

# La política educativa de México desde una perspectiva regional

---



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
• IIPE-UNESCO Buenos Aires  
• Oficina para América Latina



Instituto Nacional para la  
Evaluación de la Educación

México

# La política educativa de México desde una perspectiva regional



# LA POLÍTICA EDUCATIVA DE MÉXICO DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL

---

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Barranca del Muerto 341, Col. San José Insurgentes,  
Delegación Benito Juárez, C.P. 03900, México, D. F.

## Corrección de estilo

Laura Athié / LEM, Puebla.

## Formación

Jonathan Muñoz Méndez

## Impreso y hecho en México.

Distribución gratuita. Prohibida su venta.

Consulte el catálogo de publicaciones en línea:

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

El presente documento es el producto final del proyecto “El Panorama Educativo de México, desde una perspectiva regional” realizado en el marco del Cuarto Convenio Específico de Colaboración al Convenio General INEE/DGAJ/2017/36, suscrito entre el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Sede Regional Buenos Aires. Oficina para América Latina, de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el cual se realizó bajo la coordinación de Néstor López entre diciembre de 2017 y octubre de 2018.

INEE-IIPE UNESCO (2018). *La política educativa de México desde una perspectiva regional*. México: autores.

Publicación digital del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En su formación se emplearon las familias tipográficas Avenir LT Std y Caslon Pro.  
Noviembre de 2018.

# La política educativa de México desde una perspectiva regional

---



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
• IIPE-UNESCO Buenos Aires  
• Oficina para América Latina



Instituto Nacional para la  
Evaluación de la Educación

México



# Índice

---

7 Créditos y agradecimientos

9 Prólogo

**11 Parte 1. La política educativa de México**

11 Introducción

13 El sistema educativo mexicano: estructura y tamaño

18 Los focos de intervención de la política educativa

19 a) Currículo y modelos de gestión

22 b) Infraestructura, equipamiento y tecnología

25 c) Docentes

27 d) Equidad educativa

31 El gobierno de la política educativa

33 Los resultados de la política educativa

40 Consideraciones finales

**43 Parte 2. La política educativa de México en el contexto de América Latina**

43 Introducción

45 La educación mexicana desde una mirada regional

45 a) Los contextos de la política educativa

51 b) Los resultados de la política educativa en América Latina

60 Las leyes generales de educación en América Latina

62 a) La educación como un derecho, el Estado como garante

63 b) El sentido de la educación

64 c) La estructura de los sistemas educativos

65 d) Erradicación de barreras al acceso, permanencia y graduación

66 e) Los derechos en la educación

70 f) Consideraciones finales

71	Federalismo y el gobierno de la educación
73	a) El federalismo en las principales leyes educativas
75	b) Las instituciones de gestión del federalismo
76	c) Federalismo y política nacional de educación
80	Las reformas educativas en la región
81	a) Las reformas educativas de la última década en la región
87	b) Las reformas en diálogo
89	Dos grandes desafíos para las políticas educativas de América Latina: niveles preescolar y secundaria
90	a) La educación en la primera infancia
96	Política educativa
106	b) La educación secundaria
110	Política educativa
114	c) Consideraciones finales
114	Los operativos de evaluación de desempeño de los docentes
114	a) El sistema de evaluación docente de Chile
116	b) La evaluación docente en Colombia
118	c) El sistema de evaluación peruano
120	d) La evaluación de desempeño docente en Ecuador
124	e) Una lectura en diálogo con el caso mexicano
127	Consideraciones finales
129	Referencias bibliográficas

# Créditos y agradecimientos

---

Este estudio fue realizado por la Oficina Regional para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPPE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el marco de un convenio de cooperación técnica con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

La coordinación general estuvo a cargo de Néstor López y el equipo de investigación estuvo conformado además por Vanesa D'Alessandre, Noelia Delgado Ferreiro, Malena Saguier y Laura Sanclemente. Marcela Gajardo tuvo un rol de asesoramiento clave a lo largo de todo el proceso.

El IIPPE-UNESCO desea agradecer el apoyo recibido por todo el personal del INEE en la elaboración de este estudio. En particular, quiere destacar la participación de Teresa Bracho González, Sylvia Schmelkes del Valle, Patricia Vázquez del Mercado, Margarita Zorrilla Fierro, Bernardo Naranjo Piñera, Gilberto Guevara Niebla, Eduardo Backhoff Escudero, Francisco Miranda López, Jorge Antonio Hernández Uralde, Rolando Erick Magaña Rodríguez, Adriana Aragón Díaz, Héctor Robles Vásquez, Giulianna Mendieta Melgar, María Teresa Gutiérrez Cortés, Héctor Figueroa Palafox y Gustavo Hernández López.





# Prólogo

---

El Estado mexicano se comprometió ante sus ciudadanos y ante la comunidad internacional a garantizar universalmente el pleno ejercicio del derecho a una educación de calidad. Para hacer efectivo ese compromiso, todos los días se toman decisiones de política pública y se promueven acciones que, por una parte, mantienen en funcionamiento el sistema educativo del país y, por otra, lo van transformando.

Así, el Estado mexicano ha transitado un largo camino, a través del cual se pueden reconocer hitos muy importantes, tales como la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921; las sucesivas ampliaciones de la escolaridad obligatoria; el rediseño de su estructura de gobierno, y sus sucesivas reformas educativas, inclusive la decretada en 2013, que constituye el último paso de esta larga historia. Todos esos hitos son la expresión de la voluntad social y política del momento histórico en que se inscriben, y buscan dotar a la política educativa de un nuevo horizonte.

En cada uno de esos momentos históricos surgieron aciertos y desaciertos, de modo que, junto a decisiones que fueron realmente transformadoras, coexistieron otras que no llegaron a incidir en el devenir de la historia educativa del país. Pero esos hitos mantienen vivo un debate social sobre la educación que México quiere para sus nuevas generaciones, un debate que en todos los casos produce importantes aprendizajes y que permite gestar las ideas que darán pie a los próximos cambios. Son procesos irreversibles en la medida en que cada uno de esos eslabones posicionan a la política educativa en un nuevo escalón, y en que se va precisando el rol que el Estado tiene ante la sociedad.

Hoy, México está viviendo un momento de grandes cambios que, nuevamente, dan contexto a un enriquecedor debate sobre el futuro de la educación del país. En este marco, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPPE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) decidieron construir una alianza que permitiera producir un estudio sobre la política educativa mexicana. El objetivo de este trabajo es hacer un aporte al debate actual sobre la política educativa, proponiendo dos perspectivas diferentes. Por un lado, una mirada que busca mostrar al sistema educativo actual como el resultado de esa historia antes mencionada e invita a pensar el presente de la política educativa como un escalón más en la vida de un sistema que no ha parado de crecer y consolidarse en todo el territorio del país.

Por el otro, una perspectiva regional que pone en diálogo los aspectos más destacados de la política educativa mexicana con la de otros países de América Latina, un ejercicio que nos muestra el lugar de México en la dinámica de los sistemas educativos de la región.

Mediante este estudio, ambas instituciones invitan a una reflexión que busque valorizar los aciertos y los avances de cada uno de los pasos que conforman la historia del sistema educativo del país, así como a continuar en la implementación de estrategias innovadoras que permitirán seguir avanzando en la consolidación del Estado mexicano como pleno garante del derecho a la educación. Desde ambas instituciones, somos conscientes del valor que tiene la educación para la sociedad mexicana, como derecho estratégico y fundamental que constituye una puerta de entrada para la comprensión y apropiación de otros derechos clave cuyo fin es construir ciudadanía, promover la movilidad social, facilitar las interacciones humanas y eliminar las desigualdades de oportunidades en la sociedad. En ese sentido, esperamos que esta publicación contribuya a generar discusiones profundas sobre la situación de la educación mexicana y que fomente su comprensión como una obligación inexcusable del Estado.

**Dra. Teresa Bracho González**

Consejera Presidenta de la Junta  
de Gobierno del INEE

**Dr. Pablo Cevallos Estarellas**

Director  
IIPÉ-UNESCO Buenos Aires  
Oficina Regional para América Latina

# PARTE 1.

# LA POLÍTICA EDUCATIVA DE MÉXICO

---

## Introducción

En 2017, más de 30 millones de niñas, niños y adolescentes (nna) fueron recibidos por cerca de 1.5 millones de docentes en casi 250 mil escuelas que conforman el tramo obligatorio del sistema educativo mexicano, el segundo más grande de la región latinoamericana por su dimensión.

Para que este sistema educativo cumpla, día a día, su función de garantizar el derecho a una educación de calidad a las nuevas generaciones, hay un conjunto de acciones de sostenimiento que proveen a esas escuelas, a sus docentes y a sus estudiantes los recursos necesarios para que los aprendizajes se hagan efectivos. Estas acciones que mantienen vivo al sistema educativo —y que garantizan su continuidad— coexisten con otras que buscan redireccionarlo, promoviendo innovaciones y mejoras que fortalezcan la calidad de los aprendizajes y la equidad del sistema.

Las escuelas, con sus estudiantes, docentes y directivos, y toda la actividad de Estado que tiene como propósito sostenerlas y mejorar sus prácticas, constituyen la política educativa de México. Esta investigación tiene un doble objetivo: por un lado, describir, caracterizar y analizar la política educativa que impulsa el Estado mexicano en educación obligatoria; y, por el otro, situar dicha política en el contexto latinoamericano.

En el marco de esta investigación, se define a la política educativa en dos sentidos. En primer lugar, como el flujo articulado, regulado y direccionado de bienes, servicios y transferencias que se moviliza desde el Estado para garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes desde el nivel preescolar hasta su graduación de la educación media superior, según lo establece el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Ley General de Educación (LGE). Este flujo de acción es, aun analizado desde el presente, el resultado de impulsos dados en diferentes momentos de la historia por diversos

actores con peso político. Se utiliza la expresión “flujo de acción”<sup>1</sup> para destacar, en este punto, la dimensión material de la política educativa y, en particular, para dar cuenta de que la densidad y la modulación específica que manifiestan en el presente están signadas por los procesos de acumulación y desacumulación de recursos de Estado que tuvieron lugar a lo largo de su historia.

En segundo lugar, la política educativa alude también a la capacidad de los gobiernos para sostener, elaborar estrategias y direccionar la actividad de Estado hacia el logro de los objetivos propuestos. Se hace referencia aquí a la capacidad de definir y dotar de legitimidad un horizonte para la política, así como de liderar los procesos necesarios para transformar la realidad educativa en función de ese horizonte. Se enfatiza en esta segunda aproximación la idea de la política educativa en sus dimensiones simbólica y discursiva.

Quien asume en cada momento la responsabilidad de gobernar la política educativa se enfrenta con un sistema en pleno funcionamiento, con su dinámica y su historia, al cual se pretende mantener vivo y mejorar. Avanzar hacia la consolidación de un sistema educativo capaz de universalizar el derecho a la educación implica operar sobre un espectro muy variado de elementos que lo configuran, pero que pueden ser estructurados en torno a grandes dimensiones: a) el currículo y los modelos de gestión curricular; b) la infraestructura, el equipamiento y la tecnología; c) los docentes, y d) el estudiantado. En última instancia, el derecho a la educación se realiza cuando el Estado logra generar y sostener las condiciones necesarias para que docentes y estudiantes interactúen provechosamente en el entorno escolar, en ese encuentro en que se da el proceso de aprendizaje.

En perspectiva, la política educativa cumple su objetivo si una cohorte de jóvenes egresa del sistema educativo con la certificación de haberlo transitado durante los 15 años que conforman la educación obligatoria, con el acervo de saberes objetivados y con las habilidades que contempla el currículo. El Estado cumple su rol de garante del derecho a la educación cuando logra gobernar —direccionar y recrear— las interacciones en las que éste se realiza.

---

1 La expresión “flujo de acción” alude a la materialidad y a la modulación del conjunto de recursos que los Estados movilizan para abordar un problema público. Esta expresión se utiliza para dar cuenta de que la política pública es el resultado de la interacción entre decisiones deliberadas, que diversos actores con peso político toman e impulsan en diferentes puntos en el tiempo, aspectos contingentes y la resistencia de naturaleza diversa que ofrece un terreno ya marcado. Los procesos históricos de movilización, acumulación y desacumulación de recursos de Estado configuran los “flujos de acción” que el investigador, en un momento dado y en un campo de observación previamente delimitado, busca reconstruir durante un análisis de política pública. Dentro de la bibliografía especializada en análisis de política pública se encuentran ideas similares en Kingdom (2014), Mintzberg (1995), y Elder y Cobb (1992), quienes utilizan el concepto “flujo de asuntos” (issues stream) para dar cuenta de los procesos de interacción deliberados y no deliberados, a través de los cuales se abordan los diferentes problemas que configuran la agenda pública. En América Latina, el concepto “flujo de acción” es parte central del modelo para el análisis de la política efectiva “Cadena de valor público” (Hernández, 2015).

## El sistema educativo mexicano: estructura y tamaño

La estructura y el tamaño del sistema educativo de México son las expresiones más claras de su historia. Allí puede apreciarse el resultado de un proceso de acumulación y desacumulación permanente. La imagen actual es de un sistema que, desde su inicio, se fue transformando y expandiendo. En cada una de esas transformaciones y momentos de expansión subyacen debates públicos, decisiones de política, asignaciones de recursos y un espectro amplio de actores y prácticas que operan sobre él. Una descripción del sistema educativo, su compleja estructura y su dimensión es un modo muy claro de dar cuenta de la política educativa de México. Como ya se señaló, la política educativa engloba al conjunto de acciones orientadas a mantener al sistema operando día a día, y a dotarlo de los recursos para su sostenimiento, ampliación y mejora.

En México, el tramo de escolarización obligatoria se extiende por 15 años. El artículo 3° de la CPEUM y la LGE —sancionada en el año 1993 y con múltiples modificaciones hasta 2018— establecen la gratuidad de la educación obligatoria, la cual idealmente se inicia a los 3 y finaliza a los 17 años de edad.

La educación básica constituye el primer tramo del ciclo obligatorio y está segmentada en tres niveles: preescolar, primaria y secundaria. Existen tres tipos de servicio en la oferta de educación preescolar y primaria: general, comunitaria e indígena. Y hay cinco para la secundaria: general, técnica, telesecundaria, comunitaria y para los trabajadores.

El nivel preescolar es el primer nivel de la educación básica. Se extiende por tres años, y está orientado a niñas y niños de 3 a 5 años. Este servicio educativo, en su modalidad general, lo ofrece la Secretaría de Educación Pública (SEP), los gobiernos de los estados y los organismos particulares en los medios rural, urbano y urbano marginal. La modalidad indígena es ofrecida por las entidades federativas, teniendo la SEP facultades normativas sobre ella. Dicho servicio se proporciona a niñas y niños de diversas etnias y, en su diseño, la SEP (s.f.) contempla que sea atendido por profesores que conozcan las lenguas respectivas.

El nivel primaria es el segundo nivel de la educación básica y es de carácter obligatorio, según la SEP (s.f.). El tramo teórico de edad para cursar este nivel comprende desde los 6 hasta los 11 años.

En primaria, la modalidad indígena está concebida como una instancia que debe brindar contenidos adecuados a la cultura de los estudiantes e idealmente con docentes que hablen su misma lengua, como se establece en preescolar. El servicio comunitario, que contempla una oferta educativa en los niveles inicial, preescolar y primaria, se ofrece en localidades con población dispersa y, en general, en condiciones de marginación. Según el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2016) “es responsabilidad del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), cuyo objetivo es que los niños y jóvenes de estas comunidades accedan a la educación inclusiva, intercultural, equitativa y de calidad, y desarrollen capacidades y aprendizajes mediante un modelo educativo multigrado”.

El nivel secundaria es el tercer nivel de la educación básica, y la edad teórica en que debería ser cursado se extiende desde los 12 hasta los 14 años. Su objetivo es ofrecer conocimientos y habilidades avanzadas que consoliden los procesos iniciados en los niveles anteriores y que sienten bases para las áreas especializadas que se estudian en la educación media superior (INEE, 2016). Como ya se dijo, existen cinco modalidades de escuela secundaria: general, técnica, telesecundaria, comunitaria y para los trabajadores. La telesecundaria se inició hace casi medio siglo, impartiendo la educación secundaria por medio de la televisión. Con el tiempo, su estrategia se ha ido ajustando y se ha fortalecido la provisión de bibliotecas escolares y materiales didácticos para alumnos y docentes, así como la incorporación de medios digitales para su desarrollo. Funciona con los mismos programas de estudio de la secundaria general y atiende, fundamentalmente, a la población adolescente que vive en comunidades dispersas, las cuales carecen de escuela secundaria general o técnica (SEP, s.f.). Las personas mayores de 16 años pueden estudiar en la secundaria para trabajadores o en la modalidad para adultos (SEP, s.f.), o terminar sus estudios en el marco de la oferta educativa del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA).

El nivel medio superior es el último componente de la educación obligatoria, desde 2012. Casi todas sus modalidades tienen una duración de tres años, dirigidas a adolescentes de entre 15 y 17 años de edad. El bachillerato comprende opciones que tienen por objeto garantizar la formación para el ingreso a la educación superior y la adquisición de habilidades propias del mercado laboral. Dichas opciones educativas son ampliamente diversas, y están reguladas por el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) y, recientemente, por el Sistema Nacional de Educación Media Superior, sujetas en términos curriculares al Marco Curricular Común (SEP, 2017). La oferta actual de educación media superior se organiza en tres grandes modelos o subsistemas: bachillerato general, bachillerato tecnológico y profesional técnico (INEE, 2011).

Cada uno de esos subsistemas cuenta con sus propios planes de estudios, estándares de calidad, criterios de ingreso y egreso, objetivos y metas.<sup>2</sup> Se ofrecen en una multiplicidad considerable de formatos y en su impartición participa una cantidad muy importante de instancias normativas e instituciones. La estructura organizativa de la educación media superior tiene seis distintos tipos de control administrativo y presupuestal: centralizado del gobierno federal, descentralizado del gobierno federal, centralizado de las entidades federativas, descentralizado de las entidades federativas, autónomo y privado (INEE, 2011).

El bachillerato general corresponde al tipo educativo propedéutico orientado a preparar a los alumnos para el estudio de diferentes disciplinas científicas, tecnológicas y humanísticas. Además proporciona una cultura general a fin de que sus egresados se incorporen a las instituciones de educación superior o al

---

<sup>2</sup> Hasta hoy se cuentan más de 30 subsistemas, y pueden categorizarse de acuerdo con el tipo de institución que los administra: los centralizados del gobierno federal, los descentralizados del gobierno federal, los descentralizados de las entidades federativas, los estatales, los del gobierno de la Ciudad de México, y los de las universidades autónomas (SEP, 2017).

sector productivo (INEE, 2011) Tiene tres componentes —básico, propedéutico y formación para el trabajo— y una estructura basada en un tronco común seguido por una especialidad.

Los servicios educativos que corresponden a dicho bachillerato se dan en tres modalidades:

1. Modalidad escolarizada: centros de estudios de bachillerato, general del bachillerato (dependen en su totalidad de los recursos federales), Preparatorias federales “Lázaro Cárdenas”, Preparatorias Federales por Cooperación (PREFECO), Escuelas Preparatorias Particulares Incorporadas (EPPIS), telebachillerato comunitario.
2. Modalidad no escolarizada: preparatoria abierta, Centros de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED) (DGB, 2018).
3. Modalidad mixta: educación media superior a distancia.

El bachillerato tecnológico, además de contar con los fundamentos propios del bachillerato general, forma a los jóvenes en actividades productivas agropecuarias, pesqueras, forestales, industriales, marítimas y de servicios, pero con un carácter bivalente, el cual les permite emplearse o continuar con sus estudios superiores. Lo mismo sucede en el profesional técnico bachiller, que en lo sucesivo se incluye dentro del tecnológico por sus semejanzas, con la salvedad de que la preparación técnica está acotada, generalmente, a la industria y los servicios (INEE, 2016).

La educación profesional técnica se imparte como una carrera para ofrecer la formación de personal técnico calificado en diversas especialidades. Tiene como propósito preparar recursos humanos que ocupen mandos intermedios y se desempeñen laboralmente en funciones como la supervisión, el control y la evaluación de los procesos de producción. Los alumnos egresados obtienen el grado de profesional técnico, técnico profesional o técnico básico, según la institución y tipo de programa que hayan estudiado. Los servicios se prestan en todas las entidades federativas del país y la oferta se planea con base en estudios de demanda escolar y laboral, en los ámbitos regional y nacional (SEP s.f.). Este tipo de educación surgió a finales de la década de los setenta y desde entonces ha sido primordialmente impulsada por el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP, s.f.). Se distingue de los otros dos modelos por proponerse formar a sus estudiantes para incorporarlos al mercado de trabajo y por establecer vínculos formales con el sector productivo. Hasta 1997, el CONALEP era una opción educativa terminal, pero a partir de entonces tiene carácter bivalente (INEE, 2011). Los centros del Colegio de Bachilleres (COLBACH) y del CONALEP no forman parte de la estructura de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS). El grupo de órganos desconcentrados que se encuentran bajo la coordinación del SEMS se conforma por el CONALEP; el COLBACH, el Centro de Enseñanza Técnica Industrial



(CETI), y el Fideicomiso de los Sistemas Normalizados de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral (CONOCER).<sup>3</sup>

La tabla 1 permite apreciar el tamaño del sistema educativo de México respecto al número de alumnos, docentes y centros escolares. Un dato significativo es la forma en que el sistema se ha ido expandiendo en los últimos 16 años. Se observa que el nivel preescolar creció 44% en términos de alumnos, 50% en docentes y 25% en escuelas. El nivel primaria muestra un incremento mucho menor, dado que ya está muy cerca del 100% de escolarización. En el mismo período se verifica una reducción de la matrícula de 4% (efecto de la transformación demográfica) y un aumento de docentes de 5%. El nivel secundaria tuvo un incremento de alumnos de 25%; 32% en docentes y 39% en centros escolares. El mayor cambio se dio en la educación media superior, donde el crecimiento medio de estudiantes fue de 66%, lo cual significó 96% más de docentes y más del doble de centros educativos.

---

3 Así lo establece la página web de la Subsecretaría de Educación Media Superior, al señalar: "De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Núm. 646 por el que las entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría de Educación Pública se agrupan en subsectores, se adscriben los órganos desconcentrados a estos subsectores y se designa a los suplentes para presidir los órganos de gobierno o comités técnicos de las citadas entidades, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de 2012" (SEMS, s.f.).

**Tabla 1** Número absoluto y evolución del número de alumnos, docentes y centros escolares de la educación obligatoria, según nivel, tipo y dependencia. México, 2000-2016

Nivel	Tipo	Dependencia	Alumnos		Docentes		Centros escolares	
			Absoluto	Evolución	Absoluto	Evolución	Absoluto	Evolución
Preescolar (EV: 44%)	General	GF / EF / P	3 638 847	4.4%	196 121	50%	60 864	-24%
Obligatoria desde 2002	D: 3 años	Conafe	164 743		19 483		18 237	
	ET: 3 a 5 años	GF	423 344		19 031		9 838	
	TN: 75.5%	GP	705 052		43 955		14 607	
Primaria (EV: 4%)	General	GF / EF / P	11 907 599	-4%	524 483	5%	77 090	-2%
Secundaria (EV: 25%)	D: 6 años	Conafe	109 121		11 771		10 268	
	ET: 6 a 11 años	GF	808 046		37 030		10 195	
	TN: 98.4%	GP	1 313 096		s/d		s/d	
Media superior (EV: 73%)	General	GF / EF / P	2 867 486	25%	235 242	32%	15 849	39%
	Técnica	GF / EF / P	1 820 794		101 035		4 711	
	ET: 12 a 14 años	GF / EF / P	1 432 422		72 995		18 705	
Obligatoria desde 2012	Comunitaria	Conafe	41 242		s/d		3 347	
	Trabajadores		s/d		s/d		s/d	
	General	GP	590 143					
Obligatorio desde 2012	General	Federal	130 860	11.9%	205 376	96%	14 513	112%
	Bachillerato general (EV: 71.6%)	Estatal	1 712 379	141.1%				
	D: 3 años	Autónomo	578 837	37.8%				
Obligatorio desde 2012	ET: 15 a 17 años	Privado	780 438	26.1%				
	TN: 64.4%	Federal	962 754	50.2%	92 258		2 838	
		Estatal	724 805	39.5%				
Obligatorio desde 2012	Autónomo	Privado	33 735	63.4%				
	Bachillerato profesional técnico (EV: 81.4%)	Federal	138 320	53%				
	D: 3 años	Estatal	2 223	-96.7%	8 307		597	
Obligatorio desde 2012	ET: 15 a 17 años	Autónomo	5 493	-97%				
	TN: 64.4%	Privado	15 664	-43.8%				
		Privado	43 010	-44%				

TN: Tasa neta de escolarización.

ET: Edad teórica.

EV: Evolución, variación en el período 2000-2016.

Fuente: IIFE-UNESCO con datos del INEE.

La forma en que se presenta la información permite ver no sólo el crecimiento del sistema educativo mexicano en el período señalado, sino también una transformación en el caso del nivel media superior. Los datos muestran una fuerte reducción de la matrícula en la educación profesional técnica (de 350 mil alumnos en el año 2000 a 65 mil en 2016) y un incremento muy importante en el bachillerato general y, especialmente, en el bachillerato tecnológico, donde llegó a duplicarse.

En síntesis, el sistema educativo de México es de gran magnitud —en comparación con el resto de la región y a nivel global— y además está en un proceso de clara expansión y transformación. La tabla 1 permite construir una imagen de la intensidad y la complejidad de la actividad de Estado que subyace en el funcionamiento cotidiano del sistema, no sólo para sostenerlo en el día a día, sino también para ampliarlo y adecuarlo a la dinámica histórica y social del país. Un sistema con estas características, en términos de magnitud, complejidad en su estructura y capacidad de transformación, no se construye en el corto plazo. Por el contrario, es el resultado de un proceso histórico que remite a su fundación, y al que se llega tras un proceso de acumulación de décadas de inversión pública y de una política educativa que lo fue moldeando hasta la actualidad.

### **Los focos de intervención de la política educativa**

En su dimensión material, la política educativa está conformada por un conjunto articulado de recursos (inversiones, bienes, servicios y transferencias) movilizados por los actores que gobiernan el sistema para garantizar que, cotidianamente, se produzca el encuentro entre docentes y estudiantes en el entorno escolar (físico o virtual). Estos recursos se direccionan hacia ciertas áreas que, en la compleja trama de la actividad de Estado, configuran nodos o focos de intervención.

Se propone aquí un esquema de análisis que estructura el conjunto de acciones que conforman la política educativa de México en torno a cuatro focos específicos de intervención. La actividad pública de Estado que se inscribe en cada uno de estos focos de intervención es la que permite el funcionamiento cotidiano de cada una de las escuelas en el territorio. El primero de ellos hace referencia a la dimensión curricular del sistema educativo. Allí es donde se definen 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. El segundo foco de intervención tiene que ver con la infraestructura, el equipamiento y la dotación de tecnología en las escuelas. El tercer foco que se analizará será el relativo a los docentes: su formación inicial, la entrada al servicio profesional, la formación continua y la carrera docente.

Estos tres núcleos, que pueden organizar la actividad de Estado para garantizar el derecho a la educación, son los que permiten delinear la oferta educativa: una propuesta curricular, materiales didácticos y reglas de juego para las instituciones y las aulas, escuelas con su infraestructura edilicia y su equipamiento, y docentes que día a día asisten a dar sus clases. De igual modo, hay un conjunto de acciones que se suma a las mencionadas, y que tiene que ver con fortalecer la demanda educativa, acompañar a los estudiantes en sus necesidades más básicas,

y eliminar las barreras al acceso, la permanencia y la graduación en el sistema educativo. Estas acciones configuran un cuarto foco de intervención, orientado a dotar de equidad al sistema educativo. El conjunto de la actividad de Estado orientada a garantizar el derecho a la educación es analizado a continuación en torno a estos cuatro aspectos.

### a) Currículo y modelos de gestión

En este primer foco de intervención se dimensiona y caracteriza a la actividad de Estado orientada a definir los contenidos de la educación y los modelos para su gestión en los centros educativos. El currículo se concibe en un doble sentido: uno, como instrumento de política pública que expresa y propone como norma las aspiraciones del país respecto al conjunto de saberes que considera relevantes e irrenunciables para la formación plena de la ciudadanía; y dos, como un recurso pedagógico que configura la práctica educativa. En el currículo se explicita el contenido de la educación y las estrategias para lograr que los estudiantes los incorporen. En perspectiva histórica, el currículo incorporado en los sujetos es la instancia en la que se materializa la política educativa.

La política regular asociada a este foco es la que posibilita que el currículo se realice en los dos sentidos mencionados: como horizonte y como práctica. Por su parte, las brechas de aprendizaje, entre otros desafíos pendientes, impulsaron el redireccionamiento de la política curricular y los modelos de gestión del currículo en el entorno escolar, decisión política que se materializa en la implementación de un nuevo modelo para la educación obligatoria.

El currículo y la gestión escolar ocupan un lugar destacado en la agenda educativa mexicana. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 reafirma la Reforma Educativa y en su objetivo número 3 impulsa el desarrollo de acciones orientadas a este foco, entre las que se destaca la autonomía de las escuelas. Por su parte, en la Ley General de Educación (LGE), alineada con los objetivos de la Reforma Educativa, se promueve la revisión del modelo educativo en su conjunto.

El Modelo Educativo para la educación obligatoria, publicado en junio de 2017 —en cumplimiento del artículo 12 transitorio de la LGE—, presenta la reorganización del sistema educativo en torno a cinco grandes ejes:

1. El planteamiento curricular
2. La escuela al centro del sistema educativo
3. La formación y el desarrollo profesional de los docentes
4. Inclusión y equidad
5. La gobernanza del sistema educativo

En el campo específico del currículo y el modelo de gestión curricular en las escuelas, al momento de presentar el Nuevo Modelo Educativo se señala que el currículo vigente para el ciclo escolar 2017-2018 para la educación básica (EB) es el que se estableció con el acuerdo número 592 de la SEP. El currículo vigente para la educación media superior (EMS) es el que se plasmó en el acuerdo número 442 y

las orientaciones de los acuerdos 444, 486, 488, 653 y 656, que se emitieron en el marco de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) de 2008. Los programas elaborados en cada subsistema de la EMS derivaron en el Marco Curricular Común (MCC). El organismo rector del currículo en el caso de la EB es la SEP. En el caso de la EMS es la SEP, junto con los organismos de las entidades federativas y los organismos autónomos. El currículo de la EMS está basado en el enfoque por competencias.

A modo de diagnóstico, se destaca que las evaluaciones de los diseños curriculares de la educación obligatoria identifican dos grandes problemas: por un lado, una estructura curricular saturada que dificulta la focalización de esfuerzos en intenciones educativas y, por el otro, una estructura vertical y prospectiva que impidió que las escuelas transformaran sus prácticas educativas. Otro elemento sustantivo por destacar es el hecho de que el currículo desconoce las particularidades. A modo de ejemplo, cabe señalar que el currículo está diseñado sobre la base de escuelas completas y estructuras unigrados, sin embargo, gran parte de la oferta educativa no se corresponde con este formato.

En junio de 2017, la SEP presentó un nuevo currículo para la educación obligatoria (aprendizajes clave para EB, y planes de estudio de referencia del componente común de EMS). En este contexto, los puntos destacados de la nueva propuesta curricular son, en relación con el primero de los problemas antes mencionados, la focalización en aprendizajes clave y la incorporación de estrategias específicas para el desarrollo de habilidades socioemocionales en los estudiantes. Para la educación media superior se actualizó un MCC con atención en aprendizajes clave, reforzando el enfoque humanista y la apropiación adecuada de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). En relación con el segundo problema, se busca fortalecer a las comunidades educativas para que adquieran autonomía curricular. Esto implica que cada escuela puede elegir los contenidos de una parte del currículo. Se entiende que de este modo las escuelas logran incluir a los grupos sociales históricamente excluidos del sistema educativo, porque se diseña un currículo sensible a sus intereses y particularidades.

Un aspecto innovador del modelo curricular propuesto, en 2017, por la SEP es la incorporación de la lengua indígena como lengua materna y como segunda lengua, y del español como segunda lengua, en todos los niveles educativos. Esto fue así desde 1978 en los niveles preescolar y primaria.

La autonomía curricular de las escuelas, basada en el modelo educativo que pone a la escuela en el centro (SEP, 2017), implica fortalecer la estructura y el funcionamiento de su gobierno interno, fortalecer a los Consejos Técnicos Escolares (CTE), aliviar la carga administrativa de las escuelas, y fortalecer la supervisión y la participación social. Se busca, además, extender su influencia a través de la construcción de redes de aprendizaje por medio de Consejos Técnicos de Zona (CTZ), reuniones entre escuelas, academias y redes virtuales. El modelo "escuela en el centro" se plasma en la Ruta de Mejora Escolar. Cada escuela, en su CTE (considerando la opinión de sus estudiantes y los Consejos Escolares de Participación Social), consensúa los contenidos programáticos con base en las horas lectivas disponibles y lineamientos de la SEP.

En términos de recursos estatales, este foco es intensivo en recursos cognitivos, políticos y logísticos. Los recursos financieros que se movilizan son los propios de cada organismo (SEP y autoridades educativas de las entidades federativas). En cuanto a los recursos financieros, se registran dos programas presupuestarios orientados a que las escuelas incorporen el nuevo modelo educativo “escuelas en el centro”: Programa de Escuelas de Tiempo Completo y Programa de la Reforma Educativa.

Una herramienta fundamental en la estrategia de monitoreo de la efectividad de las políticas destinadas a garantizar aprendizajes a los estudiantes son precisamente las pruebas de evaluación de los aprendizajes escolares. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación —organismo autónomo desde 2013—, en coordinación con la SEP, han desarrollado el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA).

PLANEA tiene dos propósitos generales: uno, evaluar el desempeño del Sistema Educativo Nacional (SEN) respecto a los aprendizajes en la educación obligatoria, con distintos grados de desagregación —este propósito le corresponde al INEE—; dos, retroalimentar a todas las comunidades escolares del país de primaria, secundaria y educación media superior con relación a los aprendizajes que logran sus estudiantes —este propósito le corresponde a la SEP— (INEE, 2018).

Para el logro de estos dos objetivos diferentes, PLANEA se organiza a través de dos arreglos metodológicos que se distinguen en sus propósitos fundamentales y, por consiguiente, en el diseño de sus instrumentos, así como en la manera de administrarlos en el estudiantado. Al tener distintos objetivos, cada modalidad tiene un diseño propio, que resulta más adecuado para obtener cierto tipo de información. Estas modalidades son:

1. PLANEA SEN. Bajo la responsabilidad del INEE, implementa una evaluación de los aprendizajes en la educación obligatoria (educación básica y media superior) al nivel del sistema.
2. PLANEA Escuelas. Dirigido a las comunidades escolares. La administración de pruebas y la emisión de reportes de esta modalidad son responsabilidad de la SEP. A través de ellos, ofrece información sobre los aprendizajes de los estudiantes en cada centro escolar de educación básica o plantel de educación media superior.

Por último, y dentro del foco de intervención centrado en el currículo y el modelo de gestión, un programa emblemático en México es el de los libros de texto gratuitos. Desde hace 50 años el Estado mexicano, a través de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), ha editado y distribuido de manera gratuita a lo largo del país series de manuales escolares llamadas *Libros de Texto Gratuitos*, para todos los niños de las escuelas primarias, rurales y urbanas, públicas y privadas (CONALITEG, 2009).

El Programa B003 Edición, Producción y Distribución de Libros y otros Materiales Educativos es un trabajo conjunto de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP, a través de la Dirección General de Materiales e Informática Educativa y

la CONALITEG. Su operación comenzó en 2014, a partir de la fusión de dos programas presupuestarios de la modalidad Provisión de Bienes Públicos que operaban hasta el año 2013: B001 Producción y distribución de Libros de Texto Gratuitos, y B002 Producción y edición de libros, materiales educativos y culturales. El objetivo del programa es impulsar la educación de calidad a través de la edición, producción y distribución suficiente, oportuna y eficiente de libros de texto gratuitos y de materiales educativos a estudiantes y maestros de educación inicial y básica a nivel nacional, contribuyendo así a la tercera meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México con educación de calidad, y al objetivo 1 del Programa Sectorial de Educación 2013-2018: “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población” (CONEVAL-SEP, 2015).

El catálogo de libros de texto gratuitos incluye materiales para docentes y padres de familia, así como los libros para cada nivel educativo. Está dividido en seis categorías: preescolar —un esfuerzo reciente que materializa la posibilidad de acercar la lectura a la primera infancia de manera formal—, primaria, secundaria, telesecundaria, telebachillerato y la sección de educación indígena que incluye una biblioteca digital (SEP, 2018).

### b) Infraestructura, equipamiento y tecnología

En este foco de intervención se dimensiona y caracteriza a la actividad de Estado orientada a la infraestructura, el equipamiento y a dotar de tecnología a los centros educativos. Una gran parte de la política educativa regular se destina a mantener, equipar, ampliar y rehabilitar la red de centros educativos existente. Los déficits acumulados, la decisión de universalizar el derecho a la educación y los nuevos objetivos de política llevan a orientar recursos hacia la construcción de nuevas escuelas, su equipamiento en TIC y su conectividad a internet.

La atención a la infraestructura, equipamiento, ampliación, rehabilitación y conectividad de los planteles educativos está presente en la agenda educativa actual. Un aspecto determinante para la inversión y el planeamiento de estas acciones en infraestructura fue el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica (CEMABE) 2013, el cual ofreció —entre muchos aspectos— una fotografía de las condiciones de infraestructura educativa. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se hace énfasis en la modernización de la infraestructura, la creación y el equipamiento de los centros educativos, así como en la creación de nuevos establecimientos, la ampliación de los existentes y el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada de los planteles, en particular las escuelas que ofrecen educación media superior. El Programa Sectorial de Educación 2013-2018, en sus objetivos 1 y 2, pone acento en la ampliación, mejoramiento y equipamiento de las escuelas que ofrecen educación media superior, y en dotarlas de TIC para favorecer los aprendizajes.

En su tramo obligatorio, el sistema educativo mexicano está conformado por 246 400 escuelas. En 92% se imparte educación básica y en 8%, educación media superior. Alrededor de 11% de los centros de educación preescolar y primaria es

indígena. En el nivel preescolar, 20% de la oferta es comunitaria; en el nivel primaria, el peso de la oferta comunitaria se reduce a la mitad. En nivel secundaria, 48% de la oferta del servicio educativo es a través de telesecundaria; 8.5% es comunitaria y menos de 1% es para trabajadores. Entre los desafíos más importantes que enfrenta la política educativa mexicana se encuentran las carencias persistentes de espacios educativos básicos y su concentración en los servicios destinados a las poblaciones socialmente rezagadas. A modo de ejemplo, se puede mencionar que 11% de los centros escolares de nivel preescolar; 9% del nivel primaria; 6% del nivel secundaria y 3% de educación media superior no tienen sanitarios. En las escuelas indígenas y comunitarias las brechas oscilan entre 11 y 15 puntos porcentuales en perjuicio de la oferta indígena y comunitaria; en el caso de la educación media superior, los telebachilleratos son los más rezagados. Una tendencia similar —con algunas pocas excepciones— se observa respecto a las carencias de otros espacios educativos básicos como canchas deportivas, áreas de juego infantil y laboratorios de ciencias.

En relación con la incorporación de las TIC a los procesos de enseñanza y aprendizaje se observa que sólo una tercera parte de las primarias públicas cuenta con al menos una computadora para uso educativo, mientras que en las primarias privadas esta proporción incrementa a 85%. Por su parte 48% de las escuelas primarias, 56% de las secundarias públicas y 70% de las escuelas de educación media superior cuentan con conexión a internet.

La mayor parte del presupuesto destinado a infraestructura, equipamiento y tecnología educativa está compuesta por los recursos financieros que la federación entrega a los estados. La proporción de recursos que aportan los estados y municipios es variable y difícil de cuantificar, pero hay certeza de que es considerablemente menor que la que aporta la federación. La ejecución de estos fondos la llevan a cabo, en casi su totalidad, las autoridades de los estados.

El Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) es un organismo federal con fuerte incidencia en el proceso de ejecución de los fondos destinados a infraestructura educativa. En 2008 se sancionó la Ley General de la Infraestructura Física Educativa (LGIFE). En su artículo 15 se establece la creación del INIFED como un organismo público descentralizado de la administración pública federal. Es un organismo con facultad normativa que brinda asistencia técnica y certifica la calidad de la infraestructura física educativa del país. Participa en el proceso de elaboración de normas y especificaciones técnicas, elabora guías operativas y supervisa las obras que ejecutan las entidades federativas con recursos federales.

Tras la promulgación de la LGIFE, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) en 2008, las entidades federativas hicieron las adecuaciones correspondientes a su legislación local, con el fin de normar y crear un organismo local responsable de coordinar la política de infraestructura educativa a nivel estatal.

El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), en su componente de infraestructura educativa es, desde su creación en 1998, la fuente de financiamiento más importante con la que cuentan las entidades federativas para la operación de



proyectos de construcción, rehabilitación, mantenimiento y equipamiento de los centros educativos.

En 2015, el gobierno federal diseñó el Programa Escuelas al CIEN, una estrategia financieramente innovadora que genera un esquema de potenciación de los recursos de este fondo hasta en 25%, mediante la colocación de Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN) en la Bolsa Mexicana de Valores. El Programa Escuelas al CIEN forma parte de la estrategia denominada Escuela al Centro del Nuevo Modelo Educativo, y su propósito es el siguiente:

[...] construir y rehabilitar espacios de calidad en 33 000 escuelas de educación obligatoria en el periodo 2015-2018. Para lograrlo, dispone en su diseño de mecanismos para la selección de escuelas con mayores rezagos en materia de infraestructura, así como de la definición de ocho componentes prioritarios y secuenciales de atención: 1) seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento; 2) servicios sanitarios; 3) bebederos y agua potable; 4) mobiliario y equipo; 5) accesibilidad; 6) áreas de servicios administrativos; 7) infraestructura para conectividad, y 8) espacios de usos múltiples (INIFED, 2016b).

De acuerdo con los lineamientos de esta estrategia, las operaciones de los proyectos de INFE están a cargo de las autoridades estatales en materia de infraestructura, en tanto que la supervisión normativa y administrativa de los recursos es responsabilidad del INIFED. (INEE 2018a)

Por otra parte, están las acciones de infraestructura que se financian a partir de los fondos federalizados, recursos públicos que son transferidos a los estados y municipios, destinados al fortalecimiento de sus capacidades y a la atención de demandas sociales. Entre ellas, se integran las acciones de construcción, rehabilitación y equipamiento de los centros educativos. El uso de estos recursos es sumamente heterogéneo en las diferentes entidades federativas.

Algunos programas presupuestarios se orientan en su totalidad a la infraestructura educativa; otros, en cambio, tienen a este foco como uno de sus componentes. La mayor parte de los fondos federalizados los ejecutan las autoridades educativas locales de las entidades federativas, aunque otros son ejecutados por las comunidades escolares locales y operados por el INIFED.

El Programa Escuelas de Tiempo Completo y el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa también aportan recursos para infraestructura, equipamiento y tecnología. Estos recursos son ejecutados por las autoridades educativas de las entidades federativas. El Programa de Expansión de la Oferta Educativa de Educación Media Superior y Superior y el Programa Reforma Educativa entregan recursos a las comunidades escolares para atender las carencias físicas de los centros educativos de gestión estatal de educación básica y para dotarlos de TIC; la unidad ejecutora de estos fondos es el INIFED. Una parte de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios (ramo 33) y provisiones salariales y económicas (ramo 23) proviene de recursos que las autoridades locales de las

entidades federativas y los municipios destinan a infraestructura, equipamiento y tecnología de los centros educativos.

### c) Docentes

En este foco de intervención se dimensiona y caracteriza la actividad de Estado orientada a dotar al sistema educativo de docentes. Contempla las intervenciones destinadas a su formación (inicial y en servicio), a la regulación de la carrera profesional dentro del sistema y, asociado a este punto, a los sistemas para la evaluación de su desempeño.

Los docentes representan 2.5% del total de la fuerza laboral de México, y 28% de la fuerza laboral profesional. Sin embargo, sus salarios son los más bajos dentro de este grupo. Los salarios de 1.6 millones de docentes que atienden a los 31 millones de estudiantes escolarizados en la educación común y los 600 mil estudiantes escolarizados en educación especial que conforman la matrícula del tramo de escolarización obligatorio concentran 74.3% del total de los recursos financieros que el Estado mexicano transfiere a las entidades federativas (89.4% del gasto federalizado y 30.2% de los programas federales). Estimar el volumen total de recursos financieros que concentra este foco implica adicionar, además, las transferencias relacionadas con la formación (inicial y en servicio) de docentes y la evaluación de su desempeño.

La definición de un conjunto sistémico de acciones orientadas a garantizar la calidad del personal docente y directivo, desde su ingreso al sistema educativo y durante su trayectoria profesional, es uno de los ejes más destacados de la Reforma Educativa en curso. Los dos instrumentos de política sustantivos a través de los cuales se intenta introducir cambios estructurales en el ejercicio de la carrera docente son el establecimiento de un nuevo Servicio Profesional Docente (SPD) y la autonomía del INEE. Como ya se ha señalado, con este objetivo se modificó el artículo 3° de la CPEUM y se promulgaron tres nuevas leyes: Ley General de Educación (LGE), Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE).

Los organismos clave en la definición de la política docente son la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), la SEP, las autoridades educativas locales e instancias estatales de formación, los Centros de Maestros, el INEE y las instituciones formadoras.

La SEP regula el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y promoción de los maestros de educación básica. Tiene a su cargo la revisión y evaluación sistemática y continua de los currículos de la formación docente, al menos una vez cada cuatro años. Las entidades federativas proponen y aplican los instrumentos de evaluación, los cuales requieren aprobación por parte del INEE.

La LGSPD reconoce como sustentantes a la carrera docente del nivel primaria a los egresados normalistas y a los profesionales con formación docente pedagógica o en áreas afines, y para el nivel secundaria y la educación media superior a profesionales de todas las licenciaturas. Para su ingreso establece criterios de inclusión que habilita el concurso de oposición en los cuales se evalúa su desempeño.

Para permanecer dentro de la carrera docente y avanzar en su trayectoria profesional, se instituyen evaluaciones periódicas obligatorias, estructuradas en torno a los siguientes momentos:

1. **Ingreso:** una vez que el aspirante aprueba el concurso de oposición es acompañado durante dos años por un tutor que asignan las autoridades educativas de las entidades federativas o de los organismos descentralizados. Al término del segundo año se presenta a la evaluación del desempeño. Si la aprueba, ingresa al Sistema Educativo Nacional.
2. **Promoción:** alude al acceso a una categoría o nivel docente superior a la que tiene el docente. La LGSPD reemplaza los sistemas de promoción voluntaria centrados en el escalafón vertical, el Programa de Carrera Magisterial, el Programa de Estímulos a la Calidad Docente, basados en los resultados de las evaluaciones enlace, inicialmente, y ahora PLANEA. La promoción a cargos de dirección y supervisión se lleva a cabo por concurso de oposición. La promoción por función es autorizada por la SEP, y se asienta en mecanismos de incentivos. Para avanzar, el docente debe demostrar un incremento en el desempeño que lo justifique.
3. **Permanencia:** la LGSPD establece que las autoridades educativas de las entidades federativas y los organismos descentralizados deben evaluar el desempeño de los docentes cada cuatro años. Los parámetros de estas evaluaciones son definidos por el INEE.
4. **Incentivos y reconocimientos:** la LGSPD establece incentivos económicos para reconocer y estimular el buen desempeño de los docentes.

Al 2018, se evaluaron 1.1 millones de docentes en alguno de los procesos que establece el SPD. Se estima que durante 2018 se estaría evaluando el desempeño de 400 mil docentes y habría 42.5 mil evaluaciones diagnósticas. Pudo apreciarse un incremento de la participación de los docentes en las evaluaciones: en 2016 —año en que la prueba fue voluntaria— fue de 80%, y en 2017, de 95%. Paralelamente, y según informa el INEE, hubo una mejora en los resultados de las evaluaciones para el período 2015-2016.

En las evaluaciones de promoción, 72% de los directores de educación básica obtuvo resultados idóneos. La participación de directores y supervisores de educación media fue menor a 30%. Entre 40 y 50% obtuvo resultados favorables en su evaluación de desempeño.

En la evaluación de ingreso, en 2016 hubo 130 mil aspirantes a la docencia. De ellos, 40% obtuvo resultados favorables. Esta proporción se incrementó a 59% en 2017. Los aspirantes que no aprueban suelen insistir, y la tendencia que se pudo apreciar es que, al repetir la evaluación, obtienen mejores resultados. Paralelamente, los aspirantes de educación común presentan mejor desempeño que los docentes de educación indígena, y los egresados de escuelas normales públicas obtienen mejores resultados que los egresados de otras instituciones.

En todas las entidades del país ha habido una mejora entre el primero y el último proceso de evaluación. Querétaro, Colima, Ciudad de México, Baja California,

Baja California Sur, Nuevo León, Aguascalientes, Jalisco e Hidalgo tienen los resultados más altos consistentemente en todas las evaluaciones. Tabasco, Chiapas, Guerrero, Campeche, Michoacán, Oaxaca y Sinaloa son los estados con los resultados no idóneos más altos.

En promedio, 76% de los participantes de los concursos es de los niveles preescolar, primaria y secundaria; 7% es de educación especial, telesecundaria y educación física, y 1% es de preescolar, primaria indígena y educación para adultos. Preescolar obtiene los mejores resultados, seguido del nivel primaria. Los resultados de telesecundaria han mejorado en mayor medida con respecto a las secundarias generales. La modalidad indígena de preescolar y primaria —que en la evaluación incluye una prueba de dominio de la lengua indígena— tiene el menor número de idóneos, pero a lo largo del período ha mejorado su desempeño.

En la evaluación de desempeño para la permanencia, los docentes tienen mejores resultados que los directivos. Las educadoras de preescolar son las mejor evaluadas, las mujeres tienen mejores resultados que los hombres y, a menor edad, poseen mejores resultados.

#### d) Equidad educativa

En este foco de intervención se dimensiona y caracteriza a la actividad de Estado orientada a ampliar las oportunidades de acceder, transitar y permanecer en el sistema educativo durante la educación obligatoria, así como de apropiarse de los saberes establecidos en el marco curricular vigente. Estas medidas están dirigidas, según establece la LGE en su artículo 32, a los grupos sociales y regiones en donde se registra mayor proporción de rezago educativo. En particular, a regiones con población dispersa que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por carencias materiales persistentes, por vivir con discapacidad, por su pertenencia étnica, situación migratoria, género, preferencias sexuales, creencias religiosas o prácticas culturales. En virtud de ello, gran parte de la actividad que configura este foco forma parte de las acciones que se desarrollan en el resto de los focos que propone este modelo de análisis y de las transferencias de bienes y recursos financieros tendientes a “contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos”, como dice la LGE, en su artículo 33 (2018).

Dicho artículo establece las actividades que deben llevar a cabo las autoridades educativas desde sus respectivas competencias para garantizar la equidad educativa. Destaca la fracción 1, en la que establece que “Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones” (LGE, 2018); la fracción 2 señala que “Desarrollarán programas de apoyo a los maestros que presten sus servicios en localidades aisladas y zonas urbanas marginadas, a fin de fomentar el arraigo en sus comunidades y cumplir con el calendario escolar” (LGE, 2018); la fracción 3 indica que “Promoverán centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles que apoyen en forma continua y estable

el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos” (LGE, 2018); la fracción 4 señala que “Prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular y se encuentran en situación de rezago educativo para que concluyan la educación básica y media superior” (LGE, 2018); la fracción 5 señala que “Otorgarán apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los alumnos” (LGE, 2018).

El artículo 33 también enuncia, en su fracción 6, que la autoridad educativa deberá “Desarrollar programas con perspectiva de género, para otorgar becas y demás apoyos económicos preferentemente a los estudiantes que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación” (LGE, 2018), y la fracción 13 establece que “Proporcionarán materiales educativos en las lenguas indígenas que correspondan en las escuelas en donde asista mayoritariamente población indígena” (LGE, 2018).

En este abanico de estrategias, la ley esboza los elementos que constituyen una política de equidad educativa, capítulo central en el conjunto de acciones orientadas a garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación y, en particular, la posibilidad de cursar todo el ciclo escolar obligatorio a las nuevas generaciones.

Hay dos aspectos de la estructura del SEN que adquieren sentido en el desafío de eliminar las barreras al ejercicio del derecho a la educación. Por un lado, la modalidad indígena, que —como ya se señaló— representa 11% de los centros de preescolar y primaria. Esta oferta es clave para ampliar las perspectivas y las oportunidades educativas en las comunidades indígenas en México.

Por el otro, lo que concierne a las escuelas comunitarias del CONAFE, que contemplan todos los niveles de la educación básica. Hay evidencia acumulada que invita a una revisión profunda de ambas modalidades educativas, que sin duda constituyen aspectos estructurales del funcionamiento del sistema educativo nacional, y que hacen un gran aporte a la amplia cobertura territorial y social que hoy tiene la oferta educativa del país.

En los tres focos de intervención antes mencionados —currículo y modelos de gestión, infraestructura y equipamiento y docentes— se pueden encontrar elementos que pueden ser interpretados como parte del esfuerzo por consolidar un sistema educativo equitativo e inclusivo. En infraestructura, por ejemplo, la creación o el mantenimiento de instituciones educativas a lo largo de todo el territorio mexicano es parte de dicho esfuerzo.

En la tabla 1 pudo verse que la tasa neta de escolarización en el nivel primaria es de 98.4%. Este valor confirma la existencia de una oferta universal de centros escolares de ese nivel en todo México. La misma tabla mostraba un incremento de 24% en escuelas de nivel preescolar, y mayor a 100% en media superior. Estos procesos de expansión siempre se dan sobre la base de incorporar a quienes se fueron quedando fuera del sistema, los sectores más desprotegidos de la sociedad, de modo que esta fuerte inversión es, sin duda, una clara política de equidad e inclusión. Un esfuerzo similar puede apreciarse en la preparación y la incorporación de todos los docentes necesarios para garantizar la educación a las nuevas

generaciones de niñas, niños, adolescentes y jóvenes históricamente relegados del sistema educativo. Por último, y para seguir citando acciones consideradas en los focos de intervención anteriores pero que tienen un fuerte componente de equidad e inclusión, cabe señalar una política histórica de México, que sin duda rompe con una barrera muy difícil de superar por las familias más pobres: la distribución universal y gratuita de los libros de texto. Esta política tiene un claro componente equitativo al librar a las familias del costo que implica acceder a esos materiales en el mercado, sino que además tiene un fuerte elemento de cohesión e inclusión al ser una acción universal, que incluye también a las escuelas del sector privado de educación.

Más allá de estos aspectos que son sustantivos en el funcionamiento y la estructura del SEN, existe toda una actividad de Estado que está en línea con las definiciones del marco normativo vigente. Un primer eje de intervención pone el foco en fortalecer la base de bienestar de los hogares, en especial aquellos en situación económica más crítica, como estrategia de fortalecimiento de la demanda educativa. En 2013, el presidente de la nación, a través de un decreto, lanzó el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. En ese marco, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) instrumentó el Programa de Comedores Comunitarios para mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de la población ubicada en las llamadas Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), tanto urbanas como rurales. La oferta es amplia, se trata de 5 208 comedores en 23 estados del país. En esas entidades hay 158 629 escuelas con más de 19 millones de estudiantes.

Paralelamente, es importante destacar que una estrategia clave para la reducción de las desigualdades en las trayectorias educativas es la atención y educación en la primera infancia. Asociada a la oferta de educación preescolar del CONAFE, que incluye a 390 mil niñas y niños y 410 mil padres de familia residentes de localidades rurales y urbano-marginadas en 31 entidades federativas del país, se encuentra la estrategia de desarrollo infantil temprano y educación inicial que se ofrece a través del Programa de Inclusión Social PROSPERA. Para atender a la población en condición de pobreza que es beneficiaria de este programa, se promueven además acciones de cuidado a la salud y la nutrición infantil y materna. A estas actividades se suman talleres que se brindan a través de las unidades de salud a las que acuden las responsables del cuidado de niñas y niños beneficiarios del programa para brindarles información y aprendizajes sobre las mejores prácticas de crianza.

Las acciones de PROSPERA exceden a aquellas dirigidas a la primera infancia. El programa atiende, actualmente, a 6.8 millones de familias, cuyos integrantes reciben apoyos en materia de educación, salud y alimentación. En el caso del componente educativo, se entregan becas según el grado escolar de la población de entre 6 y 22 años de edad.

Entre las acciones orientadas a garantizar el acceso a todo el ciclo de educación obligatoria destacan aquellas dirigidas a adolescentes, jóvenes y adultos que han interrumpido su trayectoria escolar antes de finalizarla. Estas acciones se refuerzan a partir del momento en que se incluye a la escuela media superior en el ciclo obligatorio, lo cual genera la necesidad de ofrecer estrategias que permitan

completar este nivel a quienes no pudieron hacerlo. En este marco se inscribe, por ejemplo, Prepa en Línea-SEP, que se cursa en 2 años (4 meses cada año), y cuenta con el apoyo de facilitadores y tutores. Otras estrategias que pueden considerarse en este punto son la Prepa Abierta y el Programa Especial de Certificación (PEC).

El Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT) del INEA es un ejemplo del tipo de iniciativas dirigidas a las personas mayores de 15 años. Este modelo ofrece una educación vinculada con temas y opciones de aprendizaje basados en las necesidades e intereses del estudiante.

Para la población adulta, el INEA lanzó la Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago —con la participación de cientos de miles de jóvenes en tareas de alfabetización y asesoría para apoyar a quienes se encuentran en situación de rezago— y el pec, el cual reconoce y certifica los saberes y competencias que los adultos adquirieron de manera autodidacta o por experiencia laboral.

Un tema que tiene presencia significativa en la agenda pública de México es la situación de los jóvenes que ni estudian ni trabajan, denominados ninis. A más de 10 años de existencia de esta categoría en el debate sobre la política social en la región, existen al menos dos puntos respecto a los cuales hay cierto consenso. El primero es lo inconveniente que resulta definir a una persona —o a un colectivo— por lo que no hacen, o no son. En segundo lugar —y ante la evidencia obtenida— se sabe ya que este grupo está integrado en su mayoría por mujeres que permanecen en el hogar, desempeñando tareas domésticas o, fundamentalmente, tareas de cuidado. En México, de las 6 395 339 personas identificadas como ninis en 2016, poco más de seis millones se dedicaban al trabajo doméstico. A este universo nini está dirigido el programa Capacita T, que tiene como objetivo favorecer su inclusión mediante el desarrollo de competencias que le permitan integrarse de manera adecuada al mercado laboral.

Todas estas acciones buscan garantizar la educación a personas que viven en contextos de pobreza o marginalidad. Ahora bien, las barreras de acceso no sólo provienen de las desigualdades económicas. Otra fuente de exclusión del sistema educativo es la persistencia de pautas discriminatorias en la dinámica de las instituciones escolares. Avanzar hacia un modelo de educación inclusiva significa, precisamente, la erradicación de estos mecanismos cotidianos de discriminación de personas que son tildadas de “diferentes” respecto a un modelo de alumno tradicional de referencia.

Un grupo poblacional específico frente al cual los sistemas educativos han ido modificando su relación es, sin duda, el de las personas con discapacidad. Allí se fue dando el paso desde un paradigma de exclusión, en el que no tenían acceso al sistema educativo, hacia un modelo de inclusión educativa. La LGE, en su artículo 41, señala que la educación especial deberá incorporar “los enfoques de inclusión e igualdad sustantiva”. Agrega además que “Esta educación abarcará la capacitación y orientación a los padres o tutores; así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica y media superior regulares que atiendan a alumnos con discapacidad, con dificultades severas de aprendizaje, de comportamiento o de comunicación, o bien con aptitudes sobresalientes” (LGE, 2018).

El Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018 aborda en su objetivo 4 la necesidad de “Fortalecer la participación de las personas con discapacidad en la educación inclusiva y especial”, y propone que la estrategia 4.1 busque: “Impulsar políticas educativas inclusivas para favorecer el acceso, permanencia y conclusión de las personas con discapacidad en todos los tipos, modalidades y niveles” (DOF, 2014).

Con el objeto de incluir a las personas con discapacidad en escuelas de educación regular, existen las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER). Estas unidades tienen por objeto apoyar a las escuelas de educación —en sus diferentes niveles y modalidades— en el proceso de inclusión de estos alumnos. Para los casos en que los procesos de inclusión en escuelas regulares no son posibles, existen los llamados Centros de Atención Múltiple (CAM).

Existen, además, los Centros de Recursos de Información para la Integración Educativa (CRIE), que son servicios de orientación sobre las opciones educativas y estrategias de atención para niñas, niños y jóvenes con necesidades educativas especiales (NEE) prioritariamente asociadas con discapacidad o aptitudes sobresalientes. Hay dos programas específicos que están dirigidos a personas con discapacidad que desean acceder al nivel medio superior o a programas de formación para el trabajo. Ellos son los Centros de Atención para Personas con Discapacidad (CAED) y el Programa de Oportunidades para el Empleo a través de la Tecnología en las Américas.

## **El gobierno de la política educativa**

El gobierno del sistema educativo está compuesto 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. En los términos planteados en este informe, gobernar al sistema educativo alude a la capacidad de los organismos responsables de cada foco de intervención para movilizar los recursos de Estado (financieros, políticos, logísticos, administrativos, comunicacionales, cognitivos, etcétera) que les fueron asignados en el sentido que establece el artículo 3° de la CPEUM y la LGE.

Los servicios de educación pública son impartidos y regulados por la SEP, para el caso de la federación, y por los organismos responsables de la educación, en las entidades federativas. De conformidad con la LGE, corresponde a la federación la función normativa de la educación básica y normal; definir lineamientos, planes y programas, en coordinación con las autoridades educativas locales; determinar el calendario escolar, y la elaboración y producción de libros de texto gratuitos, así como la planeación y evaluación nacional.

Corresponde a las autoridades educativas locales la prestación de los servicios de educación inicial, básica, especial y normal, así como la capacitación, actualización y superación profesional de maestros de educación básica.

Los municipios podrán promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad. Para el caso de la Ciudad de México, los servicios de educación básica y normal son atendidos por la SEP. De esta manera, los servicios educativos



son otorgados por la federación (la SEP y otras secretarías del Poder Ejecutivo), por los gobiernos estatales y municipales, por instituciones autónomas y por particulares.

Además de la federalización de la educación básica, la SEP ha transferido otros servicios a las autoridades locales: los servicios de profesional técnico bachiller, del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), los de bachillerato del sistema del Colegio de Bachilleres y telebachilleratos comunitarios. Para su operación se creó una figura jurídica denominada Organismos Descentralizados de los Gobiernos Estatales (ODES), que operan con financiamiento federal y estatal. Con esta misma figura, se transfirieron también los servicios de formación para el trabajo y los de educación superior. La expansión de estos servicios se realiza a partir de un esquema de coordinación entre las autoridades locales y la federación. (SEP, 2017a)

En relación con los recursos financieros que sostienen al sistema educativo, se observa que el Gasto Nacional en Educación (GNE), que es de 1.2 billones de pesos, representa, según datos de 2015, aproximadamente 5.15% del Producto Interno Bruto (PIB) mexicano. Del GNE, 45% corresponde al Gasto Federal en Educación Obligatoria (GFO). El GFO lo conforman los recursos financieros que la federación transfiere a las entidades federativas para el sostenimiento del sistema educativo en su tramo obligatorio. Si bien existen serias limitaciones metodológicas y administrativas para calcular los aportes que realizan los estados y municipios al total del gasto en educación, se estima que entre 78 y 82% de los recursos financieros que se destinan al sostenimiento del sistema educativo lo aporta la federación. Destaca que 82% del GFO se orienta a la educación básica (la EB concentra 83.4% de la matrícula). Resulta interesante destacar que el perfil del gasto correspondiente a los recursos programables y a los federalizados difiere sustantivamente: 25% del GFO lo constituyen los recursos programables; 67% se destina a EMS, mientras que en los recursos federalizados este tipo de educación representa sólo 2%.

## Los resultados de la política educativa

Tal como se señaló, en México hay casi un cuarto de millón de escuelas que abren sus puertas día a día, para que ingresen 31 millones de estudiantes y sus 1.6 millones de docentes. En las páginas anteriores pudo apreciarse que detrás de ese hecho cotidiano hay un conjunto de políticas curriculares que tienen por objeto definir el horizonte de aprendizajes sobre los que se debe trabajar en las aulas diariamente; se producen y distribuyen materiales didácticos y libros de texto, y se establecen criterios orientadores de la dinámica cotidiana de esas instituciones. Hay un trabajo permanente de construcción y mantenimiento de edificios escolares, así como una inversión importante para dotarlos de servicios básicos y de conectividad. Existen también esfuerzos sustantivos orientados a preparar a los futuros docentes y a perfeccionar a quienes ya están frente al aula. Por último, como pudo apreciarse, México cuenta con mecanismos que buscan eliminar las barreras existentes para el acceso, la permanencia y los aprendizajes, en particular entre aquellos sectores más vulnerables.

Todo este flujo articulado de bienes, servicios y transferencias tiene como propósito garantizar el derecho a la educación a las nuevas generaciones mexicanas. En la presente sección se analiza una serie de indicadores que permite apreciar la situación en que se encuentran hoy niñas, niños, adolescentes y jóvenes en términos de su ejercicio del derecho a la educación. Esto es, cuántos pueden asistir regularmente a la escuela, cuántos logran graduarse, y en qué medida en su paso por las instituciones escolares logran apropiarse de los saberes propuestos en el marco curricular vigente.

Si el conjunto de la política educativa analizada en este texto tiene como objeto garantizar el derecho a la educación en el ciclo obligatorio a niñas, niños y adolescentes en México, el sentido de analizar estos indicadores es lograr una aproximación a la efectividad de la política educativa. ¿En qué medida logra el sistema nacional de educación el cometido de incorporar plenamente a las nuevas generaciones? ¿Cuántos de los que ingresan llegan a completar el ciclo obligatorio? ¿Logran, en ese recorrido, apropiarse de los saberes que el currículo les propone? ¿Hay grupos que se ven más desfavorecidos que otros? ¿Logran las diferentes políticas implementadas reducir las brechas históricas en el acceso al conocimiento? Preguntas como estas son necesarias para identificar los aspectos de la política educativa de México que merecen ser consolidados, y aquellos que deben ser reorientados.

Son muchos los informes y documentos que México produce para ofrecer respuesta a estas preguntas. En el ámbito del Estado, puede mencionarse la producción del INEE —desde sus informes anuales hasta los estudios específicos que publica regularmente—, los informes y las estadísticas de la SEP y el propio Informe de Gobierno de la Presidencia de la República. Es por ello que aquí sólo se seleccionan algunos indicadores que permitan una aproximación a primeras respuestas a la preguntas planteadas.

Así, la tabla 2 muestra, en principio, qué porcentaje de niñas, niños y adolescentes asiste regularmente a la escuela. Puede verse que entre quienes tienen

edad de cursar el nivel primario (6 a 11 años), el acceso es casi universal. Este valor se reduce en poco más de cuatro puntos porcentuales entre quienes están en edad de cursar el nivel secundaria, y cae a poco menos de tres cada cuatro entre los que tienen entre 15 y 17 años.

**Tabla 2 Tasas de asistencia escolar por grupos de edad, en México**

Edad	1990	2000	2010	2015
3 a 5 años			71	77.7
6 a 11 años	89.4	94.2	95.9	97.7
12 a 14 años	78.6	85.3	91.2	93.3
15 a 17 años	49.6	55.2	67	73.2

Fuente: IPE-UNESCO con base en datos del INEE (2018a).

A partir de los datos de la tabla 2 se puede construir la tabla 3, que permite ver a qué velocidad se han ido modificando las tasas de asistencia escolar. Los datos representan las tasas anuales de variación de los niveles de escolarización. Como puede apreciarse, los incrementos más significativos en términos de escolarización se realizaron en los grupos de edad que corresponden al nivel preescolar y a la educación media superior (EMS). Este incremento más alto puede ser interpretado como efecto de la decisión política de ampliar el ciclo de enseñanza obligatoria, incluyendo precisamente al nivel preescolar para 3 y 4 años, y a la educación media superior. Aun así, con las tasas de incremento más altas, siguen siendo los grupos de edad que en la actualidad tienen la asistencia escolar más baja; en tanto para las edades correspondientes al nivel primaria, la escolarización es casi universal (97.7%), y la del nivel secundaria es cercana (93.3%). En estos grupos de edad que corresponden al inicio y al final del ciclo obligatorio, cerca de 1 de cada 4 están desescolarizados. Esto es, habiendo existido un esfuerzo por reducir las brechas de acceso entre los diferentes grupos de edad, persisten desafíos importantes.

**Tabla 3 Tasa de crecimiento anual acumulado de las tasas específicas de escolarización por grupos de edad, en México**

Edad	1990-2000	2000-2010	2010-2015	1990-2015	2015
3 a 5 años			1.8%		77.7
6 a 11 años	0.5%	0.2%	0.4%	0.4%	97.7
12 a 14 años	0.8%	0.7%	0.5%	0.7%	93.3
15 a 17 años	1.1%	2.0%	1.8%	1.6%	73.2

Fuente: IPE-UNESCO con base en datos del INEE (2018a).

La información difundida por el INEE permite apreciar que estas tasas de asistencia no sólo son diferentes entre los distintos grupos de edad, sino que también se dan al interior de ellos. En primer lugar, es importante destacar las diferencias en el acceso a la escuela, según el tamaño de las localidades en que habitan. En el caso de niñas y niños de 3 a 5 años, y de 6 a 11 años, no se aprecian diferencias significativas. Luego, al aumentar las edades el acceso comienza a ser menor en la medida en que se reduce el tamaño de las localidades. Es importante señalar, tal como se desprende de la tabla 4, que estas desigualdades persisten aún cuando las tasas de crecimiento de los niveles de escolarización han sido más elevadas en las localidades más pequeñas.

**Tabla 4** Incremento anual de las tasas de escolarización y tasas de escolarización por grupos de edad, según variables sociodemográficas y socioeconómicas y seleccionadas. México, 2015

Grupos poblacionales	3-5 años		6-11 años			12-14 años			15-17 años		
	2010-2015	Tasa 2015	1990-2015	2010-2015	Tasa 2015	1990-2015	2010-2015	Tasa 2015	1990-2015	2010-2015	Tasa 2015
<b>Población total</b>											
Nacional	1.8%	77.7	0.4%	0.4%	97.7	0.7%	0.5%	93.3	1.6%	1.8%	73.2
<b>Sexo</b>											
Hombres	1.7%	77.4	0.4%	0.4%	97.6	0.6%	0.4%	93.0	1.5%	1.9%	72.7
Mujeres	1.9%	78.0	0.4%	0.4%	97.8	0.8%	0.5%	93.6	1.7%	1.7%	73.7
<b>Tamaño de localidad</b>											
Menos de 2 500 habitantes	2.2%	77.3	0.7%	0.4%	97.2	1.4%	0.7%	90.4	3.5%	2.7%	63.2
2 500 a 14 999 habitantes	3.1%	79.2	0.4%	0.3%	97.7	0.8%	0.5%	92.8	1.8%	1.9%	71.4
15 000 y más habitantes	1.3%	77.5	0.2%	0.4%	98.0	0.3%	0.3%	94.8	0.9%	1.4%	78.0
<b>Marginación</b>											
Baja	n.d.	n.d.	n.d.	0.4%	98.0	n.d.	0.4%	94.6	n.d.	1.5%	76.4
Media	n.d.	n.d.	n.d.	0.3%	97.6	n.d.	0.5%	91.9	n.d.	2.4%	69.0
Alta	n.d.	n.d.	n.d.	0.5%	96.6	n.d.	0.5%	88.8	n.d.	2.1%	62.0
<b>Condición de habla indígena</b>											
HLI	3.4%	75.5	1.1%	0.7%	95.9	1.4%	0.4%	86.8	2.8%	1.8%	56.7
No HLI	1.8%	77.8	0.3%	0.4%	98.1	0.6%	0.5%	93.9	1.5%	1.8%	74.4
<b>Condición de discapacidad*</b>											
Con discapacidad	8.6%	70.8	n.d.	6.4%	88.7	n.d.	1.7%	72.1	n.d.	4.0%	55.8
Sin discapacidad	1.8%	77.8	n.d.	0.2%	99.4	n.d.	0.4%	94.4	n.d.	2.3%	75.6
<b>Nivel de escolaridad del jefe del hogar</b>											
Sin instrucción	2.5%	70.9	0.7%	0.7%	94.3	1.0%	0.5%	84	2.2%	2.3%	53
Básica incompleta	1.7%	73.1	0.3%	0.4%	97.3	0.5%	0.5%	90	1.1%	1.9%	63
Básica completa	1.7%	77.3	0.1%	0.3%	98.5	0.1%	0.2%	96	0.3%	1.2%	77
Media superior	1.8%	82.3	0.1%	0.3%	98.8	0.1%	0.2%	98	0.4%	0.7%	89
Superior	1.3%	90.6	0.0%	0.3%	98.9	0.2%	0.2%	99	0.6%	0.5%	95
<b>Quintil de ingreso*</b>											
I	2.6%	74.9	n.d.	0.4%	98.5	n.d.	0.9%	89.8	n.d.	3.5%	63.9
II	1.6%	74.8	n.d.	0.1%	99.1	n.d.	0.4%	94.1	n.d.	2.9%	72.9
III	1.3%	76.6	n.d.	0.0%	99.3	n.d.	0.1%	94.0	n.d.	2.7%	75.7
IV	1.7%	79.9	n.d.	0.6%	99.3	n.d.	0.3%	95.7	n.d.	1.5%	78.0
V	2.1%	88.0	n.d.	0.0%	99.7	n.d.	-0.1%	97.9	n.d.	1.1%	88.7
<b>Condición de pobreza*</b>											
Pobreza	2.1%	71.6	n.d.	0.2%	98.6	n.d.	0.5%	91.2	n.d.	3.0%	67.8
Pobreza extrema	1.2%	57.9	n.d.	0.7%	97.0	n.d.	-0.1%	77.5	n.d.	2.8%	48.4
Pobreza moderada	1.8%	74.9	n.d.	0.0%	99.0	n.d.	0.2%	93.6	n.d.	2.3%	71.6
Vulnerable por carencias sociales	2.5%	68.4	n.d.	0.5%	99.0	n.d.	0.3%	92.1	n.d.	2.3%	70.3

n.d. No disponible.

\*Datos a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares 2010 y 2016.

Fuentes: INEE. Cálculos con base en Censo de Población y Vivienda (1990, 2000 y 2010). INEGI; Encuesta Intercensal 2015. INEGI; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. 2010 y 2016. Módulo de Condiciones Socioeconómicas. INEGI.

Si se toma en consideración el nivel de marginación de las localidades, la conclusión es similar: las diferencias comienzan a hacerse visibles en las edades correspondientes al nivel secundaria, y se profundizan para quienes deberían estar cursando la educación media superior, aunque en este caso las diferencias en el ritmo de crecimiento entre los diferentes niveles de marginalidad son menores.

Las tendencias en la asistencia escolar entre los grupos indígenas y no indígenas son muy diferentes. Puede apreciarse que los ritmos de crecimiento de las tasas de asistencia son mucho más altas entre los primeros, en particular si se pone la mirada en el largo plazo. Nuevamente, estos incrementos diferenciados pueden ser interpretados como el efecto de políticas que plantearon como meta la escolarización al ciclo obligatorio en las comunidades indígenas, y puede decirse que los resultados son positivos. Si bien persisten brechas en el acceso, éstas son relativamente bajas, aunque adquieren un valor que merece especial atención en la edad que comprende la educación media superior. Para quienes tienen entre 15 y 17 años de edad hay una diferencia de escolarización de casi 18 puntos porcentuales en detrimento de las comunidades indígenas, y allí se aprecia, además, una reducción del ritmo de crecimiento de la tasa de escolarización.

El caso de la escolarización de personas con discapacidad merece también ser destacado. La información disponible sólo permite apreciar los incrementos en su asistencia a la escuela en los últimos cinco años. En ese período, para cada uno de los grupos de edad, el ritmo de crecimiento de la escolarización es significativamente superior al que corresponde a personas sin discapacidad. De todos modos, la meta de igualdad en el acceso todavía no se cumple: las desigualdades en edades correspondientes a la educación secundaria, y en especial a la educación media superior, son aún importantes. Cabe pensar que, si se mantiene este esfuerzo especialmente orientado a la escolarización de personas con discapacidad, estas brechas se irían reduciendo en el corto plazo.

Las desigualdades socioeconómicas entre las familias de las que provienen los estudiantes son un factor fundamental al momento de comprender las diferencias en sus trayectorias educativas. El nivel de instrucción del jefe de familia es un modo muy adecuado de aproximarse a la situación de cada familia. Un adulto con baja escolaridad tendrá serias dificultades de acceder a un empleo que le permita generar ingresos aceptables. Pero, además, su baja escolaridad nos habla de su origen social, seguramente en los estratos más pobres de la sociedad. Por el contrario, una persona con un alto nivel educativo no sólo tiene más probabilidades de acceder a un buen ingreso monetario para su hogar, sino que además es muy probable que provenga de los sectores más acomodados de la escala social. En todos los grupos de edad, las tasas de escolarización disminuyen en la medida en que baja la instrucción del jefe de hogar. Estas brechas, lógicamente, se amplían en los grupos de edad con más baja escolarización, es decir, al inicio y al final del ciclo escolar. Otros indicadores que reflejan el lugar de las familias en la estructura social, como el nivel de ingresos familiares o la situación de pobreza, reafirman estas tendencias. En todos los casos se aprecia que, al menos entre quienes tienen edad de cursar la educación media superior, tienen un incremento mayor de escolarización en la medida en que se desciende en la escala social.

Finalmente, es importante destacar que no se aprecian diferencias significativas en la asistencia escolar entre varones y mujeres.

**Tabla 5 Tasas de abandono y eficiencia terminal por nivel o tipo educativo, México (2001-2002, 2007-2008, 2013-2014 y 2015-2016)**

Indicador	Nivel educativo	2001-2002	2007-2008	2013-2014	2015-2016
Tasas de abandono	Primaria	1.7	1.1	0.8	0.7
	Secundaria	7.3	7.1	4.1	4.4
	Media superior	16.9	16.3	15.3	15.5
Eficiencia terminal	Primaria	n.d.	92.4	96.8	98.3
	Secundaria	77.7	78.6	87.7	87.7
	Media superior	57.2	58.9	63.2	65.5

n.d. No disponible.

Fuente: IIFE-UNESCO con base en datos del INEE (2018a).

La tabla 5 muestra el incremento de las tasas de abandono en la medida en que se avanza en los niveles educativos, pero al mismo tiempo permite ver una reducción general de esas tasas en el tiempo, aunque de modo muy gradual. Asimismo, la eficiencia terminal, que señala la proporción de estudiantes que termina cada nivel en la edad teórica esperada, se va incrementando, aunque también lentamente.

La lentitud de los cambios es una alerta que deja la información hasta ahora analizada e invita a pensar que el proceso de expansión y mejora del funcionamiento del sistema educativo se enfrenta cada vez más a dificultades estructurales que son parte de la dinámica económica y social del país.

En *La educación obligatoria en México. Informe 2018*, el INEE presenta dos tablas que sintetizan muy bien el panorama nacional en términos de aprendizajes de los alumnos del sistema educativo mexicano. La tabla 6 sintetiza la puntuación promedio y el porcentaje de alumnos en cada nivel de logro en Lenguaje y Comunicación, en tercero de preescolar, tercero y sexto grado de la escuela primaria, tercero de la secundaria, y en el último grado de la educación media superior.

Si se toma en cuenta el puntaje promedio nacional, se aprecia un valor de 513 puntos en el nivel preescolar, que luego desciende y se estabiliza cerca de 500 en el resto de los niveles hasta el final del ciclo. Esta caída en el promedio tiene su correlato en la proporción de estudiantes que queda en el nivel I de aprendizajes, el menos favorable, que representa aprendizajes insuficientes. Sólo 6% queda en el nivel inicial, subiendo luego a valores cercanos al 30%. En sexto de primaria, la mitad de los estudiantes queda en dicha categoría.

**Tabla 6** Resultados de aprendizaje en Lenguaje y Comunicación en diferentes grados de la educación obligatoria en México

Grado	Año de aplicación	Media nacional	NI	NII	NIII	NIV	Grupos desfavorecidos
Tercero de preescolar	2011	513	6	42	34	17	Cursos comunitarios (56), preescolares generales públicos rurales (29)
Tercero de primaria	2014	504	29	48	21	3	Escuelas indígenas (56), escuelas generales públicas rurales (14)
Sexto de primaria	2015	500	50	33	15	3	Escuelas indígenas (76), cursos comunitarios (41)
Tercero de secundaria	2017	495	34	40	18	8	Secundaria comunitaria (85), Telesecundaria (50)
Último grado de EMS	2017	500	34	28	29	9	Telebachillerato comunitario (59), Telebachillerato (49), DGETA* (32), CONALEP (28)

\*Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria.

Fuente: IIFE-UNESCO, con base en datos del INEE (2018a).

La misma tabla identifica los grupos que salen más desfavorecidos en estas evaluaciones. Ellos son la secundaria comunitaria (con un puntaje medio 85 puntos por debajo del promedio nacional), las escuelas indígenas de primaria (76 puntos), los cursos comunitarios del nivel escolar (56 puntos), la telesecundaria (50 puntos) y el telebachillerato (49 puntos).

Por su parte, la tabla 7 repite la misma estructura en el modo de presentar la información, pero teniendo en cuenta en este caso los resultados de aprendizaje en las pruebas de Matemáticas. Aquí los resultados son más preocupantes, en particular si se tiene en cuenta el porcentaje de estudiantes que queda en el nivel I de aprendizajes. Desde sexto de primaria hasta el último grado de educación media superior más de 60% de los estudiantes queda en esta situación. Nuevamente, los grupos con más dificultades para aprobar esta prueba son quienes asisten a la secundaria comunitaria (81 puntos por debajo del promedio) y las escuelas indígenas primarias (62 puntos).



**Tabla 7** Resultados nacionales de aprendizaje en Matemáticas en diferentes grados de la educación obligatoria en México

Grado	Año de aplicación	Media nacional	NI	NII	NIII	NIV	Grupos desfavorecidos
Tercero de preescolar	2011	497	9	50	27	14	Cursos comunitarios (45), preescolares generales rurales (26)
Tercero de primaria	2014	519	19	37	31	13	Escuelas indígenas (33)
Sexto de primaria	2015	500	61	19	14	7	Escuelas indígenas (62), cursos comunitarios (22)
Tercero de secundaria	2017	497	65	22	9	5	Secundaria comunitaria (81), Telesecundaria (22)
Último grado de EMS	2017	500	66	23	8	3	Telebachillerato comunitario (37), CONALEP (26), Telebachillerato (24), DGETA (19), Bachillerato estatal DGE-CGE* (18)

\*DGE: Descentralizado del Gobierno del Estado; CGE: Centralizado del Gobierno del Estado.

Fuente: IIFE-UNESCO con base en datos del INEE (2018a).

Consideraciones finales.

## Consideraciones finales

La información presentada en esta primera parte del estudio ofrece la posibilidad de llegar a primeras conclusiones, que se verán reforzadas o ampliadas en la siguiente sección, al analizar la situación educativa de México en el contexto regional.

Un primer punto a destacar es la solidez del sistema educativo mexicano en funcionamiento. Los datos que dan cuenta de la estructura y el tamaño del sistema educativo, en diálogo con los niveles de cobertura alcanzados —en particular en el nivel primaria—, ponen en evidencia el proceso de acumulación que se fue dando a lo largo de la historia, y que permite suponer la presencia de una oferta educativa en casi la totalidad del territorio. Como se apreciará en la próxima sección, México tiene un escenario adverso frente al cual universalizar su oferta: en principio, una demanda muy grande, debida el tamaño de la población y al peso que la niñez y adolescencia tienen en la estructura demográfica del país; en segundo lugar, una distribución de esa población a lo largo de un territorio muy heterogéneo, donde coexisten metrópolis gigantes con poblaciones muy dispersas en zonas rurales de muy difícil acceso. Sólo un proceso histórico continuo de acumulación y expansión de la oferta logra presencia universal en un escenario de esas características. Cabe suponer, a partir de la información analizada, que los problemas que tiene el sistema educativo nacional son más de calidad de la oferta (en su infraestructura o en sus dinámicas pedagógicas e institucionales) que de escasa presencia en territorio. Este es un dato importante, pues establece un piso más elevado desde el cual encarar las acciones necesarias para la mejora de los logros educativos en la población.

En segundo lugar, el análisis de la información estructurada en torno a los diferentes focos de intervención —tal como se presentó— permite apreciar el esfuerzo que se realiza permanentemente para mantener vivo ese sistema educativo, tanto al garantizar su sostenimiento y reproducción como al promover

mejoras. Una parte importante de las acciones de política que se fueron describiendo son parte de las actividades permanentes del sostenimiento del sistema. La ampliación, la mejora y el mantenimiento de la infraestructura o la formación de los docentes son expresiones de un devenir de las políticas educativas que fue madurando y se fue consolidando con el tiempo.

Otra parte importante de las acciones que se contemplan en la agenda de educación se inscribe en lo que aquí se presentan como acciones de redireccionamiento de la política educativa. Son aquellas que buscan incidir en el funcionamiento del sistema educativo, fortaleciendo su capacidad para dar respuesta a las nuevas demandas que emergen de la dinámica propia del país, así como dotando al sistema de mayor calidad y equidad en la prestación del servicio educativo. Parte de estas acciones de redireccionamiento están estructuradas en torno a la Reforma Educativa que entró en vigencia en 2013.

Desde esta perspectiva, la Reforma Educativa no es la agenda de política educativa de México. La Reforma es un conjunto de acciones que se suman a una agenda ya vigente, que dialoga con el conjunto de la política educativa y con su historia, con el fin de reorientarla hacia un horizonte definido —plasmado en el artículo 3º constitucional— por la garantía del derecho a una educación de calidad. Los sistemas educativos están en un permanente proceso de reorientación y ajustes. La particularidad de las reformas, como se señalará más adelante, radica en que a fin de avanzar en esos cambios se necesita modificar aspectos estructurales del funcionamiento del sistema educativo. No es posible analizar en sí a la Reforma Educativa, sino en su capacidad de incidir sobre el flujo permanente de acción que define a la política educativa de México.

Un tercer elemento es que la información analizada permite ver un sistema educativo que se transforma. La expansión de la cobertura, la reducción de brechas en el acceso o la mejora en los indicadores de graduación son el resultado de decisiones de política educativa que se han ido tomando en el transcurso de las últimas décadas, y que han podido mejorar su funcionamiento. Si bien la inercia de los sistemas educativos tiende a ser grande, y más aún cuando son sistemas consolidados con una larga historia, lo que se puede apreciar es que los espacios de maleabilidad existen. Queda ver los efectos que tendrá en el futuro la última reforma. Los cambios estructurales de tal magnitud son procesos cuya efectividad nunca es inmediata y cuyo impacto se ve en el tiempo.

Por último, es importante tener presente que cada avance en el funcionamiento del sistema educativo representa la conformación de un nuevo escenario cuyos próximos pasos son más difíciles. En la medida en que se van resolviendo problemas específicos, los que quedan son siempre de mayor complejidad. Ello se refleja, por ejemplo, en la creciente lentitud de los avances en los logros educativos. De allí se desprende una alerta respecto a la agenda futura de la política educativa, la cual debe abordar desafíos cada vez más complejos. Muchos de esos desafíos superan el ámbito de la política educativa, por lo que cada vez es más necesario incrementar los espacios de articulación con otras áreas de gobierno, para así poder franquear un eventual techo que podría encontrar la agenda educativa actual.



# PARTE 2.

## LA POLÍTICA EDUCATIVA DE MÉXICO EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA

---

### Introducción

América Latina es una región sumamente heterogénea. Coexisten países grandes —en territorio y población— como México y Brasil, con otros mucho más pequeños, como Costa Rica o Uruguay. En términos de desarrollo económico y social, México forma parte, junto a Brasil, de las grandes economías del planeta, al mismo tiempo que se encuentra geográficamente muy cerca de países con un nivel de desarrollo mucho más bajo. Desde el punto de vista institucional, en la región coexisten países unitarios con un alto grado de centralización, otros que van avanzando en procesos graduales de descentralización, y tres países federales en los que habita más de la mitad de la población de la región, entre ellos México.

Es una zona con mucha riqueza y mucha pobreza. La desigualdad es un rasgo común, por lo que la mayoría de los países que no son pobres posee pautas distributivas muy regresivas que llevan a la pobreza a un alto porcentaje de la población. Es además una zona de una gran riqueza cultural, en la que convergen las culturas de los pueblos originarios con las que se fueron integrando a lo largo de la historia: los afrodescendientes traídos durante el esclavismo, los migrantes que arribaron hace un siglo en el proceso de expansión de los proyectos nacionales y los migrantes recientes, efecto de los desplazamientos y la globalización. Son todos países con una historia compartida, desde los orígenes en el período colonial, que convergen en la declaración de sus independencias, ocurridas todas en un lapso que se extiende en no más de tres lustros a inicios del siglo XIX.

Aun así, hay varios factores que unifican a la región, en particular a la hora de hacer un análisis del panorama educativo. En primer lugar, una mirada sobre las grandes definiciones de la política educativa permite afirmar que las decisiones que cada uno de los países toman se inscriben —de modo explícito o implícito— en un debate regional. Se puede apreciar ello en al menos dos aspectos: los marcos normativos vigentes —sobre todo, la decisión de avanzar en la idea de la educación como un derecho humano fundamental— y las estructuras de los sistemas educativos. Estos dos elementos, estructurantes de los sistemas,

generan condiciones más que adecuadas para un diálogo regional, el cual se acentúa desde que todos los países han ido ratificando compromisos como lo fue en su momento el de Dakar, Jomtien o Incheon, y agendas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ahora los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda Educativa 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Estos compromisos son globales, y cada país debe hacer una adecuación a su agenda particular. En el caso de América Latina, estos ajustes de los marcos globales a sus agendas educativas se dieron —y se siguen dando— en un ámbito de debate y diálogo permanente entre los equipos de los ministerios de la región, promovido por organismos y agencias internacionales, por las alianzas regionales entre países, e incluso por iniciativas de aquellos países con mayor liderazgo en la región.

De este modo, es posible sostener que la política educativa de cada uno de los países se inscribe en un diálogo permanente con la de los otros países, con notables puntos de convergencia, aun en contextos tan diversos.

El objeto de esta segunda sección es posicionar la situación educativa de México en dicho contexto regional. En la primera parte del estudio se hizo un mapeo de la política educativa de México, que permitió ver que hay una serie de aspectos del debate nacional que se inscriben en lo que son los grandes desafíos de la política educativa en América Latina. En esta segunda parte se busca poner a las políticas educativas mexicanas en diálogo con la situación regional y con sus agendas de políticas.

En primer lugar, se presenta una serie de indicadores para el conjunto de los países de América Latina, los cuales permiten posicionar a México en términos de los desafíos que representa su contexto demográfico y socioeconómico, así como en sus principales logros educativos.

Seguidamente, se toman seis aspectos que son nodales en el debate de la política educativa de México, y que también lo son en la gran mayoría de los países de América Latina. Tres de ellos remiten a aspectos estructurales del sistema educativo y fundamentalmente a su gobierno: los marcos normativos, en particular las leyes generales de educación; el desafío del gobierno de la política educativa en países federales, y las principales reformas educativas de los últimos años.

Otros tres temas se centran en aspectos parciales del conjunto de la actividad de Estado, que ocupan hoy un lugar central en las agendas: en primer lugar, la educación inicial, que se instala en el centro de la agenda tanto por ser declarada obligatoria desde los 3 años de edad, como por la relevancia que tiene hoy la primera infancia en las políticas sociales y educativas de la región; en segundo lugar, la educación secundaria; todos los países —incluyendo México— están abordando profundos cambios en este nivel, al incorporarlo en el ciclo obligatorio, y en el marco de una agenda de inclusión educativa; por último, las evaluaciones de desempeño de los docentes, tema que cada vez más ocupa un lugar protagónico en el debate, enmarcado en el conjunto de acciones de Estado orientadas a incrementar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes.

## La educación mexicana desde una mirada regional

Con el propósito de ofrecer un panorama sintético de la diversidad de situaciones que coexisten en la región y el lugar que ocupa México dentro de ella, se presenta a continuación un breve ejercicio que sistematiza información social y educativa sobre los países latinoamericanos.

La estrategia adoptada es la presentación de una serie de gráficos de dispersión sobre un esquema bivariado, con algunas notas de interpretación. Esta estrategia visual se consideró la más adecuada para comunicar en pocas páginas los hallazgos de un análisis mucho más complejo, que se centra en modelos estadísticos clasificatorios. Cabe señalar que los eventuales agrupamientos de países que se presentan en los gráficos cotejan y convalidan con análisis de *cluster* elaborados previamente, en el proceso de interpretación de la información estadística disponible.

La presentación de la información está organizada en dos grandes bloques. Por un lado, se presentan cinco gráficos que permiten ofrecer un panorama del contexto económico, demográfico y social en el cual se inscriben las políticas educativas. La idea que subyace a este primer bloque es que hay contextos más favorables que otros a la hora de desplegar y mantener en funcionamiento sistemas educativos que permitan garantizar a las nuevas generaciones el derecho a la educación.

El segundo bloque está conformado por nueve gráficos en los que se muestra información que permite visualizar el panorama regional en términos de acceso, permanencia y graduación en el sistema educativo, y desde el punto de vista de los aprendizajes obtenidos por el estudiantado en su paso por las aulas.

### a) Los contextos de la política educativa

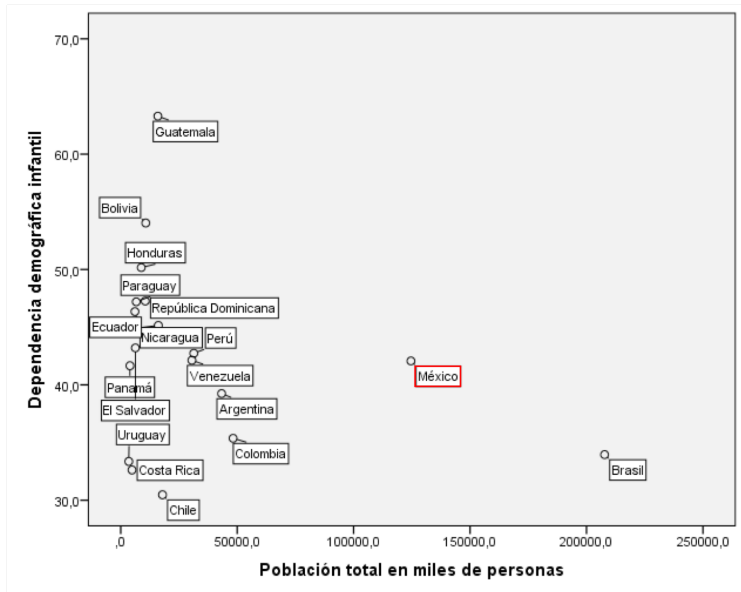
Hay diversos factores que definen lo que pueden ser contextos más adversos o más favorables frente al desafío de cada país de garantizar el derecho a la educación a su población. A continuación se presentan algunos indicadores demográficos y socioeconómicos que permiten visualizar la diversidad de situaciones en las que se inscriben las políticas educativas en los países de la región.

El gráfico 1 permite apreciar que un rasgo propio de México es su tamaño. En el territorio mexicano habitan casi 125 millones de personas, número sólo superado en América Latina por Brasil, con una población algo superior a 200 millones de habitantes. El resto de los países de la región se diferencian claramente de estos dos gigantes, con poblaciones algo superiores a 40 millones (Colombia o Argentina) y los tres millones (Panamá y Uruguay).

Paralelamente, México es un país que está en un nivel intermedio en el contexto regional en términos de transición demográfica, teniendo aún una proporción relativamente alta de niñas, niños y adolescentes respecto al total de la población. Una tendencia global en la transformación de la estructura de la población de cada país es la reducción relativa del número de niñas y niños, y el incremento del peso de los adultos mayores. México tiene 42 niñas y niños de hasta 14 años de

edad por cada cien personas de entre 15 y 65 años. Si bien no está entre los más altos de la región, existen países en América Latina, como Uruguay, Chile o Costa Rica, donde dicho valor es más cercano a 30.

Gráfico 1 Dependencia demográfica infantil, según la población total

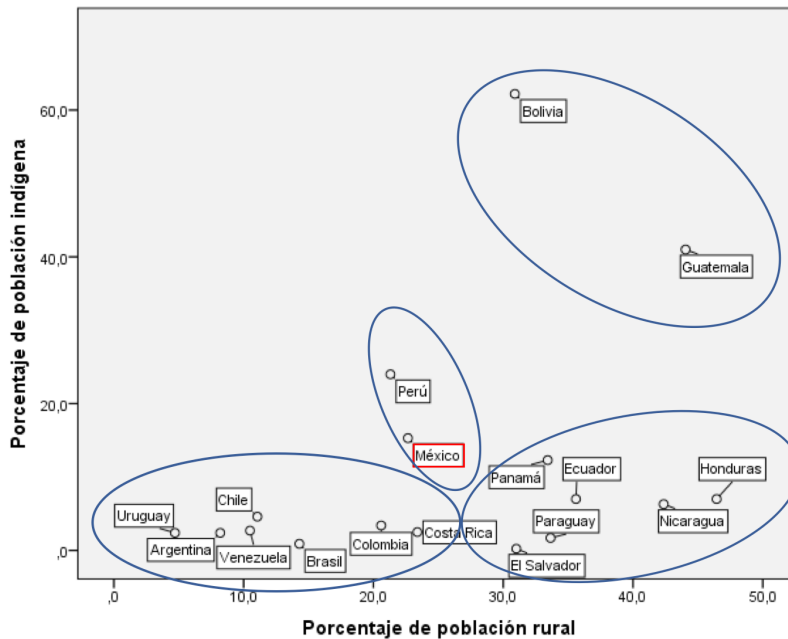


Fuente: IIFE-UNESCO con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, s.f.).

México ocupa, además, una situación intermedia en la región en términos de porcentaje de población rural (gráfico 2). En cuanto a la presencia de población indígena, se encuentra en la región en una situación intermedia. Lejos de casos como Guatemala y Bolivia, donde más de 40% de los habitantes son descendientes de pueblos originarios, comparte con Perú un porcentaje significativo.

Así, de estos dos primeros gráficos ya se obtiene una primera imagen de México como un país con importantes desafíos a la hora de planificar una política de inclusión educativa y garantía de derechos: un número significativo de población, con una proporción alta de personas en la niñez o la adolescencia, geográficamente dispersa, y con una gran diversidad cultural y lingüística.

Gráfico 2 Porcentaje de población indígena, según el porcentaje de población rural

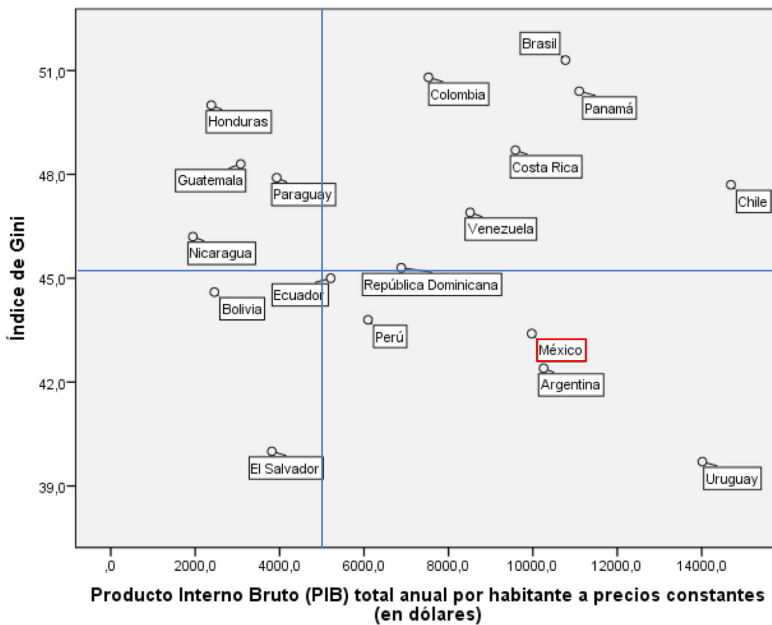


Fuentes: IPE-UNESCO con base en datos de la CEPAL (s.f.) para porcentaje de población rural (2015) y el Centro Latinoamericano de Desarrollo (CELADE, s.f.) para porcentaje de población indígena (2010: Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Uruguay y Venezuela; 2000: Bolivia, Guatemala, Perú, Nicaragua, Honduras, Paraguay, El Salvador, Colombia, Chile y Argentina).

En términos socioeconómicos, como se aprecia en el gráfico 3, México está entre los países que comparten el cuadrante de un pib per cápita alto —en términos relativos para la región— y una distribución del ingreso no tan regresiva (partiendo de que, salvo Uruguay y El Salvador, son todos países con alto nivel de concentración de la riqueza).



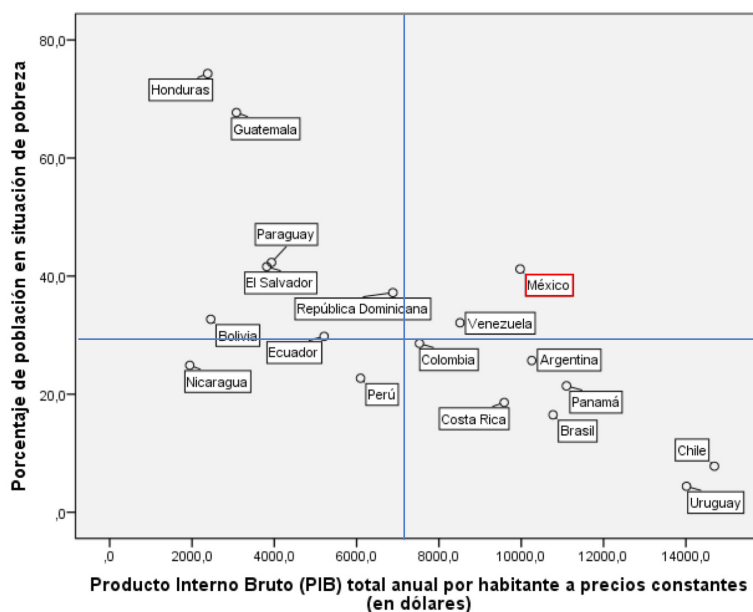
Gráfico 3 Índice de Gini, según el PIB total anual por habitante a precios constantes (en dólares)



Fuentes: IPEE-UNESCO con base en datos de la CEPAL (s.f.) para el PIB total anual por habitante a precios constantes en dólares (2016) y Banco Mundial en el índice de Gini (2016: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay; 2015: Brasil y Chile; 2014: Guatemala y Nicaragua; 2006: Venezuela).

Ahora bien, el panorama se modifica si se toma en cuenta la proporción de población que vive en condiciones de pobreza. Según puede verse en el gráfico 4, hay una correlación entre el nivel de ingreso de los países y la proporción de población pobre que vive en cada uno de ellos. Es lógico que en aquellos países con el más bajo nivel de producto per cápita los niveles de pobreza sean más elevados, y que en los más ricos la pobreza sea más baja. Sin embargo, México destaca en el cuadrante superior derecho del gráfico. Las líneas que atraviesan el gráfico representan la mediana de cada una de las variables allí representadas. Es decir, lo que el gráfico señala es que entre la mitad de los países con el ingreso per cápita más alto, México sobresale por ser el de mayor nivel de pobreza. Al mismo tiempo, se distingue porque, de entre la mitad de países con más pobreza de la región, es el que tiene más altos ingresos.

**Gráfico 4** Porcentaje de población en situación de pobreza, según el Producto Interno Bruto total anual por habitante a precios constantes (en dólares)



Fuentes: IYPE-UNESCO con base en datos de la CEPAL (s.f.) para el PIB total anual por habitante a precios constantes en dólares (2016) y para el porcentaje de población en situación de pobreza (2014: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; 2013: Chile, Honduras y Venezuela). En el caso de Nicaragua: Instituto Nacional de Información y Desarrollo (2016) y en el caso de Argentina: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – Encuesta Permanente de Hogares (2017).

La imagen que se desprende del gráfico 3 pareciera incompatible con la del gráfico 4. En el primer caso, México se ubica entre los países con los productos per cápita más altos de la región y con un índice de desigualdad bajo en el mismo contexto y en el otro caso destaca por quedar posicionado en el cuadrante de las naciones con más alta pobreza entre las mejor posicionadas en términos de PIB por persona.

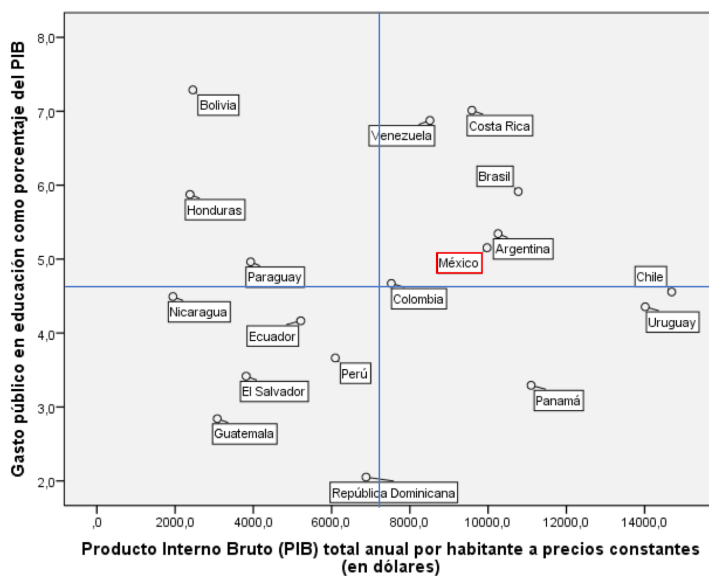
Hay países que con los índices de Gini más elevados tienen menos pobreza, lo cual permite deducir que, a pesar de tener una alta concentración de la riqueza, los sectores que se encuentran en la zona más baja de la escala social reciben un flujo de ingresos que permite que el tamaño de la pobreza sea menor. Éste es, por ejemplo, el caso de Chile.

En cambio a pesar de que México tiene un índice de Gini más bajo —lo cual hablaría de una pauta distributiva más equitativa—, posee una mayor proporción de personas en condiciones de pobreza, dato que alerta sobre un menor flujo de ingresos hacia los sectores más pobres. Se está ante una sociedad con una clase media y media baja de mayor presencia —que se expresa en un índice Gini más bajo—, y con una mitad inferior de la escala social con muy poca participación en la distribución del ingreso.

En síntesis, México es un país que, dentro del contexto regional, enfrenta un escenario sumamente complejo para sostener en funcionamiento un sistema educativo universal y de calidad. Por un lado, el hecho de ser un país muy poblado, y con una proporción relativamente alta de niñas, niños y adolescentes dentro de su población, lo posiciona desde el punto de vista cuantitativo como un desafío de tremenda magnitud, sólo superado por Brasil. En segundo lugar, a mayor presencia de población en zonas rurales, las dificultades para garantizar la oferta educativa incrementan, asimismo la existencia de comunidades indígenas significa siempre un gran desafío para las políticas de inclusión y equidad. México, como pudo verse, queda en un lugar intermedio en ambos casos, por lo que se identifica un desafío importante. El panorama se torna más complejo cuando, además, el país destaca por su alto nivel de pobreza y por su PIB per cápita. El sostenimiento y la mejora de una política educativa universal y de calidad es para México una tarea con un alto grado de dificultad en el contexto de la región.

Esta complejidad del contexto en que se plantea la política educativa de México requiere seguramente de un mayor esfuerzo en términos financieros para ser afrontada. En ese sentido, como se muestra en el gráfico 5, México aparece en una situación más débil respecto al conjunto de los países de ingresos más altos. Incluso varios países de ingresos bajos dedican una porción mayor de su pib para financiar la educación.

Gráfico 5 Gasto público en educación como porcentaje del PIB, según el PIB total anual por habitante a precios constantes en dólares por país



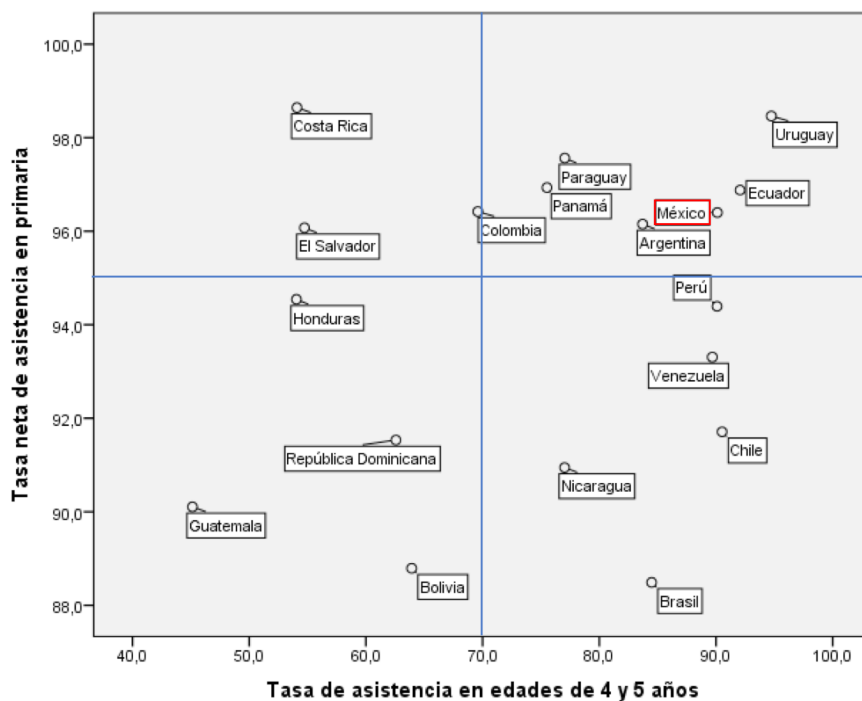
Fuentes: IPE-UNESCO con base en datos de la CEPAL (s.f.) para el PIB total anual por habitante a precios constantes en dólares (2016 excepto Venezuela 2014) y del Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes (CIMA-BID, s.f.) para el gasto público en educación como porcentaje del PIB (2014: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú; 2012: Brasil; 2011: El Salvador, México; Panamá y Uruguay; 2010: Nicaragua; 2009: Venezuela; 2007: República Dominicana).

## b) Los resultados de la política educativa en América Latina

A continuación, se presenta información que permite posicionar a México en el contexto regional, a la luz de sus logros educativos. Para ello se tomarán algunos indicadores de acceso, permanencia y graduación, así como datos que permitan dar cuenta de los aprendizajes.

En primer lugar, como se ve en el gráfico 6, México se posiciona en el cuadrante de los países que logran mayor asistencia entre quienes tienen 4 o 5 años de edad y están en el nivel primaria. Para este último nivel, se tomó la tasa neta de escolarización, que representa la proporción de estudiantes entre quienes asisten al nivel en la edad adecuada y entre quienes pertenecen a ese mismo grupo de edad. Lo que se aprecia en el gráfico 6 es que son varios los países —y de muy diverso nivel de ingresos— que tienen una tasa neta superior a la de México. Al observar la alta tasa de escolarización en edades del nivel preescolar, se detecta un ingreso masivo a la escuela primaria y problemas de sobreedad o egreso tardío del nivel que afectan la tasa neta de escolarización.

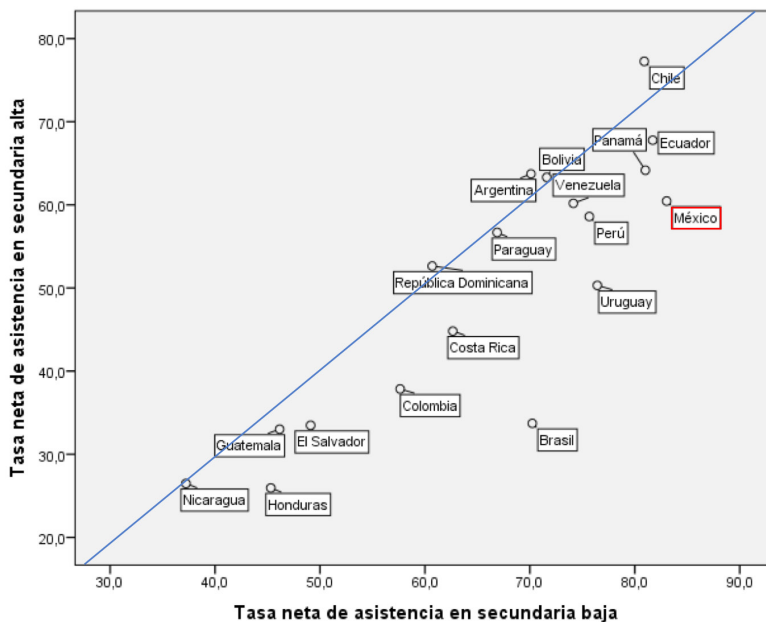
Gráfico 6 Tasa neta de asistencia primaria, según la tasa de asistencia en 4 y 5 años de edad



Fuente: IIFE-UNESCO con datos del CIMA-BID (s.f.). Datos de 2015 para todos los países, salvo Argentina, Honduras y México (2014) y Nicaragua (2012).

El gráfico 7 muestra una correlación esperada entre las tasas netas de escolarización en el nivel secundaria y el de educación media superior, y permite ver que — como tendencia general promedio— en la educación media superior el nivel cae cerca de 10 puntos porcentuales. En ese contexto, México muestra una tasa relativamente alta en el nivel secundaria, y una caída más significativa que el promedio al pasar a la educación media superior, lo cual coloca al país en el sector inferior del gráfico. Aun así, del conjunto de indicadores se desprende que, desde una perspectiva regional, la situación de México es adecuada en términos de acceso y permanencia a lo largo de la educación obligatoria. Con una alta tasa de ingreso de niñas y niños al nivel preescolar, las tasas netas en primaria, secundaria baja y alta quedan siempre en el grupo de los países más altos.

Gráfico 7 Tasa neta de asistencia en secundaria alta, según la tasa neta de asistencia en secundaria baja\*

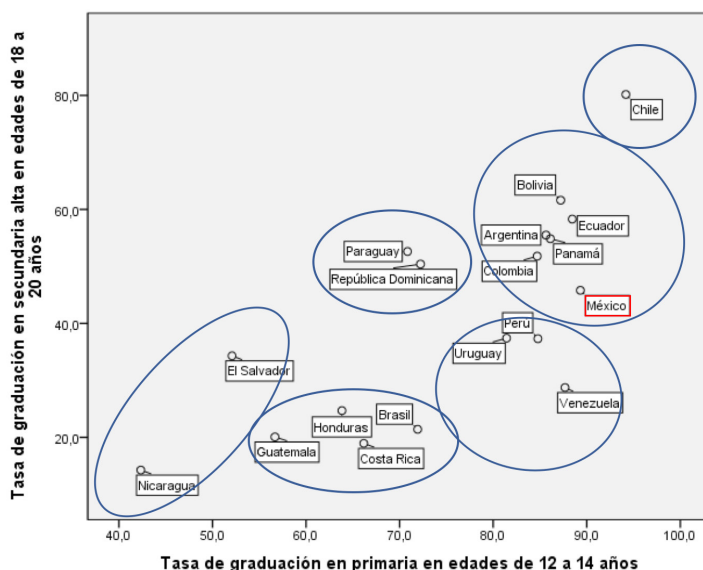


\*Coeficiente de correlación R de Pearso  $n = 0.865$ .

Fuente: IIPÉ-UNESCO con base en datos del CIMA-BID (s.f.). Datos de 2015 para todos los países, salvo Argentina, Honduras y México (2014) y Nicaragua (2012).

En conformidad con lo señalado, México queda bien posicionado en términos de graduación en ambos niveles. Es importante tener en cuenta que este país fue de los últimos en ampliar la obligatoriedad hasta finalizar el nivel medio superior, lo cual explica y justifica que la graduación respecto a la educación media superior no sea de las más altas de la región.

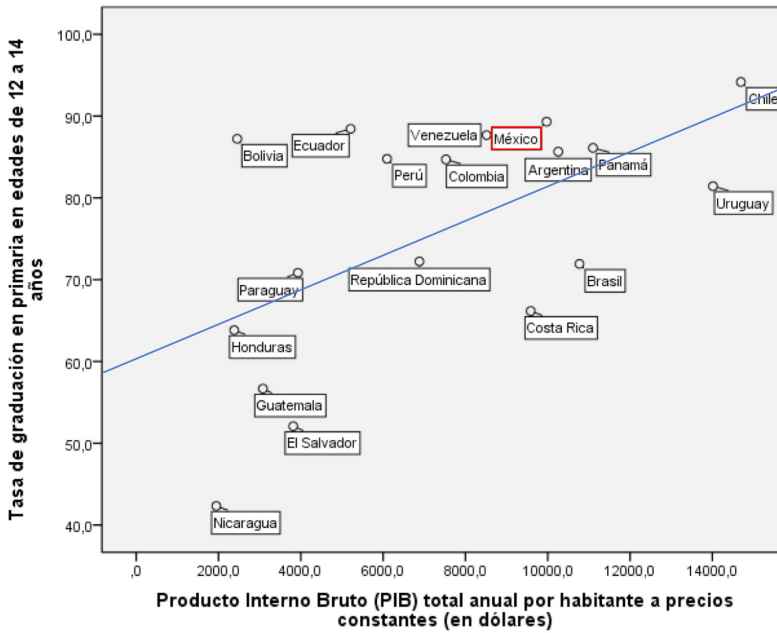
Gráfico 8 Tasa de graduación de secundaria entre jóvenes de 18 a 20 años, según la tasa de graduación de primaria entre niñas y niños de 12 a 14 años



Fuente: IIEP-UNESCO con base en datos del CIMA-BID (s.f.). Datos de 2015 para todos los países salvo Argentina y México (2014) y Nicaragua (2012).

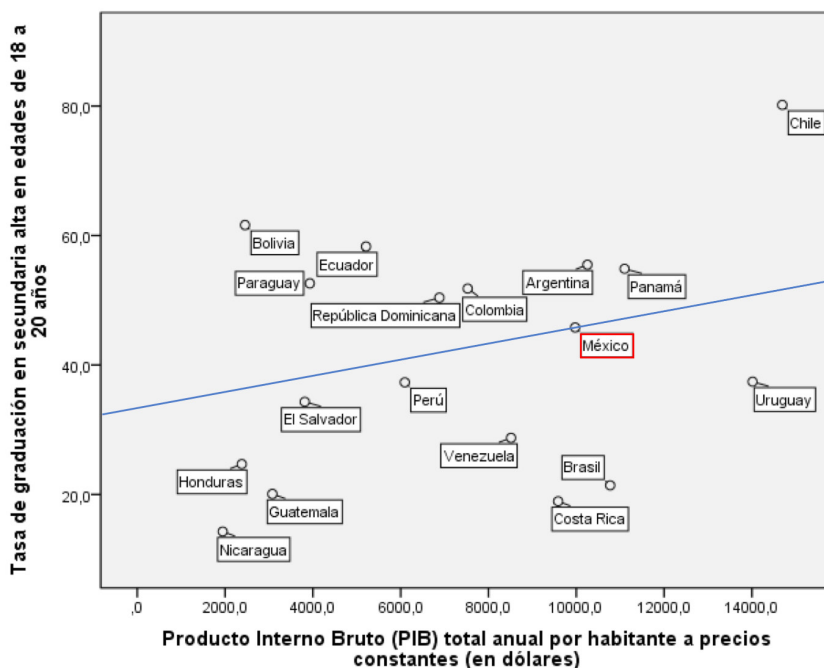
Los dos gráficos siguientes permiten ver los logros de los países en términos de graduación en los dos niveles, *vis a vis* su desarrollo económico. La tendencia señala que, en la medida en que las naciones tienen un producto per cápita mayor logran mejores niveles de graduación. En el nivel primaria, la proximidad de los países con la recta que marca la tendencia promedio es mayor, y México, muy cerca de Argentina y Venezuela, queda por encima de la línea. Ello señala que la tasa de graduación de México es superior a la esperada según la tendencia regional. En el caso de la educación secundaria, que incluye la media superior, la situación es diferente, y coherente con lo señalado en el gráfico anterior: aproximadamente la mitad de los jóvenes de 18 a 20 años de edad no logró completar el nivel.

Gráfico 9 Tasas de graduación de primaria entre niñas y niños de 12 a 14 años, según el PIB total anual por habitante a precios constantes (en dólares)



Fuentes: IPEE-UNESCO con base en datos de la CEPAL (s.f.) para el PIB total anual por habitante a precios constantes en dólares (2016) y del CIMA-BID (s.f.) para la tasa de graduación de primaria entre niñas y niños de 12 a 14 años. Datos de 2015 para todos los países, salvo para Argentina y México (2014) y Nicaragua (2012).

Gráfico 10 Tasas de graduación de secundaria alta entre jóvenes de 18 a 20 años, según el pib total anual por habitante a precios constantes (en dólares)

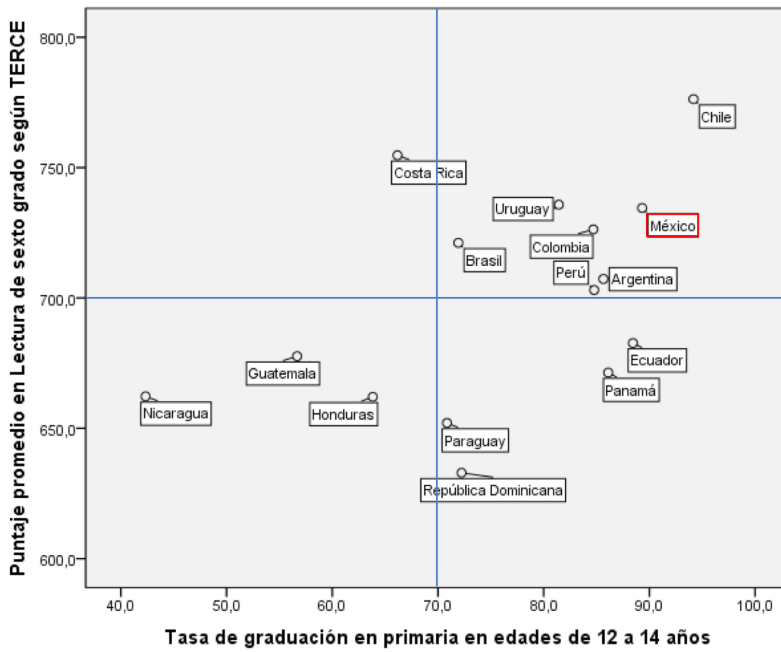


Fuentes: IIEP-UNESCO con base en datos de la CEPAL (s.f.) para el PIB total anual por habitante a precios constantes en dólares (2016) y del CIMA-BID (s.f.) para la tasa de graduación de secundaria entre jóvenes de 18 a 20 años. Datos de 2015 para todos los países, salvo para Argentina y México (2014) y Nicaragua (2012).

Por último, se presentan cuatro gráficos que permiten analizar la situación relativa de los países de la región cuando se incluye información que da cuenta de los logros de aprendizaje. Los dos primeros muestran la relación existente entre los niveles de graduación en el nivel primaria, y los resultados de las pruebas tomadas en sexto grado en Lectura (gráfico 11) y Matemáticas (gráfico 12). En ambos casos, los resultados son muy similares y México queda posicionado en el cuadrante superior derecho, donde —junto con Chile, Uruguay, Argentina, Colombia, Perú y Brasil— se ubican las naciones con altos niveles de graduación y desempeño en las pruebas de aprendizaje.

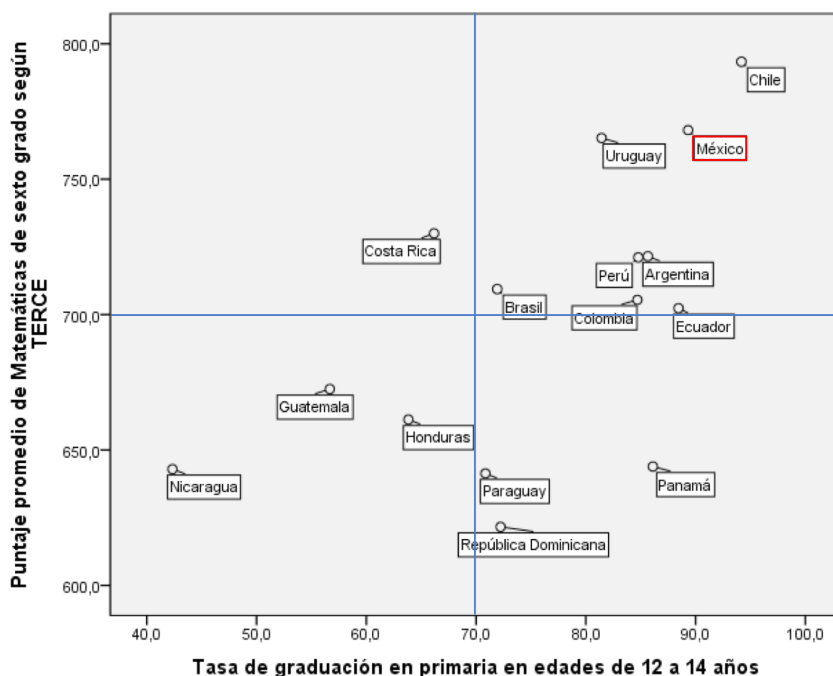


Gráfico 11 Puntaje promedio de Lectura en sexto grado (terce), según la tasa de graduación de primaria entre niñas y niños de 12 a 14 años



Fuente: IPEE-UNESCO con base en datos del CIMA-BID (s.f.) para resultados de TERCE en Lectura en sexto grado (2013) y para la tasa de graduación de primaria entre niñas y niños de 12 a 14 años. Datos de 2015 para todos los países, salvo para Argentina y México (2014) y Nicaragua (2012).

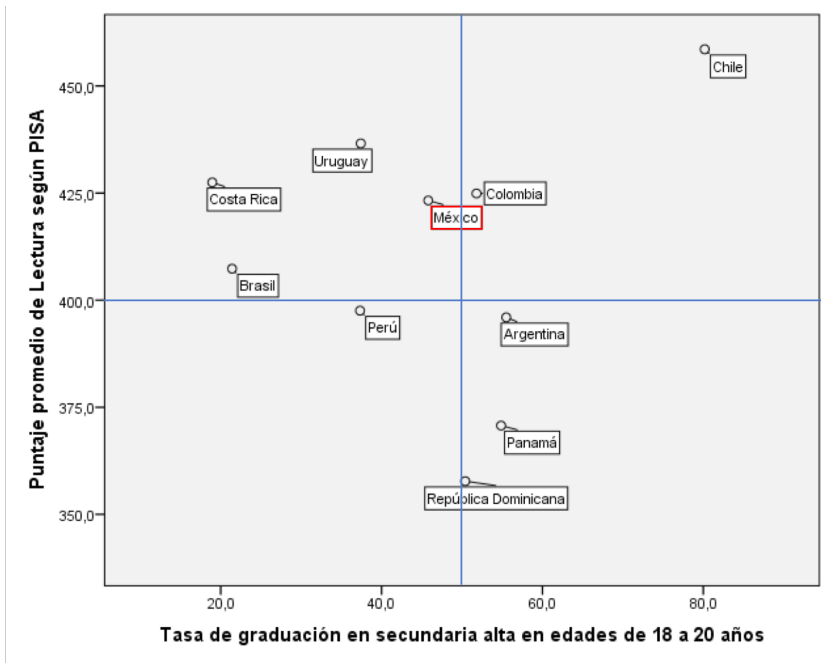
Gráfico 12 Puntaje promedio de Matemáticas en sexto grado (terce), según la tasa de graduación de primaria entre niñas y niños de 12 a 14 años



Fuente: IIEP-UNESCO con base en datos del CIMA-BID (s.f.) para los resultados de TERCE en Matemáticas en sexto grado (2013) y para la tasa de graduación de primaria entre niñas y niños de 12 a 14 años. Datos de 2015 para todos los países, salvo para Argentina y México (2014) y Nicaragua (2012).

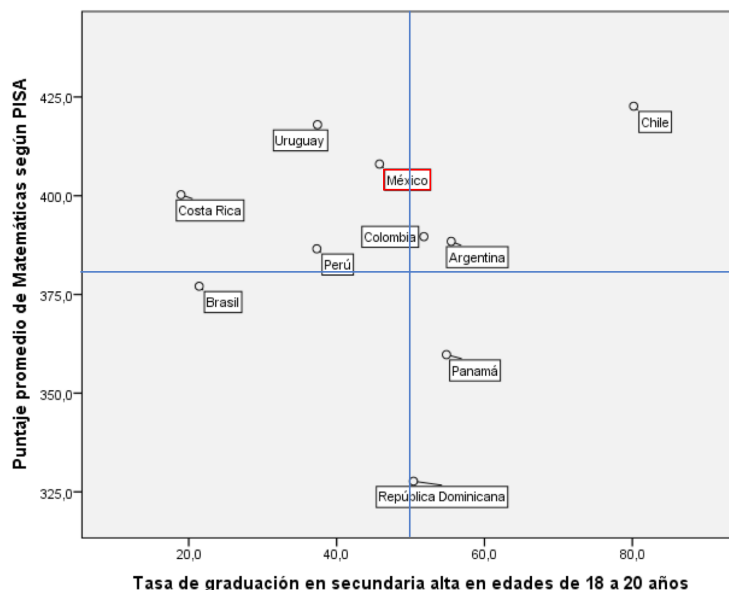
Cuando se analiza la situación en el nivel secundaria, México se ubica en el cuadrante que corresponde a los países con niveles más bajos de graduación de educación media superior —lo cual ya se señaló anteriormente— y con un alto promedio en los logros de aprendizaje en el contexto latinoamericano. Comparte este espacio con Costa Rica, Uruguay y Brasil cuando se toman en cuenta los logros en Lectura, y con Costa Rica, Uruguay y Perú en Matemáticas.

Gráfico 13 Puntaje promedio de Lectura (PISA), según la tasa graduación en secundaria entre jóvenes de 18 a 20 años



Fuente: IPE-UNESCO con base en datos del CIMA-BID (s.f.) para los resultados de PISA en Lectura. Datos de 2015 para todos los países, salvo Argentina (2012) y Panamá (2009). También para la tasa de graduación de secundaria entre jóvenes de 18 a 20 años. Datos de 2015, para todos los países, salvo para Argentina y México (2014) y Nicaragua (2012).

Gráfico 14 Puntaje promedio de Matemática (pisa), según la tasa graduación de secundaria entre jóvenes de 18 a 20 años



Fuente: IIFE-UNESCO con base en datos del CIMA-BID (s.f.) para los resultados de PISA en Matemáticas. Datos de 2015 para todos los países, salvo Argentina (2012) y Panamá (2009). También para la tasa de graduación de secundaria entre jóvenes de 18 a 20 años. Datos de 2015 para todos los países, salvo para Argentina y México (2014) y Nicaragua (2012).

Como se ha dicho, el panorama educativo que se observa en México —en el contexto de América Latina— es complejo. Por un lado, es un país que enfrenta un escenario difícil, debido a aspectos demográficos tales como el tamaño de la población, el peso de habitantes en edad escolar, su dispersión en el territorio y la diversidad cultural mexicana.

Se suma a ello el hecho de que, si bien es un país con un PIB per cápita que —desde un punto de vista regional— no es bajo, una alta proporción de su población vive en condiciones de pobreza. Por último, la complejidad del escenario exige el máximo esfuerzo para garantizar una educación universal y de calidad; sin embargo, la inversión educativa —expresada como porcentaje del PIB— no es de las más altas de la región.

Los indicadores educativos posicionan a México entre los países con mejores logros en términos de acceso, permanencia, graduación y aprendizajes. Si bien la graduación del nivel medio superior es aún relativamente baja comparada con otros países latinoamericanos, es importante tener en mente —como ya se adelantó— que México fue uno de los últimos que lo incorporó al ciclo obligatorio.

Ahora bien, quedan aquí algunas interrogantes que, de contarse con mejor información en la región, merecerían ser analizadas: por un lado, el lugar que ocupa México en términos de desigualdades educativas; por el otro, la velocidad con la que los indicadores avanzan hacia un horizonte de universalización en el acceso y los aprendizajes.

## Las leyes generales de educación en América Latina<sup>4</sup>

Todos los países de la región cuentan con leyes generales de educación que establecen el marco de las políticas educativas, sus principios y sus grandes lineamientos. En muchos casos, estas leyes van acompañadas por otras complementarias orientadas a regular aspectos específicos del funcionamiento de los sistemas educativos —como su financiamiento, la formación de sus docentes o la dinámica de la educación superior— o decretos que agregan precisiones en temas tales como la duración del calendario escolar o de los ciclos de obligatoriedad. Aun así, las leyes generales son rectoras de la dinámica que tienen las prácticas educativas en cada país, y definen las obligaciones de los Estados en torno a la educación de sus ciudadanos.

Coexisten leyes nuevas, de reciente entrada en vigor, con otras que tienen más de 50 años de vigencia. Durante la década de los años noventa se sancionaron 12 leyes de educación. Las reformas educativas que tuvieron lugar en ese entonces se enmarcaron, en gran medida, en los lineamientos presentes en ese momento del debate político, fuertemente orientados a la conformación de una sociedad cuya dinámica se centró en el mercado, y donde la formación de recursos humanos para la producción era un objetivo fundamental de los sistemas educativos.

La crisis de las políticas económicas y sociales aplicadas en la década de los años noventa instaló, ya en este siglo, un nuevo debate en el cual se reabre un espacio de reflexión sobre el rol del Estado en relación con la dinámica económica y social de un país, y en el cual se rescata una concepción de la educación como un derecho humano fundamental. En este contexto, los diferentes organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil que se apropiaron de las banderas de los derechos pudieron incidir de modo más contundente en el debate educativo regional, influencia que se percibe en los textos normativos elaborados desde entonces.

En este nuevo marco se sancionan nueve leyes nuevas. Cuatro de ellas —las de Argentina, Bolivia, Chile y Venezuela— reemplazaron las dictadas en la década de los noventa. Las más recientes son la de Bolivia, Honduras y Ecuador, que fueron sancionadas en esta última década. Hubo además modificaciones recientes a las normas vigentes: algunas de menor alcance —como fue el caso de Argentina, que mediante una ley complementaria incluye la Sala de cuatro años en el ciclo de educación obligatoria—; y otras, en cambio, con grandes implicaciones políticas y sociales —como en Chile, que también con una ley complementaria modifica aquellos aspectos de la Ley General de Educación que, ante la existencia del lucro por parte de los sostenedores de establecimientos educativos, permiten a las escuelas seleccionar a sus alumnos y establecen la vigencia del copago como fuente de financiamiento de los establecimientos escolares—. La Ley General

---

4 Esta sección se nutre de los hallazgos del estudio *Las leyes generales de educación en América Latina. El derecho como proyecto político*, realizado por el IIFE-UNESCO, en Buenos Aires, y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) en 2015.

de Educación de México, publicada en 1993, ha tenido sucesivas modificaciones anuales, siendo la última en 2017 (tabla 8).

El hecho de que casi la mitad de los países de la región tenga leyes nacidas en los últimos 15 años pone la luz sobre dos cuestiones que son de suma relevancia. Por un lado, evidencia la permanencia de un debate intenso y rico sobre los alcances y contenidos del derecho a la educación en la región, así como sobre la capacidad que tienen los actores que son protagonistas de ese debate de incidir en el campo de las políticas públicas a través de los textos normativos. Por el otro, nos señala que una parte importante de la ciudadanía latinoamericana está en contextos educativos que se rigen por principios que expresan, de modo integral, los diferentes compromisos que implica asumir a la educación como un derecho humano fundamental.

**Tabla 8** Leyes generales de educación, actualmente vigentes, en los países de América Latina, y sus respectivas fechas de publicación y de última modificación

País	Nombre de la ley de educación	Año	
		Publicación	Última modificación
Panamá	Ley 47/1946 Ley Orgánica de Educación	1946	1995
Costa Rica	Ley 2160 Ley Fundamental de Educación	1957	2001
Guatemala	Decreto Legislativo 12/1991 Ley de Educación Nacional	1991	n/c
México	Ley General de Educación/1993	1993	2017
Colombia	Ley 115/1994 Ley General de Educación	1994	2013
Brasil	Ley 9394 Directrices base de la Educación Nacional	1996	2015
El Salvador	Decreto 917/1996 Ley General de Educación	1996	2011
República Dominicana	Ley 66/1997 Ley General de Educación	1997	n/c
Paraguay	Ley 1264/1998 Ley General de Educación	1998	n/c
Perú	Ley 28044/2003 Ley General de Educación	2003	2012
Argentina	Ley 26206/2006 Ley de Educación Nacional	2006	2015
Nicaragua	Ley 582/2006 Ley General de Educación	2006	2014
Chile	Ley 20370/2009 Ley General de Educación	2009	2010
Uruguay	Ley 18437/2009 Ley General de Educación	2009	2012
Venezuela	G.O. 5929/2009 Ley Orgánica de Educación	2009	n/c
Bolivia	Ley 70/2010 Ley de Educación	2010	n/c
Honduras	Decreto 262/2011 Ley Fundamental de Educación	2011	n/c
Ecuador	Registro Oficial 417/2011 Ley Orgánica de Educación Intercultural	2011	2016

Fuente: IPEE-UNESCO, a partir de su base de políticas y normativas (SITEAL-IPEE-UNESCO, s.f.).

a) La educación como un derecho, el Estado como garante

Un primer hallazgo al que se llega tras la lectura de las leyes de educación actualmente vigentes en la región es que, de un modo u otro, todas hacen referencia a la educación como un derecho. Sin embargo, hasta avanzada la década de los años noventa, dichas referencias suelen ser más acotadas e imprecisas. La Ley Fundamental de Educación de Costa Rica, por ejemplo, señala que "Todo habitante de la república tiene derecho a la educación" (1957); la Ley de Educación Nacional de Guatemala señala que "Es un derecho inherente a la persona humana" (1991).

Las leyes que se fueron sancionando desde inicios del nuevo siglo aportan mayores precisiones a los alcances de la educación como derecho humano. Así, Perú señala en su ley que "La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica. La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo" (Ley General de Educación, 2003).

Argentina indica que "La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social" (Ley de Educación Nacional, 2006), y la ley de Nicaragua amplía esta definición al señalar que "La educación es un derecho humano inherente a todas las personas sin distinciones de edad, raza, creencia política o religiosa, condición social, sexo e idioma" (Ley General de Educación, 2006).

La ley de Venezuela destaca que "La educación es un derecho humano y un deber social fundamental concebida como un proceso de formación integral, gratuita, laica, inclusiva y de calidad, permanente, continua e interactiva, promueve la construcción social del conocimiento, la valoración ética y social del trabajo, y la integralidad y preeminencia de los derechos humanos, la formación de nuevos republicanos y republicanas para la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación individual y social, consustanciada con los valores de la identidad nacional, con una visión latinoamericana, caribeña, indígena, afrodescendiente y universal" (Ley Orgánica de Educación, 2009).

Por último, Ecuador en su ley establece que "La educación es un derecho humano fundamental garantizado en la Constitución de la República y condición necesaria para la realización de los otros derechos humanos. Son titulares del derecho a la educación de calidad, laica, libre y gratuita en los niveles inicial, básico y bachillerato, así como a una educación permanente a lo largo de la vida, formal y no formal, todos los y las habitantes del Ecuador" (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2011).

Cada vez que los Estados ratifican los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, se comprometen, sea cual fuere el gobierno que ejerza el poder, a garantizar el pleno ejercicio de los derechos consignados en esos instrumentos. La lectura de las leyes generales de educación permite concluir que en la región la función de garante del derecho a la educación del Estado está expresada de tres modos diferentes, que se corresponden con momentos que se sucedieron en el tiempo.

En una primera etapa no se hace referencia explícita a la idea de que el Estado debe ser garante del derecho a la educación. Corresponde a las leyes más antiguas, donde se encuentran expresiones más imprecisas, como el caso de la ley de Costa Rica, donde se enuncia que “El Estado [tiene] la obligación de procurar ofrecerla en la forma más amplia y adecuada” (Ley Fundamental de Educación, 1957). De todos modos, la mayoría de los textos pronuncia enunciados que establecen un compromiso más explícito por parte del Estado, apelando, por ejemplo, al adjetivo “indeclinable”. Así, la ley de Nicaragua señala que “El Estado tiene frente a este derecho la función y el deber indeclinable de planificar, financiar, administrar, dirigir, organizar, promover, velar y lograr el acceso de todos los nicaragüenses en igualdad de oportunidades” (Ley de Educación Nacional, 1991).

Recién en la década de los años noventa aparece de forma explícita la noción de garantía del derecho a la educación. La ley de Paraguay establece que “El Estado garantizará el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceder a los conocimientos y a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna” (Ley General de Educación, 1998). Lo hacen también Argentina, al decir que “La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado” (Ley de Educación Nacional, 2006); República Dominicana “Son también obligaciones del Estado, en lo relacionado con la tarea educativa: a) Otorgar especial protección al ejercicio del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza; b) Garantizar y fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles y modalidades” (Ley General de Educación, 1997) y Uruguay, “El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa” (Ley General de Educación, 2009).

Los textos de Ecuador y de Brasil ponen en evidencia que desde el punto de vista regional se cuenta con dos parámetros muy claros que enriquecen el debate en torno a qué implica entender la educación como un derecho humano. Ecuador operacionaliza la noción de garantía, proponiendo a detalle los alcances de dicha función, y Brasil suma a esa clara descripción de obligaciones estatales la idea de que ellas son exigibles. Si bien la exigibilidad es un recurso que atraviesa al conjunto de los países de la región —un derecho es derecho si es exigible—, Brasil es el único país que lo expresa de forma explícita en su ley.

## b) El sentido de la educación

A la hora de definir el sentido de la educación, hay un conjunto de enunciados que está presente en la mayoría de las leyes de los países de la región: ofrecer una educación que promueva la protección del medio ambiente, los valores democráticos, el estímulo de una conciencia crítica, los derechos humanos, la consolidación de una identidad nacional, la difusión de la herencia cultural y la propia historia, el apego a la ley, el sentido de justicia, o la paz. Se suman a ellos otros fines que ponen el énfasis en el sujeto y proponen su pleno desarrollo como persona, o la promoción de su salud física y mental. De un modo u otro, estos principios y valores están presentes en la mayoría de las leyes y proveen en cada caso, una noción



de educación que implica un desafío sustantivo, en particular a la hora de avanzar en el diseño curricular o en las prácticas institucionales. También atraviesan al conjunto de la región otros enunciados que aparecen con menos énfasis, o más desdibujados. Entre ellos pueden mencionarse la promoción del sentido estético, el trabajo como un valor, la conformación del sujeto como un ser productivo y la promoción de la convivencia.

Desde mediados de la década pasada pueden encontrarse, entre los fines de la educación, la promoción de la no discriminación, la protección y el cuidado de las personas, el desarrollo de la nación y la libertad. En esta segunda década del siglo actual se incluyen, además, consolidar como valores la autodeterminación de los pueblos, la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, y el fomento de la cosmovisión de los pueblos originarios, a través del concepto del buen vivir.

### c) La estructura de los sistemas educativos

El análisis de la normativa vigente permite señalar, en principio, que todos los países presentan una caracterización de la oferta a partir de una estructura de niveles, muy similar en todos los casos. Todas las leyes se refieren al nivel preescolar o parvulario, así como en los niveles primaria y de secundaria. Si bien en algunos casos su mención hace referencia a que la educación superior se rige a partir de los lineamientos definidos en normas complementarias (como por ejemplo Argentina), suelen aparecer las referencias a un nivel superior universitario o no universitario, e incluso, como ocurre en la ley mexicana, se mencionan alude a los niveles de maestría o doctorado.

Ahora bien, esta arquitectura institucional basada en una sucesión de niveles, desde el inicial hasta la finalización del nivel medio superior —e incluso el nivel superior— nos habla de lo que las diferentes leyes definen como educación formal. Pero, además, casi la totalidad de los textos normativos promueve sistemas paralelos o alternativos, que son presentados como no formales e informales.

La presencia de una educación no formal se inscribe, en la mayoría de los casos, entre las estrategias para garantizar una educación para toda la vida, como lo señala claramente la ley de Uruguay. Otros países, como Colombia, incorporan en este esquema, además de la educación no formal, la informal: por un lado, y de modo similar a Uruguay, encuadra dentro de la educación no formal instituciones en las que se podrán ofrecer “Programas de formación laboral en artes y oficios, de formación académica y en materias conducentes a la validación de niveles y grados propios de la educación formal, definidos en la presente Ley” (Ley General de Educación, 2009). La educación informal, en cambio, abarca otros ámbitos, como los medios de comunicación. En la misma línea, República Dominicana y Chile también proponen un esquema que diferencia la educación formal, la no formal y la informal.

En el caso de Bolivia se apela a una estructura en la cual se acude a criterios que, en los demás países, se cubren con la definición de las modalidades. En general, éstas apuntan a abordar, mediante formatos de oferta específica, la inclusión de personas que se encuentran en situaciones que implican una limitación

para cursar en el esquema conformado por la oferta general o regular. Así, aparecen modalidades como las “escuelas de alternancia, enseñanza libre y educación a distancia”, orientadas a resolver situaciones en las que no es posible la asistencia regular a un establecimiento educativo (Guatemala), educación campesina y rural (Paraguay), Fronteras (Venezuela), o la educación intercultural bilingüe, más extendida en la región.

En síntesis, a través de diferentes recursos, cada uno de los países propone, en sus normas, estrategias orientadas a garantizar la disponibilidad de una oferta universal. En principio, esto se lleva a cabo a través de un sistema definido como formal en la mayoría de los países, estructurado en una serie de niveles cuyo recorrido configura el ciclo obligatorio de escolarización. Paralelamente, se desarrolla mediante la promoción de una oferta no formal, e incluso asumiendo como parte de la estrategia educativa la incorporación de aquellas prácticas educativas que se describen como informales. Por último, se aborda al generar estrategias diversas, expresadas en las distintas modalidades, que buscan lograr que dicha oferta disponible sea, además, accesible.

#### d) Erradicación de barreras al acceso, permanencia y graduación

La disponibilidad de una institucionalidad constituye una condición necesaria para asegurar que todas y todos puedan ejercer el derecho a la educación, pero no es suficiente. La segunda condición es que nadie tenga algún tipo de limitación para acceder a esa oferta educativa, y para ello las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles, sin discriminación.

Salvo Colombia, todos los países plantean en sus leyes generales de educación —y de diferente modo— la gratuidad de la oferta como una obligación de los Estados. De cualquier modo —como ya se advirtió anteriormente—, las leyes generales de educación no son las únicas que regulan las prácticas educativas: la constitución nacional consagra la gratuidad de la educación, y la normativa complementaria a la ley general de educación explicita claramente la eliminación de todo tipo de cobro complementario en escuelas estatales.

Más allá del no pago de matrícula, la ley de Costa Rica indica que corresponde al Estado otorgar “Bolsas de estudio, becas, créditos educativos y otros beneficios que la ley determine” (Ley Fundamental de Educación, 1957); la de Perú señala que “En la Educación Inicial y Primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos” (Ley General de Educación, 2003). Finalmente cabe agregar que Costa Rica y Chile contemplan el subsidio a escuelas privadas como estrategia para ofrecer una educación gratuita.

La mayoría de las leyes promueve un sistema educativo que parte del reconocimiento de su inscripción en sociedades multiculturales y diversas, y del énfasis en la plena vigencia del principio de no discriminación, el respeto a las individualidades y la diversidad. En algunos casos, como la ley de Argentina, se hace referencia explícita a la no discriminación. La de Uruguay, por su parte, propone transformar

“los estereotipos discriminatorios por motivos de edad, género, raza, etnia u orientación sexual” (Ley General de Educación, 2009).

Otros países destacan que los sistemas educativos se inscriben en sociedades pluriculturales. En Guatemala, por ejemplo, se sostiene que la educación “Se define y se realiza en un entorno multilingüe, multiétnico y pluricultural en función de las comunidades que la conforman” (Ley de Educación Nacional, 1991), mientras que en Bolivia se indica que “Es intracultural, intercultural y pluri-lingüe en todo el sistema educativo” (Ley de Educación, 2010).

Una de las estrategias desde las cuales se pretende afrontar el desafío de educar en sociedades pluriculturales es la habilitación de otras lenguas como soporte de las actividades escolares. La ley de Guatemala dicta que “La educación en las lenguas vernáculas de las zonas de población indígena, será preeminente en cualesquiera de los niveles y áreas de estudio” (Ley de Educación Nacional, 1991), en tanto la de Brasil destaca que la enseñanza fundamental puede ser impartida en lengua no portuguesa, es decir, en la lengua propia de las comunidades étnicas.

Al analizar en párrafos anteriores las modalidades en torno a las cuales se estructuran los sistemas educativos, se señaló que una de ellas es la educación intercultural bilingüe. Esta modalidad implica, en la mayoría de los casos, un desafío más ambicioso: no sólo se recurre a la educación bilingüe como modo de erradicar las barreras idiomáticas, sino que se promueve, además, una integración de cosmovisiones.

### e) Los derechos en la educación

El derecho humano a la educación se hace efectivo si los Estados son capaces de garantizar no sólo el acceso a una educación de calidad, sino también que el proceso de enseñanza y aprendizaje se lleve a cabo en un ámbito en el cual estén garantizados y tengan plena vigencia todos los derechos de los diferentes actores de la comunidad educativa. Entre ellos cabe destacar el derecho a la libertad de expresión, pensamiento, conciencia y religión; a reunirse con amigos; al respeto de su vida privada, y al acceso a la información de diversas fuentes. Se suman el derecho a estar protegido contra toda forma de violencia, perjuicio, abuso, descuido o trato negligente; el derecho a conocer y apreciar su propia cultura, lengua o religión; el derecho al descanso, al juego, al esparcimiento y a desarrollar actividades recreativas, así como a participar en la vida cultural y en las artes.

Además, niñas y niños tienen —a partir de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN)— derecho a expresar su opinión sobre todos los aspectos relativos a su educación, teniéndose debidamente en cuenta dicho juicio en función de su edad y su madurez. Este derecho aplica a todos los aspectos de su educación y tiene profundas consecuencias en su situación dentro del sistema educativo. Los derechos de participación no son válidos únicamente en las relaciones pedagógicas en el aula, sino también en toda la escuela, así como en la elaboración y aplicación de las leyes y políticas pertinentes.

La normativa vigente promueve, a través de sus artículos, el ejercicio del derecho de los estudiantes a asociarse y participar en las decisiones en el establecimiento educativo al que asisten. Así, en su artículo 39 la ley de Guatemala destaca el derecho a “Organizarse en asociaciones estudiantiles sin ser objeto de represalias” (Ley de Educación Nacional, 1991). En el mismo artículo se especifica que tienen derecho a participar en todas las decisiones que tome la comunidad educativa.

En Venezuela, la ley señala que “En las instituciones y centros educativos en los diferentes niveles y modalidades del Sistema Educativo se organizarán consejos estudiantiles, sin menoscabo de otras formas organizativas, destinadas a promover la formación de ciudadanos y ciudadanas mediante la participación protagónica y corresponsable del estudiantado, tomando en cuenta las especificidades de cada nivel y modalidad” (Ley Orgánica de Educación, 2009). Los alcances de este derecho a organizarse y participar son más explícitos en la ley de Ecuador, donde se enfatiza que los estudiantes tienen derecho a “Ejercer activamente su libertad de organización y expresión garantizada en la Constitución de la República, a participar activamente en el proceso educativo, a ser escuchados y escuchadas, a que su opinión sea considerada como parte de las decisiones que se adopten; a expresar libre y respetuosamente su opinión y a hacer uso de la objeción de conciencia debidamente fundamentada” (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2011).

En las disposiciones generales de la ley de educación de Bolivia se promueven estos derechos, pero se restringe su alcance cuando se establece que “El Estado reconoce la participación de las organizaciones estudiantiles en la defensa de sus derechos, según reglamento específico. Se exceptúa de este derecho a los estudiantes de los institutos militares y policiales por encontrarse sujetos a régimen especial y normativa específica” (Ley de Educación, 2010).

Algunas leyes, aparte de proclamar estos derechos, avanzan en definir con mayor nivel de detalle las formas de regulación de su ejercicio. En Colombia y en República Dominicana, por ejemplo, la ley no sólo promueve el derecho a organizarse y a participar, sino que también ayuda en precisiones cuando señala la forma de representación de los estudiantes en los consejos directivos de las escuelas.

Pocas leyes explicitan derechos de los estudiantes que vayan más allá de los de asociación y participación. La ley de Perú lo hace al mencionar —además de los derechos referidos— “los demás derechos y deberes que le otorgan la ley y los tratados internacionales” (Ley General de Educación, 2003). Esto es, a través de este enunciado explicita la plena vigencia del conjunto de los derechos humanos entre los estudiantes. En el mismo sentido se enmarca la ley de Nicaragua, cuando dicta que cada estudiante tiene derecho a: “a) Ser tratado con justicia y respeto, y no ser sujeto de castigos corporales, humillaciones ni discriminaciones. Ser evaluado con objetividad y solicitar revisión, según sea el caso. d) Integrar libremente los gobiernos estudiantiles y asociaciones tendientes a mejorar la vida escolar y elegir o ser electo democráticamente dentro de las mismas. e) Reclamar ante la Dirección del Centro Educativo, y de ser necesario a instancias educativas superiores, sobre las situaciones que vulneren los derechos, prescritos en esta ley” (Ley General de Educación, 2006).

Pero, además, el marco normativo que se configura en el derecho internacional garantiza los derechos de los demás actores del sistema educativo, como, por un lado, los de los docentes. Ciertos ejes atraviesan la producción normativa que busca proteger y garantizar, desde las leyes generales de educación, a dichos actores. Uno de ellos hace referencia al derecho a recibir una formación adecuada y acreditación de sus saberes. La más antigua de las leyes, la de Costa Rica, señala que “El Estado debe garantizar la formación docente en servicio” (Ley Fundamental de Educación, 1957). La ley de México destaca que “El sistema nacional de formación docente tendrá las finalidades siguientes: I.- La formación, con nivel de licenciatura, de maestros de educación inicial, básica –incluyendo la de aquéllos para la atención de la educación indígena- especial y de educación física; II.- La formación continua, la actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio, citados en la fracción anterior. [...] III.- La realización de programas de especialización, maestría y doctorado, adecuados a las necesidades y recursos educativos de la entidad, y IV.- El desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa” (Ley General de Educación, 2017).

Un segundo elemento presente en la normativa hace referencia a la libertad de cátedra, que es mencionada como un derecho del docente. La ley de Honduras, por ejemplo, destaca que “Es un derecho de los docentes a enseñar conforme al desarrollo curricular, empleando métodos, técnicas y enfoques novedosos en búsqueda de mayor calidad de la educación. La libertad de cátedra debe promover una cultura democrática a favor de la paz y la no violencia” (Ley Fundamental de Educación, 2011). En un registro similar, lo propone la ley uruguaya: “El docente, en su condición de profesional, es libre de planificar sus cursos realizando una selección responsable, crítica y fundamentada de los temas y las actividades educativas, respetando los objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio” (Ley General de Educación, 2009).

En tercer lugar, son recurrentes las referencias a los estímulos y premios como modo de premiar el desempeño de los docentes, acciones que van de la mano de la evaluación de su desempeño. La ley de México establece que “Las autoridades educativas otorgarán reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas a los educadores que se destaquen en el ejercicio de su profesión y, en general, realizarán actividades que propicien mayor aprecio social por la labor desempeñada por los maestros. Además, establecerán mecanismos de estímulo a la labor docente con base en la evaluación” (Ley General de Educación, 2018). La ley colombiana establece también estímulos a los docentes en sus artículos 133 a 137. Entre ellos, el derecho a un año sabático para su formación, beneficios y reconocimientos económicos para aquellos que se desempeñen en zonas de difícil acceso o de riesgo, créditos educativos para la mejora de la formación y facilidades para la adquisición de tierra si se desempeñan en áreas rurales. En República Dominicana se señala que “La política salarial, de valorización del trabajo docente se vinculará al Escalafón Magisterial, con el esquema de incentivos como sigue: a) Incentivos personales y la profesionalización; b) Incentivos institucionales; c) Incentivos de seguridad social; d) Incentivos laborales” (Ley General de Educación, 1997).

Hay dos ejes en torno a los cuales se estructuran los derechos de los docentes, que suelen ser regulados con normas ajenas a las leyes generales de educación: por un lado, aquellos aspectos que aluden a la asociación o agremiación de los trabajadores de la educación; por el otro, los que remiten a las condiciones de trabajo, estabilidad o remuneraciones. En ambos casos, hay referencias a los correspondientes estatutos del docente, a la regulación del empleo público o a la normativa laboral, en general.

Por último, están las menciones al derecho de los padres de familia. Además de la propia ley de México, que se extiende en este punto, sus enunciados son recurrentes en el resto de la normativa vigente. En primer lugar, son numerosas las referencias al derecho de los padres de elegir la educación que recibirán sus hijos. La ley de Colombia refiere al derecho de “Matricular a sus hijos en instituciones educativas que respondan a sus expectativas, para que reciban una educación conforme a los fines y objetivos establecidos en la Constitución, la ley y el proyecto educativo institucional” (Ley General de Educación, 1994). La ley de República Dominicana da mayores precisiones respecto a este derecho, incorporando a las instituciones privadas dentro de la oferta en la que pueden elegir los padres. Por su parte, la ley de Ecuador avanza en condicionar los criterios que los padres utilizan para elegir el centro educativo de acuerdo con el interés superior del niño al señalar que deben “Escoger, con observancia al Interés Superior del Niño, el tipo de institución educativa que consideren conveniente para sus representados, acorde a sus creencias, principios y su realidad cultural y lingüística” (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2011).

En segundo lugar, se prescribe el derecho de los padres a participar en las decisiones institucionales que afectan a sus hijos, a través de diferentes mecanismos de representación. Por ejemplo, según la ley de Colombia, dichos actores “Según su competencia, participarán en el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Institucional y en la buena marcha del respectivo establecimiento educativo” (Ley General de Educación, 1994). Esta participación, en algunos casos, debe darse a través de diferentes organismos de representación. Así, en Paraguay se regula el derecho a “Asociarse y organizarse como cuerpo colegiado de padres y tutores con el objeto de colaborar con el Estado y con el resto de la comunidad educativa en la mejor formación de los alumnos” (Ley General de Educación, 1998).

Por último, son recurrentes las referencias al derecho a ser informados sobre los avances de sus hijos en su experiencia educativa. Así, por ejemplo, la ley de Colombia establece el derecho a “Informarse sobre el rendimiento académico y el comportamiento de sus hijos, y sobre la marcha de la institución educativa, y en ambos casos, participar en las acciones de mejoramiento”, así como a “buscar y recibir orientación sobre la educación de los hijos” (Ley General de Educación, 1994). Guatemala profundiza en este aspecto al definir el derecho a “exigir y velar por una eficiente educación para sus hijos” (Ley de Educación Nacional, 1991).

## f) Consideraciones finales

Una lectura cronológica de las leyes generales de educación actualmente vigentes en los países de la región hace visible que los distintos textos normativos expresan una temporalidad en el debate educativo; cada una de ellas nace en un clima de debate propio de cada momento, y cuyas principales marcas aportan a su identidad. Puede sostenerse, desde esta lectura, que cada ley se enriquece, en su redacción, con las leyes vigentes en ese momento en la región, con las recomendaciones y compromisos que van surgiendo de los nuevos acuerdos internacionales, y con los temas que en su coyuntura nuclean a los múltiples actores de la comunidad educativa.

La última de las leyes sancionadas, la de Ecuador, es una de las que más expresa en su articulado las definiciones y recomendaciones que se desprenden de los lineamientos relativos al derecho a la educación. Pero en ese texto se identifica, además, un esfuerzo por capitalizar la experiencia y los avances que han ido aportando cada una de las leyes que la precedieron en la región. Esto es, cada texto refleja un debate regional que trasciende al ámbito legislativo en que se gesta, y que da cuenta del grado de apropiación de la noción de la educación como un derecho humano fundamental por parte de los diferentes actores de los Estados y de la sociedad civil de la región. Se percibe un efecto de "contagio" entre los textos que permite imaginar una progresión gradual del conjunto de leyes hacia esquemas normativos fuertemente comprometidos con la educación como un derecho fundamental.

La Ley General de Educación (LGE) de México fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 13 de julio de 1993, hace 25 años. Desde el año 2000 hasta 2018, todos los años hubo algún decreto por el cual se reformara o adicionara algún párrafo. Esto es, se trata de un texto normativo que, si bien fue incorporando permanentemente cambios que pueden llevar implícitos una actualización de sus contenidos, conserva la estructura de un texto elaborado en el siglo pasado, y sus sucesivos cambios pueden haber ido desdibujando su identidad. A la luz del contexto latinoamericano, cabe dejar instalada la pregunta respecto a si México no se debe una nueva ley de educación.

¿Qué aportaría redactar y sancionar una nueva ley de educación? En primer lugar, la incorporación en el debate educativo de una serie de temas que, si bien ya están tratados en el texto actual, se nutrirían con el desarrollo que se ha tenido en estos 25 años. Entre dichos temas, cabe señalar el modo en que se fue enriqueciendo la conceptualización y la operacionalización de la noción de la educación como derecho humano, especialmente con los diferentes acuerdos y tratados internacionales ratificados por el país en los últimos 25 años, así como la función de garantía de derechos y los instrumentos de exigibilidad del derecho a la educación.

En segundo lugar, podría significar la apropiación de las referencias que remiten al sentido de la educación, las que fueron ampliadas al incluir todo un conjunto de valores relacionados con la no discriminación, los derechos sexuales y reproductivos, la prevalencia de lo colectivo sobre lo individual, la autonomía de

los pueblos, la incorporación de diferentes aspectos de las cosmovisiones precolumbinas, la relación de la vida social con el medio ambiente, etcétera. Por último, podría significar la posibilidad de instalar un debate sobre los derechos de los diferentes actores de la comunidad educativa, en particular aquellos de los estudiantes y sus docentes.

En los países de América Latina gran parte del aparato normativo, y en particular las leyes de educación, tiene un rol fuertemente performativo sobre la dinámica de la sociedad. Esto es, en su implementación van transformando el devenir de los procesos sociales. A través de sus legisladores, cada sociedad busca establecer nuevos horizontes y proponer dinámicas aún inexistentes con el fin de consolidar prácticas que se consideran valiosas para el conjunto de la nación. El desafío de elaborar una nueva ley en la materia representa siempre la oportunidad de generar un debate público sobre la educación que cada sociedad elige tener como horizonte, los mecanismos más adecuados para abordar dicho desafío, y el lugar de cada uno de los actores de la comunidad educativa, y de la sociedad en general, en el proyecto de construcción de una educación de calidad para todos, en el marco de un sistema garante de derechos.

## **Federalismo y el gobierno de la educación**

Los sistemas educativos de América Latina fueron, desde su origen, altamente centralizados. En sus diseños originales los países optaron por una oferta educativa que — pese a tener el objetivo de llegar a todo el territorio nacional— dependía directamente del gobierno central. Esta definición no fue exclusiva del sector educativo; casi la totalidad de la oferta de servicios públicos, y en particular aquella que hace a los sectores sociales, se caracterizó históricamente por esta fuerte matriz centralizada.

Las reformas estructurales llevadas a cabo en América Latina a fines de la década de los ochenta y comienzos de los noventa se organizaron en torno a tres grandes tensiones: la focalización como alternativa a las políticas universales vigentes en la región, la privatización como opción frente a la oferta pública de servicios, y la descentralización, como respuesta a esta tradición centralizadora. Focalización, privatización y descentralización fueron — junto con la desregulación— las banderas que dieron identidad a esa ola de reformas en los países de la región.

El debate sobre la descentralización tomó, desde entonces, una dinámica basada en torno a dos posiciones opuestas. Por un lado, quienes promovían la defensa de la descentralización de la oferta de servicios públicos — y entre ellos los educativos— presentaban una serie de argumentos en favor de la mayor participación de las instancias locales de gobierno, poniendo el énfasis en la proximidad con los beneficiarios de la política, un mayor conocimiento de sus necesidades y capacidades, así como una gran disponibilidad de recursos institucionales para promover su participación. Los modelos centralizados, desde esta perspectiva, pecan de una gran insensibilidad en torno a lo local, en el sostenimiento de



una burocracia central muy costosa e ineficaz, y en la invisibilización de los beneficiarios de las acciones que se promueven.

Frente a estos argumentos se posicionaban quienes sostienen la defensa de los sistemas centralizados. Los elementos nodales de esta visión son la mayor capacidad de redistribución de recursos que se tiene desde esta instancia, neutralizando las desigualdades territoriales, y la posibilidad de garantizar una política con identidad nacional. Desde este enfoque, los modelos descentralizados son inviables por la desigualdad de capacidades y recursos desde la cual operan las instancias locales, y por la dificultad de sostener un proyecto social de alcance nacional e inclusivo. Durante mucho tiempo ese debate se estructuró en una lógica de “los unos contra los otros”, una tensión que mostraba a ambas posiciones como opuestas e incompatibles.

En el devenir de la dinámica de la gestión de Estado de los servicios sociales y educativos se fue demostrando que, en el fondo, ambos argumentos tienen su consistencia; los dos esquemas, el centralizado y el descentralizado, tienen sus puntos fuertes que merecen ser considerados, así como debilidades que deben ser abordadas con el fin de fortalecer la capacidad de Estado de garantizar una oferta de servicios de calidad.

La experiencia que han ido acumulando los países en estas décadas ha permitido que el debate haya ido cambiando paulatinamente su pregunta estructurante. Ya no se busca responder qué es mejor, si recurrir a servicios centralizados o a descentralizados. El eje del debate en este momento se está consolidando en torno a la pregunta de cómo lograr la mejor articulación de las instancias centrales y las locales con el fin de garantizar una oferta de servicios universales y de calidad, que soporte a los Estados en su condición de garantes de derechos.

¿Cómo articular la capacidad redistributiva e igualadora de oportunidades que poseen las instancias centrales de gobierno con la sensibilidad y la capacidad de adecuación y participación que ofrecen los gobiernos locales? La búsqueda de respuestas a esta nueva interrogante se refleja en la aparición de nuevas institucionalidades que buscan generar espacios de encuentro entre los diferentes niveles de gobierno con el fin de avanzar hacia modelos concertados en los cuales cada uno de los niveles (nacional, los estados o provincias, los municipios y los referentes territoriales) participen en la definición y la gestión de la política nacional.

Esta articulación adquiere especial complejidad en el caso de los países federales, en los cuales la soberanía de los gobiernos estatales y la definición de competencias diferenciadas, definida desde los textos constitucionales, pueden representar un ámbito de potencialidad en la consolidación de estos espacios de encuentro o, por el contrario, un verdadero obstáculo. En América Latina, además de México sólo dos países son federales: Argentina y Brasil. Aun así, más de la mitad del alumnado de la región habita en países cuya política educativa se inscribe en dicho marco normativo. Se trata de casi 60 sistemas educativos estatales (sumando los casos de Argentina y México) más un alto número de sistemas educativos municipales en el caso de Brasil.

## a) El federalismo en las principales leyes educativas

Las leyes generales de educación son las que claramente delimitan las atribuciones y funciones de cada uno de los diferentes niveles de gestión de Estado en el marco de una política nacional de educación.

Respecto al gobierno federal, la Ley Nacional de Educación de Argentina señala, en su artículo 115, que es su atribución fijar las políticas y estrategias educativas, con foco en la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos; fortalecer las capacidades de planificación y gestión educativa de los gobiernos provinciales; contribuir con asistencia técnica y financiera a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para asegurar el funcionamiento del sistema educativo, y declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación de los estudiantes que cursan los niveles y ciclos de carácter obligatorio.

En Brasil, las atribuciones del nivel central son, según los artículos 8, 9 y 16 de la Ley 9394, coordinar la política nacional de educación, articulando los diferentes niveles y sistemas y ejerciendo una función normativa, redistributiva y complementaria en relación con las otras instancias educativas; elaborar el Plan Nacional de Educación, en colaboración con los estados, el Distrito Federal y los municipios; asistir técnica y financieramente a los distintos niveles jurisdiccionales para el desarrollo de sus sistemas de enseñanza y la atención prioritaria a la escolaridad obligatoria; establecer, en colaboración con los distintos niveles jurisdiccionales, competencias y directrices para la educación infantil, la enseñanza fundamental y la enseñanza media, con el fin de asegurar una formación básica y común; y asegurar el proceso nacional de evaluación del rendimiento escolar en la enseñanza fundamental, media y superior, en conjunto con los sistemas educativos, objetivando la definición de prioridades y la mejora de la calidad de la educación.

En México, según el artículo 12 de la Ley General de Educación, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) debe determinar los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal y demás para la formación de maestros de educación básica; establecer el calendario escolar para cada ciclo lectivo de dichos niveles educativos; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos; regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica; crear, regular, coordinar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa, que permite a la SEP una comunicación directa entre los directores de escuelas y las autoridades educativas; llevar a cabo la planeación y la programación globales del Sistema Educativo Nacional (SEN) y participar en las tareas de evaluación según las directrices establecidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

En cuanto al nivel intermedio de gobierno, en Argentina es responsabilidad de las provincias argentinas, según el artículo 121 de la Ley Nacional de Educación:

Asegurar el derecho a la educación en su ámbito territorial, adecuando la legislación jurisdiccional y disponiendo las medidas necesarias para su implementación; planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción; aprobar el currículo de los diversos niveles y modalidades en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Educación; organizar y conducir las instituciones educativas de gestión estatal; y expedir títulos y certificaciones de estudios.

En Brasil, a los estados les corresponde organizar, según los artículos 10 y 17 de la Ley 9394, mantener y desarrollar los órganos e instituciones oficiales de sus sistemas de la educación; definir, con los municipios, formas de colaboración en la oferta de la enseñanza fundamental; elaborar y ejecutar políticas y planes educativos, en consonancia con las directrices y planes nacionales de educación, integrando y coordinando sus acciones y las de sus municipios; asegurar la enseñanza fundamental y ofrecer, con prioridad, la enseñanza media, y asumir el transporte escolar de los estudiantes de la red estadual.

En el caso de México, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley General de Educación, es responsabilidad de las entidades federativas y de la Ciudad de México prestar los servicios de educación inicial, básica —incluyendo la indígena—, y especial, así como la normal y demás para la formación de maestros. Asimismo, a la SEP le corresponde proponer los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica; ajustar el calendario escolar para cada ciclo lectivo; prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica; otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica; participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa; coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares, y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos, las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, el cual deberán mantener actualizado. Para el caso de la Ciudad de México, los servicios de educación básica y normal son atendidos por la SEP (LGE, 2018).

Por último, a nivel de municipios, en el caso de Argentina no hay atribuciones específicas asignadas. En Brasil, según los artículos 11 y 18 de la Ley 9394, a las autoridades federativas les corresponde organizar, mantener y desarrollar los órganos e instituciones oficiales de sus sistemas de enseñanza, integrándolos a las políticas y planes educativos de la Unión y de los Estados; ejercer acciones redistributivas en relación a sus escuelas; autorizar, acreditar y supervisar los establecimientos de su sistema de enseñanza; ofrecer la educación infantil en guarderías y preescolares, y, con prioridad, la enseñanza fundamental, permitida la actuación en otros niveles de enseñanza solamente cuando estén atendidas plenamente las

necesidades de su área de competencia; asumir el transporte escolar de los alumnos de la red municipal. Los municipios podrán optar, además, por integrarse al sistema estadual de enseñanza o formar con él un sistema único de educación básica.

Para el caso de México, el artículo 15 de la Lge habilita a los municipios a promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad.

## b) Las instituciones de gestión del federalismo

La gestión de la política pública en los países federales es más compleja, pues requiere la articulación de actores de diferentes niveles de gobierno, cada uno de ellos dotados de la soberanía que el federalismo les garantiza. Patruchi señala que "la acción de cada gobierno enfrenta límites establecidos por la constitución, genera diversas arenas para la organización y la movilización política, distribuye poder entre regiones y entre actores regionales y afecta los flujos de recursos fiscales y económicos entre la población" (Morduchowicz y Arango, 2010).

Ahora bien, ¿cómo resuelven los tres países federales de la región las competencias superpuestas o compartidas en el gobierno de la política educativa y la distribución de responsabilidades?

En Argentina, el Consejo Federal de Educación, integrado por los ministros provinciales y encabezado por el ministro nacional de educación, asegura el carácter federal del sistema educativo y, a través de los acuerdos que logra de forma concertada, implementa acciones destinadas a aumentar los niveles de inclusión; mejorar la formación inicial y la actualización docente; impulsar mecanismos compensatorios y evaluar la calidad educativa.

Brasil cuenta con el Consejo Nacional de Educación. Las atribuciones del Consejo son normativas, deliberativas y de asesoramiento al ministro de estado de educación, además de la formulación y evaluación de la política nacional de educación, velar por la calidad de la enseñanza y el cumplimiento de la legislación educativa, así como asegurar la participación de la sociedad en el perfeccionamiento de la educación brasileña (Ministerio de Educación de Brasil, s.f.). Está compuesto por dos cámaras, la de Educación Básica y la de Educación Superior, conformadas cada una por doce consejeros elegidos por el presidente de la república (Ministerio de Educación de Brasil, s.f.). En el ámbito del Ministerio de Educación existe, además, la Comisión Intergubernamental de Financiamiento para la Educación Básica de Calidad, entidad en la que participan representantes de los estados y los municipios y que posee injerencia en las ponderaciones para la distribución de recursos del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB). La integran un representante del Ministerio de Educación, cinco de las Secretarías de Educación estaduais (uno por cada una de las regiones administrativas), y cinco de las Secretarías municipales (también uno por región).

En México el Consejo Nacional de Autoridades Educativas tiene la función, según el artículo 17 de la LGE, de servir de ámbito de análisis e intercambio de opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formulación de recomendaciones y acuerdos sobre acciones para apoyar la función social educativa.

### c) Federalismo y política nacional de educación

Un debate central en el diseño de una política educativa nacional en países federales se estructura en torno a qué es, precisamente, lo que convierte a esa política en nacional. Esto es, cuáles son las atribuciones que la federación o el Estado nacional deben reservarse para garantizar una política nacional de educación.

Algunos autores apuntan que aspectos centrales como las propuestas curriculares, el control de la calidad y el reconocimiento de los certificados suelen ser responsabilidad del gobierno central en tanto que otras funciones, como la administración de recursos humanos, pueden ser de competencia local. Ornelas señala que “mantener calificaciones y exámenes razonablemente semejantes, que permitan la movilidad nacional, el reconocimiento recíproco de los certificados, cambios de personal y una porción del currículum con estándares nacionales” (Morduchowicz y Arango, 2010) son cuestiones críticas para establecer el carácter nacional del sistema educativo. Por último, las estrategias de financiamiento, y en particular la capacidad de contar con herramientas de redistribución o compensación presupuestaria, constituyen una herramienta clave del gobierno federal para garantizar una política nacional de educación.

Poniendo el foco en la dimensión curricular, y siguiendo a Morduchowicz y Arango (2010), cabe señalar que, antes de 1997, Brasil contaba con un currículo mínimo nacional, que los estados adaptaban con cierta autonomía. En ese año se acordó construir una matriz de referencia con 60% de contenidos comunes a todos los currículos estatales. Posteriormente, la matriz fue actualizándose para incorporar los contenidos de los Parámetros Curriculares Nacionales, aprobados en 1997 (Morduchowicz y Arango, 2010). Actualmente, la Base Nacional Común Curricular pretende unificar contenidos básicos, que deben ser enseñados en todo el país y que corresponden al currículo mínimo obligatorio de todas las escuelas. Al mismo tiempo, busca que las enseñanzas tradicionales y regionales continúen siendo ofrecidas a los estudiantes, correspondiendo a la parte diversificada del currículo escolar.

Argentina inició, en 2004, un proceso semejante de formulación y aprobación de núcleos de aprendizaje prioritarios, los cuales —según la Ley de Educación Nacional 26206 (2006)— deben ser establecidos por el Ministerio Nacional en acuerdo con el Consejo Federal de Educación. Los núcleos de aprendizaje prioritarios deben ser para todos los niveles y años de la escolaridad obligatoria:

[...] Con el propósito de asegurar la calidad de la educación, la cohesión y la integración nacional y garantizar la validez nacional de los títulos. En el marco de este mandato, el Ministerio ha encabezado procesos de construcción de acuerdos curriculares federales que han involucrado la participación de diversas voces vinculadas al sistema educativo. Los documentos resultantes de esos procesos establecen cuáles son las prioridades para la enseñanza y el aprendizaje en el país, rigen para todo el territorio nacional y fueron aprobados por consenso en el marco del Consejo Federal de Educación. [...] Pero la ley establece también que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

formularán un diseño curricular que constituya una propuesta político-pedagógica que exprese las particularidades regionales y provinciales, a la vez que haga eco de las que han sido acordadas como orientaciones comunes. Además, cada institución y cada docente imprimen a estos acuerdos—nacionales, provinciales— un sesgo particular, atendiendo a los intereses, necesidades y preocupaciones de cada grupo de alumnos y cada comunidad. Es decir, los marcos comunes garantizan un horizonte de justicia e igualdad, mientras que las definiciones provinciales e institucionales habilitan la expresión de las particularidades provinciales y locales. (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de Argentina, s.f.)

En México, la educación básica se rige por un currículo nacional establecido por la SEP y es de observancia obligatoria, aunque se impulsa el fortalecimiento de las comunidades educativas mediante la autonomía curricular. Es decir, existe la posibilidad de que cada escuela elija activamente los contenidos y el diseño de una parte del currículo, de acuerdo con los lineamientos expedidos por la SEP. En relación con la enseñanza media superior, debido a su marcada heterogeneidad institucional y organizacional, que se refleja en una diversidad de propuestas curriculares, se diseñó el Marco Curricular Común para articular las variadas opciones del servicio y dotar de identidad al bachillerato (SEP, 2017).

Interesados en el financiamiento, Argentina y Brasil atravesaron distintos procesos de descentralización de la educación básica, y debieron generar mecanismos diferentes para reducir las desigualdades territoriales. La Ley de Financiamiento Educativo de Argentina determina que el aumento del gasto consolidado en la educación deberá ser de 60% para provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de 40% para el gobierno nacional. Otro punto importante es el aumento de 60% de recursos para la educación provenientes de la coparticipación de impuestos. De este porcentaje, cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reciben una cantidad específica de recursos de acuerdo con los siguientes criterios: el número de matrículas en todos los niveles de enseñanza; la incidencia relativa de la ruralidad en el total de matrícula de la enseñanza común; y el porcentaje de la población no escolarizada de 3 a 17 años. Más allá de la mejora que han supuesto estos intentos normativos, el desequilibrio fiscal sigue siendo un escollo a la hora de enfrentar las desigualdades regionales, que obstaculizan una educación equitativa en todo el territorio.

En Brasil, para contrarrestar los efectos adversos de la descentralización fiscal se crea el Fundeb, un fondo educativo que utiliza parte de los ingresos tributarios de la Unión para reducir las disparidades regionales. Sin embargo, a pesar de que el FUNDEB proporciona una mayor igualdad de recursos entre los estados, no resuelve las asimetrías entre ellos, en un país con grandes desigualdades socioeconómicas. Como la redistribución se lleva a cabo sólo dentro de cada estado, el único mecanismo que redistribuye ese valor entre las entidades estatales es la complementación de recursos de la Unión, que continua siendo insuficiente (Rabelo de Souza y Soares, 2017).

Conviene mencionar aquí dos acciones implementadas por la Unión que alcanzan a las escuelas y a las redes municipales, al margen de la esfera estadual, que benefician a los niveles menores, donde incluso montos pequeños de recursos pueden impactar (Portela de Oliveira y Santana, 2010). La primera de estas acciones la constituye el Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE), que tiene por finalidad “prestar asistencia financiera para las escuelas, en carácter suplementario, a fin de contribuir para el mantenimiento y mejora de la infraestructura física y pedagógica, con la consecuente elevación del desempeño escolar” (FUNDEB, s.f.).

La segunda iniciativa es el Plan de Acción Articulada (PAR), que es una estrategia de asistencia técnica y financiera que consiste en ofrecer a los entes federados un instrumento de diagnóstico y planificación de política educativa. Su objetivo es que:

los entes subnacionales elaboren un plan de trabajo a fin de desarrollar acciones que contribuyan a la ampliación de la oferta, permanencia y mejora de las condiciones escolares y, consecuentemente, para el perfeccionamiento del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) de sus redes públicas de enseñanza. (FUNDEB, s.f.)

En México, además de asegurar el pago oportuno a los docentes y una administración eficiente del personal, el financiamiento se orienta a canalizar cada vez más recursos directamente a las escuelas, consideradas como la unidad básica de organización del sistema educativo. Ello hace indispensable mejorar la información. Por ello, la sep enuncia que:

[...] en el marco de la Reforma Educativa, se establece el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) para tener en una sola plataforma los datos necesarios para la planeación, administración y evaluación del sistema educativo y, a su vez, permitir una comunicación directa entre los directores de la escuela y las autoridades educativas. (SEP, 2017)

La misma SEP (2017) sostiene que:

Este sistema captura electrónicamente la información que se genera en escuela, ya sea respecto al control escolar, los movimientos de personal o los registros de la infraestructura escolar y sus bienes muebles y produce las transacciones que se requieren para que las áreas administrativas provean a las escuelas de los apoyos humanos y materiales pertinentes.

Los directores de las escuelas ven fortalecida su autoridad en la medida en que el SIGED les sirve como una herramienta de gestión que sustituye los trámites largos, complejos y de resultados inciertos. Por su parte, las supervisiones, áreas intermedias y autoridades de los ámbitos estatal y nacional encontrarán en el siged el medio para conocer mejor lo que sucede en las escuelas, para así poder apoyarlas de forma oportuna.

Otra de las grandes cuestiones en términos del federalismo educativo es el rol que pueden jugar los sistemas de evaluación. En México, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) impulsa procesos de evaluación que permiten conocer los elementos que contribuyen a un mejor desempeño de las escuelas; identificar las causas que limitan los alcances esperados, y diseñar con las comunidades educativas las medidas para subsanar deficiencias, corregir errores y mejorar sus prácticas (SEP, 2017). Dentro de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) se han diseñado 32 Programas Estatales de Evaluación para la Mejora Educativa (PEEME) y el Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (PMP-SNEE) 2016-2020.

La elaboración de los PEEME ha supuesto la formación de redes entre los equipos técnicos de las diferentes entidades federativas; el fortalecimiento de capacidades que resulta de la construcción de las agendas locales de evaluación; y la consolidación de indicadores que serán fundamentales para el monitoreo de la situación educativa de México (INEE, 2016-2017). En ese sentido, es de gran relevancia la coordinación intergubernamental que realiza el INEE, al situar la mirada en cada realidad estatal para plantear un nuevo federalismo colaborativo (INEE, 2016-2017).

En Brasil, el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) es un indicador de la calidad de la enseñanza ofrecida en las escuelas de toda la federación, que guía a los establecimientos en la formulación o reformulación de sus proyectos políticos pedagógicos. Este índice es calculado con base en el resultado de tres evaluaciones externas, a cargo del Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB), que se aplican a gran escala y que tienen como principal objetivo diagnosticar la educación básica (PAR, s.f.). Sin embargo, si bien Brasil cuenta con un sistema nacional de evaluación consolidado, no posee un currículum nacional ya que la Base Nacional Común Curricular (BNCC) es una referencia en el diseño de los currículos escolares. En la definición de la BNCC, tiene un papel clave el Consejo Nacional de Educación (Athié, 2016-2017).

En síntesis, el diseño de una política nacional de educación en un país federal debe tener en cuenta las dificultades que resultan de los mecanismos vigentes para el flujo de los recursos financieros; la existencia de múltiples autoridades educativas con poder de veto, entre las cuales es necesario construir acuerdos, y la historia de cada una de las unidades —estados, provincias, municipios— la cual se expresa en la capacidad institucional y técnica acumulada.

La experiencia en la región ofrece algunos mecanismos de gestión que requieren institucionalidades específicas, las cuales tienen por objeto asegurar instancias de diálogo y consenso con reglas de juego previamente pautadas, promover flujos de compensación financiera y construir fondos de emergencia que protegen a los territorios más carentes de recursos, así como garantizar instancias de apoyo en la consolidación de los equipos técnicos de los gobiernos locales.

Al analizar las atribuciones que la federación o el Estado nacional debe reservarse para garantizar una política nacional de educación, pudo verse que México es el que posee una gestión más centralizada. Ello se percibe en las tres dimensiones consideradas: el diseño curricular, el financiamiento, y la evaluación. Aun



así, dicho país fue el que más avanzó en un modelo de fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales locales a través de los PEEME. Esta experiencia merece ser analizada en profundidad, pues aporta experiencia que habilita un camino desde el cual repensar la relación entre el gobierno federal y los estados de México.

### **Las reformas educativas en la región**

Tal como se señaló en la primera parte de este estudio, un aspecto fundamental de la política educativa es el funcionamiento cotidiano de los servicios educativos en el territorio. Las escuelas abren sus puertas cada día, donde los docentes y los estudiantes trabajan en sus aulas, los directivos definen un horizonte para sus instituciones y crean las condiciones para que las prácticas educativas se desarrollen sin obstáculo, en tanto otros agentes cooperan y se suman a ese objetivo diario.

Ahora bien, para que este ejercicio cotidiano de enseñanza y aprendizaje sea posible hay todo un espectro de acciones complementarias que también son parte de la política educativa y le dan sustento. Muchas de ellas son de sostenimiento, por ejemplo, la formación de los docentes, la producción y la distribución de los materiales didácticos, la construcción y el mantenimiento de los edificios escolares, etcétera. Otras, en cambio, son de redireccionamiento o mejora, como la revisión del marco curricular y la provisión de conectividad digital. Es así como los sistemas educativos se han ido consolidando desde su fundación —en el caso de los países de América Latina, hacia fines del siglo xix o comienzos del siglo xx— hasta la actualidad, mediante procesos de desacumulación y acumulación, es decir, a través de este flujo continuo de acción que conforma la política educativa.

El sistema educativo está en un permanente proceso de transformación. En muchos casos, estos ajustes son el resultado de definiciones de política educativa desde los espacios de gobierno de la educación, que van incidiendo en su dinámica, a través de programas, resoluciones, protocolos u otras acciones que buscan fortalecer o mejorar su dinámica.

En muchas ocasiones, se trata de la intervención de otros actores de la comunidad educativa que, de diferentes modos, logran incidir en el funcionamiento cotidiano del sistema. En ambos casos, es central el lugar que tienen, en la dinámica de los sistemas educativos, las transformaciones sociales, económicas y culturales en que se inscriben las prácticas educativas.

En todos los países —en diferentes momentos de su historia—, las autoridades políticas han tomado la decisión de realizar cambios estructurales en el funcionamiento de sus sistemas educativos. Estos momentos son los que, en el marco de este trabajo, quedan definidos como reformas. En el contexto de un devenir permanente de transformación de los sistemas educativos, se consideran reformas educativas aquellos cambios intencionados desde el poder político del país que buscan modificar aspectos estructurales de su funcionamiento.

Las reformas se inscriben en lo que en este estudio se identifican como acciones de redireccionamiento de la política educativa, pero tienen la particularidad

de que la naturaleza de los cambios que se quieren incorporar requiere la transformación de los pilares básicos sobre los que se inscribe su dinámica.

Un primer resultado que se desprende de este modo de abordar las reformas es que siempre irán asociadas a un cambio en los marcos normativos. En tanto son las leyes generales de educación —o el conjunto de leyes específicas que las complementan— las que dan sustento a los aspectos estructurales del funcionamiento del sistema, las reformas necesariamente requieren de una revisión. Esto es de suma relevancia, pues las reformas se inscriben siempre en un clima de debate y movilización social, en el cual los diferentes actores de la comunidad educativa acompañan al debate legislativo, escenario donde se definen los verdaderos alcances de transformación profunda de los sistemas y del redireccionamiento de sus dinámicas. Ahora bien, esto no implica que toda modificación de los marcos normativos conlleve necesariamente una reforma. En muchos casos, las modificaciones de los marcos regulatorios son requeridas para habilitar cambios menores que no afectan los aspectos estructurales del funcionamiento de los sistemas.

El objetivo de esta sección es poner en diálogo las reformas educativas de México con otras ocurridas en la región en el transcurso de la última década. En primer lugar, se hace un ligero repaso de lo que se conoce como generaciones de reformas en la región, que iniciaron hace ya más de medio siglo. En segundo lugar, se pone atención en las reformas recientes en América Latina —incluyendo la de México— para buscar puntos de convergencia o de tensión que permitan identificar patrones comunes en las reformas de la última década, así como sus especificidades.

### a) Las reformas educativas de la última década en la región

En la última década, ocho países han sancionado nuevas leyes generales de educación u otras complementarias, o han incorporado cambios en la legislación vigente.

En algunos casos, como en Argentina (2015), Brasil (2013) o Colombia (2013), las últimas modificaciones no adquieren un carácter estructural, sino que remiten a aspectos sumamente específicos. En el caso argentino, se modificó el artículo 16 de la Ley Nacional de Educación, a través del cual se incluye dentro del ciclo escolar obligatorio el nivel inicial dirigido a niñas y niños de 4 años de edad. Hasta ese entonces, según el texto de 2006, “la sala de 4 años” era universal (esto es, que obligaba al Estado a garantizar oferta en todo el territorio) pero no obligatoria. Similar situación ocurrió en Brasil, donde la Ley 12796, en su artículo 4, establece la obligatoriedad escolar a partir de los 4 años. En Colombia, la Ley 1620 creó el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el ejercicio de los Derechos Humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la Violencia Escolar. Por esta razón, se adoptó la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se creó una Comisión Intersectorial para su implementación.

Hay, en cambio, cuatro países cuyas modificaciones en los marcos normativos se inscriben en un claro proceso de reforma educativa. Estos son Perú, Chile, Ecuador y México.

En el caso de Perú, los cambios sustantivos se desprenden de la modificación de 2012 a la Ley General de Educación (Ley 28044 de 2003), y la sanción de la Ley de Reforma Magisterial (Ley 29444) sancionada en el mismo año.

En Chile, la reforma educativa iniciada en 2015 no implicó cambios en la Ley General de Educación de 2009, sino que se materializó a través de un conjunto de leyes específicas que la complementan. Los aspectos más sustantivos del proceso de reforma vigente emergen de la sanción de la Ley de Inclusión Educativa, pero la reforma incluye, además, la Ley 20835 de Nueva Institucionalidad para el Nivel Parvulario (2015) y la Ley 20903 del Sistema de Desarrollo Profesional Docente (2016).

La reforma de la educación de Ecuador viene de la mano de la Ley Orgánica de Educación Intercultural del año 2012.

En este ejercicio de análisis comparado se pondrá a la Reforma Educativa de México en diálogo con las correspondientes a las de estos tres países. En primer lugar, se hará una síntesis de los aspectos más sustantivos de cada una de dichas reformas. Seguidamente, se hará un análisis transversal buscando convergencias y particularidades en cada uno de los casos. Por último, se compartirán estos hallazgos con los aspectos fundamentales de la Reforma Educativa mexicana.

### La reforma educativa de Perú

Perú ha logrado avances educativos significativos en los últimos años, al aumentar de manera notable los niveles de acceso al sistema educativo, particularmente en educación inicial (tasa neta de matrícula de 84% en 2014) y secundaria (78% en 2014). A su vez, los resultados de la evaluación del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) —coordinado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad (LLECE)— y la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) han revelado mejoras en el desempeño estudiantil, fundamentalmente en el nivel primaria. También la inversión en educación ha aumentado de forma considerable: el gasto en educación como porcentaje del pib escaló de 2.9%, en 2010, a 3.6%, en 2015. Sin embargo, estos logros en educación conviven con desafíos de gran magnitud: “las desigualdades en el acceso al sistema educativo siguen siendo importantes, especialmente a medida que se avanza hacia niveles educativos más altos, y están relacionadas principalmente con el nivel socioeconómico, el género, la ubicación rural o urbana y la lengua de origen” (OCDE, 2016).

En 2016, impulsado por estos retos pendientes y con la meta de avanzar hacia una educación de equidad y calidad, el Ministerio de Educación peruano emprendió una serie de acciones con el objetivo de convertir la reforma educativa en política de Estado, como constata el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2016-2021 (Ministerio de Educación del Perú, 2017). Estas acciones de implementación simultánea e integral se plasmaron en cuatro líneas: revalorización de la carrera docente; mejora de la calidad de los aprendizajes; gestión eficaz del sistema escolar, y cierre de la brecha de infraestructura educativa (Ministerio de Educación del Perú, 2016).

En los últimos años, el Ministerio de Educación ha dado pasos importantes en la profesionalización y revalorización docente. El más notable de ellos es la implementación progresiva de la Ley de Reforma Magisterial 29444 (2012). Esta ley constituye el principal mecanismo institucional a través del cual el sistema educativo público puede atraer y retener talento docente para el cumplimiento de sus fines. En este sentido, no sólo se ha impulsado la profesionalización de la carrera en base a criterios meritocráticos, sino también se ha elevado la valoración social de la misma, a través de concursos públicos y de la evaluación de desempeño (Ministerio de Educación del Perú, 2016a). A esto debe sumarse la Beca Vocación de Maestro, que busca atraer a los mejores estudiantes de la secundaria a la carrera docente, a través del financiamiento de sus estudios de pedagogía y del Bono Escuela, que premia a los docentes de las escuelas donde los estudiantes mejoren más su desempeño. Este conjunto de acciones también implica la reforma de la formación inicial docente y la implementación de un sistema de formación en servicio que abarque los distintos períodos de su desarrollo profesional (Ministerio de Educación del Perú, 2016).

En cuanto a la mejora de la calidad de los aprendizajes en el nivel inicial, han sido continuos los avances que buscan pasar de una cobertura de 84%, en 2015, a 100%, en 2021. En primaria, el programa de soporte pedagógico abarca la mitad de la matrícula e incluye reforzamiento escolar, acompañamiento docente, sesiones de aprendizaje y talleres de padres. En nivel secundaria se ha expandido la Jornada Escolar Completa (JEC), hasta cubrir 28% de la matrícula. Cabe mencionar, además, la implementación del nuevo Currículo Nacional, el Plan de Fortalecimiento de la Educación Física, la ampliación de la oferta de educación intercultural bilingüe y la ejecución de los Colegios de Alto Rendimiento, entre otras iniciativas, que ponen la atención en lograr aprendizajes de calidad (Ministerio de Educación del Perú, 2016).

Un tercer conjunto de medidas llevadas adelante por la reforma, con el fin de alcanzar una gestión escolar eficaz, comprende el fortalecimiento de la carrera del director de escuela (selección meritocrática, programas de especialización y mayor autonomía); los compromisos de desempeño con los gobiernos regionales (presupuesto adicional contra cumplimiento de metas); la herramienta Semáforo Escuela para producir información en tiempo real sobre el sistema escolar (asistencia escolar, problemas de infraestructura, etcétera); el Sistema Especializado en Atención de Casos de Violencia Escolar (SíseVe); y la modernización de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL).

Por último, los procesos de sustitución y mejoramiento de infraestructura en educación básica, los programas de mantenimiento escolar, el Plan Selva para expandir el número de escuelas en esa región de Perú y el cierre de brechas de servicios básicos en los establecimientos constituyen acciones orientadas al cierre de brechas en relación a la infraestructura educativa en el país (Ministerio de Educación del Perú, s.f.).

### La reforma educativa de Chile

En Chile, en los últimos años imperaba una percepción negativa del modelo educativo debido a su inequidad, exclusión y falta de calidad, y había además una demanda respecto a la necesidad de terminar con el lucro en la educación. La Reforma Educacional fue la respuesta a dicho malestar, tomando como fundamento la certeza de que las oportunidades de una persona no deben depender de su origen social ni del monto que puedan pagar, y de que la educación, antes que un bien de consumo, es un derecho básico.

Esta reforma se ha estructurado en torno a dos metas: primero, la mejora de la calidad de los aprendizajes y segundo, una mayor inclusión escolar. En relación a esta cuestión, la Ley de Inclusión Escolar (2016) fue la primera medida trascendental aprobada en el marco de la Reforma Educacional. Abordó tres temas, que el Ministerio de Educación de Chile (2017), así expuso:

1. Transformar gradualmente la educación subvencionada en gratuita, para que todas las familias tengan la posibilidad de elegir establecimientos con libertad, sin depender de su capacidad económica.
2. Eliminar el lucro en los establecimientos que reciben aportes del Estado, lo que significa que todos los recursos deben ser invertidos en la mejora educativa.
3. Terminar con la selección arbitraria, lo que permitirá a los padres elegir la escuela y el proyecto educativo que más les interese para sus hijos.

La magnitud de los cambios y su trascendencia estuvo determinada por las modificaciones estructurales que dicha ley supuso para el sistema educacional chileno.

Esta ley, central en la reforma, estuvo acompañada por otras acciones tales como la creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia y la instalación de la Intendencia de Educación Parvularia, que permitieron la generación de estándares y criterios técnicos para el sector público y privado en el ámbito de la primera infancia (Ley 20835, 2015). Adicionalmente, los programas de fortalecimiento de la modalidad regular y flexible de educación de adultos, apuestan a continuar reduciendo el porcentaje de adultos que no cuentan con educación media completa. En la misma dirección, la Política Nacional de Formación Técnico-Profesional tiene el objetivo de generar un sistema articulado entre el sistema educacional y el mercado laboral, a través de una oferta educativa alineada a los requerimientos del mundo laboral. Cabe destacar la creación, según el Ministerio de Educación, de “la Unidad de Equidad de Género en el Ministerio de Educación durante 2014, con la intención de impulsar la perspectiva de género en las políticas, planes y programas ministeriales” (Centro de Estudios MINEDUC, 2017).

Para la segunda meta, la reforma revaloriza la profesión docente, apuntalada por la Ley 20903 del Sistema de Desarrollo Profesional Docente (2016). Uno de los mayores logros de la Reforma Educacional se relaciona con el nuevo trato otorgado a los profesores de Chile. El Sistema de Desarrollo Profesional Docente se

caracteriza por impulsar iniciativas que abarquen todo el ciclo profesional de los docentes que participan en la provisión de educación parvularia, básica y media.

En el marco de la Reforma Educacional, se ha elaborado un conjunto de políticas educacionales que busca influir sobre la distribución etaria de los docentes, como los incentivos al retiro mediante la bonificación que establece la Ley 20822 y el incentivo al ingreso de nuevos docentes, mediante el apoyo, acompañamiento e inserción profesional consignado en el Sistema Nacional de Inducción y Mentoría para Docentes Principiantes. El Centro de Estudios MINEDUC (2017) señala que:

Por otra parte, las medidas destinadas a asegurar la calidad de la formación de los nuevos docentes, tales como el establecimiento de mayores requisitos para ingresar a pedagogía, la elaboración de una evaluación diagnóstica obligatoria para egresados, y la promoción de estándares obligatorios de acreditación para las carreras de pedagogía, aumenta el atractivo de los nuevos egresados para los sostenedores de establecimientos educacionales.

## La reforma educativa de Ecuador

A finales de 2006, el Ministerio de Educación ecuatoriano, a través de una consulta popular, puso el tema educativo en el escenario de la discusión pública. Como fruto de esas preocupaciones, se elaboró el Plan Decenal 2006-2015 con el objeto de focalizar la gestión del Estado hacia una de las aspiraciones más sensibles: mejorar la calidad de la educación.

La sanción de la nueva Constitución, en 2008, estableció la garantía del derecho a la educación y restableció la rectoría del Estado sobre el sistema educativo —frente a los múltiples actores y agendas previas—; estableció mecanismos para la mejora de la calidad del sistema, y garantizó recursos para el sector. También se formularon medidas para la revalorización docente y la creación de una institución pública y autónoma para evaluar de manera integral al sistema educativo. En marzo de 2011 se aprobó la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) y, en julio de 2012, su reglamento general. Esta nueva normativa efectivizó la aplicación de los principios establecidos en la Constitución (Araujo y Bramwell, 2015).

Uno de los primeros aspectos que abordó este nuevo marco legal fue la reconceptualización de la educación como un derecho de las personas y las comunidades: se garantiza la gratuidad, universalidad y laicidad de la educación pública y los recursos económicos destinados al sector educativo (6% del PIB). Se asegura, asimismo, la escolarización de estudiantes en situaciones de vulnerabilidad (Ministerio de Educación del Ecuador, 2012).

En segunda instancia, se fomentaron cambios en la estructura y el funcionamiento del sistema nacional de educación: se desconcentran los servicios administrativos y de control antes centralizados, se reordena la oferta educativa y se fortalece la educación intercultural bilingüe para asegurar un servicio educativo con pertinencia cultural y lingüística para las nacionalidades y pueblos indígenas (Ministerio de Educación del Ecuador 2012). Desde el Ministerio de Educación se establecieron lineamientos curriculares para la educación inicial, y con el objetivo

de ampliar la cobertura de los servicios se realizó la apertura de concursos para nuevos docentes parvularios y la construcción de aulas incorporadas en instituciones de educación general básica. Se destaca la ejecución de la modalidad Educación Infantil Familiar Comunitaria (EIFC), que atiende a niñas y niños de las nacionalidades y pueblos indígenas del país, con pertinencia cultural y lingüística (Araujo y Bramwell, 2015).

En tercer lugar, otro de los pilares de la reforma fue la reconstrucción de los paradigmas de calidad y equidad educativa. Nuevos mecanismos fueron creados para lograr que las propias escuelas y los actores del sistema se convirtieran en los principales agentes del cambio. Así, a las autoridades del Ministerio de Educación les corresponde la responsabilidad de instituir estándares de calidad educativa, que son descripciones de los logros esperados de los actores e instituciones del sistema educativo; al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) le toca evaluar, sobre la base de dichos estándares, los aprendizajes de los estudiantes y el desempeño de los profesionales de la educación; a los establecimientos educativos les atañe autoevaluarse y crear planes de mejora para alcanzar los estándares de calidad educativa; a los asesores educativos les corresponde orientar la gestión institucional de cada establecimiento educativo hacia el cumplimiento de dichos estándares; y a los auditores educativos les toca implementar una evaluación externa acerca de la calidad y los niveles de logro alcanzados —en relación con los estándares de calidad educativa— por las instituciones educativas (Ministerio de Educación del Ecuador, 2012).

Otra de las iniciativas destacables es el programa de Bachillerato General Unificado, en el que todos los estudiantes cursan un grupo de asignaturas centrales dirigidas a que adquieran ciertos aprendizajes esenciales comunes. De manera complementaria, y en función de sus intereses, los estudiantes tienen la posibilidad de seleccionar entre dos opciones: el Bachillerato en Ciencias y el Bachillerato Técnico. Con esta formación integral se busca preparar, de manera equitativa, a todos los estudiantes para la participación en una sociedad democrática, para el mundo laboral y del emprendimiento, y para continuar con sus estudios universitarios (Ministerio de Educación del Ecuador, 2012).

La Constitución y la LOEI previeron también la creación de una instancia especializada en evaluación educativa: el INEVAL, con la misión de proveer información y retroalimentación al Ministerio de Educación para construir políticas públicas que contribuyan a mejorar continuamente el sistema nacional de educación. El reglamento de la LOEI estipula las competencias relacionadas a la evaluación, específicas del Ministerio y del Instituto, y establece los mecanismos que permitirán que ambas instituciones se interrelacionen de manera productiva. El Ministerio, como rector del sistema educativo, tiene la potestad de definir las políticas públicas de evaluación educativa y la rendición social de cuentas, así como de establecer estándares e indicadores de calidad educativa. El Instituto, por su parte, debe construir instrumentos para la evaluación que se refieran a los estándares e indicadores de calidad educativa fijados por el Ministerio para aplicarlos a los actores del sistema nacional de educación, a fin de proveer al Ministerio con insumos que

a su vez permitirán a éste la toma de decisiones de políticas públicas en pro de la mejora del servicio educativo (Ministerio de Educación del Ecuador, 2012).

Por último, el cuarto eje de la reforma ecuatoriana se orientó a revalorizar la carrera docente. Para que los docentes puedan ayudar a todos sus estudiantes a lograr los aprendizajes esperados, como parte de su jornada laboral, deben cumplir con actividades tales como diseñar materiales pedagógicos, conducir investigaciones relacionadas con su labor, atender a los representantes legales de los estudiantes y realizar actividades de refuerzo y apoyo educativo para aquellos estudiantes que así lo requieran. Las nuevas normativas han dispuesto, por consiguiente, el derecho de todos los docentes a un sistema de formación profesional continua que les permita actualizarse y mejorar académica y pedagógicamente.

El nuevo marco legal también estipula la existencia de un sistema de estímulos dirigido a reconocer a los mejores educadores, y dispone que la mejora de los ingresos de cada docente sea consecuencia directa de su buen desempeño en el proceso educativo. A esto se suma la selección de los mejores docentes mediante concursos de méritos y oposición rigurosos y transparentes; la incorporación de nuevas figuras a la carrera educativa —auditor, asesor y mentor— y la creación de la Universidad Nacional de Educación (UNAE), para contribuir a la formación inicial de docentes y otros profesionales de la educación (Ministerio de Educación del Ecuador, 2012).

## b) Las reformas en diálogo

Las reformas encaradas por Perú, Chile y Ecuador se inscriben dentro de las iniciativas reformistas características del nuevo siglo, ya que, en primer lugar, consideran a la educación como un derecho y un bien necesario para el desarrollo social y humano que cada país debe garantizar. En esta línea, cada uno de ellos ha persistido en la expansión de derechos educativos, a través de diferentes políticas dirigidas a ampliar el acceso a todos los niveles, enfatizando las acciones dirigidas al nivel inicial y al nivel secundaria. Estas reformas, en segundo lugar, han actuado de forma manifiesta en favor de la mejora de la calidad y la equidad educativa, mediante propuestas destinadas al reconocimiento de los derechos educativos de poblaciones excluidas y marginadas; transformaciones curriculares; y evaluaciones estandarizadas y de desempeño —estas últimas como parte de grandes transformaciones en las carreras docentes—, entre otras medidas destacables. Claramente la profundidad de los cambios movilizó, en paralelo, reformas en el gobierno de los sistemas de educación y un crecimiento notable del financiamiento educativo. Este conjunto de iniciativas propias de cada realidad nacional ha sido acompañado, para cada uno de los países, de novedosas herramientas normativas que han generado amplias repercusiones estructurales al interior de los sistemas educativos.

Analizando en perspectiva las tres reformas reseñadas, se advierte que Perú incluye, con claro énfasis, un eje relevante orientado a instrumentar acciones vinculadas al cierre de brechas educativas, tales como la sustitución y mejora de la infraestructura educativa, y acciones complementarias de redireccionamiento y mejora de la política educativa, concernientes a la calidad de los aprendizajes y



la gestión eficaz del sistema escolar. De gran importancia ha sido, no obstante, la sanción de la Ley de Reforma Magisterial para la reestructuración de la carrera docente en aras de la revalorización y jerarquización profesional del rol en ese país.

Chile presenta un conjunto normativo de mayor densidad que generó grandes cambios en la estructura escolar del país y que busca tener un profundo impacto en la igualdad socioeducativa y la calidad de los aprendizajes. En este caso, la Ley de Inclusión Educativa es el gran pilar de la reforma educativa chilena y el mayor argumento legal para revertir las percepciones negativas que denostaban al sistema educativo chileno, caracterizado como segregador e inequitativo, y cambiar sus bases de sustentación.

Ecuador es, entre los países analizados, el que más avanzó en cambios en la estructura del sistema educativo. Pero, además, este país ha redefinido los alcances y el carácter del derecho a la educación en su territorio, ha planteado un nuevo mapa de responsabilidades de cada uno de los actores del sistema y ha reorganizado sus prestaciones en pos de una educación equitativa y de calidad, combinando acciones políticas complementarias de mejora y grandes cambios estructurales, y recuperando la preocupación estatal por el sector.

Cabe destacar que, de todas las reformas que aquí se analizan, la de Ecuador es la única que viene acompañada por la redacción de una nueva ley de educación, la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Más allá de esta particularidad, Chile, Ecuador y Perú avanzaron en reformas que son claramente integrables en torno a tres ejes estructurales comunes: en primer lugar, la decisión de elegir la calidad de los aprendizajes como motor de estos procesos de reforma; en segundo lugar, las políticas de revalorización y rediseño de la carrera docente como un factor determinante para lograr mejoras en los aprendizajes; y, por último, las acciones orientadas a rediseñar las claves de la gestión del sistema, y de los establecimientos educativos.

La Reforma Educativa de México comparte estos tres ejes como elementos centrales de su transformación, por lo cual se suma a este conjunto de reformas conformando un nuevo perfil de acciones que, sin duda, emerge del debate que se desarrolla hoy en la región sobre las políticas educativas. La preocupación por la calidad, y la decisión de ponerla como el horizonte y el sentido de la Reforma, se manifiestan en la reescritura del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), donde se señala que el Estado “garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”. La definición de la carrera docente como un factor central para el logro de la calidad es, sin duda, un elemento común a las otras reformas. Y la necesidad de avanzar hacia nuevas formas de gestión se plasma en el nuevo modelo educativo que representa el componente pedagógico institucional de la Reforma Educativa. Algunos aspectos la acercan más a la experiencia ecuatoriana, como por ejemplo tener como marco de la política educativa el hecho de que la educación es un derecho, la necesidad explícita de que el Estado retome la rectoría

de la política educativa y, ya en un plano institucional, la creación de institutos de evaluación autónomos: el INEE en México y el INEVAL en Ecuador.

De cualquier modo, la reforma mexicana tiene también sus particularidades. No sólo conlleva un cambio en las principales leyes que establecen las reglas de juego de la política educativa, sino que este cambio incluyó —como ya se señaló— la modificación del artículo 3° de la CPEUM, hecho que fue posible gracias a un consenso político del más alto nivel. Es, además, una reforma que aborda la cuestión de la calidad con dos definiciones institucionales muy claras, que se desprenden de sendas leyes, como son la Ley del INEE (LINEE) —ya mencionada— y la Ley del Servicio Profesional Docente (LGSPD). Por último, los cuatro países comparten un aspecto de la política educativa que es central en el debate educativo de la región: las evaluaciones de desempeño de los docentes: Perú, Ecuador y México las instauran partir de sus últimas reformas, Chile ya las había incorporado en 2003.

## **Dos grandes desafíos para las políticas educativas de América Latina: niveles preescolar y secundaria**

Una de las grandes transformaciones que se han dado en los sistemas educativos de la región es la ampliación del ciclo obligatorio. Tras largas décadas de una estructura educativa centrada en la educación primaria, y con tramos obligatorios de entre seis y siete años de duración, este modelo se fue modificando a partir de las reformas educativas de los años noventa.

Por un lado, se consideró que era fundamental que los estudiantes llegaran al nivel primaria con alguna experiencia educativa previa. Los estudios que mostraban el impacto que tiene, en el rendimiento del nivel primaria, haber cursado al menos un año de preescolar fueron contundentes en ese sentido, y paulatinamente los países fueron incorporando este nivel en la educación obligatoria. Hoy hay países, como México, que ya proponen tres años de preescolar, al cual ingresan niñas y niños cuando tienen 3 años de edad.

Por el otro, se fue incorporando el nivel secundaria como parte del ciclo obligatorio. En una primera instancia se incorporó la secundaria baja (los tres primeros años, que suelen corresponder a las edades de 12 a 14 años) en la mayoría de los países. Hoy, 13 países de la región ya incluyeron la educación media superior.

Esta ampliación del ciclo obligatorio representa múltiples desafíos. En principio, para el Estado significa la necesidad de ampliar la oferta en términos de infraestructura, equipamiento y personal. Pero, además, lleva a la necesidad de desarrollar estrategias que permitan acercar a las escuelas y retener en ellas a grupos poblacionales que, históricamente, no accedían al nivel preescolar ni al de secundaria. De la mano de estas acciones de captación y retención del alumnado, se instala un tercer desafío, relacionado con la necesidad de desarrollar propuestas educativas que permitan a esta población lograr los aprendizajes esperados, y que los obtengan en contextos que se viven cada vez más heterogéneos desde el punto de vista económico y cultural.

Todos los países de la región están, de un modo u otro, participando en profundos debates en torno a cuál es el formato institucional o el modelo educativo

para enfrentar el desafío de garantizar una educación preescolar o secundaria universal y de calidad. Para hacer un aporte al debate educativo en México, se presenta a continuación un mapeo de diferentes estrategias que se llevan a cabo, actualmente, en la región para abordar estos complejos retos. El desarrollo de esta sección toma como base los informes de seguimiento de las políticas educativas de América Latina que el IIFE-UNESCO Buenos Aires lleva a cabo, a partir de la información sistematizada desde el Sistema de Información sobre Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).

### a) La educación en la primera infancia

La educación infantil ocupa un lugar cada vez más destacado en la agenda educativa. En septiembre de 2015, los 193 Estados miembro de las Naciones Unidas aprobaron por unanimidad los 17 objetivos que conforman la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El objetivo 4 es: "Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos". Una de las diez metas que contempla este objetivo es "Asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria" (ONU, 2015).

El nivel preescolar es el primer tramo educativo de los sistemas nacionales de educación. En Brasil, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela el nivel inicial forma parte de la educación básica (EB). Está destinado a niñas y niños de, según el país, entre 45 días y 6 años de edad. En conjunto, este grupo poblacional, conformado por aproximadamente 72.8 millones de niñas y niños, representa un 11% de la población total.

Según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), elaborada por la UNESCO, los programas educativos destinados a la primera infancia (CINE 0) se caracterizan por su flexibilidad y enfoque holístico. El propósito de dichos programas es contribuir al "desarrollo cognitivo, físico, social y emocional del niño y familiarizar a los niños de corta edad con la instrucción organizada fuera del entorno familiar" (CINE, 2013).

Dentro de los programas educativos clasificados como CINE 0, la UNESCO diferencia los orientados al desarrollo educativo de la primera infancia (CINE 0 10) y la educación preprimaria (CINE 0 20). Los primeros están destinados a niñas y niños de entre 0 y 2 años, los segundos a niñas y niños desde los 3 años de edad hasta el inicio de la educación primaria.

Los programas del nivel CINE 0 se ofrecen en entornos institucionalizados (escuelas, centros comunitarios, hogares) preparados para recibir grupos de niñas y niños. Se excluyen de este nivel iniciativas de educación informal (a cargo de padres, familiares o amigos) y los programas sin intención educativa centrados en la atención, nutrición y salud de niñas y niños.

Exceptuando a Cuba, el último año del nivel inicial es obligatorio en todos los países que conforman la región latinoamericana. En Honduras, México, Ecuador, Perú y Venezuela el tramo de escolarización obligatoria se inicia a los 3 años; en

Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá y Uruguay, a los 4 años; y en Chile, República Dominicana, Colombia, Nicaragua y Paraguay, a los 5 años.

Se observa una tendencia sostenida a extender el tramo obligatorio de educación hacia edades cada vez más tempranas. Venezuela fue pionera al establecer la obligatoriedad de la sala de 5 años en 1980, mientras que Argentina, Guatemala, Colombia y Panamá establecieron la obligatoriedad de la sala de 5 años durante el primer lustro de la década de 1990; El Salvador, República Dominicana, Paraguay y Uruguay, durante el período 1996-1998; Perú y México, entre los años 2003-2004; Nicaragua y Bolivia, antes de finalizar la década del año 2000; y Costa Rica, Ecuador, Honduras, Brasil y Chile fueron los últimos países de la región en establecer la obligatoriedad del último año del nivel inicial.

Tabla 9 Estructura del nivel inicial (cine 0) según el país, 2018

País	Edad (en años)						Año en que se establece la obligatoriedad del nivel inicial
	0	1	2	3	4	5	
Argentina	DO		Inicial (Jardín maternal)			Inicial (Jardín de infantes)	1993 (5 años) - 2015 (4 años)
	OBL					Obligatorio	
Bolivia	DO		Educación inicial en familia comunitaria, no escolarizada			Educación en familia comunitaria, escolarizada	2015 (4 y 5 años)
	OBL					Obligatorio	
Brasil	DO		Educación infantil / Guarderías			Preescolar	2009 (4 y 5 años)
	OBL				Obligatorio		
Chile	DO	Sala cuna	Sala cuna mayor	Nivel medio menor	Nivel medio mayor	Primer nivel transición	2013 (5 años)
	OBL					Obligatorio	
Colombia	DO				Prejardín	Jardín	1994 (5 años)
	OBL				Obligatorio		
Costa Rica	DO				Ciclo materno infantil	Ciclo de transición	2015 (4 y 5 años)
	OBL				Obligatorio		
Cuba	DO	Educación preescolar no institucional			Educación preescolar institucional		n/c
	OBL				No obligatorio		
Ecuador	DO		Inicial 1			Inicial 2	2011 (3, 4 y 5 años)
	OBL		(Educación infantil familiar comunitaria)			Obligatorio	
El Salvador	DO		Inicial			Parvularia	1996 (4, 5 y 6 años)
	OBL					Obligatorio	

País	Edad (en años)						Año en que se establece la obligatoriedad del nivel inicial
	1	2	3	4	5	6	
Guatemala	DO	Inicial				Preprimaria	1993 (4, 5 y 6 años)
	OBL					Obligatorio	
Honduras	DO	Inicial			Prebásica		2011 (3, 4 y 5 años)
	OBL				Obligatorio		
México	DO	Inicial			Preescolar		2004 (3, 4 y 5 años)
	OBL				Obligatorio		
Nicaragua	DO	Inicial			Preescolar		2006 (5 años)
	OBL					Obligatorio	
Panamá	DO	Inicial			Prejardín	Jardín de infancia	1995 (4 y 5 años)
	OBL					Obligatorio	
Paraguay	DO	Jardín maternal			Jardín de infantes	Preescolar	2010 (5 años)
	OBL					Obligatorio	
Perú	DO	Inicial no escolarizado			Inicial escolarizado		2003 (3, 4 y 5 años)
	OBL				Obligatorio		
República Dominicana	DO			Inicial			1997 (5 años)
	OBL					Obligatorio	
Uruguay	DO	Educación en la primera infancia			Inicial		2009 (4 y 5 años)
	OBL					Obligatorio	
Venezuela	DO	Jardín maternal			Preescolar		1980 (3, 4 y 5 años)
	OBL				Obligatorio		

DO: Denominación original.

OBL: Tramo de escolarización obligatorio.

Fuente: Sistema de Información sobre Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL, s.f.) con base en la normativa de cada país.

A mediados de la década de 2010, la tasa de escolarización de niñas y niños de 5 años oscilaba entre 98.6% (Uruguay) y 31.4% (Guatemala). En siete países es inferior a 98% y superior a 90% (México, Chile, Argentina, Ecuador, Venezuela, Perú y Brasil). En ocho países es inferior a 89% y superior a 71% (Colombia, República Dominicana, Panamá, Costa Rica, Paraguay, Honduras, El Salvador y Bolivia). En Nicaragua, la tasa de escolarización de niñas y niños de 5 años se ubica en 62%.

Con excepción de Guatemala, la tasa de escolarización de niñas y niños de 5 años se expandió durante el período 2005-2015. Destaca Paraguay, en donde prácticamente se duplicó. En Honduras, Perú, Costa Rica y Bolivia la proporción de niñas y niños escolarizados creció entre 43% y 55%.

La tasa de escolarización de niñas y niños de los sectores socialmente más favorecidos y que residen en las áreas rurales es considerablemente más alta que la de sus pares de sectores menos favorecidos y que residen en áreas urbanas. En términos generales se observa que las brechas entre estratos sociales y áreas de residencia tienden a reducirse a medida que el nivel se expande. Aunque la brecha asociada al estrato social de origen y área de residencia continúa siendo amplia, se redujo considerablemente en prácticamente todos los países.

Los países latinoamericanos destinan al nivel inicial entre 3% (Nicaragua y Panamá) y alrededor de 16% (Chile y Perú) del gasto total en educación. En Guatemala, México, Uruguay y Brasil, el gasto en el nivel inicial representa alrededor de 10% del total del gasto educativo; en Argentina, poco más de 8%; en El Salvador, Honduras y Venezuela, alrededor de 7%; en Paraguay y Costa Rica, alrededor de 6%; y en Colombia, Bolivia, Ecuador y República Dominicana, entre 4% y 5%.

Tabla 10 Tasa de escolarización de niñas y niños de 5 años y gasto público en educación inicial

País	Tasa de escolarización (cca. 2015)		Variación cca. 2005 - cca. 2015			Gasto público en el nivel inicial como porcentaje del gasto total en educación (a)	
	Total	Rural	Clima educativo bajo	Total	Rural		Clima educativo bajo
Argentina	95.5	s/d	90.3	1.3	s/d	0	8.2%
Bolivia	71.8	60.3	65.2	43.1	45.3	73.2	5%
Brasil	91.4	87.5	87	18	42.3	27	10.1%
Chile	97.2	94	88.1	11.4	34.5	15.5	15.5%
Colombia	88.7	81.1	80.4	10.1	15	17.6	5.7%
Costa Rica	82.4	81.1	73.4	43.2	49.5	64.4	6.1%
Ecuador	95	93.2	90.3	10.6	20.8	18.1	4.8%
El Salvador	72.3	59.9	56.1	26.9	36.7	39.6	7.6%
Guatemala	31.4	21.9	20.1	-11.4	-9.7	-17.9	10.6%
Honduras	73.2	66.6	62.7	55.6	64.7	65.4	7.3%
México	97.4	96.2	92.2	4.1	2.8	8.7	10.4%
Nicaragua	62	55	52.9	1.6	6.9	14.5	3.6%
Panamá	84.6	74.7	67.3	12	10.5	8.9	3%
Paraguay	75.4	65.3	56.2	92.4	128.5	90.2	6.1%
Perú	93	70.3	90.2	44.4	28.5	109.8	16.6%
República Dominicana	86.9	89.9	82.0	14.3	26.3	18.7	4.2%
Uruguay	98.6	99.7	98.9	3.6	19.3	10.2	10.2%
Venezuela	93.3	s/d	84.8	10.2	s/d	15.5	7.2%



### Política educativa

En las leyes de educación se coincide en señalar que el nivel inicial apuesta al desarrollo integral de niñas y niños, considerando aspectos cognitivos, lúdicos, socioafectivos, lingüísticos, psicomotrices, y de identidad y pertenencia a la comunidad. Para lograrlo se desarrollan experiencias pedagógicas y recreativas que dan continuidad a los procesos de las etapas previas (no escolarizadas, comunitarias o familiares). En este sentido, destaca el papel de la familia como primera instancia de socialización y aprendizaje, y se insta a su participación, así como también de la comunidad. Se mencionan, a su vez, las articulaciones con salud y nutrición. En algunos países, entre ellos Argentina y Paraguay, destaca su papel en prevenir y atender necesidades especiales y dificultades de aprendizaje. Los planes de desarrollo y educación apuntan al rol que tiene este nivel como punto de partida del sistema educativo y establecen entre los objetivos mejorar el acceso para lograr su universalización.

En dicho aspecto destacan las brechas existentes según los niveles socioeconómicos y la pertenencia a ámbitos urbanos o rurales. La inclusión y la igualdad de oportunidades adquieren fuerza en los argumentos de estos planes, y entre las metas principales se señala mejorar la calidad.

El gobierno del nivel inicial es un plano en debate, fundamentalmente en los años no obligatorios, en tanto se evidencia un amplio abanico de instituciones y modalidades de gestión y funcionamiento. En la mayoría de los países priman espacios de cuidado y educación de la primera infancia no formales, que representan un conjunto diverso y heterogéneo de instituciones —tanto gubernamentales como no gubernamentales—, en los que además de educación y desarrollo integrales dirigidos a niñas y niños (generalmente de 45 días a 3 o 4 años) se brinda apoyo a las familias.

En este tramo el gobierno de los servicios es ejercido por organismo estatales encargados del diseño y la implementación de las estrategias para la atención integral de la primera infancia: Instituto del Niño y el Adolescente en Uruguay; Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia en República Dominicana; Instituto de la Niñez y la Familia en Ecuador; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en México; Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, en Guatemala; Secretaria Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia, o el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud en Argentina.

El gobierno del tramo obligatorio es ejercido mayoritariamente por ministerios o secretarías de educación. En este sentido, los documentos de planificación de Honduras pretenden desarrollar un Plan de Oferta Educativa en las modalidades de Jardines, Centros de Educación Prebásica (CEPB), Centros Comunitarios de Educación Prebásica (CCEPREB) y Educación en Casa, para que niñas y niños de 5 años de edad ingresen al año obligatorio de la educación prebásica. En Costa Rica se aclara que los servicios que brinda la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), son complementarios y no sustitutos de los servicios de educación estatal, y por lo tanto su financiamiento no podrá ser considerado dentro

del porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) destinado constitucionalmente a la educación.

En algunos países, como en Brasil, se adiciona la cuestión de las competencias federales. El suministro de educación infantil es responsabilidad de los municipios, por lo tanto, pueden crear, administrar o supervisar su propio sistema u optar por seguir el sistema estadual. Así, la atención en la educación infantil debe observar leyes y normas municipales, estatales y federales, como el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA), las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil (MEC-CNE 2009), entre otras.

El caso de Chile es particular, ya que en 2015 —y en el marco de la Reforma Educacional— se aprobó la Ley 20835 que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia: “Organismo rector que diseña y define la política integral de fortalecimiento del primer nivel educativo con estructuras y marcos regulatorios efectivos y una institucionalidad que facilita el derecho a una educación de calidad en las salas cuna, jardines infantiles y escuelas” (Ley 20835, 2015). Desde ese organismo se elaboró la *Hoja de Ruta: Definiciones de Política para una Educación Parvularia de Calidad*, con la que se pretende fortalecer la institucionalidad, con estructuras y marcos regulatorios.

Chile destaca también por las diversas modalidades ofrecidas. La Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) desarrolla el Programa Educativo Alternativo de Atención del Párvulo, cuyas modalidades funcionan en espacios habilitados por la comunidad que suscribe el convenio con la JUNJI, en zonas de baja densidad poblacional. Cuenta con jardín familiar, laboral, en comunidades indígenas y Centros Educativos Culturales de la Infancia (CECI). Además, desarrolla el Programa Educativo Transitorio para hijas e hijos menores de 6 años de familias que trabajan en el período estival que ofrece jardín de verano y jardín estacional con jornada simple o doble.

Otras modalidades incluyentes que se desarrollan en diversos países son las aplicadas en hospitales y en complejos penitenciarios. En Bolivia, por ejemplo, se lanzaron los Centros de Apoyo Integral (CAIP), tanto en hospitales (para niñas, niños y adolescentes entre 3 y 14 años) como en cárceles.

En Argentina destaca el fortalecimiento de la trayectoria escolar que emprenden niñas y niños en el nivel inicial a través de la articulación con el nivel primaria, nivel secundaria, educación para adultos y las modalidades de educación especial, educación hospitalaria, educación rural, educación en contextos de encierro, educación intercultural bilingüe y artística. En el mismo sentido, en Uruguay, el Sistema de Evaluación Infantil Temprana (EIT) busca intervenir de forma oportuna tratando de evitar que las dificultades en distintas dimensiones (habilidades cognitivas, lenguaje y comunicación, desarrollo físico y psicomotriz) terminen manifestándose demasiado tarde en la trayectoria escolar.

Si bien la educación inicial conserva su especificidad y autonomía en algunos países, como es el caso de Perú, Panamá y Ecuador, sobresa la articulación con la educación primaria con la intención de asegurar una coherencia pedagógica y curricular, así como una adecuada transición entre niveles.

Los recursos que destinan los Estados a garantizar el acceso, la permanencia y los aprendizajes de la población dentro del sistema educativo se concentran en al menos cuatro focos de intervención. El primero de la política educativa son los docentes: la mayor parte de los recursos invertidos en educación se destina a la formación inicial y en servicio de los docentes y a salarios. El segundo foco de intervención es la infraestructura educativa: se destina un importante volumen de recursos a mantener, ampliar, rehabilitar, equipar y dotar de tecnología a la red de servicios educativos. Un tercer foco de intervención de la política educativa lo configuran los recursos y las acciones que se destinan a definir los contenidos curriculares y a establecer modelos para su gestión en los centros educativos. Por último, se señala como un cuarto foco de intervención a todas aquellas acciones orientadas a dotar a la oferta del nivel preescolar con un carácter inclusivo y equitativo.

### a) Los docentes

La formación inicial de los docentes, su formación en servicio, la carrera docente y los sistemas para la evaluación de su desempeño son cuatro dimensiones clave de este capítulo de la política educativa. Los docentes constituyen uno de sus pilares fundamentales y en ellos se concentra la mayor proporción del presupuesto educativo. En el caso del nivel inicial, la pretensión de universalizarlo y la consecuente expansión de la matrícula hacen que aumente la demanda de docentes calificados. Además, es el nivel en el que la proporción docente/alumnos es más alta, debido a las mayores necesidades de las niñas y los niños de menor edad, tales como higiene, acompañamiento en la alimentación, entre otros. En muchos países, ante la escasez de egresados, se cubren cargos docentes con estudiantes que aún no han terminado su formación. En El Salvador se señala que existe sobreoferta de docentes de educación básica y parvularia, pero son escasos los docentes con especialidades en áreas científicas, artísticas o bilingües (Plan El Salvador Educado 2016). Las modalidades bilingüe e intercultural también son privilegiadas en los documentos de planificación de Guatemala, priorizando la formación de docentes para este nivel.

Por estas razones, la mayor parte de los esfuerzos de los Estados en este foco se enmarca en la formación inicial de los docentes, con una gran variabilidad en la duración (entre dos y cuatro años), las modalidades (presencial, a distancia, etcétera) y las instituciones que la brindan (terciarias, universitarias, escuelas normales y de gestión pública o privada).

En Argentina, con la Ley de Educación de 2006 (artículo 75), se extendió la carrera a cuatro años de estudio; se estableció el desarrollo de prácticas docentes presenciales; y se creó el Instituto Nacional de Formación Docente, cuyo fin es planificar y ejecutar, junto con las 24 jurisdicciones provinciales, políticas de formación docente inicial y continua de calidad que impacten en la mejora de los aprendizajes. En República Dominicana, con el objetivo de elevar la calidad educativa, se revisaron los programas de licenciatura en Educación Inicial, la cual se dicta en las universidades nacionales.

En Brasil, el Programa Proinfantil consiste en una alianza entre el Ministerio de Educación y los estados y municipios para la formación de docentes que ya están trabajando en educación infantil y sólo tienen el nivel fundamental completo. Tiene una duración de dos años y el docente debe permanecer en ejercicio durante el curso.

A pesar de esa diversidad, los Ministerios de Educación asumen como tarea y priorizan que los docentes se formen bajo criterios comunes, y para esto se observan esfuerzos para la formación continua o en servicio. En Colombia, la actualización y el perfeccionamiento de los docentes, sin que implique otra titulación para los maestros del sector público, es organizada y financiada por las entidades gubernamentales regionales, de manera que responda a necesidades priorizadas e identificadas en cada una de las entidades territoriales certificadas. En Paraguay se busca fortalecer la formación docente continua inicial y en servicio en la atención a la población indígena. Uruguay propone educación inicial de alta calidad teniendo en cuenta las características de la educación, la pertinencia y la riqueza de las experiencias educativas que tienen las niñas y los niños en esta etapa de escolarización.

Se señalan a continuación (tabla 11) iniciativas de formación en las que se contempla a quienes se desempeñarán en educación inicial, y se indican aquellos casos en que hay un énfasis que apunta a consolidar la formación docente desde una perspectiva de equidad.

Tabla 11 Formación de docentes (inicial y en servicio).

Iniciativa	Énfasis en inclusión y equidad
Educación Sexual Integral (Argentina)	No se registra
Programa para la Transformación de la Calidad Educativa Todos a Aprender (Colombia)	Formación de tutores para fortalecer la interacción docente / Comunidad educativa
Unidades Educativas del Milenio y Programa de Infraestructura Educativa (Ecuador)	Áreas geográficas con alta concentración de niñas y niños socialmente vulnerables
Programa Nacional de Infraestructura para la Universalización de la Educación con Calidad y Equidad (Ecuador)	Áreas geográficas con alta concentración de niñas y niños socialmente vulnerables, con déficits de servicios educativos y con población indígena y afrodescendiente
Sistema Integral de Tecnologías para la Escuela y la Comunidad (Ecuador)	No se registra
Programa Cerrando la Brecha del Conocimiento (El Salvador)	No se registra
Programa Maestros Comunitarios (Uruguay)	Formación de docentes tutores para el acompañamiento personalizado de estudiantes
Plan Ceibal (Uruguay)	No se registra

Fuente: Sistema de Información sobre Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL, s.f.) con base en documentos de normativas y políticas de cada país.

## b) Infraestructura y equipamiento

El segundo foco de intervención lo constituye la red de establecimientos educativos. Gran parte de la inversión que los Estados destinan a la educación inicial se orienta al sostenimiento, mejoramiento y extensión de una red de servicios educativos robusta, regulada y adecuada para la atención de la demanda educativa. Algunas de las dimensiones clave en este foco de intervención son la construcción de establecimientos educativos, su infraestructura, equipamiento y conectividad.

Los programas de inversión en infraestructura y equipamiento de establecimientos educativos forman parte de la política educativa regular de prácticamente todos los países de la región. La pretensión de universalizar el nivel inicial requiere de la construcción de establecimientos y los esfuerzos de los estados se evidencian en ese aspecto (tabla 12). Los documentos de planificación de Costa Rica refieren a las cuestiones presupuestarias que conlleva esta dimensión, señalando que se distribuirá equitativamente el presupuesto de educación y se aumentará el porcentaje de inversión en educación en primera infancia.

Sumada a la carencia de centros escolares o aulas acordes a la matrícula, varios países de la región, entre los que destacan Brasil y El Salvador, diagnostican condiciones precarias de los ambientes destinados a niñas y niños menores de 6 años y escasez de servicios públicos en el entorno (agua, energía eléctrica, cloacas). Brasil desarrolla el Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición

de Equipos de la Red Escolar Pública de Educación Infantil, por el cual transfiere recursos a los municipios para construcción, reestructuración y adquisición de equipamiento y mobiliario de guarderías y preescolares públicos, además de enviar el proyecto arquitectónico de la guardería al municipio. El Plan El Salvador Educado describe que la infraestructura existente resulta deficiente en muchos casos y carece de un diseño arquitectónico accesible y diferenciado de acuerdo con la condición de género, física, discapacidad y de edad. La política de infraestructura educativa establece tres principios guías: la infraestructura como medio para la calidad educativa; la infraestructura como instrumento coadyuvante del modelo pedagógico, y la infraestructura como mecanismo de cumplimiento del enfoque de derechos (inclusión, equidad y protección).

Los establecimientos de nivel inicial requieren de cierto equipamiento adecuado a las edades de los alumnos, tales como mesas y sillas, colchonetas, cunas o similar para reposo, pisos plásticos, lugar especial para la higiene y la alimentación, entre otros, así como de ciertas consideraciones respecto al mobiliario y la estructura general para evitar accidentes. Asimismo, la observación del lugar permite identificar muros no peligrosos con los edificios lindantes, seguridad y lejanía de las calles, así como ausencia de lugares peligrosos para los pequeños como zanjas o pozos. Un ejemplo detallado de estas condiciones lo constituye la Circular Normativa para Establecimientos de Educación Parvularia de la Superintendencia de Educación de Chile. En República Dominicana destaca la búsqueda de garantizar la accesibilidad para la población infantil con discapacidad, para lo cual el Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia diseña centros que incluyen rampas de accesibilidad y baños especializados para niñas y niños con discapacidad.

El equipamiento en este nivel se centra en recursos didácticos y materiales de apoyo para los docentes. La mayoría de los Ministerios de Educación dota de estos insumos a los establecimientos públicos. En algunos aspectos existen planes específicos como el Plan Nacional de Lectura en Argentina, a través del cual el Ministerio de Educación nacional edita y distribuye material literario y pedagógico para docentes y alumnos de todos los niveles y de todo el país. Centrándose en la promoción del juego —objetivo de la ley de educación—, también se desarrollan ludotecas escolares (juegos, juguetes y materiales específicos para nivel inicial).

El acceso a la tecnología es menos relevante que en otros niveles, aunque se encuentran programas tales como Tablet para Educación Inicial en Chile y el Programa Nacional de Tecnologías Móviles (PNTM) Tecno@prender, en Costa Rica.

Tabla 12 Infraestructura, equipamiento y dotación de tecnología

Iniciativa	Énfasis en inclusión y equidad
Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (Argentina)	No se registra
Proyectos de Telecentro Educativos Comunitarios (Bolivia)	No se registra
Centros de Apoyo Integral Pedagógico (CAIP) (Bolivia)	Niñas y niños que residen en centros penitenciarios
Programa para la Transformación de la Calidad Educativa Todos a Aprender (Colombia)	No se registra
Programa Nacional de Informática Educativa (PRONIE-MEP-FOD) (Costa Rica)	No se registra
Unidades Educativas del Milenio y Programa de Infraestructura Educativa (Ecuador)	Áreas geográficas con alta concentración de niñas y niños socialmente vulnerables
Sistema Integral de Tecnologías para la Escuela y la Comunidad (Ecuador)	No se registra
Programa Nacional de Infraestructura para la Universalización de la Educación con Calidad y Equidad (Ecuador)	Áreas geográficas con alta concentración de niñas y niños socialmente vulnerables, con déficits de servicios educativos y con población indígena y afrodescendiente
Programa Cerrando la Brecha del Conocimiento (El Salvador)	No se registra
Programa Presidencial. Una Niña, un Niño, una Computadora (El Salvador)	No se registra
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (México)	Adecuación de los establecimientos educativos para estudiantes que viven con discapacidad
Mi Escuela Primero (Panamá)	No se registra
Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) (Perú)	No se registra
Plan Ceibal (Uruguay)	No se registra

Fuente: Sistema de Información sobre Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL, s.f.) con base en documentos de normativas y políticas de cada país.

### c) Marco curricular

Las consideraciones sobre aprendizajes en este nivel se centran en la importancia del aprendizaje y la estimulación temprana para el desarrollo integral y para evitar el fracaso en el nivel primaria. Estos aprendizajes se logran a través de actividades curriculares o núcleos de aprendizaje específicos con fundamentos pedagógicos y a través de las actividades de sueño, higiene y alimentación instalando rutinas y pautas básicas (tabla 13).

Se pueden señalar iniciativas que merecen ser tomadas en cuenta. Por ejemplo, cabe destacar el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI) 2011-2020 Todos y Todas por la Primera Infancia en Paraguay, que se centra en los aprendizajes significativos relacionados con el juego; el manejo del mundo fantástico de la primera infancia y su relación con la realidad; y la comprensión de su identidad personal, familiar, comunitaria, en la relación con el entorno social y natural.

Experiencias de temáticas particulares se visualizan en Colombia a partir de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, creada por la Ley 70 de 1993, que establece su carácter obligatorio en el área de Ciencias Sociales en todos los establecimientos educativos estatales y privados que ofrezcan los niveles de preescolar, básica y media. En el mismo sentido se desarrolla la Cátedra de la Paz.

En Bolivia se presenta el programa de estudio, cuya organización curricular establece campos de saberes y conocimientos —cosmos y pensamiento; comunidad y sociedad; vida, tierra y territorio; ciencia, tecnología y producción— y permite la articulación de contenidos con la realidad, con las problemáticas económicas, socioculturales y de la vida cotidiana, permitiendo una visión integral y holística del conocimiento de manera operativa rompiendo de esta manera la manera fragmentada de abordar los contenidos.



Tabla 13 Currículo, modelo de gestión y modalidades educativas

Iniciativa	Énfasis en inclusión y equidad
Centros de Apoyo Integral Pedagógico (CAIP) (Bolivia)	Modalidad educativa y currículum adaptado a niñas y niños que residen en centros penitenciarios
Programa para la Transformación de la Calidad Educativa Todos a Aprender (Colombia)	Modelo de gestión orientado a la inclusión basado en tutorías
Programa Nacional de Etnoeducación (Colombia)	Modalidad educativa orientada a grupos étnicos
Educación de la Sexualidad con Enfoque de Género y Derechos Sexuales (Cuba)	No se registra
Sistema Integral de Tecnologías para la Escuela y la Comunidad (Ecuador)	Contenidos digitales en lenguas indígenas
Sistema Integrado de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (El Salvador)	Modelo de gestión orientado a la inclusión basado, entre otras estrategias, en la extensión de la jornada escolar
Educación Integral de la Sexualidad (EIS) (El Salvador)	No se registra
Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) (Honduras)	Oferta educativa de base comunitaria en áreas geográficas de difícil acceso y alta concentración de población socialmente vulnerable
Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (México)	Oferta educativa de base comunitaria en áreas geográficas con alta concentración de población indígena
Escuelas de Tiempo Completo (ETC) (Uruguay)	Modalidad educativa destinada a población socialmente vulnerable
Educación Sexual Integral (Argentina)	No se registra

Fuente: Sistema de Información sobre Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL, s.f.) con base en documentos de normativas y políticas de cada país.

#### d) Equidad e inclusión

Las acciones orientadas a generar condiciones para sostener la escolarización ante situaciones o contextos desfavorables, o para lograr la asistencia a pesar de la nula o incipiente obligatoriedad configuran un cuarto foco de intervención. Las carencias materiales persistentes y la escasa importancia asignada por las familias al nivel inicial se encuentran entre las dimensiones más destacadas.

Una gran parte de los obstáculos para lograr la universalización del nivel inicial es la poca importancia que asignan las familias, principalmente en sectores de menor nivel socioeconómico, a esta educación. Si bien parte del escaso interés se puede asociar a la no obligatoriedad, se encuentran también resistencias

vinculadas a las opiniones o al desconocimiento sobre la importancia de los aprendizajes a temprana edad.

Por tanto, en la región latinoamericana pueden señalarse intervenciones orientadas a incrementar este interés en las familias, y otra serie está relacionada con las condiciones para dar atención integral a niñas y niños.

En las primeras podemos destacar las estrategias de Paraguay para lograr el mejoramiento de la educación preescolar y del primer ciclo de la educación básica indígena, en su contexto sociocultural, a favor del desarrollo infantil indígena, con enfoque de derechos e inclusivo, que enfatizan la sensibilización a familias y comunidades sobre la importancia de la atención de niñas y niños de 3 y 4 años de edad.

En Chile se desarrolla un amplio paquete de acciones para la promoción del desarrollo infantil en la ciudadanía en general, tales como el portal web [www.crececontigo.cl](http://www.crececontigo.cl), que entrega información y contenidos educativos acerca del desarrollo infantil temprano; Fono Infancia, que brinda orientación telefónica gratuita, confidencial y de cobertura nacional, cuyo objetivo es disponer de un espacio abierto dirigido a toda la población para consultas y atención especializada en materia de infancia, familia y maltrato infantil, así como programas de radio y de televisión orientados al mismo fin.

Entre las estrategias del segundo grupo se encuentran algunas que actúan directamente en la generación de condiciones que inciden en la asistencia escolar, tales como programas de transporte escolar, programas de transferencias condicionadas cuya contraprestación es la asistencia a clase o el Subsidio Único Familiar en Chile y los programas de alimentación escolar. En Colombia, por ejemplo, el Programa de Alimentación Escolar no sólo suministra alimentos, sino que procura formar hábitos alimentarios y estilos de vida saludables. En algunos países, principalmente de Centroamérica estas acciones se enmarcan en programas de lucha contra la desnutrición infantil. En Brasil, el Programa Nacional de Alimentación Escolar ha tenido una modificación que determinó la adecuación a los patrones de alimentos de los pueblos indígenas y de comunidades quilombolas.

Por otro lado, se destacan otros esfuerzos que llevan a cabo los Estados y que tienen como fin la generación de condiciones para sostener la escolarización y la atención integral de niñas y niños, como las leyes y los planes de prohibición del trabajo infantil; los programas de inmunizaciones —cuyas vacunas en los esquemas nacionales de vacunación son fundamentales en los primeros seis años y se controla su cumplimiento en los establecimientos educativos—, y las normativas y los programas para atacar y prevenir las distintas formas de violencia.

Un ejemplo sobre este último se encuentra en Perú, donde se promueven prácticas adecuadas de crianza y métodos de disciplina sin violencia a través de consejerías a familias que buscan ayudar a la madre (y a otros miembros de la familia) a proporcionar un cuidado responsable y competente. En República Dominicana la Campaña Nacional de Crianza Positiva tiene por objetivo ampliar el apoyo y la orientación a los progenitores y a la familia con el fin de que puedan desarrollar una paternidad y maternidad responsable para reducir la violencia intrafamiliar. Asimismo, busca apoyar a directores, docentes, orientadores y

personal auxiliar de la escuela en la mejora de sus competencias y habilidades para el manejo de métodos no violentos de enseñanza, disciplina e intervención relacionada con la violencia entre pares.

### b) La educación secundaria

Así como el nivel inicial, en las metas del objetivo 4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se contempla la educación secundaria. De este modo, se insta a los Estados a “Asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos” (ONU, 2015), así como a:

[...] asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible. (ONU, 2015)

El nivel secundaria es el tercer tramo educativo de los sistemas nacionales de educación. La edad de referencia de esta enseñanza abarca, según el país, a los adolescentes y jóvenes de entre 11 y 17 años. En conjunto, este grupo poblacional, conformado por aproximadamente 75.7 millones de adolescentes y jóvenes, representa 12% de la población total.

La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), elaborada por la UNESCO, divide el nivel secundaria en dos tramos: secundaria inferior (CINE 2) y secundaria superior (CINE 3).

El requisito para acceder a la secundaria inferior es haber completado y aprobado el nivel primaria. Los programas educativos de la secundaria inferior suelen estar destinados a reforzar los aprendizajes del nivel primaria. Por lo general, tiene una duración de tres años y sienta las bases para el desarrollo humano y el aprendizaje a lo largo de la vida. Suele apoyarse en asignaturas impartidas por docentes que recibieron formación pedagógica en contenidos específicos. Un mismo grupo de alumnos puede contar con varios profesores especializados. En algunos países los programas educativos de la secundaria inferior contemplan contenidos vocacionales.

Exceptuando Nicaragua, la secundaria inferior forma parte del tramo obligatorio de escolarización de todos los países de la región. En Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela la secundaria inferior forma parte de la educación básica.

El requisito para acceder a los programas educativos clasificados por la unesco como secundaria superior (CINE 3) es haber completado la secundaria inferior. El propósito de la secundaria superior es preparar a los estudiantes para el nivel

superior o desarrollar habilidades orientadas al mundo del trabajo. Por lo general tiene una duración de tres años. Un rasgo destacado de estos programas es que, respecto al tramo anterior, se acentúa la diversificación y especialización de los contenidos curriculares. Es frecuente que los docentes se hayan formado y especializado en asignaturas y campos de conocimiento específicos (tabla 14).

En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, la secundaria superior forma parte del tramo de escolarización obligatorio. En Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela la secundaria superior forma parte de la educación básica.

Venezuela estableció la obligatoriedad de la secundaria superior en 1999; Chile y Perú, en 2003; Argentina, en 2006; Ecuador, en 2008; Bolivia, Brasil y Uruguay, en 2009; República Dominicana y Paraguay, en 2010; Honduras y Costa Rica, en 2011, y México, en 2012.

**Tabla 14 Estructura del nivel secundaria (cine 2 y 3) según el país, 2018**

País 11		Edad (en años)						Año en que se establece la obligatoriedad de la secundaria superior	
		12	13	14	15	16	17		
Argentina (a)	DO		Secundaria (ciclo básico)			Secundaria (ciclo orientado)		2006	
	OBL		Obligatorio						
Bolivia	DO		Educación secundaria comunitaria productiva						2009
	OBL		Obligatorio						
Brasil	DO	Enseñanza fundamental			Enseñanza media			2009	
	OBL	Obligatorio							
Chile	DO		Educación media: 4 a. formación general común y 2 a. formación diferenciada					2003	
	OBL		Obligatorio						
Colombia	DO	Educación básica secundaria			Educación media			n/c	
	OBL	Obligatorio			No obligatorio				
Costa Rica	DO		Educación general básica - Media y media diversificada				2011		
	OBL		Obligatorio (Art. 8 de La ley y 78 de la Constitución, reforma 2011)						
Cuba	DO		Educación general secundaria básica		Ciclo medio superior			n/c	
	OBL		Obligatorio		No obligatorio				

## La política educativa de México desde una perspectiva regional

País	11	Edad (en años)						Año en que se establece la obligatoriedad de la secundaria superior
		12	13	14	15	16	17	
Ecuador	DO		Educación general básica (tercer ciclo)			Bachillerato general unificado		2008
	OBL		Obligatorio					
El Salvador	DO			Educación básica (tercer ciclo)		Educación media		n/c
	OBL			Obligatorio		No obligatorio		
Guatemala	DO			Educación media básica		Educación media diversificada		n/c
	OBL			Obligatorio		No obligatorio		
Honduras	DO		Educación básica		Educación media		2011	
	OBL		Obligatorio					
México	DO		Educación básica secundaria		Media superior		2012	
	OBL		Obligatorio					
Nicaragua	DO		Educación secundaria regular				n/c	
	OBL		No obligatorio					
Panamá	DO		Educación premedia		Educación media		n/c	
	OBL		Obligatorio		No obligatorio			
Paraguay	DO		Educación escolar básica (tercer ciclo)		Educación media		2010	
	OBL		Obligatorio					
Perú	DO		Secundaria				2003	
	OBL		Obligatorio					
República Dominicana	DO		Nivel básico	Nivel medio			2010	
	OBL		Obligatorio					
Uruguay	DO		Educación media básica		Educación media superior		2009	
	OBL		Obligatorio					
Venezuela	DO		Media				1999	
	OBL		Obligatorio					

DO: Denominación original.

OB: Tramo de escolarización obligatorio.

(a) Las jurisdicciones pueden decidir entre dos opciones: primaria y secundaria de 6 años cada una o primaria de 7 años y secundaria de 5 años.

Fuente: Sistema de Información sobre Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL, s.f.) con base en la normativa de cada país.

A mediados de la década de 2010, la tasa de escolarización de los adolescentes de entre 12 y 14 años superaba 91% en 15 de los 18 países latinoamericanos considerados. Los extremos se sitúan en Chile (99.5%) y Honduras (76.9%). La tasa de escolarización de adolescentes de entre 15 y 17 años oscilaba entre 78% y 88% en 11 de las 18 naciones de la región. Los extremos se sitúan en Chile (95.5%) y Nicaragua junto a Honduras (53%).

Durante el período 2005-2015, la proporción de personas de entre 25 y 35 años que completaron el nivel secundaria creció en todos los países examinados. Entre ellos destaca Bolivia, en donde dicho porcentaje se duplicó. En el extremo opuesto se sitúan Uruguay y Guatemala, con un incremento de alrededor de 14%.

A mediados de la década de 2010, la proporción de personas de entre 25 y 35 años que concluyeron el nivel secundaria oscilaba entre 84.4%, en Chile, y 19.9%, en Guatemala; en Perú, Argentina, Colombia, Brasil, Venezuela y Bolivia, entre 71% y 60%; en Panamá, Paraguay, República Dominicana y Ecuador, entre 54% y 58%; en México y Costa Rica, entre 45% y 48%; en El Salvador y Uruguay, entre 38% y 41%; y en Honduras y Nicaragua, menos de 25% de la población de entre 25 y 35 años completó el nivel secundaria.

En 2015, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la ocde evaluó los conocimientos y las habilidades en Ciencias de los estudiantes de 15 años en 10 países latinoamericanos. En Chile y Uruguay alrededor de la mitad tuvo bajo desempeño. Esta proporción fue de aproximadamente 60% en México y Costa Rica; osciló entre 66% y 70% en Perú, Argentina, Colombia y Brasil; en Panamá se acercó a 79%, y en República Dominicana, a 90% (tabla 15).

Tabla 15 Tasa de escolarización de adolescentes de entre 12 y 17 años, porcentaje de personas de entre 25 y 35 años que completaron el nivel secundaria y porcentaje de estudiantes de 15 años con bajo desempeño en Ciencias. América Latina, CCA. 2015

País	Tasa de escolarización (cca. 2015)		Porcentaje de personas de entre 25 y 35 años que completó el nivel secundario		Porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en Ciencias (2015)
	12 a 14 años	15 a 17 años	cca. 2015	Variación 2005 - 2015	
Argentina	98.0	88.5	69.7	22.4	66.5 (a)
Bolivia (EP)	94.5	86.8	59.2	99.9	s/d
Brasil	98.0	85.2	62.6	42.6	70.3
Chile	99.5	95.5	84.3	53.7	49.4
Colombia	94.5	78.0	68.2	44.9	66.3
Costa Rica	97.0	85.7	47.6	30.3	62.5
Ecuador	96.0	83.9	53.8	16.9	s/d
El Salvador	91.3	73.5	40.7	68.1	s/d
Guatemala	81.0	53.1	19.9	14.1	s/d
Honduras	76.9	53.5	24.3	34.2	s/d
México	93.8	75.2	45.1	29.8	56.6
Nicaragua	84.4	57.9	23.4	62.0	s/d
Panamá	96.1	82.8	58.1	15.4	78.8 (b)
Paraguay	94.5	79.5	56.7	58.9	s/d
Perú	95.4	76.6	71.5	26.4	66.2
República Dominicana	98.2	83.9	53.9	33.0	90.5
Uruguay	96.2	82.1	37.9	13.9	52.0
Venezuela (RB)	95.5	78.4	60.1	73.3	s/d

Nota: La información de Argentina corresponde sólo a áreas urbanas.

Fuente: Sistema de Información sobre Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL, s.f.), con base en Encuestas de hogares de cada país del Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes (CIMA-BID, s.f.) y PISA-OCDE (a) dato de 2012 (b) dato de 2009.

## Política educativa

Las políticas orientadas al sostenimiento del nivel secundaria son, en gran medida, equivalentes a las del conjunto de la educación básica, y en gran medida a las mencionadas en el nivel inicial. Puede destacarse que las agendas relativas a la definición de los marcos curriculares, la formación de los docentes y la infraestructura, el equipamiento y la conectividad de las escuelas son cada vez más transversales al conjunto de los niveles educativos que constituyen el ciclo escolar obligatorio. Aun con la especificidad que cada nivel tiene, el conjunto de la

política se aborda, en general, desde los mismos marcos institucionales, las mismas asignaciones presupuestarias y de forma articulada.

No pasa lo mismo con las acciones orientadas a generar condiciones para sostener la escolarización ante situaciones o contextos desfavorables, o para restituir el derecho a la educación de adolescentes, jóvenes y adultos con trayectorias escolares inconclusas. En el caso de la educación secundaria, las carencias materiales persistentes en las familias de sus estudiantes, el trabajo orientado al mercado o al cuidado y las violencias se encuentran entre las dimensiones más destacadas a abordar.

Una gran parte de los obstáculos que tensionan las trayectorias escolares de los adolescentes se encuentra fuera del sistema educativo. En la región, se registra un profuso abanico de intervenciones orientadas a sostener y a generar condiciones que posibiliten la escolarización ante situaciones o contextos que las tensionan. Gran parte de estos programas se concentran en la dimensión material de los procesos de escolarización. En muchos casos, las dificultades que encuentran los adultos de las familias en donde residen niñas, niños y adolescentes para generar un flujo suficiente y constante de ingresos se relacionan con su incorporación temprana a actividades orientadas a complementar los ingresos familiares o atender la demanda de cuidado directo de los miembros dependientes, generalmente, de niñas y niños pequeños.

El trabajo orientado al mercado y al cuidado en la infancia y la adolescencia configura contextos desfavorables a la escolarización, en tanto restringe el tiempo y las motivaciones que niñas, niños y adolescentes tienen hacia la escuela. En consecuencia, muchas de las intervenciones que atienden la dimensión material de los procesos de escolarización extienden sus objetivos hacia desincentivar la incorporación temprana, fundamentalmente entre los adolescentes, en actividades remuneradas o de cuidado directo.

Muchas de estas intervenciones se gestionan por fuera de los ministerios de educación. Es el caso de los programas de transferencias condicionadas, por ejemplo, que constituyen una pieza fundamental de los sistemas de protección social. Esta estrategia de política, ampliamente extendida en la región, se asienta en la transferencia de recursos monetarios a las familias socialmente más vulnerables, en donde residen niñas, niños y adolescentes. Para acceder al beneficio, los adultos responsables del cuidado de dicho sector deben presentar regularmente certificados de asistencia a clases, y controles de salud y vacunación. Se señalan a continuación las principales iniciativas de transferencias de recursos a estudiantes y sus familias (tabla 16).



Tabla 16 Transferencia directa de ingresos y bienes orientada a la inclusión y equidad

Iniciativa	País
Asignación Universal por Hijo (AUH)	Argentina
Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar	Bolivia
Programa Bolsa Familia / Programa Nacional de Alimentación Escolar / Programa Nacional del Libro Didáctico	Brasil
Bono Logro Escolar / Beca de Apoyo a la Retención Escolar	Chile
Programa de Alimentación Escolar / Más Familias en Acción / Avancemos	Colombia
Programa de becas / Programa de Alimentación y Nutrición Escolar / Programa Transporte estudiantil	Costa Rica
Bono de Desarrollo Humano / Programa de Alimentación Escolar	Ecuador
Programa de Vaso de Leche Escolar / Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares / Programa Alimentación y Salud / Sistema Integrado de Escuela Inclusiva Tiempo Pleno	El Salvador
Mi Bono Seguro / Programa Tarjeta para Alimentos / Comprometidos con Primero	Guatemala
Bono Vida Mejor / Programa Escuelas Saludables	Honduras
Programa Albergues Escolares Indígenas / Programa Libros de Texto / Programa Inclusión Educativa	México
Programa Beca Universal	Panamá
Programa de Provisión de Útiles Escolares / Programa Tekoporá / Escuela Viva	Paraguay
Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres-Juntos / Jornada Escolar Completa	Perú
Programa de Alimentación Escolar (PAE)	República Dominicana

Fuente: Sistema de Información sobre Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL, s.f.) con base en documentos de normativas y políticas de cada país (2018).

En la órbita de los Ministerios de Educación también se registran programas que hacen foco en la dimensión material de los procesos de escolarización, transfiriendo recursos monetarios a los estudiantes en la forma de becas y subsidios, útiles escolares, transporte o alimentación. Un ejemplo de este tipo de intervenciones es el Programa de Alimentación y Salud Escolar de El Salvador, que ofrece un refrigerio diario durante las primeras horas de la jornada escolar con el propósito de mejorar el estado nutricional de los estudiantes, a fin de propiciar mejores condiciones de aprendizaje y elevar los índices de asistencia a clases y permanencia en el sistema escolar.

La maternidad y la paternidad en la adolescencia es otra de las situaciones que interfieren con los procesos de escolarización dado que, entre otras dificultades, incrementa la carga de cuidado directo y las exigencias económicas que

enfrentan los adolescentes y sus familias. Se registran dos tipos de intervenciones: las orientadas a desincentivar la maternidad y paternidad en la adolescencia, y las que desarrollan acciones para que la nueva condición no desencadene la interrupción de la trayectoria escolar.

En República Dominicana, el Ministerio de Educación impulsa el Programa Bebé, Piénsalo Bien. Su objetivo es prevenir la maternidad y la paternidad en la adolescencia, así como crear capacidades en los adolescentes y sus familias. Para lograrlo, se entregan simuladores de bebé con la finalidad de que los adolescentes experimenten los roles y responsabilidades que conlleva la paternidad o maternidad. En el marco del programa se realizan encuentros con padres y madres de los estudiantes, en donde se conversa sobre las consecuencias de dicha situación y se ofrece información sobre la pedagogía de la sexualidad.

En Argentina, el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires ofrece el Programa para la retención escolar de alumnas madres, embarazadas y padres en las escuelas medias de gestión estatal. El foco de dicho programa está puesto en generar las condiciones para que la maternidad y la paternidad no impliquen la ruptura del lazo con el sistema educativo. Se brinda asistencia técnico-pedagógica a las escuelas y se realizan talleres de reflexión. Las escuelas bajo el programa cuentan con un referente institucional capacitado para acompañar a los padres y madres adolescentes, sensibilizar al conjunto de agentes educativos y articular acciones con otras áreas del Estado para, por ejemplo, facilitar el acceso a servicios de apoyo al cuidado y educación para la primera infancia.

América Latina cuenta con larga tradición en el desarrollo de intervenciones orientadas a la restitución del derecho a la educación. La educación de personas jóvenes y adultas constituye una modalidad dentro del sistema educativo en prácticamente todos los países de la región. A la par, se registran numerosas experiencias orientadas a la reincorporación de estudiantes con trayectorias escolares inconclusas hasta al menos la finalización del nivel medio para poblaciones particularmente vulnerables. Entre ellas, personas privadas de la libertad, migrantes, personas expuestas a desplazamientos forzados, indígenas y afrodescendientes. Una de las características más destacadas de estos programas es que, analizados en conjunto, combinan una amplia diversidad de tecnologías de política. Entre las más frecuentes se encuentran la transferencia de recursos monetarios, modelos de educación flexibles —reducción de la jornada escolar, del régimen de asistencias, entre otros aspectos— y modalidades de curso semi-presenciales o a distancia.

Las violencias fuera de la escuela —en la comunidad y en el entorno familiar— y en su interior —violencia institucional hacia los estudiantes, entre pares, y entre profesores y estudiantes— ocupan un lugar cada vez más destacado en los documentos de planificación, específicamente entre las situaciones y contextos que tensionan las trayectorias escolares de adolescentes y jóvenes. Una experiencia destacada para la prevención de las violencias en el entorno escolar se encuentra en Brasil. El foco del Programa de Prevención a la Violencia Escolar está puesto en la convivencia escolar y en el sentido de pertenencia de los estudiantes con las escuelas.

### c) Consideraciones finales

México está abordando las agendas de la educación preescolar y del nivel secundaria de un modo diferente. En relación con la educación preescolar, América Latina avanzó sustantivamente en articularla en una agenda de protección integral de la primera infancia. Casos como los de Cuba, Colombia o Chile crearon precedentes que son hoy referencia en la agenda política de la región.

México es de los pocos países que tiene una escasa participación en dicho debate y se expresa en la debilidad de las políticas integrales para la primera infancia. Existe cierta diferencia entre el modo en que México aborda esta agenda respecto al resto de los países, y es aquí donde la experiencia internacional puede representar un aporte importante al debate local.

Distinto es el panorama en la educación secundaria. Con respecto a este nivel, toda la región se encuentra en un momento de redefinición de sus políticas educativas dirigidas a adolescentes y jóvenes, y aún no hay referentes claros. En este caso, México comparte con el resto de los países un escenario signado por muchas interrogantes y escasas respuestas.

## Los operativos de evaluación de desempeño de los docentes

Cuando surge la inquietud por la calidad de los aprendizajes de los estudiantes como tema prioritario de la política educativa, gran parte de los esfuerzos de los países se ha destinado a mejorar el desempeño de los planteles docentes y a revalorizar su rol profesional. Uno de los procesos centrales para llevar adelante estos objetivos es la evaluación del desempeño docente. Sin embargo, esta es una práctica que admite múltiples lecturas. Considerando que la evaluación docente ha sido objeto de profusos debates teórico-metodológicos, el análisis abarca mucho más que su protagonismo en las últimas reformas educativas en Latinoamérica e incluye el papel que ha jugado como pieza central en el desarrollo profesional docente (OREALC-UNESCO, 2015) y las características particulares que su instrumentación ha adoptado en los diferentes países.

El objetivo de esta sección es reseñar y analizar los múltiples aspectos de la evaluación del desempeño docente, comenzando por su rol destacado en el marco de las últimas reformas educativas en América Latina. En primer lugar, se revisa su relación con las nuevas carreras docentes, para luego considerar estas experiencias a la luz de los debates e ideas que ha suscitado dicho dispositivo. Seguidamente se describen las diferentes experiencias evaluativas en la región, como el caso de Chile, México, Colombia, Perú y Ecuador, cerrando con algunas reflexiones preliminares al respecto.

### a) El sistema de evaluación docente de Chile

Según Manzi, la evaluación docente chilena se inició tras un largo proceso de negociación entre la agrupación sindical de los docentes (Colegio de Profesores),

el Ministerio de Educación y la Asociación de Municipios, que representa a los empleadores de los maestros (Guevara et al., 2016).

De acuerdo con el Ministerio de Educación de Chile (s.f.) “La Evaluación Docente está a cargo del Ministerio de Educación, a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP)”.

A partir de la publicación de la ley 20.903, ocurrida el 1° de abril de 2016, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas es el organismo central en la implementación del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente. Su labor considera la coordinación con la Agencia de la Calidad de la Educación, la Superintendencia de Educación y el Consejo Nacional de Educación para asegurar que todos los aspectos consagrados en la ley cumplan con el objetivo de consolidar el rol de la profesión docente como clave para crear desarrollo humano y calidad de vida para todas y todos. (Ministerio de Educación de Chile, s.f.)

La evaluación docente chilena comprende un conjunto de estándares, denominados Marco para la Buena Enseñanza (2003), en el que se definen lo que se espera de un buen docente, así como un sistema de certificación y reconocimiento de docentes de excelencia. El objetivo central es lograr el desarrollo profesional con base en los resultados de la evaluación (Guevara et al., 2016).

Los docentes deben evaluarse cada cuatro años, salvo que su desempeño se encuentre por debajo del nivel de competencia; en ese caso, la evaluación es más frecuente. Es obligatoria para todos los profesores que se desempeñan en escuelas y liceos administrados por municipios (75 mil profesores). Esto excluye a aquellos que trabajan en establecimientos particulares subvencionados y particulares pagados. La evaluación también conlleva consecuencias directas: los docentes cuyo desempeño se encuentre en los niveles inferiores tienen la obligación de mejorar su desempeño. La ley indica que, según Manzi si no se produce esta mejora en los plazos establecidos, el docente puede ser retirado del plantel (Guevara et al., 2016).

Manzi reseña los instrumentos de la evaluación docente: la autoevaluación, en donde se refleja la perspectiva del propio docente; la perspectiva del director y del jefe pedagógico de cada establecimiento; y la última pauta la constituye otro docente, un par proveniente de otra escuela. A estas miradas se agrega la elaboración de un portafolio que combina la planificación y la evaluación de la enseñanza. Además, se filma una hora de clase de cada docente, lo que constituye evidencia acerca de cómo maneja el clima del curso, organiza la clase y promueve el aprendizaje.

Se destaca que, a partir de videos de la evaluación docente que recibieron buenas calificaciones, se ha desarrollado una videoteca de buenas prácticas que busca contribuir al mejoramiento de la formación inicial y en servicio. ¿Cuáles son los desafíos futuros? Según el autor, la necesidad de articular la dimensión de rendición de cuentas con la función formativa. Esto es así porque una parte importante de docentes no participa en los planes formativos que se les ofrecen y

en muchos casos estos planes no se basan en las mejores prácticas conocidas para la formación profesional en servicio. La explicación reside en el limitado compromiso de los directores de escuela, quienes ven la evaluación como un trámite burocrático más.

Por otra parte, debe ser continuo el mejoramiento de la retroalimentación que reciben los docentes ya que muchos de ellos consideran que la información que se les proporciona no les ofrece orientaciones suficientes para tomar decisiones de desarrollo profesional. Finalmente, para asegurar que el impacto formativo de la evaluación se extienda más allá de los docentes que participan en el proceso, se requiere un involucramiento de las instituciones formadoras de profesores (Guevara *et al.*, 2016).

### b) La evaluación docente en Colombia

El Decreto Ley 1278 (2002), o Estatuto de Profesionalización Docente, dispone que la carrera docente se basa en el carácter profesional de los educadores y depende de la idoneidad en el desempeño de su labor y de las competencias demostradas. Asimismo, señala:

que a través de la carrera se garantiza la igualdad en las posibilidades de acceder, permanecer y ascender en el Escalafón, siendo este el sistema de clasificación constituido en grados y niveles que pueden alcanzar los docentes según sus méritos durante su vida laboral. Así, la evaluación es la forma dispuesta en la ley para constatar que los docentes y directivos docentes cumplen con su función de manera idónea, con calidad y eficiencia, y sólo a través de ésta se validará la necesidad de permanencia y la posibilidad de ascender o acceder a una reubicación salarial. Para el efecto, se dispone de tres tipologías básicas de evaluación: aquella orientada a superar el período de prueba; la evaluación ordinaria periódica de desempeño anual; y la evaluación de competencia. (FECODE, 2016)

En 2015, el Ministerio de Educación y la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE) llegaron a un acuerdo: definieron cómo cambiar la evaluación docente. Ya no se trataría, como ocurrió entre 2010 y 2014, a través de una prueba escrita elaborada por la Universidad Nacional de Colombia. Se estructuró, así, la Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativa (ECDF), una prueba voluntaria que tiene como finalidad el ascenso y la reubicación salarial (según cronogramas estipulados y publicados por el Ministerio de Educación), influida en parte por la experiencia chilena (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación s.f.).

La resolución 15711 (2015) establece los criterios de la ecdf, los instrumentos de evaluación, y las reglas de valoración y ponderación para todos los inscritos. Tal como describe la página web *Maestro 2025*, la ECDF:

[...] Consiste en un proceso de reflexión e indagación, orientado a identificar en su conjunto las condiciones, los aciertos y las necesidades en que se

realiza el trabajo de los docentes, directivos docentes, directivos sindicales, docentes tutores y orientadores, con el propósito de incentivar la mejora de su práctica educativa pedagógica, directiva y/o sindical, promover su perfeccionamiento continuo y favorecer los avances en los procesos pedagógicos y educativos en el establecimiento educativo.

En consonancia con lo anterior, esta evaluación tendrá un enfoque cualitativo, que centrado en la valoración la labor del educador en el aula o en los diferentes escenarios en los se ponga en evidencia su capacidad de interactuar con los actores de la comunidad educativa, en el marco del Proyecto Educativo Institucional. En dicha valoración, se considerarán las características y condiciones del contexto en el cual se desempeña el educador. (MINEDUCACIÓN, s.f.)

En esta evaluación se tienen en cuenta cuatro criterios: contexto de la práctica educativa y pedagógica del docente; reflexión y planeación de la práctica educativa y pedagógica; praxis pedagógica; y ambiente en el aula (artículo 6, resolución 15711). A su vez, existen diferentes criterios a evaluar para cada uno de los perfiles educadores: docentes, directivos, coordinadores, etcétera (MINEDUCACIÓN, s.f.).

Para ser evaluados los educadores deben cumplir con los siguientes requisitos, teniendo en cuenta el artículo 2.4.1.4.1.3, decreto 1657 (2016): estar ejerciendo el cargo con derechos de carrera y estar inscrito en Escalafón Docente; haber cumplido tres años de servicio contados a partir de la fecha de la primera posesión en período de prueba, y haber obtenido una calificación mínima del 60% en las últimas dos evaluaciones anuales de desempeño que haya presentado.

Los instrumentos que se utilizan en la ecdf, de acuerdo con la página web *Maestro 2025*, son: videos, encuestas, autoevaluación y las dos últimas evaluaciones de desempeño. En los videos, los docentes deberán registrar una actividad de aula y los directivos docentes, orientadores, docentes tutores y directivos sindicales una práctica propia de su quehacer. El educador será responsable de llevar a cabo la grabación por su cuenta en el establecimiento en el que presta sus servicios, con el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) en el Manual de Autograbación general o en el Manual de Autograbación Especial que se expida para los educadores que residan en las zonas especiales definidas por el Ministerio de Educación Nacional.

Las encuestas consisten en diferentes tipos de preguntas cuyo objetivo es valorar la percepción, la labor o el grado de cumplimiento del evaluado. La aplicación o no de este instrumento y la población encuestada está determinada por el cargo en el que se desempeña.

Con relación a la autoevaluación, ésta es un instrumento con diferentes tipos de preguntas cuyo objetivo es valorar la percepción del docente frente a su desempeño en las funciones y actividades propias que desarrolla.

A esto se agregan las dos últimas evaluaciones anuales de desempeño que haya presentado el educador: es el promedio aritmético de éstas, registradas únicamente en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos y Nómina, implementado en el marco del proyecto de modernización de las Secretarías de Educación.

¿Cómo se valoran los distintos instrumentos? En los videos, la calificación de la práctica educativa del docente se determina a través de pares evaluadores, quienes son educadores de instituciones educativas oficiales o de las universidades referidas en la resolución 18471 (2016). Los pares evaluadores serán seleccionados a partir de una convocatoria abierta y formados en el manejo de los formatos y matrices utilizados en dicha evaluación. Ningún educador que vaya a participar en la ECDF podrá presentarse para ejercer como par evaluador, esto con el objeto de garantizar la transparencia del proceso.

La valoración de encuestas y la autoevaluación se lleva a cabo en función de los procedimientos adoptados por el ICFES. El puntaje para cada uno de los instrumentos evaluados es determinado por el ICFES (MINEDUCACIÓN, s.f.).

Los resultados de las pruebas para la evaluación de ascenso y reubicación se expresarán en una escala de uno a cien puntos, con una parte entera y dos decimales. "Serán candidatos a ser reubicados en el nivel salarial superior, o ascender en el escalafón docente (si reúnen los requisitos para ello), quienes obtengan más de 80% en la evaluación" (ICFES, s.f.).

El decreto 1757 del Ministerio de Educación (2015), en su artículo 2.4.1.4.5.12 especifica que los docentes que no hubieren superado la ECDF, deberán adelantar alguno de los cursos de formación que ofrezcan universidades acreditadas institucionalmente o que cuenten con facultades de educación de reconocida trayectoria e idoneidad, de conformidad con los parámetros establecidos por el Ministerio de Educación Nacional y siempre que cuenten con la respectiva aprobación de éste. Dichos cursos tendrán como propósito fundamental solucionar las faltas detectadas en la ECDF. Con la aprobación del respectivo curso por parte del docente (numeral 2 del artículo 36 del decreto Ley 1278) la entidad territorial certificada en educación procederá al ascenso o la reubicación de nivel salarial.

### c) El sistema de evaluación peruano

En Perú la Ley 29944 de Reforma Magisterial (LRM), aprobada a fines de 2012, constituye el marco normativo de los profesores al servicio de las escuelas públicas de educación básica y técnico-productivo. La LRM establece una carrera docente basada en el mérito y promueve el desarrollo profesional de los docentes.

Con el objetivo de favorecer el tránsito ordenado de los docentes hacia el nuevo orden meritocrático establecido por la LRM, así como para permitir una adecuada selección, progresión, desarrollo profesional y mejora salarial de los docentes, el Ministerio de Educación del Perú ha implementado, de 2014 a 2016, diversos procesos evaluativos que han involucrado a más de 550 mil docentes.

Para ello, el Ministerio de Educación pone a disposición los criterios e instrumentos de evaluación que serán aplicados para valorar cada uno de los desempeños, de modo que se propicie un ambiente de reflexión profesional sobre la práctica docente. Asimismo, los docentes recibirán retroalimentación específica sobre su desempeño, de modo que puedan reconocer sus fortalezas y oportunidades de desarrollo. (Ministerio de Educación del Perú, s.f.)

En el marco del Sistema de Evaluación Docente, se valora un conjunto de desempeños fundamentales para el buen ejercicio del rol docente en el aula y la escuela derivados del Marco del Buen Desempeño Docente (MBDD). Este sistema permite seleccionar docentes más calificados para ingresar a la carrera pública magisterial; retener a los mejores por un buen desempeño en el ejercicio de sus funciones, así como el ascenso y acceso a cargos sobre la base del mérito. Además, brinda información relevante para la formulación y retroalimentación de programas y políticas evaluativas, particularmente de formación docente.

En la evaluación de desempeño docente son evaluados todos los docentes nombrados en la Carrera Pública Magisterial, de acuerdo con un plan de implementación progresiva que empezó en 2017 con los docentes de las escalas magisteriales 3 a 6 del nivel inicial de educación básica y regular (Ministerio de Educación del Perú, s.f.).

Según datos del Ministerio de Educación del Perú, 8 683 docentes ingresaron a la carrera magisterial. De ellos, los 2 702 educadores con mejor puntaje recibieron una bonificación, además de su remuneración; 15 468 docentes accedieron a los cargos de director y subdirector de instituciones educativas; 63 506 docentes ascendieron a escalas superiores, incrementando su remuneración y la posibilidad de seguir desarrollándose profesionalmente; 88 000 estudiantes de zonas rurales son formados por 4 374 docentes calificados; y 38 000 estudiantes de educación intercultural bilingüe son formados por 1 911 docentes que acreditaron la lengua originaria (Ministerio de Educación del Perú, 2016a).

La evaluación de desempeño docente está a cargo de Comités de Evaluación. En las escuelas polidocentes con director designado, el comité está presidido por el director, y está integrado por el subdirector y un docente par. De no haber subdirector designado, éste se reemplaza por otro docente par. En las demás instituciones (unidocentes, multigrado, polidocentes sin director designado), el Comité de Evaluación está integrado por el Jefe de Área de Gestión Pedagógica o un especialista de la Unión de Gestión Educativa Local (UGEL) y por uno o dos docentes pares. Un docente par es un docente del mismo nivel y de una escala igual o superior que labora en una escuela diferente a la del docente evaluado.

El principal instrumento de evaluación se denomina Rúbricas de observación de aula (Ministerio de Educación del Perú, s.f.). Es el mismo para todos los niveles y ciclos de la educación básica regular, con una adaptación para el ciclo I (CUNA). Los instrumentos de evaluación complementarios son desarrollados para cada modalidad y nivel educativo.

Todos los instrumentos son aplicados por el Comité de Evaluación, salvo cuando el Comité no cuente con un integrante certificado en la aplicación del instrumento Rúbricas de observación de aula, en cuyo caso el Ministerio de Educación asegura su aplicación a cargo de un observador externo certificado.

Otra característica de la evaluación de desempeño docente es que se implementa en ciclos trienales. Se aplica una evaluación ordinaria a todos los docentes y únicamente quienes desaproveban pasan a la primera evaluación



extraordinaria, luego de haber participado de un programa de desarrollo profesional a cargo del Ministerio de Educación. Quienes no logren superar la primera evaluación extraordinaria, participan nuevamente del programa de desarrollo profesional y pasan a ser evaluados en la segunda evaluación extraordinaria. Esta evaluación es obligatoria y se desarrollará como máximo cada cinco años. (Ministerio de Educación del Perú, s.f.)

Si aprueba la evaluación, el docente queda habilitado para participar en los concursos de ascenso en la Carrera Pública Magisterial hasta que vuelva a haber una evaluación ordinaria para su grupo. Dicha habilitación no lo exime de cumplir con los demás requisitos del concurso de ascenso como el tiempo de permanencia en la escala de origen.

Si no aprueba la evaluación, el docente recibe una capacitación de seis meses para fortalecer los aspectos cruciales de su labor y luego pasa a la primera evaluación extraordinaria. Si no aprueba la primera evaluación extraordinaria, vuelve a recibir una capacitación de seis meses y pasa a la segunda evaluación extraordinaria. Si no acredita la segunda evaluación extraordinaria, es decir, no aprueba las tres evaluaciones (la ordinaria y dos extraordinarias) a pesar de las dos capacitaciones de seis meses recibidas, el educador es retirado de la Carrera Pública Magisterial, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley de Reforma Magisterial.

La LRM especifica que los docentes que se oponen a la evaluación en todas las oportunidades serán destituidos del cargo (Ministerio de Educación del Perú, s.f.).

### d) La evaluación de desempeño docente en Ecuador

En Ecuador, el Sistema Nacional de Educación (SNE) comprende todas las instituciones, programas, políticas, recursos y agentes involucrados en los procesos educativos, así como las acciones emprendidas en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato (INEVAL, 2016). Son evaluados los aprendizajes del alumnado, el currículum, la administración educativa y el desempeño docente con fines de mejora continua. El gran objetivo del SNE es obtener información para planificar de forma focalizada, atendiendo a cada una de las necesidades del sistema educativo nacional.

La evaluación, en Ecuador, tiene una historia reciente y de mucha resistencia por parte del profesorado. Se constituye como una revolución educativa, donde por ley surge el Instituto Nacional de Evaluación (INEVAL), "ente externo del Ministerio de Educación" (INEVAL, 2017).

La creación de un sistema articulado, capaz de mantener los procesos de sistematización, continuidad, comparabilidad y análisis de la relación entre estas evaluaciones y los resultados de los otros componentes del sistema educativo se debe precisamente al Ineval, creado en 2013. El marco legal para su implementación proviene del artículo 349 de la Constitución nacional del país. Por su parte, el artículo 11 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) establece el derecho y la obligación de los docentes a ser evaluados y detalla sus momentos: ingreso, permanencia y escalafón. Se evalúa a quienes tengan nombramiento definitivo

o provisorio, estén dentro del magisterio fiscal (corresponde a escuelas que dependen del Ministerio) o fiscomisional<sup>5</sup> y hayan ganado el concurso “Quiero Ser Maestro 1, 2, 3”. Éste es un proceso de selección de nuevos docentes para ingresar al magisterio público liderado por el Ministerio de Educación, en colaboración con el Ineval (INEVAL, 2017).

Ningún docente será removido de sus funciones con motivo de sus resultados en el proceso evaluativo, salvo que repruebe la evaluación de desempeño obligatorio por dos veces consecutivas. En tal caso, de acuerdo con el artículo 133 de la LOEI:

Serán destituidos inmediatamente del cargo, con la opción de reingresar al magisterio a través de los concursos de méritos y oposición; o con opción de jubilarse en el caso de cumplir los requisitos necesarios, o de recibir una liquidación de conformidad con la normativa vigente.

Uno de los principales referentes para establecer lo que se espera y en lo que se debe constituir un buen docente son los estándares de calidad educativa emitidos por la autoridad nacional en la materia. Se agrupan en cuatro dimensiones: dominio disciplinar y curricular; gestión del aprendizaje (planificación del proceso de aprendizaje, ejecución del proceso de aprendizaje y evaluación de los logros de aprendizaje); desarrollo profesional (habilidades que tiene un docente para impactar en la comunidad educativa a través de un esquema de colaboración que se expande dentro y fuera del aula), y compromiso ético. Cada una de estas dimensiones del estándar general contiene parámetros específicos que describen los elementos necesarios para formar parte del plantel docente nacional. Estas dimensiones, junto con los tipos de evaluación, los instrumentos y los criterios de calificación, constituyen el Modelo Evaluativo Docente (MED).

Los resultados de la evaluación se expresan en el índice INEVAL, INEV, que va de 0 a 1 000. A esta escala le corresponden cuatro niveles de desempeño equivalentes a las cuatro dimensiones que explora el MED. La relación entre estos puntajes y los niveles de desempeño se preservan en los cuatro componentes (INEVAL, 2017).

Los tipos de evaluación que permiten obtener información acerca de las cuatro dimensiones del MED son la autoevaluación, la coevaluación, la heteroevaluación, la valoración de prácticas en el aula, la evaluación externa, y los factores asociados, es decir, obtener información sobre elementos del entorno que influyen en el desempeño docente y la sitúan dentro de un contexto que impacta en los logros de aprendizaje.

Los destinatarios de la autoevaluación, la coevaluación, la valoración de las prácticas en el aula, la evaluación externa, y los factores asociados son los docentes; en el caso de la heteroevaluación, son los estudiantes, las familias y las autoridades.

---

5 [...] aquellas cuyos promotores son congregaciones, órdenes o cualquiera otra denominación confesional o laica. Son de carácter religioso o laica, de derecho privado y sin fines de lucro, garantizando una educación gratuita y de calidad. Estas instituciones educativas contarán con financiamiento total o parcial del Estado [...] (artículo 55 de la LOEI).

Cuadro 1 Aspectos destacados de los sistemas de evaluación de desempeño docente vigentes en América latina

	Chile	Colombia	Ecuador
Destinatarios	Docentes de escuelas administradas por municipios, con al menos un año de ejercicio profesional	Docentes con las siguientes condiciones: estar ejerciendo y estar inscritos en el Escalafón Docente; haber cumplido tres años de servicio; haber obtenido una calificación mínima de 60% en las dos últimas evaluaciones de desempeño	Docentes con nombramiento definitivo o provisorio que estén dentro del magisterio fiscal o fiscomisional y que ganaron el concurso "Quiero ser Maestro 1, 2 y 3"
Carácter	Obligatoria	Voluntaria (ascenso y reubicación salarial)	Obligatoria
Carrera docente	Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente	-	-
Implicaciones	Si la mejora no se produce en los plazos establecidos, puede producirse la baja	Los docentes que no hubieren superado la ECDF deberán adelantar algunos de los cursos de formación para solucionar las falencias detectadas	Quienes hubieren reprobado la evaluación de desempeño obligatorio dos veces consecutivas serán destituidos inmediatamente del cargo, con la opción de reingresar al magisterio mediante los concursos de méritos y oposición; o con opción de jubilarse o de recibir una liquidación en conformidad con la normativa vigente
Estándares	Marco para la Buena Enseñanza	Rúbrica docente del aula	Estándares de calidad educativa
Periodicidad	Cada cuatro años, salvo que su desempeño sea inferior al establecido	Según cronogramas del Ministerio de Educación	La frecuencia es determinada por la Autoridad Educativa Nacional
Marco legal	Ley 19961 (2004) y su reglamento	Decreto ley 1278 (2002) o Estatuto de Profesionalización Docente	LOEI y sus reglamentos
Instituciones responsables	Ministerio de Educación-CPEIP	Ministerio de Educación-ICFES	Ministerio de Educación-INEVAL

Fuente: IPE-UNESCO.

México	Perú
Docentes en la Federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios, en la educación básica y media superior que imparta el Estado	Docentes nombrados en la Carrera Pública Magisterial
Obligatoria	Obligatoria
Servicio Profesional Docente	Política de Revalorización Docente
Cuando en la evaluación se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño, el personal se incorporará a los programas de regularización que la autoridad educativa o el organismo descentralizado determine. En caso de que el personal no alcance el resultado suficiente en la tercera evaluación se darán por finalizados los efectos del nombramiento correspondiente	El docente que desaprueba las tres evaluaciones (la ordinaria y dos extraordinarias) es retirado de la Carrera Pública Magisterial
Perfiles, parámetros e indicadores (PPI); Marco de la Buena Enseñanza	Marco del buen desempeño docente
Cada cuatro años	Ciclos trienales
LGSPD	Ley de Reforma magisterial (2012)
Secretaría de Educación Pública	Ministerio de Educación

Con respecto a los instrumentos, para la autoevaluación se utilizan cuestionarios de análisis de casos situacionales. La coevaluación se vale de la elaboración de un portafolio, para el cual existe una rúbrica de clasificación. Cada portafolio es examinado dos veces por diferentes docentes pares y el puntaje se obtiene con el promedio de las dos clasificaciones (INEVAL, 2017). En el caso de la heteroevaluación se emplean cuestionarios. Para la valoración de prácticas en el aula se hacen estudios de casos con estímulos multimedia. La evaluación externa instrumenta pruebas de base estructuradas y rúbricas de valoración (la rúbrica tiene una doble función: calificar el instrumento de coevaluación de los docentes pares y brindar información sobre las habilidades docentes desde una perspectiva externa), así como criterios de valoración y estándares relacionados con la ejecución de una tarea (INEVAL, 2017). También los factores asociados se miden con encuestas que indagan sobre aspectos personales, sociales, culturales y económicos que inciden sobre el ejercicio docente.<sup>6</sup>

Según datos del Ministerio de Educación (s.f.), 93.2% de los docentes evaluados obtuvo entre 600 y 950 puntos en el proceso de evaluación “Ser Maestro” (2016), que llevó a cabo el INEVAL. Según el artículo 112 de la LOEI, aquellos que resulten mejor puntuados en el proceso de evaluación realizado por el Ineval recibirán bonificaciones económicas. Además, el artículo 116 de la misma ley establece que recibirán una remuneración variable por eficiencia:

- a) Aquellos que hayan obtenido altas calificaciones en las pruebas aplicadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- a) Aquellos cuyas instituciones tengan altas calificaciones en las pruebas aplicadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- a) Aquellos cuyas instituciones evidencien una mejoría sustancial en las pruebas aplicadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa frente a la anterior evaluación.

### e) Una lectura en diálogo con el caso mexicano

Con la información que se ha presentado de los países que, actualmente, se encuentran instrumentando procesos de evaluación del desempeño docente en la región y correlacionando los distintos aspectos en juego, plasmados en el cuadro 1, se pueden brindar varias reflexiones.

---

<sup>6</sup> Respecto a los tipos de evaluación, los destinatarios de la misma y sus instrumentos correspondientes, se puede consultar consultar: Ineval (2017).

Vale aclarar, como se ha especificado a lo largo de esta sección, que las evaluaciones de desempeño docente forman parte, para los países analizados en general, de sistemas de evaluación más amplios que no sólo regulan la carrera docente pública y sus distintos perfiles (ingreso, promociones y ascensos, por ejemplo, para directivos, asesores, etcétera), sino también otros aspectos del sistema educativo en su conjunto, tales como los aprendizajes de los estudiantes.

Como puede advertirse y confirmando lo establecido en este informe —con base en OREALC-UNESCO (2015)—, la evaluación de desempeño en los países que cuentan con ella, supone la definición a priori de aquello que es un buen docente. Todos ellos cuentan, de forma más o menos elaborada, con estándares relacionados con lo que implica ser un buen maestro, en función de los cuales se valorará la práctica profesional. Otro aspecto a destacar es el énfasis que se coloca en el aspecto formativo de estos procedimientos, dando oportunidades para la mejora profesional y asegurando, además, que permanezcan en la carrera magisterial los mejores profesionales. Aquellos que no superen favorablemente las diversas instancias contempladas, por lo general son dados de baja. Con respecto a estos últimos, los porcentajes son reducidos y van en retroceso a medida que se reiteran los procesos evaluativos (a través de datos) con el correr del tiempo.

Un aspecto a tener muy en cuenta, si observamos con atención el cuadro 1, es que muchos sistemas de evaluación se ubican en procesos más amplios e integrales de reforma y revalorización de la carrera docente, tal como se especificó en este estudio. Esta serie de intervenciones políticas y legales no sólo se relaciona con la mejora de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes sino también con posicionar a la evaluación como forma de gobierno posible del sistema educativo. Y es en este sentido que la evaluación de desempeño docente debe pensarse no sólo en relación con las reformas educativas más recientes emprendidas en Latinoamérica, sino también con respecto a cambios más profundos de las carreras docentes. Son aspectos que, desde un análisis político y teórico no pueden desvincularse y pensarse aisladamente.

Las evaluaciones del desempeño de los docentes han sido fuente de un gran debate político en cada uno de los países en que se han implementado. Uno de los puntos más sensibles ha sido lo que se denuncia como el carácter disciplinador del cuerpo docente, que ha tenido en la mayoría de los casos, en particular cuando el bajo rendimiento puede traducirse en el fin de la carrera laboral de un docente. El escaso uso que se hace de la información que se revela en las pruebas de evaluación de los docentes para enriquecer las políticas de formación inicial y continua, o el desafío aún pendiente por asociar la dimensión de rendición de cuentas que implica la evaluación de desempeño con su función formativa abonan a la sensación de que estas evaluaciones fueron pensadas como un instrumento de control sobre el cuerpo docente. Paralelamente, se cuestiona la pertinencia que tiene el uso de los resultados de dichas pruebas para determinar la permanencia o no de un docente frente al aula, cuando se discute la calidad de los instrumentos de evaluación.

Estas diferentes tensiones ponen en crisis la legitimidad de los operativos de evaluación frente a la comunidad educativa. Ante este escenario, cabe pensar la

posibilidad de revisar las políticas de evaluación docente, concibiéndolas en una visión más amplia que contemple la formación inicial, la acreditación y las instancias de ingreso hacia el ejercicio de la carrera docente.

El principal argumento desde el cual se centra la atención en la docencia radica en que se considera al docente como un factor central y determinante de la calidad educativa. Sin duda, es necesario contar con docentes bien capacitados en las aulas, es éste un desafío irrenunciable. Sin embargo, difícilmente un docente —aún con buena formación— logrará buenos resultados en términos de aprendizajes de sus estudiantes y de una experiencia educativa de calidad si no cuenta con un marco institucional adecuado en el cual desempeñar su tarea.

Las experiencias escolares exitosas sustentan sus logros en su dinámica institucional: planificación, liderazgo, mística, trabajo en equipo con los docentes, resolución colectiva de conflicto, seguimiento personalizado de la trayectoria de sus alumnos, etcétera. Un docente cuya formación es excelente apenas podrá lograr buenos aprendizajes para sus alumnos si carece de este marco institucional. Por el contrario, es posible dejar planteada como hipótesis a considerar en este debate que la gran mayoría de los docentes de la región, contando con la formación que han recibido y que los ha habilitado para el ejercicio de su función, puede lograr buenos resultados si sus prácticas se inscriben en un equipo que cuenta con el liderazgo y la contención institucional adecuada. La discusión sobre la evaluación de los docentes debería inscribirse en una visión que considere a dichos actores en el contexto institucional en el cual llevan adelante sus prácticas, al tiempo que se hace necesario poner en el centro de la discusión a las instituciones escolares, sus dinámicas y sus prácticas.

## Consideraciones finales

El análisis de la situación educativa de México y de sus políticas, a la luz del contexto de América Latina, permite identificar algunas particularidades que merecen ser destacadas. En primer lugar, tal como se señala en la primera parte del estudio, la información disponible ofrece la posibilidad de hablar de la solidez del sistema educativo mexicano. Ello se expresa en su magnitud, su vasta presencia en todo el territorio del país y su capacidad para ofrecer servicios educativos de un modo casi universal a las nuevas generaciones. Es el resultado de un proceso continuo de acumulación en el sistema educativo, expresión de una historia de decisiones y de una fuerte apuesta a la inversión en educación que se sostuvo desde su inicio hasta la actualidad.

Aun así, esa solidez del sistema educativo no es obstáculo a su carácter dinámico, a su capacidad de cambio. De la mano del conjunto de políticas orientadas a dotar diariamente de sostenibilidad a su funcionamiento hay un amplio espectro de acciones de redireccionamiento que tiene por objeto su permanente adecuación a las nuevas demandas de la sociedad, la mejora de la calidad de sus servicios y la consolidación de su carácter equitativo e inclusivo.

También, en la primera parte de este estudio se identifican dos aspectos del funcionamiento del sistema educativo que requieren especial atención. Por un lado, destaca que, si bien hay una amplia presencia de centros educativos en todo el territorio, persisten serios problemas de calidad de la oferta, tanto en su infraestructura como en sus dinámicas pedagógicas e institucionales. Por el otro, se señala que, ante cada nuevo paso que el sistema educativo da en su proceso continuo de crecimiento y consolidación, se configura un nuevo escenario en el cual los desafíos son más complejos, y donde las estrategias habituales de cambio van perdiendo capacidad e incidencia sobre la realidad educativa del país. Pese a las transformaciones que va experimentando regularmente el sistema educativo, persisten problemas históricos de calidad y equidad, y se va configurando un escenario en el que la efectividad de las políticas es cada vez menor.

En la segunda parte del estudio, que pone a la política educativa de México a dialogar con la de otros países de la región, se suman elementos que permiten una mejor comprensión de este escenario que se va consolidando. Pese a ser uno de los ocho países más ricos de la región, México se encuentra además entre los ocho con mayor porcentaje de población en condiciones de pobreza. La persistencia de una parte importante de los habitantes de México en condiciones de pobreza estructural representa evidentemente uno de los mayores obstáculos para el cumplimiento del mandato constitucional de garantizar, de modo universal, el derecho a una educación de calidad. Y, frente a este escenario, las acciones compensatorias incluidas en el espectro de las políticas educativas de México no logran revertir las profundas desigualdades existentes.

En este marco, surge la necesidad de promover un debate que se enfoque en dos aspectos relevantes de la política educativa: por un lado, poniendo la mirada en aquellos aspectos estructurales del funcionamiento del sistema educativo que contribuyen a la reproducción de dichas desigualdades profundas y que quitan



efectividad a las acciones compensatorias actualmente vigentes; por el otro, invitando a considerar que el objetivo de garantizar el derecho a la educación excede a las políticas educativas, y que deben ser abordadas como políticas de Estado, involucrando a las más diversas áreas de gobierno —trabajo, bienestar social, salud, transporte o infraestructura territorial— para su consecución.

Esta necesidad de una revisión de la estructura de la política educativa de México remite a otro de los temas que también fueron analizados en este estudio, y que tiene que ver con avanzar en la búsqueda de mecanismos de diálogo y consenso que fortalezcan el federalismo educativo del país. Como se señaló, las políticas educativas mexicanas son las más centralizadas entre los tres países federales de la región, lo cual puede llegar a restringir el ejercicio de la soberanía por parte de los estados y los municipios. Sin embargo, es responsabilidad del Estado federal asegurar que, en un contexto de mayor descentralización, haya iguales logros en términos del ejercicio del derecho a la educación por parte de las nuevas generaciones. Ello lleva a la necesidad de mecanismos de apoyo y fortalecimiento de la gestión educativa en el espacio local y en este marco, la experiencia del INEE en el fortalecimiento de los equipos de gobierno de los Estados para que puedan llevar adelante la evaluación de sus programas de mejora educativa puede ser un punto de referencia en el debate.

La revisión de los aspectos estructurales de la política educativa con el fin de elevar su efectividad frente al complejo escenario social que caracteriza a México y la posibilidad de promover una reflexión sobre estrategias que fortalezcan el federalismo educativo refuerzan los argumentos antes esgrimidos desde los cuales se invita a México a abrir un debate sobre el marco regulatorio en el que se establezcan las reglas de juego de la política educativa, y en particular su ley general de educación.

Como se destacó, sería una gran oportunidad para invitar al conjunto de la sociedad a debatir sobre la educación que México propone para sus habitantes, así como sobre las estrategias de políticas necesarias para garantizar su efectividad.

## Referencias bibliográficas

- Araujo, M. y Bramwell, D. (2015). *Cambios en la política educativa en Ecuador desde el año 2000*. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232430S.pdf>
- Athié, L. (Noviembre 2016-febrero 2017). "Autonomía y desigualdad: debates sobre el federalismo en Brasil". *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*. Año 2, No. 6. México: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- BNCC. Base Nacional Comum Curricular (2018). *BNCC: Tudo que você precisa saber sobre a base nacional comum curricular*. Recuperado de: <https://www.somospar.com.br/bncc-base-nacional-comum-curricular/>
- CELADE. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Sin fecha). Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/acerca-de-poblacion-y-desarrollo>
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Sin fecha). Bases de datos y publicaciones estadísticas (CEPALSTAT). Recuperado de: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>
- Centro de Estudios MINEDUC (2017). *Análisis de la Reforma Educacional en base a los principales indicadores del Education at a Glance*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación República de Chile.
- CIMA-BID. Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes del Banco Interamericano de Desarrollo (Sin fecha). Recuperado de: <https://www.iadb.org/es/sectores/educacion/cima/inicio>
- Cobb, R. y Elder, C. (1984). "Formación de la agenda". En Aguilar Villanueva, Luis F. (compilador). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, pp. 77-104. México: Miguel Ángel Porrúa.
- CONALEP. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Sin fecha). *¿Qué hacemos?* Recuperado de: <https://www.gob.mx/conalep/que-hacemos>
- CONALITEG. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (2009). *Cincuenta años de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos: cambios y permanencias en la educación mexicana*. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/303468090\\_Cincuenta\\_anos\\_de\\_la\\_Comision\\_Nacional\\_de\\_Libros\\_de\\_Texto\\_Gratuitos\\_cambios\\_y\\_permanencias\\_en\\_la\\_educacion\\_mexicana](https://www.researchgate.net/publication/303468090_Cincuenta_anos_de_la_Comision_Nacional_de_Libros_de_Texto_Gratuitos_cambios_y_permanencias_en_la_educacion_mexicana)
- CONEVAL-SEP. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Secretaría de Educación Pública (2015). *Evaluación de Diseño. Edición, producción y distribución de libros y otros materiales educativos*. Recuperado de: [http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/mex\\_-\\_evaluacion\\_2015.pdf](http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/mex_-_evaluacion_2015.pdf)
- DGB. Dirección General del Bachillerato (2018). *Centros de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED)*. Recuperado de: <https://www.dgb.sep.gob.mx/servicios-educativos/caed/index.php>
- Directrices base de la Educación Nacional (1996, 20 de diciembre). *Diário Oficial da União*. República Federativa de Brasil. Recuperado de: <http://www.>

- sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi\_normativa/brasil\_ley\_nro\_9394\_1996.pdf
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2014, 30 de abril). Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23604/Programa\\_Nacional\\_Development\\_Inclusion\\_PD\\_2014-2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23604/Programa_Nacional_Development_Inclusion_PD_2014-2018.pdf)
- FECODE. Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (2016). *Concepto Jurídico sobre Evaluación con carácter diagnóstico formativo*. Recuperado de: [http://fecode.edu.co/images/ecdf/segunda%20cohorta/CONCEPTO\\_\\_DE\\_JURIDICO\\_PARA\\_RESPONDER\\_RECLAMACIONES\\_DE\\_LA\\_ECDF\\_30agosto\\_1.PDF](http://fecode.edu.co/images/ecdf/segunda%20cohorta/CONCEPTO__DE_JURIDICO_PARA_RESPONDER_RECLAMACIONES_DE_LA_ECDF_30agosto_1.PDF)
- FUNDEB. Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Sin fecha). *Acerca de PDDE*. Recuperado de: <http://www.fnde.gov.br/programas/pdde>
- FUNDEB (Sin fecha). *Sobre el PAR*. Recuperado de: <http://www.fnde.gov.br/programas/par>
- Gajardo, M. (1999). *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe.
- Gajardo, M. (2017). *Reforming education in latin America. Past achievements. Challenges ahead*. Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Guevara Niebla, G; Meléndez, M.T.; Castaño, F; Sánchez, H. y Tirado, F. (2016, 8 de mayo). *La evaluación docente en el mundo*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Productor). *Así es la evaluación docente en Colombia*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=dIVN7rsXJ00>
- Hernández, D. (2015). "El Modelo de la Cadena de Valor Público y la Auditoría Gubernamental". *Revista Institucional de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)*. No. 54. Argentina: ASAP.
- ICFES. Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Sin fecha). *Etapas generales de la evaluación 2017*. Recuperado de: <http://www.icfes.gov.co/instituciones-educativas-y-secretarias/evaluacion-docente/evaluacion-de-caracter-diagnostico-formativa-ecdf/etapas-generales-ecdf>
- IIEPE-UNESCO. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2015). *Las leyes generales de educación en América Latina. El derecho como proyecto político*. Argentina: autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2011). *La educación media superior en México. Informe 2010-2011*. México: autor. Recuperado el 17 de mayo de 2018, de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/237/P1D237.pdf>

- INEE (2016). *Estructura y dimensión del Sistema Educativo Nacional*. México: autor. Recuperado el 17 de mayo de 2018, de: [http://www.inee.edu.mx/bie\\_wr/mapa\\_indica/2016/PanoramaEducativoDeMexico/EstructuraYDimension/Ciclo2015-2016/2016\\_Ciclo2015-2016\\_\\_.pdf](http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2016/PanoramaEducativoDeMexico/EstructuraYDimension/Ciclo2015-2016/2016_Ciclo2015-2016__.pdf)
- INEE (Noviembre 2016-febrero 2017). "Tres años, 32 Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa: balance 2016". *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*. Año 2, No. 6. México. Recuperado de: <http://www.inee.edu.mx/index.php/blog-de-la-gaceta-noviembre/619-articulos-gaceta-noviembre/2559-tres-anos-32-programas-estatales-de-evaluacion-y-mejora-educativa-balance-2016>
- INEE (Noviembre 2016-febrero 2017). "Evaluación y capacidades locales: ¿Cuál es el federalismo que busca el INEE?". *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*. Año 2, No. 6. México. Recuperado de: <https://www.inee.edu.mx/index.php/blog-de-la-gaceta-noviembre/619-articulos-gaceta-noviembre/2511-evaluacion-y-capacidades-locales-cual-es-el-federalismo-que-busca-el-inee>
- INEE (2018). *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA)*. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/305/P1E305.pdf>
- INEE (2018a). *La educación obligatoria en México. Informe 2018*. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/243/P1I243.pdf>
- INEVAL. Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2016). *Resultados educativos, retos hacia la excelencia*. Ecuador: autor.
- INEVAL (2017). *Modelo de evaluación docente*. Ecuador: autor. Recuperado de: <http://www.evaluacion.gob.ec/biblioteca/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2017). *Encuesta Permanente de Hogares 2017*. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/index.asp>
- Instituto Nacional de Información y Desarrollo (2016). Recuperado de: <http://www.inide.gob.ni/>
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Estados Unidos: Pearson.
- Ley 20835 (2015, 28 de abril). Diario Oficial de Chile. Chile. Recuperado de: [http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi\\_normativa/ley\\_20835\\_-05-may-\\_2015.pdf](http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_normativa/ley_20835_-05-may-_2015.pdf)
- Ley Fundamental de Educación (1957, 25 de septiembre). *Gaceta Oficial*. República de Costa Rica. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=31427&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=31427&strTipM=TC)
- Ley Fundamental de Educación (2012, 22 de febrero). *Diario Oficial La Gaceta*. República de Honduras. Recuperado de: [https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/Ley\\_Fundamental\\_de\\_Educacion.pdf](https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/Ley_Fundamental_de_Educacion.pdf)
- LGE. Ley General de Educación (2018, 19 de enero). *Diario Oficial de la Federación*. México. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_190118.pdf)

- LGIFE. Ley General de la Infraestructura Física Educativa (2008) *Diario Oficial de la Federación*. México. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE_190118.pdf)
- Ley General de Educación (1994, 8 de febrero). *Diario Oficial de Colombia*. República de Colombia. Recuperado de: [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf)
- Ley General de Educación (1996, 12 de diciembre). *Diario Oficial de El Salvador*. República de El Salvador. Recuperado de: [https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117\\_072916405\\_archivo\\_documento\\_legislativo.pdf](https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072916405_archivo_documento_legislativo.pdf)
- Ley General de Educación (2006, 3 de agosto). *La Gaceta, Diario Oficial de la República de Nicaragua*. República de Nicaragua. Recuperado de: <http://ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/76690/107352/F505258541/NIC76690.pdf>
- Ley General de Educación (2009, 28 de julio). *Diario Oficial de Chile*. República de Chile. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1006043>
- Ley General de Educación (1997, 10 de abril). *Gaceta Oficial de la República Dominicana*. República Dominicana. Recuperado de: [http://www.educando.edu.do/files/5513/9964/5391/Ley\\_General\\_Educacion\\_66-97.pdf](http://www.educando.edu.do/files/5513/9964/5391/Ley_General_Educacion_66-97.pdf)
- Ley General de Educación (1998, 26 de mayo). *Gaceta Oficial*. República de Paraguay. Recuperado de: <http://www.pol.una.py/sites/default/files/files/reglamentos/Ley1264GeneralDeEducacion.pdf>
- Ley General de Educación (2003, 28 de julio). *Diario Oficial El Peruano*. República del Perú. Recuperado de: [http://www.minedu.gob.pe/p/ley\\_general\\_de\\_educacion\\_28044.pdf](http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf)
- Ley General de Educación (2009, 16 de enero). *Diario Oficial*. República del Uruguay. Recuperado de: <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/18437-ley-general-de-educacion.pdf>
- Ley de Educación (2010, 20 de diciembre). *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*. Estado Plurinacional de Bolivia. Recuperado de: [http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi\\_normativa/bolivia\\_ley\\_nro\\_070\\_2010.pdf](http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_normativa/bolivia_ley_nro_070_2010.pdf)
- Ley de Educación Nacional (1991, 12 de enero). *Diario de Centro América*. República de Guatemala. Recuperado de: [http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi\\_normativa/guatemala\\_decreto\\_legislativo\\_nro\\_12\\_1991.pdf](http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_normativa/guatemala_decreto_legislativo_nro_12_1991.pdf)
- Ley de Educación Nacional (2006, 27 de diciembre). *Boletín Oficial de la República Argentina*. República Argentina. Recuperado de: <https://www.fmmeducacion.com.ar/wp-content/uploads/2018/03/Ley-26026-de-Educacion-Nacional.pdf>
- Ley Orgánica de Educación (1946, 24 de septiembre). *Gaceta Oficial de la República de Panamá*. República de Panamá. Recuperado de: [http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file\\_id=244366](http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=244366)
- Ley Orgánica de Educación (2009, 15 de agosto). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. República de Venezuela. Recuperado de: <http://>

www.defiendete.org/html/de-interes/LEYES%20DE%20VENEZUELA/  
LEYES%20DE%20VENEZUELA%20II/LEY%20ORGANICA%20DE%20  
EDUCACION.htm

- Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011, 31 de marzo). *Registro Oficial*. República de El Ecuador. Recuperado de: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011\\_leyeducacionintercultural\\_ecu.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011_leyeducacionintercultural_ecu.pdf)
- MINEDUCACIÓN (Sin fecha). *¿Qué es la ECDF?* Recuperado de: <http://www.maestro2025.edu.co/es/pagina/instrumentos-de-evaluacion>
- MINEDUCACIÓN (Sin fecha). *Valoración de los diferentes instrumentos*. Recuperado de: <http://www.maestro2025.edu.co/es/pagina/instrumentos-de-evaluacion>
- Ministerio de Educación de Brasil (Sin fecha). *Presentación*. Recuperado de: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>
- Ministerio de Educación de Brasil (Sin fecha). *Regimento do conselho nacional de educação*. Recuperado de: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao>
- Ministerio de Educación de Chile (2017). *El primer gran debate de la reforma educacional: Ley de inclusión escolar*. Chile: autor.
- Ministerio de Educación de Chile (Sin fecha). *Acreditación y evaluación docente*. Recuperado de: <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/acreditacion-y-evaluacion-docente-4>
- Ministerio de Educación de Chile (Sin fecha). *Quienes somos*. Recuperado de: <http://www.cpeip.cl/cpeip/quienes-somos/>
- Ministerio de Educación del Ecuador (2012). *Marco Legal Educativo*. Ecuador: autor.
- Ministerio de Educación del Ecuador (Sin fecha). *Más del 93% de los docentes alcanzó una evaluación satisfactoria en las pruebas "Ser Maestro"*. Recuperado de: <https://educacion.gob.ec/?s=evaluacion+maestro>
- Ministerio de Educación del Perú (2016). *Minedu plantea lista de acciones indispensables para avanzar reforma educativa en los próximos años*. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=38265>
- Ministerio de Educación del Perú (2016a). *El Impulso de una carrera: Política de revalorización docente en el Perú*. Perú: autor. Recuperado de: <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/MINEDU/5456>
- Ministerio de Educación del Perú (2017). *Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2016- 2021. Fase Estratégica del Proceso de Planeamiento Estratégico*. Recuperado de: <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/PESEM-EDUCACI%C3%93N.pdf>
- Ministerio de Educación del Perú (Sin fecha). *Evaluación del Desempeño Docente*. Recuperado de: [http://evaluaciondocente.perueduca.pe/desempenoinicial/mas\\_informacion/](http://evaluaciondocente.perueduca.pe/desempenoinicial/mas_informacion/)
- Ministerio de Educación del Perú (Sin fecha). *Rúbricas de observación de aula (PF)*. Recuperado de: <http://evaluaciondocente.perueduca.pe/desempenoinicial/pf-rubricas-de-observacion-de-aula/>
- Ministerio de Educación del Perú (Sin fecha). *100 días. Avances y logros del gobierno*. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/reforma-educativa/anuncios-sector-educacion.php>

- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de Argentina (Sin fecha). *Preguntas frecuentes*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/innovacionycalidadeducativa/coordinacionpedagogica/preguntasfrecuentes>
- Morduchowicz, A. y Arango, A. (2010). *Diseño institucional y articulación del federalismo educativo*. Argentina: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Mintzberg, H.; Langley, A.; Pitcher, P.; Posada, E. y Saint-Macary, J. (1995). "Opening up decision making: The view from the black stool". *Organization Science*. Vol. 6, No. 3. Estados Unidos: Informa.
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016). *Avanzando hacia una mejor educación para Perú*. Perú: autor.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas (2015). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>
- OREALC-UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2015). *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Estrategia Regional sobre Docentes. Chile: autores.
- PAR. Plataforma Educacional (Sin fecha). *SAEB: Sistema de Evaluación de la Educación Básica*. Recuperado de: <https://www.somospar.com.br/saeb/>
- Portela de Oliveira, R. y Santana, W. (Orgs.) (2010). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasil: UNESCO.
- Rabelo de Souza, C.; Pereira, J. Viana y Soares, V. B. (2017). "Federalismo e políticas de educação na Argentina e no Brasil". Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo.
- SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social (2014). *Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018*. México: autor.
- SEMS. Subsecretaría de Educación Media Superior (Sin fecha). Recuperado de: [http://www.sems.gob.mx/en\\_mx/sems/estructura\\_sems](http://www.sems.gob.mx/en_mx/sems/estructura_sems)
- SEP. Secretaría de Educación Pública (2017). *Modelo educativo para la educación obligatoria*. México: autor. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198738/Modelo\\_Educativo\\_para\\_la\\_Educacio\\_n\\_Obligatoria.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198738/Modelo_Educativo_para_la_Educacio_n_Obligatoria.pdf)
- SEP (2017a). *Principales cifras 2016-2017 del Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de: [http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2016\\_2017.pdf](http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017.pdf)
- SEP (2018). *Libros de texto gratuitos. Ciclo 2017-2018*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sep/articulos/libros-de-texto-gratuitos?idiom=es>

- SEP (Sin fecha). *La estructura del sistema educativo mexicano*. México: autor.  
Recuperado de: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1447/1/images/sistemaedumex09\\_01.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1447/1/images/sistemaedumex09_01.pdf)
- SITEAL-IIPE-UNESCO. Sistema de Información sobre Tendencias Educativas en América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (Sin fecha). Recuperado de: <https://www.buenosaires.iipe.unesco.org/proyectos/siteal-sistema-de-informacion-sobre-tendencias-educativas-en-am-rica-latina>
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2013). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación*. Canadá: autor.



## DIRECTORIO

---

### JUNTA DE GOBIERNO

Teresa Bracho González  
CONSEJERA PRESIDENTA

Bernardo Naranjo Piñera  
CONSEJERO

Sylvia Schmelkes del Valle  
CONSEJERA

Patricia Vázquez del Mercado Herrera  
CONSEJERA



Visite nuestro  
portal



Comuníquese  
con nosotros