「PERFIL DE PAÍS」

México

SITEAL

unesco

1. Resumen del marco normativo y estructura del sistema educativo nacional

MEX Estructura

2. Compromisos y obligaciones del Estado como garante del derecho a la educación

Cuando los Estados firman un tratado de derechos humanos, asumen la voluntad y el compromiso de crear las condiciones necesarias para transformar la situación en el sentido que allí se propone. El instrumento jurídico fija los principios de un nuevo pacto, que debieran guiar el horizonte de la política pública, dotar de sentido y legitimidad a las acciones que los Estados orienten para su cumplimiento efectivo.

En el marco del derecho, existen básicamente dos tipos de compromisos: aquellos que los Estados asumen en el ámbito internacional al ratificar instrumentos jurídicos regionales e internacionales, y los de alcance nacional, que se expresan generalmente en las leyes nacionales de educación. En el proceso de efectivización del derecho a la educación, los países avanzan en la armonización jurídica acorde a los compromisos asumidos y en la definición de un marco conceptual común desde donde interpretar las decisiones y las acciones que se lleven adelante. Es a partir del diseño y la formulación de planes, estrategias o políticas de gran alcance que los Estados direccionan y conducen las acciones orientadas a garantizar que todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes accedan y transiten la escuela, se gradúen e incorporen aprendizajes significativos.

El propósito de este documento es ofrecer información para dar cuenta de los avances de los Estados latinoamericanos en garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación.

2.1. Compromisos y obligaciones jurídicas en el ámbito internacional

Los instrumentos jurídicos de carácter internacional determinan los deberes y las obligaciones de los Estados en cuestiones relativas al respeto, la protección y el cumplimiento del derecho a la educación. El derecho internacional distingue entre instrumentos jurídicos vinculantes y no vinculantes. Los instrumentos vinculantes (principales convenciones y tratados) son aquellos a los que los Estados dan su consentimiento en obligarse legalmente –mediante su ratificación o adhesión– y, por lo tanto, asumen el compromiso de adecuar su normativa interna a los estándares internacionales. Por su parte, aquellos que no tienen carácter jurídicamente vinculante aportan una gran autoridad política y moral; a modo de ejemplo, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Si bien los ODS no revisten obligatoriedad, las acciones que los países orienten para su implementación permiten vehiculizar el cumplimiento efectivo del derecho a la educación.

México ratificó y adhirió a diferentes instrumentos jurídicos que ayudaron a la conformación de un cuerpo normativo relevante. Entre ellos se destacan: la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de OIT (1989),

ratificados en 1990; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), ratificado en 1981. El país se integra a los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible mediante la creación e implementación de la Estrategia Nacional de la Agenda 2030.

2.2. Compromisos y obligaciones jurídicas en el ámbito nacional

Los Estados asumen compromisos y obligaciones a nivel internacional que adecúan normativamente al interior de sus ordenamientos jurídicos. Dentro de este compendio, la constitución expresa la protección más alta del derecho a la educación. Su texto funciona como marco para las leyes nacionales y las políticas públicas. Asimismo, las leyes generales de educación amplían las obligaciones del Estado respecto a este derecho, definen y distribuyen las responsabilidades relativas a la dinámica del funcionamiento de los sistemas educativos, su ordenamiento y estructura.

En México la Constitución Política establece en su artículo 3.ro que toda persona tiene derecho a recibir educación, que el Estado –Federación, estados, Ciudad de México y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Asimismo, obliga a las autoridades a 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.

Mediante la Ley General de Educación se regula la educación que imparten el Estado –Federación, entidades federativas y municipios–, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios; se establecen los lineamientos generales para la organización y prestación del servicio educativo en todos los niveles y modalidades, en el marco del federalismo y conforme a la distribución de la función social educativa establecida.

La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas tiene por objeto regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso cotidiano y desarrollo de las lenguas indígenas. En base al art. 3, las lenguas indígenas se reafirman como parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional y como una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana. MEX Tabla 1. Instrumentos jurídicos en el ámbito nacional e internacional

2.3. Planificación de la educación

Una de las formas de vincular la dimensión jurídica con las acciones programáticas es mediante los ejercicios de planificación. A través de los planes, los Estados legitiman, establecen prioridades y orientan el trabajo de los actores encargados de coordinar, ejecutar y monitorear las acciones destinadas a garantizar el derecho a la educación. En estos planes también suelen señalarse los enfoques y principios rectores que los guían.

En México, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 orienta la garantía del derecho a la educación desde el actual gobierno federal, estableciendo el compromiso de mejorar las condiciones materiales de las escuelas del país y garantizar el acceso de todas las personas jóvenes a la educación. Asimismo, señala que la Secretaría de Educación Pública tiene la tarea de dignificar los centros escolares. El poder ejecutivo federal, el Congreso de la Unión y el magisterio nacional se encuentran en un proceso de diálogo para construir un nuevo marco legal para la enseñanza.

El Programa Sectorial de Educación 2020-2024, derivado del Plan Nacional de Desarrollo, es el

documento base y marco de direccionamiento de la política educativa nacional para la actual vigencia de gobierno. Define los objetivos y las estrategias prioritarias, así como las labores de coordinación interinstitucional para la instrumentación u operación de acciones y el seguimiento y reporte de estas. Su enfoque central se encuentra en garantizar una educación obligatoria de calidad como derecho humano fundamental, con carácter universal, inclusivo, público, gratuito y laico; revalorizar la figura del personal docente, directivo y de supervisión; contar con escuelas accesibles, seguras, limpias, salubres, equipadas, con infraestructura y acompañamiento, que generen entornos favorables para el aprendizaje; garantizar el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte; y fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad.

La Estrategia nacional para promover trayectorias educativas continuas, completas y de excelencia tiene como objetivo general proporcionar a docentes de herramientas y recursos educativos para que atiendan en mejores condiciones la pérdida de aprendizajes, el rezago, el abandono en sus comunidades escolares y las afectaciones socioemocionales de sus estudiantes. La finalidad consiste en que puedan promover, para y con ellos, trayectorias educativas completas, continuas y de excelencia. Los objetivos particulares son: impulsar la cultura y la práctica de la evaluación diagnóstica y formativa; fomentar en docentes capacidades para el desarrollo de habilidades socioemocionales y para la vida en sus estudiantes; promover alternativas metodológicas para la recuperación de aprendizajes y mejora del logro educativo; fortalecer los mecanismos para prevenir y atender los casos de abandono escolar; e impulsar procesos de formación continua, intercambio de recursos y utilización de metodologías para la mejora del logro educativo en telesecundarias.

La Nueva Escuela Mexicana (NEM) como concepción se fundamenta a partir de los siguientes principios: el fomento de la identidad con México, la responsabilidad ciudadana, la honestidad como el comportamiento fundamental para el cumplimiento de la responsabilidad social, la participación en la transformación de la sociedad, el respeto a la dignidad humana, la promoción de la interculturalidad, la promoción de la cultura para la paz, y el respeto por la naturaleza y el cuidado del medio ambiente. Las líneas de acción permanentes para construir la NEM son: la revalorización del magisterio; el énfasis de la importancia de la infraestructura y el equipamiento para promover el aprendizaje; la participación de la sociedad y sus agentes en la toma de decisiones del sistema educativo; y la definición de objetivos de aprendizaje, estrategias didácticas y revisión de contenidos para cada nivel educativo. MEX Tabla 2. Estrategias nacionales orientadas a garantizar el derecho a la educación

3. Caracterización de la política educativa nacional

Este apartado hace foco en el conjunto de acciones que el Estado está orientando para garantizar el derecho a la educación. La caracterización de la política educativa se abordará desde tres dimensiones. En primer lugar, se describirá la estructura y el tamaño del sistema educativo. En segundo lugar, se buscará indagar y caracterizar el conjunto de intervenciones a través de las cuales se busca mantener el sistema educativo en funcionamiento. Este análisis se realizará haciendo foco en: 1) currículo y modelos de gestión institucional; 2) docentes; 3) infraestructura, tecnología y equipamiento; 4) transferencias de bienes y recursos financieros con el fin de fortalecer el sostenimiento de las trayectorias escolares. Finalmente, se buscará dar cuenta del gobierno del sistema, tanto en sus arreglos organizativos e institucionales como en el financiamiento de la política educativa, y los sistemas de información, seguimiento y rendición de cuentas.

3.1. Estructura del sistema educativo nacional

La Ley General de Educación (LGE) organiza la educación que se imparte en el sistema educativo nacional en tipos, niveles, modalidades y opciones educativas. Los tipos corresponden a la educación

básica, media superior y superior; los niveles, a los grados indicados para cada tipo educativo; las modalidades son la escolarizada, no escolarizada y mixta; y las opciones educativas, aquellas que se determinen para cada nivel educativo, entre las cuales se encuentran la educación abierta y a distancia. También se consideran parte del sistema educativo nacional la formación para el trabajo, la educación para personas adultas, la educación física, la educación tecnológica, y la educación especial (LGE, art. 35). La Constitución señala que la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica, y que esta –desde el nivel preescolar– y la media superior serán obligatorias. En 2019 se modifica el artículo 3° de la Constitución y se amplía la obligatoriedad a la educación superior.

La LGE establece que la educación, en sus distintos tipos, niveles, modalidades y opciones educativas responde a la diversidad lingüística, regional y sociocultural del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios, además de las características y necesidades de los distintos sectores de la población. De igual forma, se estipula que los planes y programas escolares, las estrategias educativas, y la acreditación y evaluación del aprendizaje, se establecen de acuerdo a cada tipo, nivel, modalidad y opción educativa, así como a las condiciones territoriales, culturales, sociales, productivas y formativas de las instituciones educativas (art. 22).

Dentro de la oferta educativa de la **educación básica** se encuentran: inicial escolarizada y no escolarizada; preescolar general, indígena y comunitaria; primaria general, indígena y comunitaria; secundaria general, técnica, comunitaria o las modalidades regionales autorizadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP), secundaria para trabajadores y telesecundaria.

La **educación media superior** comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a este, y la educación profesional que no requiere bachillerato. La **educación superior** se imparte después del bachillerato. Dentro de la oferta educativa se encuentran los grados de técnico superior universitario, licenciatura, especialidad, maestría y doctorado.

Mediante la **educación indígena** se atiende las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además se promueve la preservación del patrimonio histórico y de las culturas. La Dirección General de Educación Indígena, Intercultural y Bilingüe coordina y organiza la política educativa nacional en materia de educación básica para la niñez indígena, migrante, en contextos de diversidad lingüística, social y cultural, y en riesgo de exclusión.

También es obligación del Estado garantizar la educación a personas con discapacidad y favorecer la inclusión laboral de esta población. La **educación especial** atiende a estudiantes con discapacidad, dificultades severas de aprendizaje, de conducta o de comunicación y con aptitudes sobresalientes y/o talentos específicos. Los centros de atención para estudiantes con discapacidad (CAED) son espacios educativos a cargo de la Subsecretaría de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación Pública.

La **educación para personas adultas** ofrece acceso a programas y servicios educativos en distintas modalidades, que consideren sus contextos familiares, comunitarios, laborales y sociales. El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) acredita y certifica la educación básica para personas adultas y jóvenes de 15 años y más, que no hayan cursado o concluido dichos estudios.

Las instituciones educativas pueden ser gestionadas por el Estado, por congregaciones religiosas o laicas, y por privados. Las instituciones gestionadas por el Estado pueden ser fiscales o municipales, de fuerzas armadas o policiales. Las instituciones educativas fiscomisionales son gestionadas por congregaciones, órdenes o cualquier otra denominación confesional o laica. Estas instituciones son

financiadas total o parcialmente por el Estado. Toda la oferta de servicios educativos es regulada por el Estado.

En cuanto a la labor docente, la LGE establece que las personas egresadas de las instituciones formadoras de docencia contarán con el conocimiento de diversos enfoques pedagógicos y didácticos, que les permita atender las necesidades de aprendizaje de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y que la formación inicial que imparten las escuelas normales deberá responder a la programación estratégica que realice el sistema educativo nacional. La **educación normal** en todos sus niveles y especialidades forma parte de la oferta de la educación superior.

El nuevo Plan de estudio para la educación preescolar, primaria y secundaria está estructurado a partir de cuatro elementos: la integración curricular, la autonomía profesional del magisterio, la comunidad como núcleo integrador, y el derecho humano a la educación. El plan y los programas de estudio tienen un carácter nacional que se construye desde la diversidad. Por lo tanto, los libros de textos de los niveles educativos mencionados estructuran sus contenidos teniendo como finalidad el interés de las comunidades que componen la sociedad a partir de la articulación de lo común con lo diverso.

Se busca que los contenidos de los programas de estudio, las actividades de aprendizaje y las formas de evaluación sean contextualizados por el magisterio y el estudiantado para otorgarles significados y valores que puedan vincularse con tradiciones, saberes, relaciones y procesos de sus comunidades.

Los fundamentos de la estructura curricular son: la comunidad como el núcleo integrador de los procesos de enseñanza y aprendizaje, el aprendizaje como experiencia formativa y la evaluación de los aprendizajes.

a. Educación inicial y preescolar

La Ley General de Educación diferencia dos tramos educativos para niños y niñas de entre 45 días y 5 años. El nivel inicial es la propuesta educativa para niños y niñas de hasta 3 años. Los principios rectores y objetivos están contenidos en la Política Nacional de Educación Inicial, que es parte de una Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia (art. 40). El programa educativo de la educación inicial determina las directrices y orientaciones pedagógicas de los centros de atención infantil.

El nivel preescolar es obligatorio y está destinado a niños y niñas de 3 a 5 años. Constituye el primer tramo de la educación general básica. Se ofrece educación inicial y preescolar en diversas modalidades: indígena, comunitaria y especial, entre otras.

A partir de este nivel, los contenidos curriculares son organizados mediante fases, que ponen atención en la continuidad del proceso educativo a lo largo de los cuatro niveles de educación básica, en concordancia con el desarrollo de aprendizaje de estudiantes en su complejidad y especificidad.

b. Educación primaria y secundaria

La educación primaria es el segundo tramo de la educación básica, tiene seis grados y es de carácter obligatorio. La edad de ingreso para este nivel son los 6 años cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar.

La educación secundaria constituye el último nivel de la educación básica. Es impartida en tres grados y es obligatoria. Atiende a niñas, niños y adolescentes menores de 15 años en secundaria general y técnica, y a menores de 16 años en telesecundaria. En el caso de servicios educativos en comunidades rurales e indígenas y centros escolares para población migrante que carezcan de

servicios educativos para personas adultas, son atendidos estudiantes menores de 18 años.

La Federación y los estados ofrecen educación primaria y secundaria en modalidad general, especial, indígena, comunitaria y educación para jóvenes y adultos. El Estado impartirá la educación multigrado, la cual se ofrecerá, dentro de un mismo grupo, a estudiantes de diferentes grados académicos, niveles de desarrollo y de conocimientos, en centros educativos en zonas de alta y muy alta marginación. La prestación de los servicios educativos en los niveles primaria y secundaria, incluyendo la educación indígena e inclusiva, corresponde de manera exclusiva a las autoridades educativas de los estados y Ciudad de México.

c. Educación media superior

La educación media superior ofrece bachillerato, los niveles equivalentes a este y educación profesional. La edad de referencia para cursar la media superior abarca desde los 15 hasta los 17 años. La Federación y los estados ofrecen educación media superior en las modalidades bachillerato general, bachillerato tecnológico, formación profesional y cursos modulares de educación para el trabajo. La modalidad no escolarizada está integrada, entre otros servicios, por el Servicio Nacional de Bachillerato en Línea y aquellos que operen con base en la certificación por evaluaciones parciales.

El Sistema Nacional de Bachillerato establece un Marco Curricular Común de la Educación Media Superior (MCCEMS), que se sustenta en un proceso de participación colaborativa iniciado desde 2019. El documento enfatiza como sus características primordiales: el enfoque *integral*, que articula los ámbitos cognitivos y afectivo-emocionales, sociales y de salud personal del estudiantado; el carácter *articulador,* que homologa la formación disciplinar básica de todos los tipos de bachilleratos y servicios educativos de la EMS, respetando la diversidad y su identidad; el carácter *regulatorio*, pues define acciones normativas, operativas y académicas para la configuración y funcionamiento de la oferta educativa; la *flexibilidad,* necesaria para permitir la autonomía curricular; la *autonomía didáctica* que tienen los equipos docentes para desarrollar los programas con base en las características de estudiantes; la *inclusión y equidad* como principios rectores para facilitar el acceso a la educación de toda la población; la *portabilidad*, que hace posible el traslado y reconocimiento de las unidades de aprendizaje curricular; *el tránsito*, que favorece el pasaje de estudiantes en los distintos planteles o servicios educativos del sistema educativo nacional; el *reconocimiento de aprendizajes previos* y de trayectoria adquiridos desde la educación básica hasta la educación superior; *la apertura*, que permite vincular las acciones educativas a la familia, la comunidad y la sociedad con el espacio público local; y la capacidad orientadora, porque proporciona en la formación del estudiantado elementos para tomar decisiones de futuro e integrarse así, al ámbito laboral o profesional.

d. Educación superior

La educación superior es el último nivel del sistema educativo nacional. La función educativa de tipo superior entre la Federación, los estados y los municipios se organiza en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. Se imparte en distintos niveles, después del medio superior. Expide títulos de grado técnico superior universitario, de grado (licenciaturas) y de posgrado (maestrías y doctorados). Los títulos de las escuelas normales tienen rango de licenciatura en sus distintas especialidades. La Constitución Política establece que la obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado, el cual la garantiza para todas las personas que cumplan con los requisitos solicitados por las instituciones respectivas. La Subsecretaría de Educación Superior se encarga de organizar y regular la educación superior en el sistema educativo público mexicano. Lleva adelante las políticas públicas, los planes y programas de la educación superior.

El sistema educativo nacional ofrece educación superior en institutos tecnológicos, universidades

tecnológicas, universidades politécnicas, universidades públicas federales, universidades públicas estatales, universidades públicas de apoyo solidario, Universidad Pedagógica Nacional (centrada en la formación de profesionales de la educación), Universidad Abierta y a Distancia (ofrece educación superior a distancia), universidades interculturales (centradas en la formación de profesionales de pueblos indígenas), escuelas normales públicas, otras instituciones públicas, y centros públicos de investigación, que conforman el Sistema de Centros Públicos de Investigación (CPI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

La Constitución establece que las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.

Además de los aspectos estructurales, una parte de la caracterización de la política educativa consiste en el **dimensionamiento del tamaño del sistema educativo**. En este sentido, según los datos señalados por la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU), la matrícula de educación básica para el ciclo 2020-2021 fue 29.582.239, de los cuales 22.203.400 corresponden a sostenimiento público y 3.168.190 al privado.

En el nivel preescolar se registró para el mismo periodo un total de 4.328.188 en matrícula, 228.086 docentes y 87.684 escuelas. En primaria se alcanzó el número de 13.677.465 en matrícula, 568.857 docentes y 95.699 escuelas; y en nivel secundario la matrícula total fue de 6.394.720 estudiantes, 404.412 docentes y 40.578 escuelas.

En la educación media superior hubo una matrícula total de 4.985.005, correspondiente a: 3.093.775 para bachillerato general, 1.838.568 para bachillerato tecnológico y 52.662 para profesional técnico. El registro total de docentes fue de 299.017, y 18.233 escuelas.

La educación superior registró un total de 4.030.616 de matrícula, de los cuales 162.154 se encontraban inscriptos en el nivel técnico superior, 3.629.374 en licenciaturas y 239.088 en nivel de posgrado.

3.2. Política educativa nacional

La política educativa está conformada por un conjunto de bienes, servicios y transferencias que los Estados movilizan para garantizar el derecho a la educación. El acceso, la permanencia, la adquisición de aprendizajes y la culminación del tramo escolar de los estudiantes dependen en gran medida de los recursos que los Estados orientan para garantizarlos. Estos recursos se concentran en –al menos– cuatro focos.

• Currículo y modelos de gestión: comprende todas las acciones orientadas a definir los contenidos de la educación, los materiales didácticos, los modelos de gestión institucional y la dinámica en que se inscriben los procesos de enseñanza y aprendizaje.

• Infraestructura, equipamiento y dotación de tecnología en las escuelas: acciones dirigidas a mantener, ampliar, rehabilitar, equipar y dotar de tecnología a la red de servicios educativos.

• Docentes: una gran parte de los recursos que orientan los Estados se destinan a formar, evaluar, acreditar y sostener el ejercicio de la docencia. Estas acciones consisten en: formación inicial,

formación continua, carrera docente y aseguramiento de las condiciones básicas para el desarrollo del trabajo.

• Fortalecimiento de las condiciones de vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes: se trata de las acciones de fortalecimiento de la demanda educativa. Dentro del conjunto de las experiencias agrupadas en este foco, se destacan las que se apoyan en la transferencia directa de recursos financieros y de bienes (alimentos, textos escolares, uniformes, entre otros) hacia las familias, a niños, niñas y adolescentes escolarizados o, incluso, hacia los responsables de la gestión de los establecimientos educativos. MEX Tabla 3. Políticas según foco de intervención

A modo de síntesis, y sin pretensión de exhaustividad, se pueden señalar las siguientes observaciones.

El foco **currículo y modelos de gestión** se centra en la búsqueda de mayor igualdad de oportunidades. El diseño curricular se orienta a crear las condiciones para transformar las prácticas educativas y mejorar las oportunidades de aprendizaje de todos los estudiantes. Son ejemplo de ello el Sistema de Formación Dual, Prepa en línea, los Telebachilleratos Comunitarios, el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), la certificación electrónica y el Bachillerato Tecnológico de Educación y Promoción Deportiva.

El foco **infraestructura, equipamiento y dotación de tecnología** se centra en el mejoramiento de la infraestructura y dotación de las escuelas, y en el avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones dentro del proceso educativo. Los proyectos de infraestructura escolar son realizados en el marco del Programa Nacional de Reconstrucción y del Programa Nacional de Certificación de la Calidad en la Infraestructura Física Educativa. Otros programas tienen dentro de sus componentes importantes metas de infraestructura, como el Programa Trabajo 2020-2024 y las Universidades para el Bienestar. Asimismo, en materia de dotación e inclusión de las TIC, se destacan la Agenda Digital Educativa, el programa Internet para Tod@s, y el Programa de Innovación e Investigación Tecnológica y Educativa.

Las acciones orientadas al foco **docentes** se centran en la formación, actualización y puesta en valor de los docentes como un mecanismo para fortalecer la calidad educativa. Dentro de las intervenciones orientadas a este objetivo, se encuentran el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, el Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias (PROFORHCOM) y el Programa de Formación Docente de Educación Media Superior.

Las intervenciones del foco fortalecimiento de las condiciones de vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, llevadas adelante desde la Secretaría de Educación Pública, buscan asegurar la inclusión y mejorar las condiciones de educación de los estudiantes. Los servicios se centran principalmente en garantizar alimentación escolar, becas y espacios educativos pertinentes. Ejemplo de ello son los programas Becas de Educación Básica y Media Superior para el Bienestar Benito Juárez, Jóvenes Escribiendo el Futuro, y Jóvenes Construyendo el Futuro. Estas acciones son complementadas por intervenciones llevadas adelante desde la Secretaría de Bienestar, como el Programa de Inclusión Social PROSPERA y el Programa de Apoyo Alimentario.

Políticas educativas en contexto de pandemia y pospandemia

Los cuatro focos de intervención se vieron tensionados por las circunstancias excepcionales de la pandemia por COVID-19 y el diseño de estrategias de respuesta para sostener el derecho a la educación y la continuidad pedagógica de niñas, niños y adolescentes. Las políticas educativas impulsadas por México durante el período de suspensión de la presencialidad se centraron en los focos: “currículo y modelos de gestión”, “políticas de fortalecimiento” y “docentes”. En el caso del “currículo y modelos de gestión” se destaca el programa “Aprende en casa”, la entrega de libros y las plataformas México X y Jóvenes en casa. Respecto a las “políticas de fortalecimiento” se destaca la biblioteca infantil y juvenil. En el caso de docentes se destaca Maestras y maestros en casa y la biblioteca docente.

3.3. El gobierno del sistema educativo

El gobierno del sistema educativo se compone por el conjunto de disposiciones legales y procedimientos que establecen, distribuyen y regulan las responsabilidades de los organismos y actores en distintos aspectos que inciden en el funcionamiento global del sistema. De acuerdo a la perspectiva de este documento, se abordará desde tres dimensiones: a) la organización y el modelo de gestión de la educación; b) el financiamiento de la política educativa; c) los sistemas de información y evaluación.

3.3.1 La organización y el modelo de gestión de la educación

La Ley General de Educación (art. 31) indica que el sistema educativo nacional está conformado por el conjunto de actores, instituciones y procesos destinados a la prestación del servicio público de la educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, desde la educación básica hasta la superior, así como por las relaciones institucionales de dichas estructuras y su vinculación con la sociedad mexicana, sus organizaciones, comunidades, pueblos, sectores y familias.

La Constitución establece que el Congreso de la Unión es el órgano encargado de expedir las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, y a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público. Asimismo, crea el sistema nacional de evaluación educativa, cuya coordinación hasta 2018 se encontraba a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Con el inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se derogó la reforma educativa del 2013 y se creó en 2019 la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu). Mejoredu ocupó el lugar del extinto INEE y es la institución actualmente encargada de la evaluación de la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, así como para la educación inclusiva y de adultos.

En relación con la distribución de la función social de la educación entre los distintos niveles de gobierno, la LGE establece que corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, determinar para toda la república los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio, entre otras atribuciones. Las autoridades educativas de los estados y Ciudad de México, en sus respectivas competencias, se encargan de prestar los servicios de educación básica, incluyendo la indígena, inclusiva, así como la normal y demás para la formación docente (LGE, arts. 113 – 114). Las autoridades educativas federal y de las entidades federativas conforman el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU).

La Secretaría de Educación Pública (SEP) es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo la ejecución de la política educativa nacional, de acuerdo con las atribuciones otorgadas por ley, en diálogo con los objetivos, las estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial de Educación y con las disposiciones que el presidente de la república señale. La persona titular de la SEP preside el sistema educativo nacional y se auxilia en las unidades administrativas, los órganos administrativos desconcentrados y las unidades subalternas. Dentro de las unidades administrativas se encuentran la Subsecretaría de Educación Superior; la Subsecretaría de Educación Media Superior; la Subsecretaría de Educación Básica; entre otras unidades y direcciones generales.

Los órganos administrativos desconcentrados son la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México; la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte; el Instituto Politécnico Nacional; la Universidad Pedagógica Nacional; la Universidad Abierta y a Distancia de México; la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros; la Coordinación General @prende.mx; el Tecnológico Nacional de México, y la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.

Las unidades subalternas son aquellas que figuran en la estructura autorizada de la SEP, cuyas adscripción y funciones se organizan en el Manual de Organización General de la Secretaría.

Los órganos desconcentrados que se encuentran bajo la coordinación de la Subsecretaría de Educación Media Superior son el Colegio de Bachilleres (COLBACH); el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP); el Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI); y el Fideicomiso de los Sistemas Normalizados de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral (CONOCER).

El Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) se encarga, entre otras funciones, de emitir normas, especificaciones técnicas y guías operativas para la administración de los recursos destinados a la infraestructura educativa. El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) es un organismo descentralizado de la administración pública federal, encargado de llevar adelante la educación para personas adultas.

3.3.2 El financiamiento de la política educativa

México es un país con un sistema de asignación de recursos descentralizado, cuyo proceso descentralizador se inicia en 1992, con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado por el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. A partir de ese año, se efectivizó la transferencia a los estados de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, de formación de docentes, y de educación indígena y especial, que previamente gestionaba el Poder Ejecutivo Federal.

La capacidad de gasto de los gobiernos estatales y municipales se encuentra subordinada a las transferencias federales (participaciones federales y fondos de aportaciones) establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal. En el caso de la educación básica, el 80% de los recursos asignados a este nivel corresponden a recursos públicos descentralizados a través de los tres fondos de aportaciones federales: Fondo de Aportaciones para Educación Básica (FAEB), Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). El 20% restante de los recursos federales para educación básica se asignan a programas centralizados y operados por la SEP con diversos objetivos.

Con el objetivo de estimular el financiamiento de la educación con recursos propios de los estados, en

el año 2007 se implementó una reforma que modificó la asignación de recursos del FAEB y se introdujo una nueva fórmula que entró en vigor en 2008. Este cálculo se basa en: 1) el importe transferido el año anterior; 2) un componente compensatorio para las entidades que reciben un monto inferior a la media nacional; 3) un índice de calidad educativa determinado por la SEP para cada estado; 4) un incentivo para las entidades federativas que realizan un mayor esfuerzo por destinar recursos propios a la educación.

En su Ley General de Educación (LGE), México determina que el Poder Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. Se establece que el monto anual en términos de la LGE que el Estado destine al financiamiento en educación pública y servicios educativos no podrá ser menor al equivalente del 8% del PIB. De este monto, se destinará al menos el 1% del PIB al gasto para la educación superior y la investigación científica y humanística, así como al desarrollo tecnológico y la innovación en las instituciones públicas de educación superior (LGE, art. 119).

3.3.3 Sistemas de información y evaluación

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es un organismo público autónomo de los Estados Unidos Mexicanos, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG). Ofrece el acceso a estadísticas sobre ciencia y tecnología, economía, medio ambiente, ocupación y empleo, población, hogares y vivienda, sociedad y gobierno. Se destaca la posibilidad de acceder a las Estadísticas Censales a Escalas Neoelectorales, al Conteo de Población y Vivienda, a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, al Banco de Información Económica, a los resultados del módulo de trabajo infantil, a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, y la opción de realizar consultas interactivas.

El Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) es el repositorio de información del sistema educativo nacional. El subsistema de educación media superior cuenta con el Sistema Integral de Gestión Escolar de la Educación Media Superior (SIGEEMS), a través del cual se reporta información sobre planteles.

México ha participado en distintas pruebas a gran escala con foco en la evaluación de logros de aprendizajes. Entre las evaluaciones del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO, participó en las evaluaciones PERCE en 1997, SERCE en 2006, TERCE en 2013 y ERCE en 2019. También en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la OCDE, en las evaluaciones de los años 2000, 2006, 2009, 2012, 2015 y 2018. Asimismo, en el Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana (ICCS, por sus siglas en inglés) en 2009 y 2016.

Finalmente, en relación con el seguimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, México presentó en 2021 el Informe Nacional Voluntario 2021 Agenda 2030. Allí da cuenta de los esfuerzos realizados por el Estado para garantizar su cumplimiento.

4. La efectividad de la política educativa

Acceso, participación, trayectoria educativa y logros de aprendizaje

Este apartado tiene como propósito ofrecer información sustantiva para realizar una aproximación a la efectividad de la política educativa, mediante el análisis de una serie de indicadores que permiten dar cuenta de la situación en que se encuentran niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas con respecto al derecho a la educación.

4.1. Nivel educativo de la población

• A lo largo del período 2000-2020 la proporción de personas en situación de analfabetismo disminuyó notablemente. Para las personas pertenecientes a hogares de ingresos bajos, la misma se redujo a la mitad.

• El promedio de años de escolarización de la población aumentó tanto entre hombres como entre mujeres, y en todos los niveles de ingresos.

• La proporción de personas adultas que finalizaron la educación secundaria aumentó significativamente –casi duplicando en 2020 su valor de los años 2000–. Dicho aumento fue en proporción levemente mayor entre mujeres y en áreas urbanas, y se evidenció en todos los niveles de ingresos. MEX Tabla 4. Nivel educativo de la población

4.2. Educación inicial

• La proporción de niños y niñas asistieron a la escuela antes de empezar el primario se incrementó del 85,2% al 96%, con una leve disminución en 2020 en comparación con 2010.

• El aumento en la asistencia al último año de la preprimaria se da con mayor fuerza en el área rural y los hogares de ingresos inferiores. MEX Tabla 5. Educación inicial

4.3. Educación primaria

• La tasa de asistencia escolar a la educación primaria aumentó en la última medición para todas las áreas y niveles de ingreso.

• Se observa un incremento similar entre varones (del 89,1% al 97,6%) y mujeres (del 92,4% al 98,4%) que lograron la finalización de la educación primaria.

• A lo largo del periodo analizado disminuyó la brecha entre la tasa de finalización de las áreas urbanas y las áreas rurales. MEX Tabla 6. Educación primaria

4.4. Educación secundaria

• La tasa de asistencia escolar a la secundaria baja aumentó en casi 20 puntos porcentuales durante el período 2000-2020, tanto entre varones (del 68,7% al 88%) como entre mujeres (73,4 al 90%), siendo el aumento levemente mayor entre varones.

• En el mismo sentido, la tasa de asistencia escolar a la secundaria alta aumentó en alrededor de 27 puntos porcentuales a lo largo del período analizado, tanto entre varones (del 39,9% al 64,7%) como entre mujeres (del 43,2% al 71,8%), siendo mayor entre mujeres.

• Respecto a la secundaria alta, pese al significativo aumento en las tasas de asistencia, persisten amplias brechas entre estudiantes de áreas rurales y urbanas; y provenientes de hogares de ingresos superiores e inferiores.

• La sobreedad escolar disminuyó abruptamente tanto para el grupo de edad de 12 a 14 años (del

15,6% al 2,4%) como para el grupo de 15 a 17 años (del 26,7% al 6,1%).

• La tasa de finalización de la secundaria aumentó en alrededor de 28 puntos porcentuales, del 33,8% al 61,7%. MEX Tabla 8. Tabla comparativa: secundaria baja y secundaria alta

4.5. Educación superior

• En 2020 se registra un incremento de la tasa de asistencia a la educación superior (del 20,6% al 33,5%) con respecto al comienzo del período analizado (2000). Dicho aumento es proporcionalmente mayor en mujeres (del 20,4% al 31,5%) y población residente en áreas rurales (del 3,8% al 18,6%).

• No obstante, el porcentaje de población adulta que finalizó la educación superior es ampliamente mayor en áreas urbanas (13,2%) que rurales (3,2%); y en población residente en hogares de ingresos superiores (22,9%) respecto a hogares de ingresos inferiores (5,1%). MEX Tabla 9. Educación superior

5. Desafíos de la política educativa

A lo largo de este documento se intentó mostrar los avances a partir de los compromisos asumidos, haciendo foco en el conjunto de acciones que el país llevó adelante y los resultados de estos esfuerzos.

Desde la firma y ratificación de los distintos instrumentos jurídicos internacionales, México asumió el compromiso y la obligación de garantizar el derecho a la educación. Gradualmente fue armonizando su cuerpo normativo y sus acciones programáticas según los principios previstos en los textos jurídicos.

La última reforma a la Ley General de Educación denomina Nueva Escuela Mexicana al instrumento del Estado diseñado para reorientar el sistema educativo nacional y garantizar la educación y la inclusión. En 2019, en el marco del Acuerdo Educativo Nacional que representa el nuevo artículo 3° de la Constitución Política, se creó la **Estrategia Nacional de Educación Inclusiva (ENEI)** como una respuesta a la exclusión social y educativa. Con la implementación de esta estrategia se busca garantizar el acceso pleno a los servicios educativos para resolver problemas centrales del sistema, como son el abandono y rezago educativo. El proceso supone la implementación de políticas intersectoriales orientadas a alcanzar progresivamente un sistema educativo inclusivo, flexible, que favorezca el acceso, avance, la permanencia, el aprendizaje, la participación y conclusión de los estudios. Los focos estratégicos de la ENEI apuntan a generar transformaciones en lo relacionado a armonización legislativa; planeación participativa; diagnósticos con información nominal y georreferenciada; gasto equitativo para la inclusión; formación docente; proyecto escolar para la inclusión; participación y cambio cultural; espacios físicos y recursos que los centros educativos requieren para garantizar igualdad de condiciones y oportunidades; y coordinación intersectorial y de los tres órdenes de gobierno.

Pese a estos esfuerzos, los indicadores educativos plantean una serie de desafíos a la política educativa vigente. El diagnóstico realizado en la ENEI señala, a partir de las cifras de matrícula, la importancia de identificar los datos que reflejan la desigualdad de oportunidades que existe en el sistema educativo de acuerdo con la condición de vulnerabilidad de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Según información del reporte, más de 2,8 millones de estudiantes de 3 a 17 años se encuentran en rezago educativo; más de 19,5 millones de estudiantes se encuentran en situación de pobreza y más de 3.9 millones en condición de pobreza extrema; cerca de 841 mil personas en edad escolar trabajan y no asisten a la escuela; y más de 270 mil niñas, niños y adolescentes jornaleros agrícolas no van a la escuela. Asimismo, el 31,5% de la población en edad escolar con discapacidad y

hablante de lengua indígena no asiste a la escuela y el 2,6% de la población nacida en otros países y residente en México no tiene ninguna escolaridad o solo primaria incompleta.

De igual forma, el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 señala grandes desafíos relacionados con el rezago educativo, que afecta a grupos históricamente discriminados; el cupo insuficiente en los planteles de educación media superior y educación superior para cubrir la demanda; la falta de capacidad institucional para atender la diversidad; los problemas en la infraestructura física y el equipamiento de muchas escuelas públicas; y la falta de integración al desarrollo nacional de las regiones históricamente olvidadas.

En este sentido, se destaca el conjunto de estrategias y programas que actualmente se lleva adelante desde el entramado institucional que conforma el sistema educativo, y que apunta a garantizar la continuidad en las trayectorias escolares y el logro educativo, así como replantear y fortalecer la calidad en la educación y la inserción laboral de quienes salen del sistema. Entre ellos, puede mencionarse el Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, destinado a dar apoyo a niñas, niños y jóvenes que estudien en una escuela pública (educación básica y media superior) y cuyos hogares se encuentren en situación de pobreza extrema; el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, el cual busca que aquellos jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no se encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral para desarrollar habilidades que les permitan insertarse con éxito en el ámbito laboral; y el programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, cuyas actividades fueron iniciadas en 2019 con 100 planteles en 31 entidades, dando preferencia a zonas de alta densidad poblacional en las que haya nula oferta de estudios universitarios y con alto grado de rezago social, marginación y violencia.

Las brechas entre quienes acceden, permanecen y culminan en la educación media superior y en el nivel terciario o universitario siguen siendo muy elevadas, sobre todo en aquellos estudiantes de zonas rurales y provenientes de hogares de ingresos inferiores. Ello marca el rumbo hacia donde orientar mayores esfuerzos estatales. Incrementar las acciones en los niveles medio y superior se torna prioritario para cumplir el compromiso colectivo asumido en la Agenda 2020 para el Desarrollo Sostenible.

SITEAL

unesco