

MONITOREO DEL ACCESO EFECTIVO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**Consejo Académico****María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Guillermo Cejudo RamírezCentro de Investigaciones y Docencia
Económicas**Salomón Nahmad Sittón**Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Pacífico Sur**John Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Secretaría Ejecutiva**José Nabor Cruz Marcelo**

Secretario Ejecutivo

José Manuel del Muro GuerreroCoordinador General de Monitoreo, Entidades
Federativas y Fortalecimiento Institucional**Karina Barrios Sánchez**

Coordinadora General de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Coordinadora General Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz

Coordinador General de Administración

Equipo técnicoJosé Manuel del Muro Guerrero
Fernando García Mora
Ana Karen Muñoz González
Goneril Paloma Gutiérrez Sifuentes
Tonatiuh Cruz Herrera**Monitoreo del acceso efectivo al derecho a la educación en México**

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle

Alcaldía de Benito Juárez CP 03100

Ciudad de México

Monitoreo del acceso efectivo al derecho a la educación en México

Introducción

¿Qué es el derecho a la educación? ¿Por qué es importante? ¿Cómo se atiende en México y cuánto hemos avanzado en su acceso efectivo? Estas preguntas serán abordadas a lo largo del presente documento. El derecho a la educación es un derecho propio de las personas por ser seres humanos, este contribuye a que tengan acceso a una mejor calidad de vida. A través de este derecho las personas pueden participar activamente en su comunidad, cuidan el medio ambiente, tienen acceso a mejores empleos y salarios y pueden conocer y exigir el resto de sus derechos humanos.

Por ello la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos (SEMSEPDH, 2018 p. 8) señala que “la educación es un bien básico indispensable para la formación de autonomía personal y para ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad; y en tanto bien básico para toda persona, la educación elemental debe ser obligatoria, universal y gratuita” (Jurisprudencia 1a./J. 82/2017 (10a.).

El derecho a la educación es de gran importancia para el desarrollo de las personas, por ello es importante monitorear cómo se ha avanzado en su acceso efectivo. En esta línea de investigación, el objetivo de este documento consiste en retomar la definición del derecho a la educación en México con base en una revisión del marco teórico y normativo y darle seguimiento a su cumplimiento mediante la identificación de los programas sociales que se vinculan con este derecho y el avance de sus indicadores, a fin de establecer recomendaciones que contribuyan a garantizar su ejercicio pleno.

En el primer capítulo se presenta una definición del derecho a la educación y el marco internacional y nacional que norma a la educación. En el segundo capítulo se desarrolla el análisis temático, para lo cual se describe el enfoque del derecho y se desarrollan sus dimensiones y subdimensiones.

Posteriormente, el tercer capítulo aborda la atención de esta temática. En primer lugar, se brinda un panorama general de la educación en México. En segundo lugar, se presenta el análisis sobre cómo se está dando atención a la temática desde la Planeación Nacional y los programas sociales.

Finalmente, se presentan los hallazgos más relevantes de los análisis desarrollados y se emiten recomendaciones con el objetivo de mejorar los instrumentos de monitoreo y con ello se avance en el ejercicio pleno del derecho a la educación.

Capítulo 1. Marco teórico

1.1. Definición del derecho a la educación

El derecho a la educación es un derecho básico e indispensable, propio de las personas por el simple hecho de ser seres humanos. La educación contribuye a que las personas tengan una vida digna, y favorece la participación ciudadana, el cuidado del medio ambiente, la productividad laboral y el acceso a mejores empleos y salarios (INEE, 2014).

Además, la educación puede ayudar a superar la pobreza, reducir la desigualdad social, facilitar la inclusión e integración social y cultural, así como, contribuir a la cohesión social y a prevenir la corrupción y la violencia (UNESCO, 2007). Es suma, la educación como derecho humano posibilita el ejercicio de los demás derechos (ONU, 1948 en UNESCO, 2007).

Adicional a esto, de acuerdo con Tomasevski (s/f), el derecho a la educación está sustentado en el derecho internacional, por lo que debe integrarse en la política educativa a nivel local y global, para establecer una relación con diferentes contextos como el económico, y alcanzar objetivos globales como la erradicación de la pobreza y la igualdad de género.

El Estado es el encargado de garantizar que el acceso a la educación sea efectivo. En este sentido, un enfoque al que se ha recurrido para la verificación del acceso al derecho a la educación es el modelo propuesto por Katarina Tomasevski en 1998, "la propuesta de las 4 As", el cual permite reconocer las siguientes dimensiones, mismas que corresponden a las obligaciones que tiene el Estado para facilitar el acceso al derecho a la Educación (Tomasevski, s/f): Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad y Aceptabilidad.

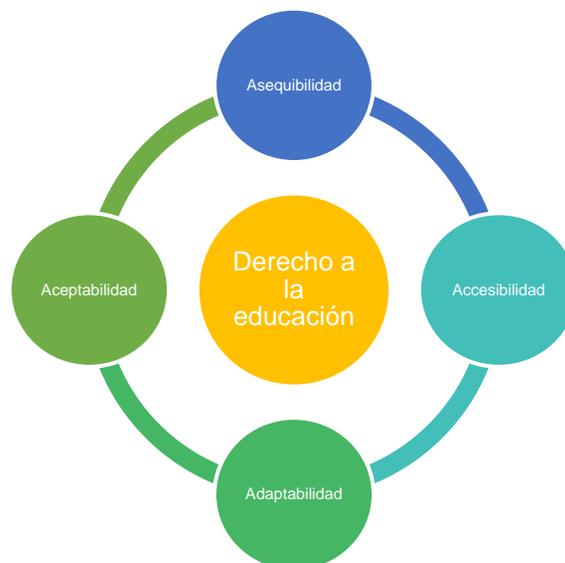
Para fines del presente trabajo, con el objetivo de homologar con trabajos realizados anteriormente por el CONEVAL, la asequibilidad se utilizará de forma

indistinta como un sinónimo de **disponibilidad**, la cual se refiere a que los recursos y la oferta educativa sea suficiente para garantizar el acceso de toda la población, y que además se complementa con la **accesibilidad**, la cual refiere que toda la población tenga la misma oportunidad de ingresar a las instituciones educativas, sin que sufra algún tipo de discriminación.

Esta dimensión se relaciona con la **adaptabilidad**, cualidad del derecho a la educación para que responda a las necesidades y características de la población, es decir, que la educación se adapte al estudiante y no en sentido opuesto. Por último, la educación debe cumplir con el criterio de **aceptabilidad o calidad**; es decir, los estudiantes y padres de familia deben estar de acuerdo con las características de los planes de estudio y métodos de enseñanza.

Es importante mencionar que la disponibilidad y la accesibilidad son las dimensiones que permiten asegurar el derecho a la educación; mientras que la adaptabilidad y la aceptabilidad aseguran el derecho en la educación.

Figura 1. Dimensiones del derecho a la educación según el enfoque de las 4 As



Fuente: elaboración del CONEVAL.

1.2. Marco normativo

De acuerdo con María Cisternas (2010) el derecho a la educación se origina con el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos en la que se menciona que todas las personas tienen derecho a la educación. En este artículo se establece que la educación inicial¹ debe ser gratuita y obligatoria y la instrucción técnica y profesional debe ofrecer la misma oportunidad de acceso para todos (ONU, 1948).

El objetivo del derecho es contribuir al desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, lo que favorecerá la comprensión, tolerancia y la amistad entre las personas, las naciones, los grupos étnicos, religiosos y por lo tanto el mantenimiento de la paz. En este mismo artículo se menciona que los padres tienen el derecho de elegir el tipo de educación que le brindarán a sus hijos (ONU, 1948).

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) considera que la discriminación en el campo educativo es una violación directa a los Derechos Humanos de las personas. Para atender este tema el 14 de diciembre de 1960 se llevó a cabo la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (CDEE), en la cual se definió a la discriminación como:

toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza (UNESCO, 1960)

A la par de dicha definición se recuperaron algunas conductas discriminatorias como la exclusión del acceso a diversos grados y tipos de enseñanza, a la

¹ La educación inicial es aquella que se recibe durante los primeros mil días de vida.

limitación de un nivel inferior o al establecimiento de enseñanza separada a una o a un grupo de personas. Es importante mencionar que en esta convención la palabra enseñanza se refiere a esta en sus diversos grados y tipos y comprende su acceso, nivel, calidad y condiciones en las que se brinda (UNESCO, 1960).

En la misma convención se estableció que no son consideradas discriminatorias las siguientes prácticas: la educación privada, siempre y cuando su finalidad sea la de ofrecer opciones diferentes a las ofertadas por el estado; las instituciones que separan a los estudiantes por género cuando son equitativas en el ingreso, y las condiciones de enseñanza; tampoco las instituciones que ofrecen educación con contenidos religiosos o lingüísticos si es el deseo de los padres que sus hijos se incorporen a ellas (UNESCO, 1960).

En la Convención se estableció que es obligación de los estados establecer leyes y políticas nacionales que promuevan la igualdad de oportunidades y trato en el ámbito educativo a todas las personas (UNESCO, 1960). En el caso de México, el marco que norma a la educación son, por un lado el artículo tercero constitucional y, por el otro, la Ley General de Educación.

En el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que toda persona tiene derecho a la educación y el Estado es el encargado de impartirla y garantizar desde la educación inicial hasta la educación superior²; además, debe ser universal, inclusiva, pública, gratuita y laica. También se menciona que debe respetar la dignidad de las personas y debe tener un enfoque de derechos humanos y de igualdad (DOF, 2019a).

En este sentido, el objetivo de la educación se define como:

² La educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y media superior son obligatorias y es obligación del Estado proporcionar medios de acceso al nivel Superior en instituciones públicas. El nivel Medio Superior se declaró obligatorio a partir de la reforma al artículo 3º constitucional del 15 de mayo de 2019.

desarrollar todas las facultades del ser humano y fomentar el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje (DOF, 2019a).

En este mismo artículo se establece que la educación debe ser democrática, equitativa, inclusiva, intercultural, integral y de excelencia. Para ello, se considera al cuerpo docente como “agentes fundamentales del proceso educativo” (DOF, 2019a), por lo que se les reconoce el derecho de acceder a un sistema integral de formación, capacitación y actualización, y al mismo tiempo se identifica la necesidad de fortalecer a las instituciones públicas de formación docente, en especial a las escuelas normales (DOF, 2019a).

Aunado a estos compromisos, en el aspecto estructural se estableció que el Estado “garantizará que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno, sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación”. En el ámbito relacionado con los planes y programas de estudio, se busca que cuenten con perspectiva de género y con una orientación integral, para lo cual se incluirá:

la enseñanza de las matemáticas, la lecto-escritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva y el cuidado al medio ambiente, entre otras (DOF, 2019a).

En complemento al artículo 3° de la Constitución, la Ley General de Educación busca garantizar este derecho a través de la regulación de la Educación que imparte el Estado, los organismos descentralizados y particulares que cuenten con reconocimiento de validez oficial (DOF, 2019b). Establece que todos los habitantes del país tienen la misma oportunidad de acceder, transitar y permanecer en el sistema educativo nacional. Además, obliga al Estado a impartir educación de

calidad, que favorezca el máximo logro de aprendizaje del estudiantado, para que toda la población pueda acceder a la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y media superior (DOF, 2019b).

Capítulo 2. Análisis temático

2.1. Dimensiones del derecho

La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable para garantizar otros derechos humanos. Favorece el desarrollo de la autonomía de las personas, contribuye a que la población vulnerable salga de los contextos de pobreza, permite la emancipación de la mujer, la participación de las personas en la toma de decisiones sociales, el desarrollo de la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Además, ayuda a la protección de los niños, la eliminación de la explotación laboral, del trabajo peligroso y de la explotación sexual (ONU-Consejo Económico y Social, 1999).

Como se mencionó en el párrafo anterior el derecho a la educación tiene efectos importantes y por ello, cuenta con dimensiones que permiten garantizar su cumplimiento. En el párrafo 2 del artículo 13 de la *Aplicación del pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales* (ONU-Consejo Económico y Social, 1999), se recuperan las cuatro dimensiones o “las cuatro As” del derecho a la educación: **disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad**. A continuación, se describe cada una:

1. **Disponibilidad:** el Estado debe proporcionar la cantidad suficiente de instituciones y programas de enseñanza para garantizar el acceso de toda la población, además, deben contar con las condiciones necesarias para su funcionamiento de acuerdo con el contexto en el que están ubicadas (ONU-Consejo Económico y Social, 1999). Esta dimensión muestra que la oferta educativa es suficiente para garantizar el derecho a la educación.
2. **Accesibilidad:** las instituciones y programas deben ser accesibles para toda la población, sin ningún tipo de discriminación. Esta dimensión está conformada a su vez por tres subdimensiones: no discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica. A diferencia de la

dimensión de Disponibilidad que garantiza la suficiencia de la oferta educativa, este se centra en garantizar que la población tenga los medios necesarios para poder ingresar a la oferta educativa proporcionada por el Estado, sin ningún tipo de discriminación.

3. **Aceptabilidad:** los programas de estudio y los métodos pedagógicos deben ser aceptables para los estudiantes y los padres (ONU-Consejo Económico y Social, 1999). Además, se debe garantizar que cumplan con los estándares mínimos de calidad.
4. **Adaptabilidad:** la educación debe ser flexible para que pueda adaptarse a las necesidades de la sociedad y la comunidad donde se encuentra inmersa la institución educativa, de este modo podrá responder a las características y necesidades de los diferentes contextos culturales y sociales variados (ONU-Consejo Económico y Social, 1999); la educación se adapta al estudiante y no en sentido opuesto.

Para lograr que los Derechos Humanos estén al alcance de la población el Estado tiene algunas obligaciones. En el caso del Derecho a la Educación existen tres niveles de obligación: (1) respetar, es decir, que el Estado evite cualquier acción que impida el acceso al derecho a la educación; (2) proteger a través de la adopción de medidas para prevenir que algo interfiera en el ejercicio del derecho a la educación y por último (3) cumplir, con la aplicación de medidas que faciliten y ayuden a la sociedad a acceder al derecho a la educación (UNESCO, 2021).

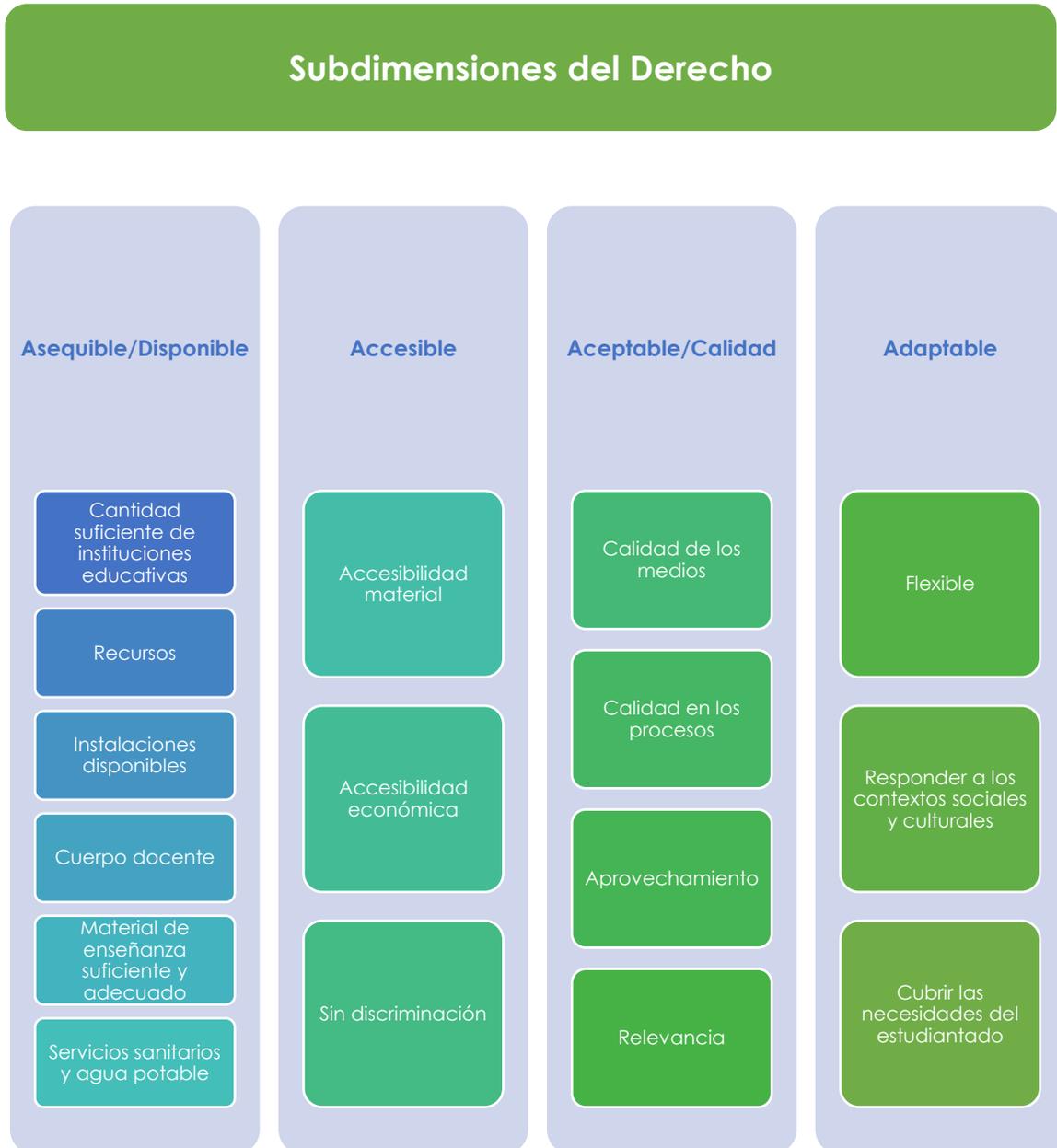
2.2. Subdimensiones del derecho

“La educación, los derechos humanos y la inclusión social son las condiciones esenciales para alcanzar el desarrollo de las sociedades y de las personas”, estos elementos favorecen que las personas formen parte de la comunidad de forma

plena, con igualdad de oportunidades, disfrutando los bienes naturales y culturales (Rodino, 2015 p. 202).

La educación debe concebirse como el medio para formar y ejercer otros derechos humanos, por tanto, puede entenderse como una práctica incluyente y generadora de más inclusión en diferentes ámbitos como el laboral, económico, político, cultural entre otros (Rodino, 2015,).

Para fines del análisis presentado en este documento, se decidió separar al derecho a la educación en dimensiones y subdimensiones con el objetivo de identificar con mayor claridad las variables centrales por monitorear del derecho, en el apartado de los componentes del derecho se recuperaron las dimensiones y en este se desarrollarán las subdimensiones que lo componen.

Figura 2. Subdimensiones del Derecho

Fuente: elaboración del CONEVAL.

La dimensión que se refiere a la asequibilidad o disponibilidad responde a aquellos elementos estructurales y materiales que permitan a los estudiantes acceder al derecho a la educación con todas las subdimensiones necesarias:

1. Instituciones educativas: escuelas suficientes para la cantidad de estudiantes que requieren acceder a los diferentes niveles educativos.
2. Recursos/Presupuesto: presupuesto o recursos monetarios suficiente para financiar los servicios educativos en todos los niveles educativos.
3. Instalaciones disponibles: en esta subdimensión puede considerarse, el edificio o estructura y sus características, si es de un solo piso o cuenta con varios niveles, el estado de las aulas su iluminación y ventilación, la existencia de una biblioteca, el servicio de electricidad, centro de cómputo, si cuentan con equipos de cómputo suficientes para cada estudiante, si la escuela cuenta con un espacio para llevar a cabo actividades administrativas, y, patio de juegos o algún espacio que permita tomar clases de educación física y el esparcimiento de los estudiantes.
4. Cuerpo docente: cantidad suficiente de docentes disponibles para el desarrollo de las actividades escolares dentro de las instituciones en todos los niveles educativos.
5. Material de enseñanza suficiente y adecuado: se refiera al material de enseñanza, libros de texto, pizarrones, gises o plumones, pupitres, escritorios, incluso los materiales que podrían ser responsabilidad de los padres de familia adquirir, como cuadernos, lápices, bolígrafos, tijeras, entre otros.
6. Servicios sanitarios y agua potable: la existencia de servicios sanitarios para hombres y mujeres; así como agua corriente y potable y botes de basura.

Las subdimensiones que conforman la accesibilidad son:

1. Accesibilidad material: la educación debe ser accesible materialmente, es decir, debe estar ubicada en un lugar geográficamente accesible o debe contar con la tecnología necesaria para brindar educación a distancia (ONU-Consejo Económico y Social, 1999). Aunado a esto se debe verificar que las rutas de llegada a los planteles escolares sean seguros para estudiantes y padres de familia.

2. **Accesibilidad económica:** la educación debe estar al alcance de todos, se deben considerar algunos gastos como compra de uniformes y útiles escolares, cobro de becas, compra de materiales extra, como cartulinas, monografías e incluso el acceso a internet, entre otros elementos necesarios para el curso de los estudiantes por la escuela. “Mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, los Estados deben trabajar para que gradualmente la enseñanza secundaria y superior [sean] gratuitas³ (ONU-Consejo Económico y Social, 1999). Además, se debe cuidar el cobro de las cuotas de inscripción, así como el uso de dichos recursos.
3. **Sin discriminación:** la educación debe ser accesible para todos, especialmente para los grupos vulnerables; la prohibición de la discriminación no está supeditada a la implementación gradual del derecho ni a la disponibilidad de recursos. El Estado debe supervisar la enseñanza, las políticas, instituciones, programas, gastos y prácticas implicadas en el derecho a la Educación, para detectar cualquier tipo de discriminación y, si es el caso debe implementar acciones para subsanarla. (ONU-Consejo Económico y Social, 1999).

La dimensión de aceptabilidad o calidad se refiere al nivel de satisfacción que los estudiantes y padres de familia tienen, principalmente en cuatro subdimensiones:

1. **Calidad de los medios:** se refiere a que los medios deben de ser de calidad para lograr el máximo logro de aprendizaje. Estos medios son el personal, la infraestructura y el plan de estudios que la escuela imparte, lo que tiene que ver con la constante actualización de los programas de estudio y los materiales educativos. Referente a la calidad docente, refiere al grado escolar de los docentes y las capacitaciones con las que cuentan. Mientras que la calidad de la infraestructura hace referencia a los espacios que

³ De acuerdo con el INEE, en México el Estado financia la mayor parte de la educación obligatoria. Para más información se sugiere consultar la siguiente liga: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/P11245.pdf>

complementan las actividades escolares, como las bibliotecas, centro de computación y laboratorios. Esta subdimensión considera la actualización constante de los docentes respecto a los contenidos que imparte.

2. Calidad en los procesos: estrategias de enseñanza que los docentes utilizan para impartir los contenidos, y la capacitación sobre enseñanza a la que los docentes pueden acceder, la cual no debería ser limitada por cuestiones de tiempo o económicas. Las capacitaciones están enfocadas en el desarrollo de diferentes estrategias didácticas para favorecer el aprovechamiento.
3. Aprovechamiento: no es suficiente tener acceso a la escuela, para asegurar el derecho a la educación es necesario tener acceso al conocimiento. En este sentido, esta subdimensión mide el nivel del dominio que tiene el estudiantado referente a los conocimientos y habilidades planteadas en los planes de estudio.
4. Relevancia: hace referencia a la importancia o utilidad de la educación; es decir, que los conocimientos adquiridos permitan el desarrollo de los alumnos durante y después de los años escolares.

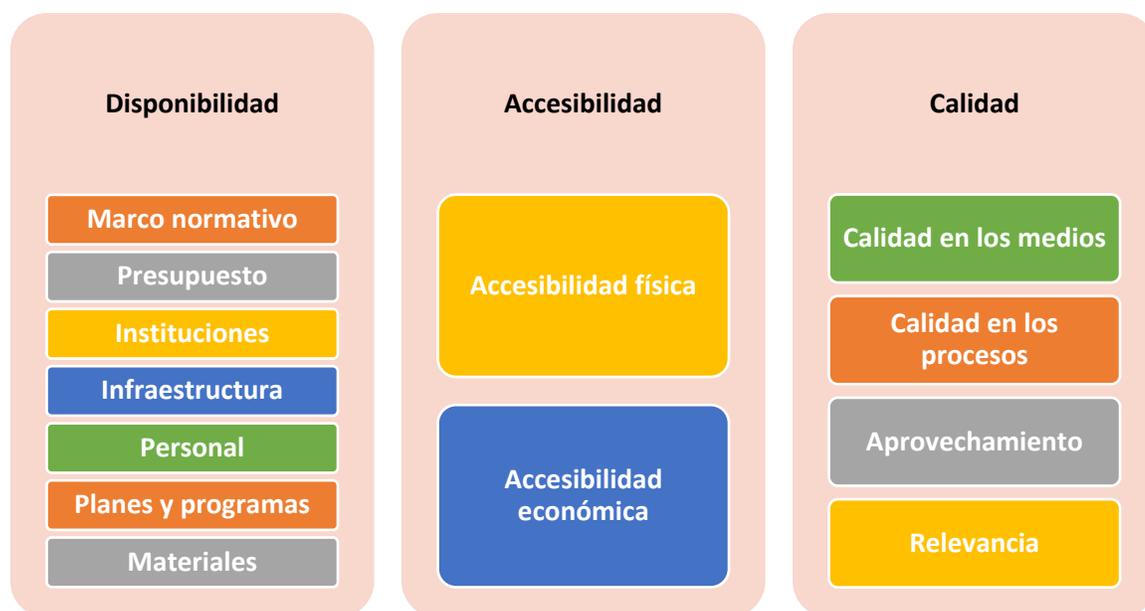
Muy relacionado con esto se encuentra la dimensión de la adaptabilidad, las subdimensiones que la conforman son:

1. Flexible: los planes y programas de estudio deben adaptarse a las características de los estudiantes.
2. Responder a los contextos sociales y culturales: los contenidos que revisen en la escuela deben corresponder con el medio que los rodea y no se debe contraponer a la cultura y costumbres, debe complementarla.
3. Cubrir las necesidades del estudiantado: la educación que reciban debe ser útil, por lo que debe responder a sus necesidades actuales y futuras. Ya que los programas de estudio deben responder al contexto social y cultural

de los estudiantes, para que pueda cubrir sus necesidades. Los contenidos deben ser cercanos a los estudiantes, para que éstos sean útiles.

Cabe destacar que en otros estudios realizados por el CONEVAL se ha utilizado una metodología que considera dimensiones y subdimensiones del derecho a la educación con algunas variantes⁴. En general, dicho marco de referencia contempla solo tres dimensiones: accesibilidad, disponibilidad y calidad (véase figura 3).

Figura 3. Dimensiones y subdimensiones del derecho a la educación empleadas en otros estudios del CONEVAL



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Se entiende por *disponibilidad* a la suficiencia del marco institucional, el presupuesto, las instituciones, la infraestructura, el personal, los planes y programas

⁴ Por ejemplo, en el documento "Estudio diagnóstico del derecho a la educación, 2018", el cual puede consultarse en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf

y materiales para garantizar que se materialice el derecho a la educación para toda la población.

La *accesibilidad* se define como la capacidad de garantizar que la población cuente con los medios físicos, económicos, de igualdad de condiciones y de información para acceder a los servicios educativos ofrecidos y concluir los niveles obligatorios.

La *calidad* refiere a las características de los medios, procesos y relevancia de los contenidos que generan efectos positivos sobre el aprendizaje y aprovechamiento escolar para una inserción adecuada a la vida social o para continuar estudios posobligatorios.

Para el seguimiento al derecho, el CONEVAL cuenta con una herramienta importante llamada Sistema de Indicadores de Desarrollo Social (SIDS)⁵, el cual es un sistema complementario a la medición de la pobreza, que brinda información sobre el acceso efectivo de los derechos sociales. Dentro de este sistema se encuentran algunos indicadores que contribuyen a los componentes del derecho a la educación.

Es importante destacar que, si bien existen diferencias entre el marco de análisis propuesto para este estudio y el que ya ha utilizado CONEVAL, hay muchas complementariedades entre ambos. El marco de análisis que se propone para este estudio permitirá incorporar una dimensión del derecho adicional para identificar la batería de indicadores que se tienen al respecto. El SIDS clasifica el acceso efectivo a derechos sociales en calidad, disponibilidad y accesibilidad, esta clasificación es equivalente a los componentes propuestos en este análisis (véase cuadro 1)⁶.

⁵ Para más información consultar la siguiente liga: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Sistema-de-informacion-de-derechos-sociales.aspx>

⁶ El componente de adaptabilidad es el único que no se retoma en el SIDS.

Cuadro 1. Equivalencia entre el SIDS y los componentes del derecho a la educación

Equivalencia SIDS – 4 A's	
SIDS	4 A's
Accesibilidad	Accesible
Disponibilidad	Asequible
Calidad	Aceptable
<i>No se retoma</i>	Adaptable

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Capítulo 3. Atención de la temática

3.1. Datos generales del derecho a la educación

Con el objetivo de contextualizar el estado de la educación en México, se presentarán indicadores generales en el 2020 de diversas variables educativas: rezago educativo, población analfabeta mayor a 15 años, eficiencia terminal, relación alumnos/maestros y población con educación básica y media superior.

En 2020 el 19.2% de la población presentó rezago educativo; es decir, cerca de una de cada cinco personas no concluyeron su educación básica.⁷ Esto representa un gran obstáculo para el desarrollo de estas personas, por ejemplo, pueden presentar mayores dificultades al incorporarse al mercado laboral competitivo, debido a que no pudieron continuar con sus estudios.

El 4.7% de la población mayor a 15 años no sabía leer ni escribir. Esto, al igual que el rezago educativo, representa un obstáculo para el desarrollo de las personas. Por otro lado, la relación alumno-maestro, al igual que en 2015, fue de 17; es decir, cada maestro imparte clases a 17 estudiantes. En comparación con los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México se encuentra por encima del promedio (15 alumnos por maestro)⁸. Con base en diversas investigaciones, la relación alumno-maestro es una variable que refleja o se aproxima a la medición de la calidad de las clases. En este sentido, a mayor relación alumnos/maestro, este último prestará menor atención a cada alumno y la clase tendrá menor efectividad sobre el estudiantado; mientras que, a menor cantidad de alumnos por profesor, mayor será el impacto de la clase.

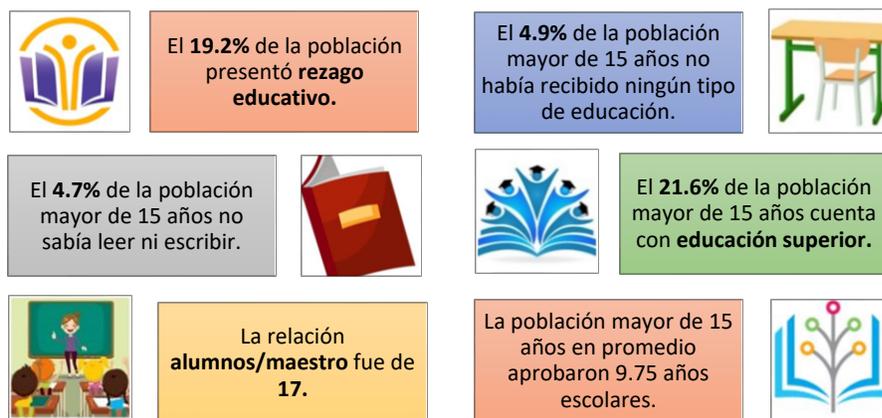
El 4.9% de la población mayor a 15 años no había recibido ningún tipo de educación. Mientras que este porcentaje aumenta a 21.6% al considerar a la

⁷ En México, la educación básica abarca los niveles: primaria, secundaria y media superior.

⁸ Información recuperada de la siguiente liga: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/a1ef3bfe-en.pdf?expires=1649872454&id=id&accname=quest&checksum=15E13D001D9860245DC4FDC9DF579B57>

misma población, pero con educación superior. Finalmente, considerando a la población que cuenta con algún tipo de educación, el promedio de escolaridad fue de 9.7 años escolares (secundaria finalizada).

Figura 4. Indicadores educativos 2020



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Cabe destacar que la Ciudad de México fue la entidad con el mayor grado promedio de escolaridad durante el periodo 2015-2020, tanto para mujeres como para hombres. Por otro lado, Chiapas es la entidad con el peor desempeño en este indicador, además, también es la entidad con la mayor brecha entre hombres y mujeres.

Mapa 1. Grado promedio de escolaridad por entidad federativa en el 2020

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Al hacer la comparación de estas variables por nivel educativo, el comportamiento cambia significativamente entre niveles. La eficiencia terminal y la tasa de abandono escolar tienen un buen desempeño en los niveles de primaria y secundaria en comparación con media superior y superior. Respecto a la tasa de absorción, los niveles de secundaria y media superior presentan un mejor desempeño en comparación con los otros niveles.⁹

La relación alumnos-maestros es mayor para los niveles de educación básica en comparación con los niveles posteriores. Esto se relaciona directamente con la tasa neta de escolarización y la tasa de abandono escolar en las cuales los niveles media superior y superior tienen un menor desempeño que los niveles de educación básica. En otras palabras, en los niveles superiores, menos estudiantes permanecen estudiando y menos estudiantes alcanzan ese nivel educativo, por lo que para esos niveles educativos la cantidad de estudiantes por cada profesor es menor.

⁹ La tasa de absorción refleja la proporción de nuevo ingreso en relación con los alumnos que concluyeron el ciclo escolar inmediato anterior.

Cuadro 2. Indicadores por nivel educativo

Indicador	Primaria	Secundaria	Media Superior	Superior
Relación Alumnos/Maestros	24	16	12	10
Relación Alumnos/Escuelas	143	158	238	699
Tasa neta de escolarización	97.4	84.2	62.2	ND
Tasa de abandono escolar	0.4	2	10.8	8.2
Eficiencia terminal	96.9	91.4	67.5	ND
Tasa de absorción	ND	94.5	91.1	63.6

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Al analizar indicadores sobre brechas de desigualdad en el ámbito educativo se observa que aún existen diferencias en función del sexo. De acuerdo con datos del INEGI (2015), existe una brecha de 0.32 en cuanto a los grados promedio de escolaridad a nivel nacional, los hombres alcanzan 9.33 y las mujeres 9.01 años en promedio. La tasa de alfabetización para la población de 15 a 24 años permite observar una brecha marginal (0.10%) que favorece a las mujeres, ya que 99.20% de ellas saben leer y escribir, y de los hombres el 99.10%.

También se identificaron brechas en torno a la participación de mujeres y hombres en la matrícula escolar 2016-2017 (véase Cuadro 3). La brecha más alta se presenta en el nivel básico (1.40) ya que existe una mayor proporción de hombres que alcanza ese nivel en comparación con las mujeres. En el nivel superior, también existe una brecha marginal entre la proporción de hombres y mujeres que alcanzan dicho nivel. Destaca, que en el nivel medio superior la brecha es favorable para las mujeres, ya que es mayor la proporción de mujeres que alcanzan este nivel en comparación con la proporción de hombres.

Cuadro 3. Participación de mujeres y hombres en la matrícula escolar 2016-2017

Nivel educativo	Mujeres	Hombres	Brecha
Básico	49.30	50.70	1.40
Medio Superior	50.60	49.40	1.20
Superior	49.90	50.10	0.20

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del Atlas de género del INEGI.

Es importante considerar que estos indicadores educativos son diferentes a los indicadores del derecho a la educación los cuales se presentarán en la próxima sección. Los indicadores educativos mencionados en esta sección brindan información cuantitativa y ofrece pocos elementos para conocer la calidad de la educación (De Beco, 2009 en Ruíz, 2014).

Adicionalmente, se seleccionaron algunos indicadores para conocer cómo está el acceso al derecho a la educación. De acuerdo con lo reportado en el SIDS, es posible señalar que para 2020 el 80% de la población mexicana no tiene rezago educativo y que la educación es más accesible en los niveles básicos y menos accesible en los niveles medio y superior. Los principales resultados son:

Figura 5. Resultados – SIDS



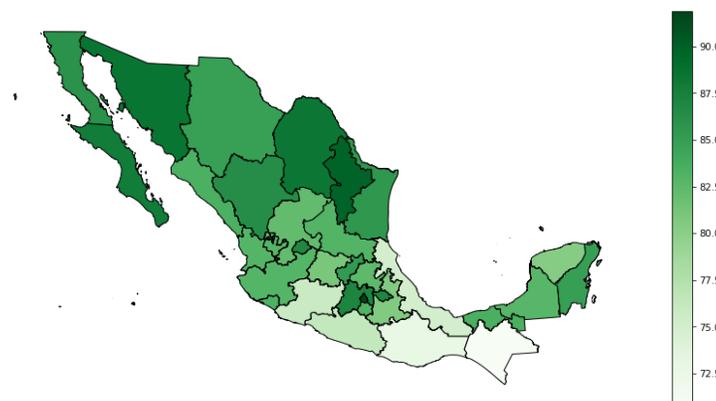
Fuente: elaboración del CONEVAL.

Por un lado, respecto a la accesibilidad el 62.8% de la población de 15 a 21 años con educación básica asiste al nivel medio superior. Este porcentaje disminuye a 42.8% al considerar la población de 18 a 29 años con educación media superior que asiste al nivel superior. El 25.2% de la población de 3 a 29 años con ingresos inferior a la línea de pobreza asiste a la educación pública obligatoria y recibe beca.

Por otro lado, en cuanto a la calidad, entre el 2010 y 2018 la eficiencia terminal de educación media superior aumentó un punto porcentual, al pasar de 63% a 64%. Además, se registran porcentajes muy inferiores (menores al 40%) en el porcentaje del estudiantado en el último año de primaria, secundaria y media superior con un nivel suficiente o satisfactoria en las secciones de lenguaje y comunicación y matemáticas de la prueba PLANEA.

Respecto al porcentaje de la población sin rezago educativo, este varía entre las entidades federativas. Ciudad de México (90.5%), el Estado de México (85.9%), Coahuila (85.7%), Nuevo León (85.6%) y Baja California Sur (85.5%) son las entidades con el mejor desempeño en este indicador. Mientras que las entidades con el peor desempeño son Chiapas (67.5%), Oaxaca (70.4%) y Michoacán (70.6%).

Mapa 2. Porcentaje de la población sin rezago educativo por entidad federativa en el 2020

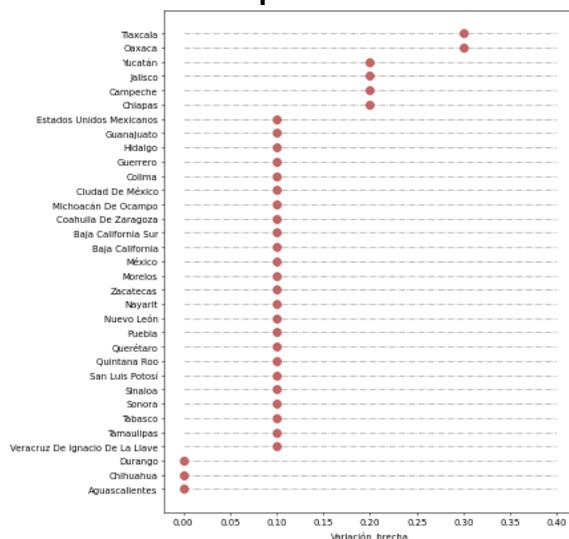


Fuente: elaboración del CONEVAL.

Respecto a la variación de la brecha por sexo en el grado promedio de escolaridad por entidad federativa entre los años 2010 y 2020, Oaxaca y Tlaxcala son las entidades con la mayor variación, al disminuir de 0.7 a 0.4 y de 0.4 a 0.1, respectivamente.¹⁰ Si bien Aguascalientes, Chihuahua y Durango son las entidades en las cuales no existió una variación, esto se debe a que la brecha en el grado promedio de escolaridad en el 2010 era baja o no existía brecha alguna (0.1, 0.0 y -0.1, respectivamente).

Por otro lado, Baja California Sur, Colima, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Zacatecas tuvieron una variación de 0.1, sin embargo, esta variación fue en sentido contrario, es decir, el grado promedio de escolaridad de las mujeres fue mayor o igual al de los hombres tanto en 2010 como en 2020. Finalmente, Baja California, Michoacán, San Luis Potosí y Tamaulipas, también registraron una variación de 0.1, pero en este caso, dicha variación les permitió eliminar para 2020 la brecha de género que prevalecía en 2010.

Gráfica 1. Disminución de la brecha entre hombres y mujeres en el grado promedio de escolaridad por entidad federativa entre 2010 y 2020



Fuente: elaboración del CONEVAL.

¹⁰ La brecha por sexo muestra la diferencia en el grado promedio de escolaridad entre las mujeres y los hombres.

También se tienen medidas de desigualdad que permiten observar las brechas por condición étnica que se presentan entre las mujeres indígenas y no indígenas, si bien han disminuido entre 2010 y 2020 siguen persistiendo (véase Cuadro 4). A 2020, se tiene una brecha de 17.1% en cuanto al porcentaje de mujeres analfabetas. Respecto a los años promedio de escolaridad se tiene una brecha de 2.9 años. Por su parte, el porcentaje de mujeres que concluyen el nivel educativo obligatorio de acuerdo con su generación es de 39.9%, mientras que el porcentaje de asistencia a la escuela en función del nivel educativo, en los niveles de primaria y preescolar presenta una diferencia mínima, en contraste con el nivel superior y nivel medio superior, que exhiben las brechas más altas, 18.6% y 16.6%, respectivamente.

Cuadro 4. Indicadores de brechas educativas entre mujeres indígena y no indígenas

Indicador	Año	Indígenas	No indígenas	Brecha
Porcentaje de mujeres analfabetas	2010	27.4	6.8	20.6
	2020	21.7	4.6	17.1
Años promedio de escolaridad	2010	5.6	8.7	-3.1
	2020	6.9	9.8	-2.9
Porcentaje de mujeres que concluye el nivel educativo	2010	33.0	76.9	-43.9
	2020	41.0	80.9	-39.9
Porcentaje de mujeres que asisten a la escuela, 2020	Básica	95.6	95.3	0.2
	Secundaria	79.5	86.4	-6.9
	Media	54.7	71.4	-16.6
	Superior	18.5	37.1	-18.6

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del SIDS.

Otro de los grupos que históricamente ha vivido condiciones de desigualdad son las personas con discapacidad (véase Cuadro 5). La brecha más amplia se presenta en el porcentaje de población con rezago educativo, que para las personas con discapacidad motriz es de 23.4%, para las personas con discapacidad sensorial es de 18.8% y para las personas con discapacidad mental de 4.4%. La brecha en torno al porcentaje de población que asiste a la escuela es

de 13.8% y de 11.6% respecto al porcentaje de población con acceso oportuno a la escuela. En cuanto al gasto corriente de los hogares en artículos y servicios de educación se observa un gasto menor para los hogares con personas con discapacidad.

Cuadro 5. Indicadores de brechas educativas para personas con discapacidad

Indicador, 2020	Población con discapacidad		Población sin discapacidad	Brecha
Porcentaje de población con rezago educativo	Motriz	40.7	17.3	23.4
	Sensorial	36.1		18.8
	Mental	21.7		4.4
Porcentaje de población de 3 a 25 años que asiste a la escuela	Total	54.7	68.6	-13.9
Porcentaje de población de 3 a 18 años con acceso oportuno a la escuela	Total	74.4	86.1	-11.6
Porcentaje de gasto corriente de los hogares en artículos y servicios de educación	Total	4.4	6.3	-1.9

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del SIDS.

3.2. Atención y seguimiento a la temática

El análisis de la atención a la temática desde la política social en el país se puede realizar desde dos perspectivas, en primer lugar, la Planeación Nacional que es donde se establecen las prioridades nacionales en cada administración. En segundo lugar, se tienen los programas sociales que son aquellos que dirigen sus recursos a la solución de problemáticas concretas en poblaciones delimitadas. A

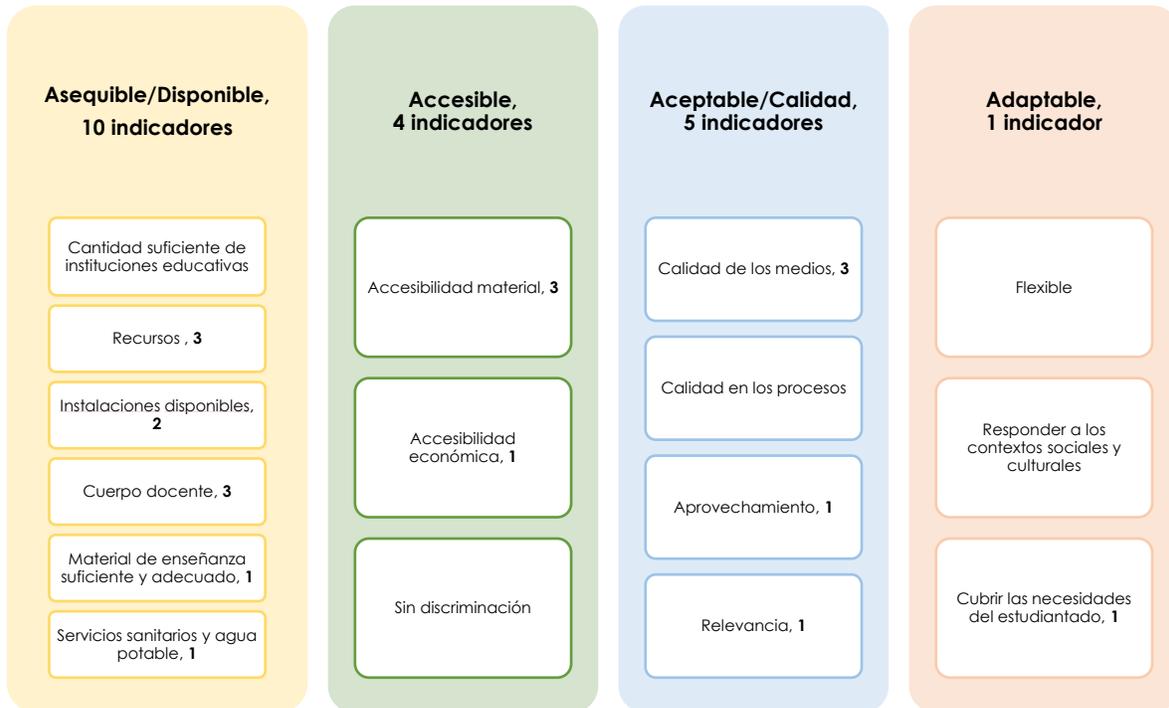
continuación, se muestra desde las políticas y los programas sociales cómo se está dando atención y seguimiento al derecho a la educación.

El PND y sus programas derivados constituyen el nivel estratégico de planeación porque definen los grandes objetivos que se busca alcanzar. Sin embargo, para lograrlos, es necesario un nivel operativo de planeación que defina acciones concretas, ello se plasma en los *programas presupuestarios*. A través de ellos se entregan bienes y servicios que inciden en las condiciones de vida de las personas, eso hace necesario que el nivel estratégico y operativo de planeación se encuentren estrechamente vinculados.

i. Monitoreo de la Planeación Nacional

Desde la Planeación Nacional se analizaron los indicadores del Programa Sectorial de Educación 2020-2024 que es aquel que establece las prioridades nacionales dentro del sector educativo y por lo tanto tiene un vínculo con el derecho a la educación. Para el análisis se clasificaron los indicadores en cada una de las dimensiones y subdimensiones a las que permiten dar seguimiento.

Figura 6. Clasificación de los indicadores - PND



Fuente: elaboración del CONEVAL.

La dimensión en donde se tiene un mayor número de indicadores es la disponibilidad, centrándose en los recursos y el cuerpo docente, en el anexo 1 es posible consultar los indicadores que fueron clasificados en cada una de las dimensiones del derecho. Estos indicadores permiten conocer cómo se está avanzando en las temáticas a las que se da seguimiento, los indicadores se encuentran desagregados por nivel educativo y grupos de población dando un total de 91 indicadores.

Figura 7. Universo de análisis

Fuente: elaboración del CONEVAL.

A pesar de que se tiene un número considerable de indicadores vinculados a alguna subdimensión, no cuentan con elementos para su seguimiento como los son las metas y el reporte de sus avances, esto dificulta conocer cuál es el comportamiento de los indicadores del sector educativo, de los 91 indicadores solo se puede saber cómo van avanzando siete en 2020 respecto de su meta sexenal.

Cuadro 6. Distribución del avance sexenal de los indicadores¹¹

Clasificación Dimensión	Muy rezagado	Rezagado	Insuficiente	Adecuado	Avanzado	Superado
Accesible	1			1		
Asequible	1		1	1	1	1

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Se observa que dos indicadores se encuentran clasificados como muy rezagados, esto implica que su avance respecto de su meta sexenal ha sido inferior al 5%, otros dos indicadores tuvieron un comportamiento adecuado, es decir, el avance respecto de su meta sexenal es conforme a la meta establecida para 2024 (27-35%).



Muy rezagados

- Tasa bruta de escolarización media superior
- Porcentaje de escuelas con acceso a electricidad



Adecuados

- Tasa bruta de escolarización superior
- Porcentaje de escuelas con acceso a agua potable

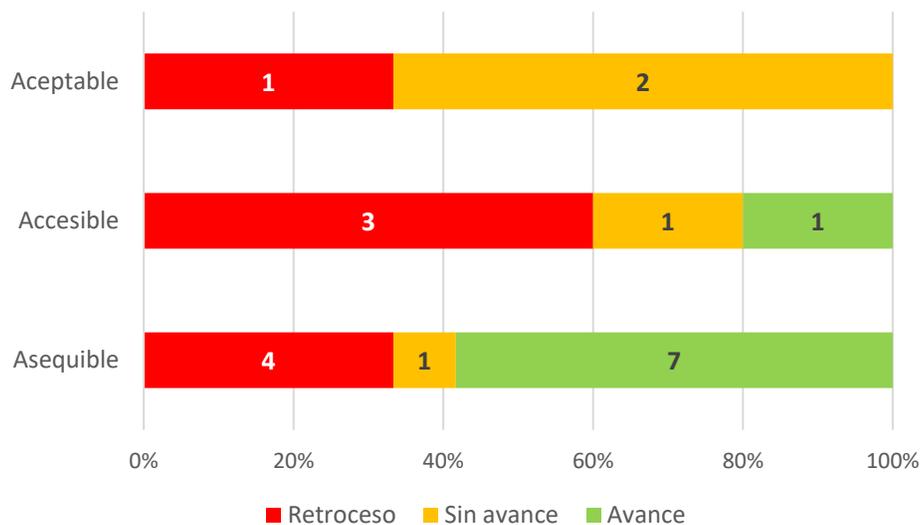
Es importante que se preste especial atención en aquellos indicadores que se encuentran rezagados a fin de establecer acciones necesarias para buscar que

¹¹ Para conocer más sobre la metodología de medición del avance sexenal consultar el *Análisis sobre el desempeño de los objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del PND 2019-2024: Principales avances en el cumplimiento de las metas sexenales*, disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Sectoriales_19-20/Desempeno_sectoriales_VF.pdf

mejore su desempeño y así se alcance la meta establecida para el final de la administración.

Adicional a estos indicadores se tienen 20 que no establecieron meta sexenal, pero sí reportaron información correspondiente a 2020 por lo que se puede valorar si estos avanzaron respecto a su línea base en 2018. El 40% de los indicadores mostraron retrocesos respecto de su línea base, el 20% no presentó avances y el 40% restante mostró avances respecto de su línea base.

Gráfica 2. Avance de los indicadores respecto de su línea base por dimensión, 2020

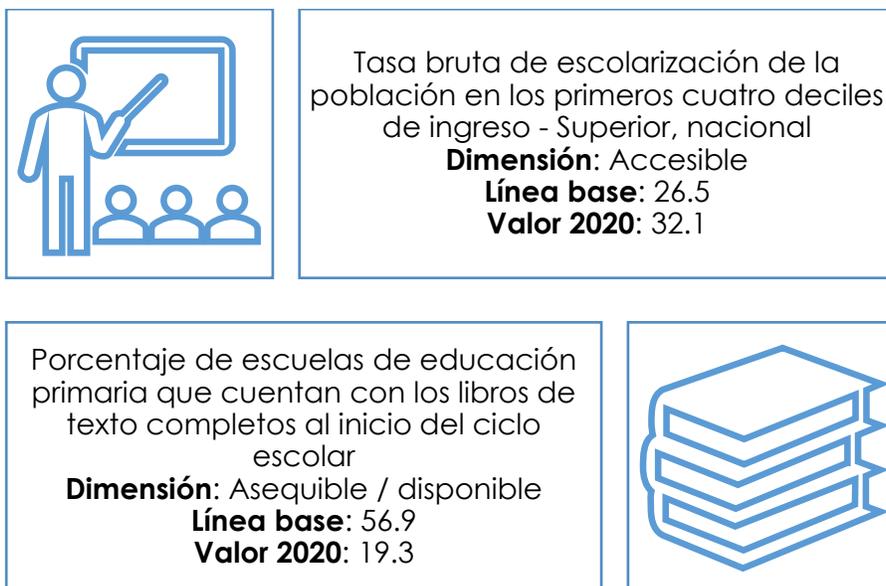


Fuente: elaboración del CONEVAL.

En la dimensión de aceptabilidad no se encontró ningún indicador con avances respecto de su línea base, por otro lado, en la dimensión de asequibilidad es donde se identifican un mayor número de indicadores que tuvieron un avance respecto de su línea base, pero también es donde se tiene un mayor número de indicadores

con retrocesos. A continuación, se muestran algunos ejemplos de indicadores con avances y rezagos.

Figura 8. Ejemplos de avance y retroceso de los indicadores

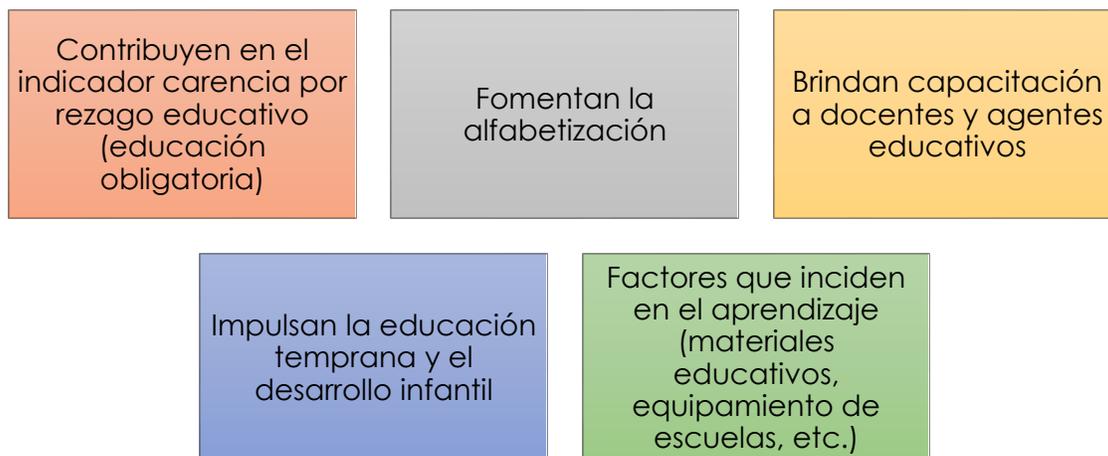


Fuente: elaboración del CONEVAL.

3.2.2 Programas sociales existentes

Dentro del documento *Consideraciones para el proceso presupuestario 2022* el CONEVAL identifica 24 programas sociales como relevantes por su contribución al acceso efectivo al derecho a la educación, estos programas entregan bienes o servicios que inciden en los indicadores del derecho a la educación.

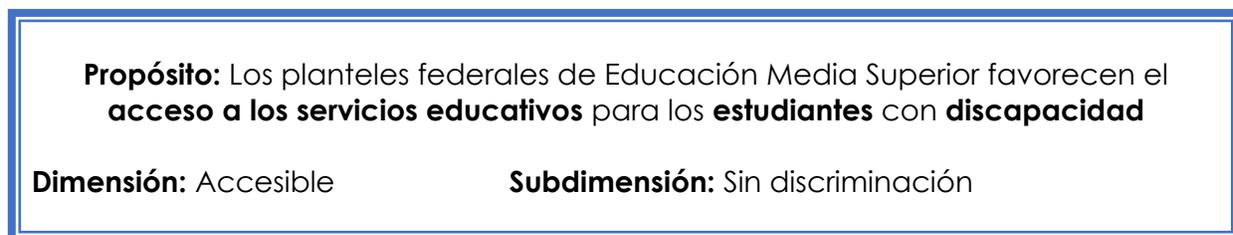
Figura 9. Características de los bienes y servicios



Fuente: elaboración del CONEVAL.

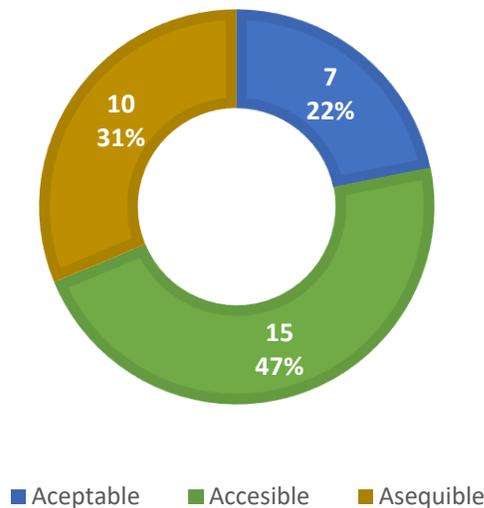
Con base en este universo se valoró a cuál dimensión del derecho los programas sociales están contribuyendo, para ello se realizó la revisión de su objetivo principal (propósito) y de sus bienes y servicios entregados (componentes) con base en la información de su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). En la revisión del propósito se pregunta si los factores relevantes hacen referencia a alguna dimensión del derecho, por su parte, en la revisión de los componentes se pregunta si este atiende algún aspecto relacionado con alguna dimensión del derecho.

Figura 10. Ejemplo de revisión de objetivos



A partir de la metodología antes mencionada se realizó la alineación de los programas identificados como relevantes por su contribución al acceso efectivo al derecho a la educación con las dimensiones del derecho a la educación. Haciendo un análisis a nivel dimensión del derecho, de los 24 programas considerados en el universo, 15 contribuyen a la accesibilidad (47%), seguido de asequibilidad con 10 programas (31%) y aceptabilidad con 7 programas (22%).¹² Se encontró que ninguno de los programas en sus objetivos hace referencia a una contribución a la dimensión de adaptabilidad¹³.

Gráfica 3. Contribución de los programas sociales por dimensión del derecho



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Respecto a la dimensión de Calidad, se identificó que la calidad de los medios es la subdimensión que más atienden los programas sociales. Para la dimensión de disponibilidad, cinco de los programas contribuyen a la subdimensión de material de enseñanza suficiente y adecuado, seguido de instalaciones disponibles con 4

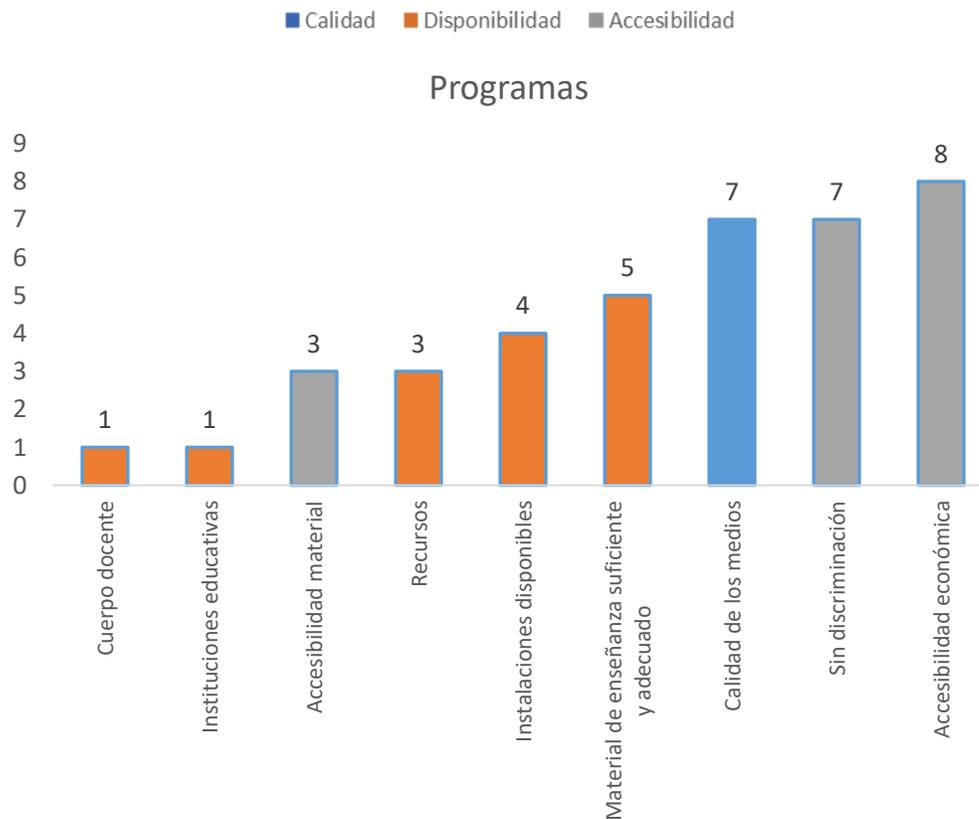
¹² En el caso de los programas que contribuyen a más de una dimensión del derecho, estos programas se consideran para todas las dimensiones a las que esté contribuye.

¹³ En el anexo 2 se muestra la tabla con los programas sociales y su contribución con las subdimensiones del derecho.

programas y recursos con 3 programas. Solamente un programa contribuye a la subdimensión de instituciones educativas y cuerpo docente.

Finalmente, respecto a la accesibilidad, accesibilidad económica y sin discriminación son las subdimensiones que más atienden los programas, ocho y siete, respectivamente. Mientras que accesibilidad material es a la que menos contribuyen los programas sociales.

Gráfica 4. Contribución de los programas sociales por subdimensión del derecho

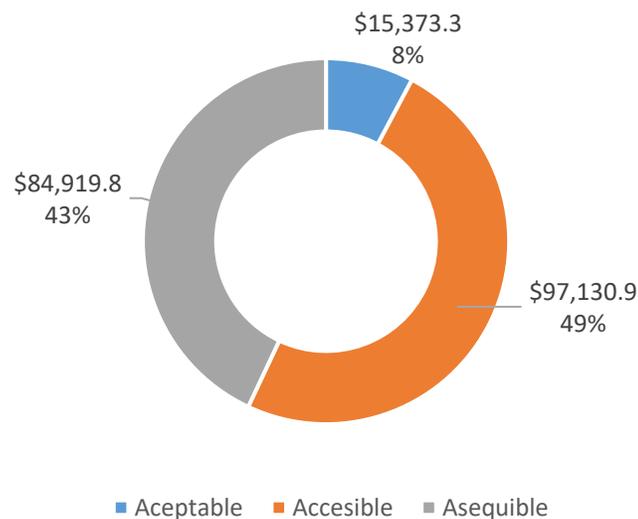


Fuente: elaboración del CONEVAL.

En materia del presupuesto asignado en 2021 a los programas sociales que atienden a las dimensiones del derecho, se identificó que el que cuenta con mayor presupuesto asignado es el de accesibilidad, al representar el 49% del presupuesto

total de los 24 programas que atienden a por lo menos una subdimensión. Por otra parte, el presupuesto de la dimensión de asequibilidad representa el 43% del presupuesto total y el presupuesto de la dimensión de calidad el 8%. Cabe señalar que la dimensión de adaptabilidad no tiene presupuesto asignado dado que no cuenta con ningún programa que lo atienda.¹⁴

Gráfica 5. Presupuesto asignado en 2021 a los programas orientados a atender las dimensiones del derecho (millones de pesos)



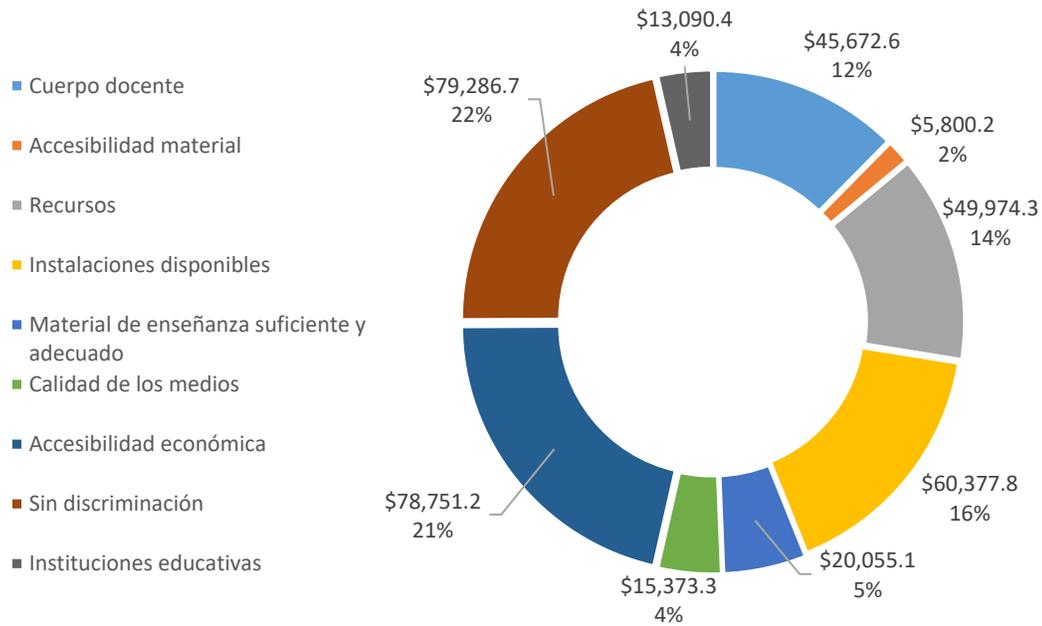
Fuente: elaboración del CONEVAL.

Desagregando las dimensiones, la subdimensión con mayor presupuesto es sin discriminación, al representar el 22% del presupuesto total, seguida de accesibilidad económica (21%) y la subdimensión instalaciones disponibles (16%).

¹⁴ En el caso de los programas que contribuyen a más de una dimensión del derecho, el presupuesto de estos programas se considera para todas las dimensiones a las que esté contribuye. Si únicamente consideramos que los programas contribuyen a una dimensión, asequible pasa a ser la dimensión con mayor presupuesto asignado, al representar el 48% del presupuesto total; mientras que la calidad continúa siendo la dimensión con el menor porcentaje del presupuesto total (6%).

La subdimensión de accesibilidad material representa un porcentaje del 2% del presupuesto total.¹⁵

Gráfica 6. Presupuesto asignado en 2021 a los programas orientados a atender las subdimensiones del derecho (millones de pesos)



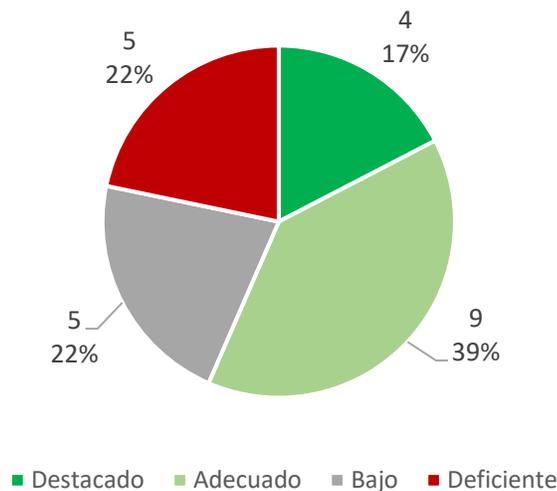
Fuente: elaboración del CONEVAL.

¹⁵ En el caso de los programas que contribuyen a más de una subdimensión del derecho, el presupuesto de estos programas se considera para todas las subdimensiones a los que contribuye. Si únicamente consideramos que los programas contribuyen a una dimensión, cantidad suficiente de instituciones educativas pasa a ser la subdimensión con mayor presupuesto asignado, al representar el 29% del presupuesto total; mientras que la calidad en los procesos continúa siendo la subdimensión con el menor porcentaje del presupuesto total.

3.2.3 Cumplimiento de metas de los programas sociales

Respecto al cumplimiento de metas de los indicadores de los programas que contribuyen a las dimensiones del derecho a la educación, el 56% obtuvieron un buen resultado, al alcanzar un nivel adecuado o destacado en el Cumplimiento Efectivo de Metas (CEM)¹⁶. Mientras que el 44% restante presentó un nivel bajo o deficiente.

Gráfica 7. CEM de los programas que contribuyen al derecho a la educación



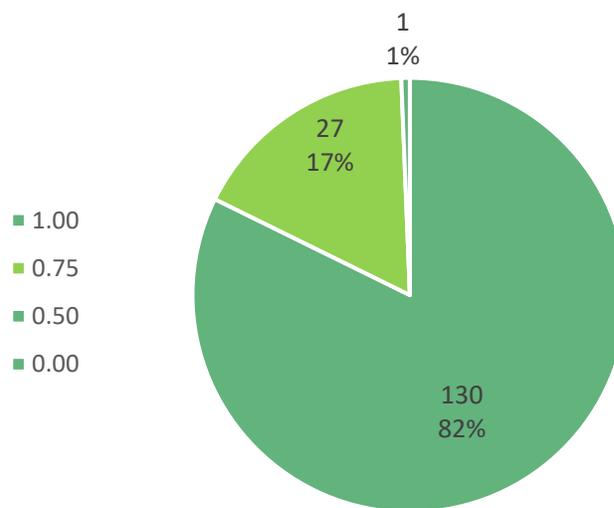
Fuente: elaboración del CONEVAL.

La calidad de los indicadores resulta una variable fundamental a la hora de valorar su cumplimiento de metas, esto se debe a que estos podrían no estar midiendo el objetivo del programa o lo podrán estar midiendo de forma incorrecta. Es por ello por lo que para hacer el cálculo del CEM se ajusta por la calidad de los indicadores, de tal manera que se corrija este posible sesgo.

¹⁶ Para más información del Cumplimiento Efectivo de Metas (CEM), consultar la siguiente liga: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Informe_Cumplimiento_efectivo_de_metas_2020.pdf

Al realizar la valoración de la calidad de los indicadores, se identificó que el 82% de estos contaban con el valor máximo de calidad (1.00). Por otro lado, el 17% de los indicadores si bien no contaban con la máxima calidad posible, sí cuentan con una buena calidad (0.75). Destaca que únicamente un indicador presentó una calidad baja (0.50).

Gráfica 8. Calidad de los indicadores de los programas sociales que contribuyen al derecho a la educación

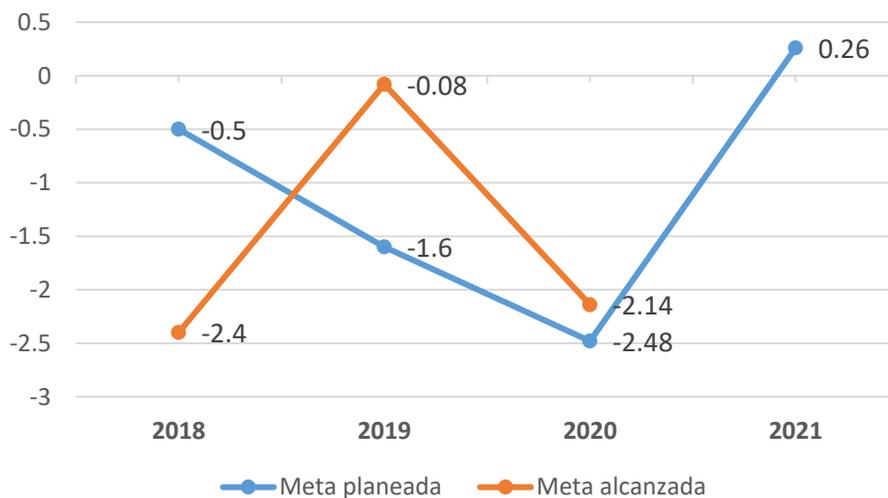


Fuente: elaboración del CONEVAL.

Para complementar el análisis del CEM, se mostrarán diversos indicadores de los programas que atienden específicamente alguna dimensión del derecho.

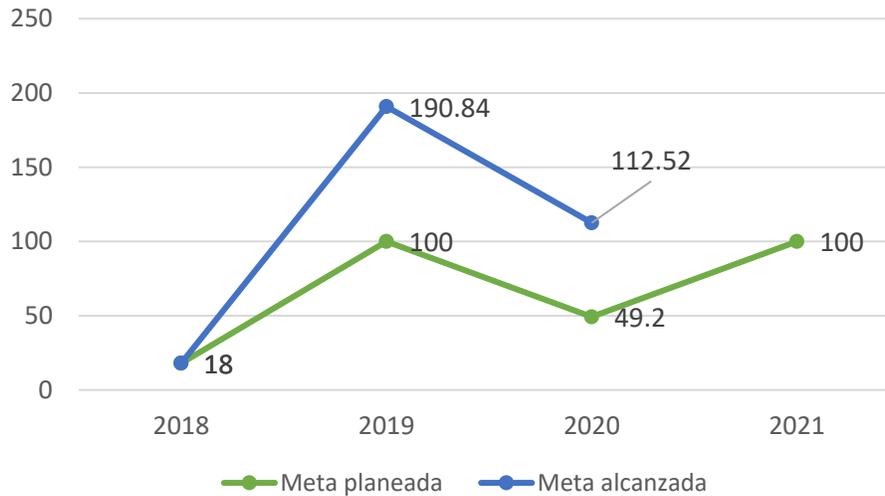
Por un lado, respecto a la asequibilidad, el programa Servicios de educación media superior muestra resultados ambiguos sobre la variación de la planta docente registrada en educación de tipo media superior. Si bien de 2018 a 2019 la tasa aumentó de -2.4 a -0.08, contrario a la disminución que se esperaba, para 2019 esta disminuyó a -2.14. Se espera que para 2021 la tasa de variación aumente a 0.26.

Gráfica 9. Variación de la planta docente registrada en educación de tipo media superior



Fuente: elaboración del CONEVAL.

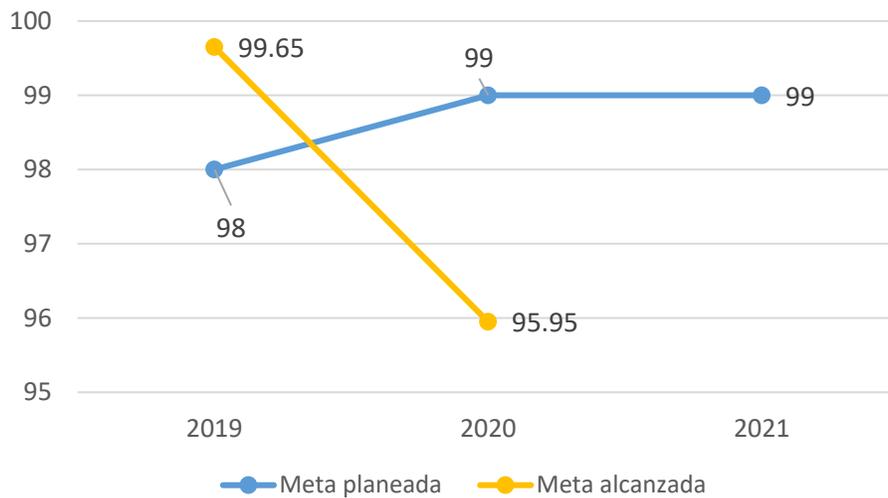
Por otro lado, respecto a la Aceptabilidad, el programa Expansión de la educación inicial muestra resultados ambiguos sobre el porcentaje de agentes educativos capacitados. De 2018 a 2019 el programa aumentó significativamente de 18% a 190.84%; no obstante, para 2020 disminuyó a 112.52%. Tomando como referencia la tendencia de las metas planeadas, se espera que aumente este porcentaje.

Gráfica 10. Porcentaje de agentes educativos capacitados

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Finalmente, respecto a la accesibilidad, el Programa Becas para el Bienestar Benito Juárez García muestra resultados opuestos entre las metas planeadas y las metas alcanzadas sobre el porcentaje de estudiantes de educación básica que forman parte de una familia beneficiaria del Programa que permanecen en educación básica. Por un lado, las metas planeadas muestran una tendencia creciente o constante, mientras que las metas alcanzadas disminuyeron de 2019 a 2020. Se espera que para 2021 el porcentaje aumente a 99%.

Gráfica 11. Porcentaje de estudiantes de educación básica que forman parte de una familia beneficiaria del Programa que permanecen en educación básica



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Capítulo 4. Hallazgos y recomendaciones

El presente documento muestra un panorama amplio del derecho a la educación en México, debido a que lo aborda desde el marco teórico y normativo. Además, el análisis de diferentes indicadores que se tienen para su monitoreo, algunos de la Planeación Nacional y de los programas sociales que atienden las dimensiones y subdimensiones del derecho nos permiten encontrar factores que determinan el cumplimiento del derecho a la educación en nuestro país.

Para el desarrollo del análisis se consideraron cuatro dimensiones que en conjunto garantizan el cumplimiento del derecho a la educación: accesible, asequible, aceptable (accesibilidad, disponibilidad y calidad según el SIDS del CONEVAL, respectivamente) y adaptable. Para ver cómo se atiende a estas dimensiones desde la política social, se analizó la Planeación Nacional y los programas sociales que atienden a problemáticas concretas.

Por un lado, para el análisis de la Planeación Nacional se consideraron los indicadores del Programa Sectorial de Educación 2020 – 2024. De este análisis, se identificó que la mayor parte de los indicadores atienden a la dimensión de disponibilidad, mientras que adaptabilidad únicamente tiene un indicador asociado. Si bien, gran parte de los indicadores están asociados con alguna dimensión, un número considerable de estos no cuentan con los elementos necesarios para darles seguimiento.

Por otro lado, respecto al análisis de los programas sociales se identificó que de los 24 programas considerados en el universo del análisis, gran parte contribuyen a la dimensión de accesibilidad, mientras que no hay ningún programa que muestre en su MIR si contribuye a la adaptabilidad y por lo tanto tampoco es posible medir qué tan desarrollada está dicha dimensión en México.

Los datos muestran que estados como Chiapas, Oaxaca y Michoacán son los que tienen mayores niveles de rezago educativo. Es importante hacer el apunte de que no se identifican en este estudio programas sociales que hagan referencia a la adaptabilidad y a la gran diversidad étnica de dichos estados. Se considera importante valorar las particularidades de estos estados para identificar las causas de sus altos niveles de rezago educativo, una posible causa podría ser que los programas educativos no cumplen con las subdimensiones de adaptabilidad, al no responder a los contextos sociales y culturales tan diversos propios de esas entidades.

Otro hallazgo importante de este análisis es el del buen desempeño de los programas sociales que contribuyen a la educación. Esto puede observarse en el cumplimiento efectivo de metas de los programas sociales que atienden el derecho a la educación. Si bien el 39% de los indicadores cuentan con desempeño destacado y otro 17% con un desempeño adecuado, existen programas cuyos resultados no están cumpliendo con las metas planeadas. El caso del Programa

Becas Benito Juárez muestra que de 2019 a 2020 hubo una disminución de casi 4% en la permanencia escolar de alumnos de educación básica que pertenecen a familias beneficiarias del programa. Si bien se espera que para el 2021 el porcentaje de permanencia escolar haya aumentado a 99%, es importante conocer cuáles fueron los principales motivos de la disminución de 2019 a 2020.

Por último, el desarrollo de este análisis muestra las dificultades que existen en México para medir qué tan universal es el derecho a la educación en todas sus dimensiones. A pesar de que existen datos que nos permiten conocer estadísticamente el rezago educativo de los diferentes estados y el porcentaje de escolarización bruta de los diferentes niveles educativos, otras subdimensiones del derecho a la educación son más complicados de medir. Como ejemplo podemos destacar a la dimensión de accesibilidad y más específicamente a la no discriminación. Dicha subdimensión es fundamental para la igualdad de oportunidades educativas en todos los niveles; sin embargo, no es posible medirla de forma sistemática como el rezago educativo u otros indicadores. Debido a esto, una recomendación sería darle un seguimiento más cercano a los programas sociales que contribuyan a los aspectos difíciles de cuantificar pero que son fundamentales para ejercer plenamente el derecho a la educación.

Conclusiones

El derecho a la educación es un derecho básico e indispensable que contribuye al ejercicio de los demás derechos humanos. La educación favorece la participación ciudadana, la productividad laboral y facilita la inclusión e integración social y cultural. Es por ello por lo que el CONNEVAL ha realizado una revisión y seguimiento del acceso efectivo al derecho a la educación.

Partiendo del modelo de las 4 As de Katarina Tomasevski, se mostró la oferta institucional existente mediante los indicadores de la Planeación Nacional y de los programas sociales que atiende a estas dimensiones. Se observa que actualmente

existen limitaciones para medir el estado en cada una de las dimensiones y subdimensiones del derecho a la educación. Por ejemplo, no se identificaron programas sociales que identifiquen dentro de sus objetivos a la dimensión de adaptabilidad, lo que imposibilita darle seguimiento.

A pesar de que existen limitaciones que no permiten un análisis más profundo de algunas subdimensiones fundamentales para la educación, sí fue posible un acercamiento a través de los programas sociales y del programa sectorial de educación. A pesar de que hay aspectos que mejorar a través de la política social, los programas sociales que contribuyen a la educación han logrado cumplir sus metas, pero a nivel del programa sectorial se observaron rezagos importantes que será importante revisar y atender.

Anexos

Anexo 1 – Indicadores programas derivados del PND

Dimensiones del derecho	Indicadores del Programa Sectorial de Educación
Asequible / Disponible	3.1 Tasa de crecimiento de la matrícula de escuelas para formación de docentes
	3.2 Porcentaje de personal educativo beneficiado con asignación de plaza o incentivo a partir de los procesos de selección determinados por el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros
	4.1 Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos
	4.2 Porcentaje de escuelas con equipamiento básico
	4.3 Porcentaje de escuelas de educación primaria que cuentan con los libros de texto completos al inicio del ciclo escolar
	5.2 Porcentaje de escuelas públicas de educación básica que cuentan con docente de educación física
	5.3 Tasa de alumnos de educación básica que asiste a escuelas con docente de educación física
	6.2 Gasto federal en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto

	6.3 Porcentaje de personal docente y directivo de preescolar y primaria cuyo pago de nómina se realiza con cargo al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
	4.1 Porcentaje de escuelas con acceso a servicios básicos
Accesible	1.1 Tasa bruta de escolarización (cobertura)
	1.2 Atención educativa a niñas y niños en programas para la primera infancia
	1.3 Tasa bruta de escolarización de la población en los primeros cuatro deciles de ingreso
Aceptable Calidad	2.1 Porcentaje de eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional - Nacional
	2.2 Porcentaje de estudiantes que obtienen al menos el nivel de dominio básico en la prueba PISA
	2.3 Porcentaje de abandono escolar
	3.3 Porcentaje de personal docente con estudios de tipo superior
	4.2 Porcentaje de escuelas con equipamiento básico
Adaptable	2.1 Porcentaje de eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional - Nacional

Anexo 2 – Programas y acciones que contribuyen al derecho a la educación**Acceptable:**

Nombre del programa	Subdimensión
Desarrollo, aplicación de programas educativos e investigación en materia agroalimentaria	Calidad de los medios
Educación para Adultos (INEA)	Calidad de los medios
Educación Inicial y Básica Comunitaria	Calidad de los medios
Programa de Becas Elisa Acuña	Calidad en los medios
Programa para el Desarrollo Profesional Docente	Calidad de los medios
Programa Nacional de Inglés	Calidad en los medios
Expansión de la Educación Inicial	Calidad en los medios

Accesible:

Nombre del programa	Subdimensión
Desarrollo, aplicación de programas educativos e investigación en materia agroalimentaria	Accesibilidad económica
Producción y distribución de libros y materiales educativos	Accesibilidad material
Producción y transmisión de materiales educativos	Accesibilidad material
Programa de mantenimiento e infraestructura física educativa	Sin discriminación

Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	Accesibilidad económica/ Sin discriminación
Programa de Becas Elisa Acuña	Accesibilidad económica
Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial (PFSEE)	Sin discriminación
Atención de Planteles Federales de Educación Media Superior con estudiantes con discapacidad (PAPFEMS)	Sin discriminación
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	Accesibilidad económica/ Sin discriminación
La Escuela es Nuestra	Sin discriminación
Programa de Apoyo a la Educación Indígena	Accesibilidad económica/ Sin discriminación
Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	Accesibilidad económica
Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	Accesibilidad económica
Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	Accesibilidad económica
Programa Nacional de Reconstrucción	Accesibilidad material

Asequible:

Nombre del programa	Subdimensión
Producción y distribución de libros y materiales educativos	Material de enseñanza suficiente y adecuado
Servicios de Educación Media Superior	Cuerpo docente/ Instalaciones disponibles/ Recursos
Producción y distribución de libros y materiales culturales	Material de enseñanza suficiente y adecuado

Educación Inicial y Básica Comunitaria	Material de enseñanza suficiente y adecuado
Programa Nacional de Inglés	Material de enseñanza suficiente y adecuado
Expansión de la Educación Inicial	Instalaciones disponibles/ Recursos
Apoyos a centros y organizaciones de educación	Recursos
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	Instalaciones disponibles
La Escuela es Nuestra	Instalaciones disponibles/ Material de enseñanza suficiente y adecuado
Servicios de guardería	Instituciones educativas
Programa Nacional de Reconstrucción	Instalaciones disponibles

Fuentes consultadas

Cisternas, M. (2010). Derecho a la Educación: marco jurídico y justiciabilidad. *Revista Latinoamericana de Educación inclusiva*. 4(2)
<http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol4-num2/art2.pdf>

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019a). *Artículo 3º Constitucional*. México.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019&print=true

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019b). *Ley General de Educación*.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf

INEE (2014). Capítulo 1. El derecho a la educación. *La educación obligatoria en México. Informe 2019*. INEE, México.
https://www.inee.edu.mx/medios/informe2019/stage_04/archivo/INEE-Informe-2014_04-Capitulo-1.pdf

ONU-Consejo Económico y Social (1999). *Aplicación del pacto internacional de derechos económico, sociales y culturales*. Comité de Derechos Económicos, sociales y Culturales.
<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW%2bKyH%2bnXprasyMzd2e8mx4cYID1VMUKXaG3Jw9bomilLKS84HB8c9niHQ9mUemvt0CxbbfDfFO2m9g5qE0ChQkVGMmoqwRoYJ4qC22X4zVuM>

ONU (1948). *Declaración universal de Derechos Humanos*. Organización de las Naciones Unidas,
https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Río, A. (2017). El derecho a la educación desde el enfoque de los derechos humanos como anclaje para las políticas públicas. *Ponencia del Congreso*

Nacional de Investigación Educativa – COMIE. México
<http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/2377.pdf>

Rodino, A. (2015). La educación con enfoque de derechos humanos como práctica constructora de inclusión social. *Revista de Derechos Humanos*. 61, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34228.pdf>

Ruiz, M. (2014). El derecho a la educación y la construcción de indicadores educativos con la participación de las escuelas. *Sinéctica. Revista electrónica de educación*. Universidad Jesuita de Guadalajara. México. <http://www.scielo.org.mx/pdf/sine/n43/n43a6.pdf>

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (SEMSEPDH) (2018). *Derecho a la educación*. México.

Tomasevski, K. (s/f). *Indicadores del derecho a la educación*. Instituto de Derechos Humanos. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de la Plata, Argentina. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/indicadores-del-derecho-a-la-educacion.pdf>

UNESCO (1960). Convención relativa a la lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza 1960. *Instrumentos normativos*. París. http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNESCO (2021). *Derecho a la Educación. Obligaciones y responsabilidades del Estado*. UNESCO. <https://es.unesco.org/themes/derecho-a-educacion/obligaciones-estados>

UNESCO (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC)*. Buenos Aires, Argentina. UNESCO Santiago.

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150272/PDF/150272spa.pdf.multi>