



Asamblea General

Distr. general
2 de junio de 2010

Original: español

Consejo de Derechos Humanos

14.º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz*

Adición

Misión a México**

(8 a 18 de febrero de 2010)

Resumen

El Sr. Vernor Muñoz Villalobos, Relator Especial sobre el derecho a la educación, visitó México del 8 al 18 de febrero de 2010. Durante la misión el Relator Especial examinó el estado del derecho a la educación, tomando en cuenta los diferentes tipos y niveles educativos, es decir, la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior y superior.

En el presente informe, el Relator Especial analiza las principales características del sistema educativo mexicano escolarizado y no escolarizado en términos de organización, cobertura, gasto estatal, becas y reformas recientes del sistema educativo por el actual Gobierno Federal.

Asimismo, el Relator Especial pudo estudiar las iniciativas que desarrolla el Gobierno para enfrentar los desafíos que afectan al sistema educativo, principalmente en lo relativo a la calidad de la educación, la educación indígena, educación intercultural, la educación para migrantes y niños jornaleros y la educación inclusiva.

Finalmente, el Relator Especial considera necesario alcanzar un consenso nacional respecto de la educación, que vaya más allá de los cambios de gobierno y en el que

* Este documento se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.

** El resumen se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe, que se adjunta al resumen, se distribuye en el idioma de presentación y en inglés.

participen diversos actores de la sociedad civil, tales como: padres y madres de familia, la academia, las organizaciones de la sociedad civil, estudiantes, maestras y maestros y las autoridades de los niveles federal y estatal.

Anexo

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación

Misión a México (8 a 18 de febrero de 2010)

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	4
II. El derecho a la educación: principios, normas y estándares.....	3–14	4
A. Marco legal internacional	3	4
B. Marco legal interno y políticas nacionales y estatales	4–14	5
III. Características principales del sistema educativo mexicano	15–48	7
A. Estructura y organización del sistema educativo	15–35	7
B. Cobertura	36–39	11
C. Gasto estatal en educación.....	40–42	12
D. Becas y programas de apoyo	43–46	13
E. Reformas recientes del sistema educativo	47–48	14
IV. Desafíos del sistema educativo e iniciativas del Gobierno para atenderles.....	49–107	14
A. La complejidad del sistema educativo mexicano.....	53–55	15
B. La educación de jóvenes y adultos/as	56–57	15
C. Presupuesto para la educación	58–59	16
D. Deserción y rezago	60–62	16
E. Formación docente.....	63–65	16
F. Comunidades indígenas y rurales	66–78	17
G. Educación intercultural	79–81	18
H. Las familias jornaleras	82–87	18
I. Las personas con discapacidad	88–92	19
J. Calidad e igualdad en la educación.....	93–100	20
K. Las pruebas frente a los propósitos educativos	101–102	21
L. Humanización de la currícula y conducción de la educación a sus fines.....	103–104	21
M. Participación	105–107	21
V. Recomendaciones.....	108	22

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz Villalobos, llevó a cabo una visita oficial a México entre el 8 y el 18 de febrero de 2010. Visitó las ciudades de México D.F., Tapachula, Oxchuc y San Cristóbal de las Casas en los Estados de Chiapas, Monterrey, Nuevo León y Tijuana, Baja California. El Relator Especial tuvo el honor de poder ser atendido por el Secretario de Educación a nivel federal y de los Estados visitados, así como por el Gobernador de Nuevo León, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el director del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), la Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia (SNDIF), el director del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y otras autoridades nacionales, estatales y municipales.

2. El Relator Especial, en más de 75 reuniones diferentes, pudo interactuar con más de 1.000 personas de la sociedad civil, incluyendo a líderes y lideresas indígenas, maestros y maestras, estudiantes, padres y madres de familia, académicas y académicos, organizaciones magisteriales alternativas y representantes de las agencias del sistema de las Naciones Unidas en México. El Relator Especial tuvo la oportunidad de visitar escuelas de educación básica y media superior, así como universidades y centros de investigación como la Universidad Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Colegio de México, la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y la Universidad Intercultural del Estado de Chiapas en San Cristóbal de las Casas. El señor Muñoz desea expresar su gratitud al Gobierno por brindarle la oportunidad de reunirse con todas las autoridades relevantes para su mandato y asimismo agradece a las organizaciones de la sociedad civil que le ofrecieron valiosa información.

II. El derecho a la educación: principios, normas y estándares

A. Marco legal internacional

3. Los Estados Unidos Mexicanos son parte de instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adhesión en 1981); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1981); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1986); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1975); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981); la Convención sobre los Derechos del Niño (1990); la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2007); el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2003); y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989 (ratificado en 1990). Todos ellos contienen disposiciones específicas en materia de educación y comprometen al Estado a adoptar todas las medidas necesarias para proteger, respetar y facilitar el ejercicio del derecho a la educación de todos y todas en su territorio, sin discriminación alguna.

B. Marco legal interno y políticas nacionales y estatales

4. Los dos principales textos legales relativos a la educación en el país son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y la Ley General de Educación (Diario Oficial de la Federación de 13 de julio de 1993).

5. Según lo establecido en el artículo 3 de la Constitución, la educación es un derecho de todo individuo. El Estado, incluyendo la federación, las entidades, el Distrito Federal y municipios, impartirán educación preescolar, primaria y secundaria, componentes de la educación básica obligatoria en México.

6. El Estado mexicano ha adoptado las medidas normativas y legislativas necesarias para crear un sistema educativo que busque garantizar el ejercicio del derecho a la educación. En un ámbito general, el marco normativo está regido por los artículos de la Constitución que se refieren a la materia educativa, así como por la Ley General de Educación.

7. Inicialmente, la Constitución reconoce que “todo individuo tiene derecho a recibir educación”, afirmando que el Estado impartirá la educación básica obligatoria, compuesta por la educación preescolar, primaria y secundaria. Ésta será “laica” y “gratuita”, cuando sea impartida por el Estado. Asimismo, afirma que “el criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”; un criterio “democrático” y “nacional”.¹ En relación con los pueblos y comunidades indígenas, la alfabetización deberá ser favorecida por las autoridades para abatir las carencias y rezagos que les afectan, así como la educación bilingüe e intercultural, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior.² Para ello, la Constitución prevé “definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas.”³

8. La Ley General de Educación, adoptada en 1993 y modificada en 2009, “regula la educación que imparten el Estado —Federación, entidades federativas y municipios—, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.”⁴ La Ley reconoce como principios fundamentales que la educación es un derecho inherente a la persona humana⁵, así como una obligación del Estado⁶ y de los mexicanos, que deberán asegurarse de que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, primaria y secundaria.⁷ De acuerdo con la Ley, la educación que se imparta estará orientada a “contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas”, así como “fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía” y “promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas”⁸, entre otras disposiciones.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 3.

² *Ibíd.*, art. 2, B.

³ *Ibíd.*, art. 2, B. II.

⁴ Ley General de Educación, DOF de 22 de junio de 2009, primeramente publicada el 13 de julio de 1993. Art. 1.

⁵ *Ibíd.*, art. 2.

⁶ *Ibíd.*, art. 3.

⁷ *Ibíd.*, art. 4 y 66.I. Dicha obligación figura también en la Constitución mexicana (art. 31).

⁸ Ley General de Educación., art. 7.

9. De igual manera, es competencia exclusiva de la autoridad educativa federal el determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos; y regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica, entre otras.⁹

10. En cuanto a financiamiento, la Ley establece que el monto anual que el Estado —Federación, entidades federativas y municipios—, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor al 8% del producto interno bruto (PIB) del país, destinado de este monto, al menos el 1% del PIB a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos¹⁰.

11. Atendiendo al territorio del Distrito Federal, la Ley General de Educación prevé que las atribuciones relativas a la educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial que los artículos 11 (de aplicación y vigilancia de la misma Ley), 13 (de competencias exclusivas para las autoridades locales), 14 (acerca de competencias concurrentes entre autoridades educativas federal y locales) y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca. El Distrito Federal dispone de una propia ley de educación, la Ley de Educación del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de junio de 2008. En ella se determina como tarea del gobierno local y el Consejo de Educación del Distrito Federal el colaborar y verificar junto con el Ejecutivo federal la correcta aplicación de los recursos destinados a la educación¹¹. El Gobierno del Distrito Federal colaborará con las autoridades federales para el mejoramiento de las instituciones públicas de educación superior¹². A su vez, será tarea de la Secretaría de Educación del Distrito Federal el analizar dichas instituciones para resolver las problemáticas que se puedan dar y atender las necesidades de la Ciudad de México, respetando sus competencias¹³.

12. En el caso del Estado de Chiapas, éste se rige por su propia normativa en materia educativa desde 1981¹⁴. Dicha Ley tiene por objeto “regular la educación que imparta el Estado; sus organismos descentralizados y órganos descentralizados; los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios” de conformidad con los principios establecidos por el artículo 3º de la Constitución Federal, la Ley General de Educación, la Constitución del Estado de Chiapas, los principios contenidos en la misma y demás reglamentos y convenios¹⁵.

13. El Estado de Nuevo León también cuenta con una ley de educación, reformada por última vez y publicada en el Periódico Oficial de fecha 19 de diciembre de 2008. En ella se reconoce el derecho a la educación para todo individuo, con base en los principios de

⁹ *Ibíd.*, art. 12.

¹⁰ *Ibíd.*, art. 25.

¹¹ Ley de Educación del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de junio de 2008. Art. 27.

¹² *Ibíd.*, art. 74.

¹³ *Ibíd.*, art. 75.

¹⁴ En la actualidad, el documento oficial vigente es el Decreto de Ley de Educación, número 194, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 16 de junio de 2004.

¹⁵ Decreto de Ley de Educación para el Estado de Chiapas, número 194, publicado el 16 de junio de 2004. Art. 1.

igualdad de oportunidades¹⁶, laicidad¹⁷, gratuidad¹⁸, equidad¹⁹ y calidad²⁰. La autoridad estatal competente en materia educativa es el Ejecutivo del Estado de Nuevo León, así como los Ayuntamientos de cada municipio en el área municipal.²¹ Los tipos y modalidades que se ejercen en el Estado son: la inicial, la básica, la indígena, para adultos, la especial, la media superior, la superior y la formación para el trabajo.²²

14. Al Estado de Baja California lo rige su ley de Educación desde el 29 de septiembre de 1995. Las instituciones responsables de los servicios educativos son el Ejecutivo de Baja California y los Ayuntamientos, además de la autoridad federal en la materia²³. La Ley establece como obligación del Ejecutivo Estatal “la prestación de servicios educativos suficientes a todos los habitantes para cursar la educación preescolar, primaria y secundaria bajo el criterio de mayor calidad y equidad.” Así, esta institución atenderá de manera especial las escuelas aisladas o en zonas urbanas marginadas; desarrollará programas de apoyo a los docentes que realicen sus servicios en las mismas; otorgará apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos; establecerá sistemas de educación a distancia, etc.²⁴

III. Características principales del sistema educativo mexicano

A. Estructura y organización del sistema educativo

15. El sistema educativo nacional (SEN) está sustentado en el marco jurídico nacional relativo a la educación y la Secretaría de Educación Pública es la instancia rectora a nivel federal de sus políticas y operaciones. Según la Ley General de Educación, el SEN, a través del cual se desarrolla la acción educativa, está integrado por: el conjunto de educandos y educadores, autoridades educativas; el Consejo Nacional Técnico de la Educación y los correspondientes en las entidades federativas; los planes, programas, métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del estado y de sus organismos descentralizados; las instituciones particulares, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía²⁵. El sistema educativo nacional tiene cuatro tipos de sostenimiento – federal, estatal, autónomo y privado – y se organiza en dos modalidades, el escolarizado y el no escolarizado.

¹⁶ Ley de Educación para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 16 de octubre del año 2000 – última reforma de fecha 19 diciembre de 2008. Art. 2.

¹⁷ *Ibíd.*, art. 5.

¹⁸ *Ídem.*

¹⁹ *Ibíd.*, arts. 13 a 16.

²⁰ *Ibíd.*, arts. 17 a 20.

²¹ *Ibíd.*, art. 3.

²² *Ibíd.*, art. 4.

²³ Ley de Educación del Estado de Baja California en el Periódico Oficial N.º 48 el 29 de septiembre de 1995, art. 1.

²⁴ *Ibíd.*, art. 5.

²⁵ Ley General de Educación, art. 10.

1. Sistema escolarizado

i. Tipos educativos

a. Educación básica obligatoria

16. Se compone de tres niveles: preescolar, educación primaria y secundaria.

17. La **educación preescolar** atiende a los estudiantes de 3 a 5 años de edad. Legalmente es obligatoria desde el ciclo escolar 2008/09, y así parte de la educación básica del SEN, de acuerdo con el artículo quinto transitorio (a la reforma del artículo 3) de la Constitución. Se ofrece en tres servicios: general, indígena y comunitaria.

18. La **educación primaria** comprende a los estudiantes de entre 6 años (cuando ingresan a primer curso) y 11 años de edad (si el estudiante va superando los seis años que la educación primaria comporta con regularidad, curso por año; pudiendo terminar hasta con 15, cuando el alumno/a ingresa con demora o se suceden bajas o repeticiones de grados). Se ofrece en tres servicios: general, indígena y comunitaria.

19. La **educación secundaria** comprende, por lo general, a jóvenes entre 12 y 14 años; busca proporcionarles conocimientos más avanzados para prepararles para el nivel medio superior, o incorporarse al sector productivo. Se ofrece en cinco servicios: general, técnica, telesecundaria, comunitaria y para trabajadores²⁶.

b. Educación media superior

20. La educación media superior presenta para el estudiante dos itinerarios a seguir, según su proyecto educativo personal: estudiar el bachillerato (general o tecnológico), pudiéndose entonces optar por la educación superior; o cursar el servicio de profesional técnico, para optar por el ámbito laboral a continuación. El tiempo previsto para superar este nivel es de dos o tres años, en función del plan de estudios, y comprende a jóvenes entre 15 y 17 años²⁷.

c. Educación superior

21. En México, la educación superior se imparte a jóvenes de 18 años en adelante, a través de diferentes modalidades como son: Institutos Tecnológicos, Universidades Tecnológicas, Universidades Politécnicas, Universidades Públicas Federales, Universidades Públicas Estatales, Universidades Interculturales y Educación Normal Superior. Cada una de ellas cuenta con sus propios programas de licenciatura y posgrado (Maestría y Doctorado)²⁸.

ii. Tipos de servicio según nivel educativo

22. El servicio **general** es el que asume el mayor número de estudiantes durante su educación básica y media superior. En preescolar y en primaria, cuando no son atendidos en escuelas generales, pueden acceder a los servicios de educación indígena o los de cursos comunitarios.

23. En el caso de secundaria, existen cinco servicios: general, técnica, telesecundaria, comunitaria y para trabajadores. La secundaria técnica atiende a los alumnos que demandan

²⁶ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). *Panorama Educativo de México*. México D.F., 2008. pág. 33.

²⁷ *Ibíd.*, pág. 34.

²⁸ *Ídem.*

conocimientos para hacerlos aptos para incorporarse al mercado laboral rápidamente. Su plan de estudios es paralelo a la modalidad general, pero haciendo énfasis en las habilidades tecnológicas. Las modalidades de telesecundaria y secundaria comunitaria atienden a aquellos estudiantes que habitan en zonas alejadas de centros urbanos. Finalmente, se presenta el servicio para trabajadores, cuya matrícula es muy pequeña²⁹.

24. También en la educación media superior se plantean opciones paralelas a la general, siguiendo el mismo patrón de bachillerato técnico y tecnológico. Existen diversas instituciones que las ofrecen, así como planes de estudio de carácter preuniversitario o bien opciones terminales para la incorporación al trabajo. Como producto de esto, existe un catálogo considerable de opciones, lo que implica pluralidad, pero también posibilidad de desorganización que puede dar lugar a dispersión curricular. El control de las escuelas depende, de acuerdo con la Ley General de Educación, del Gobierno Federal y de las entidades. Esto es, existen servicios centralizados del Gobierno Federal, descentralizados de la Federación o de las Entidades Federativas, y estatales. Además, las universidades públicas (a través de centros autónomos de las mismas) y las privadas con reconocimiento de validez oficial de estudios, también tienen participación en este nivel³⁰.

25. Para la educación superior, la licenciatura presenta tres formas de servicio: la licenciatura en educación normal (dedicada a formar docentes de educación básica); la universitaria (ofreciendo una amplia gama disciplinar); y la tecnológica (que incluye estudios para técnico superior universitario). El postgrado puede darse en forma de especialidad, maestría o doctorado³¹.

26. La **Dirección General de Educación Indígena** es la responsable de que las entidades federativas ofrezcan a la población indígena una educación inicial y básica de calidad con equidad en el marco de la diversidad.

27. La **Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe** tiene por objeto³² promover y evaluar la política educativa en materia de equidad, desarrollo intercultural y participación social en todos los tipos y modalidades educativos, en coordinación con las diferentes instancias del Sistema Educativo Nacional. Para ello debe desarrollar modelos curriculares que atiendan a la diversidad, formar personal docente, técnico y directivo especializado en la materia, desarrollar y difundir las lenguas indígenas, realizar investigaciones educativas y desarrollar formas alternativas de gestión escolar educativa con la participación de la comunidad.

28. Los alumnos de la **modalidad comunitaria** en su gran mayoría pertenecen a grupos indígenas o a pobladores de localidades dispersas, muy alejadas de las zonas urbanas, donde el SEN ofrece servicios diferentes del modelo general, tanto por razones culturales como por los costos implicados en la implementación de este tipo de servicio educativo para atender a poblaciones escolares muy pequeñas y aisladas de los centros urbanos. Los **cursos comunitarios** son ofrecidos por el **Consejo Nacional de Fomento Educativo** (CONAFE), a diferencia de los otros tipos de servicios escolarizados que son impartidos por las secretarías de educación pública estatal y federal en la mayoría de las entidades federativas.

²⁹ *Ibíd.*, pág. 35.

³⁰ SEMS, "Reforma Integral de la Educación Media Superior en México: La Creación de un Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad", 2008, págs. 18 a 20. Disponible en www.sems.udg.mx/rib-ceppems/ACUERDO1/Reforma_EMS_3.pdf.

³¹ *Op.cit.* (nota 26 *supra*), pág. 35.

³² Acuerdo presidencial con fecha 16 de enero de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 2001 y Reglamento interior de la SEP, art. 16.

29. El CONAFE es el organismo del Gobierno Federal responsable de que niños, niñas y jóvenes que viven en las comunidades más pobres y más apartadas del país tengan acceso equitativo y de calidad a la educación. En las localidades donde es muy alto el grado de marginación y no disponen todavía de escuela, el CONAFE patrocina a instructores comunitarios que imparten enseñanza equivalente al nivel preescolar, primario y secundario. También imparte educación inicial a padres y madres de familia con hijos menores de 4 años para capacitarles en prácticas de buena crianza. Así, apoya el financiamiento de la educación de más de 5 millones de niñas, niños y jóvenes que estudian mediante becas que se les otorga a sus familias, a través del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que es operado por la Secretaría de Desarrollo Social, al cual se refiere el presente informe más adelante³³.

2. Sistema no escolarizado

30. El sistema educativo extraescolar es aquél dirigido a la población para que continúe sus estudios formales a través de alternativas más flexibles o atendiendo a necesidades especiales. Se compone de los niveles de educación inicial, educación para adultos, educación especial, formación para el trabajo, el sistema abierto o semiescolarizado y la educación extraescolar indígena. En cada nivel, se presentan diferentes tipos de servicio.

31. Las escuelas de **Educación Inicial** se encargan de los niños aún muy pequeños para ingresar a preescolar, así como de capacitar a sus madres para que los puedan atender adecuadamente. Este tipo de educación se proporciona a través de los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) con presupuesto de los gobiernos federal, estatal y municipal, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Además, en zonas rurales, indígenas y urbano-marginadas los programas de CONAFE ofrecen servicios de educación inicial. Se capacita a las madres de familia y miembros de la comunidad para que lleven a cabo, con los niños entre los 0 y 4 años de edad, actividades que favorecen y estimulan su desarrollo intelectual, social y psicomotriz³⁴.

32. La **Educación para Adultos** está dirigida fundamentalmente a las personas mayores de 15 años que no tienen desarrolladas las habilidades básicas para leer, escribir y hacer operaciones aritméticas elementales, o que no iniciaron o concluyeron en su momento la educación básica; su diseño curricular involucra el aprendizaje de la lectura y de la escritura, así como cursos modulares para acreditar primaria y secundaria con temas y contenidos útiles para la vida y el trabajo. La acreditación de la secundaria permite a los estudiantes continuar en el nivel medio superior. El **Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)** provee este tipo de educación, con programas destinados a: personas jóvenes a partir de los 15 años y/o adultas que no tienen desarrolladas las habilidades básicas para leer, escribir y hacer cuentas, o que no iniciaron o concluyeron su educación primaria o secundaria; niños, niñas y jóvenes entre los 10 y 14 años que no están atendidos por el sistema escolarizado de educación primaria; mujeres, poblaciones y personas indígenas monolingües, jóvenes en situación de calle, personas en reclusión, adultos mayores, personas con discapacidades, personas jornaleras agrícolas migrantes y también la población mexicana que radica en los Estados Unidos de América que no ha iniciado o concluido su educación básica.

33. La **Educación especial** atiende a estudiantes con discapacidades, con el objetivo de ayudarles a que eventualmente puedan incorporarse a escuelas regulares del nivel que les

³³ CONAFE, www.conafe.gob.mx.

³⁴ Universidad Pedagógica Nacional. Educación inicial:
www.lie.upn.mx/docs/MenuPrincipal/LineasEspec/EducInic.pdf

corresponda. El servicio puede prestarse a niños desde 45 días de nacidos (se les ofrece educación inicial), pasando por las edades infantiles (se les ofrece educación preescolar y primaria) hasta adolescentes y jóvenes de 22 años (se les ofrece educación secundaria o capacitación para el trabajo). Aunque las modalidades específicas varían en cada estado, los principales servicios de educación especial son los siguientes: Centro de Atención Múltiple (CAM) Básico (para la educación inicial, preescolar, primaria y/o secundaria de niños y jóvenes con algún signo de discapacidad); CAM Laboral (para jóvenes de 15 a 22 años, con necesidades educativas especiales, para que adquieran competencias laborales); Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER, para docentes y familiares de los alumnos inscritos en preescolar, primarias o secundarias con algún signo de discapacidad); Unidad de Orientación al Público (UOP, para proporcionar información y orientación al público en general acerca de las distintas discapacidades y de las necesidades educativas especiales que supongan)³⁵.

34. La **formación para el trabajo** atiende a personas que sabiendo al menos leer y escribir, necesitan incorporarse a actividades productivas que demandan conocimientos y habilidades aplicadas a oficios específicos. Los programas de capacitación para y en el trabajo corren principalmente a cargo de la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT), que es una institución adscrita a la Secretaría de Educación Pública (SEP). Para lograr su objetivo, la DGCFT cuenta con 198 Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) distribuidos en toda la República, que ofrecen un catálogo de 226 cursos, englobados en 61 especialidades de 17 áreas económicas.

35. Finalmente, el **sistema de educación abierto o semiescolarizado** permite a alumnos de la educación media superior y superior realizar estudios sin necesidad de asistir personalmente a las aulas.

B. Cobertura

36. México cuenta con una cobertura neta de escolarización del 101,4% en educación primaria (datos correspondientes al ciclo 2007/08)³⁶, lo que significa que prácticamente la totalidad de la población tiene acceso a la educación en ese nivel. Se observa este patrón general en la mayoría de las entidades federativas. Aparentemente en Baja California Sur, el Distrito Federal, Baja California, Morelos y Chiapas la cobertura es completa en primaria, pero aún hay entidades como Quintana Roo, Aguascalientes, Yucatán, Campeche y Colima, donde se presentan porcentajes importantes de niños fuera de la escuela³⁷. A nivel nacional, acudiendo a indicadores censales, se estima que entre el 1% y el 2% de la población de 6 a 11 años no asiste a la escuela debido a la incapacidad del sistema educativo nacional para brindar servicios de primaria en localidades rurales, pequeñas y aisladas, a la migración por motivos de trabajo agrícola o a discapacidades de las y los estudiantes.

37. Por otra parte, la cobertura neta nacional en secundaria (81,5%) muestra un menor acceso de la población a la educación secundaria respecto de la primaria. El Distrito Federal, Coahuila, Baja California Sur, Tlaxcala y Morelos son las entidades federativas con los niveles de acceso más altos. Las entidades federativas como Chiapas, Guerrero,

³⁵ Dirección de Educación Especial, Secretaría de Educación del Estado de Yucatán, véase: www.educacion.yucatan.gob.mx/quienes/org/especial.php. Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, Educación Especial, véase: www2.sepdf.gob.mx/que_hacemos/especial.jsp; y *op.cit.* (nota 26 *supra*), pág. 36.

³⁶ *Op.cit.* (nota 26 *supra*), pág. 147.

³⁷ *Idem.*

Campeche, Oaxaca y Michoacán³⁸, clasificadas por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) con un alto y muy alto grado de rezago social, muestran los niveles más bajos de cobertura de la educación secundaria³⁹. El Estado de Chiapas muestra un comportamiento interesante de analizar, ya que, como se mencionó anteriormente, se ubica dentro de los primeros cinco lugares de cobertura en el nivel primaria, pero ocupa la última posición en el acceso a la educación secundaria.

38. Para el ciclo escolar 2006/07, la tasa neta de deserción en primaria fue del 1,5% en el contexto público, y de 2,1% en la entidad privada⁴⁰; y de 7,8% para secundaria pública, mientras que sólo del 1,9% para la privada. Esto es, aproximadamente ocho de cada cien alumnos de escuelas públicas abandonan la escuela durante el ciclo escolar de referencia y casi dos de cada cien lo hacen en las escuelas privadas. La tasa de matriculación con avance regular en el ciclo 2007/08 se presenta de 82,6% para las edades de 3-5 (preescolar); de 100,2% para los niños de 6-11 (primaria); de 87,6% para las edades de 12-14 años (esto es, para aquellos estudiantes de secundaria); y de 50,4% para las edades de 15-17 (cuando, regularmente, se cursa la educación media superior)⁴¹. Por lo que se refiere a la tasa de egreso, ésta es del 99,7% para primaria; y del 90,1% para secundaria⁴² (datos para 2006/07).

39. Es especialmente relevante el dato señalado para las edades de 15 a 17 años, y el hecho que la tasa de terminación estimada para el periodo de 2007/08 fuera del 44,4%⁴³. En la educación media superior existen considerables rezagos en cobertura, que se estima del 60,1% para dicho periodo, lo cual incide de manera negativa en la equidad que debe promover el sistema educativo. A pesar de que la tasa de deserción ha ido reduciéndose, pasando del 17,5% en 2000/01 a 16,6% para el ciclo 2007/08, comparativamente con otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México sería el que reporta menor avance en cobertura (datos de 2006)⁴⁴. Sin embargo, el crecimiento de la oferta educativa por sí solo no sería suficiente para revertir los indicadores negativos. Es necesario prestar atención a otra serie de circunstancias que pueden ser motivo de deserción: la rigidez de los planes de estudios, frecuentemente inapropiados para las realidades regionales y locales, y la incompatibilidad de los estudios que se ofertan en diferentes tipos de planteles. Cuando un estudiante de educación media superior se ve obligado a cambiar de escuela o de carrera, a menudo debe comenzar sus estudios desde el inicio, lo cual resulta desalentador y, desde una perspectiva más amplia, impacta negativamente en la efectividad del sistema educativo en su conjunto⁴⁵. Adicionalmente, se observa que existen importantes obstáculos para garantizar la calidad de la educación que se imparte en este nivel.

C. Gasto estatal en educación

40. El país ha incrementado su inversión en educación en los últimos 15 años, creciendo de 4,1% del PIB en 1990 a 6,3% en 2008. No obstante, para el 2008, sólo el 4,9%

³⁸ Idem.

³⁹ Datos de CONEVAL, 2007.

⁴⁰ *Op.cit.* (nota 36 *supra*), pág. 177.

⁴¹ *Ibíd.*, pág. 150.

⁴² *Ibíd.*, pág. 183.

⁴³ *Op.cit.* (nota 30 *supra*), pág. 7. También véase Calderón, D. ed. (2009); *Contra la pared: Estado de la Educación en México*, 2009. Pág. 13.

⁴⁴ OCDE, *Education at a Glance*, 2006, anexo 3 (www.oecd.org/edu/eag2006); citado en SEMS (2008), p. 10.

⁴⁵ *Op.cit.* (nota 30 *supra*), pág. 11.

correspondía a la inversión pública, pues el 1,4% restante corresponde al sector privado. Asimismo, alrededor de 20% del presupuesto federal se destinó a la educación.

41. Entre 2000 y 2007 el gasto educativo nacional por alumno mostró un crecimiento anual promedio de 7,1%, ubicándolo al final del periodo en 17.100 pesos, siendo el mayor crecimiento el presentado en 2001 (11,3%) y el menor el presentado en 2006 (0,6%). En este período, aunque los incrementos del gasto por alumno según nivel educativo fueron muy pequeños, el Estado al menos superó los crecimientos de la matrícula⁴⁶.

42. El Relator Especial fue informado de que el gasto nacional en educación para 2010 representará el 6,5% del PIB, aunque sólo un 78,4% de esa proyección correspondería a la inversión pública obligatoria, mientras que el 21,6% a la iniciativa privada; se estima que en 2009, 506.706,9 millones de pesos del gasto público nacional provienen de la aportación federal y 114.193,9 millones de la aportación estatal y municipal⁴⁷.

D. Becas y programas de apoyo

43. La Constitución y la Ley General de Educación señalan que la educación impartida por el Estado es de carácter **gratuito**.

44. En 1997, el gobierno puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Desde entonces, el programa ha sido adoptado por tres administraciones federales de dos partidos políticos (Partido Revolucionario Institucional [PRI] y Partido Acción Nacional [PAN]), habiendo solamente cambiado de denominación a **Oportunidades** en 2002. Aunque ha sido objeto de modificaciones a lo largo de los años, desde sus inicios el programa consiste esencialmente en transferencias en efectivo a los hogares beneficiarios, a condición de que los niños y niñas asistan a la escuela y efectúen visitas médicas regulares. Actualmente, las transferencias del programa se otorgan bimestralmente a la madre de la familia participante, con hijos menores de 22 años inscritos entre el tercer grado de la escuela primaria y el tercer grado de educación media superior. El monto final asignado a cada familia integra tres componentes que corresponden a los pilares del programa: apoyos a la educación, a la salud y a la nutrición.

45. Institucionalmente, Oportunidades se encuentra bajo la responsabilidad de una Coordinación Nacional que es un organismo descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Su presupuesto proviene principalmente de dicha Secretaría, con contribuciones suplementarias de las secretarías de educación y salud, que determinan también las reglas de operación en conjunto con el tesoro público y con el IMSS. En la actualidad, el número total de familias beneficiarias ha alcanzado su techo desde 2004, representando alrededor del 18% de la población mexicana y el 35% del quintil más pobre⁴⁸.

46. En el campo educativo, los estudios y evaluaciones de Oportunidades han demostrado un impacto positivo sobre los índices de participación escolar de niños y niñas: “las estimaciones del impacto del programa —considerando las características comunitarias y de los hogares— varían entre 0,74 y 1,07 % para los chicos, y entre 0,96 y 1,45 % para las niñas”⁴⁹. Otros estudios conducidos durante las fases iniciales del programa también

⁴⁶ Tercer Informe de Labores, SEP, 2009.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Banco Mundial (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C. pág. 268.

⁴⁹ Rawlings, L. (2004). “A New Approach to Social Assistance: Latin America’s Experience with Conditional Cash Transfer Programs.” *Social Protection Discussion Paper Series* (0416), 22. pág. 9.

determinaron las tasas de inscripción más elevadas entre los niños pobres que se beneficiaron de los subsidios, con una incidencia más importante en las niñas. También es digno de mención que Oportunidades parece tener una incidencia positiva paralela sobre el trabajo infantil, una variable que no era parte de los objetivos del programa. Estudios han verificado que la probabilidad de trabajar se redujo entre el 10% y el 14% en el momento en que los niños se vieron incluidos en el programa⁵⁰. En el caso de la educación superior, específicamente los estudiantes de las Universidades Interculturales, se han visto beneficiados a través del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) que tiene como fin propiciar la formación académica de nivel superior de los estudiantes en situación económica desfavorable. Asimismo, para continuar con sus estudios han obtenido becas por parte del CONAFE o del propio Municipio en el que se ubica la Universidad Intercultural.

E. Reformas recientes del sistema educativo

47. Como última reforma, la **Alianza por la Calidad de la Educación** entre el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), es una propuesta lanzada en mayo de 2008, que se propone impulsar una transformación por la calidad educativa.

48. El programa busca desarrollar las siguientes acciones: la modernización de los centros escolares (fortaleciendo infraestructura y equipamiento); la promoción y profesionalización de los maestros y autoridades educativas (ingresando nuevas plazas por vía de concurso nacional público de oposición convocado y dictaminado de manera independiente; creando el Sistema Nacional de Formación Continua de Superación Profesional de Maestros en Servicio; creando cinco centros regionales de excelencia académica); la mejora en el bienestar y salud de los alumnos en términos de alimentación, así como mejoras para el acceso, permanencia y egreso oportuno en su educación; reforma curricular para la formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo (reformando los enfoques y contenidos de la educación básica, y promocionando la enseñanza del inglés desde preescolar); y la articulación del Sistema Nacional de Evaluación para una periódica evaluación de los actores del proceso educativo⁵¹. El sistema educativo tiene en curso otras reformas recientes que deberían destacarse: principalmente, la reforma de la Educación Básica, la reforma integral de la Educación Media Superior y la introducción del enfoque de la educación intercultural en el sistema educativo nacional.

IV. Desafíos del sistema educativo e iniciativas del Gobierno para atenderles

49. En los últimos cincuenta años México ha multiplicado por cuatro su población, de modo que las demandas educativas han presentado grandes desafíos para el Gobierno Federal y para las entidades. Frente a esta coyuntura, el país no sólo ha respondido sino que ha cosechado grandes logros en todos los ámbitos y modalidades educativas.

50. La eclosión de una enorme diversidad de proyectos y programas para atender las demandas educativas, se mantiene hasta hoy. De hecho, ha resultado imposible contabilizar la enorme diversidad de estas iniciativas.

⁵⁰ Parker, S., & Skoufias, E. (2000). *The Impact of PROGRESA on Work, Leisure and Time Allocation*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

⁵¹ SEP. Alianza por la calidad de la educación. Véase: alianza.sep.gob.mx/pdf/alianzabreve.pdf.

51. En el país funcionan alrededor de 220.000 escuelas de educación básica, que atienden cerca de 26 millones de niños y niñas. Se han hecho importantes esfuerzos por articular toda la educación básica y por expandir la educación secundaria. Además, México cuenta con una gran oferta de educación superior universitaria y tecnológica, que es orgullo de Latinoamérica.

52. Uno de los principales aciertos en la institucionalidad mexicana ha sido la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), que ha permitido contar con mejor información a través del funcionamiento de un sistema de indicadores educativos sobre la educación básica y la educación media superior; así como de diagnósticos amplios sobre el logro educativo de los alumnos respecto al currículo nacional de educación básica y de análisis sobre condiciones de la oferta educativa. Todo ello tiene el fin de apoyar decisiones de política educativa que tengan un mayor sustento en la realidad nacional.

A. La complejidad del sistema educativo mexicano

53. El sistema educativo mexicano revela una profunda complejidad en distintos ámbitos, caracterizada por la combinación de las obligaciones federales y estatales, por el proceso de descentralización y principalmente por la simbiosis atípica del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) con la Secretaría de Educación Pública (SEP).

54. Esta simbiosis tendría una explicación histórica y puede resultar en colaboración en algunos tiempos y en obstrucción en otros, pero desde el punto de vista de las obligaciones de los Estados en torno al derecho a la educación, hay que recalcar que el actor frente al cual se exige y justicializa el derecho, es el Estado mexicano, motivo por el cual la mixtura SNTE-SEP revela una subordinación recíproca de funciones atípicas en cada una de las partes, que ha agregado gran complejidad al panorama educativo.

55. A esa complejidad orgánica de la administración educativa, hay que agregar asimetrías estructurales, como las desigualdades entre las zonas rurales y las urbanas, y entre las escuelas públicas y las privadas. El Relator Especial fue informado que en el país conviven más de 5 millones de personas mayores de 15 años de edad que no saben leer ni escribir (un 8,4% del total de la población)⁵², en su mayoría mujeres indígenas y habitantes de las zonas rurales. La tasa de analfabetismo llega hasta un 50% en ciertas zonas y un número inestimable de analfabetismo funcional, cuya situación ha motivado importantes esfuerzos del gobierno que sin embargo todavía resultan insuficientes.

B. La educación de jóvenes y adultos/as

56. El caso de la educación de adultos/as resulta preocupante, pues según las estadísticas oficiales el 30% de la población total nacional se encontró en situación de rezago educativo. Para el año 2005, en relación con la población de 15 años de edad y más, el porcentaje de personas en rezago fue de 46%, es decir, poco más de 31 millones de habitantes que no había cubierto el nivel básico obligatorio o estaban sin escolaridad⁵³. Este dato contrasta con el 66,1% de la población de 15 a 64 años residente en hogares indígenas, la cual carece de educación básica⁵⁴.

⁵² INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

⁵³ INEA, Estimaciones con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI y Proyecciones de Población del CONAPO 2005.

⁵⁴ INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

57. Pese a la gravedad de la situación de rezago de la población joven y adulta, el subsistema de educación de adultos apenas alcanza a cubrir aproximadamente a 2,4 millones de personas, según confirmó el director del INEA al Relator Especial. Además, el subsistema apenas recibe un 0,86% del presupuesto de la SEP y está en manos de “asesores solidarios” (100.000 personas), que trabajan con mucho entusiasmo a tiempo parcial, pero sin contar con formación pedagógica superior.

C. Presupuesto para la educación

58. La falta de presupuesto para la educación no sólo afecta a las personas adultas en México, sino al sistema en su conjunto. Pese a los esfuerzos realizados, es evidente que la obligación de destinar el 8% del PIB, según establece la Ley General de Educación, aún no se ha logrado.

59. La falta de presupuesto educativo afecta con profundidad a las zonas rurales y a las comunidades indígenas y se agrava con la práctica extendida del pago de cuotas (llamadas contribuciones voluntarias) que varían en monto y especie, pero que afectan con mayor rudeza a las familias empobrecidas.

D. Deserción y rezago

60. Pese a los muy buenos índices de matriculación, México enfrenta grandes desafíos para contrarrestar la deserción y el rezago educativo.

61. Así por ejemplo, de acuerdo con el INEE, de cada 100 niños y niñas que ingresan en primaria, se estima que sólo 66 terminan en el tiempo normativo⁵⁵; la deserción en la educación media superior ronda el 16%⁵⁶, lo cual se agrava con un sistema de exámenes en cada Estado para los estudiantes que culminan la secundaria, y en la práctica revela un proceso selectivo que muchas veces castiga a los estudiantes que no han recibido buenas oportunidades educativas en el pasado.

62. Como respuesta a la deserción, las autoridades educativas han ofrecido gran variedad de becas y programas de apoyo para procurar la retención. No obstante, más que contentarse con los estándares de matriculación en la escuela primaria, el Estado debe continuar ocupándose con determinación de garantizar la trayectoria exitosa a lo largo de todo el trayecto educativo de las personas. También debe reconocerse que el problema no es únicamente económico, sino también de falta de pertinencia cultural y lingüística en la educación.

E. Formación docente

63. La lucha contra la deserción y el rezago revela la necesidad de continuar fortaleciendo la formación y la capacitación docente, que algunos expertos nacionales definen como heterogénea, irregular y muchas veces inconsistente.

64. No obstante, es plausible el funcionamiento de 266 escuelas normales públicas (incluyendo 17 escuelas normales rurales) y 225 privadas, aunque éstas captan apenas el 30% de la demanda.

⁵⁵ Panorama Educativo de México 2009. Indicadores del Sistema Educativo Nacional.

⁵⁶ *Op. cit.* (nota 30 *supra*), págs. 18 a 20.

65. La disponibilidad de la oferta formativa, contrasta con las necesidades detectadas específicamente en las zonas rurales y las comunidades indígenas, a las que se ofrece un servicio educativo en manos de promotores e instructores que no cuentan con formación pedagógica, ni disfrutan de estabilidad laboral y quienes, además, deben atender a grupos de estudiantes en escuelas multigrados, unidocentes o bidocentes.

F. Comunidades indígenas y rurales

66. El Relator Especial estima que las exclusiones de las oportunidades educativas en México tienen destinatarios muy precisos, que se pueden resumir en una frase: las poblaciones pobres reciben una educación pobre. Los resultados de la prueba ENLACE tienden a apoyar esta observación.

67. Esta constatación se realiza al conocer las grandes dificultades que enfrentan muchas comunidades indígenas y rurales, quienes históricamente han padecido la falta de oportunidades educativas.

68. Ciertamente, la organización del servicio educativo está condicionada por la concentración poblacional, sin tomar en cuenta que alrededor del 70% de las comunidades rurales tienen apenas cerca de 100 habitantes. Ese sistema de organización deja a estas comunidades sin oportunidades educativas o bien a cargo de facilitadores o promotores contratados o becados por CONAFE, quienes imparten clase en escuelas multigrado, muchas veces en instalaciones en muy mal estado y sin servicios de saneamiento adecuados.

69. El Relator Especial considera que las necesidades educativas de las comunidades que atiende CONAFE deberían ser asumidas con carácter prioritario por el sistema educativo regular, mediante planes que abarquen recursos emergentes, que involucren la formación docente, la construcción de aulas y la implementación de planes y programas que respondan a la diversidad cultural del país.

70. Las medidas afirmativas deberían fortalecer las campañas de dignificación de los y las docentes, de modo que se amplíe el apoyo a su gestión y se estimule su superación en todos los ámbitos. Estas campañas deben también acompañarse de medidas concretas para evitar el ausentismo de los maestros.

71. Las asimetrías sociales no se pueden resolver de manera incidental ni se puede pretender que los programas de compensación y los subsidios resuelvan un problema estructural, que tiene que ver con la falta de una política pública articulada, sistémica, que no cambie cada seis años y que atienda los problemas de discriminación y exclusión social de las poblaciones indígenas, los pobladores de zonas rurales, las familias de jornaleros y las personas con discapacidad.

72. A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno mexicano, la inversión educativa sigue siendo muy desfavorable para las entidades rurales. En la práctica, se ha seguido el sistema de costo-beneficio, con lo cual la instalación de instituciones educativas queda condicionada a un determinado número poblacional y esto ha impedido que muchos niños, niñas y adolescentes logren estudiar.

73. Las políticas públicas y los planes y programas educativos no sólo deben considerar los aspectos de ejecución financiera, sino que en primer lugar deben buscar atender las necesidades de las personas. Consecuentemente, es preciso que el Gobierno Federal fortalezca sus acciones en materia de inversión pública, de manera que los recursos públicos se distribuya en forma equitativa, otorgando mayores oportunidades a quienes menos tienen.

74. Las disparidades son realmente pronunciadas cuando se atiende la situación de las poblaciones indígenas, pero también es cierto que resulta necesario conocer con mayor profundidad las adversidades que estas poblaciones enfrentan. Por este motivo, el Relator Especial recomienda desarrollar diagnósticos más acotados de las necesidades educativas de los pueblos indígenas y en general de las zonas rurales.

75. El Relator Especial subraya el hecho de que los derechos de los pueblos indígenas y la eficacia del subsistema destinado a la atención de sus estudiantes están por debajo de todos los estándares.

76. Es cierto que se han desarrollado experiencias positivas, pero en general, el presupuesto sigue siendo muy limitado y el modelo educativo se torna insuficiente para el rescate y la potenciación de las culturas y las lenguas indígenas, que se agrava con la falta de capacitación docente.

77. También es verdad que se han concentrado los esfuerzos en la educación primaria, por lo que el número de niños y niñas indígenas escolarizadas ha aumentado, pero sigue existiendo enorme deserción en las zonas rurales y el tránsito a la secundaria y a la media superior es muy difícil, debido a la escasez de centros educativos.

78. En el caso de las poblaciones indígenas, ni el 1% que ingresa en primaria, logra entrar a la Universidad (a diferencia del 17% de la población nacional). Hay que reconocer que las universidades interculturales tienen gran demanda en los sitios donde funcionan, lo cual prueba que los pueblos indígenas responden a las oportunidades que se les presentan.

G. Educación intercultural

79. La estrategia de educación intercultural bilingüe está sobre todo focalizada hacia la población indígena, aunque conserva en sus planes fortalecer la conciencia de la población no indígena. En general, el Relator Especial observa esfuerzos por abordar el tema de la pertinencia educativa en todos los niveles, en prueba de lo cual se ha creado una Licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe, y se han desarrollado cursos y diplomados de formación intercultural para profesores y para maestros, con buenos resultados.

80. No obstante, el presupuesto de los programas de educación intercultural se han reducido dramáticamente y prevalece el enfoque de la interculturalidad como una cuestión ligada a los pueblos indígenas y no como un componente central de la currícula.

81. La creación de las Universidades Interculturales es uno de los principales aciertos del Estado mexicano. Constituyen un proyecto educativo estratégico que busca promover la formación de profesionales comprometidos con el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas. Son instituciones próximas en ubicación y en cultura a las comunidades indígenas pero reciben estudiantes con independencia del origen de sus familias. Se encuentran localizadas ya en nueve estados del país. No existe un esfuerzo semejante en otros niveles o modalidades de la atención educativa.

H. Las familias jornaleras

82. Se estima informalmente que existen 3,1 millones de jornaleros/as, un millón de los cuales son personas menores de 18 años. Según se indicó al Relator Especial, se atiende a una mínima parte de los niños y niñas jornaleros, quienes son víctimas del trabajo infantil agrícola y urbano.

83. Para tener idea de la dimensión del problema, hay que decir que el 70% del rezago educativo lo aportan las familias jornaleras, que además se caracterizan porque las madres y padres de familia son analfabetas totales o funcionales o bien se encuentran con un gran rezago educativo.

84. El gobierno ha desarrollado buenas prácticas para responder a esta situación, entre las que destaca el proyecto de boleta única para los niños y niñas jornaleras. Pero no ha logrado instrumentarlas plenamente.

85. Por otra parte, el Programa al Niño Migrante (PRONIM) ha realizado un excelente trabajo en los campamentos de trabajadores en los campos agrícolas o ranchos e incluso en algunos casos va más allá y se proyecta en las comunidades. Sin embargo, los retos desbordan sus capacidades y su trabajo se concentra mayormente en la educación primaria (donde existen los mejores estándares educativos).

86. A pesar de estos encomiables esfuerzos, persisten los problemas para que se reconozcan los estudios de los niños y niñas jornaleras cuyas familias se trasladan de un lugar a otro. Además, gran cantidad de estudiantes carecen de documentos, y adicionalmente tanto PRONIM como la SEN, enfrentan el enorme reto de que los ciclos escolares no coinciden con los ciclos agrícolas, de modo que resulta aún más complicado atender las necesidades educativas de estas personas.

87. La falta de documentación de los niños y niñas migrantes, se agrava por el hecho de que las oficinas del Registro Civil en muchos casos cobran por expedir las actas de nacimiento, de manera que se dificulta la matriculación y el cambio de escuela de los niños y niñas.

I. Las personas con discapacidad

88. El Relator Especial pudo constatar la existencia de dos estrategias diferenciadas: una integradora y otra de educación especial, y disparidades en la atención a niños y niñas con discapacidades, entre entidades con desarrollo como Nuevo León y otras con menos recursos, como Chiapas. También fue informado que muchos de las niñas y niños que viven con discapacidades no acuden a la escuela, bien porque los centros no están habilitados para su atención, o porque sus padres y madres prefieren mantenerles en sus hogares.

89. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) a través de los centros de rehabilitación del país, fomenta la prevención, rehabilitación e integración social de las personas con discapacidad, promoviendo el respeto pleno para el ejercicio de sus derechos a la igualdad de oportunidades y la equidad en el acceso a los servicios de educación, así como todos aquellos que contribuyan a su bienestar y mejora de su calidad de vida.

90. En este sentido el SNDIF, a través de la Dirección General de Rehabilitación y Asistencia Social, realiza acciones que responden a las necesidades de integración educativa a través de dos modelos: a) Programa integración educativa para menores con discapacidad. Este Programa ha operado en los centros de rehabilitación desde el año 2002, y hasta el momento a integrado a un total de 6.434 niños con discapacidad a la educación básica regular y especial; y b) Modelo de integración educativa del Centro Nacional Modelo de Atención Investigación y Capacitación para la Rehabilitación e Integración Educativa “Gaby Brimmer”, el cual conjunta el trabajo del SNDIF y la SEP para brindar servicios de educación básica, transporte escolar, desayuno, comida y atención médica especializada a niños con discapacidad severa.

91. En 2007 el SNDIF firmó un Convenio con el INEA, a través del cual se busca apoyar a las personas con alguna discapacidad y que se encuentren en situación de analfabetismo o rezago educativo.

92. El Relator Especial desea destacar que México se ha propuesto desarrollar el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012. En éste se proponen nueve objetivos específicos, entre los cuales figura el “elevar la calidad de la educación y ampliar las oportunidades de acceso, permanencia, egreso y logro educativo para la población con discapacidad, en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.”⁵⁷

J. Calidad e igualdad en la educación

93. El Relator Especial considera que la calidad debe verse como un componente esencial del derecho a la educación: está intrínsecamente relacionado con la oferta educativa, el acceso y la inversión y, consecuentemente, debe estar contenida en las políticas públicas y es responsabilidad primaria del Estado federal y de las entidades.

94. El Gobierno mexicano ha mantenido una preocupación constante por la calidad educativa y ha desarrollado iniciativas positivas para atender problemas puntuales de infraestructura, por ejemplo, como es el caso del programa “Escuelas de Calidad”.

95. Además, ha puesto en marcha experiencias conocidas como “Escuelas de tiempo completo” y “Escuelas siempre abiertas”, que han permitido maximizar el tiempo de aprendizaje en muchas comunidades. Adicionalmente, el Gobierno ha ofrecido bonos salariales al personal docente y ha premiado los esfuerzos de muy diversas maneras.

96. Últimamente, se ha impulsado la denominada “Alianza por la calidad de la educación”, que aborda temas cruciales para la educación pública y que en realidad contiene obligaciones centrales del Estado, ya contenidas en la Constitución Política y en los instrumentos del derecho internacional que el país ha ratificado.

97. Esta alianza ha sido objetada por diversos sectores de la población y en varias entidades porque no es resultado de una discusión abierta ni de un consenso social amplio, sino más bien a un pacto político entre el SNTE y la SEP. Uno de los puntos más controvertidos de la Alianza ha sido la instauración de un mecanismo de ingreso y promoción a la carrera magisterial a través de concursos de oposición. Este mecanismo se puso en marcha por primera vez en 2008; en esa ocasión corrientes disidentes del magisterio se opusieron a su aplicación en Michoacán, Morelos, Guerrero y Oaxaca.

98. En 2009, la SEP y el SNTE instauraron el Órgano de Evaluación Independiente con carácter federalista (OEIF), que cuenta con 70 integrantes, con representación de la SEP, el SNTE y los Estados. Al concurso de ese año se presentaron 124.000 aspirantes, de los cuales 31.000 (25%) obtuvieron la calificación de “aceptable”. No se concursaron plazas en Michoacán ni en Oaxaca (donde las secciones sindicales no están alineadas con el SNTE).

99. Su diseño y ejecución no reflejan una política pública sistémica y articulada en torno al combate contra la discriminación en la esfera educativa, ni tampoco a un modelo educativo que atienda la diversidad y a la necesidad de que las oportunidades educativas respondan a los fines establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos.

⁵⁷ CONADIS, DIF (2009). “Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012”. México D.F.: CONADIS. pág. 92.

100. El principal problema es que la oferta escolar no atiende las desigualdades sociales que en primer lugar perjudican a las poblaciones marginadas, ni introduce acciones estructurales que atiendan con mayor eficiencia sus necesidades, ni tampoco invierte recursos suficientes para su atención. Pese a que existen iniciativas importantes, como el Programa “Comunidades de Aprendizaje”, pareciera que el sistema reproduce esas desigualdades o avanza muy lentamente en su eliminación.

K. Las pruebas frente a los propósitos educativos

101. Como parte de las preocupaciones del Estado por atender los problemas de calidad educativa, el gobierno federal y las entidades han avanzado en la construcción de sistemas de indicadores y actualmente se aplican pruebas estandarizadas (PISA, ENLACE, EXCALE).

102. No obstante, la calidad educativa no puede atenderse ni mejorarse por la vía de la aplicación de las pruebas estandarizadas y, aunque estas pruebas pueden ser útiles, al ser estandarizadas no dan respuesta a la variedad de expresiones sociales y culturales, ni consideran la multiplicidad de matices comunitarios. En la práctica, las pruebas han tenido un efecto problemático, pues proyectan injustamente una mala imagen de los maestros y maestras, haciendo creer que los problemas de la eficiencia escolar les son achacables exclusivamente a ellos y ellas y no a un sistema educativo que ha resultado moroso en la ejecución de políticas públicas consistentes. Lo que pareciera puede suceder, es que los y las docentes terminen enseñando para las pruebas y esto es un efecto realmente indeseable.

L. Humanización de la currícula y conducción de la educación a sus fines

103. Hay que recordar que el fin último de la educación es dignificar la vida, en todos sus sentidos. Debe por lo tanto fortalecerse la currícula con contenidos que apunten a la integralidad del conocimiento y de la formación de las personas y por eso resulta importante garantizar el estudio de la filosofía, las humanidades, la ética y la estética, como materias que permiten potenciar la creatividad y la reflexión crítica de los y las estudiantes, especialmente en la secundaria y en la preparatoria.

104. Deben por lo tanto rescatarse las iniciativas gubernamentales por desarrollar un plan nacional de educación en derechos humanos, con apertura a las contribuciones provenientes del sector académico y de la sociedad civil.

M. Participación

105. Durante la visita, el Relator Especial pudo notar que las organizaciones de la sociedad civil se encuentran desarticuladas frente a las necesidades educativas. Con algunas excepciones, pareciera que son escasos los intentos por estimular la participación social en la toma de decisiones.

106. Desde el ámbito gubernamental, se ha estimulado la participación mediante los consejos de participación social, que se encuentran regulados por ley. Estos consejos funcionan a medias en muchas entidades y, peor aún, el consejo nacional de participación social tiene 10 años de no reunirse.

107. El Relator Especial considera que la participación social en torno a la educación no debe limitarse a los problemas concretos de las escuelas, sino que debe ampliarse para favorecer el debate en torno a las políticas educativas y esta es una tarea que debe facilitar la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). La participación directa de las

personas menores de edad es una obligación establecida en la Convención sobre los Derechos del Niño y debe ser estimulada directamente por las autoridades educativas. Para este fin, es realmente urgente la creación de una institución estatal encargada de la promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

V. Recomendaciones

108. En virtud de lo expuesto, el Relator Especial recomienda:

a) Fortalecer las medidas destinadas a eliminar completamente el pago de cuotas para la educación y fijar metas sostenidas para que de manera progresiva se cumpla con la obligación de destinar un 8% del PIB a la educación, aumentando un 0,5% anualmente hasta llegar al monto fijado por ley;

b) Tomar medidas de emergencia para combatir el rezago educativo de las personas mayores de 15 años;

c) Garantizar un presupuesto creciente para los programas y departamentos encargados de la educación indígena y educación intercultural. En el caso de esta última, es necesario, además, promover una reforma del marco legal de la educación pública en la que se hagan explícitos los principios para alcanzar una sociedad incluyente y hacer realidad una educación que reconozca la importancia de la diversidad lingüística y cultural del país;

d) Fortalecer la inversión y el desarrollo de infraestructura, materiales educativos y recursos de apoyo para los centros educativos que atienden a las personas con discapacidad, de modo que permitan su inclusión progresiva al sistema educativo regular;

e) Garantizar la inclusión y el fortalecimiento de las humanidades en todos los niveles y modalidades educativas y poner en marcha el programa mundial de educación en derechos humanos, con énfasis en la igualdad de género y en atención de la diversidad lingüística y cultural del país;

f) Desarrollar un proceso amplio de consultas, que incluya la sociedad civil, respecto de las necesidades y desafíos de la calidad de la educación, de modo que se incluyan las reformas necesarias a los programas vigentes;

g) Establecer planes para la regularización de los servicios educativos en las zonas rurales, incluyendo la formación, capacitación y dotación de personal docente profesional y de infraestructura de calidad y cantidad suficiente para garantizar el derecho a la educación de las personas que habitan allí. Para este fin, se recomienda establecer un proceso de transición, para que progresivamente los servicios educativos que se encuentran a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), sean asumidos por las Secretarías de Educación Pública;

h) Fortalecer la atención de las familias migrantes internas, conocidas como jornaleras, de modo que se les garantice oportunidades educativas de calidad, adaptando la oferta educativa a los períodos agrícolas y ampliando la cobertura a la educación secundaria. Resulta indispensable, además, adecuar el servicio educativo de conformidad con las obligaciones laborales de las madres, padres y jóvenes trabajadores;

i) Fortalecer las iniciativas y programas para promover la participación ciudadana en todos los procesos educativos, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas menores de edad;

j) Es necesario que la Comisión Nacional de Derechos Humanos desarrolle programas urgentes, consistentes y sistemáticos, en defensa del derecho a la educación, principalmente con tres fines concretos: la exigibilidad y justiciabilidad del derecho, el estímulo a la participación y el control de legalidad en torno al desarrollo de políticas educativas basadas en los derechos humanos;

k) Fortalecer la autonomía técnica del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), a fin de que continúe con la realización de evaluaciones externas y así contribuir al mejoramiento de la educación en México, mediante la realización de evaluaciones de la calidad del sistema educativo. Para ello se requiere dotar al INEE de una ley ordinaria que le permita contar con un marco jurídico más sólido;

l) Construir un mecanismo institucional en el sector educativo que se caracterice por su constancia, agilidad y flexibilidad, a través del cual se analicen y debatan los resultados de los estudios que realiza el INEE, sus implicaciones y sugerencias de política educativa;

m) Desarrollar las bases jurídicas para el reconocimiento y legitimación de movimientos sindicales de la educación, independientes y plurales;

n) Desarrollar diagnósticos más acotados de las necesidades educativas de los pueblos indígenas y en general de las zonas rurales;

o) Tomar medidas inmediatas para garantizar que todos los procedimientos y servicios a cargo del registro civil sean completamente gratuitos.
