

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

Ilustración y diseño de cubierta: Miguel Ángel Leyva R.

Edición: mc editores

Primera edición, septiembre de 2010

ISBN 978-607-8044-05-4

DR © Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, AC

Hilario Pérez de León núm. 80

Col. Niños Héroes

03440 Ciudad de México

Tel. 52 (55) 55.90.87.54

www.incidesocial.org

www.observatoriopoliticasocial.org

Impreso en México • *Printed in Mexico*

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO UN ACERCAMIENTO DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS



OBSERVATORIO
de política social y derechos humanos

LECTURAS DE POLÍTICA SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS



EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO
UN ACERCAMIENTO DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS

Serie: Lecturas de política social y derechos humanos

Héctor E. Nájera Catalán
Coordinador

Consejo editorial

Laura Breña Huerta
Dino Zardoni Marie
René Torres-Ruiz

OBSERVATORIO de política social y derechos humanos

Consejo ciudadano

Alida Bernal Cosío, Fernando Cortés Cáceres, Daptnhe Cuevas Ortiz
Mario Luis Fuentes Alcalá, Francisco Javier Gutiérrez Guzmán, Clara Jusidman Rapoport
Oliva López Arellano, Enrique Provencio Durazo, Rosa María Rubalcava Ramos
Carlos Salas Páez, Gonzalo Saraví García, Gerardo Sauri Suárez
Alberto Serdán Rosales, Enrique Valencia Lomelí

Equipo técnico

Héctor Nájera Catalán, Coordinación
Yacotzin Bravo, Seguimiento Poder Judicial
Ingrith Carreón, Seguimiento Poder Ejecutivo
Osiris Marin, Seguimiento Poder Legislativo
Sara Eny Curiel, Comunicación
Angélica Hernández, Enlace y operaciones

Contenido

Presentación	7
Marco jurídico internacional y nacional del derecho a la educación. Definición de estándares mínimos.....	7
La política educativa en México	19
Análisis y descripción de los indicadores de los estándares del derecho a la educación básica, 2000, 2005 y 2008	51
Reflexiones finales.....	83
Anexos.....	85

Presentación

El Estado mexicano, al firmar diversos instrumentos internacionales, está comprometido a velar, entre otros derechos humanos, por el respeto, la protección, el cumplimiento y la promoción de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Pese a que hay un reconocimiento de esas obligaciones por parte de diversos grupos sociales y organismos internacionales, se han hecho pocos esfuerzos para examinar, desde el enfoque de los derechos, cuál es la situación de la alimentación, el empleo, la vivienda, la educación, la cultura y el medio ambiente en México.

La complejidad de un estudio desde la perspectiva de los derechos implica la construcción de nuevas metodologías. Para ello, INCIDE Social ha realizado distintos trabajos con la intención de consolidar productos que faciliten la divulgación y el entendimiento del enfoque de los derechos en la política social. Resultado de esos esfuerzos es la estructura y contenido del presente texto.

Dentro de los derechos sociales, la educación tiene un papel fundamental para la vida digna de las personas. Por ello, el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos realizó el presente texto que examina algunos aspectos determinantes para el disfrute pleno de la educación.

El desconocimiento de las obligaciones del Estado y la falta de armonía entre lo que se establece desde los instrumentos internacionales y lo que dictan las leyes nacionales son limitantes para el disfrute de los DESCAs. Por ello, el primer gran apartado de este documento, “Marco jurídico internacional y

nacional del derecho a la educación en México”, describe secuencialmente qué es el derecho a la educación, cuáles son las obligaciones del Estado en México y cuál es la situación del marco normativo nacional respecto al marco internacional. Asimismo, este apartado tiene como objetivo principal identificar los estándares mínimos del derecho a la educación que, como se mostrará más adelante, son elementos que facilitan el análisis de las obligaciones básicas del Estado.

Una vez que se plantean las bases normativas del derecho a la educación y las obligaciones del Estado, se da un salto a la parte activa de la política social en materia de educación. El segundo gran apartado comienza con un breve recorrido por la política educativa de los últimos años. En este capítulo el lector podrá detectar cuáles han sido las prioridades del gobierno federal en materia de educación y cuáles son los grandes temas pendientes de la gestión federal. Este apartado contó con la valiosa participación de Gonzalo A. Saraví y Pedro Abrantes.¹

El marco normativo de derechos humanos es el punto básico de referencia para cualquier análisis. El uso de indicadores se presenta como una herramienta indispensable para mostrar cuál es la situación del disfrute de los derechos humanos en los países. Sin embargo, se trata de un campo en construcción. Por esta razón, el tercer apartado constituye una propuesta en cifras de lo que ocurre con el derecho a la educación en México. En particular, el apartado se enfoca a la exploración de los dos estándares más importantes en materia de educación: universalización de la educación (1) primaria y (2) secundaria. Esta sección del documento fue posible gracias a la participación de Ricardo Sanginés Contreras.²

Héctor Nájera Catalán
*Coordinador del Observatorio de Política Social
y Derechos Humanos*

¹ Profesores investigadores del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS, México).

² Miembro de la subcoordinación del Sistema de Indicadores del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos.

Marco jurídico internacional y nacional del derecho a la educación.

Definición de estándares mínimos

La base del marco jurídico internacional de los derechos humanos son los diversos tratados internacionales suscritos por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, a nivel regional, de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).¹ En estos tratados se establecen y definen los diferentes derechos humanos y las obligaciones para los Estados firmantes: “Los tratados, a diferencia de otros instrumentos sobre derechos humanos, como las declaraciones y las resoluciones internacionales, son de carácter vinculante, es decir, jurídicamente son instrumentos obligatorios para los Estados Partes” (Meléndez, 2006: 22). Adicionalmente, las “declaraciones” son exhortos para que los países miembros de la ONU establezcan medidas para garantizar los derechos contemplados en esos documentos.

En materia de los DESCA, los tratados y las declaraciones más importantes, a escala regional e internacional, son los siguientes:

- Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989).
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966).

¹ “Los tratados internacionales, independientemente de la materia que regulen, son conocidos con distintas denominaciones, a saber: acuerdo, carta, convenio, convención, pacto, protocolo, etcétera; y en todos los casos, las denominaciones con las que se les identifique por los Estados, constituyen instrumentos jurídicamente vinculantes para las partes contratantes” (Meléndez, 2006: 22).

- Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José” (OEA, 1969).
- Protocolo de San Salvador (OEA, 1988).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948).
- Declaración Mundial sobre la Educación (OEI, 1990).

Para complementar lo establecido en los diferentes instrumentos de derechos humanos, la ONU, a través de sus Comités, realiza permanentemente trabajos que ayudan a dar mayor contenido a cada uno de los enunciados de derechos humanos de los tratados y declaraciones. El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) es “el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados Partes. El Comité se estableció en virtud de la resolución 1985/17 de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para desempeñar las funciones de supervisión asignadas a este Consejo en la parte IV del Pacto”.² Además, a través de las Observaciones Generales el Comité busca aportar elementos que faciliten la interpretación de las disposiciones del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Uno de los grandes retos para el marco de derechos humanos (conformado por los instrumentos, declaraciones y documentos interpretativos como las Observaciones Generales) es la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los Estados firmantes. La propuesta de estándares mínimos busca facilitar la identificación de umbrales de obligaciones mediante los que se pueda determinar si el Estado está cumpliendo con sus obligaciones.

Se trata de

límites mínimos que debe cubrir el Estado en materia de los niveles de vida y del bienestar de su población. Sin embargo, los instrumentos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales no imponen fórmulas uniformes y reconocen que cada Estado debe hacerlo de acuerdo a sus condiciones reales, pero sí exigen al menos, que el Estado aplique los medios a su alcance para cubrir las necesidades mínimas de la población en las áreas involucradas y defina políticas de mejoramiento progresivo del nivel de vida de los habitantes mediante la ampliación del disfrute de estos derechos.

² <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/index.htm>

Porque establecen referencias concretas de las obligaciones de los Estados para cada uno de los derechos humanos. De esta forma es posible identificar con precisión el grado de cumplimiento que tiene el Estado en materia de derechos humanos. Asimismo, los estándares mínimos fijan umbrales para dar seguimiento mediante indicadores a dimensiones y obligaciones específicas relacionadas con los derechos humanos. De acuerdo con Jusidman y Marín, se trata entonces de la necesidad de avanzar en la definición de pisos básicos de realización de los DESC a partir de los cuales los Estados muestren su compromiso de ir mejorando de manera progresiva los niveles de vida de sus poblaciones.

“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental”.

En comillas se recupera lo que establece el primer párrafo del artículo 26 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Como se observa, esto da ciertas pistas de qué es el *derecho* y qué características contiene. Sin embargo, es insuficiente para establecer las obligaciones del Estado en materia de educación y para identificar los estándares mínimos del derecho.

Para identificar las obligaciones del Estado, las características del derecho y construir los estándares mínimos, se debe hacer una revisión rigurosa de los distintos instrumentos internacionales que tratan el derecho a la educación, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 26), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Arts. 13 y 14) y el Protocolo de San Salvador (Art. 13);³ se cuenta además con la Observación General núm. 13, la más extensa realizada por el Comité DESC. El conjunto de estos instrumentos puede convertirse en potentes herramientas y estándares para el derecho a la educación.

A continuación se presentan los estándares mínimos del derecho a la educación:

El párrafo 2 del artículo 13 del PIDESC establece que para el ejercicio de este derecho:

³ Todos estos instrumentos han sido firmados y ratificados por México.

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, “con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;⁴
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente”.

En este sentido, el derecho a la educación refiere al deber de los Estados de desarrollar y mantener un sistema de instituciones educativas a fin de proveer educación a todas las personas.⁵ Así, el párrafo 2 del mismo artículo establece que este derecho está relacionado con tres sujetos: el o la que recibe educación, quien la brinda y, eventualmente, quien sea legalmente responsable del primero. Lo que delinea tres derechos distintos: al aprendizaje, derecho a brindarlo⁶ y derecho de los padres a decidir la educación de sus hijos e hijas.

De igual forma, el PIDESC, en su artículo 14, establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria, así como el carácter progresivo de este derecho:

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territo-

⁴ En términos internacionales la enseñanza secundaria refiere a la educación “secundaria y preparatoria”.

⁵ Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Sistema Universal y Sistema Interamericano, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, p. 282.

⁶ Por ‘brindarlo’ se refiere a que las familias pueden ejercer la enseñanza sin que se contraponga con la educación básica obligatoria.

rios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

En su artículo 19 el Protocolo de San Salvador (PSS) define que en el caso de que los derechos establecidos en el artículo relativo a la educación (Art.13) “fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado Parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales”.⁷

Características del derecho a la educación asociadas a los estándares mínimos

Como surge de las normas pertinentes, especialmente del PIDESC, el derecho a la educación abarca tanto la enseñanza fundamental y la primaria como la secundaria, la técnica y profesional y la superior.⁸ La enseñanza fundamental es aquella correspondiente a las necesidades básicas de aprendizaje. De este modo, toda persona que no tenga satisfechas estas necesidades tiene derecho a tal tipo de enseñanza de acuerdo con la Declaración Mundial de Educación para Todos:

Tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo.⁹

⁷ Protocolo de San Salvador, art.19.

⁸ Por ‘enseñanza fundamental’ se entiende la alfabetización.

⁹ *Ibidem*.

De acuerdo con la Declaración Mundial sobre Educación (DME), “la educación primaria debe ser universal, garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños y tener en cuenta la cultura, necesidades y posibilidades de la comunidad” (Art. 5).

Respecto a la educación secundaria, el Comité señala que ésta presenta un mayor grado de flexibilidad que el de la primaria, así como sistemas de instrucción variados, aunque de igual forma, los Estados deben hacerla “generalizada” y progresivamente gratuita.

El Comité DESC, en el párrafo 6 de la misma Observación General núm. 13, señala como características de los servicios educativos:

- a) *Disponibilidad.* Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, entre otros.
- b) *Accesibilidad.* Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:
 - i. *No discriminación.* La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (párrafos 31 y 37 de la Observación General núm. 13, sobre la no discriminación).
 - ii. *Accesibilidad material.* La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
 - iii. *Accesibilidad económica.* La educación ha de estar al alcance de todos y todas. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto

de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

- c) *Aceptabilidad*. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los y las estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).
- d) *Adaptabilidad*. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de las y los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

El caso de la educación superior, a decir del Comité DESC, contiene estas mismas características, con excepción de que no deberá ser generalizada, sino disponible de acuerdo a la capacidad de las personas.

En palabras del Comité DESC, la educación “es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en las comunidades”.¹⁰ Se le considera un medio indispensable para realizar y defender otros derechos

Estándares mínimos del derecho a la educación contenidos en la legislación nacional

Otro de los retos principales del marco de derechos humanos es su inserción en los marcos jurídicos nacionales. Los instrumentos internacionales establecen obligaciones para los Estados firmantes, sin embargo, la falta de una buena

¹⁰ Comité DESC, Observación General núm. 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto). 21 periodo de sesiones. Documento ONU E/C.12/1999/10. 1999, párr. 1.

armonización legislativa puede obstaculizar el disfrute de los derechos humanos. Hay tres formas de favorecer a los instrumentos de derechos humanos en las legislaciones nacionales: 1) rango supraconstitucional, 2) rango igual a la Constitución, y 3) rango inferior a la Constitución.

México ha ratificado los tratados internacionales más importantes en materia de DESC. El proyecto de Reforma Constitucional propuesto por la Cámara de Senadores (abril 2010) pretende favorecer el valor que tienen los tratados internacionales. De darse la Reforma, sería posible encontrar un reconocimiento expreso de los tratados internacionales en México. Lo cual tendría implicaciones enormes para la exigencia y justicia de los diferentes derechos humanos. Mientras ocurre o no la Reforma Constitucional, resulta fundamental identificar la forma y el contenido que se le da al derecho a la educación en la Constitución Mexicana.¹¹

En México, la Constitución Política en su artículo tercero establece que “todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria”. También establece una serie de características que deberán cumplirse para la protección y el ejercicio de este derecho, tales como: la gratuidad, la laicidad, la orientación al aprecio por la dignidad de la persona y la igualdad de derechos, así como la libertad de los particulares para impartir educación. Con lo cual, este precepto incorpora los atributos señalados por los instrumentos internacionales y lo establecido por el Comité DESC.

La Ley General de Educación (LGD) –reglamentaria del artículo tercero constitucional– establece que “todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables” (Art. 2).¹²

Asimismo, esta ley establece la obligación del Estado para “prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar,

¹¹ Senado, 2009. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2010-04-08-1/assets/documentos/derechos_humanos.pdf>.

¹² Ley promulgada en 1993.

¹³ A nivel nacional, a diferencia de lo internacional, refiere a los tres años de educación secundaria sin media superior.

la primaria y la secundaria”.¹³ Y continúa: “Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley”. En este sentido, la legislación en comento establece las atribuciones de la autoridad federal en la materia (Art. 12) y en concurrencia con las autoridades locales (Art. 13).

La política educativa en México

*Gonzalo A. Saraví**

*Pedro Abrantes***

Introducción

Tal como ha sido señalado en el apartado anterior, la educación constituye un derecho clave en el concierto de los derechos humanos, en la medida que resulta fundamental para un pleno ejercicio de la ciudadanía. Como tal, fue incluido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Art. 26) y más tarde fue desarrollado y especificado en sus implicaciones vinculantes para los Estados miembros a través del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC). En México, el marco legal en el que se inserta el derecho a la educación está dado por la Constitución Política, en cuyo artículo tercero se hace referencia al derecho de todo individuo a recibir educación y en el que además se define la educación básica obligatoria integrada por los niveles de preescolar, primaria y secundaria (ver primer apartado). Estos aspectos fueron adicionados tardíamente al texto constitucional, recién en 1993, año en el que se promulgó la Ley General de Educación que constituye el marco legal en el que se precisan los derechos y obligaciones que rigen la actual política educativa en México. En términos generales, esta ley pone énfasis en la obligación del Estado en garantizar la

* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS, México).

** Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-ISCTE, Portugal) y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS, México).

educación básica (preescolar, primaria y secundaria), que constituirían los estándares mínimos que se ha fijado el Estado mexicano en materia educativa. En consonancia con ello, la mencionada ley destaca la gratuidad de la educación pública, la igualdad de oportunidades, y la obligación del Estado de proveer los correspondientes servicios educativos. Otros aspectos relevantes de la Ley General de Educación están referidos al logro de una formación integral del individuo, las atribuciones y obligaciones de los diversos niveles de gobierno (federal, estatal y local), y la búsqueda de la equidad con medidas que pongan especial atención en los grupos y regiones en mayor desventaja social y económica.

El cumplimiento y desarrollo de estos lineamientos generales establecidos en la ley han sido contemplados a través de una serie de programas (y proyectos) que dan cuenta de la política educativa seguida por las recientes administraciones federales. Desde la década de los años ochenta la política educativa ha seguido una misma orientación general plasmada en la ley ya mencionada, teniendo como principales objetivos universalizar la educación básica, reducir el rezago educativo, ampliar el acceso en los niveles superiores, y mejorar la infraestructura y calidad de los servicios públicos de educación. Esto no significa, sin embargo, que desde entonces no hayan tenido lugar reformas y cambios significativos; precisamente, como veremos en las páginas siguientes, estas transformaciones constituyen pasos sucesivos en la implementación y consolidación de una política educativa consistente y que ha mostrado continuidad. Tal como lo señala Alcántara (2008), muchos de los problemas a resolver y de los programas para atenderlos han perdurado de una administración a otra, lo cual si bien muestra continuidad en la política que se ha seguido también pone en evidencia las dificultades para resolver algunos de estos desafíos; en algunos casos, estas políticas parecen perdurar más que por su efectividad por su capacidad discursiva y legitimadora.

En efecto, los lineamientos que han regido la política educativa en los últimos 30 años han mostrado cierto grado de continuidad a través de las sucesivas administraciones federales (aun de diferente signo partidario), respondiendo a un mismo enfoque y a unos objetivos comunes que Latapí (1998) ha denominado “Proyecto Modernizador”. Los ejes centrales de esta política educativa, así como también los matices y prioridades que se le dio en cada uno de los sexenios que se sucedieron a lo largo de este periodo, fueron expresados

de manera sistemática en los respectivos Planes Nacionales de Desarrollo (PND), y con mayor especificidad en los Programas Sectoriales de Educación (PSE) correspondientes. A su vez, estas políticas educativas se han traducido en diversos programas y proyectos que fueron implementándose a lo largo de este periodo, muchos de los cuales han tenido una continuidad transexenal o bien han marcado las acciones de las administraciones siguientes.

La estructura de este capítulo responde precisamente a este planteamiento. En el siguiente apartado se exploran los aspectos generales de la política educativa que ha caracterizado al llamado “Proyecto Modernizador” durante este último cuarto de siglo, así como también algunas especificidades que marcaron esta política en administraciones particulares. Un énfasis especial reciben los lineamientos propuestos por el actual gobierno federal en materia educativa tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 como en el Programa Sectorial de Educación para este mismo periodo. El tercer apartado se desplaza hacia el análisis de los programas y proyectos a partir de los cuales se pretende dar cumplimiento a los objetivos y principios delineados en la política educativa revisada previamente. En este caso, nuevamente se presta particular atención a los programas y proyectos actualmente vigentes. Éstos han sido organizados en cuatro grandes áreas: *a)* extensión y consolidación de la educación básica; *b)* promoción de la permanencia escolar más allá de la educación básica; *c)* descentralización, diversidad y participación en materia educativa; y *d)* calidad de la educación. Finalmente, en un último apartado se plantean a modo de conclusiones algunas reflexiones críticas sobre la actual política educativa y sus programas.

Lineamientos de la política educativa contemporánea

Desde la inauguración de los Planes Nacionales de Desarrollo en los que el presidente entrante define y hace públicos los ejes centrales de su administración, éstos incluyen un apartado referido a la educación en el que se plantean los principales objetivos que guiarán al Ejecutivo en turno en esta materia. Los lineamientos que regirán la política educativa durante el correspondiente periodo de gobierno son además desarrollados en extenso y con mayor precisión a través del programa sectorial referido a la educación, el cual en cada administración ha

sido llamado con nombres diferentes. En el transcurso de los últimos 25 años el discurso en torno a la política educativa expresada en estos planes nacionales y programas sectoriales se ha caracterizado por una misma retórica que pone énfasis en la modernización del país a través de la educación, para lo cual se ha priorizado la ampliación del acceso a la escuela (particularmente de los sectores más vulnerables), el desarrollo de una educación integral del individuo, y la búsqueda de una mejora en la calidad educativa (sobre este tema ver Latapí 1998, Alcántara 2008 y Bazdresch 2009).

El énfasis en estas tres dimensiones comienza a hacerse visible ya en la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) a través del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. Sin embargo, es claramente durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) cuando estos lineamientos se traducen en una serie de medidas y acciones concretas que tendrán implicaciones futuras significativas y que llegan hasta nuestros días.¹ Uno de los puntos enfatizados durante el gobierno de De la Madrid fue racionalizar y hacer más eficiente el uso de los recursos, lo cual apuntaba hacia una descentralización del sistema educativo, que sería finalmente materializada en la administración siguiente. En efecto, es al inicio de los años noventa cuando se concretan dos medidas que resultan definitorias de un nuevo marco para el desarrollo de la política educativa; se trata del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992) y la nueva Ley General de Educación (1993). Estas medidas dieron lugar a una nueva currícula para la educación básica que incluía a partir de ese momento el nivel secundario obligatorio y un enorme proceso de transferencia de los servicios educativos del gobierno federal a los estatales; se estima que esta reorganización significó la transferencia de cerca de 13.5 millones de alumnos de educación básica (Alcántara 2008).

¹ El que haya sido en estos años cuando tienen lugar algunas de las medidas más importantes para la política educativa que continúa hasta nuestros días no es una particularidad del caso mexicano. En la década de los años noventa, la mayor parte de los países latinoamericanos experimentan una serie de reformas en sus sistemas educativos impulsadas por organismos internacionales que señalaban deficiencias institucionales que repercutían de manera drástica en sus resultados y eficiencia. Como lo señala Tedesco (2003), se identificaba como problema el bajo nivel de responsabilidad por los resultados de las administraciones educativas, por lo cual dos de los ejes clave de estas reformas fueron implementar la descentralización educativa y promover mecanismos de evaluación educativa. Como veremos, éstos son dos aspectos centrales de la política educativa en México durante este periodo.

Las dos administraciones siguientes, e incluso la actual, muestran una clara continuidad en sus políticas educativas. Así por ejemplo, dos de los programas más importantes (en términos presupuestales, pero también en las expectativas depositadas) a lo largo de todos estos gobiernos han sido prácticamente los mismos, con algunas variaciones menores principalmente en su denominación, cobertura y condiciones; ellos han sido el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a través de su componente educativo (previamente conocido como Progresá), y el Programa para Abatir el Rezago Educativo en Inicial y Básica (PAREIB) cuyo primer modelo data de 1991. En efecto, durante los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y luego de Vicente Fox (2000-2006), los ejes más importantes de la política educativa se concentraron básicamente en los mismos aspectos: combatir la inequidad en la educación y mejorar la calidad educativa, dimensiones que siguen siendo las prioritarias de la actual administración. Como veremos con mayor detalle en los próximos apartados, estos dos objetivos han permanecido relativamente escindidos y desconectados, lo cual puede considerarse un obstáculo para su cumplimiento cuya raíz se sitúa en el diseño mismo de la política educativa. Los programas compensatorios y focalizados por un lado, y una serie de medidas referidas al uso de nuevas tecnologías y a la evaluación de la educación por otro, han sido los rasgos más destacados de estas dos administraciones (que, como veremos a continuación, se extenderán hasta la actualidad).

Durante este periodo, específicamente durante la administración previa, tuvieron lugar también dos reformas jurídicas particularmente relevantes en términos de política educativa. La primera de ellas tiene que ver con una reforma constitucional al artículo tercero, en el cual se incorporó la obligatoriedad de tres años de educación pre-escolar como parte del ciclo de educación básica.² La segunda, consistió en una modificación a la Ley General de Educación, a través de la cual se estableció que el presupuesto para educación no podría ser inferior al 8.0% del Producto Interno Bruto (PIB). Tal como lo señala Loyo (2006), en coincidencia con muchos otros analistas, ambas medidas traducen más un afán político basado en mostrar un discurso de compromiso con la educación, que cambios sustanciales y viables que tomen en cuenta la

² Cabe señalar que ya en 1993 en una reforma a este mismo artículo constitucional se incluyó el nivel de secundaria baja como parte del ciclo de Educación Básica obligatoria.

factibilidad de dar cumplimiento a dichas medidas. El presupuesto destinado a educación ha estado consistentemente por debajo de lo establecido en la ley (en 2009, por ejemplo, el gasto nacional en educación representó 6.7% del PIB), y la obligatoriedad de los tres años de preescolar vigente a partir del ciclo escolar 2004-2005 es muy cuestionable en términos de las condiciones bajo las cuales opera, tanto en infraestructura como en capacitación y calidad.

En la administración actual se repiten las mismas áreas prioritarias referidas a la equidad y calidad educativa, disminuyendo paulatinamente el énfasis en la expansión de la Educación Básica en la medida en que tiende a asumirse su universalización; en su lugar, en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) se propone hacer crecer entre los jóvenes el número promedio de años de educación de 9.7 a 12.5 en el transcurso del sexenio. Si bien este aumento significaría el crecimiento más rápido nunca antes experimentado por el país, ello no necesariamente significa disminuir la desigualdad—incluso es posible que se logren dichos objetivos con un aumento paralelo de las brechas educativas entre sectores de la población—. Algo similar ocurre con respecto a la calidad educativa, cuyo principal mecanismo de medición se ubica en los promedios nacionales alcanzados a través de las pruebas PISA y ENLACE, prestando poca atención a las disparidades regionales y socioeconómicas, como a los procesos y perfiles educativos.

El Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), y con mayor detalle y especificidad el Programa Sectorial de Educación, plantea seis objetivos que guían la política educativa del gobierno federal. Cabe señalar que estos objetivos no son exactamente los mismos; los objetivos 5 y 6 del PND referidos a la educación media superior y superior, respectivamente, ya no aparecen en los mismos términos en el Programa Sectorial. Los objetivos enunciados en este último son los siguientes:

1. Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.
2. Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.
3. Impulsar el desarrollo y la utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje

de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.

4. Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.
5. Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.
6. Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.

Para aumentar la calidad educativa, se prevé “una reforma integral de la educación básica, centrada en la adopción de un modelo educativo basado en las competencias” (Programa Sectorial de Educación, 2007-2012:23), que actualice y articule los programas de todas las asignaturas, acompañada por una capacitación masiva de los docentes en los nuevos programas, reforzada en las escuelas en que los alumnos presentan peores resultados. En la educación media-superior, se pretende fomentar un acuerdo entre los varios subsistemas vigentes que permita definir las competencias mínimas que debe desarrollar un estudiante, así como también el perfil de los docentes para este ciclo y un sistema de certificación a nivel nacional; sin embargo, como se detalla más adelante, la Reforma Integral de la Educación Media Superior impulsada por el gobierno desde 2007 no ha mostrado aún avances significativos.

La apuesta por el uso de nuevas tecnologías, en particular de la información y la comunicación (TIC), que ya había sido un eje de la política educativa de la administración anterior a través del programa Enciclomedia³, vuelve a ser una de las dimensiones clave en las que se depositan gran parte de las expectativas

³ Se trata de un programa consistente en la digitalización de los libros de texto de 5° y 6° grado de primaria, vinculándolos con diferentes materiales multimedia, y las correspondientes inversiones en infraestructura tecnológica, *software* y capacitación para que todas las aulas de los grados mencionados puedan hacer uso de este recurso.

por elevar la calidad de la educación; cabe señalar que esta estrategia privilegiada en la actual política educativa y discursivamente atractiva, se sustenta en una suposición bastante cuestionable respecto a la capacidad de la tecnología por sí sola para contribuir a un mejoramiento de la calidad. En este sentido, se pretende capacitar al 75% de los docentes de primaria y secundaria en el uso de estas tecnologías, y que el recurso a herramientas informáticas se vuelva sistemático en los niveles de educación media superior y superior, aumentando el número de aulas de medios con telemática, disminuyendo la cantidad de alumnos por computadora, y generalizando la conectividad a Internet en bibliotecas de educación superior. También dentro de la política educativa de la actual administración federal se prevé realizar inversiones en estas tecnologías a fin de modernizar y fortalecer las modalidades de educación abierta y a distancia. Estas modalidades educativas constituyen una de las herramientas privilegiadas para ampliar la cobertura de la educación secundaria, media superior y superior, pero nuevamente vuelve a ser cuestionable el desempeño de estas modalidades en términos de calidad y equidad educativa, más allá de la acreditación de niveles.

Finalmente, la inversión en infraestructura ha sido otra de las estrategias priorizadas para mejorar la calidad y equidad en materia educativa. Estas inversiones se han canalizado a través de diferentes programas operados por dos órganos descentralizados como son el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (Inifed) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe). Según se reporta en el Tercer Informe de Gobierno, las erogaciones fiscales destinadas a la inversión física en educación fueron de 18 960 millones de pesos durante 2009.

Gran parte de las acciones a partir de las cuales se pretenden implementar estas estrategias pedagógicas, tecnológicas y de infraestructura para atender los objetivos propuestos en el Programa Sectorial de Educación y en particular aquellos referidos a la calidad y equidad, se han enmarcado en la Alianza por la Calidad de la Educación firmada entre el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) el 15 de mayo de 2008. En este sentido, la política educativa de la actual administración ha estado fuertemente condicionada por el SNTE y sus intereses corporativos que han dificultado reformas profundas. La Alianza fija entre sus áreas prioritarias la modernización de los planteles escolares, la profesionalización de los maestros y autoridades educativas, el bienestar de los alumnos, y la evaluación. En el

siguiente apartado se analizan con mayor detalle los programas específicos, muchos de los cuales han sido planteados en el marco de esta alianza.

Programas en educación y áreas prioritarias

Un rasgo de la política educativa que en primera instancia puede parecer un atributo positivo y promisorio, pero que al mismo tiempo puede interpretarse como una de sus complejidades e incluso dificultades para el logro de ciertos objetivos, es la gran cantidad de programas y proyectos que coexisten simultáneamente. Sólo a nivel federal es posible identificar más de medio centenar de programas actualmente vigentes (en materia educativa), algunos de gran envergadura y otros muy modestos e incipientes, algunos que han perdurado por varios años y otros de reciente creación, unos pocos sometidos a evaluación y muchos sin un claro conocimiento de su efectividad; además, si bien la mayoría están a cargo de la Secretaría de Educación Pública, también existen programas muy importantes y con amplios presupuestos operados por organismos descentralizados como el Conafe, el Instituto Nacional de Educación a los Adultos (INEA) o el Programa Oportunidades, por mencionar algunos ejemplos. Con frecuencia estos programas se superponen buscando un mismo resultado y en otros casos su desconexión dificulta el logro de ciertos objetivos.

En este apartado no se pretende dar cuenta de todo este complejo universo de programas sino intentar sistematizar los más relevantes en términos de cuatro áreas que identificamos como prioritarias de la política educativa en el periodo bajo análisis. Ellas son: la expansión y consolidación de la educación básica; la promoción de la permanencia escolar más allá de la educación básica; la descentralización, diversidad y participación en materia educativa; y la calidad de la educación. El objetivo es brindar los instrumentos para esbozar una reflexión crítica de la actual política en materia del derecho a la educación.

La expansión y consolidación de la educación básica

En el transcurso de las últimas dos décadas la legislación en materia educativa sufrió modificaciones que extendieron sustancialmente el ciclo de la educación básica: en 1993, con la nueva Ley General de Educación, se estableció la

obligatoriedad del nivel de secundaria baja⁴ (tres años); casi una década después una reforma a la ley mencionada incorporó también la obligatoriedad de la educación pre-escolar (tres años) que comenzó a operar a partir del ciclo lectivo 2004-2005. Según se reporta en el Tercer Informe de Gobierno (2009), la cobertura es prácticamente universal en el nivel primario, y también para los grados de 4° y 5° años del nivel pre-escolar; en secundaria baja la cobertura a 95% y en el pre-escolar de tres años llega al 38%. Cabe señalar que en el caso de la secundaria hay una diferencia significativa entre la cobertura bruta y la neta, siendo la primera la que se reporta en el informe de gobierno; si se considera la cobertura neta, que es una medida mucho más precisa, ésta se ubica en alrededor del 82.0% (INEE, 2007).⁵ Los programas que se han implementado en el transcurso de los últimos años tendientes a expandir y/o consolidar la cobertura de la educación básica han consistido fundamentalmente en el otorgamiento de becas a los estudiantes de los niveles involucrados (particularmente primaria y secundaria) y la utilización de nuevas tecnologías y diversas modalidades educativas para favorecer la acreditación de estos niveles.

El gobierno federal sostiene una extensa estructura de becas que se expresa en que prácticamente uno de cada cuatro estudiantes del sistema de educación pública reciba una beca bajo alguna modalidad. La educación básica es precisamente la que recibe la mayor aportación en este rubro; del total de becas otorgadas, 74% corresponde a alumnos de enseñanza básica. Sin duda el programa más importante en esta materia de las últimas administraciones ha sido el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a través de su componente educativo. Las familias beneficiarias del programa reciben una beca por cada hijo que asiste a la escuela ya sea primaria (desde tercer grado), secundaria o preparatoria, y para ello deben cumplir con las corresponsabilidades establecidas, que en el caso de la educación consisten básicamente en mantener

⁴ Cuando hablamos de “secundaria baja” o “media baja” nos referimos a lo que en México normalmente se identifica simplemente como secundaria. Esta denominación, sin embargo, es utilizada internacionalmente para poder estandarizar los niveles educativos que en distintos contextos nacionales reciben denominaciones diferentes o se estructuran de maneras distintas. Se entiende así por secundaria baja los tres primeros años de la educación media, y secundaria alta los últimos tres años de dicho nivel.

⁵ La cobertura bruta considera el total de estudiantes de secundaria (independientemente de su edad) sobre el total de adolescentes en el grupo de edad correspondiente a secundaria (12 a 15 años); la tasa neta en cambio, considera sólo a los estudiantes de secundaria en el rango de edad apropiado, sobre el total de jóvenes en el mismo rango de edad.

un nivel de asistencia de 85% en escuelas de modalidad escolarizada y no repetir el mismo grado más de una vez. A partir de esta estrategia se espera incrementar la inscripción en los distintos niveles educativos incluidos en el programa (especialmente en secundaria, y media superior), aumentar la permanencia por más años en el sistema escolar, y estimular la reincorporación de quienes desertaron tempranamente de la escuela. La importancia del Programa Oportunidades en materia de becas escolares es más que evidente si se considera que del total de becas asignadas durante los primeros tres años de la actual administración para los niveles de primaria, secundaria y media superior, 86.1% correspondió a becas del componente educativo de este programa. El monto de estas becas varía dependiendo del grado y nivel que cursen los estudiantes, siendo además levemente superiores en el caso de las mujeres; en el año 2009 el monto promedio de la beca para secundaria fue de 476 y 431 pesos mensuales para mujeres y hombres respectivamente.

Otro de los programas importantes en este rubro es operado a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), un órgano descentralizado creado en 1971 con la finalidad de reducir las desigualdades en materia educativa. Actualmente uno de sus programas más significativos es el Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (PAREIB), el cual es básicamente un programa compensatorio cuya finalidad consiste, como su nombre lo indica, en disminuir el rezago educativo en localidades que por su condición de marginación socioeconómica potencian la vulnerabilidad de los estudiantes y el riesgo de abandono escolar.⁶ Si bien el programa busca asegurar la permanencia escolar y el éxito en el desempeño de los estudiantes, las acciones se orientan fundamentalmente hacia las condiciones materiales de las escuelas y sus alumnos; básicamente inversiones en infraestructura, otorgamiento de materiales didácticos y útiles escolares, y otros apoyos para la gestión escolar, pero sin considerar entre sus prioridades aspectos pedagógicos y académicos.⁷ A través de este programa en 2009 se entregaron 4 654 900 paquetes de útiles

⁶ Este tipo de programas, compensatorios y focalizados, surgen en muchos países de la región en el transcurso de los años noventa, lo cual también ocurre en el caso de México con el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) creado durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

⁷ Para un análisis de los programas compensatorios, con especial referencia al caso de México, ver el informe coordinado por Néstor López (2008), *Políticas de equidad educativa en México. Análisis y propuestas*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP), UNESCO.

escolares a alumnos de primaria y (por primera vez) a 1 293 000 a alumnos del sistema de telesecundaria. El Conafe cuenta además con un pequeño Programa de Financiamiento Educativo Rural (Fiducar) que otorga becas a niños y jóvenes que no cuentan con servicios educativos en su propia comunidad; en el ciclo 2008-2009 se otorgaron poco más de 27 000 becas en educación básica bajo este programa.

La otra gran estrategia para extender la cobertura de la educación básica ha sido a través de diversas modalidades educativas, principalmente de educación a distancia o bien de acreditación de niveles. Entre las primeras ha sido particularmente relevante el papel que se le ha dado al Sistema Educativo de Telesecundaria, el cual si bien existe desde 1968 con la finalidad de atender a comunidades rurales de difícil acceso, experimentó un crecimiento exponencial a partir de que se estableció la obligatoriedad de este nivel en la Ley General de Educación. En efecto, para asegurar el cumplimiento de esta disposición, las sucesivas administraciones han dependido de manera notable de esta modalidad, profundamente cuestionada por sus deficiencias en infraestructura y materiales, pero principalmente por su pobre calidad. Entre los ciclos escolares 1993-1994 (en el que comienza la obligatoriedad de la secundaria) y 2006-2007, 39.3% del incremento de alumnos de secundaria correspondió a estudiantes de Telesecundaria; en el mismo periodo del total de escuelas creadas 64% correspondió a planteles bajo esta modalidad. Si bien el Sistema de Telesecundaria se ha extendido a zonas urbanas, 87% de su cobertura corresponde a comunidades rurales (-2 500 habitantes), y seis de cada 10 planteles se ubican en localidades de alta y muy alta marginalidad. En 2006, en el marco de la Reforma Integral de la Educación Básica, se implementó el Programa de Fortalecimiento de la Telesecundaria (PFT), el cual busca elevar la calidad de esta modalidad a través de la capacitación de los docentes, de la mejora en los procesos de gestión, y de la inversión en el equipamiento de aulas (aulas telemáticas). Si bien el programa sigue vigente, no se cuenta aún con una evaluación de sus resultados y logros. Lo que sí está claro es que en todas las pruebas de evaluación educativas, particularmente PISA y ENLACE, la telesecundaria obtiene los peores resultados, muy por debajo de las otras modalidades educativas; esto resulta particularmente preocupante si se toma en consideración que poco más de 20% de la matrícula de estudiantes de secundaria está inscrito en esta modalidad (INEE, 2008a).

También existe una serie de programas a partir de los cuales se intenta promover que la población mayor de 15 años que aún no ha completado la educación básica pueda hacerlo. Para ello se han implementado programas y proyectos a través del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA); entre los más relevantes cabe mencionar el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, las Plazas Comunitarias, y el Programa Por un México sin Rezago Educativo.

Antes de concluir este apartado es necesario hacer una breve referencia a la educación preescolar, la cual a partir del ciclo escolar 2004-2005 y de forma escalonada fue incluida como un nivel más de la Educación Básica obligatoria. Esta decisión legislativa no ha estado exenta de discusiones y cuestionamientos acerca de las implicaciones, e incluso conveniencia, de esta medida. Las principales críticas hacen notar que esta modificación a la Ley General de Educación se realizó antes de tomar en cuenta las condiciones operativas que permitirían dar cumplimiento a la misma, tanto en términos de infraestructura y materiales educativos, como en lo referente a la capacitación de docentes y directivos, la homogeneidad y calidad de los programas, etc. Como se mencionó, el último informe de gobierno reporta que para el ciclo 2008-2009, la cobertura de preescolar era de casi 40.0% en el grado de 3 años, y prácticamente universal en los grados de 4 y 5 años. Sin embargo, esto, que puede ser visto como un avance y un gran logro, también tiene otra lectura; en su informe anual 2008 el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa señala:

La reciente expansión del nivel preescolar, como resultado de la decisión legislativa de hacerlo obligatorio, ofrece un ejemplo destacado de una política pública desafortunada. Aunque la intención de los legisladores que promovieron la reforma de referencia haya sido buena, el no tener en cuenta la manera en que la decisión tendría que implementarse, dadas las dimensiones del reto a enfrentar y los recursos disponibles, conllevan a que los resultados contribuyan a mantener las desigualdades existentes, en lugar de reducirlas (INEE, 2008 b:107).

El informe mencionado cuestiona particularmente la inequidad que promueve esta disposición y su implementación, en una etapa crítica para el desarrollo de las capacidades cognitivas de los individuos; las diferencias en

las condiciones y calidad en que se da cumplimiento a la obligatoriedad del preescolar pueden dar por resultado una profundización de las desigualdades al fragmentar las oportunidades desde el inicio de la trayectoria escolar.

3.2 La permanencia escolar más allá de la educación básica

Tal como lo establece la Constitución, la participación del Estado en materia educativa no se limita a garantizar el acceso y cumplimiento de la educación básica, sino que debe proporcionar también las condiciones para que adolescentes y jóvenes, con independencia de su origen social, puedan continuar con sus estudios en los niveles superiores. Más allá de la obligatoriedad de la educación básica, las políticas públicas deben facilitar y promover que los ciudadanos puedan profundizar sus conocimientos en las áreas de su interés y vocación, capacitándose para el desempeño de una profesión digna y socialmente reconocida, iniciando trayectos de movilidad social en función de su mérito. En este sentido, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Programa Sectorial de Educación se plantea la necesidad de fortalecer y desarrollar la educación media superior y superior, fijándose como una de sus metas elevar el promedio de años de educación de los jóvenes de 9.7 a 12.5 años. Los principales desafíos que se plantean en relación con la educación pos-básica consisten precisamente en expandir su baja cobertura actual, principalmente incrementando la eficiencia terminal del nivel medio-superior, elevar la calidad y preparación de los docentes, y reducir las asimetrías y fragmentación que caracterizan al sector.

Una de las estrategias para el logro de los objetivos referentes a la expansión y equidad del nivel medio-superior ha sido a través de programas compensatorios de becas. Uno de estos programas se canaliza por medio del componente educativo del Programa Oportunidades el cual, como se mencionó en el apartado anterior, incluye actualmente becas a estudiantes de media-superior; en el ciclo escolar 2009-2010, Oportunidades otorgó casi 850 000 becas para este nivel, las cuales tienen un monto promedio de 840 pesos mensuales para las mujeres y 733 pesos mensuales para los hombres. Por otro lado, desde el año 2009 se concentraron en un solo programa varios programas de becas para estudiantes de este nivel que habían coexistido hasta ese momento

con diferentes orientaciones (becas de excelencia, becas de retención, etc.). Surgió así el Programa Becas de Educación Media Superior, el cual apoya a estudiantes que no son atendidos por Oportunidades y cuyos hogares tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza patrimonial. Durante el actual ciclo escolar la cifra de estudiantes beneficiados por este programa llegará a 298 000 becarios, que recibirán una beca cuyo monto fluctúa entre los 500 y mil pesos mensuales dependiendo de su desempeño académico. Si consideramos ambos programas, aproximadamente uno de cada cuatro estudiantes de educación media superior estaría recibiendo una beca del gobierno federal.

Paralelamente al apoyo recibido por medio de los programas de becas, se ha desarrollado un sistema de tutorías impartido bajo diversas modalidades (presenciales y a distancia). A través de ellos se pretende no sólo orientar a los estudiantes en términos académicos y profesionales, sino también reducir los altos porcentajes de deserción escolar que afectan a este nivel, y prevenir conductas de riesgo entre los adolescentes. En el cuadro 1 se presentan algunos de estos programas.

Además de los programas compensatorios de becas y los sistemas de tutorías a través de los cuales se busca favorecer la continuidad escolar, otra

Cuadro 1. Programas de acompañamiento a alumnos de educación media superior

<i>Programa</i>	<i>Metas</i>	<i>Incidencia 2009</i>
Programa de Acción Tutorial en el Bachillerato General	Fortalecer la calidad educativa.	65% de las escuelas federales.
Sistema de Tutorías y Orientación Educativa (técnicas)	Acompañar a los estudiantes en riesgo de abandonar la escuela.	los 32 planteles de la DGE-CYTM.
Programa Institucional de Tutorías (PIT)	Mejorar el desempeño escolar y los índices de aprovechamiento y eficiencia terminal.	10 529 estudiantes de media superior incorporada a universidades.
Orientación Vocacional en mi Memoria	Apoyar el trayecto del alumnado y el descubrimiento de su vocación.	28% del alumnado.
Programa Construye T	Favorecer el desarrollo integral de los estudiantes y prevenir conductas de riesgo.	584 planteles federales y estatales (1.5 millones de alumnos aproximadamente).

serie de acciones busca atender aspectos referidos a la calidad, efectividad y fragmentación de la educación media-superior. En efecto, cuando la política educativa expresada en el PND y en el PSE se refiere a este nivel del sistema educativo, el énfasis está puesto en la ampliación, diversificación, modernización y certificación de la oferta educativa (incluyendo la valoración de la diversidad cultural y la reducción de las asimetrías regionales y sociales), así como también en la necesidad de promover una mayor articulación de este nivel con el mercado laboral.⁸

En relación con la primera de estas dos dimensiones, es decir, la búsqueda de una mayor calidad y prestigio de la educación media superior, se plantea en el PND la necesidad de una reforma integral de este nivel, que condujera a la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) a partir de un acuerdo entre los varios subsistemas vigentes. Desde el año 2007 la Secretaría de Educación Pública ha promovido la Reforma Integral de la Educación Media Superior, uno de cuyos ejes troncales consiste precisamente en la creación del SNB en el cual se integrarían las diversas modalidades actuales bajo un marco curricular común basado en el desarrollo de una serie de competencias genéricas transversales a todos los subsistemas –disciplinares y profesionales–. Tal como lo señala Alcántara (2008), esta reforma ha sido pospuesta durante varios sexenios y actualmente no ha avanzado de manera sustancial; según lo reportado en el Tercer Informe de Gobierno, los avances más significativos desde el comienzo de esta iniciativa se han dado en la definición de las competencias genéricas, disciplinares y profesionales. Asimismo desde 2008 está en operación el Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (Profordems), el cual hasta la fecha ha capacitado a 36.2% de los profesores de los planteles públicos de este nivel. Otras acciones menores vinculadas con esta misma dimensión incluyen medidas como la creación de instancias de mediación entre centros de formación y sectores productivos, el seguimiento de egresados y, análisis prospectivo sobre demanda laboral,

⁸ Es pertinente señalar, que los objetivos de la política educativa enunciados en ambos documentos (PND y PSE) no son exactamente iguales, y que justamente uno de los cambios observados se refiere precisamente a este nivel. Mientras en el Plan Nacional de Desarrollo el objetivo número 5 se refiere expresamente a la educación media superior (planteándose entre otras metas la profesionalización de maestros, la reglamentación de cursos, y una reforma curricular), en el Programa Sectorial los dos últimos objetivos son reformulados y expresados en términos más amplios con una tendencia a privilegiar la vinculación al mercado laboral.

orientación vocacional de los estudiantes, becas de formación y de pasantía, y el refuerzo de los módulos a distancia.

En lo que respecta a la educación superior, los ejes de la política educativa se concentran en la ampliación de la cobertura, la equidad y la calidad del sistema. Para la persecución de estos fines, el Plan Nacional de Desarrollo plantea algunas estrategias; como la creación de nuevas instituciones y cursos; la flexibilización de los planes de estudios; el refuerzo de las becas y apoyos a estudiantes; la evaluación del personal académico; la vinculación de la oferta educativa con las demandas laborales y los planes de desarrollo; y la creación de instancias nacionales de coordinación y gestión del sistema de educación superior. Las principales fuentes federales de financiamiento de tales medidas son el Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES) y el Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales en lo que respecta a proyectos de mejoramiento y actualización de planes de estudio y desempeño institucional; el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes) en lo referido a apoyos económicos a estudiantes de este nivel; y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) en cuanto a capacitación y actualización docente.

Descentralización, diversidad y participación en el ámbito educativo

Como en otros países latinoamericanos, el desarrollo del sistema educativo mexicano fue un diseño reiteradamente centralista, impuesto desde la capital a los diferentes estados y de ahí a las localidades y comunidades más pequeñas. Este rasgo se impulsó tras la Revolución con el movimiento de federalización y la creación de la Secretaría de Educación Pública, y se acentuó entre los años cuarenta y setenta del siglo XX, cuando el proyecto educativo estuvo dominado por el anhelo de la “unidad nacional” (Latapí, 1998). Así, se favorecía la estabilidad política, la homogeneidad cultural y la movilidad geográfica, neutralizando, a la vez, diversos intereses locales y privados.

Sin embargo, desde los años ochenta, se ha señalado que este modelo administrativo puede generar pesadas burocracias estatales con baja productividad, limitando la capacidad de innovación educativa, la participación ciudadana, así como la adaptación de las escuelas a las características y necesidades de las distintas comunidades, sobre todo aquellas que están más

lejos del centro político y económico. Por una parte, organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han subrayado que la autonomía y responsabilidad de los actores locales incrementa la eficacia y equidad del sistema. Por otra parte, las aspiraciones a la autonomía administrativa y participación democrática se han hecho escuchar en diferentes regiones y sectores de la sociedad mexicana. En un país tan grande y diverso, la descentralización, la atención a la diversidad y la apertura a la participación social se volvieron, entonces, dominantes en los discursos gubernamentales sobre educación.

Es importante notar que se trata de un proceso iniciado, por lo menos, desde los años sesenta, pero que se ha confrontado con un sinnúmero de resistencias, desde los intereses políticos, la inercia burocrática, las asimetrías entre estados, hasta la oposición del SNTE, entre otros, conociendo un nuevo impulso desde los años ochenta con el advenimiento de las políticas neoliberales (Zorrilla, 1998). Un primer paso fundamental en este sentido fue plasmado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB, 1992), así como en la Ley General de Educación (1993). Con la llamada “federalización” de la educación básica se buscó ampliar los márgenes de autonomía de los estados, municipios, planteles y padres de familia, conciliando las tendencias de adelgazamiento del Estado, eficiencia del gasto público y focalización de las políticas sociales con el ideario de la democracia y ciudadanía. Aun así, se trata de un proceso lento, por lo cual el Plan Nacional de Desarrollo vigente (2007-2012) mantiene la intención de profundizar la reorganización político-administrativa hacia mayores grados de descentralización —aunque cabe mencionar que las propuestas en educación media-superior parecen ir en una dirección contraria al promover la creación de un sistema nacional, con normas y organismos centralizados (ver apartado anterior).

Uno de los peligros de la descentralización educativa es que se refuercen las desigualdades como resultado de las asimetrías de capacidades entre estados y municipios (López, 2008). Así, además de una distribución más equitativa del presupuesto entre los diferentes estados de la república, se han puesto en marcha distintos programas de compensación educativa, coordinados por el Conafe y focalizados en las regiones más rezagadas del país, con el objetivo de combatir el fracaso y la deserción escolar. Por ejemplo, en 2009 se preveía que este organismo financiara 12 145 acciones de construcción o rehabilitación de

infraestructuras educativas, concediera paquetes de útiles escolares a casi seis millones de alumnos y distribuyera auxiliares didácticos a casi 25 000 escuelas (Tercer Informe de Gobierno, 2009).

Si bien la infraestructura es una condición importante para hacer frente al rezago escolar, así como los apoyos materiales a los estudiantes más pobres y sus familias, una parte significativa de este fenómeno es resultado de que la organización, los maestros y los currículos están conformados según un modelo central y uniforme que desvaloriza las condiciones y culturas de las poblaciones más marginadas, lo que dificulta el aprendizaje de estos niños y el contacto con sus familias. En este sentido, cabe señalar que en el artículo segundo de la Constitución Política Mexicana se vinculan los poderes públicos con los objetivos de “garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior”, así como “establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles” y aun “definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas”. En este marco, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, reconociendo el rezago educativo como un elemento central de la marginación de la población indígena, en el apartado sobre la inclusión de estas comunidades, incluye la siguiente promesa:

En educación se apoyará en forma especial a las familias indígenas para que la población de 6 a 14 años pueda asistir a la escuela y para que, después de los 15 años, continúe con su educación mediante becas que permitan la formación de niños y jóvenes sin afectar a la economía familiar. Además, se promoverá el desarrollo de competencias y habilidades específicas para explotar el potencial productivo de cada región. Para apoyar la educación bilingüe, se aplicarán esquemas que eleven los incentivos para que cada vez más indígenas se preparen como maestros bilingües. Ésta será, sin duda, una de las maneras más eficaces para contribuir al enriquecimiento de las culturas autóctonas y al mejoramiento de su calidad de vida (PND, 208).

Igualmente, el Programa Sectorial de Educación del presente sexenio ha propuesto la creación de un “modelo de educación intercultural” (PSE, 32),

debiendo la Secretaría de Educación Pública producir nuevos materiales y capacitar a los maestros. Además, plantea un trabajo articulado con las entidades federativas para detectar y focalizar la acción en las zonas de mayor rezago educativo, generando “agendas estatales para la equidad en la educación inicial y básica” (PSE 33), así como fortalecer los proyectos educativos hacia los niños indígenas y los hijos de jornaleros agrícolas. En este apartado, el Tercer Informe de Gobierno solamente documenta avances considerables en el nivel de educación media-superior, con la creación de un Modelo Educativo de Bachillerato Intercultural (a través de un convenio entre la SEP y la Comisión Nacional de Derechos de los Pueblos Indígenas, CNDPI) y su aplicación en siete planteles de Chiapas, Tabasco y Tlaxcala, a semejanza del subsistema de Universidades Interculturales Bilingües, que cuenta con nueve instituciones en diferentes estados de la república, con una matrícula de 4 720 jóvenes.

Finalmente, en lo referido a la ampliación de los espacios de participación de los padres de familia en las escuelas, es también un objetivo enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo. El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 propone un incremento del número de Consejos Escolares de Participación Social de 50 000 para el término del sexenio. Cabe señalar que no se trata de una iniciativa novedosa dado que la creación de estos consejos se estableció desde 1993 cuando se promulgó la Ley General de Educación, aunque nunca se los impulsó activamente; hasta la fecha menos de la mitad de las escuelas públicas existentes han constituido estos consejos, y aquellos que se conformaron tienen una actividad muy limitada.⁹ Recientemente el gobierno federal ha reactivado esta iniciativa, sin embargo, en ninguno de los dos documentos marco de la política educativa de la actual administración (PND y PSE) están claras las medidas que conducirían a la concreción de este objetivo ni los cambios que

⁹ Los Consejos Escolares de Participación Social son organizaciones integradas por los principales actores de la comunidad educativa de cada escuela (maestros, directores, padres de familia, ex alumnos, etc.), cuya principal función es integrar a dicha comunidad en la operación de los planteles como en la calidad de la educación impartida. En este sentido, sus principales áreas de intervención son la fiscalización tanto de las aportaciones voluntarias de los padres de familia, como del uso de los recursos públicos, el mejoramiento de la infraestructura y la seguridad en los planteles, el fomento de la lectura y de actividades físicas, artísticas y recreativas, regular los puntos de consumo al interior de las escuelas, favorecer el cuidado del medio ambiente y la buena convivencia en el entorno escolar (i.e. *bullying*), etc. En un discurso reciente, sin embargo, el propio presidente de la nación reconoció que hasta el momento la mayoría de los Consejos Escolares existentes han sido “infuncionales” (*sic*) (ver “SEP abre educación a Consejos Ciudadanos”, *El Universal*, 9 de junio de 2010).

implicaría en las organizaciones escolares favorecer e implementar una mayor participación ciudadana. Conociendo las fuertes resistencias del sindicato magisterial a la transparencia y participación de los padres de familia (percibida como una pérdida de poder y autonomía de los maestros y directivos en los establecimientos escolares), es difícil esperar que esta iniciativa desencadene cambios sustanciales en la operación de las escuelas (Latapí, 1998).

La promoción de la formación cívica constituye una apuesta importante de las actuales políticas educativas, en el marco de una educación integral y de calidad (ver apartado siguiente), pero se ha centrado en la producción de materiales y capacitación de maestros, en una concepción que privilegia la información. Sin embargo, no incluye un impulso a la participación de los alumnos y sus padres en los procesos concretos de toma de decisiones a nivel escolar ni la reflexión sobre derechos, deberes y ciudadanía.

En síntesis, la apuesta privilegiada hacia medidas de compensación educativa, con un presupuesto y un calendario propios, y enfocadas principalmente (casi exclusivamente) en aminorar carencias en las condiciones materiales de las escuelas y alumnos más desfavorecidos, contrasta con una retórica vaga sobre el reconocimiento de la diversidad cultural y de la participación social, escasamente traducida en acciones capaces de producir cambios de fondo en las estructuras educativas mexicanas. Como señalan Jusidman y Marín (2008), se asume una visión de la pobreza y la exclusión como resultado de la falta de capacidades de ciertos grupos, por lo cual se accionan programas compensatorios que los convierten en beneficiarios, más que en derechohabientes, de iniciativas que, en el mejor de los casos, los convierten en funcionales dentro del sistema político y social dominante. En este sentido, una educación que fomente valores democráticos no sólo debe reducirse a la divulgación de derechos y obligaciones ciudadanas, sino también debe promover la participación ciudadana (en este caso la comunidad educativa) en asuntos públicos, la rendición de cuentas, etc. (Bazdresch, 2009).

La calidad de la educación

En el transcurso de la última década se ha podido observar un paulatino declive en la centralidad dada al acceso y la cobertura en la política educativa,

y de manera paralela una creciente preocupación por el tema de la calidad. Esto no significa que los retos y desafíos referidos al primero de estos temas hayan sido completamente resueltos; como ha quedado claro en los apartados previos, persisten serios problemas de inequidad en el acceso y permanencia en el sistema educativo a partir del nivel de secundaria baja, y en particular de la media superior. Sin embargo, logros significativos en términos de acceso (con la casi universalidad de la educación básica) y años de escolaridad, cambios demográficos, crecientes presiones internacionales y, sobre todo, la clara emergencia de nuevas desigualdades basadas en los logros y desempeños escolares, han convertido a la calidad en un referente central de las políticas en educación, tanto a nivel nacional como internacional. Tal como lo señala Alcántara (2008), la calidad educativa se ha constituido en México en uno de los ejes centrales de las políticas públicas, por lo menos desde los años ochenta, aunque los logros obtenidos han sido hasta el momento muy pobres. Sin embargo, cabe hacer notar que el significado atribuido al término no es siempre el mismo; es decir, lo que se entiende por *calidad educativa* puede variar y no siempre de manera consciente. En la actual política educativa, por ejemplo, es posible distinguir al menos tres distintas líneas de acción hermanadas todas ellas por el signo de la calidad educativa, aunque en diferentes acepciones.

Un primer sentido, hoy omnipresente y casi hegemónico, es aquel que asocia la calidad educativa a buenos desempeños de los alumnos en pruebas de evaluación de logros educativos, principalmente en las áreas de matemáticas y lengua materna. Los principales referentes en esta materia son la prueba de Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) y el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) patrocinado por la OCDE.¹⁰ Los resultados obtenidos a partir de estas evaluaciones arrojan un diagnóstico muy desfavorable para el sistema educativo mexicano en general, con niveles muy altos en el porcentaje de alumnos por debajo de los conocimientos básicos correspondiente a cada nivel, y con una situación particularmente crítica en las diversas modalidades de educación indígena y en el sistema de telesecundaria. A partir de este enfoque, el Estado

¹⁰ La prueba ENLACE se aplica a todos los estudiantes de escuelas públicas y privadas con reconocimiento oficial, a partir de tercer grado de primaria a tercero de secundaria, y en el último grado de preparatoria. Por su parte, la prueba PISA se aplica a los estudiantes de 15 años.

ha asumido como una de sus metas prioritarias evaluar si la asistencia escolar efectivamente repercute en la adquisición de conocimientos considerados indispensables, para lo cual se refuerza el sistema de pruebas y la medición de logros; sobre estos supuestos, los objetivos en materia de calidad educativa se traducen en perseguir una mejora progresiva en los puntajes obtenidos por los alumnos en las diferentes unidades del sistema educativo. Sin embargo, se pierde de vista que los resultados de las pruebas constituyen (o deberían constituir) instrumentos o herramientas para incidir en los procesos educativos más que fines en sí mismos. Tal como lo plantea Tedesco (2003), el “para qué” se evalúa resulta una pregunta central que debe plantearse si se pretende incidir en la política educativa; los sentidos de la evaluación no dependen de los resultados en sí mismos, sino del uso que se les pretenda dar dependiendo de los objetivos prioritarios, sean éstos la equidad, la eficiencia, o la competitividad, por poner algunos ejemplos. Cabe señalar que la aplicación de pruebas estandarizadas sobre el rendimiento escolar de los estudiantes, es hoy tema de un profundo debate tanto en términos de los avances que ha significado su implementación como también de las dificultades y desviaciones que ha traído un énfasis excesivo y reduccionista como criterio de calidad educativa y fin en sí mismo, antes que como un componente más de la calidad e instrumento para incidir en los procesos educativos.¹¹

En gran medida la Alianza por la Calidad de la Educación, firmada al inicio de este sexenio entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, reproduce este enfoque de la calidad limitada a la evaluación de alumnos. Los ejes de esta alianza han sido: *a)* la modernización de los centros escolares; *b)* la profesionalización de maestros y autoridades educativas; *c)* el bienestar y desarrollo integral de los alumnos (particularmente en términos de salud, alimentación y nutrición); *d)* la formación integral (especialmente en términos de competencia laborales); y *e)* la evaluación para mejorar. Más allá de la retórica, hasta el momento la expresión más concreta de esta alianza ha sido la implementación por primera vez del Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes 2009-2010, y

¹¹ Se pueden encontrar diversas posiciones y reflexiones en torno a este tema en la *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, especialmente en el vol. 2, número 1 de 2009, y en el documento del Instituto Internacional de Planificación Educativa (2003) titulado *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*, Buenos Aires, IIPE, 2003.

la consolidación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de los Maestros de Educación Básica en Servicio; también se han formulado algunas medidas complementarias para el fortalecimiento de las competencias de lectura y de matemáticas del alumnado. Pero los ejes priorizados han sido la inversión en infraestructura, principalmente a través del Programa Mejores Escuelas, para dar mantenimiento y conservación a los planteles públicos de educación básica, y la evaluación a través de las pruebas ENLACE y PISA, con una creciente preocupación por elevar los puntajes obtenidos con independencia de otros aspectos pedagógicos.

Si bien este enfoque de la calidad basada en pruebas estandarizadas es más evidente en la educación básica, caen también dentro de esta misma concepción algunas medidas propuestas para la regulación y acreditación de los cursos e instituciones de educación media-superior y superior. Sin embargo, debe reconocerse que en el nivel de educación superior ha logrado perdurar una mayor valoración de los perfiles y procesos que de los simples resultados.

Un segundo sentido asocia calidad a una educación integral de los niños y los adolescentes. A partir de este enfoque se propone que la educación pública provea una formación más amplia, acercándose al modelo que se presume prevalece en el sector privado. Bajo esta perspectiva la política educativa debería orientarse a promover escuelas más seguras, con horarios más extensos y con mayores posibilidades de participación (voluntaria) para los padres de familia, que las constituyera en espacios de interacción y socialización ciudadana y democrática, pero también a reforzar en los currículos y desde la enseñanza básica una formación más amplia e integral que enfatice las dimensiones cívica, científica, artística, deportiva y de salud. Los programas en los que pueden percibirse algunos rasgos de este enfoque sobre la calidad educativa se presentan en el cuadro 2.

Finalmente una tercera concepción de la calidad está imbricada con eficiencia y transparencia en la administración educativa, tanto a nivel de centros escolares como de dependencias burocráticas, implementada con el apoyo de poderosos organismos internacionales, como la OCDE. El programa vigente de mayor dimensión en este dominio se denomina Escuelas de Calidad (PEC), y pretende instituir en las escuelas públicas de educación básica un modelo de gestión con enfoque estratégico a través de la capacitación intensiva de sus directores y docentes y del fortalecimiento de los Consejos Escolares de

Cuadro 2. Programas nacionales que promueven una educación integral y de calidad

<i>Programa</i>	<i>Metas</i>	<i>Inversión 2009</i>	<i>Incidencia 2009</i>
Escuelas de Tiempo Completo	Generar ambientes educativos propicios para ampliar las oportunidades de aprendizaje y el desarrollo de competencias de los alumnos.	198 millones de pesos (500 millones previstos para 2010).	953 escuelas públicas beneficiando a 192 834 alumnos (2 000 escuelas previstas para 2010).
Escuela Siempre Abierta	Actividades de fin de semana o fuera del horario escolar.	400 millones de pesos.	5 146 escuelas apoyadas en su fase permanente.
Escuela Segura	Capacitar al personal directivo y docente para fortalecer su participación comunitaria, mejorar la gestión escolar, mediar conflictos y prevenir adicciones en el alumnado.	270 millones de pesos.	15 569 escuelas incorporadas al programa.

Participación Social (CEPS). En el ciclo escolar 2008-2009 se beneficiaron del PEC poco más de 40 000 escuelas. Si bien este programa está especialmente orientado a la educación básica, también se han implementado otras medidas para que los directores de todos los centros de educación media superior sean capacitados y adquieran competencias de gestión.

Si bien estas tres concepciones sobre la calidad educativa no son necesariamente contradictorias, no pueden fundirse simplemente en una misma visión. Considerando que los recursos son escasos y que sólo la primera concepción cuenta con instrumentos detallados y objetivos de evaluación, es posible sugerir y hasta sostener que ella será la perspectiva dominante no solamente en los diagnósticos, sino en las políticas educativas actuales. Si bien no se trata de cuestionar este enfoque, sí resulta pertinente hacer notar el riesgo de que el tema de la calidad en la política educativa se quede empantanado en una dimensión retórica, y cuya expresión práctica se limite simplemente a la búsqueda de puntajes más altos a través de estrategias que no siempre ponen

énfasis en los procesos educativos. Por otro lado, también cabe reflexionar sobre el peso marginal que pueden asumir aspectos relevantes y ya mencionados como la inclusión social, la descentralización administrativa, la diversidad cultural y la participación ciudadana; dimensiones no consideradas en las definiciones estandarizadas de calidad educativa y, sobre todo, en los dispositivos creados hasta el momento para evaluarla.

La centralidad otorgada a este enfoque de la calidad basada en pruebas estandarizadas, como se ha mencionado, no es exclusiva de México sino que forma parte de las reformas en materia educativa que comenzaron a implementarse a partir de los años noventa en la mayor parte de los países latinoamericanos. Si bien se trata de un avance significativo en términos de monitoreo del desempeño y resultados del sistema educativo, algunos autores han observado que la evaluación se ha convertido, al menos en nuestra región, en un instrumento sujeto al juego político más que en un recurso educativo (Iaeis, 2003). La tendencia ha sido priorizar la producción de información más que el análisis de los resultados obtenidos, y en este sentido no se percibe que los resultados de las evaluaciones sean utilizados como insumos para el mejoramiento de las políticas educativas, ni tampoco para generar modificaciones y/o innovaciones en los procesos educativos y las estrategias de enseñanza de maestros y directivos.

Reflexiones

La política educativa de las últimas tres décadas ha mostrado una significativa continuidad que ha tenido como uno de sus principales ejes articuladores una común concepción de la educación como componente clave de la modernización del país. Modernización entendida además en términos fundamentalmente económicos, con lo cual la educación es percibida centralmente como un capital humano, y no necesariamente como un derecho humano clave para una formación integral del individuo. El predominio de una concepción mercantilista de la educación, que privilegia su condición de capital o su *valor de cambio* (para conseguir empleo, mejores ingresos, etc.), conduce a que se la considere como un “medio para” y no un “fin en sí mismo”, lo cual empobrece el enfoque sobre la política educativa (Bazdresch, 2009). Tal como lo señalara

recientemente Pablo Latapí (2009), resulta fundamental que la política educativa asuma un enfoque que se base en el derecho a la educación para definir sus programas y acciones, y al mismo tiempo que se definan indicadores en esta materia que permitan, entre otras cosas, su exigibilidad.

Esta continuidad, sin embargo, ha tenido matices a lo largo de estos años. Si al inicio de este periodo la expansión de la cobertura y del cumplimiento de la educación básica era prioritaria, paulatinamente este énfasis se fue desplazando hacia la equidad en las oportunidades educativas, y principalmente la calidad de la educación. Si bien en la política educativa estos tres temas –expansión, equidad, calidad– se han manejado de manera independiente, no son dimensiones divorciadas; precisamente, tal vez sea ésta una de sus mayores carencias. La expansión no siempre tuvo en cuenta la calidad, y la calidad es una nueva fuente de desigualdad no siempre considerada en las políticas y programas que apuntan a la equidad.

La cobertura de la educación básica es casi universal, particularmente en primaria. Más allá de este ciclo, sin embargo, la expansión de la educación media-superior es un gran reto pendiente que presenta aún profundos rezagos. Esta universalización, además, se ha dado sacrificando la calidad y, aunque resulte paradójico, favoreciendo la emergencia de nuevas desigualdades. En el caso del pre-escolar, las profundas diferencias en las condiciones materiales y la capacitación docente en que se da cumplimiento a la obligatoriedad de este nivel, da por resultado una profundización de las desigualdades al fragmentar las oportunidades al inicio de la trayectoria escolar, etapa crítica para el desarrollo de las capacidades cognitivas de los individuos. La secundaria también sufrió una rápida expansión a partir de la implementación de su obligatoriedad, pero casi la mitad de este crecimiento fue absorbido por el sistema de telesecundaria, el cual ha sido fuertemente cuestionado por sus magros resultados en las pruebas de calidad educativa; hoy, este sistema atiende a uno de cada cinco estudiantes de secundaria.

Las políticas para favorecer la equidad se han traducido fundamentalmente en programas compensatorios que al mismo tiempo constituyen las principales herramientas para expandir la matrícula de la educación básica. Si bien los programas compensatorios y focalizados resultan necesarios para mitigar desigualdades profundas, deben ir acompañados de acciones que no sólo se sustenten en las transferencias de dinero o materiales escolares, sino que

también consideren dimensiones pedagógicas. Un informe reciente del Instituto Internacional de Planeamiento Educativo en el que se evalúan los programas compensatorios de educación en México (López, 2008) señala precisamente que en el país éstos tienden a conservar su tendencia a operar fundamentalmente sobre los aspectos materiales de los establecimientos y sus alumnos, desatendiendo acciones compensatorias que incidan en las prácticas educativas, lo cual implicaría incorporar una dimensión pedagógica en dichos programas compensatorios.

Los programas orientados a la calidad educativa se rigen más por parámetros universalistas, perdiendo de vista la necesidad de programas compensatorios que tomaran en cuenta esta dimensión. La perspectiva de la calidad está muy enfocada en las competencias en lengua española y matemáticas, lo que supone una visión de la educación centralista y poco abierta a la diversidad cultural. Es necesario que las evaluaciones tomen en cuenta no sólo los resultados obtenidos sino que se identifiquen y analicen las condiciones y los factores intra y extra escuela que inciden en el logro de dichos resultados y que permitan actuar sobre ellos (Román y Murillo, 2009). Es verdad que hay algunos esfuerzos para integrar otras dimensiones en una “educación integral”, pero éstos no son evaluados con el mismo rigor, lo que supone que son servicios educativos complementarios. Tal como lo señala Ruiz (2009:10), “no se debe desconocer la importancia de la evaluación de otros ámbitos como los procesos institucionales y de enseñanza, pues un sistema de evaluación basado exclusivamente en los resultados de pruebas de aprendizaje es insuficiente, ya que deja fuera dimensiones de la calidad igualmente importantes”; entre éstos podría mencionarse la actuación y formación docente, la currícula, el funcionamiento de los centros escolares, etc. Un énfasis desmedido en los puntajes obtenidos en pruebas estandarizadas como principal indicador de calidad puede conducir a estrategias y acciones sólo encaminadas al logro de puntajes más altos, sin que esto necesariamente implique cambios sustanciales en los procesos educativos y las prácticas docentes que conduzcan al desarrollo de capacidades analíticas, reflexivas y críticas.

Algo similar ocurre con la prioridad dada a las inversiones en nuevas tecnologías, uno de cuyos programas emblemáticos ha sido el Programa Enciclopedia. Gran parte de las expectativas por elevar la calidad de la educación se depositan en las inversiones en tecnologías de información

y comunicación, lo cual, más allá de ser una estrategia discursivamente atractiva, se sustenta en una suposición bastante cuestionable respecto a la capacidad de la tecnología por sí sola para contribuir a un mejoramiento de la calidad.

Finalmente, la política educativa ha enfatizado recientemente la importancia de promover una educación integral; más allá de la retórica sobre este aspecto, es posible hacer algunas observaciones. Hay una estrategia de ampliar la formación cívica en los planes de estudios, pero ésta es enunciada en términos vagos y se asocia mucho con el conocimiento de los derechos y obligaciones (cultura de la legalidad, etc.), más que con el sentido crítico y las prácticas democráticas en los entornos escolares o comunitarios. Dentro del discurso en torno a la búsqueda de una formación integral de los estudiantes, se hace referencia explícita a dimensiones científicas, cívicas, deportivas y artísticas; sin embargo, se observan escasas acciones y programas orientados a la educación artística y deportiva. Por otro lado, hay una llamativa ausencia de otras dimensiones particularmente relevantes en el contexto actual mexicano, como son la relación con el medio ambiente y la ecología, y una formación ciudadana, no reducida a aspectos formales e informativos. Es pertinente insistir en la relevancia de promover una educación con un enfoque de derechos, basada tanto en la reflexión sobre derechos y deberes ciudadanos, como en la práctica de participación en asuntos públicos que permita promover ciudadanos críticos y comprometidos con su entorno.

Referencias bibliográficas

- Alcántara, A. (2008), "25 años de política educativa en México", en A. Teodoro (org.), *Tempos e andamentos nas politicas de educacao*, Brasilia, Liber Livro.
- Bazdresch, M. (2009), "El universalismo básico: ¿es posible desde la política educativa?", en E. Valencia Lomelí (coord.), *El universalismo básico en México*, Guadalajara, ITESO.
- Comité DESC. Observación General núm. 13. El derecho a la educación (artículo 13 del PIDESC). 20º periodo de secciones. Documento E/C, 12/1999/5. <http://www.observatoriopolicasocial.org//index.php?option=com_content&task=blogsection&cid=5&Itemid=85>.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/constituci%F3n_mexicana.pdf?phpMyAdmin=6625a6981ee0ccc0e37bcc66416af9ae>.
- Froemel, E. (2009), “La efectividad y la eficacia de las mediciones estandarizadas y de las evaluaciones en educación”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 2 (1): 10-28.
- Iaies, G. (2003), “Evaluar las evaluaciones”, en VV.AA., *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), UNESCO.
- INEE (2008a), *Informe 2008. ¿Avanza o retrocede la calidad educativa? Tendencias y perspectivas de la educación básica en México*, México, INEE.
- _____ (2008b), *La Telesecundaria. Desarrollo y problemática actual*, Colección Cuadernos de Investigación, México, INEE.
- _____ (2007), *Informe 2007, La educación para poblaciones en contextos vulnerables*, México, INEE.
- Jusidman, C. y O. Marín. (2008), “Universalismo y estándares mínimos de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales”, Ponencia presentada en el IX Seminario de Política Social: “Las Perspectivas del Universalismo en México”, 18 y 19 de noviembre de 2008, Guadalajara, México.
- Latapí Sarre, P. (1998), “Un siglo de educación nacional: una sistematización”, en P. Latapí Sarre (coord.), *Un Siglo de educación en México*, México, Conaculta/FCE.
- _____ (2009), “El derecho a la educación: su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14 (40): 255-287.
- López, N. (coord.) (2008), *Políticas de equidad educativa en México. Análisis y propuestas*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), UNESCO.
- Loyo, A. (2006), “El sello de la alternancia en la política educativa. México 2000-2005”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 11 (30): 1065-1092.
- Observatorio de Política Social y Derechos Humanos, INCIDE Social A.C. <http://www.observatoriopoliticasocial.org//index.php?option=com_frontpage&Itemid=1>.
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). <<http://observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/PIDESC.pdf?phpMyAdmin=6625a6981ee0ccc0e37bcc66416af9ae>>.

- Poder Ejecutivo Federal (2007a), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Presidencia de la República.
- _____ (2007b), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, Presidencia de la República.
- _____ (2007c), *Primer Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.
- _____ (2008), *Segundo Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.
- _____ (2009), *Tercer Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.
- Román, J. y M. Murillo (2009), “La evaluación de los aprendizajes escolares: un recurso estratégico para mejorar la calidad educativa”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 2 (1): 4-9.
- Ruiz, G. (2009), “Evaluar los centros escolares: ¿con base en los resultados de los alumnos en pruebas de aprendizaje o en otros factores de los propios centros?”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 2 (2): 9-21.
- Tedesco, J. (2003), “Prólogo”, en VV.AA. *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), UNESCO.
- VV.AA. (2003), *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), UNESCO.
- Zorrilla, M. (1998), “Federalización, supervisión escolar y gestión de la calidad de la educación”, en P. Latapí (coord.), *Un siglo de educación en México*, México, Conaculta / FCE.

El derecho a la educación básica, 2000, 2005 y 2008

En el primer apartado se establecieron, entre otros, como estándares mínimos del derecho a la educación básica, 1) la universalización de la educación primaria, y 2) la universalización de la educación secundaria.¹ Asimismo, se hizo una descripción de los objetivos, acciones y pendientes que tiene la política educativa en México, donde uno de los ejes más importantes contempla la expansión de la matriculación en educación básica. Este apartado presenta una descripción en cifras de la situación de la universalización de la educación básica en el país con énfasis en los últimos años y, además de incorporar información de las últimas décadas.

Indicadores y derechos humanos

Antes de la presentación de los indicadores de los dos estándares mínimos del derecho a la educación, es necesario realizar una reflexión en torno al “por qué” contar con indicadores de derechos humanos. En México, las estadísticas oficiales están construidas con el objetivo de que tanto gobernantes como

¹ Como se expuso en los capítulos anteriores, la educación primaria en los tratados internacionales equivale a educación básica en México (preescolar, primaria y secundaria). En adelante, a menos que se establezca lo contrario, los términos primaria y secundaria refieren a los niveles de educación básica en México.

ciudadanos conozcan la situación que existe en el país respecto a diferentes fenómenos económicos y sociales. Dentro de esas estadísticas se pueden encontrar indicadores que reflejan total o parcialmente la situación del disfrute de un derecho humano particular. Sin embargo, esto es producto de que hay coincidencias entre ciertos fenómenos sociales y los enunciados de derechos humanos. Esto significa que la información oficial “tradicional” no sirve para reflejar de manera concreta la situación de varios derechos humanos.

Medir si una persona tiene una vida libre y digna es, en última instancia, conocer la situación del goce de derechos humanos. En el mundo, existe un fuerte movimiento que promueve el uso y la generación de información con perspectiva de derechos humanos. Pese a que las propuestas metodológicas y conceptuales para contar con un marco adecuado de medición de derechos humanos están en construcción, es posible encontrar algunas de éstas que arrojan un mínimo de indicadores mediante los cuales es posible ver cuál es, aunque de manera parcial, la situación del disfrute de los derechos humanos.

La aproximación al marco de derechos humanos vía el uso de estándares mínimos tiene una gran ventaja al momento de construir indicadores porque brindan umbrales para la construcción de indicadores. Por esta razón, la definición de estándares mínimos y la consecuente derivación de indicadores son elementos valiosísimos para verificar de manera efectiva el cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados firmantes de los diferentes instrumentos de derechos humanos.

Indicadores y derecho a la educación en México

En México existen dos sistemas oficiales de información cuantitativa en materia de educación. Tanto la Secretaría de Educación Pública (SEP) como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) publican distintos indicadores que dan cuenta de la situación del sistema educativo en México. En particular, el INEE ha generado indicadores sobre la trayectoria escolar en sus distintos niveles.

La información existente en México permite cuantificar fenómenos de la educación como deserción, reprobación, rezago, eficiencia terminal, absorción

y cobertura. Indicadores valiosos para determinar la situación del derecho a la educación. Estos indicadores miden aspectos generales relacionados con el sistema educativo pero no necesariamente pueden tomarse como indicadores del derecho a la educación.

En términos sencillos, la tasa neta de cobertura para la educación primaria mide el porcentaje de población de 6 a 11 que está inscrita en este periodo. Un niño de ocho años puede estar inscrito y contribuir de manera positiva a la tasa neta de cobertura pero esto no implica que cuando crezca tenga la primaria terminada. Por tanto, es difícil pensar que se trate de un indicador suficiente para conocer la situación del país respecto al estándar mínimo del derecho a la educación primaria.

Para poder contar con indicadores más adecuados en términos de los dos estándares mínimos de educación primaria se requiere generar una medida que proporcione información de cuántas personas en un país ya concluyeron la primaria y la secundaria.

Tanto la SEP como el INEE generan información relevante para entender a la educación en México (a nivel nacional y estatal), que puede ser aprovechada para examinar algunos aspectos del derecho a la educación. Sin embargo, para medir los estándares mínimos es necesario producir cifras que permitan determinar si el Estado mexicano está cumpliendo con esas dos obligaciones.

A través del Censo de Población y Vivienda 2000, el Conteo de Población y Vivienda 2005 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008 es posible calcular indicadores compatibles con lo establecido en los estándares mínimos de derechos humanos con diferentes desagregaciones Nacional, Estatal, Municipal y Sexo.

Para el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos (OPSDDHH) es indispensable posicionar en el imaginario social la perspectiva de derechos en las leyes, las políticas públicas y la generación de información. En este sentido, se piensa que el ejercicio de indicadores con el uso de estándares mínimos, más allá de los datos en sí, puede construirse en un ejemplo dinamizador de desarrollos más extensos y profundos en el tema de derechos humanos y estadística.

Indicadores de los estándares mínimos del derecho a la educación básica

a) Obligatoriedad de la educación primaria

La edad de inicio de estudios de la educación primaria en México es a partir de los seis años de edad. Esto quiere decir que aproximadamente a los 12 años las personas deberán tener la primaria concluida. Sin embargo, existen situaciones como la reprobación o la deserción que pueden provocar que una persona termine la primaria a los 13, 14 ó 15 años.

El reto principal para encontrar un indicador “aceptable” de los dos estándares mínimos del derecho a la educación es determinar aquella edad que refleje al porcentaje de personas que no completarán la educación primaria (secundaria). Para sortear esta complicación es necesario que la edad seleccionada 1) no excluya a un porcentaje importante de personas que aún están estudiando y 2) incluya a una proporción relevante de personas que no asisten a la escuela.

Como se aprecia en el cuadro 1, la mayoría de las personas que no han concluido la primaria a los 12 años aún la siguen estudiando. Para las personas de edades subsecuentes, el porcentaje de no conclusión y de asistencia disminuye (cuadro 1). Otro elemento clave es que después de los 14 años es muy difícil que una persona que no tiene la primaria concluida la siga estudiando. Por esta razón se considera que de manera “aceptable” la edad de los 15 años funciona como “proxy” para verificar si el país está cerca o lejos del umbral del estándar mínimo del derecho a la educación primaria.

En un ejercicio similar al anterior, se observa que en el país hay un porcentaje importante de personas que a los 15 años no tiene concluida la secundaria. De manera análoga a lo que pasa en primaria, esto se debe principalmente a la incompatibilidad de las fechas de nacimiento de las personas con la edad normativa de inicio de la primaria (seis años).² Sin embargo, en secundaria tienen más peso otros fenómenos como la deserción y la reprobación.³

² Es decir, no todas las personas tienen exactamente seis años cumplidos el día de la inscripción a la primaria.

³ Esto puede verse más claramente con los indicadores del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Cuadro 1. Porcentajes de personas sin primaria completa.
Por condición de asistencia y sexo.
Según edades seleccionadas (12, 13, 14 y 15 años). Nacional, 2005

<i>Asistencia</i>	<i>Sexo/Edad</i>	<i>12 años</i>	<i>13 años</i>	<i>14 años</i>	<i>15 años</i>
Total	Total	32.2%	14.6%	9.0%	6.5%
	Hombre	35.2%	16.3%	10.0%	7.1%
	Mujer	29.1%	12.9%	8.0%	5.9%
No asiste	Total	2.6%	3.0%	3.9%	4.5%
	Hombre	2.8%	3.3%	4.3%	4.9%
	Mujer	2.4%	2.8%	3.5%	4.1%
Asiste	Total	29.7%	11.6%	5.1%	2.0%
	Hombre	32.5%	13.0%	5.7%	2.3%
	Mujer	26.8%	10.1%	4.5%	1.8%

Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del II CNPV. 2005, INEGI.

Después de los 17 años la probabilidad de que una persona siga estudiando la secundaria es muy baja. Como se observa, a los 18 años los porcentajes tienden a estabilizarse. A través de los datos, puede concluirse que un indicador “aceptable” para verificar el cumplimiento del estándar mínimo de educación secundaria es el porcentaje de personas de 18 años sin secundaria completa.

Cuadro 2. Porcentajes de personas sin secundaria completa.
Por condición de asistencia y sexo.
Según edades seleccionadas (15, 16, 17 y 18 años). Nacional, 2005

<i>Asistencia</i>	<i>Sexo/Edad</i>	<i>15 años</i>	<i>16 años</i>	<i>17 años</i>	<i>18 años</i>
Total	Total	41.4%	27.2%	23.4%	23.8%
	Hombre	45.6%	30.0%	25.1%	24.8%
	Mujer	37.1%	24.5%	21.8%	22.8%
No asiste	Total	16.2%	18.0%	19.5%	21.8%
	Hombre	17.2%	19.3%	20.7%	22.7%
	Mujer	15.2%	16.7%	18.3%	20.9%
Asiste	Total	25.2%	9.2%	3.9%	2.0%
	Hombre	28.4%	10.6%	4.4%	2.1%
	Mujer	21.9%	7.8%	3.4%	1.9%

Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del II CNPV, 2005, INEGI.

Por supuesto, la determinación de esas edades no significa que el OPSDDHH no considere importante el avance regular de las personas o que el argumento que la edad ideal de terminación de la primaria son los 15 años y la de la secundaria los 18 años. Al igual que el INEE, considera que el ejercicio del derecho a la educación depende en mucho de que la trayectoria escolar no se vea truncada y que los estándares mínimos son sólo un componente, muy importante, del disfrute pleno del derecho a la educación.⁴ Bajo este razonamiento el se propusieron los indicadores para este primer estándar:

1. Porcentaje de personas de 15 años que no tiene la primaria terminada.

Para complementar el análisis y tener una aproximación de lo que ocurría con las generaciones de décadas anteriores se incluyeron los siguientes indicadores:

1. Porcentaje de personas de 30 años que no tiene la primaria terminada.
2. Porcentaje de personas de 50 años que no tiene la primaria terminada.
3. Porcentaje de personas de 65 años que no tiene la primaria terminada.

b) Obligatoriedad de la educación secundaria

Al igual que en primaria, incluso de manera más aguda, la reprobación y la deserción son factores que provocan un retraso en la terminación de la secundaria.

Bajo este razonamiento el OPSDDHH propuso los indicadores para este segundo estándar:

1. Porcentaje de personas de 18 años que no tiene la secundaria terminada.

⁴ Como se mencionó en un inicio, ya existen indicadores para visibilizar las situaciones de rezago calculados tanto por la SEP como por el INEE.

Para complementar el análisis y tener una aproximación de lo que ocurría con las generaciones de décadas anteriores se incluyeron los siguientes indicadores:

1. Porcentaje de personas de 30 años que no tiene la secundaria terminada.
2. Porcentaje de personas de 50 años que no tiene la secundaria terminada.
3. Porcentaje de personas de 65 años que no tiene la secundaria terminada.

• **Desagregación de los indicadores**

Los indicadores se desagregaron por estado de residencia, municipio de residencia, por tipo de localidad (rural o urbana) y por sexo.

Para facilitar la lectura de los indicadores este apartado comienza mostrando los datos nacionales y por tamaño de localidad para los años 2000 y 2005. Posteriormente, se presentan los datos a nivel estatal y municipal 2000 y 2005. Finalmente, se realiza un análisis de los datos a través del uso de la ENIGH 2008.

• **Información complementaria**

El Sistema de Indicadores de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (SIDESC) del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos en su portal www.observatoriopoliciasocial.org presenta las bases de datos utilizadas para la elaboración de los indicadores.

Como es el caso del INEE como la SEP que facilitan estadísticas valiosas que permiten conocer el sistema educativo en México. Evidentemente, la información de ambas instituciones requiere el involucramiento de la ciudadanía para ser mejorada.

Las estadísticas del INEE y de la SEP pueden consultarse en: <http://www.inee.edu.mx/> y <http://dgpp.sep.gob.mx/estadistica.html>, respectivamente.

Introducción: Análisis y descripción de los indicadores de la educación básica, 2000, 2005 y 2008

Una vez que se ha tocado el tema de la pertinencia de indicadores de derechos humanos y la falta de indicadores para medir dos aspectos centrales del derecho a la educación como la terminación de la primaria y la secundaria, se hace una explicación de los contenidos del presente apartado.

La intención del apartado es mostrar a escala nacional, estatal y municipal la situación que tiene el país en materia de universalización de la educación primaria y secundaria. La presentación general de las cifras se ordena conforme a estos criterios: primero los datos nacionales, después los datos estatales y finalmente la información municipal. Asimismo, al interior de los apartados se realizan cortes de los datos por sexo para mostrar cuál es la situación de las mujeres y los hombres en el país.

En reconocimiento a la fuerte desigualdad que existe en México, se realizan análisis complementarios mediante los cuales es posible observar y determinar la desigualdad que existe a nivel nacional, estatal y municipal en términos de los indicadores propuestos sobre los dos estándares mínimos del derecho a la educación.

Por último, la realización progresiva de los derechos humanos es un elemento fundamental a considerar. En especial, dado que los DESC son imposibles de realizar de manera inmediata, resulta relevante observar si progresivamente el país avanza hacia el cumplimiento de ambos estándares. Por esta razón, de manera transversal el lector encontrará datos que permiten observar si efectivamente el país se está acercando al cumplimiento de ambos estándares.

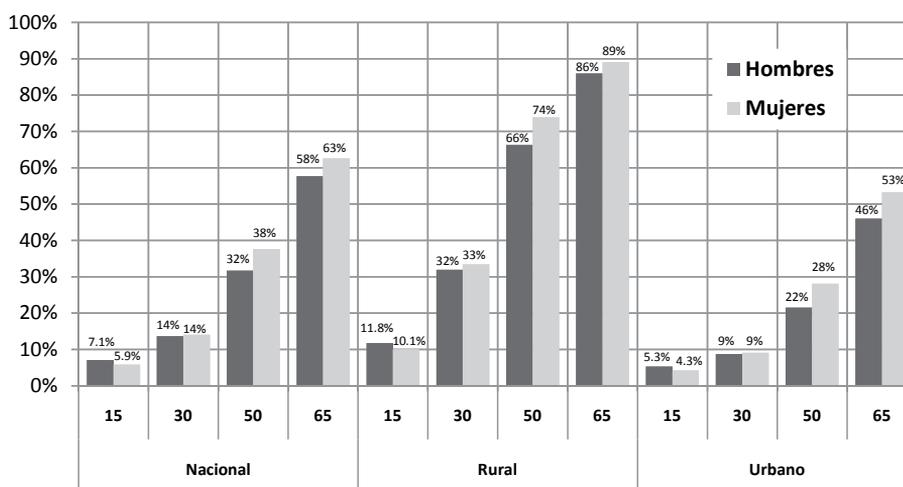
Análisis y descripción de los indicadores de universalización de la educación básica a nivel nacional, por ámbito urbano-rural y por sexo. 2000 y 2006

En esta sección se analiza la evolución del porcentaje de personas sin educación primaria y secundaria en México. Se presentan datos para varias generaciones en el año 2005.

En los últimos 50 años se ha mejorado progresivamente el porcentaje de personas que terminan la primaria y la secundaria. Si bien en primaria el país está próximo a alcanzar el estándar mínimo de educación primaria, en secundaria está lejos de lograrlo.

Como se observa en la gráfica 1, hasta hace pocos años los hombres terminaban la primaria y la secundaria en un porcentaje mayor que las mujeres. Las mujeres de 15 años se acercan más al cumplimiento del estándar mínimo en primaria que los hombres, tanto en el ámbito rural como en el urbano.

Gráfica 1. Porcentaje de población sin primaria terminada, por sexo, según edades seleccionadas (15, 30, 50 y 65). Nacional, Rural y Urbano. 2005

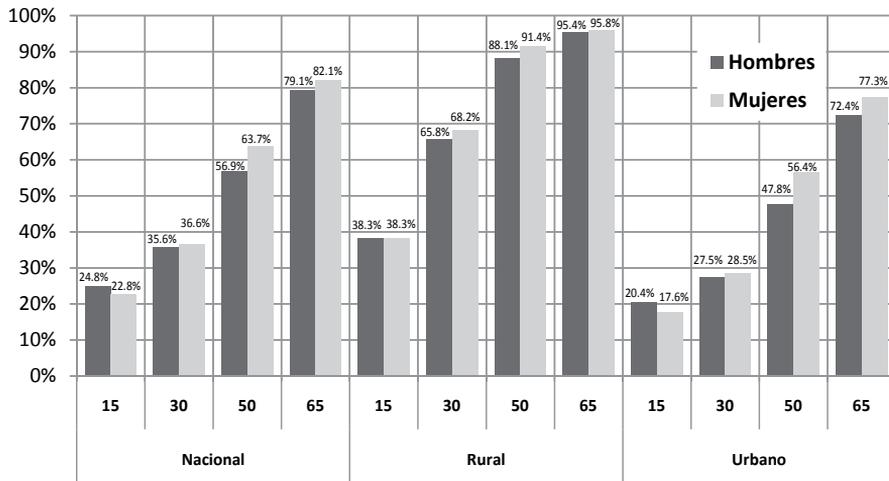


Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del II CNPV, 2005, INEGI.

Cabe destacar que a pesar de los acelerados avances en el ámbito rural, éste último se encuentra atrasado 15 años respecto al urbano. Así, por ejemplo, para el año 2005 el porcentaje de personas de 15 años sin primaria en zonas rurales era mucho mayor que las personas con 30 años de las zonas urbanas. En secundaria, el rezago es ligeramente mayor.

En las zonas rurales, la disminución más significativa fue la de las últimas generaciones, es decir, entre los que en el 2005 tenían 30 y 15 años, ya que la

Gráfica 2. Porcentaje de población sin secundaria terminada, por sexo, según edades seleccionadas (18, 30, 50 y 65). Nacional, rural y urbano, 2005



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del II CNPV, 2005, INEGI.

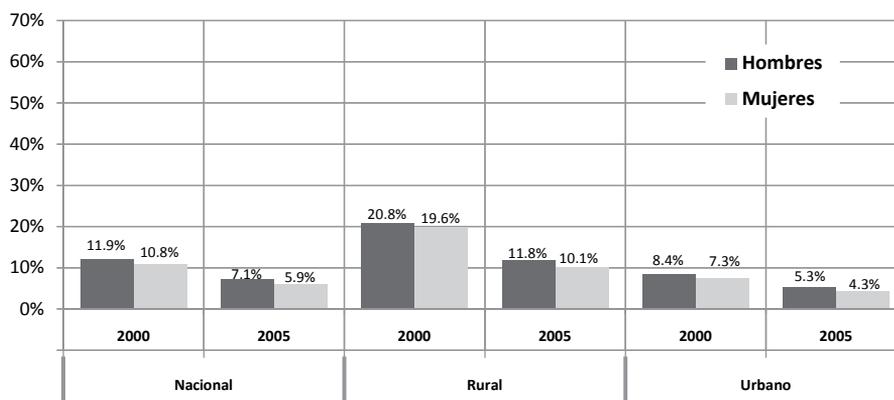
proporción de los que no contaban con primaria cayó a un tercio. Asimismo para la población de 30 y 50 años se disminuye a la mitad del porcentaje. Situación que no se observa entre los que tenían 50 y 65 años en el momento del conteo. Por su parte, en las localidades urbanas, entre cada generación se ha reducido a la mitad la proporción de personas sin primaria.

Los avances, aunque importantes en el ámbito urbano, no han sido significativos para la secundaria, aunque en el medio rural sí se observa un gran avance hacia el cumplimiento del estándar mínimo.

Del año 2000 al 2005 aumentó el porcentaje de personas con primaria y secundaria terminada. A nivel nacional, en las edades 15 y 18 años, se observa una caída de cinco puntos porcentuales de las personas sin primaria y de nueve puntos porcentuales para la secundaria (Gráficas 3 y 4).

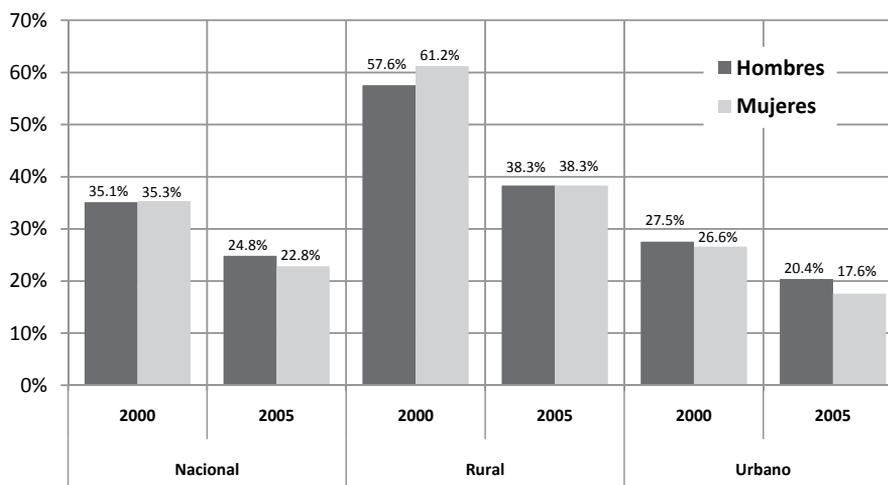
En 2005, en el ámbito rural el porcentaje de personas sin secundaria de 18 años duplica al del ámbito urbano (38% contra 19%). De manera análoga, el porcentaje de personas de 15 años sin primaria de las zonas rurales duplica al de las urbanas (11% y 5%, respectivamente).

Gráfica 3. Porcentaje de población de 15 años, sin secundaria terminada.
Por sexo, nacional, rural y urbano, 2000 y 2005



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del CGPV, 2000, y el CGPV, 2005, INEGI.

Gráfica 4. Porcentaje de población de 18 años sin secundaria terminada.
Por sexo, nacional, rural y urbano, 2000 y 2005



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del CGPV, 2000, y el CGPV, 2005, INEGI.

Entre el 2000 y el 2005 el mayor avance hacia el cumplimiento del estándar mínimo de educación básica lo experimentaron las zonas rurales, y como consecuencia de ello se disminuyeron las brechas entre los ámbitos rural y urbano. Tan sólo en las zonas rurales el porcentaje de personas con 15 años sin primaria (gráfica 3) se redujo casi a la mitad, de manera que, en 2005, ocho de cada nueve personas de 15 años tenían la primaria concluida. En las mismas zonas, se redujeron en más de 20 puntos porcentuales los niveles de no terminación de secundaria para las personas de 18 años (gráfica 4). Las zonas urbanas tuvieron también avances un tanto menores que los de las zonas rurales.

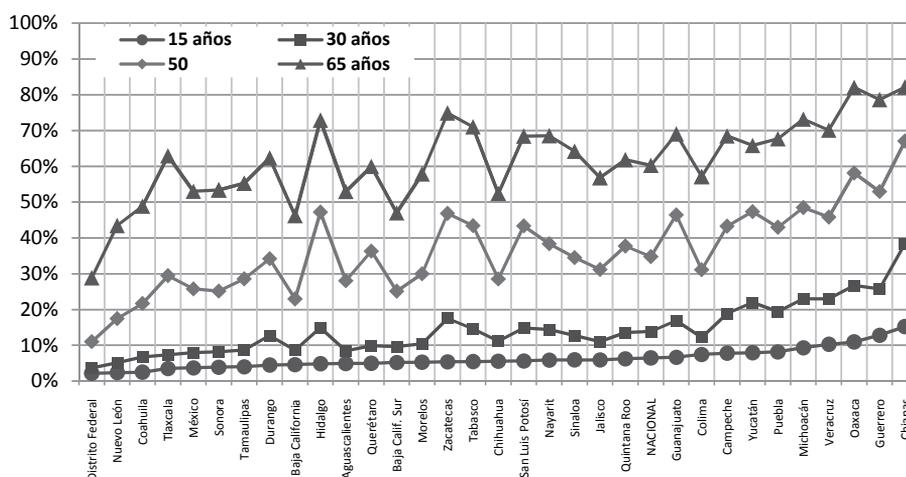
Por último, en la desagregación de los datos por sexo, un fenómeno muy importantes es que el porcentaje de mujeres sin primaria o secundaria es menor que el de los hombres, en especial en las personas de 18 años en el ámbito urbano. En el ámbito rural, sobre todo en lo que respecta a secundaria, hay evidencia de que se mantiene la relación histórica en la que las mujeres terminan menos la secundaria que los hombres (Gráficas 3 y 4).

Análisis y descripción de los indicadores de universalización de la educación básica a nivel estatal. 2000 y 2005

En las últimas décadas, todos los estados presentan avances respecto a los niveles esenciales de educación básica. Algunos en mayor medida que otros, pero es importante señalar que no se ha perdido el principio de no regresividad de derechos humanos. Sin embargo, la comparación entre estados revela la fuerte desigualdad que existe en el país. Hay varios estados, en primaria y en secundaria, que en las últimas dos generaciones contabilizadas, no alcanzan los niveles que otros tenían hace 50 años. Por ejemplo, hay estados que tienen más porcentaje de personas sin la primaria terminada que el que tenía el Distrito Federal u otros estados con buenos niveles para las personas que hace 15 o 35 años tenían la misma edad.

Estados como Zacatecas, Hidalgo, Durango, Tabasco y Tlaxcala han tenido grandes avances en materia de la provisión de educación primaria (Gráfica 5).

Gráfica 5. Porcentaje de población sin primaria, según edades seleccionadas (15, 30, 50 y 65 años). Nacional y entidades federativas, 2005

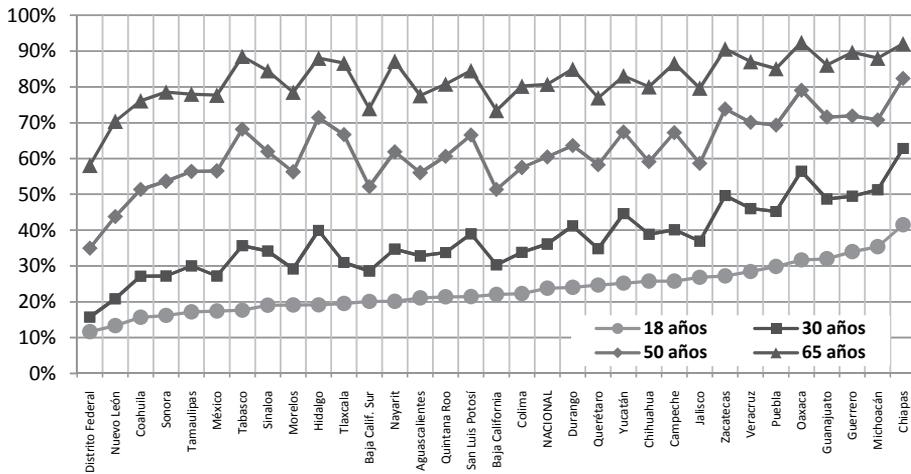


Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del III CNPV 2005, INEGI.

En los últimos 15 años, todos los estados han avanzado de manera importante en primaria y de una manera no tan amplia en secundaria. Dentro de estas tendencias generales, hay estados que han avanzado mucho más que otros, logrando avances de hasta 23% en primaria y secundaria. Para el caso de la primaria, se observa en general que casi todas las entidades han reducido su porcentaje a la mitad o hasta un tercio; destaca que existen mayores avances donde había mayor rezago hace 15 años, lo que se traduce en una menor desigualdad entre los estados. Para el caso de la secundaria, sólo Hidalgo y Tabasco redujeron su incidencia a la mitad (Gráfica 6).

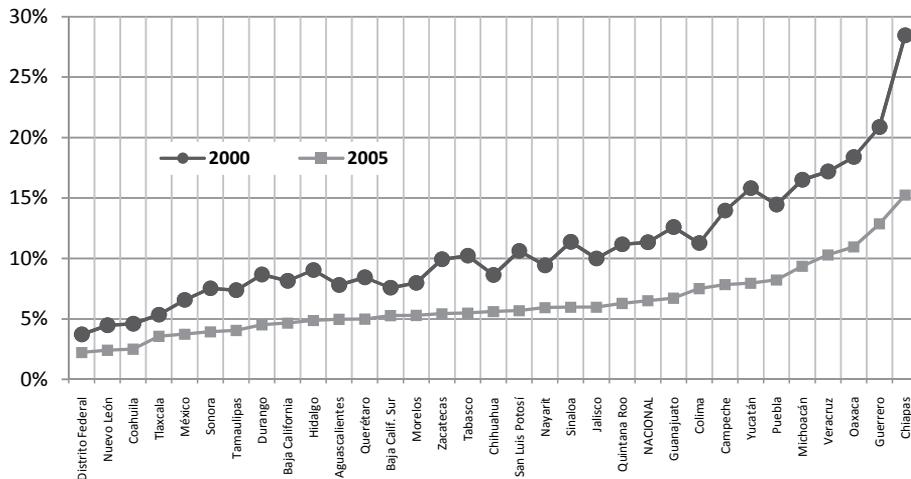
Las gráficas 7 y 8 muestran el cambio quinquenal en los valores estatales para los dos indicadores seleccionados sobre la universalización de la educación básica. En la mayor parte de los estados (28) hay menos del 10% de población de 15 años sin primaria terminada y siete de ellos están por debajo del 5%. Sin embargo, hay un grupo de cuatro entidades (ubicadas en el sureste del país) que se encuentra por encima del 10%. Los más atrasados son los del sureste del país, mientras que los altamente urbanizados y las entidades del norte tienen menores índices de no terminación.

Gráfica 6. Porcentaje de población sin secundaria terminada, según edades seleccionadas (18, 30, 50 y 65 años). Nacional y entidades federativas, 2005



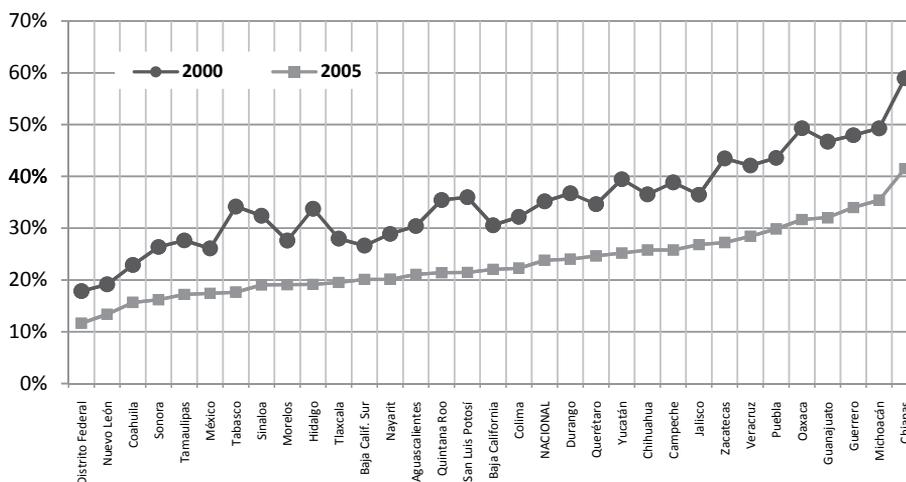
Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del II CNPV 2005, INEGI.

Gráfica 7. Porcentaje de población de 15 años sin primaria terminada. Nacional y entidades federativas, 2000 y 2005



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del XII CGPV 2000 y el II CNPV 2005, INEGI.

Gráfica 8. Porcentaje de población de 18 años sin secundaria terminada. Nacional y entidades federativas, 2000 y 2005



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del XII CGPV 2000, y el II CNPV 2005, INEGI.

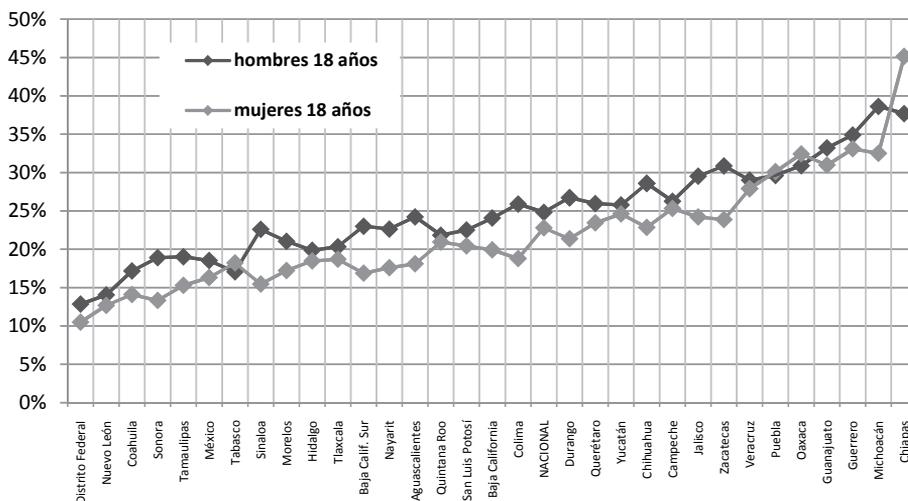
En el año 2000 Tabasco, Campeche y Puebla tenían a los hombres en mejor situación de cumplimiento del estándar mínimo para primaria, ya para 2005, en todos los demás casos, excepto en Chiapas, las mujeres tuvieron sus niveles esenciales mejor que los de los hombres, esta diferencia es muy importante en casi todos los casos, sobre todo para el total de personas de 15 años sin primaria terminada. En el periodo quinquenal estudiado, las brechas entre sexos sí cambiaron, pero lo hicieron poco en la mayoría de los estados (gráfica 9).

Ninguna entidad (excepto el Distrito Federal y Nuevo León) alcanza el 85% de personas con educación básica completa en las personas de 18 años. Asimismo, cinco estados no llegan al 70% de su población de 15 años con primaria completa.

Análisis y descripción de los indicadores de universalización de la educación básica. Desigualdad Entidades Federativas 2005

Uno de los grandes problemas que aquejan al país es la desigualdad económica y social, y la educación no es la excepción. Con el objetivo de dar al lector

Gráfica 9. Porcentaje de población de 18 años sin secundaria terminada.
Por sexo, nacional y entidades federativas, 2005



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del III CNPV 2005, INEGI.

una visión más profunda de lo que ocurre al interior de los estados, se presenta el siguiente análisis sobre la alta variabilidad de los indicadores en los municipios.⁵

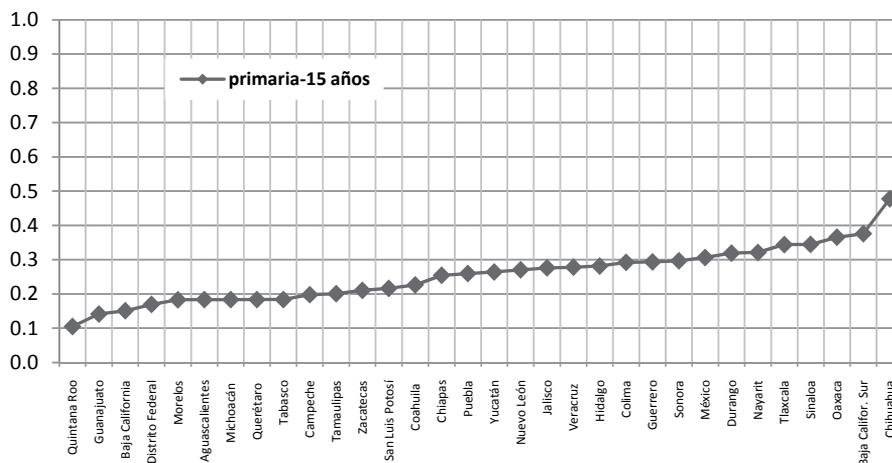
Los estados con mayores porcentajes de personas sin primaria presentan mayores diferencias entre sus municipios. Existen algunas excepciones importantes como Chihuahua, Sonora, Durango, entre otras (Gráficas 4 y 5).⁶

En los estados con mayores diferencias en su interior, los municipios que están más alejados del cumplimiento del estándar mínimo se apartan mucho de los promedios estatales. Este hecho se explica porque los municipios más chicos, mayormente rurales, tienen un mayor porcentaje de personas sin primaria pero contribuyen menos al promedio estatal; en cambio, los municipios urbanos son los que presentan mejores indicadores y hacen que los porcentajes estatales bajen (gráfica 13).

⁵ El Coeficiente de GINI se calculó utilizando los valores de los indicadores de los municipios correspondientes a cada Entidad Federativa.

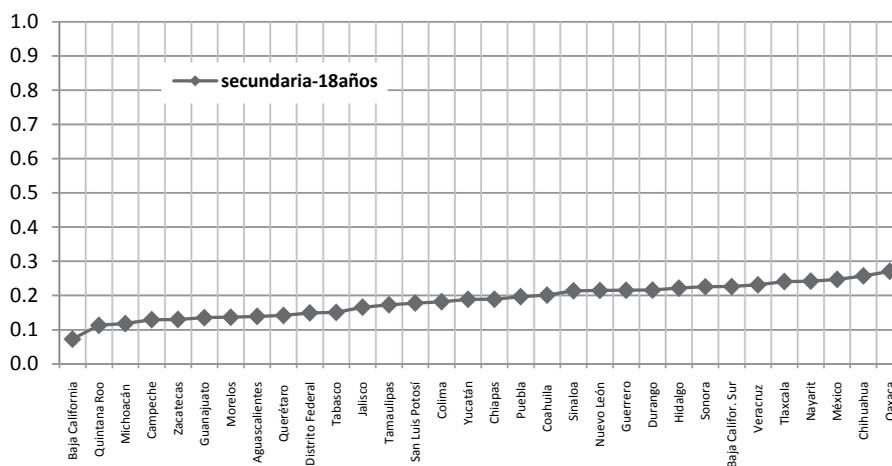
⁶ Los estados con mayor desigualdad interna generalmente tienen municipios mayoritariamente indígenas en su interior, o altamente rurales.

Gráfica 10. Índice de desigualdad interestatal (Gini) para el porcentaje de población de 15 años sin primaria terminada. Entidades federativas, 2005



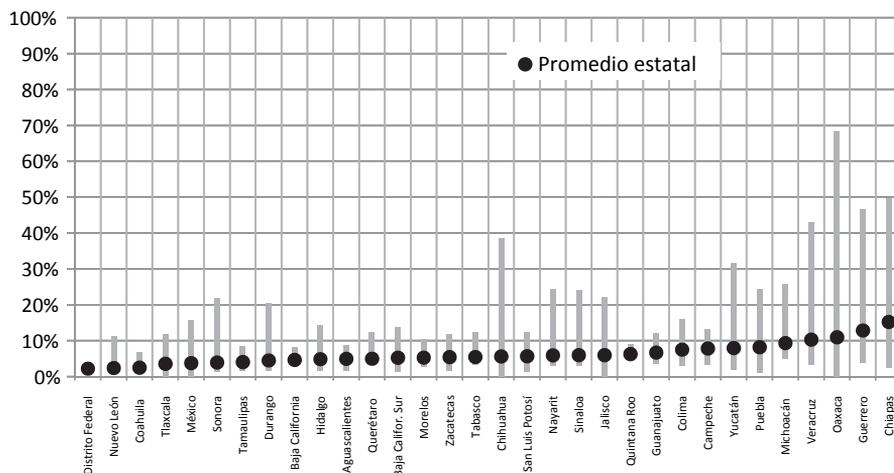
Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del III CNPV 2005, INEGI.

Gráfica 11. Índice de desigualdad interestatal (Gini) para el porcentaje de población de 18 años sin secundaria terminada. Entidades federativas, 2005



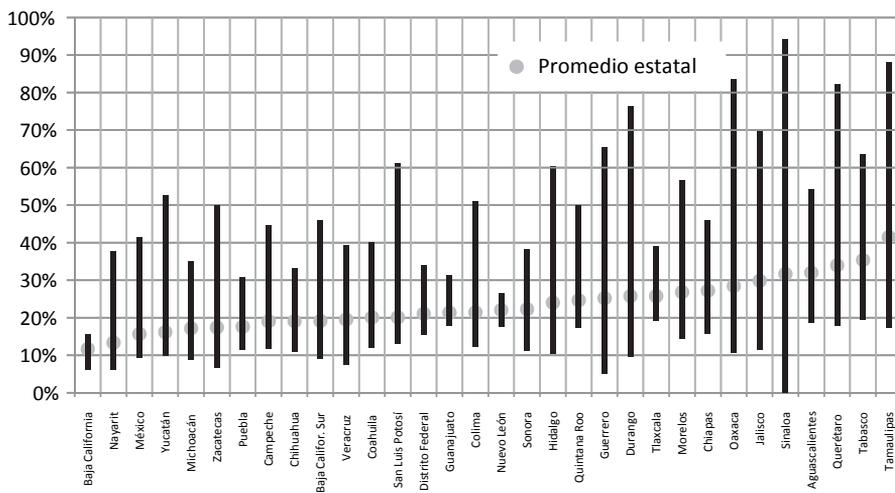
Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del II CNPV 2005, INEGI.

Gráfica 12. Porcentaje de población sin primaria terminada de 15 años. Promedio estatal, máximos y mínimos (municipios de entidad federativa), 2005



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del II CGPV 2005, INEGI.

Gráfica 13. Porcentaje de población sin secundaria terminada de 18 años. Estatal y desigualdad intermunicipal, 2005



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del II CGPV 2005, INEGI.

Existen mayores brechas en secundaria que en primaria. Hay una variación muy grande al interior de los estados para los indicadores de secundaria, de hecho, son pocos los municipios cuyas brechas llegan a ser menores a 20 puntos porcentuales. En la mayoría de los casos son estados que tienen pocos municipios o que tienen condiciones sociales y geográficas bastante similares (gráfica 14).

Son pocos los estados que tienen municipios con más del 80% de sus jóvenes de 18 años con secundaria completa.

Hay seis estados que en el año 2005 tenían brechas de más de 60 puntos porcentuales.

La desigualdad entre los municipios al interior de los estados por medio del coeficiente de Gini, que toma valores entre 0 y 1, de manera que, cuando el valor se acerca a 1, indica que hay mayor desigualdad.

En los datos podemos observar que no todas las entidades tienen la misma composición en su interior; por ejemplo, mientras que un grupo de 10 estados tiene un valor en Gini menor a 0.2, Chihuahua tiene un índice cercano a 0.5.

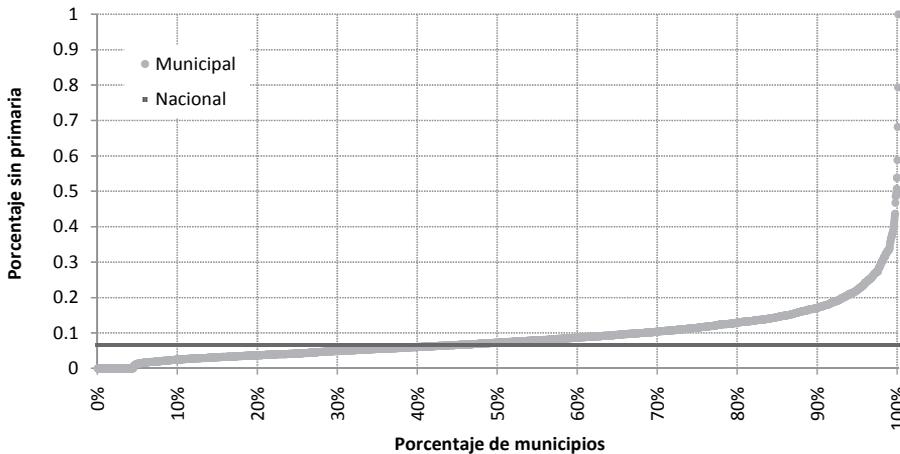
Vemos que en todos los casos hay mayor desigualdad interestatal para los porcentajes de primaria que para los de secundaria.

Análisis y descripción de los indicadores de universalización de la educación básica a nivel municipal. 2000 y 2005

En este apartado se describe y analiza el nivel de cumplimiento de los estándares mínimos de educación básica a nivel municipal. El objetivo es mostrar las diferencias que existen al interior del país en materia de educación primaria y secundaria. Asimismo, se hará una exploración del cambio en el cumplimiento del estándar en el quinquenio de estudio y de las generaciones.

En primer lugar, se explorarán los datos de los niveles esenciales de educación básica para las edades de 15 y 18 años. Después, este estudio analizará el cambio en los niveles de los estándares mínimos que experimentaron los municipios entre los años 2000 y 2005. Por último, se observarán las diferencias de los niveles esenciales entre ambos sexos en el año 2005 para las personas de 15 y 18 años de ambos niveles.

Gráfica 14. Porcentaje de población de 15 años sin primaria terminada. Municipal, 2005

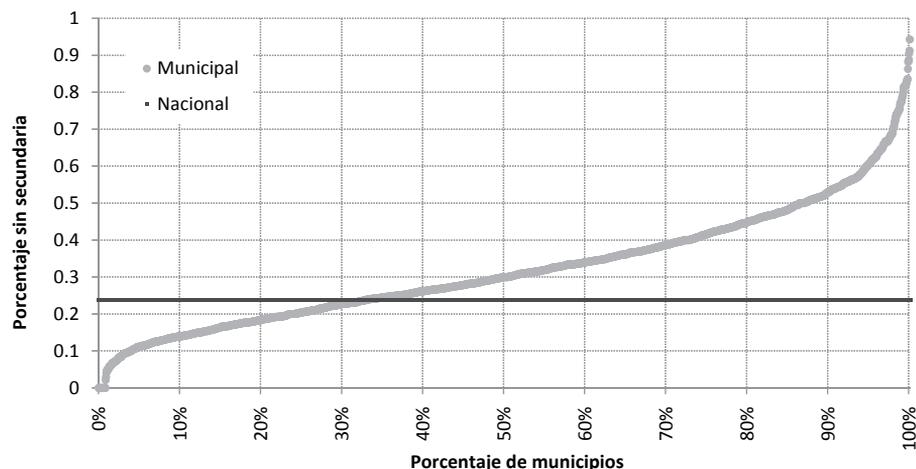


Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del II CNPV 2005, INEGI.

En las primeras gráficas (14 y 15) los municipios se encuentran ordenados según el nivel de cumplimiento que tengan del estándar mínimo o el avance que hayan tenido. A cada municipio le corresponde uno o dos puntos, según sea el caso; si son dos puntos cada punto será de una tonalidad distinta. En esta sección se toman los 2 442 municipios del país que existían en el año 2000. Cada gráfica divide, en sus ejes horizontales, a los municipios en 10 secciones distintas con un número igual de municipios en cada tramo (244), cada uno de éstos tiene valores diferentes, pero se encuentran ordenados para facilitar la comprensión de los datos. En las primeras gráficas también se observa una o dos líneas horizontales, que representan los promedios nacionales.

En 2005 en la mayoría de los municipios del país (cerca de 70% del total de municipios y donde se encontraba 83.5% de todas las personas del país que en el año 2005 tenían 15 años), menos del 10% de sus habitantes de 15 años no tenía la primaria terminada. Sin embargo, hay un 7% de municipios con al menos 20% de su población de 15 años sin primaria; este último grupo de municipios tiene alrededor del 3.5% de la población de 15 años del país (gráfica 14).

Gráfica 15. Porcentaje de población de 18 años sin secundaria terminada. Municipal, 2005



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del II CNPV 2005, INEGI.

En México, uno de cada 20 municipios tiene a toda su población de 15 años⁷ con primaria terminada (donde vive 0.1% de la población de 15 años). En la gráfica 14 están representados la línea gris ubicada en la parte izquierda de la gráfica en el nivel 0.

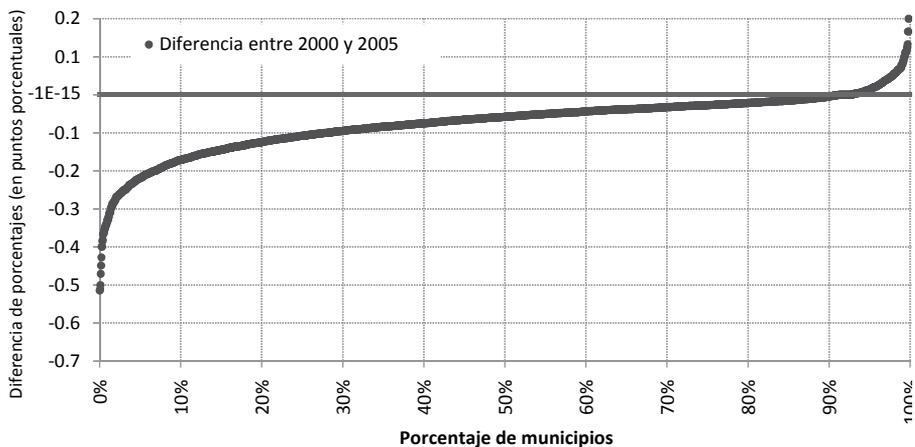
Los porcentajes de las personas que en el año 2005 tenían 18 años de edad muestran que casi todos los municipios tenían porcentajes altos. Asimismo, sólo uno de cada cuatro municipios del país proporcionó educación básica completa a al menos 80% de sus habitantes de 18 años. También se observa que en la mitad de los municipios los porcentajes de personas sin secundaria fueron mayores al 30% para su población de 18 años. Es preocupante un grupo de municipios, que representa a alrededor del 13% del total de los municipios, que no llegó a proporcionar educación básica completa ni a la mitad de sus jóvenes de 18 años (gráfica 15).

⁷ Estos municipios generalmente tienen pocas personas de la edad señalada, y es muy fácil que tengan cobertura total para esa población tan pequeña; sólo por poner un ejemplo, 5% de los municipios tiene cobertura completa de primaria para su población de 15 años, en esos municipios apenas vive 0.5% de la población mencionada.

A continuación se analizan los avances que experimentaron los municipios en sus niveles esenciales de educación básica entre los años 2000 y 2005, para las edades de 15 y 18 años. El análisis se hace con base en la información de las gráficas 21 y 22; en cada una están representados los municipios del país y el valor corresponde a la resta de los porcentajes del 2000 menos los porcentajes de 2005. Por tanto, si los porcentajes son negativos indicarán que los niveles del estándar mínimo mejoraron. Puede observarse casi de inmediato que casi todos los municipios mejoraron sus niveles esenciales de educación básica. En primaria, sólo 8.0% de los municipios no experimentó mejoras, sin embargo, en éstos sólo se encuentra 0.8% de las personas de 18 años. En secundaria, son contados los municipios (apenas 50, en los que hay un 0.16% de la población nacional de 18 años) que sufrieron un empeoramiento de sus niveles de cumplimiento del estándar mínimo.

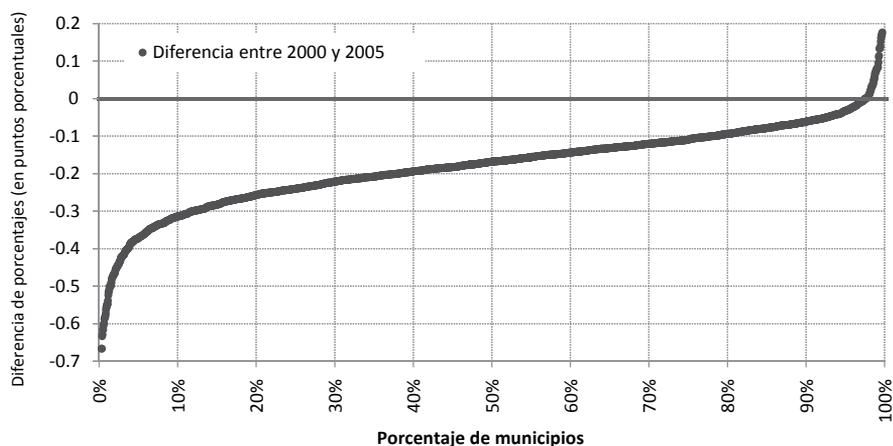
Las mejoras no fueron de una gran magnitud en primaria, debido principalmente a que en muchos municipios los porcentajes en 2000 ya eran bastante bajos. Sin embargo, vemos que una cuarta parte de los municipios mejoró en más de 10 puntos porcentuales sus niveles esenciales para las personas de 15 años con primaria. Incluso hay un grupo (el 8% de todos los municipios que poseen al 2.5% de la población total de esa edad) que mejoró en más de 20

Gráfica 16. Diferencia del porcentaje de la población de 15 años sin primaria terminada entre los años 2000 y 2005. Municipal



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del II CNPV 2005, INEGI.

Gráfica 17. Diferencia del porcentaje de la población de 18 años sin secundaria terminada entre los años 2000 y 2005. Municipal



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del II CNPV 2005, INEGI.

puntos porcentuales sus niveles. Éste es un aumento bastante considerable para un periodo de tan sólo cinco años y tomando en cuenta que son pocos los municipios que podían reducir tanto sus niveles. Aunque cabe señalar que el grueso de los municipios disminuyó sus niveles en pocos puntos porcentuales.

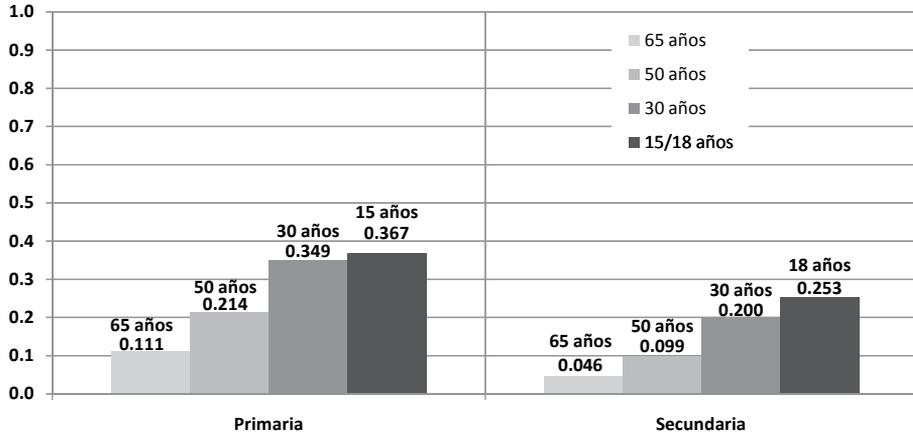
Por su parte, los niveles municipales del estándar mínimo en secundaria experimentaron cambios muy grandes (en términos de puntos porcentuales, no en términos de proporciones). Vemos que, por ejemplo, de cada cinco municipios, cuatro tuvieron mejoras superiores a los 10 puntos porcentuales y dos de esos cinco experimentaron aumentos en sus porcentajes superiores a los 20 puntos porcentuales.

Análisis y descripción de los indicadores de universalización de la educación básica Desigualdad municipal. 2005

Al igual que en la sección de desigualdad interestatal, se calculó el coeficiente de Gini considerando como unidad a los municipios.⁸ En primer lugar, están las gráficas para primaria y secundaria en el año 2005, una para cada

⁸ Los títulos refieren a Nacional porque contemplan todos los municipios.

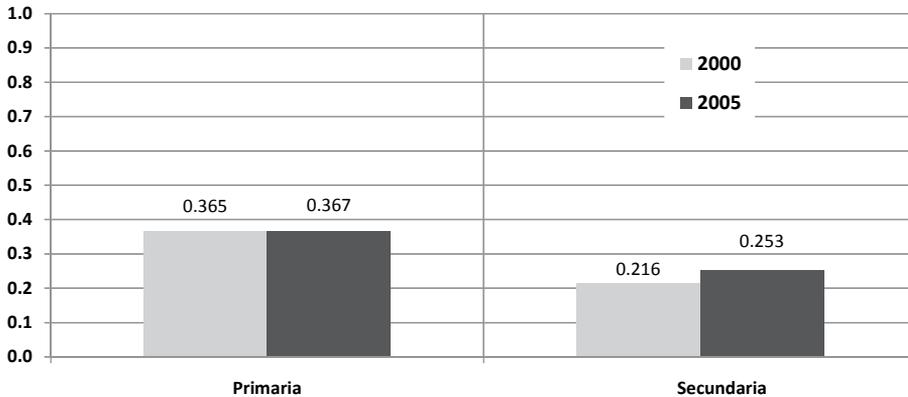
Gráfica 18. Coeficiente de Gini del porcentaje de personas sin primaria y sin secundaria terminada. Según edades seleccionadas. Nacional 2005



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del II CNPV 2005, INEGI.

estándar mínimo. En la gráfica 18 puede observarse, cómo ha ido creciendo o aumentando la desigualdad entre los municipios según las generaciones. Finalmente, se presentan los cambios entre los años 2000 y 2005 para los porcentajes de población de 15 años sin primaria y de 18 años sin secundaria terminada, con la idea de observar los últimos cambios quinquenales.

Gráfica 19. Coeficiente de Gini del porcentaje de personas de 15 años sin primaria y de 18 años sin secundaria terminada. Nacional, 2000 y 2005



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del II CNPV 2005, INEGI.

Las gráficas 18 y 19 muestran una tendencia general al aumento de la desigualdad entre los municipios. Los datos indican que las poblaciones jóvenes de los municipios, aunque hayan mejorado los niveles nacionales del estándar mínimo, presentan una mayor desigualdad entre unas y otras que la que existe entre las generaciones más viejas. En secundaria, vemos que el valor que toma el coeficiente de Gini apunta a que la desigualdad entre los municipios en cobertura de primaria completa al menos se ha desacelerado entre las últimas dos generaciones contempladas.

En la gráfica 26 sucede algo similar; la desigualdad en primaria dejó de crecer ya. Mientras que los niveles de secundaria aumentaron en el último periodo quinquenal correspondiente a los años 2000 y 2005.

Los niveles de desigualdad entre la población joven de los municipios son más altos para el nivel primaria que para el nivel secundaria. Es decir, aunque se haya dado un avance en los niveles esenciales de primaria, ese avance no ha sido equilibrado e igualitario para todos los municipios del país, aun cuando pareciera vislumbrarse una tendencia distinta, al menos a nivel primaria.

Se puede concluir que mientras aumentan los niveles generales de cumplimiento del estándar mínimo de educación básica, la desigualdad entre los municipios del país también aumenta; lo anterior pasa porque mientras un pequeño grupo de municipios tiene porcentajes muy bajos respecto de los demás, hay una buena parte de éstos con porcentajes bastante más altos. Además, los primeros tienen generalmente mayor población, de manera que los porcentajes nacionales son más cercanos a los valores de éstos. Así, mientras algunos municipios tienen al 100% de su población con primaria o secundaria completa, hay municipios que presentan menos avance en sus valores del estándar mínimo. Por otro lado, parece ser que una vez que el cumplimiento de estándar mínimo es muy alto (como sucede ahora en primaria), la desigualdad comienza a decrecer, o al menos no continúa subiendo.

Análisis y descripción de los indicadores de universalización de la educación básica según grado de marginación. 2005

El índice de marginación (IM) es una medida del déficit y la intensidad de carencias de satisfactores básicos, principalmente las correspondientes a

infraestructura en vivienda, educación, ingresos por trabajo y distribución de la población. A partir de estos valores, el IM se clasifica en cinco estratos según el grado de marginación, éstos se describen en la cuadro 2.

Asimismo, se construyeron cinco estratos⁹ con base en los porcentajes municipales de la población de 15 años sin primaria completa y para los jóvenes de 18 años sin secundaria concluida. El análisis se elaboró para el año 2005 con base en el II Censo Nacional de Población y Vivienda.

En los cuadros 3 y 4 se cruza la información del grado de marginación en municipios y los estratos construidos para los niveles esenciales de educación básica, cuyos valores mínimos y máximos se señalan también.

Se distingue una relación entre el nivel de cumplimiento del estándar mínimo de educación primaria o secundaria, con el índice de marginación. Así, son contados los municipios que teniendo grandes carencias en la calidad de vida de su población, proporcionaron educación básica primaria a más de 95% de sus adolescentes, en cambio, tres de cada cuatro municipios con muy baja marginación proporcionaron educación primaria a más de 95% de sus habitantes. Del mismo modo, de los municipios que se encontraban en el quinto estrato (los que tuvieron los peores valores en su cumplimiento de este estándar mínimo), 97.5% de ellos tenía alta o muy alta marginación y el resto (2.5%) tenía un grado medio de marginación.

Se observa que, en el caso de secundaria, son apenas 11 los municipios que teniendo a gran parte de sus habitantes con déficit en infraestructura social básicas, presentaron relativamente bajos porcentajes de personas sin secundaria terminada (que van desde el 100% hasta un 18.4% de su población de 18 años sin este nivel). También se puede ver que la mayor parte de los municipios con porcentajes mayores al 40% tiene un grado de marginación alto o muy alto.

Cuadro 2. Grado de marginación

1	2	3	4	5
Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto

⁹ Se utilizó el método de estratificación Dalenius Hodges.

Cuadro 3. Distribución municipal en el grado de marginación y la incidencia de personas de 18 años sin secundaria terminada

<i>Estrato</i>	<i>mín</i>	<i>máx</i>	<i>Grado de marginación</i>					Total
			1	2	3	4	5	
1	0.0%	18.4%	168	119	81	111	11	490
2	18.4%	28.2%	80	173	164	194	22	633
3	28.2%	39.8%	26	90	165	307	49	637
4	39.9%	53.2%	4	36	75	213	116	444
5	53.3%	94.0%	0	5	14	57	162	238
Total			278	423	499	882	360	2442

Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del CONAPO y del II CNPV 2005, INEGI.

Cuadro 4. Distribución municipal en el grado de marginación y la incidencia de personas de 18 años sin secundaria terminada

<i>Estrato</i>	<i>mín</i>	<i>máx</i>	<i>Grado de marginación</i>					Total
			1	2	3	4	5	
1	0.0%	4.8%	203	187	138	159	18	705
2	4.8%	8.7%	69	169	202	273	47	767
3	8.7%	13.4%	5	54	130	269	70	528
4	13.5%	22.2%	1	6	26	159	129	321
5	22.2%	100.0%	0	0	3	22	96	121
Total			278	423	499	882	360	2442

Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del CONAPO y del II CNPV 2005, INEGI.

Se puede observar una relación entre el grado bajo de marginación de los municipios, con altos valores de los niveles esenciales de educación primaria a sus habitantes; es decir, mientras más satisfactorios relacionados con la calidad de vida tenga cubierta la población del municipio, más posibilidades habrá de que la mayor parte de su población adolescente tenga la primaria concluida. En el cuadro 4, se verá que 98% de los municipios con muy baja marginación tiene un porcentaje de personas sin primaria de 15 años menor al 8.7 por ciento.

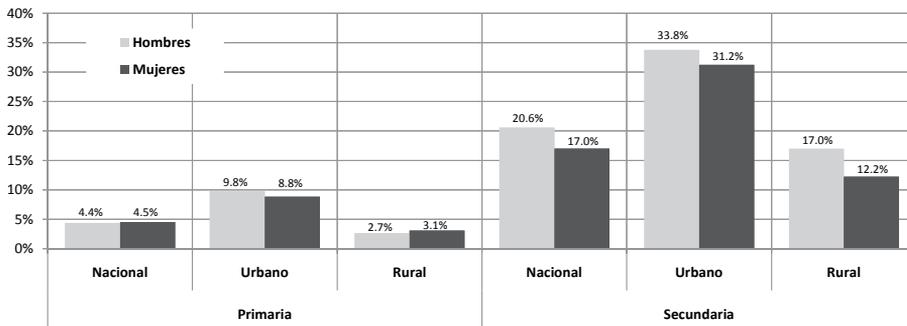
Análisis y descripción de los indicadores de universalización de la educación básica a nivel nacional, por ámbito urbano-rural y por sexo. 2008

Esta sección es análoga a la primera en cuanto se presentan los datos nacionales, urbanos y rurales de los porcentajes de población de 15 años sin concluir la primaria y los porcentajes para las personas de 18 años que no han terminado toda la educación básica. En esta parte se incluyen sólo los datos correspondientes a 2008 y para la población joven, esto porque ya hemos visto el cambio entre las generaciones; pues bien, ahora exploraremos los últimos datos conocidos para los niveles de los estándares mínimos de educación básica y trataremos, en lo posible, de compararlos con los del año 2005.¹⁰

Las diferencias entre sexos es mucho mayor a nivel secundaria y aún más marcada en las zonas urbanas, a diferencia del nivel primaria, en donde prácticamente no hay diferencias entre ambos sexos.

Los valores de cumplimiento de los niveles esenciales, para el año 2008, fueron elevados en las áreas urbanas.¹¹ Cerca del 9% de su población de 15 años

Gráfica 20. Porcentaje de población de 15 años sin primaria y de 18 años sin secundaria. Por sexo. nacional, rural y urbano, 2008



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información de la ENIGH 2008, INEGI.

¹⁰ Se ha elegido no colocar en la misma sección los datos de la ENIGH junto a los del Censo y del Conteo debido a que, mientras la primera se trata de una encuesta con una muestra, las dos últimas mediciones tuvieron una muestra cercana al tamaño de la población.

¹¹ En las zonas rurales y en menor medida en las zonas urbanas, existe un alto porcentaje de personas que aunque no han terminado la primaria o la secundaria la siguen estudiando y por tanto se encuentran en vías de concluirla.

no había concluido aún su primaria. Los indicadores de los niveles mínimos de educación básica completa, en cambio, son bastante más elevados, ya que a nivel nacional apenas cuatro de cada cinco de los jóvenes de 18 años habían concluido su secundaria, y la mayoría de ellos ya había abandonado la escuela sin haber conseguido terminarla. La situación se agrava en zonas rurales, donde no se había podido proporcionar secundaria completa a la tercera parte de los jóvenes de 18 años. En zonas urbanas, aunque los porcentajes sean de la mitad que los del ámbito rural, apenas cubrían con educación básica completa al 85% de sus jóvenes.

Al comparar los indicadores del año 2005 con los del 2008, es innegable el avance que existe en el país en términos de la proximidad que se tiene para el cumplimiento de la universalización de la educación primaria.

Entre los dos últimos años aquí registrados (2005 y 2008), sí se redujo la proporción de jóvenes de 18 años sin secundaria y los avances fueron más amplios para ambos sexos de las áreas rurales y para las mujeres de las zonas urbanas.

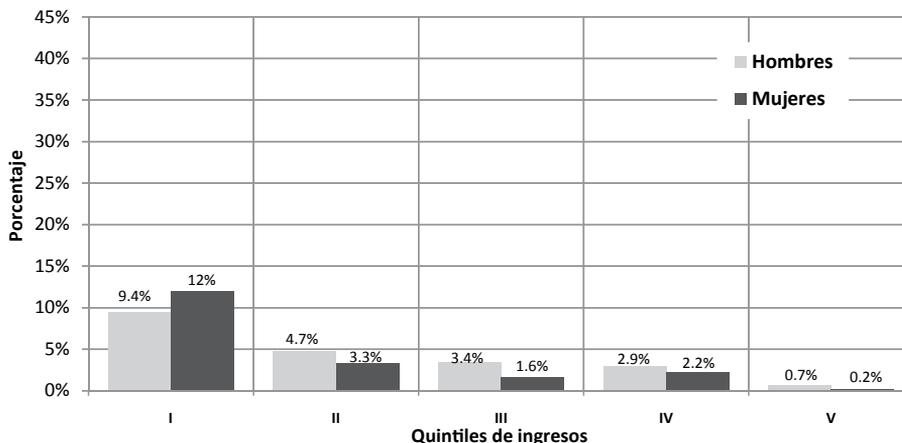
Análisis y descripción de los indicadores de universalización de la educación básica por quintiles de ingreso. 2008

En esta sección se analizan los porcentajes de los niveles esenciales para primaria y secundaria en el país en el año 2008 según el nivel de ingresos de los jóvenes. Para ello, se dividió a la población en cinco grupos ordenados según el nivel de ingreso per cápita, de manera que en el quintil I se encontrara el 20% de la población con menores ingresos y en el quintil V se encuentra el grupo con mayor ingreso corriente por persona.

Se puede ver una relación entre el nivel de ingreso y las posibilidades de concluir los dos niveles de educación básica. Es notorio que, a nivel primaria, el problema se concentra en los dos primeros quintiles. Por su parte, en secundaria sólo el quintil más rico tiene a menos del 5% de su población de 18 años sin el nivel secundaria, el resto de los grupos tiene a más del 10% de su población sin este nivel.

De la población de 15 años con menor ingreso (quintil I), el 10% no cuenta con primaria terminada, mientras que casi la totalidad de las personas del quintil

Gráfica 21. Porcentaje de población de 15 años, sin primaria terminada. Por sexo. Según quintiles de ingreso. Nacional, 2008



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información de la ENIGH 2008, INEGI.

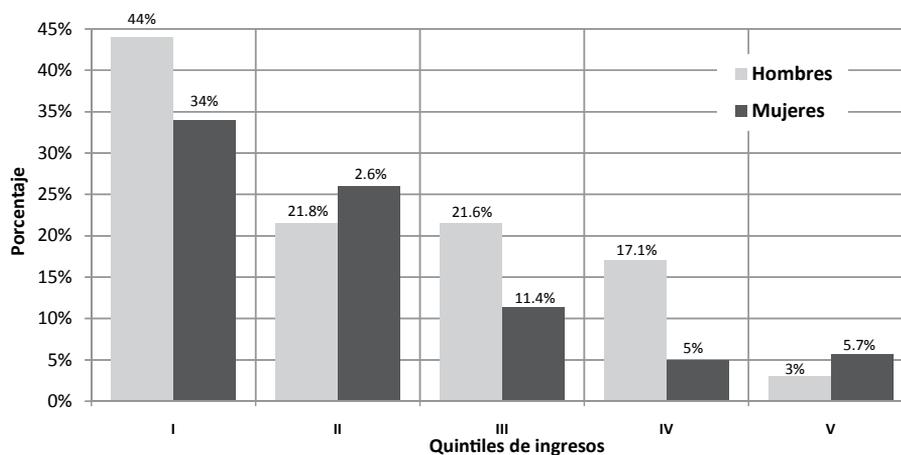
más rico tienen acceso al mismo nivel. Los porcentajes para los quintiles III y IV son bastante bajos, ya que no alcanzan los tres puntos porcentuales. Es en 40% de los adolescentes más pobre en donde se debe poner mayor atención para que tengan acceso a la primaria completa.

En el quintil más pobre, casi dos de cada cinco personas de 18 años no tienen la secundaria terminada (39%); una de cada cuatro en el segundo (23.4%); 18% en el tercero; 22% en el cuarto y 4.4% en el último. Esto muestra la desigualdad entre los valores de los niveles esenciales de los que tienen un alto nivel de ingresos y las personas que cuentan con un nivel medio o bajo.

En cuanto a la diferencia de sexos, en primaria las mujeres están en desventaja respecto a los hombres sólo en el quintil más pobre. Sin embargo, a partir del segundo quintil, la desventaja la tienen los hombres y a medida que aumentan los ingresos, aumenta esa diferencia en favor de las mujeres.

Por su parte, los niveles de cumplimiento del estándar mínimo en secundaria para hombres y mujeres varía entre los quintiles y no depende del nivel de ingresos. Se ve que los hombres tienen ventaja en los quintiles II y V, mientras que las mujeres tienen menores porcentajes en los quintiles I, III y IV. Sin embargo, cabe señalar que en estos últimos casos la diferencia es mucho

Gráfica 22. Porcentaje de población de 18 años sin secundaria terminada. Por sexo. Según quintiles de ingreso. Nacional, 2008



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información de la ENIGH 2008, INEGI.

más notoria, sobre todo en el quintil IV, en donde por cada 10 mujeres sin secundaria completa hay 34 hombres en la misma situación.

Llama la atención que en los quintiles más pobres hay un alto porcentaje de personas con rezago en secundaria, es decir, aquellas que sin terminarla, continúan estudiándola. En los quintiles de mayor ingreso son pocas las personas que continúan estudiando a pesar de no haber concluido la educación básica completa.

Fuentes

INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000. Consulta interactiva de datos.

INEGI, Censo de Población y Vivienda 2005. Consulta interactiva de datos.

INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008. Explotación de microdatos.

INCIDE Social, Observatorio de Política Social y Derecho Humanos, Sistema de Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (SIDESC).

http://www.observatoriopoliciasocial.org/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=33&Itemid=94&phpMyAdmin=6625a6981ee0ccc0e37bcc66416af9ae

Reflexiones finales

En México, los retos para la realización plena de los diferentes Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) se encuentran en dos ámbitos: la armonización legislativa nacional respecto de la internacional, y el diseño e implementación de políticas que efectivamente atiendan las diferentes dimensiones de los derechos humanos (acceso, disponibilidad, calidad, aceptabilidad).

El derecho a la educación, a diferencia de otros DESCAs, tiene un amplio espectro de leyes y reglamentos en México. Desde el enfoque de derechos humanos, el desafío que se plantea es hacer realidad lo que determinan las distintas disposiciones jurídicas. Debido a la complejidad que ello implica, la propuesta de uso de estándares mínimos o niveles esenciales de derechos puede convertirse en una herramienta para ordenar, ampliar y, en su caso, evaluar la política educativa del país desde una perspectiva de derechos.

Las reflexiones condujeron a la necesidad de enriquecer el enfoque de la política educativa. En este sentido, la propuesta de derechos humanos puede aportar criterios que le den mayor sentido a los ejes de la política educativa actual: expansión de la cobertura, la equidad en la atención y la calidad de la educación. Sin embargo, la exigencia de la dinámica económica ha traído como consecuencia que la educación sea vista como una variable más del desarrollo económico de México y no como un aspecto clave para la dignidad y la libertad de las personas. De esta manera, se resalta la necesidad de examinar detalladamente los grandes programas educativos desde un enfoque de derechos; por ejemplo, en las grandes inversiones en tecnología educativa como

Enciclomedia o la estrategia de evaluación de calidad educativa. Asimismo, se exhorta a hacer un examen riguroso de los programas deportivos y artísticos y la formación ciudadana, aspectos clave de una educación integral.

El uso de indicadores es una recomendación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para revisar la situación de los diferentes derechos humanos. En México, la Secretaría de Educación Pública (SEP) realiza importantes esfuerzos para mejorar los registros administrativos de la educación en el país. Asimismo, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) cuenta con indicadores puntuales que facilitan el seguimiento a varias de las dimensiones del derecho a la educación. Es fundamental que se dé continuidad a ambos esfuerzos y se mejoren los sistemas de información estadística de la educación en México. Dada la tendencia actual, es posible que en unos años el INEE cuente con series de tiempo más largas y con mejores desagregaciones.

En este sentido, se muestra la situación de dos estándares básicos del derecho a la educación. La terminación de la educación primaria es prácticamente un hecho en México. La progresividad es fundamental para el disfrute paulatino de los diferentes DESCAs. Tanto en educación primaria como secundaria el país muestra avances. Sin embargo, hay un aspecto que, sin llegar a ser alarmante, es preocupante. Los hombres están teniendo mayores complicaciones para terminar la secundaria; incluso en los últimos años hay un pequeño retroceso. Es indispensable realizar estudios sobre los factores que pudiesen explicar de manera global la situación de los hombres en las edades escolares de secundaria. De seguir este comportamiento la universalización de la secundaria seguirá siendo un proyecto para el mediano plazo.

Uno de los problemas distintivos del país es la fuerte desigualdad económica. Las distintas desagregaciones geográficas de los indicadores certifican que en materia de acceso a educación básica también hay una fuerte desigualdad. Al interior de los estados es posible encontrar municipios con contrastantes niveles de terminación de primaria o secundaria. Evidentemente, los indicadores distan de explicar por sí solos la realidad de la educación. Por ello, la revisión de situaciones como el rezago, la calidad, la deserción o la disponibilidad de recursos financieros y humanos –a partir de indicadores como los del INEE y distintos estudios de organizaciones de la sociedad civil y de la academia– constituye el camino para construir una visión completa de los diferentes estándares y dimensiones del derecho humano a la educación.

Anexo

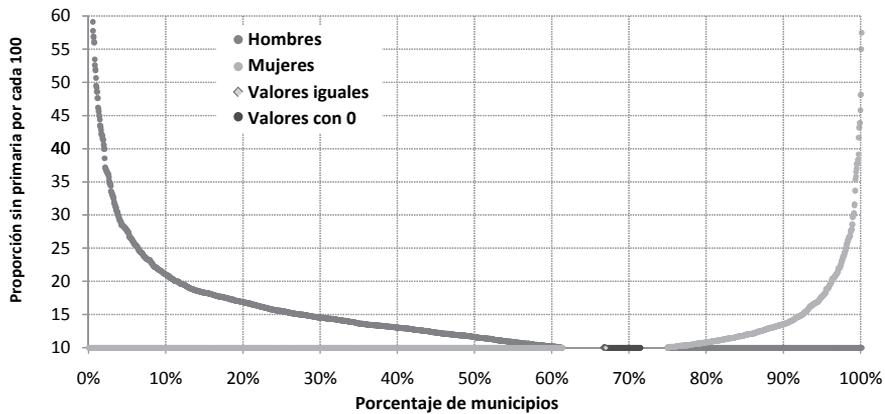
Diferencia entre hombres y mujeres

Con la intención de mostrar las diferencias que existen en términos del estándar mínimo por sexo a escala municipal se presentan dos gráficas (gráficas 23 y 24).

El propósito central es ver las proporciones entre los hombres y las mujeres, independientemente de los niveles del estándar mínimo de los municipios. Las gráficas se dividen en cinco secciones, las que aquí más interesan son las secciones I, III y V. En la sección I se presentan las razones de hombres entre mujeres, se pretende tener, en cada municipio de esa sección, que por cada 10 mujeres hay una cantidad “X” (mayor a 10) de hombres sin primaria o secundaria completa, siempre suponiendo la misma cantidad de hombres y mujeres. Por ejemplo, se pueden leer como: en el municipio de San Juan “por cada 10 mujeres que no tienen la primaria terminada, hay 13 hombres que tampoco la tienen”. En la sección V sucede algo similar, pero a la inversa, se interpreta así: en el municipio tal, por cada 10 hombres sin primaria o secundaria, hay 20 mujeres sin primaria. La sección II contiene los municipios que aunque no tuvieron a mujeres de 15 o 18 años sin primaria o secundaria, respectivamente, sí tenían hombres sin alguno de los niveles mencionados, según sea el caso. La sección IV, por su parte, representa el espacio que ocupan los municipios en los que todos los hombres tenían primaria o secundaria concluida pero no así las

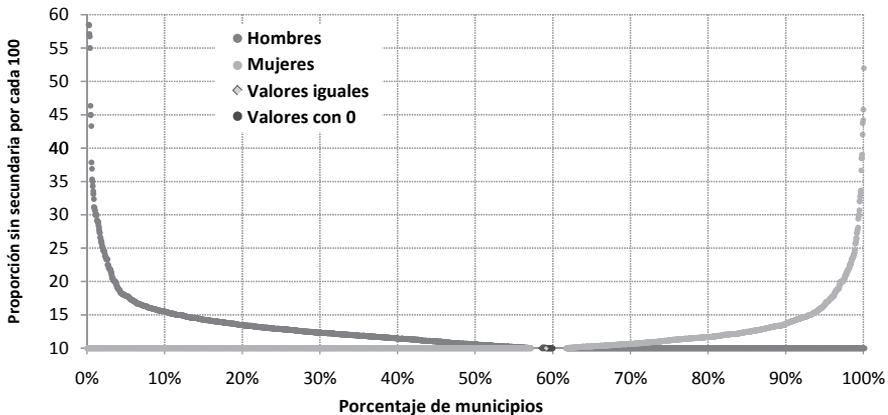
mujeres, que tenían porcentajes distintos de 0. En la sección III están, por un lado, los municipios que tuvieron iguales porcentajes para ambos sexos y los que alcanzaron el 100% de población con primaria o secundaria terminada.

Gráfica 23. Razón entre hombres y mujeres de los porcentajes de población de 18 años sin primaria terminada. Municipal, 2005



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del XIII CNPV 2005, INEGI.

Gráfica 24. Razón entre hombres y mujeres de los porcentajes de población de 18 años sin secundaria terminada. Municipal, 2005



Fuente: Elaborado por INCIDE Social con información del XII CNPV 2005, INEGI.



La educación en México. Un acercamiento desde la perspectiva de los derechos, se terminó de imprimir en septiembre de dos mil diez. El tiraje consta de 500 ejemplares y en su composición se utilizaron tipos de las familias Caslon Old Face y Franklin Gothic Medium. Edición e impresión: *mc editores*, Selva 53-204, Insurgentes Cuicuilco, 04530 Ciudad de México, tels. (55) 5665 7163, dirección electrónica: mceditores@hotmail.com

