

# Indicadores nacionales de la mejora continua de la educación en México

Cifras del ciclo escolar 2020-2021

## Principales hallazgos



## **Indicadores nacionales de la mejora continua de la educación en México.**

*Edición 2022: cifras del ciclo escolar 2020-2021. Principales hallazgos*

D.R. © Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación.  
Barranca del Muerto 341, col. San José Insurgentes,  
alcaldía Benito Juárez, C.P. 03900, México, Ciudad de México.

Hecho en México. Prohibida su venta.

---

### **Coordinación general**

Gabriela Begonia Naranjo Flores  
Abel Encinas Muñoz

**Redacción:** Luis Alberto Degante Méndez, Verónica Medrano Camacho,  
Alfonso Paz Rodríguez, Eduardo Ángeles Méndez, Liliana García Cruz,  
Raúl Guadalupe Antonio, Valeria Serrano Cote y Karla Yukiko López Magaña.

---

**Dirección general:** Juan Jacinto Silva Ibarra

**Coordinación editorial:** Blanca Estela Gayosso Sánchez  
Directora de área

**Editor responsable:** José Arturo Cosme Valadez  
Subdirector de área

**Editora gráfica responsable:** Martha Alfaro Aguilar  
Subdirectora de área

**Corrección de estilo:** Sandra Clementina Pérez Morales  
Jefa de departamento

**Formación:** Jonathan Muñoz Méndez y Heidi Puon Sánchez  
Jefes de departamento

---

La elaboración de esta publicación estuvo a cargo del Área de Apoyo y Seguimiento a la Mejora Continua e Innovación Educativa. El contenido, la presentación, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta obra son propiedad de Mejoredu. Se autoriza su reproducción parcial o total por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales y citando la fuente de la siguiente manera:

Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2022).  
*Indicadores Nacionales de la Mejora Continua de la Educación en México.*  
*Edición 2022: cifras del ciclo escolar 2020-2021. Principales hallazgos.*

## **Directorio**

### **Junta Directiva**

**Silvia Valle Tépatl**  
Presidenta

**María del Coral González Rendón**  
Comisionada

**Etelvina Sandoval Flores**  
Comisionada

**Florentino Castro López**  
Comisionado

**Oscar Daniel del Río Serrano**  
Comisionado

---

**Armando de Luna Ávila**  
Secretaría Ejecutiva

**Laura Jessica Cortázar Morán**  
Órgano Interno de Control

---

### **Titulares de áreas**

**Francisco Miranda López**  
Evaluación Diagnóstica

**Gabriela Begonia Naranjo Flores**  
Apoyo y Seguimiento a la Mejora Continua e Innovación Educativa

**Susana Justo Garza**  
Vinculación e Integralidad del Aprendizaje

**Miguel Ángel de Jesús López Reyes**  
Administración



# ÍNDICE

Introducción .....	4
<b>Principales hallazgos .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Contexto .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Organización y dimensión del Sistema Educativo Nacional .....</b>	<b>13</b>
<b>3. Estudiantes .....</b>	<b>17</b>
<b>4. Directivos y docentes .....</b>	<b>23</b>
<b>5. Formación de los profesionales de la educación .....</b>	<b>27</b>
<b>6. Escuelas .....</b>	<b>31</b>
<b>7. Supervisiones escolares .....</b>	<b>37</b>
<b>8. Resultados en la escolarización de la población .....</b>	<b>40</b>
<b>9. Impacto de la contingencia sanitaria por covid-19.....</b>	<b>45</b>
<b>10. Indicadores de resultados de la mejora continua de la educación.....</b>	<b>53</b>
Referencias .....	70



# INTRODUCCIÓN

*Indicadores nacionales de la mejora continua de la educación en México* es una publicación que ofrece elementos que ayudan a identificar los principales avances, brechas y retos del Sistema Educativo Nacional (SEN) en el cumplimiento de garantizar el derecho a la educación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ) de nuestro país. El propósito es que esta información sirva para orientar los procesos de mejora en diversos ámbitos y niveles del SEN, procurando que su análisis fundamentalmente los diagnósticos de las y los actores involucrados, pero principalmente de los que realicen las autoridades educativas nacionales y locales en la búsqueda de ofrecer una buena educación con justicia social.

La selección y construcción de los indicadores educativos y de estadísticas complementarias atiende a la necesidad de dar seguimiento a la mejora continua y ofrecer información relevante, sistemática y consistente sobre el contexto del SEN; su organización y dimensión; el acceso, avance y trayectoria de las y los estudiantes; el estado que guardan los centros escolares; el perfil de directivos, docentes y futuros docentes; las supervisiones y los resultados en la escolarización de la población.

En este documento se destacan los principales hallazgos expuestos a lo largo de los ocho capítulos que comprenden la obra y se ofrece una síntesis del comportamiento de los cuarenta y dos indicadores que la integran, referidos principalmente al ciclo escolar 2020-2021. Esperamos que esta recapitulación de ideas centrales contribuya a un mejor entendimiento del SEN y promueva reflexiones e indagaciones respecto a las temáticas más importantes abordadas en los indicadores.

Adicionalmente, se ofrece un apartado que sintetiza los efectos de la contingencia sanitaria por covid-19 en la matrícula y en el número de centros escolares, y su impacto en la cobertura y desafiliación de estudiantes.

Por primera vez, además de ofrecer los elementos más destacados de la vasta información que contiene la obra, se incluye un análisis integrado de 13 indicadores prioritarios, que aportan información sobre temas centrales del SEN y permiten una aproximación respecto al resultado de las políticas educativas para atender a la población, al rezago educativo y a la mejora de la gestión educativa. La selección de este conjunto de indicadores principales se basó en el modelo de marco temático que se describe a continuación.

## Sistema de Indicadores de Resultados de Mejora Continua de la Educación

En respuesta a 2 de las atribuciones de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), se retoman por primera vez 13 indicadores educativos prioritarios que dan cuenta de los resultados obtenidos en este ámbito con base en la información generada entre los ciclos escolares 2018-2019 y 2020-2021. El análisis parte de la premisa de que las acciones de mejora deben acompañarse de una distribución de los recursos disponibles con el fin de producir cambios que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación en todos los contextos y poblaciones del país, especialmente las históricamente vulneradas.

La articulación entre los indicadores seleccionados tiene por objeto no sólo mostrar los avances y brechas de los que dan cuenta las cifras, sino también observar a qué ritmo suceden y cuáles son las afectaciones contextuales con las que se asocian. En su análisis es relevante analizar el avance hacia una mayor equidad, es decir, el que suma a los grupos discriminados y vulnerados en sus derechos, poniendo especial atención en si las brechas educativas se acortan o mantienen.

Este acercamiento se realiza por medio de indicadores macro del SEN, trabajo que seguirá desarrollándose conforme se disponga de más información. Su selección se fundamenta en el modelo de marco temático del Sistema de Indicadores de Resultados de la Mejora Continua de la Educación (SIRMCE), que se encuentra en proceso de construcción por Mejoredu para dar seguimiento a la mejora continua de la educación y, de manera paralela, a las políticas educativas.

El análisis de los 13 indicadores prioritarios tiene como línea base la información del ciclo escolar 2018-2019, del censo de población de 2010 y de las encuestas de 2018, la cual corresponde a etapas que preceden a la instalación de la mejora continua como tema prioritario en la política educativa nacional, marco que dio pie a la creación de Mejoredu. A partir de esta referencia temporal es posible hacer comparaciones retrospectivas y de avance con los siguientes ciclos escolares.

El modelo del SIRMCE se fundamenta en el derecho a la educación de la población, los campos de acción de la mejora continua, así como en los pilares del horizonte de mejora establecidos en el documento base de Mejoredu (2020): una buena educación con justicia social, al alcance de todas y todos, que prevé la consecución de una educación aceptable y común, equitativa, disponible y accesible.

<sup>1</sup> Específicamente las referidas a determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación y, a generar y difundir información para el seguimiento del SEN, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3o., fracción IX, inciso b (Cámara de Diputados, 2021); y los artículos 28, fracciones II y VII; y 59 del Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación (Segob, 2019a).



El SIRMCE permite la identificación y desarrollo de indicadores educativos mediante un proceso en el que se determinan los temas clave del SEN a partir del cruce de los dominios de dos grandes dimensiones analíticas: a) el de la mejora continua de la educación; y b) el del enfoque políticas.. Éstas surgen del cruce de 2 dimensiones: a) el de la mejora continua de la educación; y b) el del enfoque de las políticas. Como se aprecia en el cuadro 1, de la primera dimensión se desprenden 6 dominios o campos de acción. Del segundo, derivan 4 dominios que guían el análisis bajo un enfoque de políticas. A partir de ellos se identifican 24 áreas de trabajo en las que se organizan y articulan los temas o problemas prioritarios y los indicadores a ellos ligados.

**Cuadro 1.** Estructura organizativa del Sistema de Indicadores de Resultados de Mejora Continua de la Educación

Mejora continua de la educación	Enfoque de políticas			
	Productos o resultados de la educación	Acciones, prácticas y valores que influyen en los resultados de la educación	Antecedentes que contextualizan o limitan las decisiones y acciones en la educación	Actividades de coordinación y soporte
<b>Práctica pedagógica</b>	Mejoramiento constante de las prácticas pedagógicas	Saberes y conocimientos sobre la enseñanza y el aprendizaje	Condiciones para el desarrollo de la práctica pedagógica	Trabajo colaborativo, redes y comunidades profesionales de práctica
<b>Formación y desarrollo profesional</b>	Acceso a formación y desarrollo profesional pertinentes, articulados y permanentes	Políticas, planes, programas, estrategias y acciones de formación y desarrollo profesional que consideren las características y necesidades de colectividades y docentes en los diferentes contextos	Recursos financieros, humanos y materiales destinados a la formación y el desarrollo profesional	Coordinación de esfuerzos destinados a la formación y el desarrollo profesional, y a la participación de colectividades y agentes educativos en su diseño
<b>Participación social en la educación</b>	Gobernanza educativa para la mejora continua en todos los niveles de gestión	Políticas, planes, programas, proyectos y acciones que fomenten la participación social en educación	Disponición de recursos para estrategias y mecanismos de colaboración y coordinación	Estructura de las redes de participación social en educación
<b>Gestión educativa y escolar</b>	Mejoramiento constante de la estructura, el desempeño y las condiciones del SEN: sus tipos, niveles, servicios, modalidades, instituciones, planteles y escuelas	Innovación y capacidades de liderazgo para la gestión en todos los tipos, niveles, servicios, modalidades, instituciones, planteles y escuelas	Recursos humanos, financieros y materiales para apuntalar los procesos de gestión educativa y escolar	Vinculación entre sistemas de información para la gestión, evaluación y rendición de cuentas

Continúa ►

Mejora continua de la educación	Enfoque de políticas			
	Productos o resultados de la educación	Acciones, prácticas y valores que influyen en los resultados de la educación	Antecedentes que contextualizan o limitan las decisiones y acciones en la educación	Actividades de coordinación y soporte
<b>Beneficios de la educación y el aprendizaje integral</b>	Trayectorias educativas, formación integral de la población y aprendizajes	Políticas, planes, programas, proyectos y acciones para asegurar la formación integral de la población	Recursos humanos, financieros y materiales destinados a las trayectorias educativas y a la formación integral de la población	Coordinación de esfuerzos entre los sectores de la sociedad y sus instancias
<b>Infraestructura física educativa</b>	Accesibilidad, disponibilidad y uso de la infraestructura física educativa: inmuebles, servicios, equipos y materiales	Políticas, planes, programas, estrategias y acciones en materia de infraestructura física educativa	Recursos humanos, financieros y materiales para la implementación de las acciones en materia de infraestructura física educativa	Actividades de coordinación, seguimiento y apoyo para la distribución y uso de la infraestructura física educativa

Fuente: elaboración propia.

La selección de 13 indicadores considerados prioritarios<sup>2</sup> se realizó a partir de los que se incluyen en *Indicadores nacionales de la mejora continua de la educación en México 2022* y corresponden a 5 de los 6 dominios de mejora continua<sup>3</sup> considerados en el marco temático del modelo del SIRMCE.

De los 13, 6 son mediciones de amplio uso en otros sistemas nacionales o internacionales de información: tasas de cobertura neta, asistencia, abandono y eficiencia terminal, porcentaje de población en condición de analfabetismo y grado promedio de escolaridad. Los otros 7 son calculados hasta ahora de forma exclusiva por Mejoredu: correspondencia entre la lengua indígena de docentes y estudiantes, porcentaje de docentes al menos titulados, disponibilidad de escuelas por localidad, supervisiones escolares integradas por más de 20 escuelas, población atendible en el sistema educativo según educación previa y proporción de escuelas con disponibilidad de servicios básicos.

Esperamos que este capítulo ofrezca al lector un acercamiento general sobre la situación educativa en México y que las personas interesadas en profundizar alguna temática específica consulten la obra completa y accedan al sistema de información que contiene las estadísticas y los tabulados correspondientes.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Este conjunto de indicadores está fundamentado en procesos de consulta donde se involucraron especialistas en educación y estadística educativas. En este momento muestra importantes vacíos de información, pero ayuda a delinear el camino a seguir.

<sup>3</sup> Entre los pendientes para el desarrollo del SIRMCE está el trabajo de identificar la información y diseño de indicadores sobre el dominio de participación social en la educación, así como el monitoreo de bases de datos robustas sobre otros componentes como los de aprendizajes escolares.

<sup>4</sup> <<https://www.mejoredu.gob.mx/>>.



# PRINCIPALES HALLAZGOS

1

## Contexto

Las características demográficas, culturales, económicas y sociales de la población estructuran escenarios diversos para los sistemas estatales de educación y son indicativas de los esfuerzos diferenciados que deben realizarse para garantizar que la totalidad de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ) acceda a las escuelas, permanezca en ellas y finalice al menos los niveles obligatorios que marca la ley.

En cada entidad hay un contexto socioeconómico y demográfico estrechamente relacionado con el tipo de servicio educativo que se ofrece a la población; sus características corresponden a las condiciones y recursos de que disponen las escuelas, así como a la composición de sus matrículas. Estos aspectos configuran la organización, la operación y el desempeño del sistema educativo.

En 2020 –de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (INEGI, 2021a)– había 126.8 millones de habitantes en el país, de los cuales 29.2% (aproximadamente 37.1 millones) tenía entre 0 y 17 años.

- En 13 entidades se registraron porcentajes muy por encima de la media nacional, entre ellos Michoacán (33.0%), Guerrero (34.0%) y Chiapas (35.0%). En dichos estados hay una población relativamente joven respecto a la del resto del país.
- Por sí solo el estado de México concentró 12.7% de la población en edad escolar, de 0 a 17 años (4.7 millones), mientras que Colima sólo tenía 0.5% (poco más de 200 000).
- En 8 entidades federativas –estado de México, Jalisco, Veracruz, Puebla, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato y Michoacán– vivía más de la mitad (51.3%) de la población en edad de asistir a la educación obligatoria.

En los próximos años, todas las entidades registrarán una disminución del volumen y el porcentaje de población en edad escolar, aunque a diferentes ritmos; ello provocará cambios en la estructura de todos los sistemas educativos, principalmente en educación básica (EB) donde se espera una disminución de estudiantes más marcada para asistir a inicial, preescolar, primaria y secundaria.



También la población en edad de asistir a educación media superior (EMS) disminuirá en todo el país, situación que ya sucede en algunas entidades. Los cambios demográficos, en concreto el menor volumen de población, ofrecen la oportunidad de asegurar la cobertura universal en EB y EMS.

Las características socioeconómicas de la población en edad escolar señalan necesidades diferenciadas que requieren atenderse para ofrecer una educación pertinente mediante acciones a escalas federal, estatal e incluso municipal, que contrarresten los efectos adversos ocasionados por las condiciones particulares de NNAJ en contextos de marginación y pobreza:

- En 2020, 1 de cada 2 personas en edad escolar (0 a 17 años) vivía en condición de pobreza. Este porcentaje fue diferenciado entre las entidades federativas con un rango de variación que osciló entre 30.0% en Baja California y 82.6% en Chiapas.
- En entidades del centro y sur del país al menos 6 de cada 10 NNAJ en edad escolar se encontraban en la misma situación. En contraste, las entidades del norte presentaron proporciones mucho menores al promedio nacional de población escolar en situación de pobreza; alrededor de un tercio del total en ese rango de edad.
- De cada 4 NNAJ de 0 a 17 años, 1 pertenecía al grupo de población con los ingresos más bajos del país, es decir, en el primer quintil de ingresos, según la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020* (INEGI, 2021a). Aunque la educación obligatoria es gratuita, existen gastos asociados con la asistencia a la escuela de algún miembro del hogar, que para la población con bajos ingresos representan un problema difícil de afrontar, lo que eleva la probabilidad de que NNAJ en esta situación no concluyan al menos la educación obligatoria.
- En 2020, se estimó que 27.0% de la población en edad escolar residía en localidades con menos de 2 500 habitantes. Es probable que NNAJ en localidades pequeñas no tengan a su alcance escuelas y planteles que abarquen toda la educación obligatoria, principalmente la secundaria y media superior, por lo que continuar estudiando llega a significar un gasto adicional para las familias que, en muchos de los casos, es complejo subsanar. La dispersión de localidades también es un factor capaz de inhibir la continuidad escolar.
- Alrededor de 2 de cada 5 NNAJ residían en hogares donde la jefa o el jefe del hogar no terminó la educación secundaria o nunca fue a la escuela. El hecho de que la figura que toma las decisiones en el hogar tenga baja o nula escolaridad se asocia con un entorno menos propicio para asegurar que los más jóvenes completen la educación obligatoria, entre otras cosas, por carecer de recursos económicos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de todos los integrantes de la familia o porque el ambiente familiar no genera un entorno de motivación y apoyo suficientes para permanecer en la escuela.



- Menos de 4.0% de la población entre 3 y 17 años era hablante de lengua indígena (HLI), lo que equivale a 1.4 millones de personas. En los grupos más jóvenes –de 3 a 5 y de 6 a 11 años– este porcentaje fue menor que en los grupos de 12 a 14 y de 15 a 17 años. Ello evidencia que se pierde el uso de las lenguas originarias, principalmente entre la población infantil.
- Se estima que 2.1% de NNAJ de 0 a 17 años (aproximadamente 785 000) tenía alguna discapacidad. La atención educativa adecuada e inclusiva para toda la población con discapacidad en edad escolar es todavía una tarea pendiente para el SEN.

Las desigualdades en las condiciones de vida de la población y en sus contextos suelen estar estrechamente relacionadas con las condiciones de la oferta educativa; es decir, donde el contexto es desfavorable, la oferta educativa casi siempre es reducida y las escuelas –la mayor parte de las veces, cuentan con menores recursos humanos y materiales–.

Los porcentajes de población atendible en educación secundaria, media superior y licenciatura muestran las inequidades que enfrentan ciertos sectores de población para su ingreso y permanencia en el sistema educativo, lo cual redundo en mayores interrupciones temporales y definitivas de su trayectoria escolar:

- Del conjunto de personas de 12 a 14 años en condición de pobreza extrema, 84.2% tenía terminada la primaria y por tanto era atendible en secundaria; sin embargo, para quienes no se encontraban en condición de pobreza ni de vulnerabilidad en ese mismo grupo de edad la proporción era de 91.7%.
- La brecha entre la población en situación de pobreza extrema y aquella que no presenta una condición de pobreza o vulnerabilidad fue más amplia en el grupo de edad de 15 a 17 años: 65.1 y 90.3%, respectivamente, habían concluido la secundaria y por ende eran atendibles en EMS.
- En 2020 sólo 70.7% de las personas de 12 a 14 años con discapacidad había finalizado la primaria y por ende era atendible en secundaria, mientras que 90.0% del mismo grupo de edad, pero sin discapacidad, era atendible en ese mismo nivel.
- En el mismo sentido, la diferencia en el porcentaje de jóvenes de 15 a 17 años que tenía la secundaria terminada y podría cursar la EMS entre la población sin y con discapacidad fue de 16.8 puntos porcentuales; en el primer caso el porcentaje fue 81.6% y en el segundo 64.8%.

También se advierten trayectorias educativas desiguales en la población de las entidades federativas con un contexto socioeconómico similar. Por ejemplo, el porcentaje de quienes cuentan con educación primaria, secundaria y media superior completa en la edad escolar esperada y que son atendibles en el nivel o tipo educativo siguiente, es diferente en las distintas partes del país, aun en poblaciones con el mismo número de carencias sociales.

- En Zacatecas, del grupo de edad de 12 a 14 años con 3 o más carencias sociales sólo 65.5% era atendible en secundaria; en cambio, en Hidalgo, Ciudad de México, Tlaxcala y Querétaro el porcentaje de población con el mismo número de carencias atendible en el nivel era mayor a 90.0%.
- En Colima, Michoacán, Quintana Roo, Chihuahua, Colima, Jalisco y Zacatecas se observaron grandes diferencias en este indicador: entre la población sin carencias sociales y aquella con 3 o más la brecha fue de al menos 13 puntos porcentuales.
- En contraste, en Guerrero, Morelos, Nayarit, Querétaro, Tlaxcala, Ciudad de México e Hidalgo no hubo diferencias entre la población con al menos 3 carencias y aquella con 1 o 2 o sin ningún tipo de carencias sociales, es decir, en este último conjunto de entidades, independientemente del contexto socioeconómico, la mayoría de las niñas y niños (aproximadamente 90.0%) termina la educación primaria en la edad esperada y puede avanzar a la secundaria.

La información anterior indica áreas de oportunidad diferenciadas al interior del SEN, que requieren una organización y administración de los recursos públicos y la capacidad de priorizar acciones para que la población en condiciones de vulnerabilidad transite sin complicaciones por los niveles de la educación obligatoria.

Por otra parte, se identificaron personas de 15 años y más que no tienen estudios formales o cursaron la primaria o la secundaria sin concluirlos y, por tanto, son población objetivo del sistema de educación para adultos. Muchas personas de este grupo son adultas en edad de retiro, pero también hay adolescentes y jóvenes en condición de *extraedad*,<sup>5</sup> que se fueron rezagando hasta desafiarse del sistema educativo escolarizado en educación básica. En este sentido, personas con discapacidad, hablantes de lengua indígena o que viven en condición de pobreza extrema fueron las más susceptibles a tener trayectorias educativas interrumpidas y, en consecuencia, de ser atendibles en educación para adultos.

El financiamiento educativo, tanto público como privado, debe proveer recursos de manera continua para sustentar factores elementales del funcionamiento del sistema, como la nómina del personal en los centros escolares, los materiales educativos, el mantenimiento de las instalaciones y la mejora de la infraestructura, entre otros aspectos relevantes. Cuando tales recursos no son suficientes o no se gestionan de manera adecuada, difícilmente se contará con servicios pertinentes. Es relevante conocer el monto de las asignaciones en los programas de gasto para entender cómo y en qué medida es posible atender los desafíos que plantea garantizar el derecho a la educación, más todavía en un entorno donde los recursos económicos son siempre escasos:

<sup>5</sup> La condición de *extraedad* consiste en el desfase, de por lo menos 2 años, entre la edad esperada para cursar un grado escolar y la real de un estudiante.



- De las fuentes de financiamiento al gasto nacional en educación (GNE), la que proviene de la federación representó alrededor de 60.0% en los últimos años y para 2022 se previó un presupuesto de 942 924.9 millones de pesos, destinado a educación, cultura, deporte, ciencia y tecnología. Se estima que la mayor parte de este monto se dirigirá a EB (56.9%), seguida de EMS (13.9%) y superior (15.4%). Esta distribución por niveles y tipos educativos se ha mantenido casi sin cambios desde 2013.
- En términos nominales o corrientes, el gasto federal en educación, cultura, deporte, ciencia y tecnología (GFE) se ha incrementado cada año, pero si se considera que los factores del sistema educativo cada vez tienen un precio mayor –los salarios se incrementan; los insumos para materiales escolares, equipo y mantenimiento de infraestructura se encarecen, etcétera— entonces el gasto federal en realidad no ha crecido lo suficiente para adquirir, al menos, los mismos bienes y servicios que en años anteriores; los recortes o reasignaciones presupuestales también han contribuido a este decremento.
- En EB fueron 10 los programas presupuestarios que entre 2013 y 2022 concentraron alrededor de 99.0% del total destinado al rubro. Los más relevantes fueron para el pago de la nómina del personal educativo: por un lado, está el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone), que representó 79.1% del presupuesto para EB en 2022; por otro, el programa de Servicios de Educación Básica en la Ciudad de México, con 7.9% en el mismo año. Estos recursos son tan importantes para el funcionamiento del sistema educativo que representaron para las entidades federativas desde 1 de cada 10 hasta 1 de cada 4 pesos de su presupuesto público.
- Del gasto federal destinado a la EMS, 11 programas presupuestarios concentraron aproximadamente 98.0%. Aquí también los recursos para el pago de nómina del personal educativo predominaron, principalmente por medio de los programas Servicios de Educación Media Superior, Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

Es importante asegurar que las políticas educativas en general, pero especialmente aquellas focalizadas en poblaciones históricamente vulneradas, tomen en cuenta los contextos de vida de las personas a atender. Ello implica evitar modelos homogéneos que producen y reproducen inequidades para, en su lugar, reconocer y atender la diversidad con la participación activa de las comunidades.

Es prioritario seguir atendiendo a la población adulta que no ha podido finalizar al menos la EB. Los efectos intergeneracionales del rezago educativo pueden crear círculos de pobreza y marginación que afecten a la totalidad de integrantes de hogares donde padres, madres o tutores no cuenten con la escolaridad mínima. Por ello, es importante fomentar la reincorporación de la población adulta al sistema educativo en las opciones disponibles a este fin, lo cual no sólo le traerá beneficios personales, sino que generará contextos familiares más propicios para el avance escolar de las generaciones más jóvenes.

Gran parte de los problemas que causa la inequidad en educación no son exclusivos del ámbito educativo ni dependen siempre de las políticas y acciones llevadas a cabo por los actores involucrados en este sector. Algunos encuentran sus raíces en las condiciones de pobreza de la población, la marginación y la discriminación en la que históricamente han vivido las comunidades indígenas, los HLI y las personas con discapacidad, entre otros grupos. Por ello, el combate a la inequidad educativa exige necesariamente políticas intersectoriales capaces de atender, al menos, aquellas consecuencias de la pobreza –hambre, trabajo infantil, lejanía del centro escolar, inseguridad– que afectan de manera directa la escolaridad de la población. Este tipo de políticas, junto con acciones que permitan una educación pertinente e inclusiva, pueden romper o aminorar la situación descrita.

## 2

### Organización y dimensión del Sistema Educativo Nacional

El Sistema Educativo Nacional (SEN) es extenso, complejo e incluye condiciones contrastantes en la forma como niñas, niños, adolescente y jóvenes (NNAJ) ejercen su derecho a la educación. Ello se ve reflejado en la variedad de tipos de servicio, modelos y modalidades educativas que ofrece, los cuales han evolucionado a lo largo de los años al incorporar o adaptar nuevos elementos para responder a las necesidades educativas de la sociedad.

Al inicio del ciclo escolar 2020-2021 en el SEN se encontraban matriculados 37 115 941 estudiantes en todos los niveles y servicios disponibles, lo que equivale a 29.0% de la población mexicana:

- Del total de estudiantes matriculados, 66.8% correspondía a educación básica (EB) –que comprende los niveles de inicial, preescolar, primaria y secundaria– y 14.4% a la educación media superior (EMS). En los niveles que conforman la educación obligatoria se encontraban inscritos en el SEN 8 de cada 10 estudiantes. Los matriculados en educación superior constituyen 13.4% del total; 5.3% restante lo conforman personas inscritas en programas de capacitación y formación para el trabajo.
- La matrícula de la EB escolarizada fue de 24 597 234 estudiantes. En este tipo educativo predomina el servicio general, presente en los 4 niveles que lo componen y que incluye 8 de cada 10 matriculados, alrededor de 78.0% de los docentes y 66.0% de las escuelas.
- En el otro extremo están las escuelas comunitarias, las cuales constituyen sólo 1.2% de la totalidad de estudiantes y 2.7% de los docentes, pero 13.4% de las escuelas. En consecuencia, las escuelas comunitarias albergan a un menor número de estudiantes por centro educativo, debido a que se hallan más dispersas y atienden habitualmente a comunidades pequeñas; las generales, en cambio, suelen tener una matrícula más numerosa y se encuentran en localidades urbanas.



- En EMS, había 4 985 005 estudiantes en las modalidades escolarizada y mixta; 62.1% estaba inscrito en el modelo educativo de bachillerato general, 36.9% en bachillerato tecnológico y sólo 1.1% en profesional técnico. En este tipo educativo funcionaban 18 006 planteles, de los cuales, 8 de cada 10 ofrecían bachillerato general, 15.6% bachillerato tecnológico y 1.1% el modelo de profesional técnico.
- En la modalidad no escolarizada se atendieron de forma indirecta –a través de madres, padres y tutores a 206 268 niñas y niños de educación inicial en 16 537 localidades, mediante 2 136 centros educativos con 19 411 promotores adscritos. La matrícula de EMS no escolarizada fue de 368 494 estudiantes, la mayoría (99.2%) inscrita en el modelo de bachillerato general, sólo 2 808 en bachillerato tecnológico y 228 en profesional técnico.
- Al relacionar el número de estudiantes con el de escuelas o planteles se observa que mientras más se avanza en el nivel educativo, mayor es el promedio de estudiantes por escuela o plantel: en educación inicial la proporción por escuela fue de 40; en preescolar, 49; en primaria, 143; en secundaria, 158; y en EMS, de 277 estudiantes por plantel.
- En educación superior se encontraban inscritos en el ciclo escolar 2020-2021, dentro de la modalidad escolarizada, 4 030 616 estudiantes. Las personas matriculadas en licenciatura representaron 9 de cada 10 estudiantes, 4.0% estaba inscrito en programas de técnico superior y 6.0% en posgrado. En las modalidades no escolarizada y mixta la matrícula fue de 952 590 en el mismo ciclo. En este caso, el nivel técnico superior universitario representó menos de 1.0% del total, el alumnado inscrito en licenciatura 82.2% y el resto estuvo constituido por estudiantes de posgrado (17.2%), la mayoría en programas de maestría.
- Del total de estudiantes de educación superior en la modalidad escolarizada a nivel licenciatura, 84.0% tenía 24 años o menos. En cambio, en los programas de especialidad, maestría y doctorado las proporciones de quienes tenían más de 24 años fueron 92.0, 85.0 y 99.0%, respectivamente. En doctorado la edad promedio fue de 33 años, en maestría de 29 y en especialidad de 30.
- La edad de las personas matriculadas en la modalidad no escolarizada y mixta de educación superior fue mayor que en la escolarizada. Las diferencias más agudas se observaron en licenciatura, donde la edad promedio fue 27 años –6 más que en la modalidad escolar–, y sobre todo entre las y los matriculados como técnico superior universitario, cuya edad promedio fue 30 años –10 más que en la modalidad escolar–. En programas de especialidad y de maestría esta cifra se elevó a 31 años, mientras que en el doctorado llegó a 35, diferencias de 1 y 3 años, respectivamente, con respecto a la modalidad escolarizada.

El SEN es predominantemente de sostenimiento público, es decir, se financia con cursos administrados por el Estado. En el ciclo escolar 2020-2021, alrededor de 85.0% de la matrícula de todos los tipos y niveles educativos se encontraba en escuelas de sostenimiento público, y el resto en centros de sostenimiento privado. En los niveles

obligatorios –inicial a EMS– de las modalidades escolarizada y mixta, 89.3% de la población estudiantil y 85.3% de las escuelas eran de sostenimiento público. No obstante, se advierten comportamientos diferenciados por nivel educativo.

Analizar la dinámica del SEN es básico para planear las políticas educativas, pues permite identificar en la población objetivo cambios con la posibilidad de incidir en la ampliación o mantenimiento de la cobertura en algún tipo o nivel educativo. Por ejemplo, la población en edad de asistir a la educación obligatoria –de 0 a 17 años– se redujo de 39.2 millones en 2010 a 38.2 millones en 2020; y también lo hizo su peso relativo respecto del total de la población, al pasar de 34.9% a 30.4% en los mismos años.

La pandemia de covid-19 disminuyó el número de estudiantes matriculados en educación obligatoria, principalmente en preescolar y media superior, de acuerdo con lo que se verá más adelante:

- En el caso de preescolar, desde el ciclo escolar 2010-2011 hasta el 2019-2020, se mostraba una desaceleración e incluso un descenso en la matrícula de preescolares generales –los cuales representan más de 70.0% del total de estudiantes del nivel–. El número de escuelas registraba también una disminución anual de 0.3% en ese periodo. En consecuencia, es lícito decir que la contingencia sanitaria profundizó el problema preexistente de la cobertura en este nivel educativo, la cual podría tardar 2 o más ciclos en retomar el valor que presentaba antes de esta coyuntura.
- En EMS disminuyó el número de estudiantes y planteles durante el periodo que –hasta la elaboración de este documento– comprende la pandemia de covid-19. Ello provocó un cambio a la baja en la tendencia expansiva observada anualmente desde el ciclo escolar 2010-2011. Aun así, tomando como referencia los 10 ciclos escolares que comprende el periodo de análisis, puede observarse un crecimiento general con respecto al ciclo de referencia, y cabe esperar que retome esa senda en el próximo periodo escolar.

Lograr equidad en el acceso y la disponibilidad de la educación, especialmente para NNAJ de poblaciones vulneradas, supone identificar y, en su caso, minimizar o eliminar las barreras que enfrentan para su aprendizaje y participación en el sistema educativo. Éstas se constituyen cuando el entorno escolar no considera la diversidad de características y condiciones de la población que el SEN debe atender y, en consecuencia, comprometen el acceso a la experiencia educativa inclusiva y equitativa. En esta tarea, los servicios de educación especial juegan un papel relevante:

- En el ciclo escolar 2020-2021 los 2 servicios más relevantes que integran la educación especial en educación básica –el Centro de Atención Múltiple (CAM) y la Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER)– atendieron a 567 591 estudiantes con un total de 6 369 unidades de servicio, de las cuales 26.2% eran CAM y 73.8% USAER.



- Había 1667 CAM en el país, los cuales atendieron a 70 036 estudiantes de EB. En 88.5% de ellos se ofrecía educación primaria; en 63.0%, secundaria; y en 76.4%, preescolar. Sólo en 1 de cada 3 había educación inicial. A los CAM estaban adscritos 13 166 docentes y 6 415 paradoctentes, quienes podían estar a cargo de más de un nivel u opción de atención.
- La USAER otorgó apoyo a 497 555 estudiantes inscritos en escuelas regulares, principalmente en primarias (70.7% del total). Destaca que la atención en escuelas de educación inicial es casi inexistente: en todo el país, sólo 217 niñas y niños recibieron respaldo de estas unidades. La USAER estaba integrada por 29 973 docentes apoyados por 11 407 paradoctentes, cuya formación puede ser de especialistas en una de las diferentes áreas de educación especial o disciplina que guarde relación con el campo educativo.
- En la EMS, bajo la modalidad no escolarizada, se da apoyo mediante el Centro de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED) a alumnas y alumnos con tal condición. En los 273 CAED que había en el país en el ciclo escolar 2020-2021 estaban matriculados 12 207 estudiantes, los cuales fueron atendidos por 922 docentes.

Las escuelas de organización multigrado –donde todos los docentes atienden a estudiantes de más de un grado escolar– son un elemento importante del SEN. Si bien no representan un problema en sí mismo –en virtud de que diversos estudios señalan que la heterogeneidad del multigrado representa un potencial pedagógico en tanto se generen prácticas educativas que faciliten y promuevan ambientes y situaciones de aprendizaje donde interactúen estudiantes de diferentes grados, edades, niveles de pericia, experiencias escolares y con distintos bagajes socio-culturales (Arteaga, 2022)–, su identificación puede contribuir a focalizar mejor sus necesidades de recursos humanos, materiales y financieros. Este tipo de escuelas requiere de mayor apoyo por parte de las autoridades educativas, debido a que se ubican, principalmente, en localidades rurales con altos niveles de marginación:

- En el ciclo escolar 2020-2021, las escuelas multigrado representaban 37.9% de los preescolares, 41.9% de las primarias y 33.0% del total de las telesecundarias y secundarias comunitarias e indígenas.
- De cada 10 estudiantes de preescolar 1 acudía a escuelas multigrado; en primarias el porcentaje fue del 8.8%; en telesecundarias, secundarias indígenas y comunitarias, 10.4% asistía a centros educativos de organización multigrado.

El volumen y la heterogeneidad de la población mexicana han determinado, en gran medida, la estructura y dimensión del SEN. La diversidad lingüística y cultural del país, así como la dispersión de la población a lo largo y ancho del territorio han influido en los tipos de servicio disponibles en cada nivel de la educación obligatoria. La mejora continua de la educación precisa, como punto de partida, considerar y analizar las características del SEN para valorar si la oferta disponible toma en cuenta las diferencias étnicas, culturales y lingüísticas, así como las desigualdades sociales y económicas de



la población en edad escolar. Esto ayuda a poner en contexto la información que arrojan los indicadores educativos y a entender la complejidad y la magnitud de los esfuerzos requeridos para avanzar hacia una buena educación con justicia social al alcance de todas y todos.

### 3

## Estudiantes

Niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ) son agentes centrales del SEN, por lo que la prioridad de los esfuerzos de todos los actores e instituciones involucrados en el proceso educativo es garantizar el cumplimiento de su derecho a la educación, asegurando su acceso a las escuelas y planteles de la educación obligatoria y su permanencia en éstos a través del tránsito entre grados y niveles educativos, de modo que completen su escolarización preferentemente en las edades esperadas.

La cobertura en educación primaria está prácticamente garantizada y es previsible que en el mediano plazo también esto ocurra en la educación secundaria, si se atienden los problemas coyunturales que han provocado un ligero retroceso en su avance hacia la universalidad.

Lograr que la totalidad de niñas y niños ingrese al preescolar tomará mucho más tiempo, debido a las bajas tasas de cobertura que se registran en este nivel en todo el país y en todos los contextos. La educación media superior (EMS) tiene un pronóstico similar: aunque se han registrado un incremento en la matriculación y un descenso en la desafiliación, no han sido iguales para toda la población y aún hay adolescentes en contextos poco favorables –alta marginación, pobreza y un importante rezago social– que enfrentan obstáculos para acceder y permanecer a este tipo educativo. Es ineludible ampliar la oferta pertinente de opciones educativas si se quiere cumplir su obligatoriedad. En ambos casos, es prioritario zanjar en el corto plazo las interrupciones provocadas por la contingencia sanitaria en el número de matriculados. Los indicadores de asistencia escolar y de cobertura muestran que el SEN no ha logrado el acceso universal de la población en edad escolar a todos los niveles de la educación obligatoria. El desafío es particularmente importante en preescolar, cuya obligatoriedad data de hace 2 décadas, y en EMS que, de acuerdo con la reforma educativa de 2012, debía alcanzar la cobertura total en el ciclo escolar 2021-2022:

- En 2020, la asistencia escolar de niñas y niños de 6 a 11 años fue de 98.4%; para el grupo de 12 a 14 años la tasa fue de 92.8%; en educación primaria la cobertura neta fue de 97.4%; y en secundaria de 84.2%.
- En preescolar, sólo 72.9% de las niñas y niños entre 3 y 5 años asiste a la escuela; en este nivel la tasa de cobertura neta fue de 64.2%.
- Entre los jóvenes de 15 a 17 años únicamente 73.6% asistía a la escuela, y la tasa de cobertura neta fue de 62.2%.



La dimensión del reto que supone asegurar la asistencia de toda la población en edad escolar supera los 4 millones de NNAJ de entre 3 y 17 años fuera del sistema educativo: 1.6 millones en edad de cursar la educación preescolar, 209 000 en edad de asistir a la primaria, 481103 jóvenes en edad de cursar la educación secundaria, y 1.8 millones en edad de incorporarse a la EMS. Si a esto se le suma la cantidad de niñas y niños de 0 a 2 años que no se benefician de algún servicio de educación inicial y los jóvenes de 18 a 24 años que deberían acudir a la educación superior, la cifra aumenta drásticamente, pues en ambos grupos etarios se registran las menores tasas de asistencia escolar.

Aunque la más reciente reforma educativa incorporó la educación inicial a la educación básica (EB) y obligatoria, el reto es sumamente importante, ya que en el ciclo escolar 2020-2021, de cada 100 niñas y niños de 0 a 2 años, únicamente 5 estaban matriculados en el SEN. Entre las causas que explican la baja atención, se puede señalar la poca disponibilidad de centros de desarrollo infantil (Cendi) y escuelas de este nivel fuera de las grandes ciudades, aunado a las decisiones de madres, padres o tutores quienes, por distintas razones, deciden no iniciar la trayectoria escolar de sus hijas, hijos o tutorados a temprana edad.

Además, persisten barreras que dificultan el acceso a la educación de la población perteneciente a pueblos y comunidades indígenas, de las personas en situación de pobreza, de la población con alguna discapacidad y de quienes viven en localidades rurales, entre otras poblaciones históricamente vulneradas:

- Con excepción del grupo de 3 a 5 años, en todos los demás la asistencia escolar de quienes viven en una localidad con menos de 2 500 habitantes es más baja que la de quienes habitan en localidades de mayor tamaño. Por ejemplo, del grupo de 15 a 17 años, asiste 61.9% de los que se ubican en localidades rurales, contra 77.6% de los que viven en localidades urbanas.
- También en el grupo de edad de 15 a 17 años, 60.3% de la población indígena y 57.0% de habitantes en localidades de alta marginación asistían a la escuela; en contraste, para la población no indígena y para quienes residían en localidades de baja marginación el indicador fue, respectivamente, 75.1 y 75.4%.
- Curiosamente, en el grupo de 3 a 5 años se observa una situación contraria: niñas y niños de localidades con menos de 2 500 habitantes y residentes en municipios de alta marginación alcanzaron una tasa de asistencia escolar más alta que las de sus contrapartes en localidades de mayor tamaño y de menor marginación. Ello sugiere que en este nivel educativo la asistencia escolar no sólo se ve afectada por las características socioeconómicas de la población, sino que pueden ser importantes otros factores familiares, como la relevancia que se reconoce a la educación preescolar.

Lo informado muestra la necesidad de acciones que mejoren la disponibilidad de escuelas en localidades donde no las hay o que están alejadas de un centro

escolar (especialmente en EMS), además de asegurar la existencia de medios para trasladarse al sitio donde se ubique la escuela más cercana. El diseño de políticas educativas equitativas e incluyentes debe partir del reconocimiento multicultural y plurilingüe del país, de la diversidad de estudiantes que conforma el sistema educativo, el cual es un reflejo de los contextos diferenciados donde vive la población mexicana.

El SEN atiende a estudiantes hablantes de lengua indígena (HLI) en todos los niveles y tipos de servicios educativos. No obstante, conforme avanza el nivel, su presencia se reduce. Es posible que esta tendencia obedezca a que enfrentan mayores problemas para transitar a los niveles educativos superiores, a la pérdida de la lengua entre los jóvenes e incluso a que, aunque la hablen, lo nieguen.

La condición de HLI no es factor que genere inequidad *per se*: ésta surge cuando el entorno no respeta ni valora el uso de las lenguas originarias por falta de un ambiente escolar que lo fomente, lo cual coloca a las y los estudiantes HLI al margen de una experiencia educativa pertinente y relevante.

La equidad en la prestación del servicio público educativo supone que la educación debe ser diferenciada, pertinente e inclusiva. En el caso específico de NNAJ que pueden enfrentar barreras para el aprendizaje y la participación (BAP), el SEN debe identificar y minimizar o eliminar dichas barreras, con el fin de impulsar la participación total en el proceso educativo y desarrollar a plenitud el potencial de cada estudiante.

El SEN dispone de 2 servicios de educación especial para apoyar e impulsar la equidad: el Centro de Atención Múltiple (CAM) y la Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER). En el ciclo escolar 2020-2021, ambos prestaron sus servicios a un total de 567 591 estudiantes de educación básica, la mayoría del nivel primaria, seguido de secundaria, preescolar e inicial –cuyo número de matriculados es mucho más bajo que el del resto de los niveles en ese tipo educativo–.

Existen diferencias entre las condiciones de los estudiantes que asisten a cada uno de los servicios de educación especial: 78.2% de los estudiantes de EB atendidos en CAM presentaba alguna condición de discapacidad, mientras que en la USAER, dificultades y trastornos fueron las condiciones con mayor presencia con 74.5%.

Las autoridades educativas federales y estatales enfrentan retos importantes para garantizar los aspectos que constituyen el derecho pleno a una buena educación con justicia social. No basta asegurar el acceso a las escuelas: éste debe acompañarse de acciones que fomenten la permanencia de quienes ingresan, especialmente en secundaria y media superior porque la probabilidad de mantenerse estudiando disminuye conforme se avanza en los niveles educativos. Al mismo tiempo, la confluencia de diversas instancias y actores debería contribuir al diseño de políticas de atención que eviten la reproducción de las condiciones de marginación y pobreza en el entorno escolar y permitan ir cerrando las brechas entre regiones y poblaciones vulneradas.



No menos importante para avanzar hacia una educación más incluyente es reconocer la pluralidad y las singularidades de las y los estudiantes, mediante la generación de estrategias diversificadas de trabajo pedagógico. Entre éstas destacan las dirigidas a atender las necesidades de poblaciones específicas –por ejemplo, de NNAJ en condición de discapacidad– de tal manera que propicien experiencias educativas dignas, pertinentes y que construyan entornos escolares sin barreras que impidan el ejercicio del derecho a la educación:

- Al inicio del ciclo escolar 2020-2021, 97.9% de las niñas y los niños que ingresaron a la educación primaria lo hicieron a la edad oportuna (6 años o menos); en secundaria, 93.8% de los estudiantes de nuevo ingreso tenían 12 años o menos; y en EMS la proporción fue de 81.8% –en este nivel la edad oportuna para ingresar es 15 años–. Ello significa que 16 de cada 100 jóvenes interrumpieron temporalmente sus estudios o reprobaron algún grado escolar desde su ingreso a primaria hasta su matriculación en EMS.
- En educación primaria y secundaria, los porcentajes de estudiantes matriculados en un grado distinto del esperado de acuerdo con su edad fueron bajos: 0.9 y 1.3%, respectivamente. No obstante, en EMS el mismo porcentaje aumentó a 7.9%. Las y los alumnos en esta situación pueden requerir apoyos adicionales y de acompañamiento para concluir su educación obligatoria, lo cual no sitúa el problema en ellos, sino en los entornos escolar, familiar y social, que no siempre son los pertinentes para atenderlos.
- En educación primaria, prácticamente la totalidad de niñas y niños aprobó el ciclo escolar 2019-2020, con una tasa de 99.4%. En secundaria y media superior, la aprobación disminuyó respectivamente a 96.0 y 84.1% al terminar el ciclo escolar, y a 97.8 y 91% después del periodo de regularización.

En términos de desigualdad, se observa que los grupos de NNAJ más propensos a quedar fuera de la escuela o a no completar su escolaridad obligatoria son los de quienes habitan en localidades pequeñas, rurales y dispersas; el de hablantes de lengua indígena; y el de personas en condición de discapacidad, entre otras poblaciones en situación de vulnerabilidad. Ello indica la insuficiencia de acciones que eliminen las barreras que enfrentan para su plena participación en la educación. También es notable que en las entidades existen condiciones de vida desiguales para las y los estudiantes, afectando la posibilidad de desarrollar trayectorias escolares completas, continuas, pertinentes y relevantes, incluso en entidades con condiciones socioeconómicas favorables.

Para hacer frente a esta tarea es fundamental la coordinación de los distintos niveles de gobierno y de los sistemas educativos para diseñar y realizar políticas y acciones equitativas que –independientemente de su origen social, étnico, de residencia o de su condición laboral– garanticen una buena educación.

La desafiliación es uno de los fenómenos que truncan la trayectoria escolar y, aunque su origen es multicausal –pues se relaciona con aspectos que pueden traspasar los límites de la escuela, como las condiciones socioeconómicas, familiares, comunitarias

y personales–, no exime a los actores involucrados en el proceso educativo de implementar medidas para reducir el riesgo de que los estudiantes salgan del sistema educativo:

- Aunque la tasa de desafiliación en educación primaria es baja (0.4%), se estima que poco más de 54 000 niñas y niños matriculados al inicio del ciclo escolar 2019-2020 ya no se inscribieron en el ciclo 2020-2021. En esta misma condición se encontraron cerca de 173 000 adolescentes en la educación secundaria, cuya tasa de desafiliación representó 2.7%.
- En la EMS, la desafiliación escolar toma relevancia porque la etapa de vida en la cual se encuentran quienes la estudian es de tránsito a la adultez y un crecimiento relevante de las responsabilidades. En el ciclo escolar 2019-2020, 530 943 jóvenes que cursaban la EMS sin concluirla no se inscribieron al ciclo siguiente dentro de las modalidades escolarizada y mixta,<sup>6</sup> lo que representa 10.3% de las personas inicialmente matriculadas.

Un sistema educativo es más eficiente cuando ofrece las condiciones para que la totalidad de estudiantes que ingresan a un nivel educativo egresen en el tiempo esperado; es decir, sin repetir algún grado o suspender temporalmente sus estudios:

- La educación primaria ha logrado que casi 100.0% de niñas y niños inscritos al primer grado del nivel logre concluirlo en el tiempo esperado. Al final del ciclo escolar 2019-2020 egresaron 96 de cada 100 que ingresaron a primer grado 6 ciclos escolares antes. En educación secundaria, de cada 100 adolescentes que acceden al nivel, alrededor de 88 logran concluirlo en 3 años.
- En EMS se advierte el mayor reto para mejorar la eficiencia del SEN, pues únicamente 67 de cada 100 jóvenes que se matriculan logran egresar en el tiempo previsto.

La desagregación de los indicadores de acceso y trayectoria escolar ponen en evidencia la necesidad de redoblar esfuerzos para mejorar la equidad del SEN, pues existe una diferencia en detrimento de la población históricamente vulnerada, que asiste a los servicios educativos ubicados en localidades aisladas y marginadas y reside en las entidades del sur y sureste del país.

Las mujeres tienen ventaja respecto a los hombres en el ejercicio del derecho a la educación: asisten con mayor frecuencia a la escuela –especialmente a partir del nivel secundaria–, sustentan un menor porcentaje de reprobación, se desafilian en menor medida del sistema educativo y en mayor proporción logran concluir los niveles obligatorios en los tiempos previstos. Esto puede explicarse, en parte, por los roles de género: los hombres tienden a desafilarse del sistema educativo más que

<sup>6</sup> Se hace énfasis en la modalidad porque posiblemente algunos de quienes se desincorporaron de las opciones presenciales transitaron a la modalidad no escolarizada.



las mujeres para incorporarse al mercado laboral –la tasa de participación económica de la población de 15 años y más es mayor en los hombres que en las mujeres–, sobre todo en las edades oportunas para cursar la EMS, cuando son relevantes los eventos de emancipación:

- Mientras que en educación preescolar y primaria no se observan grandes diferencias en la cobertura neta entre hombres y mujeres, en educación secundaria el indicador fue de 85.4% para ellas y 82.9% para ellos, esto es, una diferencia de 2.5 puntos porcentuales. En EMS la brecha aumentó a 6.5 puntos.
- En educación primaria, hombres y mujeres alcanzaron una tasa de aprobación cercana a 100.0%; pero a partir de secundaria hay mayor reprobación entre los varones hacia el fin del año escolar. En EMS existe una diferencia de 7.3 puntos porcentuales en la tasa de aprobación, siendo más alta entre las mujeres (87.6%) que entre los hombres (80.3%).
- Las mujeres se desafilian en menor proporción que los hombres, tanto de la educación primaria como de la secundaria y la media superior; además, la diferencia entre ambos sexos aumenta conforme avanzan de nivel. En el ciclo escolar 2019-2020 las diferencias correspondientes fueron 0.2, 1.4 y 4.2 puntos porcentuales, respectivamente.
- En todos los niveles educativos las mujeres alcanzan tasas de eficiencia terminal superiores a las de los hombres. En el ciclo escolar 2019-2020 las diferencias en educación primaria, secundaria y EMS fueron, en ese orden, de 0.9, 5.0 y 9.0 puntos porcentuales.

Entre los distintos tipos de servicios educativos, que en los hechos muestran una estratificación de las condiciones en las que opera cada escuela, se aprecian trayectorias educativas menos regulares en aquellos situados en comunidades con mayor marginación, que además registran considerables desventajas en cuanto a infraestructura, equipamiento y disponibilidad de personal docente:

- Excluyendo a la secundaria para trabajadores –cuya población objetivo consiste principalmente en jóvenes mayores de 15 años que presentan mayor probabilidad de encontrarse en condición de extraedad–, este indicador alcanzó los porcentajes más altos en las primarias y secundarias comunitarias, con 3.3 y 4.4%, respectivamente. Les siguen la primaria indígena, con 2.6% de estudiantes en esa situación y la telesecundaria, con 2.5%.
- En primaria y secundaria, las escuelas comunitarias presentan una proporción alta de estudiantes que se desafilian: 1.5 y 6.1%, respectivamente.
- En EMS, los planteles de sostenimientos federal y los privados experimentan la mayor desincorporación de jóvenes a las aulas, con tasas de 10.8 y 16.3%, en ese orden.

Los sistemas educativos de las 32 entidades federativas que integran el país enfrentan retos diferenciados para garantizar una educación inclusiva, pertinente y de excelencia a la totalidad de NNAJ en sus centros escolares:

- En educación preescolar, Veracruz (51.7%), Baja California (52.3%) y Tamaulipas (53.5%) son las entidades que más deben reforzar las acciones para lograr una mayor cobertura. En el grupo de 15 a 17 años, en Michoacán, Oaxaca, Colima y Chiapas se registraron tasas de cobertura apenas superiores a 50.0%; por el contrario, Ciudad de México registró la mayor tasa (98.4%), siendo la única entidad que sustenta una cobertura casi universal en este tipo educativo.
- Sólo Campeche y San Luis Potosí alcanzaron una tasa de atención en educación inicial mayor o igual a 10.0%; en contraste, Veracruz es la entidad con la atención más baja, 1 de cada 100 niñas y niños de 0 a 2 años fue atendido. Otras entidades con bajos porcentajes fueron Jalisco, estado de México, Morelos, Puebla y Quintana Roo, con valores menores a 3.0%.
- En EMS ninguna entidad federativa alcanzó una tasa de eficiencia terminal de 80.0%. En este sentido destaca Ciudad de México, que a pesar de ser la única entidad con cobertura universal en este tipo educativo –derivada de una amplia oferta de servicios y modalidades– no ha logrado que las y los estudiantes concluyan el nivel en el tiempo previsto, siendo la entidad con la eficiencia terminal más baja (58.3%).
- En Michoacán se registraron las tasas más altas de desafiliación escolar en primaria y secundaria, 2.2 y 5.6%, respectivamente. El resto de las entidades obtuvo tasas inferiores a 1.5% en primaria y sólo Durango superó 5.0% en secundaria (5.1%).
- En EMS, 22 entidades alcanzaron tasas de desafiliación escolar mayores o iguales a 10.0%; las más altas se observaron en Guanajuato y Morelos, con 14.1 y 14.7%, respectivamente.

Asegurar una educación con justicia social y al alcance de todas y todos depende fundamentalmente de una oferta educativa disponible y pertinente, pero también del compromiso de las familias –madres, padres o tutores– de proveer los recursos y estímulos necesarios para que NNAJ acudan a la escuela, así como del involucramiento de las y los docentes y directores para hacer significativa y pertinente su experiencia educativa.

El avance en las metas educativas, como el aumento de la cobertura en todos los niveles y un mayor egreso escolar, tendría que acompañarse de una meta de equidad que permita monitorear el proceso de cierre de brechas entre diferentes sectores poblacionales.

#### 4

#### Directivos y docentes

Como ya fue señalado, los actores que pueden hacer posible el proceso de mejora continua en las escuelas de educación básica (EB) y en los planteles de educación media superior (EMS) son los directivos y docentes que a diario interactúan, enfrentan y



resuelven el conjunto de acciones tanto de gestión como pedagógicas, al igual que los problemas que de ellas se desprenden. Estas figuras educativas son los soportes humanos en los que descansa y se concreta una buena educación al alcance de todas y todos. De ahí que sea importante conocer algunas de sus características y las necesidades que manifiestan, de manera que las autoridades educativas tengan idea de los desafíos a atender, por ejemplo, en la mejora de su profesionalización o en su tipo de contratación.

En el ciclo escolar 2020-2021, los aspectos que destacan de la información analizada sobre directivos y docentes confirman lo señalado en ediciones anteriores acerca de sus principales características y problemas:

- En el país, al igual que en ciclos escolares anteriores, la EB mantiene una plantilla feminizada. Sin embargo, el número de mujeres se va reduciendo conforme se escala el nivel educativo: en preescolar son 9 de cada 10 docentes; en primaria, 7 de cada 10; y en secundaria, 5 de cada 10. El comportamiento antes descrito, para el caso de docentes de EMS, es parecido al de secundaria: aproximadamente 5 de cada 10 son mujeres.
- El personal directivo de EB y EMS representa un caso distinto al de los docentes, en esta función, con excepción de preescolar, todos los niveles y tipos educativos reportaron una ligera mayoría de hombres que ocuparon puestos de dirección: en primaria 50.9%; en secundaria 56.9%; y en EMS 53.5%.

En ambos casos se puede concluir que es necesario apuntalar el enfoque de género, de manera que en cada nivel y tipo educativo prevalezca, hasta donde sea posible, la equidad, sobre todo en lo relativo a puestos directivos de secundaria y EMS.

Una constante en todos los niveles y tipos educativos es la presencia de docentes que de forma paralela atienden procesos de enseñanza y aprendizaje, así como funciones directivas (directivos con grupo). Si bien, se reconoce que, por las características de ciertos tipos de servicio algunas escuelas no tienen otra opción que asignar funciones directivas a un docente –las escuelas multigrado son un claro ejemplo–, también lo es que las cifras muestran escuelas de organización completa con docentes que al mismo tiempo desempeñaron funciones directivas:

- En preescolar, desempeñó funciones directivas 9.3% de docentes de escuelas generales de organización completa y 24.0% de docentes del servicio indígena del mismo tipo de organización.
- También atendió funciones directivas 5.0% de las y los docentes de primarias del servicio indígena de organización completa.
- En la misma situación se encuentran 11.9% de maestras y maestros de telesecundarias y 13.6% de docentes asignados al servicio indígena, ambos de organización completa.



Es recomendable que las autoridades estatales profundicen en esta situación, de manera que identifiquen puntualmente en qué escuelas de organización completa representa un problema el hecho de tener docentes frente a grupo que cumplen además funciones directivas.

En lo concerniente a la profesionalización de la planta de directivos y docentes, en EB del tipo de sostenimiento público destacan los siguientes comportamientos:

- En preescolar, 88.0 y 79.4% de directivos sin grupo de escuelas generales e indígenas, en ese orden, se reportaron con al menos título de licenciatura. Respecto a docentes, en el mismo orden, 86.9 y 59.3% reportaron esta característica. En lo que toca a los docentes de especialidad, considerados sólo en escuelas generales, este nivel de estudios lo alcanzan 96.2% de Educación Física, 48.0% de Artes y 77.7% de Idiomas. Como se observa, es en el servicio de preescolar indígena y en el grupo de docentes de Artes e Idiomas del servicio general, donde se concentraron los menores porcentajes de directivos y docentes al menos titulados en licenciatura.
- En primaria, 84.9 y 75.9% de directivos sin grupo de escuelas generales e indígenas, en ese orden, reportaron que contaban con al menos título de licenciatura. En cuanto al personal docente, 87.7 y 67.1%, respectivamente, dijeron tener esta característica. En lo que toca a docentes de especialidad –al igual que en preescolar, sólo reportados en escuelas generales– el nivel de licenciatura lo alcanza 95.0% de Educación Física, 73.4% de Artes, 76.5% de Idiomas y 75.2% de Tecnología.
- En secundaria, los menores porcentajes de directivos sin grupo al menos titulados en licenciatura se ubicaron en telesecundarias (93.1%); de éstas, en las telesecundarias unitarias o bidocentes el porcentaje desciende a 80.7%.

En el caso de la educación especial, el personal al menos titulado en licenciatura arrojó los siguientes resultados:

- En el Centro de Atención Múltiple (CAM), 93.3% de sus directivos, 90.5% de sus docentes y 81.4% de sus paradocentes contaron con el título correspondiente, aunque en el caso de estos últimos, una parte podría ser técnico superior universitario, lo que explicaría el bajo porcentaje de titulados en licenciatura.
- En la Unidad de Servicio de Apoyo a la Educación Regular (USAER), 93.8% de sus directivos, 94.7% de sus docentes de apoyo y 93.4% de sus paradocentes cuentan con título de licenciatura.
- En el Centro de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED), 94.1% de sus docentes cuentan con el título señalado.



Respecto a los docentes al menos titulados en EMS y superior, se puede mencionar:

- En EMS,<sup>7</sup> 95.7% de las y los docentes cuenta con al menos la licenciatura completa; no se especifica si tiene o no título y la información incluye a posgraduados. Los planteles que reportan menores porcentajes de docentes con licenciatura completa son las escuelas superiores del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL) (63.3%); el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) en Ciudad de México y Oaxaca (75.3%); los institutos estatales de Bellas Artes (74.1%); la Escuela Nacional para Ciegos (81.8%); los Conalep –organismos descentralizados de los estados– (85.9%); y la Preparatoria Estatal por Cooperación (86.9%).
- En educación superior, el porcentaje de docentes titulados en licenciatura (incluye posgrado) fue 98.2%; en docentes de las normales públicas la proporción fue de 98.4%; y en el caso de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) 99.8%.

En materia de profesionalización, es necesario que las autoridades educativas federal y estatales promuevan, otorguen facilidades y abran opciones para que las y los docentes de EB y EMS que no tienen título de licenciatura accedan a él. Especialmente los que se ubican en escuelas del servicio indígena y los especialistas en Artes, Idiomas y Tecnología requieren más alternativas para obtenerlo.

Es necesario promover que directivos y docentes hablen, lean o escriban la lengua predominante de las zonas donde se ubica la escuela en la que trabajan:

- Docentes y promotores de preescolar indígena de organización unitaria, donde los porcentajes respectivos de quienes tienen esos conocimientos oscilan entre 50.0 y 83.7%.
- Docentes y promotores de escuelas primarias del servicio indígena, cuyos porcentajes van de 85.1 a 94.3%.

El tiempo dedicado a la función docente es relevante toda vez que muestra las formas de contratación que prevalecen en la planta de maestras y maestros de secundaria, educación media superior y superior:

- En el ciclo escolar 2020-2021, del total de docentes en secundaria 39.7% estaba dedicado a la función docente por hora, condición acentuada en las secundarias privadas (55.6%), en generales públicas (51.2%) y en públicas para trabajadores (68.7%).
- En EMS, 58.9% de la plantilla docente ejerció su función por hora y los tipos de plantel donde se registraron los mayores porcentajes fueron: los de la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México –Sectei– (100.0%); Conalep –Ciudad de México y Oaxaca– (88.3%);

<sup>7</sup> En EMS no se recopila información sobre el nivel de estudios de los directivos del plantel.

Conalep –organismos descentralizados de los estados– (83.1%); Preparatoria Estatal por Cooperación (82.4%); Centro de Educación Artística (81.1%) y la Escuela Nacional Preparatoria –ENP– (80.2%).

- En el caso de la educación superior, 69.6% del total de docentes se encontró dedicado a su función por hora; los mayores porcentajes los tuvieron las instituciones de educación superior (IES) privadas y las privadas subsidiadas, con 84.6 y 91.3% respectivamente; en este rubro, las normales privadas reportaron 88.1%, mientras que las públicas y la UPN tuvieron los más bajos porcentajes de docentes con este tipo de contratación: 36.8 y 35.8%, en ese orden.
- En el periodo que va del ciclo escolar 2018-2019 al 2020-2021 no se registran cambios importantes en el porcentaje de docentes contratados por hora: en secundarias pasó de 39.5 a 39.7%; en EMS, de 59.4 a 58.9%; y en educación superior de 70.2% a 69.6%.

Las cifras sobre la proporción de docentes contratados por hora ofrecen un referente para que las autoridades educativas la consideren en el ejercicio de las políticas públicas tendentes a reivindicar el papel de las y los docentes en el nuevo modelo educativo, y desde luego en el proceso de mejora continua que demanda el SEN.

## 5

### Formación de los profesionales de la educación

Los futuros profesionales que se incorporarán al Sistema Educativo Nacional (SEN), serán los encargados de llevar a cabo acciones sustantivas que garanticen el derecho a la educación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ); de ahí la importancia del capítulo Formación de los profesionales de la educación que incluye datos sobre instituciones y estudiantes de los campos de Formación Docente, y de Ciencias de la Educación y Pedagogía. El capítulo se divide en 2 partes: la primera da cuenta de la formación inicial de profesionales de ambos campos y el segundo, de los posgrados.

#### Formación inicial

En el ciclo escolar 2020-2021, la mayoría de los estudiantes de formación inicial se concentró en las otras instituciones de educación superior (IES) y en las escuelas normales, mientras que las unidades y subsedes de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) contaron con la menor matrícula. En total se ofertaban 360 licenciaturas: 243 del campo de Formación Docente y el resto de Ciencias de la Educación y Pedagogía.

En el campo de Formación Docente, la mayoría de las y los estudiantes se ubicó en las escuelas normales, mientras que en el de Ciencias de la Educación y Pedagogía fueron las otras IES las que contaron con la matrícula más numerosa, sobre todo en instituciones privadas.



Las escuelas normales ofrecieron 42 licenciaturas del campo de formación docente:

- Poco más de la mitad de éstas estaban enfocadas en el nivel de secundaria y reportaron 26 228 estudiantes.
- La mayor parte de la matrícula se encontró en las licenciaturas para la educación preescolar y primaria, con 70 889 estudiantes.
- Ambos tipos de licenciatura equivalían al 82.7% del total de la matrícula.
- Las normales también proporcionaron programas para atender a la población indígena, educación especial y el nivel inicial, éste último con una presencia casi nula, de 2 licenciaturas y 375 estudiantes.

En el mismo campo específico –Formación Docente–, las otras IES contaban con un mayor número de carreras (189), en su mayoría eran en Enseñanza de Idiomas (42) y en Educación Artística (31).

- De la matrícula de estas instituciones 57.8% se concentraba en las carreras de Enseñanza de Idiomas y Educación Física y Deportiva.
- Las otras IES tenían 21 carreras en educación inicial o infantil, con 4 552 alumnos.

Las unidades y subsedes de UPN han desarrollado carreras para atender a la población indígena (9), las cuales contaban con una matrícula de 7 032.

Respecto del perfil de estudiantes del campo de formación docente destaca que:

- Las mujeres predominaron en los 3 tipos de institución: 73.3% en las escuelas normales, 78.0% en las unidades y subsedes de la UPN y 58.4% en las otras IES.
- Las unidades y subsedes de la UPN tuvieron las mayores proporciones en: edades de 23 años y más, con 62.0%, hablantes de lengua indígena (HLI), con 41.7% y modalidad no escolarizada, con 50.9%.
- En las escuelas normales, la mayoría de las y los estudiantes tenía una trayectoria regular, pues egresaban entre los 21 a 23 años.

En el campo específico de Ciencias de la Educación y Pedagogía, las otras IES ofertaron 110 licenciaturas; de ellas:

- El campo detallado de Diseño Curricular y Pedagogía contaba con 23 licenciaturas y con la matrícula más alta: 68 099 estudiantes; le siguió el campo de Ciencias de la Educación, con 41 324 matriculados y 17 carreras.

En las unidades y subsedes de la UPN, el campo de Diseño Curricular y Pedagogía contó con el mayor número de licenciaturas (3) y concentró la cantidad más alta de estudiantes (22 380); le siguió el de Orientación e Intervención Educativa, con 2 carreras y 13 247 matriculados.

Al igual que en el campo de Formación Docente, en Ciencias de la Educación y Pedagogía:

- Las mujeres fueron preponderantes: su proporción en las unidades y subse-des de la UPN alcanzó 80.8% y en las otras IES, 79.3%.
- Otra característica de las y los estudiantes en ambos tipos de institución fue que tenían la edad considerada para cursar alguna licenciatura –es decir, entre 17 a 22 años– y estaban en la modalidad escolarizada, aunque se titu-laron a mayor edad que la común (24 años y más).

La información reitera que son las escuelas normales las encargadas de nutrir al SEN de maestras y maestros de educación básica (EB), aunque se presenta como tarea pendiente para estas instituciones impulsar la formación de docentes de educación inicial, ya que la matrícula de las carreras relacionadas con este nivel educativo es aún muy baja, pese a que la reforma educativa de 2019 lo considera obligatorio. Respec-to de las otras IES de carácter privado, se encargan de formar a los profesionales en alguna área específica, por ejemplo, idiomas o desarrollo de actividades de gestión.

### Los posgrados de los profesionales de la educación

Para el ciclo escolar 2020-2021, la matrícula de posgrado de ambos campos especí-ficos ascendía a 100 450 estudiantes, de los cuales 71 008 eran del campo de Cien-cias de la Educación y Pedagogía (70.7%), el complemento se ubicó en el campo de Formación Docente. Llama la atención que:

- En ambos campos los estudiantes se concentraron en el nivel de maestría: 91.4% en el de Formación Docente y 78.2% en Ciencias de la Educación y Pedagogía.
- El menor número de matriculados en el campo de Formación Docente se encontró en el doctorado, con apenas 780 estudiantes; y en el campo de Ciencias de la Educación y Pedagogía, en la especialidad, con 854.

Respecto al perfil de los matriculados del campo de Formación Docente se observa:

- La mayor proporción es de mujeres: 71.4% en la modalidad mixta, 70.9% en la no escolarizada y 70.8% en la escolarizada.
- El grupo de edad que predominó fue el de 30 años y más.
- Los estudiantes HLI y con alguna discapacidad, por ejemplo, presentaron bajos porcentajes en la modalidad no escolarizada, 3.8% y 1.1%, respectivamente.
- También destaca el bajo porcentaje de alumnos becados, pues en la modali-dad escolarizada alcanzó 16.1% y en la no escolarizada apenas 8.0%.

En el campo de Ciencias de la Educación y Pedagogía se presentó una situación similar al de Formación Docente:



- Se registró una alta presencia de mujeres: 68.9% en la modalidad escolarizada, 68.5% en la no escolarizada y 68.2% en la mixta.
- El grupo de edad de las y los estudiantes correspondió a 30 años y más.
- Los porcentajes de HLI y de estudiantes con alguna discapacidad son aún más bajos que en el otro campo específico, entre 0.0 y 0.6%.
- Caso contrario es el de los porcentajes de estudiantes becados: 24.1% de sus matriculados en la modalidad no escolarizada, 18.5% en la mixta y 15.6% en la escolarizada.

En el ciclo escolar analizado había un total de 780 posgrados, de los cuales 100 eran especialidades, 546 maestrías y 134 doctorados:

- El campo de Ciencias de la Educación y Pedagogía ofertaba 58.2% del total y contaba con el mayor número de maestrías (291) y de doctorados (114).
- En cuanto a las escuelas normales, las públicas ofertaron un mayor número de programas (64), mientras que las privadas sólo contaban con 11.
- Caso contrario sucedió en las otras IES, pues las privadas tenían 520 y las públicas 95.

Por campo específico, en el caso de Formación Docente:

- Las escuelas normales públicas tenían 42 posgrados, en tanto las privadas ofrecieron 2 maestrías.
- En contraste, las otras IES tenían 190 programas en las privadas –143 maestrías, 34 especialidades y 13 doctorados–, mientras que las públicas contaban con 37 posgrados –30 maestrías, 4 especialidades y 3 doctorados–.

En lo que respecta a Ciencias de la Educación y Pedagogía:

- Las otras IES privadas ofertaron 330 posgrados –211 maestrías, 86 doctorados y 33 especialidades– y las públicas 58 –33 maestrías, 16 doctorados y 9 especialidades–.
- La oferta de las escuelas normales privadas fue menor que la de las públicas: las primeras tenían a disposición 9 posgrados (7 maestrías y 2 doctorados), mientras que las segundas 22 (18 maestrías y 4 doctorados).

Los datos muestran que la oferta de los posgrados se concentra en el nivel de maestría. Destaca la presencia de las mujeres en todas las instituciones, pero llama la atención el bajo porcentaje de becas a las que pueden acceder las y los estudiantes de posgrado de ambos campos específicos. Otro punto a resaltar es que el sector privado ofrece el mayor número de programas, aunque en el campo de Formación Docente destaca el papel relevante de las escuelas normales públicas.

## 6

**Escuelas**

Las escuelas son espacios donde los procesos de mejora continua se concretan y donde se pone a prueba la pertinencia de las acciones llevadas a cabo para garantizar el derecho a la educación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ). La escuela, como espacio donde interactúan diversos procesos sociales –según lo señalan Rockwell y Ezpeleta (1983)–, es también un espacio histórico constituido por las relaciones entre los diversos actores que ahí confluyen, los cuales son clave en sus diferentes campos de acción y ámbitos de responsabilidad para el desarrollo de los procesos educativos: estudiantes, docentes, autoridades escolares y familias, entre otros. Los contextos demográfico, cultural y socioeconómico de las localidades donde se ubican las escuelas, las características de las comunidades que las albergan, así como la forma en que llegan y se asumen las disposiciones institucionales, generan condiciones que pueden favorecer o no el ejercicio del derecho a la educación de NNAJ.

El Sistema Educativo Nacional (SEN) busca garantizar el derecho a la educación por medio de múltiples instituciones, tanto públicas como privadas, con una variedad de organizaciones administrativas, espacios físicos, inmuebles, instalaciones y equipamiento, de los cuales dispone para llevar a cabo los procesos educativos y que en gran parte están condicionadas al tipo y tamaño de localidad que atienden. No obstante, la oferta educativa aún no es suficiente ni del todo pertinente para que cada NNAJ pueda acceder a una institución educativa en condiciones de equidad:

- A pesar de que la población indígena y hablante de lengua indígena (HLI) está presente en todas las entidades del país, las escuelas de este tipo de servicio se concentran, principalmente, en las regiones del sur y del sureste.
- En el ciclo escolar 2020-2021, 8 entidades federativas carecían de escuelas del servicio indígena –Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas–, a pesar de que hay población de comunidades indígenas en edad escolar asentada en estas entidades. Aunque no todas requieren contar con escuelas del servicio indígena, sería deseable que existieran programas o apoyos específicos para las y los HLI matriculados en escuelas de otros tipos –generales y técnicas, por ejemplo–, que no están diseñadas para atenderlos en su lengua materna.
- Los cursos comunitarios se concentran en localidades altamente marginadas y en entidades federativas donde el porcentaje de tales localidades es alto. Estas escuelas son las que presentan una infraestructura menos favorable. No tienen presencia en la capital del país y representan menos de 10.0% de las escuelas de educación básica (EB) en las entidades del norte de México.
- Las escuelas que atienden a la población infantil agrícola migrante están presentes en 15 de las 32 entidades. Poco más de la mitad se concentra en Sinaloa (103), seguido de Sonora (19 o 9.0% del total) y Baja California Sur (12 o 6.0%). De acuerdo con la *Encuesta Nacional Agropecuaria 2019*



(INEGI, 2020a), tales estados cuentan con una alta proporción de jornaleros procedentes de otras entidades, pues concentran una parte importante de la producción agrícola a escala nacional.

- En educación media superior (EMS), los planteles de sostenimiento estatal son los más numerosos tanto a escala nacional como en 21 entidades federativas; entre ellos predominan los telebachilleratos. En 8 entidades se carece de planteles de EMS de sostenimiento autónomo –Chiapas, Veracruz, Tlaxcala, Tabasco, Quintana Roo, Baja California, Baja California Sur y Sonora– y en 6, más de la mitad de los planteles son de sostenimiento privado –Nuevo León, Tamaulipas, Baja California, Ciudad de México, San Luis Potosí y Morelos–.

La distribución de los servicios escolares está diferenciada según el número de habitantes y el nivel de marginación de las localidades del país:

- En localidades con menos de 100 habitantes las escuelas comunitarias representan 31.1% de los preescolares, 64.0% de las primarias y 34.7% de las secundarias. En las localidades de 100 a 249 habitantes las proporciones fueron de 42.7, 22.2 y 42.2%, respectivamente.
- El servicio indígena también es predominantemente rural: en el ciclo 2020-2021, 82.7% de las escuelas de educación inicial, 85.5% de los preescolares y 89.2% de las primarias de este tipo de servicio se ubicaban en localidades con menos de 2 500 habitantes.
- Los planteles de EMS son escasos en las localidades con menos de 250 habitantes; en aquellas de 250 a 499 habitantes comienzan a tener presencia sólo los planteles de sostenimiento estatal, con 11.3%; éstos aumentan hasta 44.5% en las localidades que tienen entre 500 y 2 499 habitantes; los planteles autónomos y privados son predominantemente urbanos.

La distribución de los servicios escolares muestra que la totalidad de NNAJ del país no tiene acceso a las mismas opciones educativas. El tipo de escuela al que pueden acudir depende, en gran medida, de las características del entorno donde residen. Esto puede tener implicaciones en la formación de los estudiantes, pues mientras las escuelas generales urbanas suelen tener una infraestructura más completa, las indígenas y comunitarias presentan con mayor frecuencia carencias de servicios básicos. Ahora bien, independientemente del tipo de servicio, todos los sistemas educativos estatales están obligados a garantizar el acceso a una buena educación a la totalidad de NNAJ sin importar la localidad donde habitan; no hacerlo configura una carencia que profundiza las brechas sociales.

Una planeación inclusiva y equitativa de los servicios escolares, que contribuya a eliminar del SEN toda forma de discriminación y exclusión, exige tomar en cuenta la diversidad étnica, cultural y lingüística de NNAJ del país. En todos los niveles de la educación obligatoria hay escuelas y planteles con presencia de estudiantes HLI, incluso en las ciudades medianas y grandes donde la existencia del servicio indígena es nula o sólo algunas escuelas dispersas lo ofrecen:



- Al final del ciclo escolar 2019-2020, en 27 430 de las 230 489 escuelas de educación básica a escala nacional había al menos un estudiante HLI; es decir, 11.9% de las escuelas.
- Por nivel educativo, la proporción de escuelas con al menos un estudiante HLI fue 19.0% en inicial (984 de 5 187 escuelas), 10.5% en preescolar (9 299 de 88 740), 13.4% en primaria (12 880 de 95 996) y 10.5% en secundaria (4 267 de 40 566).
- Aunque el porcentaje de escuelas generales públicas con estudiantes HLI es bajo –2.0% en preescolar y 4.7% en primaria–, puede representar una proporción importante debido a que este tipo de servicio es el más numeroso. Por ejemplo, 3 147 de las 12 880 primarias con al menos una persona HLI pertenecía al servicio general público; esto es, 24.4% del total de primarias con esa característica.

A pesar de que en términos relativos los estudiantes HLI representan una minoría en ciertos tipos de servicios, se debe considerar la pertinencia de su experiencia educativa. Es preciso que en la escuela se enseñe y aprenda el conjunto de contenidos curriculares fundamentales en las lenguas indígenas, pues es condición para garantizar el ejercicio de este derecho y contrarrestar desventajas y situaciones de discriminación en el proceso educativo:

- En 826 (8.4%) del total de preescolares y 1 070 (10.4%) de las primarias indígenas la lengua materna de los docentes no coincidía con la de ninguno de sus estudiantes.
- La diversidad de comunidades indígenas dispersas a lo largo y ancho del país, así como los fenómenos migratorios, deriva en que haya estudiantes que hablen distintas lenguas indígenas incluso dentro de una misma escuela, de manera que es posible encontrar escuelas indígenas donde la lengua de maestras y maestros coincida sólo con la de algunos de sus estudiantes. Esto sucedía en 161 (1.6%) preescolares y 306 (3.0%) primarias indígenas.

En Chiapas –una de las entidades con mayor presencia de población HLI y variedad de lenguas originarias– se registró el porcentaje más alto de preescolares indígenas donde la lengua materna de las y los docentes no coincidía con la de ninguno de sus estudiantes (20.4%); le siguió Campeche, con 15.1%, otro estado con una proporción importante de HLI, donde predomina el maya.

Algunas condiciones estructurales de los contextos escolar y social pueden constituirse en barreras para el aprendizaje y la participación (BAP) de los estudiantes que presentan alguna discapacidad, trastorno, aptitudes sobresalientes u otras condiciones derivadas de la diversidad social, cultural y lingüística. El SEN cuenta con un tipo de servicio de educación especial orientado a favorecer la formación de estos estudiantes en escuelas de EB: la Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER):



- En el ciclo escolar 2020-2021, 77 990 escuelas de EB –de preescolar a secundaria– tenían inscrito al menos un estudiante que podía enfrentar BAP. Entre los preescolares, 1 de cada 5 matriculó al menos a un niño o niña en esta situación, es decir, 17 990 de los 87 684 en el país; en primaria la proporción fue de 44.5% (42 551 de 95 699); y en secundaria, 43.0% (17 449 de 40 578).
- Del total de escuelas de EB que registraron estudiantes con estas condiciones, 35.3% recibió apoyo de USAER, con diferencias por nivel educativo: en preescolar, 31.4%; en primaria, 40.3%; en secundaria –donde se registró el porcentaje más bajo de atención, lo que denota menor prestación de apoyos especializados en el último tramo de la educación básica–, 27.3%.
- No hubo presencia de USAER en las escuelas del servicio indígena –en preescolar y primaria– ni en las escuelas comunitarias –preescolar, primaria y secundaria–, a pesar de que en ellas sí se registraron estudiantes que podrían enfrentar barreras para participar a plenitud en el proceso educativo. Ello puede deberse a que estas escuelas son más comunes en localidades rurales y dispersas, mientras que las USAER suelen ubicarse en zonas metropolitanas; además, las escuelas indígenas y comunitarias tienen menor disponibilidad de infraestructura, materiales y demás recursos necesarios para atender a estudiantes con algún tipo de discapacidad.

Una infraestructura adecuada puede garantizarle a la totalidad de NNAJ un espacio físico donde convivan y aprendan con dignidad y seguridad; además, hace posible que su experiencia educativa sea equitativa e incluyente. De los servicios y recursos sobre los que se recaba información por medio del anexo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) de las *Estadísticas Continuas del Formato 911*, 4 son de vital importancia para la operación y funcionalidad diaria de las escuelas: electricidad, agua potable, servicio de lavado de manos y sanitarios, pues la ausencia de alguno puede limitar de forma considerable la prestación del servicio educativo y obstaculizar que las y los estudiantes en el centro escolar puedan participar de una experiencia educativa digna y segura:

- En el ciclo escolar 2020-2021, 61.7% de las primarias y 65.5% de las secundarias del país contaban con los 4 servicios básicos;<sup>8</sup> en esa misma condición se encontraba 62.8% de los planteles de EMS, de tal forma que alrededor de una tercera parte de los centros de los 3 niveles carecía, al menos, de 1 servicio indispensable para una operación adecuada.
- Se observan amplias diferencias por tipo de servicio y sostenimiento. Casi la totalidad de primarias y secundarias privadas disponía de los 4 servicios básicos (97.7 y 97.5%, respectivamente), mientras que del total de primarias indígenas sólo 28.3% contaba con todos, lo mismo que 56.8% de las telesecundarias y 53.7% de los planteles de EMS de sostenimiento estatal.

<sup>8</sup> En este indicador no se consideraron las primarias y secundarias de Nuevo León, debido a inconsistencias en la información. Por tanto, los porcentajes aquí mostrados pueden diferir de los publicados por la Secretaría de Educación Pública.

La baja disponibilidad de infraestructura y de materiales adaptados para atender a estudiantes con discapacidad muestra que el SEN aún tiene un reto importante para lograr las condiciones que exige una educación inclusiva:

- Solamente 23.6% de las primarias contaba con infraestructura adaptada y sólo 12.3% tenía materiales adaptados; en secundaria los porcentajes fueron muy similares –25.1 y 13.2%, respectivamente–. En las primarias indígenas y en las telesecundarias públicas estos recursos son prácticamente inexistentes.
- En EMS, aunque el porcentaje de planteles con infraestructura adaptada fue el más alto con 33.3%, menos de 1.0% disponía de materiales adaptados para estudiantes con algún tipo de discapacidad.

La estructura organizativa de las escuelas juega un papel fundamental en la gestión escolar, pues incide en la garantía del derecho a la educación y articula los procesos que orientan las acciones de todos los actores educativos. Cuando una escuela cuenta con personal dedicado exclusivamente a las labores de gestión escolar, es más probable que pueda realizar todas las funciones previstas. En contraste, si carece de personal directivo, algunas actividades formativas y de gestión deberán ser llevadas a cabo por las y los docentes de asignaturas académicas, lo cual implicará que deberán diversificar sus actividades para atender todas las demandas curriculares y de funcionamiento en las escuelas.

Pese a ello, la estructura del SEN no considera las figuras de director y de subdirector en todos los tipos de servicio. En las escuelas comunitarias, la prestación del servicio público educativo se otorga por medio de líderes para la educación comunitaria (LEC) y compensa la figura de director escolar con estructuras de acompañamiento continuo, coordinados desde las delegaciones estatales de Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe). En otros tipos de servicio la disponibilidad de estas figuras es diferenciada:

- Al inicio del ciclo escolar 2020-2021, 88.3% del Centro de Desarrollo Infantil (Cendi) público y 80.8% de los preescolares privados contaban con un director dedicado exclusivamente a las labores de gestión escolar. Este porcentaje disminuyó a 43.0% en los preescolares generales públicos y más aún en las escuelas del servicio indígena, donde fue de 11.5%.
- De los preescolares generales públicos 53.7%, y de los indígenas 86.6% contaban con un director que –además de las funciones de gestión– se encontraba a cargo de un grupo.
- También en educación primaria el servicio indígena reportó una menor proporción de escuelas con un director sin grupo (21.7%), y un mayor porcentaje de directores con grupo (72.4%).
- En educación secundaria, mientras que más de 90.0% de las escuelas generales, técnicas y para trabajadores públicas tenía una o un director sin grupo, en las telesecundarias el porcentaje bajó a 32.8%, pues en este último tipo de escuelas fue más común la figura de director con grupo (63.4%).

En las escuelas cuya plantilla ocupacional incluye a *docentes de especialidad* –Educación Física, Artes, Tecnología e Idiomas– es posible ofrecer una educación más completa e integral a los estudiantes. Sin embargo, en todos los niveles de EB –sin considerar los tipos de servicio indígena y comunitario–, el porcentaje de escuelas públicas que cuentan con este tipo de docentes es menor al observado en las escuelas de sostenimiento privado:

- Por ejemplo, 55.7% de los preescolares privados contaba con 1 docente de Idiomas, mientras que 21.3% de los Cendi y sólo 5.7% de los preescolares generales públicos tenían esta figura docente. Esto puede deberse al reciente fomento que se otorgó a la enseñanza del idioma inglés en las escuelas públicas mexicanas, en tanto que la misma asignatura ha sido un diferencial en la oferta educativa de las escuelas privadas desde hace años.
- En educación primaria, mientras que más de 80.0% de las escuelas privadas contaba con 1 docente de Educación Física y de Idiomas, en las escuelas públicas los porcentajes fueron de 54.4 y 13.2%, respectivamente.

El involucramiento de la sociedad es un elemento central de los procesos de mejora continua de la educación, pues constituye un puente para que la comunidad escolar y las autoridades educativas contribuyan a la construcción de una cultura de colaboración, mediante la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos y las acciones que impactan el desarrollo escolar.

En el ciclo escolar 2020-2021, 154 459 de las 198 310 escuelas de EB –sin considerar los cursos comunitarios– llevaron a cabo una sesión de instalación del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS), lo que representa 77.9% del total de escuelas. Asimismo, 134 918 (68.0%) realizaron una sesión de cierre.

No todas las escuelas con un CEPS en el ciclo escolar 2020-2021 crearon un comité para atender objetivos específicos sobre algún aspecto de la vida escolar. En educación inicial, 77.6% de las escuelas que sesionaron crearon al menos uno; en preescolar, 83.9%; en primaria, 84.1%; y en secundaria, 83.0%. El tipo de comité más común en las escuelas de EB correspondió al de protección civil y de seguridad en las escuelas, seguido de los comités de contraloría social. Los comités de nuevas tecnologías, inclusión educativa, establecimientos de consumo escolar y actividades recreativas, artísticas o culturales fueron los menos frecuentes.

Lo anterior se relaciona con la importancia de cada tipo de comité para la comunidad escolar, así como con los recursos humanos, materiales y económicos necesarios para su operación. La protección civil es indispensable con objeto de garantizar la seguridad de las y los estudiantes. En cambio, crear un comité de nuevas tecnologías requiere recursos humanos y tecnológicos cuyo costo no siempre resulta asequible para la comunidad escolar.

Avanzar hacia el horizonte de mejora continua de la educación es un proceso gradual y complejo debido, en parte, a la diversidad de características de las escuelas mexicanas y de las comunidades que atienden: cada centro educativo tiene una identidad propia y enfrenta retos particulares para garantizar una educación de excelencia. A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, existen retos importantes para ofrecer a cada estudiante una educación aceptable, común y equitativa. Es indispensable trabajar en el diseño de políticas educativas que permitan a la población históricamente vulnerada en el ejercicio de sus derechos romper con el círculo que integra la falta de oportunidades educativas y la condición de pobreza, y evitar que tales desigualdades se reproduzcan en el entorno escolar.

## 7 Supervisiones escolares

Cuando una supervisión escolar está integrada por más de 20 escuelas aumenta la posibilidad de que su responsable tenga limitaciones para cumplir cabalmente sus funciones, porque si visitara una escuela por día para ofrecer apoyo y acompañamiento pedagógico y de gestión, en los 20 días hábiles que en promedio tiene un mes no alcanzaría a cubrir la totalidad. Este hecho se vuelve más probable si además la supervisión carece de personal de apoyo y si las escuelas a su cargo se encuentran dispersas y para llegar a ellas no existen medios de transporte o vías de comunicación. Identificar las zonas escolares que tienen más de 20 escuelas cobra relevancia para que las autoridades educativas lleven a cabo análisis más amplios relacionados con las necesidades de sus supervisiones y las escuelas que las integran.

Comparando los resultados obtenidos en los ciclos escolares 2018-2019 y 2020-2021, a escala nacional se aprecia que el número de zonas escolares con más de 20 escuelas prácticamente no ha tenido cambios importantes; es decir, no se ha reducido ni incrementado significativamente. Si se analiza por nivel educativo el trienio señalado, se identifican 2 comportamientos:

- Hay un ligero ascenso en las supervisiones de primaria con más de 20 escuelas, pasan de 4.6 a 4.8%.
- Se identifica un descenso marginal en las zonas de preescolar, de 12.4 a 11.3%; en secundaria, de 7.3 a 6.8%; y en las multinivel, de 32.4 a 31.7%.

En el ciclo escolar 2020-2021, las entidades federativas que registraron la mayor cantidad de escuelas asignadas a una supervisión escolar por nivel educativo fueron:

- En preescolar, Zacatecas reportó una zona con 91 escuelas asignadas, Veracruz otra con 70 y Michoacán una más con 60.
- En primaria, Chihuahua tuvo una con 86 escuelas, Veracruz otra con 67 y Durango una más con 37.



- En secundaria, Ciudad de México presentó una con 59 escuelas asignadas, Quintana Roo una con 53 y Guanajuato otra con 46.
- En multinivel, Chiapas reportó una zona con 63, Guerrero una con 54 y Jalisco otra más con 50.

Las entidades con zonas escolares que tienen más de 20 escuelas presentan el siguiente comportamiento por nivel educativo y tipo de servicio:

- En preescolar, 22.1% de las supervisiones del servicio indígena contaban con más de 20 escuelas, cifra por encima de la reportada en las generales (10.7%). Los estados con las proporciones más altas en el servicio indígena fueron: San Luis Potosí (66.7%) y Chiapas (63.2%); en el servicio general este comportamiento se advierte en: Michoacán (59.5%) y Veracruz (50.7%).
- En primaria, las zonas del servicio indígena con esta característica (8.6%) superaron a las generales (4.6%). Las entidades que se posicionaron con los porcentajes más altos en el servicio indígena fueron: Chiapas (31.6%) y San Luis Potosí (25.0%); en las generales, Veracruz (31.1%) y Chiapas (14.3%).
- Para el caso de secundarias, las supervisiones escolares con más de 20 escuelas correspondieron a las telesecundarias (10.1%), dato que supera en más del doble al reportado en secundarias generales (4.6%). Las entidades que presentaron las proporciones más altas en telesecundarias fueron: Chiapas (40.8%) y Nayarit (91.7%); en generales los valores más altos se dieron en Quintana Roo (100%) y Querétaro (36.4%).

Respecto del personal de apoyo a las supervisiones escolares, en el ciclo escolar 2020-2021 se identificaron 13 726 supervisiones en educación básica, de las cuales 36.9% no contaron con el apoyo de un asesor técnico pedagógico (ATP), 29.3% careció de apoyo administrativo y 87.3% no tuvo personal de servicios:

- El número de zonas escolares que carecieron de al menos un ATP, apoyo administrativo y de servicio por nivel educativo fueron en preescolar 50.5, 22.5 y 90.7%, en ese orden; en primaria, 26.9, 35.2 y 86.4%, respectivamente; en secundaria, 38.0, 24.2, 83.6%; y en multinivel, 48.4, 38.1, 92.0%.

En relación con el uso del inmueble, destacan las supervisiones escolares que lo comparten con una oficina pública, lo cual puede implicar problemas de espacio en su operación:

- En este caso se encuentran 19.0% de las correspondientes a preescolar; 14.3% de las de primaria; 24.7% de las de secundaria y 13.1% en multinivel.

Respecto a la condición del inmueble, los espacios de trabajo prestados también podrían significar problemas a futuro, por la condición informal que presenta su uso; en este caso se reporta:

- 61.5% de las zonas de preescolar; 51.6% de las de primaria; 57.0% de las correspondientes a secundaria; y 32.3% de multinivel.

Referente al equipamiento de las supervisiones destaca lo siguiente:

- Los porcentajes más bajos de existencia de computadoras se identifican en zonas de preescolar y primaria indígenas: 76.1 y 75.1%, respectivamente; en secundarias generales y zonas multiservicio: 80.5 y 88.2%, en ese orden; y en supervisiones multinivel: 65.3%.
- Las proporciones más bajas en el acceso a internet se dieron también en preescolar y primaria indígenas, con 19.6 y 18.3%, respectivamente; en telesecundaria: 68.4%; y en zonas multinivel: 23.0%.
- Las entidades federativas con las proporciones más altas en el empleo de computadoras fueron Querétaro, en secundaria y multinivel, 100.0% cada una, así como 98.9% en primaria; Guanajuato, en secundaria (100.0%) y preescolar (98.7%). Entre los porcentajes más bajos, se identificó a Yucatán en primaria y multinivel, con 66.7%, cada una; y en secundaria, 78.4%; se incluye también a Aguascalientes, con 76.6% en primaria.
- Los estados que obtuvieron las proporciones más altas en el servicio de internet fueron Aguascalientes, en primaria y secundaria, con 100.0%, en ambos casos; y Querétaro en multinivel con 100.0% y preescolar, 98.4%. Los porcentajes más bajos se identificaron en Tabasco, en preescolar con 17.8%, primaria con 16.4% y secundaria, 17.6%; se incluye también a Tlaxcala en preescolar con 29.2% y primaria, 42.3%.

Respecto de la infraestructura en las oficinas de las supervisiones –esto es, los servicios de agua potable, electricidad, sanitarios y drenaje– los porcentajes más altos de carencia se advierten en:

- Las zonas de preescolar indígena: electricidad (9.6%), agua potable (41.1%), sanitarios (36.4%) y drenaje (48.8%).
- Las de primaria indígena: electricidad (13.8%), agua potable (45.7%), sanitarios (32.5%) y drenaje (48.1%).
- Las zonas de secundaria general: electricidad (10.4%), agua potable (24.7%), sanitarios (28.7%) y drenaje (35.7%).
- Las zonas multinivel: electricidad (13.7%), agua potable (37.4%), sanitarios (31.3%) y drenaje (50.1%).

Este análisis sobre la infraestructura física educativa de las supervisiones escolares de educación básica en México revela heterogeneidades en su funcionamiento y algunos aspectos que requieren acciones puntuales de las autoridades educativas para mejorar sus condiciones, lo que redituará en favor de las labores de apoyo y acompañamiento que otorga el supervisor a las escuelas bajo su responsabilidad.

El propósito último de la educación es la formación de capacidades, conocimientos y actitudes en la población, las que contribuyen, no sólo a su bienestar individual a lo largo de la vida, sino al desarrollo de la sociedad en la que participa. El resultado de la escolarización es a la vez un activo y un medio potencial para que la población pueda conocer, ejercer y exigir sus derechos. También contribuye a la formación de personas con capacidades para aportar al progreso económico, social y cultural del país.

El avance en la escolarización de la población representa el resultado acumulado de los esfuerzos del Sistema Educativo Nacional (SEN) y de la sociedad. Es cierto que se registran progresos en la escolaridad máxima alcanzada en las generaciones más jóvenes, gracias a la expansión del acceso y la disponibilidad de los servicios educativos para NNAJ de diferentes contextos; sin embargo, los avances no han sido semejantes para todos los sectores de la población, especialmente para quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, pobreza, marginación o pertenecen a la diversidad lingüística y cultural del país, lo que refleja una discriminación histórica aún no resuelta. También el SEN ha sido poco eficaz en lograr que la población que en su momento no concluyó la educación básica lo haga más adelante. Ello explica por qué el avance de la escolarización entre personas adultas y adultas mayores es más lento.

En 2020 el grado promedio de escolaridad (GPE) de la población de 15 años o más fue 9.6, equivalente a concluir la educación secundaria y cursar el primer año de la educación media superior (EMS), sin terminarlo. Con base en los niveles y tipos obligatorios establecidos en la Constitución, se espera que esta cifra tienda gradualmente a alcanzar al menos 12 grados, equivalente a la EMS completa:

- Los adultos jóvenes, de entre 25 y 34 años, tuvieron un mayor grado de escolaridad (11.4 grados) que el promedio de 15 y más. A esta generación le tocó la obligatoriedad de la educación secundaria –equivalente a 9 años de escolaridad– por lo que en promedio alcanzó al menos este nivel.
- La población que tenía entre 55 y 64 años en 2020 –en el último tramo de la edad laboral típica– tenían GPE de 8.3, equivalente a segundo año de secundaria completo.
- Entre la población de 15 años o más, las personas en condición de discapacidad alcanzaron un GPE de 5.8, equivalente a haber cursado hasta el sexto año de la primaria sin concluirlo. En cambio, las personas sin discapacidad tuvieron una escolaridad media de 9.9 grados.
- Las personas hablantes de lengua indígena (HLI) tuvieron un GPE de 6.1, mientras que quienes no compartían tal condición tuvieron 9.8.

Avanzar en una educación equitativa y pertinente para la diversidad cultural y funcional de la población, que elimine las barreras que impiden su plena inclusión en el proceso educativo, permitirá a mediano y largo plazos un avance más homogéneo en



el derecho a la educación. Sin embargo, ciertas características de la población, que no se pueden considerar inherentes a los individuos –como la condición de marginación y pobreza– necesitan acciones conjuntas que se apliquen simultáneamente en los ámbitos educativo, social y económico, para contrarrestar mejor las condiciones adversas que limitan el derecho a la educación:

- La población que residía en municipios de alta y muy alta marginación alcanzó un GPE de 6.8, pero la que se encontró en municipios de media, baja y muy baja marginación tuvo 9.9 grados en promedio.
- La población con 3 o más carencias de derechos sociales y con un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias, es decir, en condición de pobreza extrema, alcanzó un GPE de 6.4, mientras que la población no pobre y no vulnerable tuvo 12.5, por lo que la brecha entre ambas fue de casi el doble de años.

Cuando las carencias de derechos sociales se acumulan es posible que se combinen de tal modo que las condiciones adversas pueden incidir de diversos modos en la trayectoria educativa de la población y desafortunadamente culminen en trayectos educativos incompletos. Este impacto ha sido diferenciado por entidad federativa:

- En todas las entidades hay una diferencia muy marcada en el GPE de la población que vive con carencias sociales y la que no. Las diferencias más notables se aprecian en las entidades con los más altos porcentajes de pobreza y marginación: Chiapas, Veracruz, Zacatecas y Oaxaca.
- El GPE de la población de 15 o más años con tres o más carencias estuvo por debajo de los 8 grados en 16 entidades y de 6 grados en 4 entidades: Chiapas, Veracruz, Michoacán y Zacatecas. La población en condiciones socioeconómicas adversas en el estado de México pudo, en promedio, cursar 7.8 grados de escolaridad, mientras que en Chiapas la población en la misma situación sólo pudo cursar 5.6 años. Como excepción se encuentra Ciudad de México, donde la población en esta condición tuvo un GPE de 8.5.

Las disparidades expuestas en el GPE confirman la persistencia de desigualdades que limitan a la población para que concluya la EB y la media superior. Aunque se percibe un cambio hacia el emparejamiento en la escolaridad de mujeres y hombres, todavía subsisten importantes brechas en cuanto a la escolaridad media de la población en condición de pobreza, con ingresos bajos y en HLI con respecto al resto de la población. Tales brechas pueden resultar difíciles de cerrar dado el lento crecimiento de este indicador en las décadas pasadas y de su relación con otros factores socioeconómicos que escapan al ámbito educativo.

De mantenerse la tendencia en el incremento del GPE de un grado por década, tendrían que pasar al menos 20 años para lograr que en promedio la población mexicana llegue a tener un nivel equivalente a la EMS completa. El periodo se amplía para grupos de población como personas HLI: en este caso, tendrían que pasar al menos



30 años más. A partir del referente de grado de escolaridad es acertado decir que la población no pobre y con los niveles de ingreso más altos alcanzó en promedio el nivel equivalente a la EMS completa antes de 2016.

Considerando la obligatoriedad gradual de la educación y tomando como referencia el año 2020, se deduce que las personas nacidas a partir de 1996, que tenían entre 20 y 24 años, cuando la educación secundaria ya era obligatoria, deberían haber terminado al menos la EB; de manera similar, a las personas en el mismo rango de edad nacidas en 1998 y después, el Estado debió haberles garantizado que concluyeran al menos la educación media superior (EMS). Sin embargo, la realidad educativa actual todavía no refleja el ideal plasmado en las leyes: en 2020, alrededor de 1 de cada 10 personas de 20 a 24 años no había concluido al menos la educación secundaria, mientras que 4 de cada 10 no lograron finalizar al menos la media superior.

La alta proporción de población con rezago escolar y la proporción todavía importante de personas que no terminan la secundaria en ciertos sectores de la población suponen un reto mayor para lograr la universalización de la EMS en el ciclo escolar 2021-2022, tal como se ha estipulado en el decreto de obligatoriedad de este nivel.

El porcentaje de personas que finalizan la EMS es sólo una fracción de quienes logran concluir la educación básica y, a su vez, sólo una parte de ellas logra acceder y concluir la educación superior. En 2020, únicamente 23.6% de la población de 25 a 34 años accedió y concluyó al menos el nivel licenciatura. Con respecto a la población que tenía entre 55 y 64 años se observó un avance generacional de casi 10 puntos porcentuales, pues la proporción de quienes cuentan con este nivel en ese grupo de edad era 13.8%

El grado de incumplimiento del SEN en garantizar la escolarización obligatoria es relativamente grande entre la población en condiciones de discapacidad, rural, en pobreza, indígena y HLI. En estos grupos de población se reduce la proporción de quienes logran terminar la secundaria y la educación media superior y es mínimo el de quienes terminan al menos una licenciatura.

- En 2020, sólo 6 de cada 10 personas de entre 20 y 24 años en condición de discapacidad lograron concluir la EB y 35.8% la EMS. En contraste, la población sin esta condición logró terminar la secundaria en 90.5% de los casos y 62.0% concluyó el bachillerato. Únicamente 8.8% de las personas en condición de discapacidad de 25 a 34 años contaba con al menos una licenciatura.
- Entre los HLI, aquellos con educación básica completa constituyeron 69.2% del total y con EMS apenas 35.6%. En contraste, 90.9% de la población sin esta característica terminó la secundaria y 62.5% la media superior. El acceso a la educación superior y la finalización de al menos licenciatura entre la población HLI de 25 a 34 años también fue reducido: sólo 6.3% pudo hacerlo.
- Mientras 3 de cada 10 personas en condición de pobreza extrema no concluyeron la EB y 7 de cada 10 no terminaron la EMS, sí lo hicieron todas las

personas que no enfrentaron condiciones socioeconómicas adversas, es decir, no pobre y no vulnerable en el primer caso, y 9 de cada 10 terminó los niveles obligatorios en el segundo caso.

Uno de los grandes retos que enfrenta la sociedad y el Estado mexicano es evitar que las condiciones socioeconómicas determinen una trayectoria educativa incompleta, que profundicen aún más las brechas entre la población en situación de pobreza y con carencias sociales y el resto de la población, y reproduzcan las condiciones de desigualdad generación tras generación.

Los sistemas educativos federal y estatales están obligados a aumentar la escolarización de la población a mediano y largo plazos, y a promover acciones que reduzcan las brechas entre la población con carencias sociales y aquella en mejor situación. Cabe destacar que los resultados podrán ser menores en las entidades de contextos más adversos, las cuales requerirán de un mayor esfuerzo que otras con mejores condiciones.

La población de 15 años o más que no sabe leer y escribir es el reflejo del avance asimétrico de la escolarización en nuestra sociedad, ya que esta condición no está presente por igual en las diversas subpoblaciones del país; aunque ha disminuido en las últimas décadas, afecta primordialmente a sectores vulnerados de la sociedad: indígenas, personas en condición de pobreza o desigualdad económica y adultos mayores. El analfabetismo está especialmente presente en contextos desfavorables y de marginación, el cual acentúa más y genera mayor vulnerabilidad.

La proporción de personas que no saben leer ni escribir en entidades con condiciones socioeconómicas adversas –Chiapas, Veracruz, Oaxaca– es todavía importante; asimismo, esta condición sigue afectando a cientos de miles de personas, principalmente de edades avanzadas, en el estado de México, Puebla, Michoacán, Guanajuato y Jalisco:

- En la población cercana al retiro laboral –55 a 64 años– la proporción fue más alta (8.5%), principalmente en el caso de las mujeres, pues 1 de cada 10 no sabía leer ni escribir.
- De cada 5 personas con discapacidad 1 no tuvo la oportunidad de aprender a leer y escribir; en contraste, sólo 3.9% de la población presentó esta característica.
- En los municipios de alta y muy alta marginación, las personas en condición de analfabetismo representaron 18.2%, a diferencia de los habitantes de municipios con un entorno socioeconómico más favorable, donde la cifra fue de 4.2%.
- En la población con los ingresos más bajos –quintil I– la condición de analfabetismo afectó a 11.5%, pero es casi inexistente entre la población con los ingresos más altos (quintil V). Entre las personas en situación de pobreza representa 9.3%, pero se eleva a 17.6% cuando se trata de pobreza extrema.



- De la población de 15 años o más HLI, 22.5% declaró no saber leer ni escribir, mientras que en quienes no comparten esa característica la cifra fue 4.2%. Esta proporción sube a un tercio en el grupo de HLI de 55 a 64 años.

Entre personas HLI la condición de analfabetismo se agrava porque son doblemente vulneradas al carecer de la oportunidad de comunicarse de forma escrita tanto en su propia lengua como en español.

Hay evidencia de una relación significativa entre escolaridad y estabilidad laboral y mejores salarios. Independientemente de su sexo o edad, las personas asalariadas tienen mayores posibilidades de lograr contrataciones estables a medida que aumenta su escolaridad. Lo mismo ocurre con el salario, que se incrementa para quienes lograron escolaridad media superior o superior con respecto a quienes no han concluido la educación básica:

- En la población de 25 a 64 años, la tasa de ocupación fue mayor en aquellos con EB completa con respecto a quienes no la tenían: 67.0 y 60.0%, respectivamente; esta cifra fue mayor para las personas que completaron la EMS –69.0%– y aún más alta para las que terminaron la educación superior –78.4%–.
- En el mismo grupo de edad, la probabilidad de tener una contratación estable fue casi el doble entre quienes no tuvieron la EB completa y quienes sí contaban con ese nivel. Para personas con EMS completa, el porcentaje fue de 57.3% y la mayor cifra se observó en la población con educación superior, 72.5%.
- Es posible que la combinación de un mayor grado de escolaridad con la experiencia laboral adquirida a lo largo de la vida también conlleve una ventaja, porque el salario mediano por hora no sólo aumentó gradualmente conforme se incrementó el grado de escolaridad, sino también por la edad. De las personas entre 25 y 64 años con EMS la mitad percibió un salario por hora menor a 30 pesos, pero la mitad de los trabajadores con educación superior tuvieron un salario no mayor a 52 pesos.<sup>9</sup>
- No existieron brechas salariales entre mujeres y hombres con educación superior, pues en los 2 grupos etarios las cifras fueron similares; sin embargo, con sólo EB el salario por hora fue mayor para los hombres.

México tiene una realidad diversa, con distintos contextos socioeconómicos que comprometen el pleno ejercicio del derecho a la educación. El Estado debe considerar la situación desigual de NNAJ, sus familias y comunidades con el fin de desarrollar modelos educativos incluyentes y pertinentes, que hagan posible el acceso a la educación para todas y todos, y garanticen su permanencia y la conclusión de la educación obligatoria. Incluso a escala de cada entidad federativa la población objetivo del SEN no es homogénea, ni tampoco las condiciones socioeconómicas que

<sup>9</sup> A grandes rasgos, la mediana se refiere al valor del salario donde se acumula 50.0% de la distribución y dicho valor equivale al decil 5 o cuartil 2 o percentil 50.

la rodean. En consecuencia, para lograr resultados equitativos en el ejercicio del derecho a una buena educación con justicia social, se deben proponer estrategias diferenciales acordes con las necesidades de cada grupo poblacional y para los distintos sistemas educativos estatales.

## 9

**Impacto de la contingencia sanitaria por covid-19**

La pandemia de covid-19 impactó significativamente el último tercio del ciclo escolar 2019-2020, todo el 2020-2021 y el inicio del 2021-2022. Durante este periodo, millones de estudiantes de todos los niveles y tipos educativos se vieron obligados a continuar el trabajo escolar en la modalidad a distancia, debido al cierre total o parcial de las escuelas. La contingencia no sólo expuso, sino que también acentuó las desigualdades en el ejercicio del derecho a la educación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ); puso en riesgo su permanencia en el sistema educativo y elevó las posibilidades de desafiliación y de interrupción parcial o definitiva de la trayectoria escolar, particularmente de estudiantes de poblaciones históricamente vulneradas en sus derechos más elementales y en situación de pobreza.

Para analizar el impacto de la contingencia sanitaria sobre las trayectorias educativas podemos recurrir a 3 mediciones que, en conjunto, otorgan un panorama acerca de la cantidad de estudiantes que pudieron haber abandonado temporal o definitivamente la escuela: los cambios en la tendencia de la matrícula de educación obligatoria, las tasas de cobertura bruta y neta, y la tasa de desafiliación escolar. En el análisis se utilizaron cifras de los ciclos escolares 2019-2020, 2020-2021 y las preliminares del 2021-2022, lo que permite observar si las variaciones en los ciclos marcados por la pandemia han sido contrarrestadas, o si, por el contrario, se han acentuado. También se empleó información de los ciclos previos a la pandemia con el fin de proveer una base sobre la tendencia en un periodo pertinente de tiempo, y así evitar conclusiones no relacionadas con la emergencia sanitaria sino con la dinámica propia del Sistema Educativo Nacional (SEN).

Desde el ciclo escolar 2016-2017 se advirtió un descenso en la matrícula total de educación básica –sin considerar a la educación inicial– que osciló entre 0.7 y 1.0%, pero el ritmo se aceleró en los últimos 2 ciclos escolares comprendidos en el periodo de la pandemia:

- De acuerdo con las cifras preliminares, al inicio del ciclo escolar 2021-2022 estaban matriculados 28.8 millones de estudiantes en las modalidades escolarizada y mixta de preescolar, primaria, secundaria y educación media superior (EMS). Con respecto al ciclo anterior, se estima una disminución de 601 292 NNAJ, lo que representa un descenso de 2.0% de la matrícula en tal periodo. Entre los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021, también disminuyó la matrícula 2.5%, equivalente a 763 299 estudiantes.



- En los 3 ciclos escolares afectados por la pandemia (2019-2020 al 2021-2022), la disminución fue de 1364 591 estudiantes de educación preescolar a media superior, lo que en términos porcentuales significó una pérdida de 4.5%.
- En primaria, desde el ciclo escolar 2016-2017 el número de niñas y niños inscritos ha decaído en cada ciclo escolar, lo cual está estrechamente relacionado con la disminución de la población en las edades esperadas para asistir a este nivel. No obstante, los cambios entre los ciclos 2019-2020 y 2020-2021 y entre éste y el inicio del 2021-2022 fueron ligeramente mayores que en ciclos anteriores: -1.3% y -1.6%, respectivamente. En los 3 ciclos escolares de contingencia sanitaria se registró una disminución de casi 398 000 alumnos de primaria, reducción de 2.9 en términos porcentuales.
- En secundaria se observa un patrón semejante: la matrícula se redujo en 102 043 estudiantes entre los ciclos escolares 2019-2020 y 2021-2022, esto es, 1.6%, lo cual indica que su comportamiento pudo verse afectado por la pandemia de covid-19.

En preescolar, desde el ciclo 2010-2011 y hasta el 2016-2017, se observaron tasas de crecimiento en la cantidad de niñas y niños inscritos, a pesar de que su número en las edades idóneas para cursarlo –de 3 a 5 años– se mantuvo estable en la década 2010-2020. Ello favoreció la ampliación de la cobertura en el nivel, que es baja con respecto a los otros que componen la educación básica. Sin embargo, entre los ciclos escolares 2016-2017 y 2018-2019 la tendencia cambió y la matrícula experimentó una disminución anual en promedio de 1.3%.

Al inicio del ciclo escolar 2020-2021 –esto es, en el periodo pandémico– se observó una disminución de 8.6% –equivalente a 406 439 estudiantes– con respecto al ciclo anterior, comportamiento atípico considerando la tendencia que señalaba el periodo 2016-2019, y por tanto atribuible en gran parte a la crisis sanitaria. Entre los ciclos 2020-2021 y 2021-2022 la matrícula volvió a disminuir 1.6%, lo cual equivale a 174 630 niñas y niños. En los ciclos escolares afectados por la pandemia se registró en total una reducción de 12.3% en la matrícula, equivalente a 581 069 niñas y niños.

En EMS se presentó una situación similar. A partir de la obligatoriedad de este tipo educativo, desde 2012 y hasta el ciclo 2018-2019, se observaron tasas de crecimiento en la matrícula que en promedio anual fueron de 2.4%, pero:

- A partir del ciclo 2019-2020 el ritmo de crecimiento se volvió negativo, es decir, el número de estudiantes matriculados disminuyó. Entre este ciclo y el 2020-2021 ocurrió una disminución de estudiantes inscritos –159 668– que, de acuerdo con la tendencia observada, es más profunda de lo esperado.
- Es posible que los efectos de la desafiliación de estudiantes del sistema de media superior durante la pandemia hayan influido en esta disminución de 3.1% que se acentuó hacia el inicio del ciclo 2021-2022, con una caída de 2.5%, equivalente a 123 914 estudiantes.

- En el acumulado entre 2019-2020 y 2021-2022 se advierte una disminución de 5.5% en la matrícula de este tipo educativo, equivalente a 283 582 jóvenes.

Cabe destacar que, tanto en preescolar como EMS –los 2 niveles más afectados por la disminución de la matrícula–, las tasas de cobertura están lejos de llegar a 100%. Aun cuando se experimenten cambios demográficos en las edades esperadas para cursarlos, los cambios negativos nos dan un indicio de que se experimentó una salida de estudiantes del sistema educativo que bien puede ser temporal. En los próximos ciclos escolares tendría que observarse una recuperación que alcance al menos los niveles previos a la contingencia sanitaria para determinar la proporción de estudiantes cuya salida fue definitiva.

Dentro de cada nivel educativo el comportamiento por tipo de servicio y sostenimiento fue diferenciado:

- En preescolar la disminución más significativa en la matrícula se observó en las escuelas privadas, donde en los 3 ciclos escolares afectados por la pandemia se acumuló una disminución de 37.2%, equivalente a 277 100 niñas y niños; en los preescolares generales públicos, la disminución en los mismos 2 ciclos escolares fue de 8.9%, aunque en números absolutos la reducción fue mayor: 304 191 infantes.
- En primarias y secundarias la mayor disminución entre los ciclos 2019-2020 y 2021-2022 también la experimentaron las escuelas privadas: una caída acumulada de 11.0% en el primer caso y de 5.8% en el segundo. En comparación, las escuelas generales públicas de los mismos niveles experimentaron cambios negativos de 2.2 y 1.2%, respectivamente.
- En EMS las escuelas de sostenimiento privado registraron un descenso acumulado de 21.3% en el número de inscritos (198 914 estudiantes). En los planteles federales la caída en la matrícula fue de sólo 0.1%, mientras que la de los planteles autónomos registró un crecimiento de 1.7% en el mismo periodo.

Como se mencionó anteriormente, en educación preescolar y media superior se registraron las caídas más drásticas en la matrícula a nivel nacional, sin embargo, se observan comportamientos diferenciados por entidad federativa:

- En el caso de preescolar, la disminución más notable se presentó en Ciudad de México, donde se registró un impacto de 16.0% entre los ciclos 2019-2020 y 2020-2021, y de 8.3% entre los ciclos 2020-2021 y 2021-2022. En total, una pérdida de 23.0% de su matrícula en este nivel.
- Morelos, estado de México, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz, Sonora, Baja California Sur y Campeche registraron una caída de al menos 15.0% en la matrícula de este nivel en los 3 periodos analizados.

- En el resto de las entidades federativas la disminución de preescolar fue menor, y en Sinaloa, Aguascalientes y Oaxaca las tasas muestran signos de recuperación, aunque de forma acumulada todavía no se llega al número de estudiantes previo a la pandemia.
- En media superior, las entidades que experimentaron las disminuciones más drásticas en los 3 ciclos escolares fueron Morelos (12.3%), San Luis Potosí (12.0%), Guanajuato (9.5%), Puebla (10.2%), Coahuila (9.7%), Colima (10.6%) y Tamaulipas (9.2%).
- En 13 estados –Chihuahua, Chiapas, Guerrero, Zacatecas, Querétaro, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo, Baja California, Baja California Sur, Michoacán, Sinaloa y Tamaulipas– se agudizó el decremento en la matrícula de media superior, pues las tasas de cambio negativas entre los ciclos 2020-2021 y 2021-2022 fueron mayores que entre 2019-2020 y 2021-2022.
- Sólo en Ciudad de México se registró una variación positiva en la tasa de cambio, puesto que la matrícula 2021-2022 se recuperó con respecto al ciclo anterior.

Aunque educación inicial forma parte de la educación básica, los cambios en la matrícula durante el periodo de pandemia deben separarse del resto de los niveles: el grupo de población –menores de 3 años– al que se debe otorgar servicios es mucho menor y también son pocos los centros escolares. En los 3 ciclos afectados, el número de niñas y niños atendidos descendió 23.5% (alrededor de 58 000). Sin embargo, este decremento se debe principalmente a lo sucedido entre el ciclo 2019-2020 y 2020-2021, ya que para 2021-2022 se muestra una recuperación de la matrícula en los servicios indígenas y los centros privados, y también una menor disminución en el Centro de Desarrollo Infantil (Cendi) público.

A partir del ciclo escolar 2020-2021 se observa una disminución de las escuelas de EMS y de educación preescolar, relacionada con la reducción en la matrícula que experimentaron: en ambos casos eran principalmente de sostenimiento privado.

Entre los ciclos escolares 2013-2014 y 2020-2021 el número de escuelas primarias disminuyó de manera continua debido, en gran medida, a la dinámica demográfica que experimenta el país, es decir, a la reducción del número de niñas y niños en edad de cursar este nivel. Dado que la educación primaria está muy próxima a la cobertura universal, una reducción en la población objetivo conlleva una disminución de los espacios escolares, no necesariamente relacionada con la pandemia. Además, al inicio del ciclo 2021-2022 se registró un incremento de 155 escuelas respecto al ciclo anterior. Con relación al ciclo en el que surgió la pandemia, se registra una pérdida acumulada de 146 centros escolares.

En contraste, los centros de educación secundaria han aumentado desde el ciclo 2013-2014, incluso en los aquellos marcados por la presencia de covid-19. En este nivel aún existe un reto para garantizar a la totalidad de adolescentes un lugar en las aulas, hecho al que contribuye el aumento en el número de escuelas.



La educación preescolar y la EMS cuentan con 2 particularidades, la primera es que son los niveles con las menores tasas de cobertura escolar; la segunda, que fueron los más afectados por la contingencia sanitaria:

- El número de escuelas de preescolar ha disminuido desde el ciclo escolar 2018-2019, cuando se registraron 90 446; en 2021-2022 la cifra fue de 87 038, lo que significa 3 408 espacios educativos menos. Si tomamos como referencia el ciclo 2019-2020, la reducción de centros escolares en este nivel se sitúa en 1 617 (1.8%).

La contracción, tanto en la matrícula como en el número de escuelas preescolares, pudo estar relacionada con la decisión de padres, madres o tutores de no inscribir a sus hijos en el periodo de contingencia que consideraron de riesgo para ellos. De acuerdo con la *Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia Escolar 2021* (INEGI, 2022a), razón por la que 36.0% de las niñas y los niños de 3 a 5 años –en edad escolar para asistir a este nivel– no fue inscrito al ciclo que inició en 2021 se debió a la pandemia de covid-19; y otro 37.0% debido a que sus padres, madres o tutores consideraron que no tenían la edad para asistir todavía a un centro escolar. Esto último explica en parte las bajas tasas de asistencia registradas en este grupo de edad.

El número de escuelas de EMS había aumentado desde el ciclo 2013-2014 como consecuencia de la obligatoriedad de este tipo educativo. Sin embargo, la tendencia se vio interrumpida en 2020-2021, cuando se registró una disminución de 104 unidades respecto al ciclo anterior; en 2021-2022 se sumó una baja de 57 centros, lo que da un total de 161 escuelas menos en los 2 ciclos que hasta el momento de elaboración de este documento comprende la pandemia. Aunque la caída no parece considerable, rompe con la tendencia observada en los últimos años, lo que puede alejar al SEN de lograr una cobertura universal.

Al respecto, la *Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia Escolar 2021* (INEGI, 2022a) sugiere razones distintas respecto de la disminución de la matrícula que puede estar relacionada a la desaparición de planteles de media superior. Las principales causas por las que las y los jóvenes de 15 a 17 años –edad esperada para cursar este tipo educativo– no se inscribieron al ciclo 2021-2022, de acuerdo con la encuesta, fueron falta de interés o falta de aptitud para la escuela (38.0%), falta de recursos (28.0%) y, explícitamente, la pandemia de covid-19 (7.0%). En todo caso se advierten los problemas que enfrenta el SEN para retener a las y los estudiantes, hecho que se agravó por las condiciones extraordinarias que se vivieron durante la contingencia sanitaria.

Ésta afectó principalmente los servicios educativos de sostenimiento privado:

- En educación preescolar, el número de estas escuelas se redujo en 1 441 unidades en el ciclo 2019-2020 respecto al anterior; para 2020-2021 la disminución fue de 789 escuelas y de 715 para el ciclo 2021-2022.



- El número de preescolares generales públicos también mostró reducciones, pero en magnitudes menores: 120, 41 y 99 escuelas entre los mismos ciclos escolares.
- En EMS las escuelas privadas se redujeron en 1 138 y en 81 unidades, en los ciclos 2019-2020 a 2021-2022, respectivamente; mientras que el resto de los servicios –con excepción de las escuelas estatales en el ciclo 2020-2021– aumentaron en los últimos años.

La pandemia de covid-19 está relacionada con una caída de la cobertura en EMS y más aún en preescolar, lo que rompió la tendencia observada en los ciclos anteriores, especialmente en el último caso, donde se advertía una tendencia sostenida al alza desde el decreto de obligatoriedad en 2013. Por otra parte, los datos sugieren que en educación primaria y en secundaria la crisis sanitaria no tuvo efectos significativos en la cobertura.

En educación preescolar, además del decremento observado en las tasas de cobertura bruta y neta entre los ciclos 2019-2020 y 2020-2021, se registró una caída adicional en 2021-2022. En el primer caso, la cobertura bruta pasó de 71.7 a 65.9% y de ahí bajó a 63.7%; las tasas de cobertura neta para los mismos ciclos fueron de 69.8, 64.2 y 62.1%, en ese orden. Estos resultados sugieren que la contracción del número de estudiantes de preescolar no está relacionada con una caída natural de la población en edades para asistir a este nivel y que, al menos hasta el inicio del ciclo escolar 2021-2022, había más niñas y niños fuera de la escuela que antes del inicio de la pandemia.

En EMS también hubo una caída en ambas tasas de cobertura; respecto de la neta, entre 2019-2020 y 2020-2021 pasó de 63.2 a 62.2%, una caída menor comparada con la de preescolar pero que –tomando en cuenta la tendencia al alza experimentada desde la obligatoriedad de este tipo educativo– supone un freno a la expansión en su cobertura. Incluso entre los ciclos 2020-2021 y 2021-2022 la tasa de cobertura neta disminuyó de forma más pronunciada, al pasar de 62.2 a 60.7%; es decir, hubo menos jóvenes incorporados a este tipo educativo de los que por su edad debieran estar inscritos al inicio del ciclo 2021-2022. Estos datos sugieren, por un lado, que muchos jóvenes que salieron del sistema educativo al inicio de la pandemia no han regresado a los planteles para concluir sus estudios; por otro, que quienes finalizaron la secundaria al inicio y durante la pandemia han retrasado su ingreso a este tipo educativo, retraso que de no llevar a cabo acciones para reingresarlos al SEN puede convertirse en salida definitiva.

En cambio, en educación secundaria no parece haber grandes cambios en el comportamiento de la cobertura escolar. En 2020-2021 el indicador continuó con la tendencia mostrada en ciclos anteriores; sin embargo, en 2021-2022 la cobertura neta experimentó una ligera caída, al pasar de 84.2 a 83.9%, la cual habrá que vigilar para descartar una tendencia a la baja.

En primaria se había experimentado una caída en las tasas de cobertura neta desde el ciclo escolar 2010-2011, la cual se acentuó en los últimos 2 ciclos escolares, pasando de 98.3% en 2019-2020 a 97.4% en 2020-2021 y a 96.3% en el último ciclo analizado. Este resultado es preocupante, ya que se da por sentada la universalidad de este nivel educativo, pero eventos extraordinarios como el experimentado en años recientes pueden hacer que se regrese en el camino recorrido poniendo en riesgo la trayectoria escolar de una gran cantidad de niñas y niños, en especial quienes antes de la pandemia ya se encontraban en una situación vulnerable.

El análisis por entidades muestra que en preescolar todas registraron caídas en la tasa de cobertura neta entre los ciclos 2019-2020 y 2020-2021, siendo Ciudad de México la que más disminuyó, con 11.8 puntos porcentuales:

- Para el ciclo escolar 2021-2022, únicamente Aguascalientes, Oaxaca y Sinaloa lograron contrarrestar la caída y aumentaron su cobertura neta respecto al ciclo anterior, aunque en proporciones mínimas, entre 0.5 y 0.8 puntos porcentuales.
- Baja California Sur sustentó la caída más significativa, con 5.4%, la cual se suma a la del ciclo anterior y la coloca como una de las entidades con menor cobertura neta en el ciclo 2021-2022: 55.0%.
- En una situación similar se encuentran Campeche, Tamaulipas y Quintana Roo.
- En primaria, de las 26 entidades que registraron una disminución en la cobertura neta entre los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021 –algunas ya habían experimentado caídas desde el ciclo anterior–, únicamente Chihuahua cambió la tendencia, con un aumento en su cobertura neta de 0.8 puntos porcentuales hacia el ciclo 2021-2022.
- En Nuevo León, que no había registrado bajas entre los ciclos 2018-2019 y 2020-2021, disminuyó la cobertura al inicio del 2021-2022.
- El caso de Oaxaca es un tanto atípico: entre los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021 la cobertura aumentó 0.4%, pero para el ciclo 2021-2022 disminuyó 0.7%.
- En educación secundaria aumentó el número de entidades que registraron una caída del indicador, mientras que entre 2019-2020 y 2020-2021, 8 estados tuvieron disminuciones, para el ciclo 2021-2022 la caída se presentó en 17 entidades.

La tasa de desafiliación escolar es otro indicador que ayuda a relacionar los efectos de la contingencia sanitaria con la trayectoria educativa de los jóvenes. Debe tomarse en cuenta que sólo considera a las y los estudiantes que estaban dentro del sistema educativo de un ciclo escolar a otro; esto es importante ya que si se analiza de forma aislada se puede llegar a conclusiones contradictorias.



La tasa de desafiliación en secundaria al final del ciclo escolar 2017-2018 fue de 4.6 y pasó a 4.8% hacia el final del 2018-2019; es decir, aumentó el número de adolescentes que estaban inscritos en el ciclo 2018-2019 y que no se inscribieron al siguiente (2019-2020). Sin embargo, la tasa correspondiente a 2019-2020 bajó a 2.7% y en 2020-2021 a 2.0%. Estas cifras pueden ser confusas para quien espera ver el efecto negativo de la contingencia sanitaria reflejado en las tasas de desafiliación escolar, pero tienen una explicación:

1. En primer lugar, como se ha señalado, en secundaria se presentó el menor decremento en la matrícula y en la tasa de cobertura neta –que incluso aumentó en el ciclo 2020-2021–.
2. La disminución de la matrícula se dio principalmente en las escuelas privadas, que constituyen 9.0% del total en ese nivel educativo.
3. Uno de los componentes en el cálculo de las tasas de desafiliación es el referido a los nuevos ingresos; cuando éstos disminuyen, y también la matrícula de un ciclo a otro –como en este caso– las tasas de desafiliación pueden esconder el efecto de la desincorporación de estudiantes ya inscritos en los centros escolares y que por alguna razón no se inscribieron al siguiente ciclo escolar.

Un análisis similar se puede hacer respecto a la tasa de desafiliación de primaria, que fue de 0.7 en 2018-2019 y disminuyó a 0.4% en 2019-2020 y 2020-2021.

En EMS, a pesar de que la tasa de desafiliación muestra una clara disminución en los últimos ciclos escolares, ésta es la más alta entre todos los niveles de la educación obligatoria (10.3% en 2019-2020). Además, de acuerdo con cifras preliminares del ciclo escolar 2021-2022, en 2020-2021 se registró un repunte marginal que la coloca en 10.8% y rompe con la tendencia a la baja que se venía registrando.

En el ciclo escolar 2019-2020 la tasa de desafiliación en escuelas de sostenimiento privado sufrió un ascenso atípico respecto a los ciclos anteriores; en primaria la tasa fue de 10.7%, en secundaria de 6.1% y en EMS de 16.3%. En los 10 ciclos escolares anteriores al 2019-2020 se observaban tasas de desafiliación de alrededor de 2.0% en las primarias privadas, y en secundarias del mismo tipo no pasaron de 1.6%. En EMS, aunque se han presentado tasas con valores altos, no habían llegado al nivel que se observó en el último ciclo de referencia.

El seguimiento del número de estudiantes y escuelas, así como de los indicadores de cobertura y desafiliación, sugiere que las afectaciones de la contingencia sanitaria –principalmente en preescolar y EMS– aún no han sido contrarrestadas. Los resultados evidencian la necesidad de concretar acciones no sólo para recuperar, sino para aumentar los niveles de cobertura previos a la pandemia, pues ambos niveles registran a este respecto las tasas más bajas de la educación obligatoria.

Es pertinente seguir generando conciencia entre las familias y la sociedad en general sobre la importancia de la educación preescolar para el apropiado desarrollo

cognitivo y socioemocional de niñas y niños, pues antes de la pandemia –y aun cuando la obligatoriedad del nivel data de 2 décadas–, la cobertura ya era baja. También es importante que el Estado garantice infraestructura y docentes suficientes para ampliar la cobertura educativa de este nivel.

Respecto a la EMS, el reto consiste principalmente en ofrecer oportunidades a las y los jóvenes que les permitan continuar con su trayectoria escolar; es decir, opciones educativas más cercanas a su comunidad, flexibilización curricular y exploración de estrategias diversas que permitan a la escuela vincularse con la vida cotidiana, los saberes locales, las prácticas culturales y los intereses que los estudiantes experimentaron durante la contingencia (Mejoredu, 2020).

10

### Indicadores de resultados de la mejora continua de la educación

En este apartado se presenta de manera conjunta la información sobre los indicadores educativos que dan cuenta de los temas prioritarios o clave del Sistema Educativo Nacional (SEN), que forman parte del Sistema de Indicadores de Resultados de la Mejora Continua de la Educación (SIRMCE).<sup>10</sup> A partir de esta información se discuten 2 temas relacionados: el de la *atención educativa de la población y las características de los servicios* y el de *una educación con justicia social*. Se presentan también los *avances y retos* observados en el marco de la mejora continua de la educación y el derecho a la educación de la población.

#### La atención educativa de la población y las características de los servicios

Entre los objetivos de la política para lograr equidad y una educación al alcance de todas y todos se encuentra el acceso a la educación. Una medida adoptada para observar el progreso en este sentido es el indicador de cobertura.<sup>11</sup> Tiene un referente absoluto para alcanzar 100.0% de cobertura de los servicios, sustentado en los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados, 2021); en los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 64 y 65 de la Ley General de Educación (Segob, 2019c); y en los principios del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, en su artículo 6, numeral vi (Segob, 2019a)

<sup>10</sup> El cual seguirá desarrollándose conforme se disponga de información estadística suficiente sobre los distintos dominios o campos de acción de la mejora continua de la educación.

<sup>11</sup> Este aspecto también es de gran relevancia en la agenda internacional, desde la Declaración de Jomtien con los objetivos de Dakar hasta la Agenda 2030 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Fiske y Ladd, 2015).

La *tasa de cobertura neta* es un indicador que muestra el resultado de las políticas nacionales en el acceso a los servicios educativos, una medida que valora cuántas niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ) se encuentran matriculados en los niveles o tipos educativos que les corresponden según la edad esperada para cursarlos –también conocida como edad idónea o típica–. Las políticas –es decir, las estrategias, programas y acciones del Estado–, pero también las decisiones de las familias deberían estar dirigidas a que la cobertura educativa llegue a 100.0%. Su efectividad podría valorarse a partir del ritmo de avance continuo hacia ese objetivo, especialmente en aquellos niveles educativos que se encuentran más alejados de tal meta.

La información de la tasa de cobertura neta, desde la línea base fijada en el ciclo escolar 2018-2019, muestra una disminución generalizada de menos de un punto porcentual para el ciclo escolar 2019-2020, que en el 2020-2021 se acentuó en educación preescolar y en menor medida en educación media superior (EMS), pero logró contenerse en educación secundaria. Estas fluctuaciones no se explican por el comportamiento demográfico del país y pueden relacionarse con los cambios en la matrícula durante el periodo de la contingencia sanitaria por covid-19 (Mejoredu, 2022a) (tabla PH.1).

**Tabla PH.1** Tasa de cobertura neta por nivel o tipo educativo (2018-2019 a 2020-2021)

Nivel o tipo educativo	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Preescolar (esperada 3 a 5 años)	70.3	69.8	64.2
Primaria (esperada 6 a 11 años)	98.7	98.3	97.4
Secundaria (esperada 12 a 14 años)	84.0	83.8	84.2
Media superior (esperada 15 a 17 años)	63.6	63.2	62.2

**Fuentes:** Mejoredu, cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del Formato 911* (inicio de los ciclos escolares 2018-2019 a 2020-2021) (SEP-DGPPYEE, 2021) y en las *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas 2016-2050* (Conapo, 2018).

Esta información muestra el alcance de las intervenciones para continuar con los servicios educativos en todos los ámbitos –nacional, estatales y locales– y en concurrencia con las acciones y decisiones de las familias, cuyas actividades cotidianas, salud y condiciones económicas se vieron quebrantadas.

Las afectaciones por la contingencia fueron tan importantes que el indicador que muestra la disponibilidad de escuelas en las localidades con población en edad escolar observó también una disminución de centros educativos en los niveles de preescolar y primaria para 2020, lo cual se explica –sólo en parte– por el cierre de escuelas de sostenimiento privado; también podría estar influenciado en general por la reducción de la matrícula. Para obtener mayores certezas es necesario realizar estudios puntuales y un seguimiento a largo plazo de los datos en diferentes desagregaciones: por sostenimiento, tamaño de localidad, marginación y tipo de servicio. De encontrarse que el cierre de las escuelas privadas es el que mejor explica este fe-

nómeno en la coyuntura de la contingencia, junto con el cambio de estudiantes de los servicios privados para ingresar a los públicos, entonces se refrendaría la importancia del Estado como garante de los servicios educativos en épocas de crisis (tabla PH.2).

**Tabla PH.2** Localidades con presencia de población en edad escolar, según disponibilidad de escuelas por nivel o tipo educativo (2010 y 2020)

Nivel o tipo educativo	Localidades con población en edad escolar		Porcentaje de localidades con al menos una escuela		Porcentaje de localidades sin escuela	
	2010	2020	2010	2020	2010	2020
Preescolar	94 884	93 545	51.1	50.1	48.9	49.9
Primaria	100 646	99 589	53.5	52.5	46.5	47.5
Secundaria	94 641	92 796	23.9	27.5	76.1	72.5
Media superior	94 888	91 920	6.2	10.9	93.8	89.1

**Fuentes:** Mejoredu, cálculos con base en datos de el *Sistema de Consulta de Integración Territorial 2010* (INEGI, 2011); el *Sistema de Consulta de Integración Territorial 2020* (INEGI, 2021b); y las *Estadísticas Continuas del Formato 911* (ciclos escolares 2018-2019 a 2020-2021) (SEP-DGPPYEE, 2021)

La infraestructura educativa muestra las condiciones bajo las cuales el Estado salvaguarda la integridad y garantiza una experiencia educativa digna y común a la totalidad de NNAJ mientras asisten a la escuela. De acuerdo con lo que establece el artículo 99 de la Ley General de Educación, las instalaciones donde se desarrollen los servicios “deberán cumplir con los requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad, resiliencia, pertinencia, integralidad, accesibilidad, inclusividad e higiene, incorporando los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica” (Segob, 2019c).

Información elemental sobre el cumplimiento de lo anterior se presenta mediante el porcentaje de escuelas que disponen de servicios básicos, el cual se construye retomando los que son indispensables para garantizar el mínimo funcionamiento de las escuelas y un entorno seguro para el aprendizaje: electricidad, agua potable, sanitarios y servicio para lavado de manos.

Este indicador fue afectado, al parecer de forma marginal, por el cierre de las escuelas durante la emergencia sanitaria; aunque ya de inicio registraba condiciones precarias en alrededor de 40% de escuelas y planteles. En este caso se aprecia una caída en primaria y secundaria en el ciclo escolar 2019-2020 respecto al 2018-2019, aunque se advierte un avance moderado en educación media superior.

Las acciones orientadas al regreso seguro a clases pueden apreciarse en la información de 2020-2021, pues se aceleró la disponibilidad de estos servicios en un solo ciclo escolar. En educación primaria se registró al respecto un incremento



de 4.3 puntos porcentuales de escuelas con servicios básicos, y en secundaria de 3.9 puntos porcentuales. En EMS se observó un crecimiento sostenido entre los 3 ciclos escolares reportados, aunque menos acelerado (de 0.9 puntos porcentuales) en el 2020-2021 (tabla PH.3).

**Tabla PH.3** Escuelas y planteles por nivel o tipo educativo, según disponibilidad de servicios básicos<sup>1</sup> (2018-2019 a 2020-2021<sup>2</sup>)

Nivel o tipo educativo	Total de escuelas			Porcentaje con servicios básicos		
	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Primaria	96 508	96 000	92 974	57.6	57.4	61.7
Secundaria	39 967	40 482	39 404	62.2	61.6	65.5
Media superior	18 030	18 098	18 006	58.5	61.9	62.8

<sup>1</sup> Servicios básicos se refiere a la disponibilidad de electricidad, agua potable, servicio para el lavado de manos y sanitarios para estudiantes.

<sup>2</sup> En el ciclo escolar 2020-2021 no se consideraron las escuelas de educación primaria y secundaria de Nuevo León para el indicador de disponibilidad de servicios básicos debido a inconsistencias en la información.

**Fuentes:** Mejoredu, cálculos con base en datos de las *Estadísticas Continuas del Formato 911* (ciclos escolares 2018-2019 a 2020-2021) (SEP-DGPPYEE, 2021)

Si bien la redirección de las políticas educativas se ocupó de contener mayores daños en la atención educativa a la población en condiciones seguras y dignas, no deben olvidarse los retos permanentes que se observan en la proporción de población atendible que ejerce presión en cada nivel y tipo educativo. Mientras esta presión para educación secundaria y media superior se mantuvo en el mismo rango entre 2018 y 2020, se incrementó en el grupo de jóvenes de 18 a 24 años de edad que ya cuenta con estudios de bachillerato, lo que debía impulsar la disponibilidad de servicios de educación superior.

En este sentido destaca el incremento de la proporción de jóvenes HLI que contaban con el antecedente para cursar el nivel de licenciatura entre 2018 y 2020 de 6.3 puntos porcentuales, de aquellos en condición de pobreza con 4.6 puntos porcentuales y de mujeres con 4.1 puntos porcentuales.

No obstante, la información expuesta en el capítulo 1 también permite observar que, pese a los avances, existen brechas que muestran la prevalencia de las desigualdades entre subpoblaciones:

- En 2020, mientras que la proporción de jóvenes HLI atendible en licenciatura alcanzó 33.1%, entre los no hablantes fue de 52.4% –diferencia de 19.3 puntos porcentuales–; a su vez, el porcentaje de jóvenes en condición de pobreza atendibles en licenciatura fue de 43.0%, proporción que entre los no pobres y no vulnerables llegó a 73.3% –diferencia de 30.3 puntos porcentuales–. Sólo



entre las mujeres de 18 a 24 años atendibles en licenciatura (53.0%) se observa una reducción en la brecha de la desigualdad respecto a los hombres (50.1%) de 2.9 puntos porcentuales (tabla PH.4).

**Tabla PH.4** Porcentaje de población atendible en educación secundaria, media superior y licenciatura por grupos de edad (2018 y 2020)

Grupo de edad	Total		Hombres		Mujeres		En condición de pobreza		HLI	
	2018	2020	2018	2020	2018	2020	2018	2020	2018	2020
Secundaria (12 a 14 años)	88.9	89.5	89.0	89.1	88.7	90.0	87.3	88.7	81.5	83.6
Educación media superior (15 a 17 años)	81.6	81.1	79.3	79.0	83.8	83.4	76.7	76.9	61.1	67.1*
Licenciatura (18 a 24 años)	47.6	51.5*	46.2	50.1*	48.9	53.0*	38.4	43.0*	26.8	33.1*

\* Diferencia estadísticamente significativa al 95% de confianza con respecto a 2018.

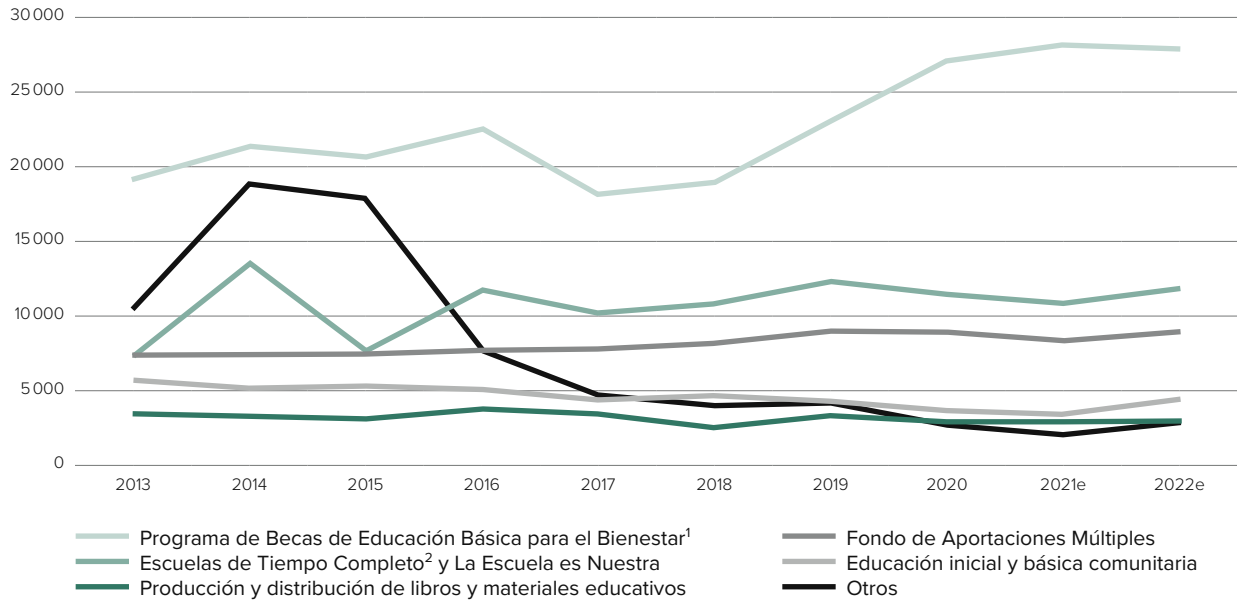
**Fuentes:** Mejoredu, cálculos con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018* (INEGI, 2019) y la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020* (INEGI, 2021a).

Aunque las políticas de creación de oportunidades para estos sectores de la población ya habían estado encaminadas al incremento de la oferta de servicios en la periferia de las grandes poblaciones y en regiones indígenas, en la administración actual se le imprimió mayor velocidad y apoyo mediante la creación de instituciones, el otorgamiento de becas a estudiantes y la valoración del aumento de la matrícula en las instituciones establecidas.

Respecto del otorgamiento de becas a estudiantes se registró un incremento considerable, alineado a una estrategia que busca allegar de recursos, sin intermediarios, a la población de los sectores históricamente discriminados y vulnerados en sus derechos, entre quienes se encuentra un segmento de población joven poco atendido pero etiquetado y vilipendiado a partir de la falta de oportunidades educativas y castigado por el desempleo (gráfica PH.1).



**Gráfica PH.1** Programas presupuestarios en educación básica con enfoque de equidad (2013-2022)  
(en millones de pesos a precios de 2018)



<sup>1</sup> Hasta 2019 fue Prospera, Programa de Inclusión Social.

<sup>2</sup> En 2021 se fusionó con el programa La Escuela es Nuestra, para efectos ilustrativos los montos se suman a partir de 2019 con la aparición de este último programa.

**Fuente:** Mejoredu, cálculos con base en la *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013-2020* (SHCP, 2021a), en el *Presupuesto de Egresos de la Federación 2021-2022* (SHCP, 2021b) e *Índice Nacional de Precios al Consumidor* (INEGI, 2022b).

Monitorear el indicador de población atendible permitirá, en parte, observar si dichas intervenciones son suficientes para imprimir un mayor impulso a la mejora continua, aunque se requieren estudios puntuales que permitan identificar otros factores relacionados a ello.

Las tasas de eficiencia terminal y de desafiliación (abandono) son 2 indicadores a partir de los cuales pueden valorarse también los resultados de la mejora continua de la educación. No obstante, como se mencionó en el apartado sobre el impacto de la pandemia, la dinámica de la población en época de contingencia afectó a los datos de forma poco convencional y contraintuitiva, por lo que conviene analizarlos con precaución y no realizar aseveraciones sobre su mejoría que resulten infundadas, aun cuando la primera lectura sea que la eficiencia terminal se incrementó en secundaria y media superior durante la pandemia, y que la desafiliación de los estudiantes en todos los niveles y tipos educativos disminuyó.

Frente a tal lectura, es importante enfatizar que los porcentajes siguen mostrando grandes brechas ante un referente que promueve que 100.0% de estudiantes logre egresar de un nivel o tipo educativo en el tiempo previsto o establecido, e impulsar

estrategias que busquen esquemas de acompañamiento y convivencia escolar orientados a favorecer la transición entre los niveles y tipos educativos, y disminuir la desafiliación escolar hasta conseguir 0.0% (tablas PH.5 y PH.6):

**Tabla PH.5** Tasa de eficiencia terminal por nivel o tipo educativo (2017-2018 a 2019-2020)

Nivel o tipo educativo	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Primaria	97.5	96.2	96.0
Secundaria	86.0	86.3	88.5
Media superior	63.3	64.5	66.6

**Fuentes:** Mejoredu, cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del Formato 911* (inicio de los ciclos escolares 2018-2019 a 2020-2021) (SEP-DGPPYEE, 2021) y en las *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas 2016-2050* (Conapo, 2018).

**Tabla PH.6** Tasa de desafiliación escolar por nivel o tipo educativo (2017-2018 a 2019-2020)

Nivel o tipo educativo	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Primaria	0.5	0.7	0.4
Secundaria	4.6	4.8	2.7
Media superior	14.5	13.0	10.3

**Fuentes:** Mejoredu, cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del Formato 911* (inicio de los ciclos escolares 2018-2019 a 2020-2021) (SEP-DGPPYEE, 2021) y en las *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas 2016-2050* (Conapo, 2018).

Los datos del indicador de eficiencia terminal que se presentan en el capítulo 3 muestran que, tanto en educación primaria como secundaria, las y los estudiantes que asisten a escuelas ubicadas en localidades con alto o muy alto grado de marginación tienen menos probabilidades de concluir sus estudios en el tiempo previsto, en contraste con quienes acuden a escuelas de localidades con muy bajo, bajo o medio grado de marginación. En EMS sucede a la inversa: son aquellos de localidades con alto y muy alto grados de marginación quienes tienen mejor eficiencia terminal respecto a los de los contextos más favorecidos. Ello podría deberse a que son estudiantes que han venido superando las barreras que su contexto les ha impuesto.

En cuanto a la tasa de desafiliación escolar, la información desagregada por sexo, tipo de servicio y sostenimiento para el ciclo escolar 2019-2020 mostró que, en general, las mujeres se desafilian menos que los hombres en todos los niveles y tipos educativos; que las tasas pueden ser más altas en los servicios públicos comunitarios tanto en educación primaria como secundaria; y que en EMS esto ocurre más en los planteles de sostenimiento federal, características observables desde el ciclo escolar 2009-2010 (Mejoredu, 2021: 158). La desafiliación en educación primaria y secundaria privada, que se incrementó considerablemente en el ciclo



escolar 2019-2020, debe seguir siendo monitoreada para descartar que haya sido un efecto del periodo de contingencia.

Entre los actores educativos que contribuyen al seguimiento de las problemáticas en los niveles meso del SEN se encuentran las y los supervisores escolares de EB. El indicador que se retoma muestra a los supervisores que pueden estar enfrentando sobrecargas de trabajo que les impiden cumplir de manera adecuada una amplia lista de funciones, que incluyen: vigilar el cumplimiento de las disposiciones normativas y técnicas aplicables; apoyar y asesorar a las escuelas para favorecer la comunicación entre escuelas, madres y padres de familia o tutores y comunidades; y promover la excelencia de la educación.

La información de los ciclos escolares 2018-2019 a 2020-2021 permite apreciar lo que puede ser un avance hacia la mejor distribución de escuelas en las zonas escolares, aunque no se observa un progreso contundente en que los supervisores cuenten con personal de asesor técnico pedagógico (ATP), figura educativa importante para que aquéllos realicen sus funciones, principalmente las de carácter sustantivo de acompañamiento pedagógico a docentes.

La importancia del indicador radica en que da cuenta de los antecedentes que contextualizan o limitan las decisiones y acciones en la educación, y permite monitorear los recursos humanos que apuntalan los procesos de gestión educativa y escolar. Desde el horizonte de mejora, se considera que la labor de las y los supervisores puede contribuir a una buena educación con justicia social, aceptable y común, pues ocupan un espacio en la estructura del SEN desde el cual se fomenta la participación y la toma de decisiones para elaborar políticas, programas y acciones educativas (tabla PH.7).

**Tabla PH.7** Supervisiones escolares integradas por más de 20 escuelas por nivel educativo y que cuentan con asesor técnico pedagógico (2018-2019, 2019-2020 y 2020-2021)

Nivel educativo	Total de supervisiones			% de supervisiones con más de 20 escuelas			% de supervisiones con más de 20 escuelas que cuentan con al menos un ATP		
	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Preescolar	4 073	4 121	4 123	12.5	11.9	11.3	53.7	59.8	59.0
Primaria	6 305	6 402	6 378	4.6	4.7	4.9	74.9	79.3	77.5
Secundaria	2 700	2 751	2 752	7.1	7.0	6.7	67.7	60.9	58.2
Multinivel	472	471	473	32.2	31.8	32.1	76.3	80.0	82.9

**Fuente:** Mejoredu, cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del Formato 911* (fin de los ciclos escolares 2017-2018 a 2019-2020 e inicio de los ciclos 2018-2019 a 2020-2021) (SEP-DGPPYEE, 2021).

## Hacia una educación con justicia social

La información que proviene de encuestas aplicadas en los hogares permite dimensionar mejor lo sucedido en la contingencia sanitaria, como es el caso de la tasa de asistencia escolar por grupos de edad entre 2018 y 2020. Se trata de un indicador para el seguimiento de los resultados de la mejora continua en la educación, que muestra la accesibilidad a los servicios educativos. Si bien no distingue el nivel al que cada persona asiste, da cuenta de los esfuerzos por posibilitar que se encuentren espacios donde se habilite el desarrollo integral de la población. Así como da indicios del producto de los esfuerzos de colaboración entre los actores involucrados, desde el nivel micro –el de las escuelas– hasta el macro –el ámbito de toma de decisiones sobre los sistemas educativos estatales y nacional–.

La información constata una disminución estadísticamente significativa en la asistencia escolar de estudiantes de 3 a 5 años (3.2 puntos porcentuales) y de 6 a 11 años (0.4 puntos porcentuales) entre 2018 y 2020, que afectó de manera diferenciada a las poblaciones. Por ejemplo, entre quienes tenían de 3 a 5 años fueron afectados tanto los niños como las niñas, con reducciones de 3.7 y 2.5 puntos porcentuales, respectivamente; quienes estaban en condición de pobreza presentaron una reducción de 2.9 puntos porcentuales; mientras que las y los hablantes de lengua indígena incrementaron su asistencia escolar en este grupo de edad en 9.2 puntos porcentuales, al pasar de 67.4 en 2018 a 76.6% en 2020.

No obstante, la desigualdad en las brechas de asistencia entre las subpoblaciones puede ser muy amplia:

- Las mayores diferencias en 2020 se encontraron entre la población en condición de pobreza respecto a la no pobre y no vulnerable: en el grupo de edad de 3 a 5 años la diferencia alcanzada fue de 33.6 puntos porcentuales (66.4% respecto a 100.0%); en el de 15 a 17 años fue de 35.2 (64.3% respecto a 99.5%); y en el de 18 a 24 años de 35.9 (25.5% respecto a 61.3%).
- Entre los HLI y quienes no lo son, si bien no hubo una diferencia significativa en el grupo de edad de 3 a 5 años, en el de 15 a 17 y en el de 18 a 24 años las diferencias en la asistencia escolar fueron de entre 24 y 26 puntos porcentuales (tabla PH.8).

**Tabla PH.8** Tasa de asistencia escolar por grupos de edad (2018 y 2020)

Grupo de edad	Total		Hombres		Mujeres		En condición de pobreza		HLI	
	2018	2020	2018	2020	2018	2020	2018	2020	2018	2020
3 a 5 años	76.1	72.9*	75.9	72.2*	76.2	73.7*	69.3	66.4*	67.4	76.6*
6 a 11 años	98.8	98.4*	98.7	98.1*	98.8	98.7	98.0	97.5	96.5	97.3
12 a 14 años	93.5	92.8	92.8	92.3	94.2	93.4	90.3	89.8	82.0	81.9
15 a 17 años	74.2	73.6	73.1	71.0	75.4	76.3	66.6	64.3	50.3	48.8*
18 a 24 años	34.4	35.1	34.4	34.8	34.2	35.5	24.5	25.5*	11.6	12.0*

\* Diferencia estadísticamente significativa al 95% de confianza con respecto a 2018.

**Fuentes:** Mejoredu, cálculos con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018* (INEGI, 2019) y la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020* (INEGI, 2021a).

El esfuerzo conjunto de los actores del SEN está dirigido a lograr la permanencia de las y los estudiantes hasta que completen sus trayectorias educativas ideales, de acuerdo con los diversos niveles y tipos educativos. El grado promedio de escolaridad (GPE) es una cifra que resume el avance educativo de la población. No obstante su sencillez, es un indicador sintético de resultados que muestra el desempeño histórico del sistema educativo y puede servir como una aproximación a los conocimientos y habilidades adquiridos por la población. El valor del indicador llega hasta los 12 grados de educación obligatoria, si se consideran 6 de primaria, 3 de secundaria y 3 de bachillerato, e incrementarse hasta 16 y 18 grados si se incluyen los 6 grados de licenciatura completa. Se calcula a partir de información censal o muestral, que generalmente ofrece información confiable y robusta para dar cuenta de los beneficios de la educación y aprendizajes integrales. Se considera una aproximación al pilar del horizonte de mejora dirigido hacia una buena educación con justicia social, en su dimensión de aceptable y común, así como un referente para el análisis de la equidad, ya que sus desagregaciones por tipo de población permiten observar si la educación fue diferenciada, pertinente e inclusiva, de modo que impactó en los grados alcanzados por la población:

La información muestra que entre 2018 y 2020 hubo un incremento en el número de grados escolares cursados por la población de 15 años o más, al pasar de 9.4 a 9.6 grados, lo cual corresponde al primer grado de bachillerato, sin concluirlo. En este lapso el avance fue de 0.2 grados en el total nacional.

Los progresos registrados en el GPE entre la población en condición de pobreza son más veloces que el observado en el promedio nacional, lo cual ocurre en todos los grupos de edad —entre 0.3 y 0.6 grados de 2018 a 2020—, pero no son suficientes para reducir las brechas. Esto es importante ya que cuando los aprendizajes son relevantes y trascendentes habilitan a las personas para participar en la construcción de

una sociedad de bienestar, pensar su realidad, cuestionarla, actuar para transformarla y afrontar mejor los futuros escenarios inciertos (Mejoredu, 2020: 58) (tabla PH.9).

Por otra parte, los esfuerzos orientados hacia la atención educativa de HLI parecen estar repercutiendo también en este indicador, pues en el grupo de edad de 15 a 24 años tuvo un avance significativo al pasar de 8.6 a 9 grados, que corresponde a secundaria concluida, aunque el de 55 a 64 años se estancó en cuarto grado de primaria entre 2018 y 2020. Ello muestra que las políticas de atención educativa están dirigidas a los segmentos de la población HLI más joven, revelando una perspectiva particular que orienta los recursos disponibles.

**Tabla PH.9** Grado promedio de escolaridad (2018 y 2020)

Grupo de edad	Total		Hombres		Mujeres		En condición de pobreza		HLI	
	2018	2020	2018	2020	2018	2020	2018	2020	2018	2020
15 a 24 años	10.5	10.7*	10.3	10.6	10.6	10.8*	9.7	10.0*	8.6	9.0*
25 a 34 años	11.1	11.4*	11.1	11.3	11.1	11.4*	9.1	9.6*	8.2	8.3
55 a 64 años	8.0	8.3*	8.5	8.7	7.5	7.9*	5.0	5.5*	4.1	4.4
15 o más años	9.4	9.6*	9.5	9.7	9.2	9.5*	7.5	7.9*	6.0	6.1

\* Diferencia estadísticamente significativa al 95% de confianza con respecto a 2018.

**Fuentes:** Mejoredu, cálculos con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018* (INEGI, 2019) y la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020* (INEGI, 2021a).

El análisis de la información del grado promedio de escolaridad por subpoblación –que se presenta en el capítulo 8– mostró otro aspecto de la desigualdad, pues pese a los avances, la diferencia entre las subpoblaciones sigue siendo amplia:

- Por ejemplo, mientras en 2020 el GPE de la población HLI de 15 a 24 años fue de 9 grados, alcanzó 10.8 grados entre quienes no lo eran.
- Algo similar se observa entre la población en condición de pobreza de ese mismo rango de edad, quienes alcanzaron 10 grados, mientras que las personas no pobres y no vulnerables llegaron a 12.1 grados. Asimismo, en el grupo de 55 a 64 años, quienes están en condición de pobreza tienen un GPE de 5.5 grados, mientras que los no pobres ni vulnerables alcanzan 12 grados. En ese mismo rango de edad, los HLI logran 4.4 grados de escolaridad frente a los 8.5 grados de quienes no son HLI.

La forma más extrema de rezago educativo es la condición de analfabetismo. Refiere a las personas que no saben leer ni escribir un recado y evidencia una enorme deuda social que se multiplica al ser el de la educación el requisito de entrada a otros derechos humanos. Éste es un indicador de resultados del dominio de mejora continua que da cuenta del alcance o no de los beneficios de la educación y aprendizajes integrales.



Si bien los esfuerzos por parte del Estado mexicano para erradicar el analfabetismo datan de inicios del siglo xx,<sup>12</sup> esta condición sigue presente en la actualidad. El indicador muestra que los segmentos de población más afectados por son las personas mayores de 55 años, HLI, en condición de pobreza y mujeres (tabla PH.10).

**Tabla PH.10** Porcentaje de población en condición de analfabetismo (2018 y 2020)

Grupo de edad	Total		Hombres		Mujeres		En condición de pobreza		HLI	
	2018	2020	2018	2020	2018	2020	2018	2020	2018	2020
15 a 24 años	1.4	1.0*	1.6	1.2*	1.2	0.9	2.5	1.7*	5.4	3.8
55 a 64 años	9.2	8.5*	7.0	6.4	11.1	10.4	18.6	17.0	35.6	33.7
15 o más años	5.7	5.3*	4.7	4.5*	6.6	6.1*	10.6	9.3*	23.5	22.5*

\* Diferencia estadísticamente significativa al 95% de confianza con respecto a 2018.

**Fuentes:** Mejoredu, cálculos con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018* (INEGI, 2019) y la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020* (INEGI, 2021a).

La lentitud con la que disminuye este indicador y la evidente diferencia entre los datos sobre el grupo de población de 15 a 24 años sirven como muestra de un avance tendencial y exhibe la direccionalidad de las políticas educativas que abandonan a las poblaciones de mayor edad. Tal vez ello se explique tomando en cuenta que las políticas educativas estaban íntimamente relacionadas con la formación de capital humano y no con el derecho a la educación. De adoptarse esta última perspectiva, los servicios dirigidos a la población joven y adulta deberían ser más significativos, integrales, dignos, participativos y libres, eficaces, relevantes y trascendentes para impactar en la mejora del indicador. Conviene realizar un cambio de discurso y de acciones, pues un sistema justo debe tender activamente a contrarrestar las desigualdades. Se recomienda elaborar intervenciones diferenciadas y pertinentes, que consideren las características asociadas con las barreras de acceso a la educación.

La inclusión e interculturalidad son también temas relevantes en la política educativa nacional. Encuentran su principal referente en el artículo 3o. de la Constitución, donde se señala que la educación será inclusiva “al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias y necesidades de los educandos”, e intercultural para “promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social” (Segob, 2021a).

<sup>12</sup> José Vasconcelos impulsó desde la Secretaría de Educación Pública “La gran campaña alfabetizadora” (1921-1924), que fue el primer gran esfuerzo institucional dirigido a que la población aprendiera a leer y a escribir (Pineda, 2011: 60).



Entre los indicadores que de forma específica dan cuenta de ello están los que muestran a la población que podría enfrentar barreras para el aprendizaje y la participación (BAP). Este estadístico puede encontrarse hasta el ciclo 2020-2021 bajo la etiqueta *Estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE)* inscritos en las escuelas de educación preescolar, primaria y secundaria, junto a la proporción de éstos atendida por el personal de la Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER)<sup>13</sup> y el indicador en donde se presenta la proporción de escuelas o planteles de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y media superior a las que asiste al menos un estudiante HLI, así como la correspondencia de la lengua materna entre docentes y sus estudiantes en las escuelas de servicio indígena.

El indicador de estudiantes que podrían enfrentar BAP, asisten a las escuelas de educación básica y son atendidos por USAER muestra los resultados de la gestión educativa y escolar alcanzados. Da cuenta del pilar del horizonte de mejora de una buena educación con justicia social, en su dimensión de equidad y del cumplimiento del derecho a la educación inclusiva, que sólo se puede alcanzar con la colaboración e integración vertical y horizontal de los actores e instituciones que conforman el SEN (UNESCO, 2020).

La contingencia sanitaria afectó la información que ofrece el indicador de una manera no prevista. Registró en el ciclo escolar 2020-2021 una disminución del número de estudiantes que enfrentan alguna barrera inscritos en las escuelas, principalmente de aquellos con algún tipo de discapacidad. Esta situación evidenció la fragilidad –y tal vez la poca pertinencia– del sistema de atención dispuesto para ellos en mediación con las decisiones familiares (tabla PH.11).

**Tabla PH.11** Estudiantes que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación en escuelas de educación básica por nivel educativo atendidos por la Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (2020-2021)

Nivel educativo	Estudiantes que enfrentan BAP			Atendidos por USAER <sup>2</sup>					
				Abs.			%		
	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Preescolar	116 448	124 253	88 145	72 934	81 264	63 767	62.6	65.4	72.3
Primaria	566 561	598 291	488 926	346 470	376 911	342 489	61.2	63.0	70.0
Secundaria	278 591	301 682	223 039	72 853	82 440	77 541	26.2	27.3	34.8

<sup>1</sup> Estudiantes que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación registrados por las escuelas de educación básica.

<sup>2</sup> Estudiantes atendidos registrados por USAER.

Abs. Cifras absolutas.

**Fuente:** Mejoredu, cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del Formato 911* (fin de los ciclos escolares 2017-2018 a 2019-2020 e inicio de los ciclos escolares 2018-2019 a 2020-2021) (SEP-DGPPYEE, 2021).

<sup>13</sup> Que pueden ser nombrados de distinta forma en las entidades federativas.



Si bien no se cuenta con información que permita conocer el motivo por el cual se incrementó la cantidad de alumnos atendidos por la USAER, mediante estudios adicionales puede explorarse si estuvo relacionado con la disminución de estudiantes que enfrentaban barreras ligadas a algún tipo de discapacidad.

Vale la pena reflexionar cuáles fueron los argumentos y en qué medida las familias y las comunidades escolares incidieron en la decisión de retirar de las escuelas a NNAJ con alguna discapacidad, así como la percepción de los propios estudiantes con BAP sobre esta decisión. A diferencia de lo que se observa en los indicadores de cobertura, donde las disminuciones se concentraron en los niveles de educación preescolar y el tipo de media superior, en este caso la reducción del número de estudiantes que enfrentan o pueden enfrentar BAP fue importante en todos los niveles: 24.3% en preescolar, 13.7% en primaria y 19.9% en secundaria, entre los ciclos escolares 2018-2019 y 2020-2021. No obstante, el indicador de atención de USAER a estudiantes aumentó en ese mismo periodo: 9.7 puntos porcentuales en educación preescolar, 8.9 puntos porcentuales en educación primaria y 8.6 puntos porcentuales en educación secundaria. Aun así, el porcentaje de atención especializada sigue siendo bajo en los niveles de educación básica, sobre todo en secundaria (tabla PH.11).

Como se observa en otros indicadores, la asistencia de la población indígena durante la contingencia sanitaria no se vio afectada. El porcentaje de escuelas con al menos un estudiante HLI –que muestra la dispersión de este grupo de población y la diversidad de estudiantes en las escuelas mexicanas– aumentó de forma constante en educación inicial y preescolar, y se mantuvo en proporciones similares en primaria, secundaria y EMS entre los ciclos escolares 2018-2019 y 2020-2021 (tabla PH.12).

**Tabla PH.12** Porcentaje de escuelas con al menos un estudiante hablante de lengua indígena por nivel o tipo educativo (2018-2019 a 2020-2021)

Nivel educativo	Total de escuelas			Con al menos un estudiante HLI					
				Abs.			%		
	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Inicial*	5 915	5 176	5 187	843	892	984	14.3	17.2	19.0
Preescolar*	90 016	89 112	88 740	8 794	9 037	9 299	9.8	10.1	10.5
Primaria*	96 570	96 265	95 996	12 939	12 724	12 880	13.4	13.2	13.4
Secundaria*	39 863	40 237	40 566	4 060	4 346	4 267	10.2	10.8	10.5
Media superior	18 030	18 098	18 006	2 597	2 857	2 826	14.4	15.8	15.7

\* Datos correspondientes al fin del ciclo escolar anterior.

Abs. Cifras absolutas.

**Fuente:** Mejoredu, cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del Formato 911* (fin de los ciclos escolares 2017-2018 a 2019-2020 e inicio de los ciclos escolares 2018-2019 a 2020-2021) (SEP-DGPPYEE, 2021).

El indicador de distribución porcentual de las escuelas indígenas según correspondencia entre la lengua materna de estudiantes y la de docentes muestra una condición básica para el desarrollo de la práctica pedagógica que puede tener implicaciones en el desarrollo integral de estudiantes. Encuentra su sustento en el artículo 3o. de la Constitución y en el artículo 11 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, donde se señala que debe garantizarse que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, adoptando las medidas necesarias para que el sistema educativo asegure la práctica y uso de su lengua (Cámara de Diputados, 2022). El tema que se aborda mediante el indicador permite una aproximación a ambos pilares del horizonte de mejora –*una buena educación con justicia social y una educación al alcance de todas y todos*–, ya que da cuenta de una educación aceptable y común, equitativa y disponible.

El porcentaje de escuelas donde la lengua materna de las y los docentes coincide con la de sus estudiantes –la cual sólo puede calcularse en los servicios indígenas de preescolar y primaria–, registró un aumento constante, aunque lento, alcanzando 75.6% en educación preescolar y 82.4% en primaria para el ciclo 2020-2021. El indicador también exhibe la multiculturalidad en las aulas, pues muestra en una de sus desagregaciones la proporción en la que la lengua materna de los docentes coincide sólo con la de algunos estudiantes, donde también se aprecia un incremento en el porcentaje respecto al año base, lo cual lleva a referir a este como un fenómeno estable en el SEN (tabla PH13).

**Tabla PH.13** Escuelas preescolares y primarias indígenas por correspondencia de la lengua materna de los estudiantes y la de los docentes (2018-2019 a 2020-2021)

Nivel educativo	Total de escuelas indígenas			% de escuelas donde la lengua materna de los docentes coincide con la de algunos estudiantes			% de escuelas donde la lengua materna de los docentes coincide con la de todos los estudiantes		
	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Preescolar	9 826	9 875	9 880	1.0	1.4	1.6	73.7	75.5	75.6
Primaria	10 275	10 288	10 308	1.8	2.5	3.0	81.1	81.9	82.4

**Fuente:** Mejoredu, cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del Formato 911* (fin de los ciclos escolares 2017-2018 a 2019-2020 e inicio de los ciclos escolares 2018-2019 a 2020-2021) (SEP-DGPPYEE, 2021).

Las políticas de atención pueden encontrarse en los procesos de ingreso al servicio docente, donde se distingue y evalúa a maestras y maestros que son HLI; también en la formación inicial que se otorga sobre todo en las escuelas normales, a partir de las licenciaturas en educación preescolar o primaria con enfoque intercultural bilingüe; y en las que forman a docentes para el medio indígena en el sistema de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) –a las que asisten profesores en servicio– y cuya matrícula en el ciclo escolar 2019-2020 contaba con 10 122 estudiantes (Mejoredu, 2022b).



Desafortunadamente, hasta el actual ciclo escolar se carece de mucha información sobre la formación y desarrollo profesional de las y los docentes mexicanos. Se espera que puedan obtenerse datos más relevantes que permitan dar mejor cuenta de la pertinencia de la formación inicial y continua que reciben.

Un indicador muy elemental –el perfil de directivos y docentes– muestra entre sus variables el porcentaje de éstos que al menos están titulados de licenciatura. Este valor corresponde a un indicador del resultado del acceso de docentes a la formación mínima establecida para el ingreso al servicio magisterial. La información es una aproximación sobre el logro alcanzado mediante el impulso de 2 tipos de políticas educativas: las relativas a los programas para la nivelación del magisterio y las del ingreso al servicio docente, que incluyen como criterio inicial para la participación en el proceso la acreditación de estudios de licenciatura –en educación básica– o educación superior –en educación media superior–, de acuerdo con los artículos 39 y 57 de la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (Segob, 2019b). Aunque se trata de una aproximación lejana, puede decirse que da cuenta del pilar del horizonte de mejora *una educación al alcance de todas y todos*, en su dimensión de disponibilidad, pues valora la existencia de docentes con una formación específica. Sería deseable que la información ahora faltante diera cuenta del pilar *una buena educación con justicia social*.

Los datos muestran un comportamiento esperado de avance paulatino entre los ciclos 2018-2019 y 2020-2021 en educación básica del orden de un punto porcentual de incremento entre directivos y docentes con al menos título de licenciatura, que es más acelerado entre docentes de especialidades –1.6 puntos entre los ciclos escolares 2018-2019 y 2019-2020 y 2.7 puntos porcentuales entre 2019-2020 y 2020-2021–. En EMS el avance fue de alrededor de 0.5 puntos entre los 3 ciclos escolares, pero su valor (95.7%) se acerca más al ideal de 100.0% (tabla PH.14).

**Tabla PH.14** Porcentaje de docentes y directivos titulados al menos de licenciatura, por tipo educativo (2018-2019 a 2020-2021)

Tipo educativo		Total de docentes o directivos			% al menos titulados		
		2018-2019	2019-2020	2020-2021	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Educación básica	Directivos sin grupo	105 052	105 341	104 539	85.1	86.2	87.1
	Docentes	1177 772	1179 435	1165 248	81.2	82.2	83.6
	Personal docente de especialidad	167 335	169 876	163 215	72.6	74.2	76.8
Educación media superior	Docentes	298 034	298 934	291 809	94.9	95.2	95.7

Nota: en la categoría de docentes de educación básica se incluye a los directivos con grupo.

Fuente: Mejoredu, cálculos con base en las *Estadísticas Continuas del Formato 911* (fin de los ciclos escolares 2017-2018 a 2019-2020 e inicio de los ciclos escolares 2018-2019 a 2020-2021) (SEP-DGPPYEE, 2021).

## Avances y retos

La información de este primer conjunto de indicadores considerados como prioritarios para el seguimiento de la mejora continua de la educación muestra que durante los 3 ciclos escolares analizados el SEN y sus resultados tuvieron mejoría, a pesar de la pandemia. Esto puede advertirse en el incremento del grado promedio de escolaridad de la población y la reducción del porcentaje de personas en condición de analfabetismo. También se registran avances en los servicios indispensables para garantizar mínimamente el funcionamiento de las escuelas y un entorno seguro y digno para el aprendizaje —electricidad, agua potable, sanitarios y servicio para lavado de manos—; en las condiciones de trabajo de los supervisores escolares, al disminuir la proporción de quienes tienen bajo su responsabilidad más de 20 centros; y en el servicio indígena, una mejora en las condiciones en que se desarrolla la práctica pedagógica en sus aulas al aumentar la correspondencia entre la lengua indígena hablada por docentes y por estudiantes. Los avances se distinguen también en el número de maestras y maestros formados que cuentan al menos con título de licenciatura.

No obstante, sería deseable que se incrementaran los progresos hacia la mejora de la educación mediante políticas más pertinentes, dirigidas a grupos de población específicos, para que logren acortarse las brechas que aún persisten entre ellos, datos sobre los cuales se abunda a lo largo de esta publicación.

Los retos que la pandemia ha dejado se observan en la cobertura neta y en la asistencia escolar de la población en general y, particularmente, las de quienes pueden enfrentar BAP o están en condición de pobreza.

En el caso de los indicadores cuyo comportamiento estuvo influenciado por el periodo de emergencia sanitaria, será preciso analizar en los ciclos escolares subsecuentes si las conclusiones extraídas en esta edición se sostienen o si se observa un cambio de tendencia que impacte el seguimiento de la mejora continua de la educación a través de éstos. Estos cambios pueden también dar cuenta de la debilidad de los servicios del SEN ante las contingencias y las dificultades para reorientar un sistema de enormes dimensiones cuando es necesario, como ocurrió en otras partes del mundo.

Desafíos de otra naturaleza son los que enfrenta el equipo que desarrolla los indicadores educativos, pues se requiere más y mejor información sobre rubros importantes para dar seguimiento a todos los campos de acción en los que la mejora continua de la educación puede ser observada, y así mostrar aquellos que deben ser atendidos de manera prioritaria.



## Referencias

- Arteaga M. P. (2022, octubre). El potencial pedagógico de las escuelas multigrado. *Educación en Movimiento* 1(10): 13-20. <[https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/boletin-3/B10\\_Boletin.pdf](https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/boletin-3/B10_Boletin.pdf)>.
- Cámara de Diputados (2019, 30 de septiembre). Ley General de Educación. <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>>.
- \_\_\_\_ (2021, 28 de mayo). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>.
- \_\_\_\_ (2022, 28 de abril). Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Diario Oficial de la Federación. <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDLPI.pdf>>.
- Conapo. Consejo Nacional de Población (2018). *Proyecciones de Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050 y Conciliación demográfica de México, 1950-2015* [base de datos].
- Fiske, E. y Ladd, H. (2015). Education Equity in an International Context. En *Handbook of Research in Education Finance and Policy*: 264-277.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011). Sistema de Consulta de Integración Territorial 2010 (SCITEL) [base de datos].
- \_\_\_\_ (2019). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018* [base de datos].
- \_\_\_\_ (2020a). *Encuesta Nacional Agropecuaria 2019* [informe de resultados]. <<https://www.inegi.org.mx/programas/ena/2019/>>.
- \_\_\_\_ (2020b) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2019* [base de datos].
- \_\_\_\_ (2021a) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020* [base de datos].
- \_\_\_\_ (2021b). Sistema de Consulta de Integración Territorial 2021 (SCITEL) [base de datos].
- \_\_\_\_ (2022a). *Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia en la Educación 2021* [base de datos].
- \_\_\_\_ (2022b). *Índice Nacional de Precios al Consumidor*. <<https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/>>.
- Mejoredu. Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2020). *La mejora continua de la educación. Principios, marco de referencia y ejes de actuación*. <<https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/principios.pdf>>.
- \_\_\_\_ (2021). *Construir el futuro de la educación en México. Hacia una agenda de política educativa nacional*. <[https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/agenda\\_politica.pdf](https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/agenda_politica.pdf)>.
- \_\_\_\_ (2022a). *Indicadores Nacionales de la Mejora Continua de la Educación en México. Edición 2022: cifras del ciclo escolar 2020-2021* <[pendiente](#)>.

- (2022b). *La formación de los profesionales de la educación. Cifras del ciclo escolar 2019-2020* <<https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/Formacion-profesional-mex22.pdf>>.
- Pineda, R. M. (2013). *Andar por la vida sin saber leer sí es batalla. Participación de personas analfabetas en una sociedad letrada*. México: Universidad de Guadalajara. Disponible en <<http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/cgrados/pdf/2011/andarxvida.pdf>>.
- Rockwell, E. y Ezpeleta, J. (1983). La escuela: relato de un proceso de construcción teórica. *Revista Colombiana de Educación* (12). <<https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/view/5093/4172>>.
- SEP-DGPPYEE. Secretaría de Educación Pública-Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2021). *Estadísticas Continuas del Formato 911* (ciclos escolares 2017-2018 a 2020-2021) [base de datos].
- Segob. Secretaría de Gobernación (2019a, 30 de septiembre). Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación. Diario Oficial de la Federación. <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5573859&fecha=30/09/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573859&fecha=30/09/2019#gsc.tab=0)>.
- (2019b, 30 de septiembre). Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. Diario Oficial de la Federación. <[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSCMM\\_300919.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSCMM_300919.pdf)>.
- (2019c, 30 de septiembre). Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa. Diario Oficial de la Federación. <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019#gsc.tab=0)>.
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021a). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013-2020*. <[https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)>.
- (2021b). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2021-2022*. <[https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)>.
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020). Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020-América Latina y el Caribe-Inclusión y educación: todos y todas sin excepción. <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374615>>.

*Indicadores nacionales de la mejora continua de la educación en México. Edición 2022: cifras del ciclo escolar 2020-2021.*  
*Principales hallazgos*, es una publicación digital de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación.

Noviembre de 2022





GOBIERNO DE  
**MÉXICO**



**MEJORED**  
COMISIÓN NACIONAL PARA LA MEJORA  
CONTINUA DE LA EDUCACIÓN