999). Profesores que inician en la docencia: algunas reflexiones al respecto desde América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, pp. 51-100.
- Abril, E., Román, M., y Moreno, I. (2008). ¿Deserción o autoexclusión? Un análisis de las causas de abandono escolar en estudiantes de educación media superior en Sonora, México. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 10(1).
- AITSL. Australian Institute for Teaching and School Leadership (2011). National Professional Standards for Teachers. AITSL-MCEECDYA-Australian Government.
- Angulo, F., y Jiménez, M. (2008). Breve estado del arte sobre los/as profesores/as principiantes. Recuperado de: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaey/article/viewFile/9935/9132>
- Ávalos, B. (2012). Hacia la configuración de políticas de inducción para profesores principiantes. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 13(1), 43-59.
- Backhoff, E., y Pérez-Morán, J. C. (coords.) (2015). *Segundo Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS 2013). Resultados de México*. México: INEE.
- Barber, M., y Mourshed, M. (2008). *¿Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos?* Serie Profesionalización Docente, núm. 41. Buenos Aires: PREAL. Recuperado de: http://www.oei.es/historico/pdfs/documento_preal41.pdf
- Blanco, E., Solís, P., y Robles, H. (2014). Caminos desiguales. Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/230/P1C230.pdf>
- Bracho, T., y Miranda, F. (2012). La educación media superior: Situación actual y reforma educativa. En Martínez Espinoza, M. Á. (coord.). *La educación media superior en México. Balance y perspectivas* (pp. 130-219). México: SEP/SEMS/FCE.
- Britton, E., Paine, L., Raizen, S., Pimm, I., y Wilson, S. (2003). Rethinking induction: examples from around the world. En Scherer, M. (ed.). *Keeping Good Teachers* (pp. 67-80). Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Cabrol, M., y Heinrich, C. (2004). *Programa Nacional de Becas Estudiantiles. Hallazgos de la evaluación de su impacto*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Campos, Y. (s. f.). Una propuesta innovadora de formación docente. Estrategias didácticas para la enseñanza de competencias informática básicas (documento de trabajo). Recuperado de:

https://www.academia.edu/1303259/Antecedentes_de_la_formaci%C3%B3n_docente_en_M%C3%A9xico

- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/9/S1700110_es.pdf
- Cervantes, E. (2011, noviembre). El profesorado de ciencias en la educación media superior: la reconstrucción de la práctica docente. En *Memoria electrónica del XI Congreso Nacional Investigación Educativa, llevado a cabo en la Universidad de Autónoma de Aguascalientes, México*. Recuperado de: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v11/docs/area_14/1444.pdf
- Cervantes, E., y Gutiérrez, P. (2014). La tutoría en la Inserción Docente: Estado de conocimiento. Recuperado de: <http://www.uaimlosmochis.org/ECFD/index.php/2014/2/paper/viewFile/203/68>
- CGEIB. Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (2006). Intervención educativa con niñas y niños indígenas en las escuelas primarias generales de Nuevo León. En *Experiencias innovadoras en educación intercultural*. México: autor.
- CIE y PIIIE. Centro de Investigación en Educación y Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (2010). *Discusión teórica en torno a las determinantes de la deserción escolar*. Santiago de Chile: Centro de Investigación en Educación.
- CNSPD (2016, 12 de diciembre). Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente. Recuperado de: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ms/permanenciadocentes/estadisticas/>
- CONAPO. Consejo Nacional de Población (2013). *La situación demográfica de México 2013*. México: autor.
- CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: autor. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf
- CONEVAL (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (2ª. ed.). México: autor. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf
- COPEEMS. Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (2016, 12 de noviembre). Planteles que han obtenido pronunciamiento favorable del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. Recuperado de: <http://www.copeems.mx/planteles/planteles-miembros-del-snb>
- Cortés, A. (2013, noviembre). La investigación de la práctica docente. Estrategia para fortalecer la formación de educadoras. En *Memoria Electrónica del XII Congreso Nacional Investigación Educativa, llevado a cabo en la Universidad de Guanajuato, México*.

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017, 24 de febrero). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- Dander, A. (2016, verano). Diverse and Fragmented. High-School-Level Education in Mexico. *Voices of Mexico*, (101).
- Danielson, C. (2007). *Enhancing Professional Practice: A Framework for Teaching* (2a. ed.). Alexandria: ASCD.
- Darling-Hammond, L. y Baratz-Snowden, J. (2005). *A Good Teacher in Every Classroom: Preparing the Highly Qualified Teachers our Children Deserve*. San Francisco, CA: John Wiley & Sons.
- Davis-Kean, P. (2005). The influence of parent education and family income on child achievement: The indirect role of parental expectations and the home environment. *Journal of Family Psychology*, 19(2), pp. 294-304.
- De la Orden, A. (2007). Evaluación de la Calidad de la Educación. Un modelo sistémico como base para la construcción de un sistema de indicadores. En INEE. *Seminario Internacional de Indicadores Educativos: Conceptos, metodologías y Experiencias para la Construcción de Sistemas de Indicadores Educativos*. México: INEE. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/224/P1C224.pdf>
- De la Orden, A. (2009). Evaluación y calidad: análisis de un modelo. *Estudios sobre Educación*, (16), pp. 17-36. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/9157/1/16%20Estudios%20Ea.pdf>
- De Lella, C. (1999). Modelos y tendencias de la formación docente. Recuperado de: <http://www.oei.es/cayetano.htm>
- Decreto artículo transitorio del artículo 3o. Por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o, y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012, 9 de febrero). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid y París: Grupo Santillana/UNESCO. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF
- DGPPYEE Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2015-2016). *Estadísticas continuas del formato 911*. México: autor.
- DGPPYEE (2014). *Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE)*. México: autor.
- Díaz Barriga, F. (1999, octubre). La evaluación de la docencia en un proceso de formación y análisis de la práctica educativa con profesores de bachillerato. En Memoria Electrónica del V Congreso Nacional de Investigación Educativa llevado a cabo en la Universidad de Autónoma de Aguascalientes, México.

- Ejea, M. (2007). *Sobre prácticas docentes, modelos educativos y evaluación*. México: UAM Azcapotzalco.
- Espíndola, E., y León, A. (2002). La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional. *Revista Iberoamericana de la Educación, la Ciencia y la Cultura*, 30, pp. 39-62.
- Esteve, R. (2009, septiembre). Reflexiones sobre la observación de las prácticas docentes a partir de una experiencia de investigación: el trabajo colegiado docente en una Escuela Normal de maestros en Educación Primaria. En Memoria Electrónica del X Congreso Nacional de Investigación Educativa llevado a cabo en la Universidad Veracruzana, México. Recuperado de: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_16/ponencias/1488-F.pdf
- Fernández M. T., Tuset, A., Pérez, A., y Hernández, C. (2013). Prácticas educativas y creencias de profesores de secundaria pertenecientes a escuelas de diferentes contextos socioeconómicos. *Perfiles Educativos*, IISUE-UNAM, XXXV(139).
- Fernández, T. (2010). *La desafiliación en la Educación Media Superior de Uruguay: Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica-Universidad de la República.
- Fideler, E., y Haselkorn, D. (1999). *Learning the Ropes: Urban Teacher Induction Programs and Practices in the United States*. Belmont, MA: Recruiting New Teachers, Inc.
- Field, S., Mallgorzata, K., y Pont, B. (2007). No More Failures: Ten Steps to Equity in Education. París: OCDE. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <https://www.oecd.org/education/school/45179151.pdf>
- Fierro, C., Fortoul, B., y Rosas, L. (1999). *Transformando la práctica docente; una propuesta basada en la investigación-acción*. México/Barcelona/Buenos Aires: Paidós.
- Fletcher, S. H., y Strong, M. (2009). Full-release and site-based mentoring of elementary grade new teachers: An analysis of changes in student achievement. *The New Educator*, 5(4), pp. 329-341.
- García, B. (1999, octubre). El desarrollo de una propuesta de evaluación docente a partir del análisis de la práctica educativa. En Memoria Electrónica del V Congreso Nacional de Investigación Educativa llevado a cabo en la Universidad de Autónoma de Aguascalientes, México.
- García, B., Loredó, J., Luna, E., y Rueda, M. (2008). Modelo de evaluación de competencias docentes para la educación media y superior. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1(3e), pp. 97-108.
- García, L. (2011, julio-diciembre). Análisis de la práctica docente desde la operación del Programa de español de educación secundaria 2006. *Colección Pedagógica Universitaria*, (13), pp. 1-22
- García, R. (1990). Análisis de la práctica docente en la asignatura. Biología I en el plantel oriente. *Cuadernos del Colegio*, (46), pp. 135-149.
- García-Cabrero, B., Loredó, J., y Carranza, G. (2008). Análisis de la práctica educativa de los docentes: Pensamiento, interacción y reflexión. *Revista Electrónica de Investigación*

- Educativa Especial*, 10 (número especial). Recuperado de: <http://redie.uabc.mx/NumEsp1/contenido-garcialoredocarranza.html>
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Chicago: Aldine.
- Guerrero, S., Collazo, M., Villasana, V., Anáís, A., y Cárdenas, K. (2013). *Docentes noveles y "con experiencia". Desafíos en su desempeño profesional*. Nuevo León: Publicaciones Universidad de Monterrey.
- Hammond, C., Linton, D., Smink, J., y Drew, S. (2007). *Dropout risk factors and exemplary programs*. Clemson, SC: National Dropout Prevention Center/Communities In Schools, Inc.
- Hobson, A. J., Ashby, P., Malderez, A., y Tomlinson, P. D. (2009). Mentoring beginning teachers: What we know and what we don't. *Teaching and Teacher Education*, 25, pp. 207- 216.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2006). *La calidad de la educación básica en México. Informe anual*. México: autor.
- INEE (2007). *El aprendizaje de tercero de primaria en México: Español, Matemáticas, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales*. México: autor.
- INEE (2010). *El derecho a la educación en México. Informe 2009*. México: autor. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/217/P1D217.pdf>
- INEE (2011). *La educación media superior en México: Informe 2010-2011*. México: autor. Recuperado de: <http://www.inee.edu.mx/images/informe2011/informe2011final.pdf>
- INEE (2012). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2010. Educación básica y media superior*. México: autor. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/109/P1B109.pdf>
- INEE (2013a). *Breve panorama educativo de la población indígena*. México: autor.
- INEE (2013b). *Prácticas pedagógicas y desarrollo profesional docente en preescolar*. México: autor.
- INEE (2014). *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*. México: autor. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/238/P1D238.pdf>
- INEE (2015a). Bases de datos de los resultados de las Evaluaciones de Desempeño del Servicio Profesional Docente correspondiente a 2015. Recuperado de: <http://www.inee.edu.mx/index.php/servicio-profesional-docente/bases-de-datos-julio-spd>
- INEE (2015b). *¿Cómo son nuestras escuelas? Primeros resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2014/Primaria*. México: autor.
- INEE (2015c). Cuestionario de contexto del alumno, 6º de primaria, PLANEA 2015.
- INEE (2015d). Ingreso al Servicio Docente. En *Los docentes en México. Informe 2015* (pp. 125-152). México: autor.
- INEE (2015e). *Los docentes en México. Informe 2015*. México: autor.
- INEE (2015f). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2014. Educación básica y media superior*. México: autor. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/113/P1B113.pdf>
- INEE (2015g). *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes*. México: autor. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/301/P1E301.pdf>

- INEE (2015h). *Resultados de la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre la Evaluación Educativa. Informe orientado a la política educativa*. México: autor.
- INEE (2016a, 19 de julio). Criterios y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2014-2015 al término de su segundo año escolar en educación básica. Diario Oficial de la Federación. México.
- INEE (2016b, 19 de julio). Criterios y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2014-2015 al término de su segundo año escolar en educación media superior. Diario Oficial de la Federación, México.
- INEE (2016c). Estudio de validez de las rúbricas para evaluar instrumentos de respuesta construida para la evaluación del desempeño docente en Educación Básica y Media Superior. Informe de resultados (documento de trabajo).
- INEE (2016d). *Infraestructura, mobiliario y materiales de apoyo educativo en las escuelas primarias. ECEA 2014*. México: autor.
- INEE (2016e). *La educación obligatoria en México. Informe 2016*. México: autor. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/241/P1I241.pdf>
- INEE (2016f). *México en PISA 2015*. México: autor.
- INEE (2016g). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2015. Educación básica y media superior*. México: autor. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/114/P1B114.pdf>
- INEE (2016h). *Reporte general de resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2014 / Primaria*. México: autor.
- INEE (2016i). Encuesta Nacional de Tutoría en Educación Básica y Media Superior 2016.
- INEE (2017). *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas*. México: autor.
- INEE (en prensa). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2016. Educación básica y media superior*. México: autor.
- INEE y UNICEF. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2016). *Panorama educativo de la población indígena 2015*. México: autores.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013a, 3 de diciembre). Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas con Discapacidad. Boletín de prensa. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/9640/inegi_2012.pdf
- INEGI (2013b). *Las personas con discapacidad en México: una visión al 2010*. México: autor.
- INEGI (2015a). *Base encuesta intercensal*. México: autor.
- INEGI (2015b). *Módulo de condiciones socioeconómicas 2014*. México: autor.
- INEGI (2016a). *La discapacidad en México, datos al 2014*. México: autor.
- INEGI (2016b). *Módulo de condiciones socioeconómicas 2015*. México: autor.

- INEGI (2016c). Módulo de Trabajo Infantil 2015. Tabulados básicos. Precisiones estadísticas. Recuperado el 22 de noviembre de 2016, de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/modulos/mti/2015/default.html>
- INEGI (2016d). Tabulados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enadid/2014/>
- INEGI y SEP. Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Secretaría de Educación Pública (2014). Tabulados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, CEMABE 2013. México: autores. Recuperado de: <http://www.censo.sep.gob.mx/index.php/tabulados-adicionales>
- Ingersoll, R., y Smith, T. (2004). Do teacher induction and mentoring matter? Recuperado de: http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1134&context=gse_pubs
- Ingersoll, R., y Strong, M. (2011). The Impact of Induction and Mentoring Programs for Beginning Teachers: A Critical Review of the Research. *Review Of Educational Research*, 81(2), pp. 201-233. doi:10.3102/0034654311403323
- INSP y PNUD. Instituto Nacional de Salud Pública y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013, septiembre). Informe final de la evaluación de impacto del Programa Construye-T. Recuperado el 30 de noviembre de 2016, de: https://www.unicef.org/evaldatabase/files/Mexico_2013-016_Reporte_Final_de_Evaluacion_ConstruyeT.pdf
- INSP y UNICEF. Instituto Nacional de Salud Pública y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2016). *Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015-Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2015, Informe Final*. México: autores.
- Israel, M., Kamman, M., McCray, E., y Sindelar, P. (2014). Mentoring in action: The interplay between professional assistance, emotional support, and teacher evaluation. *Exceptional Children*, 81(1), pp. 45-63.
- Jornet, J., González-Such, y Sánchez-Delgado, P. (2014). Factores contextuales que influyen en el desempeño docente. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 7(2 especial), pp. 185-196.
- Klees y Thapliyal (2007, noviembre). The right to education: The work of Katarina Tomasevski. *Comparative Education Review*, 51(4). Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://www.jstor.org/stable/10.1086/520863>
- Kyriakides, L., y Creemers, B. (2011). The impact of quality of teaching on student outcomes: Implications for policy and practice on teacher professional development. Conferencia IVALUA, Barcelona, España, octubre de 2011.
- Latapí, P. (2009, enero-marzo). El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(40). Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v14n40/v14n40a12.pdf>
- LGDS. Ley General de Desarrollo Social. Última reforma (2016, 1 de junio). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf

- LGE. Ley General de Educación (2013). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/Ley_General_de_Educacion_reforma_11_sept_2013.pdf
- LGE (1 de junio de 2016). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf
- LGIFE. Ley General de Infraestructura Física Educativa (2014). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE.pdf>
- LGIPD. Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (2015). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131545/Ley_General_para_la_Inclusi_n_de_las_Personas_con_Discapacidad.pdf
- LGSPD. Ley General del Servicio Profesional Docente (2013, 11 de septiembre). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/Ley_General_de_Educacion_reforma_11_sept_2013.pdf
- Lineamientos para la selección de tutores que acompañarán al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en educación básica y media superior en el marco del Servicio Profesional Docente (2014, 30 de mayo). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/2014/LINEE_05.pdf
- Lineamientos para la selección de tutores que acompañarán al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en educación básica y media superior. LINEE-08-2015 (2015, 3 de abril). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/2014/linee_08.pdf
- LINEE. Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2017, 27 de enero). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_instituto_nacional_evaluacion_educativa.pdf
- López de Lara, Y. (2009, septiembre). Análisis y documentación de prácticas de enseñanza de la escritura en un contexto de formación docente. En Memoria Electrónica del X Congreso Nacional de Investigación Educativa llevado a cabo en la Universidad Veracruzana, México. Recuperado de: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_14/ponencias/0599-F.pdf
- Manzi, J., González, R., y Sun, Y. (2011). *La evaluación docente en Chile*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Marcelo, C. (2006). "Políticas de inserción a la docencia": Del eslabón perdido al puente para el desarrollo docente. Recuperado de: http://www.ub.edu/obipd/docs/politicas_de_insercion_a_la_docencia_del_eslabon_perdido_al_puente_para_el_desarrollo_profesional_docente_garcia_c_m.pdf
- Martínez, F. (2005). *El diseño de sistemas de indicadores educativos: Consideraciones teórico-metodológicas*. (Cuadernos de Investigación, 14). México: INEE.

- Martínez, F. (2006). Conclusiones. En: *La calidad de la educación básica en México 2006. Informe anual 2006*. México: INEE. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/204/P1B204.pdf>
- Martínez, F., Robles, H., Hernández, M., Zendejas, L., y Pérez, M. (2007). *Propuestas y experiencias para desarrollar un Sistema Nacional de Indicadores Educativos*. México: INEE. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/223/P1C223.pdf>
- Mendoza, G. (2016). *Evaluación de la política educativa dirigida a niños, niñas y adolescentes indígenas en educación básica*. México: INEE.
- Miranda, F. (2011). *Evaluación de procesos del programa de formación docente de educación media superior. Informe de evaluación*. México: FLACSO.
- Miranda, F. (2012). Los jóvenes contra la escuela. Un desafío para pensar las voces y tiempos para América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC)*, 3(3), pp. 71-84.
- Miranda, F. (2013a). La evaluación a debate. Entre la calidad y la desafiliación de los jóvenes de la educación secundaria en América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 4(4), pp. 41-58. Recuperado de: <http://www.saece.org.ar/relec/revistas/4/mon3.pdf>
- Miranda, F. (2013b). *El universo de instituciones dedicadas a la evaluación de la educación en educación media superior*. México: FLACSO/INEE.
- Miranda, F. (2014a, febrero). Desescolarizados y desafiados: Nuevas problemáticas de los jóvenes de educación media superior en México. *Revista Mexicana de Bachillerato a Distancia*, 11, pp. 8-21. Recuperado de: <http://bdistancia.ecoesad.org/wp-content/pdf/numero-11/ART%20INVITACION.pdf>
- Miranda, F. (2014b). Evaluación de los resultados de la política de inclusión en la educación media superior del gobierno del Distrito Federal. Recuperado de: http://www.evalua.cdmx.gob.mx/docs/evaluaciones/externas/2013/inf_iiems_2013.pdf
- Miranda, F., e Islas, J. (2014). Educación media superior en México. Hacia una política de reescolarización. *Revista Iberoamericana de Educación*, 64, pp. 1-7. Recuperado de: <http://rieoei.org/deloslectores/6223Miranda.pdf>
- Miranda, F., e Islas, J. (2016, junio). El efecto de las becas en la trayectoria de los estudiantes de educación media superior. El caso del programa de estímulos para el bachillerato universal, Prebu-Prepa Sí. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 4, pp. 53-65. Recuperado de http://relapae.com.ar/wp-content/uploads/relapae_4_miranda_islas_becas_estudiantes_bachillerato_universal.pdf
- Muijs, D., y Reynolds, D. (2000). School effectiveness and teacher effectiveness in Mathematics: Some preliminary findings from the evaluation of the Mathematics Enhancement Programme (Primary). *School Effectiveness and School Improvement*, 11(3), pp. 273-303.
- Murillo J. (2006). *Evaluación del Desempeño Docente y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.

- NESIC. National Education Standards and Improvement Council (1993). *Goals 2000: Educate America Act overview and analysis*. Washington, D. C.: Congressional Research Service.
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2005). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. París: autor.
- OCDE (2013), Chapter 3. Measuring opportunities to learn Mathematics. En *PISA 2012 results: What students know and can do*. Vol. 1: Student performance in Mathematics, Reading and Science. París: autor. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201118-6-en>
- OCDE (2014). *PISA 2012 Technical Report*. París: autor.
- OCDE (2015a). ¿Afectan las relaciones profesor-alumno al bienestar de los estudiantes en la escuela? *PISA in Focus*, 50. Recuperado de: <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/pisa-in-focus/pisa-in-focus-n50-esp.pdf?documentId=0901e72b81dd880f>
- OECD (2015b). PISA 2003 Data Analysis Manual SAS USERS. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://www.oecd.org/education/schoolprogrammeforinternationalstudentassessment/pisa/35014883.pdf>
- OCDE (2016). *Education at a glance 2016*. París: autor. Recuperado de: goo.gl/Ug3Nuz
- OCDE, SEP e INEE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Secretaría de Educación Pública e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2014). *Revisiones de la OCDE sobre la evaluación en Educación México 2012*. México: autores.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497>
- Patiño, D. (2012). Educación humanista en la universidad. Un análisis a partir de las prácticas docentes efectivas. *Perfiles Educativos*, XXXIV(136), pp. 23-41.
- PEF. Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 (2014, 3 de diciembre). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado el 2 de diciembre de 2016, de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374053&fecha=03/12/2014
- PEF (2016, 12 de diciembre). Análisis por programa presupuestario. Recuperado de: http://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_Presupuestarios
- Perrenoud, P. (2004). *Diez nuevas competencias para enseñar*. México: SEP. Recuperado de: http://www.centrodemaestros.mx/carrera_m/diez_comp.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (1995). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4874787&fecha=31/05/1995
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (2013). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- Poder Ejecutivo (2012, 9 de febrero). DECRETO por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3º., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012

- Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (2013). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326568&fecha=13/12/2013
- Putz, B. (1992). Helping beginning teachers succeed. Recuperado de: <http://saskschoolboards.ca/research/instruction/92-13.htm>
- Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, para el Ejercicio Fiscal 2016 (2015). Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46113/inclusion.pdf>
- Right to Education Project (2016). Promoting mobilisation and legal accountability. Education and the 4 AS. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://r2e.gn.apc.org/node/226>
- Robles, H., Escobar, M., Hernández, M., y Zendejas, L. (2013). Avances y perspectivas del Sistema de Indicadores de México. En: Kisilevsky, M. y Roca, E. (coords.). *Indicadores, metas y políticas educativas*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Román, M. (2013). Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: Una mirada en conjunto. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11(2). Recuperado de <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol11num2/art2.pdf>
- Rozas, M., y Vergara, L. (2013). Reflexiones en torno a la inducción profesional docente en Chile: problemas y desafíos para los nuevos profesores del sistema educacional. *Revista Electrónica Diálogos Educativos*, pp. 42-51.
- Rumberger, R. (2001, enero). Why students drop out of school and what can be done. Ponencia para la conferencia Dropouts in America: How Severe is the Problem? What Do We Know about Intervention and Prevention?, presentada en la Universidad de Harvard.
- Salas, A., y Martínez, F. (2014). Evidencias de prácticas de evaluación de un grupo de profesores de primarias de Nuevo León. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 19 (61), pp. 537-567. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/140/14030110009.pdf>
- Santos, H. (2009). Dinámica de la deserción escolar en Chile. Centro de Políticas Comparadas en Educación (documento de trabajo núm. 3). Universidad Diego Portales.
- Sartorello, C., y Wence, N. (2015). *Caracterización de la problemática de la educación indígena identificada en la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre Evaluación Educativa*. México: Universidad Iberoamericana-INIDE.
- Schmelkes, S. (2017, 2 y 3 de marzo). What is "learning" in the case of marginalized populations in low-income countries? Ponencia en el seminario: Learning at the Bottom of the Pyramid: Science, Measurement and Policy in Low-income Countries in an Era of Global Change, en la the University of Pennsylvania, Philadelphia.
- SEMS. Subsecretaría de Educación Media Superior (2012). *Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior (ENDEMS)*. México: autor. Recuperado de: http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10787/1/images/Anexo_6Reporte_de_la_ENDEMS.pdf

- SEMS (2013). ACUERDO número 14/CD/2013 del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. Recuperado de: http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10905/1/images/ACUERDO_numero_14_CD2009_Comite_Directivo_SNB.pdf
- SEMS (2016). Movimiento contra el Abandono Escolar en la Educación Media Superior de México. Ponencia presentada por el Dr. Rodolfo Tuirán en el Taller Internacional Estrategias para reducir Abandono Escolar en la Educación Media Superior. Recuperado de: http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/ponencias-presentadas-taller-internacional-estrategias-reducir-abandono-escolar-ems
- SEMS (s. f.a). Centros de Atención para Personas con Discapacidad. Recuperado el 15 de febrero de 2017, de: http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/bnned_bachillerato_no_escolarizado_personas_discapacidad
- SEMS (s. f.b). Movimiento contra el Abandono Escolar. Recuperado de: http://sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11390/7/images/movimiento_contra_abandono_escolar.pdf
- SEMS (s. f.c). Programa Construye-T 2014-2018. Fortalecer las capacidades de la escuela para promover el desarrollo integral de los jóvenes. Recuperado de: <http://www.construye-t.org.mx/resources/DocumentoConstruyeT.pdf>
- SEMS y COPEEMS. Subsecretaría de Educación Media Superior y Consejo para la Evaluación de la Educación del tipo Medio Superior (2011). *Encuesta Nacional de Deserción en Educación Media Superior*. México: autores.
- SEMS y FLACSO. Subsecretaría de Educación Media Superior y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2014). *Manual para ser un mejor tutor en planteles de Educación Media Superior*. México: SEP.
- SEP. Secretaría de Educación Pública (2006). *Orientaciones para el funcionamiento de los servicios de educación especial*. México: autor.
- SEP (2008a, 26 de septiembre). Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Diario Oficial de la Federación. México: autor. Recuperado de: http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10905/1/images/Acuerdo_numero_442_establece_SNB.pdf
- SEP (2011a). *Modelo de atención de los Servicios de Educación Especial. CAM y USAER*. México: autor.
- SEP (2011b). *Modelo Educativo para el Fortalecimiento de Telesecundaria*. México: autor.
- SEP (2011c). *Plan de estudios 2011. Educación básica*. México: autor.
- SEP (2011d, agosto). Programa Síguele. Acompañamiento integral para jóvenes de la Educación Media Superior para ser operado en el bachillerato general, tecnológico y profesional técnico. Recuperado de: <http://cbtis56.edu.mx/Programa%20siguele.pdf>
- SEP (2013a, 31 de diciembre). Acuerdo 708 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas. Diario Oficial de la Federación, México. Recuperado el 30 de noviembre de 2016, de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328580&fecha=31/12/2013

- SEP (2013b). *Las estrategias y los instrumentos de evaluación desde el enfoque formativo. Herramientas para la evaluación en educación básica* (2da. ed. electrónica). México: autor. Recuperado en diciembre de 2016, de SEP sitio web: http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/doctos/2Academicos/h_4_Estrategias_instrumentos_evaluacion.pdf
- SEP (2013c). *Programa de estudios 2011. Guía para la educadora*. México: autor.
- SEP (2015a). *4to Informe de Labores 2015-2016*. México: autor. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/4to_informe_de_labores.pdf
- SEP (2015b, 16 de diciembre). Acuerdo número 16/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2016. Diario Oficial de la Federación, México. Recuperado el 30 de noviembre de 2016, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421777&fecha=30/12/2015
- SEP (2015c, 30 de diciembre). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado el 30 de noviembre de 2016, de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015
- SEP (2015d). *Guía para la práctica docente del Telebachillerato Comunitario. Primer semestre. Proyecto formativo*. México: autor. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: http://www.dgb.sep.gob.mx/02-m1/02-subsistemas/telebachillerato/guias-paradocente/GUIA_DOCENTE_PRIMER_SEMESTRE_cc.pdf
- SEP (2015e). *Perfil, Parámetros e Indicadores del desempeño de docentes y técnicos docentes en Educación Básica. Evaluación del desempeño. Ciclo 2015-2016*. México: SEB/CNSPD-SEP.
- SEP (2015f). *Perfil, Parámetros e Indicadores del Desempeño de Docentes y Técnicos Docentes en Educación Media Superior. Evaluación del desempeño. Ciclo 2015-2016*. México: SEMS/CNSPD-SEP.
- SEP (2015g). Resultados 2015 de PLANEA en Educación Media Superior. Recuperado de: <http://planea.sep.gob.mx/ms/>
- SEP (2016a, 1 de septiembre). *Cuarto Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública 2015-2016*. México: autor. Recuperado de: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/785/1/images/Cuarto%20Informe%20de%20Labores2.pdf>
- SEP (2016b). *El Modelo Educativo 2016. El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa*. México: autor.
- SEP (2016c). Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Media Superior. Recuperado de: http://formaciondocenteydirectiva.sems.gob.mx/portal2/Fomacion_continua_ver_cortaf.pdf
- SEP (2016d). *Lineamientos de operación del fondo para fortalecer la autonomía de gestión en planteles de educación media superior 2016*. México: autor. Recuperado de: <https://goo.gl/TPzq0S>

- SEP (2016e). Marco general para la organización y el funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica. Ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018. Recuperado de: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/general/docs/normatividad/TUTORES/Marco_general_para_la_organizacion_y_funcionamiento_de_la_tutoria.pdf
- SEP (2016f, 23 de agosto). Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM). Recuperado de: <http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11976/5/images/PROFORHCOM.pdf>
- SEP (2016g). *Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016*. México: autor.
- SEP (s. f.). Movimiento contra el Abandono Escolar. México: autor. Recuperado de: <https://goo.gl/yQVpUW>
- Servicios de la Comisión Europea (2010). Desarrollo de programas de iniciación coherentes y sistémicos para profesores principiantes: Manual para los responsables políticos (documento de trabajo de los Servicios de la Comisión Europea).
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015). Avance en los Anexos Transversales. Cuarto Trimestre 2015. Recuperado el 25 de noviembre de 2016, de: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2015/ivt/04afp/itanfp12_201504.pdf
- SHCP (2016, 30 de noviembre). PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: <https://goo.gl/jVTgrA>
- SIIJ-UNAM. Seminario de Investigación en Juventud de la Universidad Nacional Autónoma de México (2016). Evaluación de la política contra la interrupción escolar en la Educación Media Superior (documento interno). México.
- Strong, M. (2009). *Effective teacher induction and mentoring: Assessing the evidence*. Nueva York: Teachers College Press.
- Székely, M. (2015). Estudio, resultados y recomendaciones de la investigación y evaluación educativa en el eje de prevención y atención al abandono en EMS (documento interno). México, FLACSO.
- Terrazas, G., Degante, L., y Robles, H. (2017). *Una propuesta de agrupamiento de entidades federativas según su contexto social y escolar*. México: INEE.
- Tomaševski, K. (2001). Human rights obligations: Making education available, accessible, acceptable and adaptable. *Right to Education Primers*, (3). Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf
- Tomaševski, K. (2004). Indicadores del derecho a la educación. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 40. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-instituto-interamericano-dh/article/view/8220/7368>
- Toranzos, L. (s. f.). En la búsqueda de estándares de calidad. Organización de Estados Iberoamericanos. Recuperado el 24 septiembre de 2012, de: <http://ww2.educarchile.cl/UserFiles/>

P0001%5CFile%5CEn%20la%20b%C3%BAsqueda%20de%20est%C3%A1ndares%20de%20calida.pdf

- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2008). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la educación de calidad para todos. Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la educación para todos en el marco del proyecto Regional de Educación (ETP/PRELAC)-2007*. Santiago de Chile: Salesianos Impresores.
- UNESCO (2015). Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos. Declaración de Incheon. Foro Mundial sobre la Educación 2015, 19-22 de mayo de 2015. República de Corea. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002338/233813M.pdf>
- UNESCO (2016a). *Educación para transformar vidas. Metas, opciones de estrategia e indicadores*. Santiago de Chile: autor. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002452/245278s.pdf>
- UNESCO (2016b). *Education for People and Planet: Creating Sustainable Futures for All. Global Education Monitoring Report*. París: autor. Recuperado el 13 de marzo de 2017, de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002457/245752e.pdf>
- UPN. Universidad Pedagógica Nacional (2015). *Socialización de los resultados de la Consulta 2014 con educadores*. México: autor.
- Vaillant, D. (2009). Políticas de inserción a la docencia en América Latina: La deuda pendiente. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 13(1), pp. 27-41.
- Vaillant, D. (2014, diciembre). *Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates*. Serie Profesionalización Docente, núm. 31. Buenos Aires: PREAL. Recuperado de: http://www.oei.es/historico/docentes/articulos/construccion_profesion_docente_AL_vaillant.pdf
- Valora, C. (2016). Intervención para abatir el abandono escolar en Educación Media Superior en México: Diseño, operación y resultados de la estrategia "Yo no abandono", desde la mirada de los actores escolares y autoridades educativas 2016 (documento interno). México, Instituto Belisario Domínguez.
- Vázquez, M. A., Cordero, G., y Leyva, Y. (2014). Análisis comparativo de criterios de desempeño profesional para la enseñanza en cuatro países de América. *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, 14(3), pp. 1-20. Recuperado de: http://intranet.matematicas.uady.mx/portal/dme/docs/tesis/TesisGrupal_Baez-Cantu-Gomez.pdf
- Veenman, S. (1984). Perceived Problems of Beginning Teachers. *Review of Educational Research*, 54(2), pp. 143-178.
- Vélaz de Medrano, C. (2009). Competencias del profesor-mentor para el acompañamiento al profesorado principiante. *Revista de Educación*, 336, pp. 169-187.
- Weiss, E. (2015). *Desafíos de la Educación Media Superior*. México: Senado de la República.

Atención de las autoridades educativas a las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica.*

Informe de seguimiento

En cumplimiento de su mandato constitucional y en pleno ejercicio de su autonomía, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) considera que, de manera complementaria al informe derivado de las evaluaciones que entrega al Congreso de la Unión sobre el estado que guardan los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN), también es de vital importancia dar cuenta al Poder Legislativo de los avances en los esfuerzos de mejora que el propio sistema educativo desarrolla a partir de las directrices que emite el Instituto.

Con ello, se busca generar líneas de comunicación, articulación y trabajo efectivo que permitan sumar esfuerzos públicos y gubernamentales para avanzar hacia el cumplimiento progresivo del derecho a una educación de calidad para todos.

Las directrices que emite el Instituto constituyen un conjunto de recomendaciones de política que tienen el fin de orientar la toma de decisiones para la mejora de los aspectos más relevantes de la educación en el país. Se basan en los resultados de las evaluaciones y de la investigación educativa disponible, así como en el análisis de las acciones que realiza el gobierno para atender los problemas educativos. En su proceso de construcción, se dialoga con distintos actores sociales y educativos, entre los que destacan docentes, directivos escolares, servidores públicos, académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Las directrices tienen como destinatario a las autoridades educativas, a quienes les corresponde el diseño y la operación de las políticas públicas encaminadas a la atención y la resolución de las necesidades educativas de la población.

A la fecha, y en cumplimiento de su atribución constitucional, el Instituto ha emitido una serie de directrices para la mejora en tres áreas prioritarias. Éstas son: formación inicial de docentes

de educación básica; atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes, y atención educativa de la niñez indígena. A casi un año y medio de la emisión de las primeras directrices, este anexo se centra en el seguimiento a su uso y atención.

El Instituto reconoce que el simple hecho de emitir directrices no garantiza su observancia ni, por tanto, el cumplimiento de sus objetivos. Por ello, resulta fundamental realizar un seguimiento oportuno y periódico que permita valorar su incidencia en las decisiones de política de las autoridades educativas, es decir, establecer si las directrices han sido efectivamente un puente entre la evaluación y la mejora educativa.

La Ley General de Educación (LGE) en su artículo 12, fracción XII, señala que la autoridad educativa federal deberá atender las directrices que emita el Instituto para realizar la planeación y la programación globales del SEN. Asimismo, el artículo 15, fracción I, de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) establece que las autoridades educativas deberán promover la congruencia entre sus planes, programas y acciones, y las directrices que emita el Instituto con base en los resultados de la evaluación.

En lo referente al seguimiento y la actualización de las directrices, la LINEE y el Estatuto Orgánico del INEE establecen como actividades prioritarias las siguientes: proponer mecanismos para dar seguimiento a la aplicación de las directrices emitidas por el Instituto, por parte de las autoridades educativas, y establecer un programa para la actualización de dichas directrices. Además, se señala que el Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación (CONSCEE), como órgano de consulta del INEE, puede participar en el seguimiento de las directrices.

Por último, el artículo 72 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que el INEE deberá poner a disposición del público y actualizar las respuestas que las autoridades educativas le remitan respecto de las directrices que haya emitido, así como información sobre su grado de cumplimiento o atención.

Por lo tanto, el seguimiento a la atención de las directrices permite caracterizar las prácticas de uso de éstas, particularmente, en los procesos de planeación y programación del sector educativo, así como determinar los factores que favorecen, limitan, condicionan o impiden su empleo. Asimismo, posibilita la identificación de los avances y retos que las distintas áreas e instituciones que conforman la estructura educativa enfrentan en la implementación de las acciones, federales y locales, derivadas de las directrices. Por otro lado, constituye un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad en su conjunto.

Este anexo sintetiza los principales hallazgos del seguimiento realizado a las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*. Para ello, se estructura en

cuatro apartados. El primero describe las respuestas que, de acuerdo con la ley, debieron dar las autoridades educativas a las directrices. El segundo resume la información contenida en los planes de trabajo que las autoridades educativas locales (AEL) elaboraron para darles atención.

El tercer apartado expone los resultados derivados de la aplicación de un cuestionario acerca del uso de las directrices a nivel local, sus alcances, sus limitaciones, los avances y primeros resultados de las acciones implementadas, así como la valoración general que realizan las entidades federativas sobre aquéllas. Asimismo, se ofrecen las principales conclusiones del Encuentro Nacional para el Análisis y Seguimiento de las Directrices de Formación Inicial Docente, organizado por el Instituto. Por último, en el cuarto apartado se presentan las consideraciones finales que se derivan de este primer ejercicio de seguimiento de las directrices.

a.1 Respuesta a las directrices por parte de las autoridades educativas

El 7 de septiembre de 2015 el INEE emitió las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*, y las hizo del conocimiento de las autoridades educativas para su atención. Estas directrices tienen el propósito de contribuir a la toma de decisiones informadas para mejorar la formación inicial de los docentes, como un elemento central para avanzar en el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos los mexicanos.

El documento que se emitió está conformado por las siguientes cuatro directrices: 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, y 4) Organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial de docentes. Cada una especifica los aspectos clave que deberán tomarse en cuenta para cumplir con el objetivo de mejorar la calidad de la formación inicial de los docentes de educación básica.

Conforme a los artículos 50 y 51 de la LINEE, una vez emitidas y hechas del conocimiento de las autoridades educativas correspondientes, cada una de ellas respondió a las directrices. De las 32 respuestas estatales recibidas, 15 presentaron un plan de trabajo, 4 se comprometieron a realizarlo, 2 indicaron de manera muy general que llevarían a cabo acciones para atender las directrices, 6 señalaron que las emprenderían en el marco del Plan Integral de Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento de las Escuelas Normales (PIDIRFEN), de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y 5 simplemente mencionaron aceptar las directrices sin formular acciones específicas.¹

¹ Las respuestas de las autoridades educativas pueden consultarse en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/directrices>

Tabla a1

Distribución de entidades según tipo de respuesta a las directrices

Estatus	Número	Estados
Enviaron plan de trabajo o acciones básicas	15	Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas
Se comprometieron a realizar un plan de trabajo para atenderlas	4	Coahuila, Michoacán, Oaxaca y Sonora
Mencionaron de manera general que realizarían acciones	2	Hidalgo, Puebla
Respondieron aceptar las directrices en el marco del PIDIRFEN / Aceptaron las directrices pero no señalaron acciones específicas	11	Chiapas, Durango, Jalisco, Tabasco, Veracruz y Yucatán Baja California, Colima, Guanajuato, Guerrero y Tlaxcala

Fuente: elaboración propia con información de los oficios de respuesta remitidos formalmente por las autoridades educativas locales al INEE.

Por su parte, la SEP remitió dos oficios² al INEE para responder a las directrices. En el primero, la autoridad educativa federal mencionó que la determinación de los planes y programas de estudio para la educación normal y la evaluación del Sistema de Normales Públicas eran atribuciones exclusivas de la SEP. Asimismo, reconoció la importancia de fortalecer la formación inicial de los docentes, y aludió a que los proyectos que se estaban realizando en el marco del PIDIRFEN atendían cada uno de los aspectos señalados en las directrices, motivo por el cual invitaba a personal del Instituto a incorporarse a los grupos de trabajo para la implementación de dicho plan.

Más adelante, en un segundo oficio, la SEP reiteró la atención de las directrices en el marco del PIDIRFEN, e indicó que el titular de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) sería el enlace de la SEP para colaborar con el Instituto en esta materia.

Sin embargo, si bien algunos proyectos dirigidos al fortalecimiento de las escuelas normales que fueron planteados en el PIDIRFEN se pilotearon en ciertas escuelas normales durante el ciclo escolar 2015-2016, la SEP no presentó públicamente el conjunto de proyectos como estaba previsto.

² Los oficios se pueden consultar en <http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/directrices>

a.2 Planes de trabajo presentados por las autoridades educativas locales

Como ya se mencionó, 15 entidades federativas remitieron formalmente al Instituto un plan de trabajo para la atención de las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*. A continuación, se presentan las principales acciones propuestas en dichos planes y un balance general de las fortalezas y debilidades identificadas.

La directriz 1: “Fortalecer la organización académica de las escuelas normales”, fue la que mayor atención recibió en dichos planes. En este sentido, los estados previeron atender 85% del total de aspectos clave de mejora propuestos en esa directriz (tabla a2). Le siguen en orden de atención la directriz 2: “Desarrollar un Marco Común de educación superior para la formación inicial de docentes”, y la directriz 3: “Crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente”, de las que se planearon acciones para atender 53 y 52% de los aspectos clave propuestos, respectivamente. La directriz cuyos aspectos clave tuvieron menor atención fue la 4: “Organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial de docentes”, con 50% de aspectos incorporados en los planes.

Tabla a2

Porcentaje de aspectos clave de mejora que se planea atender en el conjunto de planes de trabajo, según directriz

Directriz	Aspectos clave de mejora que se planea atender (%)
Fortalecer la organización académica de las escuelas normales	85
Desarrollar un Marco Común de educación superior para la formación inicial de docentes	53
Crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente	52
Organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial de docentes	50

Fuente: elaboración propia con información de los planes de trabajo remitidos formalmente por las autoridades educativas locales al INEE.

La mayor concentración de metas y acciones en la directriz 1 se explica, en parte, porque la mejora de la organización académica de las escuelas normales implica, sobre todo, cambios a nivel institucional que no necesariamente requieren de la intervención de las autoridades federales o de otras instituciones de educación superior (IES).

En contraste, la atención de las otras tres directrices requiere, en mayor medida, de la actuación federal, de negociaciones externas y de la articulación de distintas dependencias e instituciones en los diferentes órdenes de gobierno, lo cual explicaría la menor presencia en los planes estatales. Así, por ejemplo, la atención de la directriz 3 implicaría la construcción de un marco de coordinación institucional que sustente el diseño y la operación del Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente.

La revisión de los planes estatales de trabajo mostró que son altamente heterogéneos. Dos de ellos destacan por incluir un diagnóstico de los problemas estatales en materia de formación inicial de docentes, y otros cuatro se elaboraron de manera participativa con las escuelas normales y otras instituciones formadoras de docentes —unidades de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) o universidades autónomas y privadas—, lo cual permitió que se planearan metas, acciones y responsables concretos a nivel institucional.

Las fortalezas que se identifican en algunos planes de trabajo son las siguientes: la aportación de sugerencias para mejorar la implementación de las directrices en ciertos contextos locales, a partir de un análisis de factibilidad; la apertura de espacios de diálogo y articulación entre las instituciones que participan en la formación inicial de los docentes y entre éstas y las AEL, y la existencia de una sinergia favorable para atender las directrices a partir de su convergencia con esquemas de planeación educativa estatal e institucional. También destacan en estos planes de trabajo la voluntad a nivel local para dar atención a las directrices, que el tema de la formación inicial de los docentes se haya posicionado con mayor fuerza en la agenda pública de varias entidades, y la presencia de importantes iniciativas locales para diseñar sus propias propuestas de mejora.

En contraste, algunos planes de trabajo reflejan las siguientes debilidades: no toman como punto de partida un diagnóstico de los problemas estatales en materia de formación inicial de docentes ni lo proponen como una acción a realizar, lo cual deriva en que sus objetivos no sean consistentes con el estado de la educación en la entidad, o en que se plantean metas y actividades poco claras en cuanto a sus propósitos. Asimismo, no se realizan esfuerzos de integración ni de síntesis del conjunto de planes institucionales, como parte de un ejercicio estatal global para atender las directrices.

Adicionalmente, se plantean acciones cuya ejecución invadiría algunas competencias exclusivas de la SEP o que están fuera de su alcance; por último, en algunos planes se condiciona la atención de las directrices a los objetivos, recursos y tiempos que se establezcan en el marco del PIDIRFEN, bajo la responsabilidad de la SEP.

En los planes de trabajo se percibe que la construcción de la respuesta a las directrices implicó que las autoridades e instituciones receptoras reconocieran las limitaciones organizacionales, financieras y técnicas que enfrentan, así como la necesidad de establecer acuerdos interinstitucionales para cumplir con los objetivos que demandan esfuerzos conjuntos. En este sentido, las respuestas de las AEL muestran que las directrices no sólo motivaron el acercamiento entre instituciones, sino que también impulsaron el trabajo colaborativo para encontrar soluciones a los problemas comunes.

a.3 Atención y uso de las directrices a un año de su emisión

Con el fin de conocer la influencia de las directrices en la toma de decisiones por parte de las autoridades educativas, y explorar en qué medida han sido consideradas en su planeación y programación para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica, el INEE realizó dos actividades de seguimiento en el último trimestre de 2016.

La primera fue el envío de un cuestionario en línea para reunir información acerca del uso y el valor otorgado a este conjunto de directrices. La segunda consistió en la realización de un encuentro nacional con los responsables de la formación inicial de docentes en las entidades federativas, con la finalidad de abrir un espacio de intercambio de experiencias sobre los avances y desafíos para el uso de las directrices. En este apartado se presentan los resultados de la revisión y el análisis de la información derivada de la realización de ambas acciones.

Resultados de la aplicación del cuestionario sobre el uso y el valor de las directrices

En octubre de 2016 se envió una invitación a todas las entidades federativas para completar el cuestionario en línea. Terminado el plazo para el llenado, se recibió la respuesta de 29 estados, de las cuales 28 se tomaron en cuenta para el análisis que se presenta. Los responsables del llenado fueron, en la mayoría de los casos, los encargados de las áreas estatales de formación y actualización docente, educación normal o superior, o los directores de las instituciones formadoras de docentes.

Los objetivos específicos del cuestionario fueron los siguientes: conocer en qué medida las directrices habían incidido en la planeación y la programación educativa local e impulsado acciones para fortalecer la formación inicial de los docentes, así como identificar su avance y los obstáculos que se presentaron durante su implementación.

A partir de los objetivos del cuestionario y los fines del seguimiento, se definieron las siguientes dimensiones de análisis: a) construcción de respuesta a las directrices, b) elaboración de planes de trabajo, c) uso de las directrices en la toma de decisiones y la planeación educativa, d) implementación de acciones, e) monitoreo de acciones, f) valor de las directrices, y g) recomendaciones para mejorar la viabilidad de las directrices. A continuación, se presentan los hallazgos más relevantes de cada una de estas dimensiones.

a) *Construcción de respuesta a las directrices.* La construcción de la respuesta a las directrices dio lugar a diversas actividades que en muchas de las entidades federativas propiciaron procesos de análisis y reflexión en torno a las necesidades de la formación inicial de docentes. Las acciones más frecuentes para construir la respuesta estatal fueron la solicitud de una

propuesta para atender las directrices a las instituciones formadoras de la entidad y la integración de un equipo local para revisar su contenido y alcance. Estas acciones se realizaron en 25 y 24 estados, respectivamente.

Asimismo, la mayoría de las entidades reportó haber organizado reuniones de trabajo con las instituciones, principalmente las escuelas normales y las unidades de la UPN, en tanto que 21, (75% del total) reportaron haber elaborado un diagnóstico estatal respecto de los problemas abordados en este conjunto de directrices. Se mencionó que la DGESE tuvo un papel importante en la construcción de las respuestas de 17 entidades. Sólo 5 estados señalaron la participación de otras IES (en su mayoría unidades de la UPN), 2 más reportaron haber trabajado con sus respectivas universidades autónomas estatales, y sólo 1 entidad federativa lo hizo con las universidades tecnológicas.

- b) *Elaboración de planes de trabajo.* De acuerdo con la información referida en el cuestionario, 21 entidades federativas elaboraron un plan de trabajo para atender las directrices.

Aunado a lo anterior, tres estados que mencionaron no contar con un plan, sí reportaron acciones para la atención de las directrices.

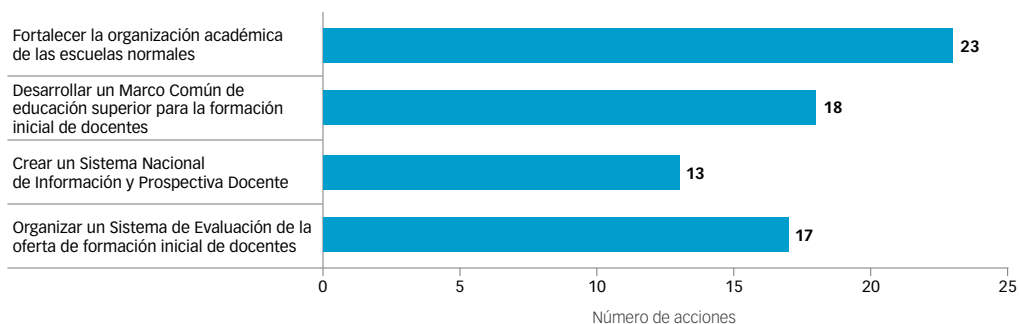
En la construcción de los planes de trabajo se señaló la participación de diversos actores. En 8 de las 21 entidades con plan de trabajo se notificó la concurrencia de las áreas de la estructura educativa estatal, principalmente de educación normal o formación y actualización de docentes, y en algunos casos los asesores de estas áreas y los directivos de escuelas normales u otras instituciones formadoras de docentes. Diez estados mencionaron haber integrado en la planeación a docentes de escuelas normales, unidades de la UPN y de Centros de Actualización del Magisterio (CAM). Adicionalmente, cinco entidades señalaron la participación del área estatal de evaluación, y en dos de ellas se incluyó también al área de planeación.

De las actividades realizadas para dar respuesta a las directrices, las entidades identificaron como las más efectivas, en primer lugar, el trabajo colegiado que se promovió entre directivos y docentes de las instituciones formadoras, y en menor medida el trabajo con otras áreas de la estructura educativa como la de planeación. En segundo lugar destacan los talleres y las capacitaciones que se llevaron a cabo para revisar y analizar las directrices.

Con respecto a las tres principales acciones que se planearon para atender las directrices, la mayoría de las entidades destacó, en primer lugar, las vinculadas con la profesionalización de la planta docente de las instituciones formadoras, las cuales incluyen desde el establecimiento de perfiles y el impulso a la participación de la planta académica en programas de posgrado, hasta la conformación de cuerpos académicos dedicados a la investigación

 **Gráfica a1**

Número de entidades federativas que planearon acciones para dar atención a las directrices



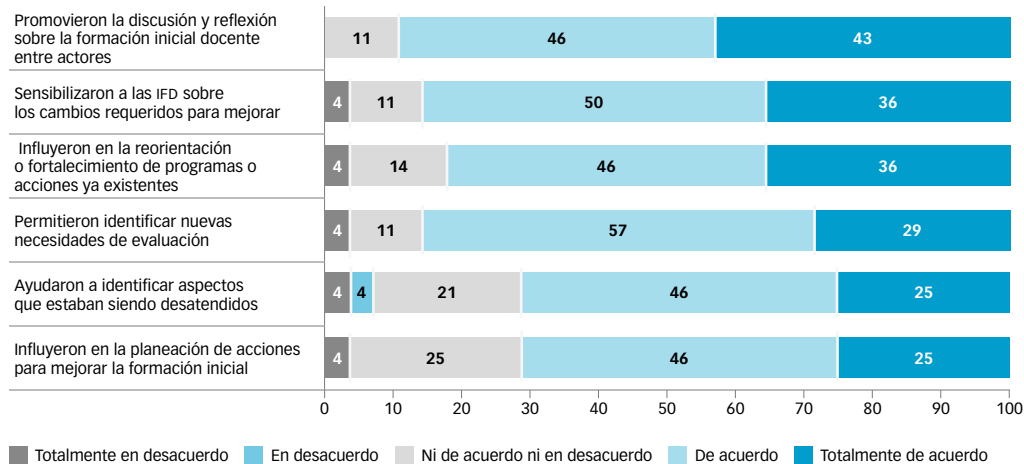
Fuente: elaboración propia con información del cuestionario respondido por las AEL.

en temas de formación docente. En segundo lugar, se destacó la revisión de los planes de estudio, en la que las entidades mencionaron haber avanzado en la identificación de las áreas de mejora curricular; aun cuando su modificación es atribución de la SEP, localmente se tiene cierto margen de acción en las asignaturas optativas. En tercer lugar, se reportó la instauración de bases para la conformación de un Marco Común, incluyendo el diseño de un marco normativo común, el establecimiento de indicadores y la organización de un sistema de información compatible entre diversas instituciones formadoras.

- c) *Uso de las directrices en la toma de decisiones y la planeación educativa.* La información recabada por el cuestionario permite observar que el grado de influencia de las directrices en la toma de decisiones a nivel local depende, en parte, del ámbito de competencia entre la federación y los estados. Así, en una proporción alta de entidades las decisiones en las que las directrices han tenido influencia aluden a la creación de espacios de coordinación entre instituciones formadoras de docentes, a la conformación de redes académicas y al fortalecimiento de la investigación y la innovación, aspectos que pueden impulsarse desde las entidades federativas o incluso a nivel institucional. En particular, las autoridades locales reconocen la coordinación interinstitucional impulsada por las directrices como una contribución importante en la valoración global que hacen de éstas.

Gráfica a2

Valoración de las entidades sobre la influencia de las directrices en aspectos seleccionados



Fuente: elaboración propia con información del cuestionario respondido por las AEL.

Por otro lado, los aspectos en los que las directrices han tenido menor influencia son el incremento de la asignación presupuestal (53% de las entidades reportó nula o poca influencia) y la modificación del marco normativo (46% reportó una baja influencia).

Con respecto al nivel de uso de las directrices para definir la planeación y la programación anual en materia de formación inicial docente, poco más de la mitad de las entidades consideró un uso de alcance medio o medio alto (58%). Sólo una entidad juzgó que las directrices tuvieron el máximo uso en la planeación y la programación estatal. En el otro extremo, 21% reportó que las directrices tuvieron un uso mínimo.

Por su parte, 68% de las entidades afirmó que las propias instituciones formadoras de docentes incorporaron acciones derivadas de las directrices en su planeación. Las principales actividades reportadas se relacionaron con el fortalecimiento académico (conformación de cuerpos académicos, certificación de una segunda lengua, competencias tecnológicas), la acreditación de programas por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el seguimiento a egresados, las tutorías para estudiantes, y el seguimiento a la aplicación de planes y programas de estudio. En menor medida se citó el intercambio académico nacional e internacional para estudiantes y profesores, así como el apoyo a la investigación educativa, el análisis de evaluaciones externas y el establecimiento de mecanismos de evaluación de la formación docente y de redes de colaboración e intercambio de experiencias.

d) *Implementación de acciones.* Las acciones implementadas que mostraron mejores resultados fueron aquellas dirigidas al fortalecimiento del perfil de los docentes (4 entidades) y de la organización académica de las escuelas normales, incluyendo el registro de cuerpos académicos (4 entidades). Tres más mencionaron la implementación de actividades de fomento a la investigación, incluyendo la creación de una red de investigadores, la evaluación externa de las escuelas normales y la revisión y mejora de planes y programas de estudio.³ Otras acciones mencionadas en una sola entidad federativa fueron el diseño de planes institucionales, la creación de un programa de tutorías académicas para estudiantes y la atención a la brecha digital.

Si bien algunas de las acciones reportadas en el párrafo anterior se desarrollaron en el sistema estatal de formación inicial, también se preguntó específicamente sobre las acciones que a nivel institucional mostraron mejores resultados. En este sentido, casi dos tercios de las entidades indicaron haber identificado casos exitosos. Entre ellos destacó la consolidación y trabajo de los cuerpos académicos; el impulso a la movilidad nacional e internacional de estudiantes y docentes; la evaluación de los programas con miras a su acreditación; y el fomento a los programas de capacitación y actualización docente. Otras acciones relevantes reportadas por las entidades federativas fueron la colaboración interinstitucional para elaborar proyectos académicos; la colaboración con IES nacionales y extranjeras; la creación de un sistema integral de evaluación, y la de un programa de seguimiento a egresados.

Sin embargo, en contraste con las acciones desarrolladas, la mayoría de las entidades reportó la existencia de factores que limitaron su implementación. Se subrayaron factores internos de la secretaría de educación estatal o del gobierno local, los cuales fueron mencionados por cerca de 80% de las entidades, mientras que poco más de la mitad señaló factores externos.

Los principales factores internos mencionados fueron los siguientes: la falta de recursos humanos, financieros y técnicos; cambios de gobierno y en las estructuras estatales; la resistencia al cambio en las instituciones formadoras y en las organizaciones de docentes; las condiciones laborales del personal docente, y la falta de espacios interinstitucionales para planear propuestas de formación inicial, posgrados y especialidades. Entre los factores externos se señalaron la indefinición de una política para el fortalecimiento de la formación inicial en el ámbito federal y la falta de acciones desde ese nivel gubernamental, así como la situación financiera de la entidad y sus características geográficas y demográficas.

³ Se reconoce que esta atribución es de competencia federal. Sin embargo, se señala que se siguen estrategias para adecuar los planes de estudio de las escuelas normales desde lo local.

Poco más de la mitad de las entidades identificó vacíos normativos a nivel estatal que limitaban la atención de las directrices, entre ellos destacan los siguientes: la ausencia de una normativa común a todas las instituciones de formación inicial; la inexistencia de un marco para regular la carrera del personal académico y directivo de las escuelas normales; la insuficiente reglamentación para reestructurar el sistema de formación inicial docente; la diversidad de figuras jurídicas de las instituciones formadoras de docentes; los vacíos para regular la evaluación de las escuelas normales, y el desajuste entre los marcos de financiamiento de las instituciones formadoras con su marco jurídico.

- e) *Monitoreo de las acciones.* Con respecto a los cambios más importantes generados en el sistema estatal de formación inicial de docentes, la mayoría de las autoridades educativas reconoció el empuje que las directrices dieron a la sensibilización y la movilización de los actores involucrados en la formación inicial de los docentes en la entidad para atender las necesidades de las instituciones formadoras.

También señalan que estas directrices han contribuido a la transformación de las escuelas normales en IES, al impulsar mejoras en la planeación institucional y en la cultura académica, al motivar el establecimiento de vínculos de colaboración con universidades para la profesionalización del personal académico y la formación de los estudiantes normalistas, y al impulsar el fortalecimiento de las acciones de investigación, difusión, tutoría e intercambio académico. Además, las autoridades educativas señalan que las directrices han propiciado una mayor coordinación entre las instituciones formadoras y una mayor apertura al cambio.

- f) *Valor de las directrices.* Sobre el valor que se otorga a las directrices, las respuestas de las entidades refuerzan la noción de que se consideran un referente de mejora: 69% estuvo totalmente de acuerdo o de acuerdo en que las directrices contribuyen al cumplimiento de la garantía de una educación de calidad, mientras que 88% señaló estar de acuerdo o totalmente de acuerdo en que son un principio que orienta la política educativa. Además, casi el total de las entidades (27 de 28) consideró que plantean aspectos de mejora relevantes para atender los problemas educativos en la entidad, no obstante, alrededor de 60% juzgó que eran un buen horizonte de mejora, pero de difícil implementación.

- g) *Recomendaciones para mejorar la viabilidad de las directrices.* Se reiteró la recomendación de las AEL para que el INEE y la SEP establezcan espacios de comunicación y coordinación para el uso de las directrices. Asimismo, se dieron sugerencias específicas para la actuación de cada una de estas autoridades nacionales. Así, por ejemplo, para el INEE se recomendó fortalecer la cultura de la evaluación en las entidades y construir acuerdos con las áreas de la SEP involucradas en la atención de las directrices, y para la SEP se sugirió armonizar las políticas de formación inicial de docentes con las directrices, y dotar de presupuesto para su operación,

aunque esto último le corresponde también al Poder Legislativo. Además, algunos estados propusieron que se promuevan las directrices, se difundan las experiencias exitosas en torno a su implementación y se fortalezcan la comunicación, el acompañamiento, la asesoría y la capacitación para las entidades.

Encuentro nacional con autoridades de educación normal en los estados

Como se mencionó anteriormente, el seguimiento de las directrices incluyó también la información recabada en las mesas de trabajo que se realizaron durante el Encuentro Nacional para el Análisis y Seguimiento de las Directrices de Formación Inicial Docente, organizado por el INEE en noviembre de 2016, y cuyos resultados se presentan a continuación.

Al foro asistieron 40 funcionarios de 28 entidades federativas, quienes reiteraron la utilidad de las directrices como referente de mejora. En algunos estados se señaló que éstas han servido para reforzar acciones que ya se realizaban, y en otros casos, fueron útiles para orientar acciones hacia la mejora de la oferta de formación inicial de docentes.

En términos de la planeación educativa estatal, los participantes expresaron que los propósitos de las directrices y del Plan de Apoyo a la Calidad y la Transformación de las Escuelas Normales (PACTEN) presentaban una gran coincidencia. Por ello, los representantes de algunas entidades señalaron que las directrices habían influido en la planeación en el marco del PACTEN, así como en otros mecanismos de planeación estatal e institucional.

Sin embargo, también indicaron que no percibían un trabajo coordinado entre la DGESPE y el INEE que impulsara el uso de las directrices. En este sentido, señalaron la falta de coordinación y comunicación entre las instancias involucradas en la mejora de formación inicial de los docentes de educación básica —la DGESPE, la Dirección General de Educación Superior Universitaria (ambas adscritas a la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP), y el INEE—, lo cual ha entorpecido el trabajo a nivel local para conjuntar esfuerzos orientados a alcanzar objetivos comunes. Derivado de lo anterior, las autoridades locales identificaron la necesidad impostergable de impulsar acciones en el ámbito federal para avanzar en la atención de las directrices.

También se señaló que tanto la ejecución como los resultados de las acciones locales para atender las directrices dependían de cada contexto, y resaltaron la alta heterogeneidad existente entre las entidades y en el interior de éstas, así como entre las instituciones de formación inicial de docentes. Al respecto, recomendaron que en el futuro el Instituto planee emitir directrices regionales o locales, o bien especifique cuáles aspectos de mejora deberán ser atendidos por la SEP y cuáles por las AEL, tomando en cuenta sus respectivas atribuciones en materia educativa.

Por otro lado, se expresó que la información que genera el INEE no llega adecuadamente a los responsables de la formación inicial de docentes en las entidades, por lo que se recomendó que el Instituto propicie mejoras en su difusión, y que se compartan las experiencias locales que resulten de utilidad en la planeación y el desarrollo de acciones para la atención de las directrices, a efecto de maximizar sus resultados.

Por último, se señaló que ante los cambios de gobierno o de autoridades educativas es crucial que se generen mecanismos para que las nuevas autoridades refrenden su compromiso de atención a las directrices. Ello permitirá favorecer su continuidad en la agenda educativa estatal, e incluso su institucionalización.

■ Consideraciones finales

A un año de que el INEE emitiera las *Directrices para mejorar la formación inicial de docentes de educación básica*, y derivado del seguimiento realizado, es posible reconocer los importantes esfuerzos desplegados para atenderlas, los factores internos y externos que han potenciado o frenado su uso y algunas de las acciones que, a nivel local, se están realizando para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica. Asimismo, se identifican las tareas pendientes que el Instituto debería impulsar para mejorar la promoción y el uso de las directrices emitidas.

Como lo muestra este Anexo, la participación de las autoridades locales en la respuesta y la atención a las directrices ha sido, sin lugar a dudas, la de mayor relevancia. La SEP, en contraste, no ha sido sensible a los planteamientos de mejora de las directrices ni a los importantes procesos de trabajo y coordinación desplegados por las autoridades educativas locales. Los planes de trabajo y acciones reportados por las entidades denotan interés y voluntad para impulsar la transformación de las escuelas normales y fortalecer la formación inicial de los docentes. No obstante, dado el carácter nacional de las políticas educativas en el país y el papel de coordinación y regulación que tiene la autoridad educativa federal, las actividades desarrolladas por las instituciones de formación inicial se ven limitadas ante la falta de acciones necesarias por parte de la SEP.

Si bien la federación dio una respuesta oficial favorable a las directrices y planteó compromisos claros de atención, en los hechos la SEP no ha generado acciones específicas para su atención, ni ha establecido una política de formación inicial en concordancia con las mismas. La publicación y la puesta en marcha del PIDIRFEN, conforme lo mandata el artículo 22 transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), continúa siendo el gran pendiente de esta administración.

La información presentada permite, sin embargo, plantear algunas inferencias sobre el papel de las directrices en la mejora de la formación inicial de los docentes de educación básica, entre las que destacan los siguientes aspectos:

- ♦ *Pertinencia de las directrices*: se reconoce que las directrices ofrecen orientaciones pertinentes para impulsar cambios que atiendan los problemas y necesidades de la formación inicial y de las instituciones que la desarrollan, posicionándose como un referente de mejora. La formación inicial de los docentes se ha colocado en la discusión y la agenda pública de la mayoría de los estados.
- ♦ *Promoción del diálogo y coordinación*: en diversas entidades las directrices han logrado movilizar actores en el interior de las áreas estatales encargadas de la formación inicial, de las escuelas normales y de otras instituciones formadoras de docentes; en particular, han logrado impulsar el diálogo y la coordinación entre las instituciones involucradas, propiciando procesos de análisis y reflexión en torno a las necesidades de formación inicial docente.
- ♦ *Fortalecimiento de las capacidades locales*: se reconoce que las capacidades organizacionales son un factor que ha limitado en muchos casos la atención a las directrices y el avance en las acciones planeadas, por lo que se hace necesario el fortalecimiento de las capacidades técnicas de planeación de las entidades federativas.
- ♦ *Definición de acciones federales*: se reitera la necesidad de participación de la SEP mediante la definición y la implementación de una política para el fortalecimiento de la formación inicial docente que incorpore las directrices emitidas por el Instituto.

Asimismo, conviene subrayar los importantes esfuerzos locales desplegados para emprender acciones que atienden lo establecido en las directrices, en algunos casos a pesar de la prevalencia de entornos desfavorables y con fuertes restricciones presupuestarias. Este escenario deja entrever un futuro promisorio para el uso de estas directrices a nivel local; sin embargo, ello requerirá de esfuerzos continuos para su promoción y posicionamiento, tanto en las entidades como en el ámbito federal.

Finalmente, el Instituto reconoce la importancia de contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales e impulsar una mayor interacción con los diferentes actores educativos para que, progresivamente, aumenten su interés y participación en la promoción y el seguimiento de las directrices que se emitan.

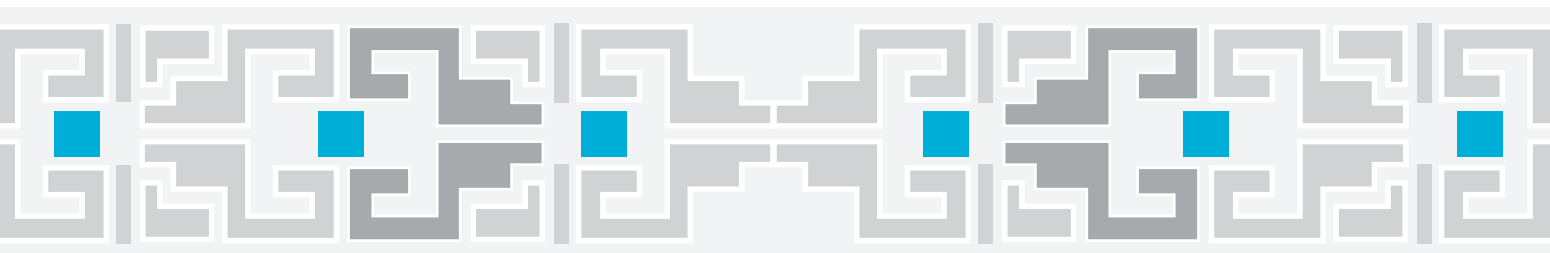
Asimismo, subraya la imperiosa necesidad de que la autoridad educativa federal participe más activamente en el proceso de mejora que están detonando las directrices emitidas por el INEE. Esto resulta especialmente relevante por el valor estratégico de sumar esfuerzos y generar alianzas en favor del ejercicio del derecho a una educación de calidad para todos. Informar al Congreso de la Unión del estado que guarda el SEN perdería sentido si no se acompaña también de un informe de las acciones de mejora que el propio sistema educativo está emprendiendo para cumplir este gran mandato constitucional.



**Informes
institucionales**

LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN MÉXICO. INFORME 2017

Se terminó de imprimir en los talleres de
Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA)
en abril de 2017. Para su formación se emplearon las familias
tipográficas Vectora LT Std y Syntax LT Std.
Esta edición consta de 3 000 ejemplares.



Visite nuestro
portal



Comuníquese
con nosotros