


## Programa sectorial frente a la problemática de la educación obligatoria

### Sectoral program: Evidence-based priorities for compulsory education

 Sylvia Schmelkes<sup>1</sup>

**Resumen:** El artículo parte de una perspectiva de la educación como derecho desde la cual analiza la problemática educativa de la educación básica en México, destacando los problemas de falta de cobertura, deficiente calidad de los resultados educativos y, de manera especial, la inequidad. Especifica las dificultades de grupos poblacionales en desventaja, como la población indígena, la rural, la que vive en pobreza extrema, la infancia que trabaja y la población migrante. Con base en la información proporcionada, identifica seis prioridades de atención por parte del sistema educativo nacional, que se esperaba que pudieran verse reflejadas en el próximo programa sectorial.

**Palabra clave:** Planeación educativa. Educación obligatoria. Política educativa basada en evidencias. Equidad educativa

**Abstract:** Based on a human rights perspective, this article examines the educational challenges of basic education in Mexico, highlighting issues such as lack of coverage, poor quality of educational outcomes, and, particularly, inequity. It specifies the difficulties faced by disadvantaged population groups, such as indigenous communities, rural populations, those living in extreme poverty, working children, and migrant populations. Based on the information provided, it identifies six priorities for the national educational system to address, which are expected to be reflected in the upcoming sectoral program.

**Key Words:** Educational planning. Compulsory education. Evidence-based education policy. Equity in education.

**Fecha de recepción:** 28 de julio 2024

**Fecha de aceptación:** 28 de noviembre 2024

**Forma de citar:** Schmelkes, S. (2025). Programa sectorial frente a la problemática de la educación obligatoria. *Voces de la educación* 10 (19), pp.106-124 .



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0

International License.

---

<sup>1</sup> Investigadora honoraria de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, email: [sylvia.schmelkes@ibero.mx](mailto:sylvia.schmelkes@ibero.mx)

## **Programa sectorial frente a la problemática de la educación obligatoria**

En un plazo determinado a partir de la asunción de una nueva administración federal, se espera que se presenten los programas sectoriales de las diferentes secretarías de estado, alineados al Plan Nacional de Desarrollo. La Ley de Planeación (Cámara de Diputados, 2023) estipula que ambos ejercicios deben ser democráticos, lo que significa que se consultará a los sectores implicados e interesados en el tema en cuestión. En el caso de la educación, dicha consulta involucra a directivos, docentes, estudiantes de todos los niveles educativos, pero también a padres de familia, empleadores y sociedad en general, pues la educación es asunto de todas y todos. Este trabajo pretende ser un aporte a su diseño en lo que respecta a la educación obligatoria.

### ***Prolegómenos de un programa sectorial de educación***

Un programa sectorial debe tener en cuenta los grandes principios que guían la educación de nuestro país. Los fundamentales están en el Artículo 3° de la Constitución, y el primero y más importante de ellos es la afirmación de que “toda persona tiene derecho a la educación” y el que la educación “se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva” (Constitución Política de México, 2025, p. 8). Eso significa que la educación, una educación de calidad equiparable, es para todas y todos, sin prejuicios ni favoritismos, reconociendo la diversidad y atendiéndola. Significa reconocer que se está violando el derecho fundamental a la educación con todo aquel o aquella que se queda fuera o que se queda atrás. Implica que la prioridad de la educación – y del programa sectorial – es el de asegurar que nadie se quede afuera y que nadie se quede atrás.

La agenda 2030 también es un marco de referencia necesario, pues ha sido respaldada por México junto con otros 192 países del globo. En educación, ello ha implicado comprometernos a que para el año meta hayamos logrado garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

### ***La claridad de los propósitos***

Un programa sectorial de educación debe abordar la problemática educativa del país que nos mantiene alejados del logro de estos principios, por lo que debe, según la Ley, comenzar con un diagnóstico. De la calidad del diagnóstico y de las evidencias dependerá mucho de la potencialidad del programa para atender los problemas que afectan la posibilidad de que se haga vigente el derecho a la educación con toda la población.

De estos principios se derivan los propósitos fundamentales de la educación, contra los cuales contrastar nuestra realidad. Estos propósitos que no son otros más que el logro de

los aprendizajes que la población requiere para poderse desempeñar en la sociedad, ser socialmente responsable y vivir una vida digna. Evidentemente, para lograr los aprendizajes es necesario que existan escuelas y planteles debidamente contruidos y equipados, que existan maestros debidamente formados, que los planes y programas de estudio sean adecuados a las exigencias del nivel, del contexto y de la realidad nacional y mundial actual, y que haya los apoyos indispensables para que se desarrolle la enseñanza que permitirá el aprendizaje. Es necesario también que la población pueda acceder a la escuela, que no existan barreras para su asistencia, que permanezca en la escuela hasta completar al menos los ciclos correspondientes a la educación obligatoria. Esto se debe realizar de manera justa y equitativa, de forma tal que no existan desigualdades en la calidad del servicio proporcionado. Más todavía, la equidad en educación exige que se reconozcan puntos de partida distintos entre diversos grupos poblacionales y que se den mayores recursos y apoyos aquellos que se encuentran en situaciones de mayor desventaja. En un país pluricultural como lo es México, la educación tiene además que reconocer el valor de las diversas culturas y dotar de un enfoque intercultural a la educación destinada a los pueblos originarios y a la educación nacional.

### ***El diagnóstico: Los grandes problemas y falencias***

La propia Ley de Planeación estipula que los programas sectoriales deben estar basados en un diagnóstico de la situación de la realidad a atender.

En esta administración tenemos cierta desventaja para hacer un buen diagnóstico, pues tenemos menos información que en administraciones anteriores. Justamente sobre el propósito fundamental de la educación, que es el logro de aprendizajes, tenemos información fragmentaria y no reciente. No obstante, tanto la Secretaría de Educación Pública como la Mejoredu publican estadísticas e indicadores educativos que permiten acercarse a dibujar la problemática relacionada con el acceso, la permanencia y el tránsito entre niveles educativos, así como la forma en que estas dimensiones se distribuyen entre diferentes grupos poblacionales.

### ***La educación inicial y preescolar: nivelar el piso***

La investigación sobre el desarrollo humano, así como la neurociencia y las propias ciencias de la educación son muy claras en señalar la importancia de los primeros años de vida. La atención a las infancias durante los primeros tres años tiene efectos comprobados sobre el desarrollo cognitivo – lenguaje, literacidad, cálculo, solución de problemas, entre otros --, la salud sociemocional, la preparación para la escuela y el rendimiento académico y una escolaridad más prolongada (Heckman, 2006; Grantham-McGregor, 2009; Black et al., 2023). La educación inicial tiene el potencial de emparejar el piso, de lograr una mayor equidad para el inicio y el desarrollo de la carrera escolar (Chandry, Morrissey, Weiland y Yoshikawa, 2021). Y a pesar de la contundente evidencia sobre su importancia, y de su abierto reconocimiento en nuestro país, la educación inicial tiene una cobertura neta de

apenas 3.7%, y mayoritariamente privada (55.7%) (SEP, 2004). Y aunque no contamos con datos sobre la calidad de dichos servicios, y se sabe que el impacto de este nivel educativo depende de su calidad (Myers, 2005), las cifras nos indican que no hemos otorgado la prioridad que este nivel educativo exige. Las diferencias regionales en la cobertura de este nivel educativo son enormes: así, Colima tiene una cobertura de 12.7%, pero Chiapas, el estado más pobre del país, tiene una cobertura de apenas el 1.6%. Desde esta primera plataforma se comienza a dibujar la inequidad que caracteriza al sistema educativo mexicano. Un programa sectorial que persigue calidad y equidad en educación tendría que proponerse estrategias y metas para ir ampliando gradualmente la cantidad y la calidad de la atención a la primera infancia, sobre todo en las regiones de mayor pobreza y marginalidad en el país. Por ahí se empieza.

### ***La educación obligatoria***

La educación preescolar comparte muchos de los beneficios de la educación inicial; aunque la edad crítica del cerebro se ubica en los primeros años, y de ahí la importancia de la educación inicial, la educación preescolar también es crucial para los mismos aspectos – desarrollo cognitivo, desarrollo socioemocional, salud – y también es clave para poner condiciones más equitativas en el arranque del proceso escolar. Por eso en México, desde 1994, se decreta un año de educación preescolar obligatoria a los 5 años y se prevé su ampliación a los 4 años de edad en 2000 y a los 3 en 2008. México era de los pocos países que mostraba preocupación prioritaria por este grupo de edad. En educación preescolar, la cobertura neta de los niños de 3 a 5 años está aún lejos de ser universal (67.3%) y no se encuentra en crecimiento (baja un punto porcentual respecto del ciclo escolar anterior) (Mejoredo, 2024). No hemos recuperado los niveles de asistencia pre-pandemia. Apenas el 46.4% de las niñas y niños de 3 años asisten al preescolar. Así lo hace el 80.9% de las niñas y niños de 4 años y, extrañamente, un porcentaje menor, el 74.5%, de las niñas y niños de 5 años (Mejoredu, 2024). Todavía uno de cada cuatro infantes ingresa a la primaria sin haber cursado el grado inmediato anterior que debe prepararles para tener, en este nivel fundamental, un buen desempeño. Esas niñas y niños que no cuentan con los antecedentes de educación preescolar son también los que se encuentran en condiciones de mayor desventaja y para quienes más importante sería cursar el preescolar. Se van añadiendo capas de desigualdad.

En la educación básica posterior al preescolar, problemas añejos, agravados por la pandemia de COVID-19 y no atendidos cuando esta se superó (Comisión Independiente de Investigación sobre la Pandemia de COVID-19 en México, 2024), afectan los cimientos de la trayectoria escolar y de vida de la población nacional: la incompleta cobertura de la educación obligatoria, deficiente calidad educativa y la preocupante inequidad de su oferta y de sus resultados. Más de un millón de niñas, niños y adolescentes entre los 3 y los 17 años se encuentran fuera de la escuela (SEP, 2024). Por primera vez, después de la pandemia, la cobertura de todos los niveles de la educación obligatoria rompió la tendencia a un aumento

sostenido. Aún no se recuperan los niveles previos a la pandemia de cobertura escolar. . Es importante destacar que la disminución de la cobertura neta de todos los niveles educativos respecto de los años anteriores a la pandemia ocurre cuando la política educativa ha optado por otorgar becas universales a las y los estudiantes de educación básica. No han sido eficientes estas becas para lograr lo único que efectivamente pueden asegurar, que es la asistencia a la escuela, pues al no afectar la calidad de la escuela misma y de los procesos educativos que se dan a su interior, no pueden pretender mejorar la calidad de los aprendizajes.

Cuadro 1

Tasa neta de cobertura. Educación obligatoria

Nivel	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23
<b>Preescolar</b>	70.3	69.8	64.2	62.1	62.5
<b>Primaria</b>	98.7	98.3	97.4	96.3	95.1
<b>Secundaria</b>	84.0	83.8	84.2	83.9	82.3
<b>Media Superior</b>	63.6	63.2	62.2	62.1	62.2

Fuente: Mejoredu. 2023. Indicadores nacionales de la mejora continua de la educación en México. Cifras del ciclo escolar 2021-2022. México: Mejoredu.

Un muy completo diagnóstico, desde el enfoque de derechos humanos, es el realizado por la instancia que tristemente se encuentra en proceso de disolución, el CONEVAL. El estudio diagnóstico del derecho a la educación presenta una visión muy completa y crítica de cómo se encuentra la educación en el país (CONEVAL, 2024) y el estado que guarda el cumplimiento del derecho humano fundamental, que es de todas y todos, en México. Dicho diagnóstico identifica claramente los retos que hay que enfrentar: la baja disponibilidad de instituciones educativas que impiden asegurar el acceso de sectores importantes de la población:

Cuadro 2

Cobertura educativa de población hablante de lengua indígena y de personas con discapacidad – porcentaje por grupo de edad

POBLACIÓN/GRUPO DE EDAD	Hablantes de lengua indígena	Personas con discapacidad
3 a 5		57.9
6 a 11		85.0
12 a 14	77.4	69.8
15 a 17	44.0	60.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL, 2024 (p. 254)

La asistencia a la escuela y la permanencia en la misma constituyen la condición para la vigencia del derecho a la educación, que se manifiesta en última instancia en los aprendizajes logrados. México todavía tiene frente sí el reto de asegurarlas, especialmente con los sectores poblacionales señalados

El aprendizaje no ha alcanzado, desde que existen esfuerzos para medirlo, niveles satisfactorios. La poca información con la que contamos nos indica que la pandemia de COVID-19 también causó estragos en éste, el principal indicador de avance educativo. En las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales aplicadas antes de la pandemia, alrededor del 60% de las y los estudiantes no lograban los aprendizajes mínimos en matemáticas, y alrededor del 50% no lo hacían en comprensión lectora. Si bien la información de pruebas nacionales de la que disponemos después de la pandemia es muy fragmentaria y no está basada en muestras representativas, todos los ejercicios coinciden en señalar que los aprendizajes sufrieron deterioros importantes. Así, en la prueba PISA aplicada a estudiantes de 15 años de edad en 2022 reporta caídas de 13.8 puntos en matemáticas, de 5.1 en lectura y de 9.3 en ciencias respecto de la prueba aplicada en 2018. Esto es así a pesar de que en México la cobertura de las personas de 15 años disminuyó en 100,000 estudiantes (BID, 2023). El 66% de los estudiantes cae por debajo del nivel 2 en Matemáticas, que fue el área focal de la prueba de 2022. Quienes se encuentran por debajo del nivel básico son precisamente los más pobres de acuerdo con la escala socioeconómica mundial. Otros estudios (Mejoredu, 2023; Hevia, 2022; Martínez, 2022) refuerzan la información sobre pérdidas importantes de aprendizaje como consecuencia de la pandemia, que se dan sobre una base previa de muy bajos rendimientos en las habilidades fundamentales. Así, el problema de la deficiente calidad de la educación obligatoria que se ofrece a través del sistema educativo mexicano es uno de los problemas fundamentales cuya mejora se esperaba que un programa sectorial priorizara.

### ***La inequidad educativa***

La educación en nuestro país está atravesada por su tendencia a reflejar y a reproducir la desigualdad social. Este es sin duda el problema más serio de la educación en México, pues ello impide que la educación cumpla con la función, que se sabe que puede desempeñar, de constituir el mecanismo legítimo por excelencia de igualación social. Una indicación de que los pobres reciben menor atención educativa se encuentra en la forma desequilibrada en que se comportan importantes indicadores educativos entre las diversas entidades federativas. Pondré sólo algunos ejemplos de esta inequidad, que desgraciadamente está presente en prácticamente todos los indicadores clave de avance educativo.

La eficiencia terminal de la educación obligatoria 2007-2024, considerando primero de primaria como en grado de ingreso y la licenciatura como el grado de egreso, es del 50% para la ciudad de México, pero apenas el 12% para Chiapas, el 13% para Oaxaca, el 16% para Guerrero. La dotación de recursos difiere según el tipo de escuela y el contexto en el que opera. Así por ejemplo, el 51.3% de las escuelas primarias multigrado generales cuentan

con los recursos básicos, contra el 29.4% de las escuelas primarias multigrado indígenas. El 38% de las primarias generales cuentan con internet, pero sólo el 9.7% de las primarias indígenas están en la misma situación. El 93.3% de las secundarias generales cuenta con agua potable, pero lo hace sólo el 73.8% de las telesecundarias, que operan sobre todo en zonas rurales (Mejoredu, 2023; SEP, 2025)

Esta desigualdad es histórica, lo cual se hace evidente con la población mayor de 15 años no hablante de lengua indígena, entre quienes el analfabetismo es de 3.8%. Sin embargo, entre la población hablante de lengua indígena es más de 5 veces mayor: el 20.6%, y entre la población que habita en zonas de alta marginación, el analfabetismo es de 17% (SEP: 2025) A lo largo de la historia, la población hablante de lengua indígena, así como la que habita en zonas de alta marginación, no ha tenido las mismas oportunidades de escolarizarse que la población no hablante.

Una característica del sistema educativo mexicano es su notable expansión, sobre todo a partir de la búsqueda de la cobertura universal en educación primaria en los años 60, con efectos en dominó en los niveles subsiguientes en años posteriores. Y si bien es innegable su crecimiento, éste se ha dado de manera desigual. El cuadro siguiente nos indica la proporción de personas entre los 22 y los 26 años de edad que cuentan con educación superior completa:

Cuadro 3

Personas entre 22 y 26 años que cuentan con educación media superior completa

<b>Grupo poblacional</b>	<b>2018</b>	<b>2020</b>	<b>2022</b>
No pobre	79.3	85.6	91.8
Vulnerable por ingresos	58.1	69.3	83.2
Vulnerable por carencias	59.2	60.8	56.6
En pobreza extrema	16.4	25.8	23.9
No hablante de lengua indígena	57.4	61.1	63.8
Hablante de lengua indígena	28.4	31.9	33.3
Sin discapacidad	56.5	60.3	62.9
Con discapacidad	30.8	34.6	31.8

Fuente: Secretaría de Educación Pública. (2025). Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional.

En el cuadro se pueden ver las grandes diferencias en escolaridad lograda por la población joven por nivel socioeconómico, por condición de habla de lengua indígena y por



condición de discapacidad. Tres de cada cuatro jóvenes que viven en pobreza extrema y dos de cada tres que hablan una lengua indígena o tienen una discapacidad no han podido completar la educación obligatoria.

La escolaridad promedio de la población mayor de 15 años también difiere considerablemente según su condición social. Así, si bien la población no pobre ya superó la educación media superior (con 12.5 grados de escolaridad promedio), la población en pobreza extrema apenas cuenta con menos de la secundaria (7.8 grados), y la población hablante de lengua indígena con apenas primaria (6.3 grados) (SEP, 2025). Si tenemos en cuenta que en promedio en México tarda diez años aumentar un grado de escolaridad promedio, podemos medir en décadas estas desigualdades: los hablantes de lengua indígena se encuentran cuatro décadas atrás de la población no pobre.

Esta inequitativa distribución de la educación que caracteriza nuestro país, y la forma inequitativa de crecer, se manifiesta también en el tipo de oferta educativa con la que se llega a las regiones que no contaban con algún servicio educativo. Así, la primaria llega a las zonas rurales con educación multigrado. Eso no sería grave si no fuera porque las escuelas multigrado están peor dotadas de recursos que las escuelas de organización completa, y además porque las escuelas multigrado operan sin un modelo organizativo y pedagógico, de manera que la diversidad de edades y niveles, en lugar de ser aprovechada, se convierte en un obstáculo para el aprendizaje de todo el estudiantado (Schmelkes y Águila, 2018). En el caso de la educación secundaria, la oferta es fundamentalmente a través de las telesecundarias, que sólo cuentan, en el mejor de los casos, con un docente por grado. La oferta de educación media superior para comunidades rurales pequeñas se traduce en los telebachilleratos comunitarios, que también cuentan con sólo tres docentes, uno por área de estudio, y carecen de planteles propios.

Lo que encontramos entonces es una correlación entre la deficiente calidad de la oferta y la pobreza de la demanda: ahí donde la población está en condiciones de pobreza o de distancia cultural respecto de la escuela, o entre las personas con discapacidad, la oferta es pobre, y entre mayor es la pobreza de la región, menor es la calidad de la oferta. Por eso no debe sorprender que los resultados de aprendizaje de las y los estudiantes de todos los niveles se encuentren también asociados a estas características, y resulten menores – a juzgar por los resultados en las pruebas estandarizadas – cuanto mayor es la pobreza o la diferencia lingüística de la lengua que se habla en la escuela. No contamos con datos recientes completos y confiables, pues las evaluaciones que se han realizado en México desde 2017, que fue la última evaluación PLANEA, no se aplicaron a muestras representativas de estudiantes. Pero la información con la que sí contamos nos habla de la desigualdad en el propósito de la educación, que es el de lograr aprendizajes.



Cuadro 4

Diferencias en los resultados de las pruebas PLANEA de lenguaje y comunicación, en porcentaje de quienes no alcanzan lo básico o en puntaje bruto en la prueba

Indicador/Nivel	Primaria (2015)	Secundaria (2017)	EMS (2017)
<b>GEOGRÁFICO</b>			
- Urbano		29.6*	
- Rural		48.0	
<b>LINGÜÍSTICO</b>			
- Hablante de lengua indígena		<b>414**</b>	53.3
- No hablante de lengua indígena		<b>502</b>	29.7
<b>TIPO DE ESCUELA</b>			
- Indígena	80.0		
- Comunitaria	67.9		
- General pública	51.6		
- Privada	13.3		
<b>ESCOLARIDAD MADRE</b>			
- No estudió		61.9	
- Universitaria		15.7	
<b>REGIONAL</b>			
- Guerrero		47.3	50.8
- Tabasco	57.5	46.3	
- Aguascalientes			22.7
- Colima	40.9		
- CdMx	35.8	21.4	
<b>MARGINACIÓN DE ZONA</b>			
- Alta	61.8		
- Baja	34.2		
<b>RECURSOS FAMILIARES</b>			
- Cuartil 1		<b>450</b>	
- Cuartil 4		<b>530</b>	

Fuente: Elaboración propia con base a INEE 2017, 2019a y 2019b

\*Estas cifras son porcentajes de estudiantes que obtuvieron resultados que los ubican en el nivel I, por debajo del básico.

\*\*Las cifras en negritas se refieren al puntaje en la prueba (0-800).

Puede verse en este cuadro, con los ejemplos que ahí aparecen de una de las pruebas PLANEA, cómo el aprendizaje es mucho menor en función de todos los criterios aquí considerados, y en todos los niveles educativos. Así, los estudiantes que tienen resultados por debajo del nivel básico en esta habilidad fundamental de lectura y escritura son muchos más si vienen zonas rurales que si lo hacen en zonas urbanas; si hablan una lengua indígena o si no la hablan; si asisten a una primaria indígena que comunitaria que si asisten a una escuela general pública o, sobre todo, privada; si madre no estudió que si es universitaria; si vive en una zona de marginación alta que baja, y en función de los recursos familiares (bienes y acceso a servicios) con que cuenta la familia. Este es sin duda el problema más grave de la educación en México, pues las menores oportunidades de acceder a la escuela, permanecer en ella y ya estando en ella, de aprender las competencias fundamentales para poder seguir aprendiendo en la escuela o en la vida tienen como efecto reproducir y en ocasiones inclusive exacerbar las desigualdades sociales y económicas que en nuestro país son muy hondas. De esta forma, estamos como país renunciando al potencial que sabemos tiene la educación de ser un igualador social. De ahí que una prioridad principalísima de un programa sectorial en educación debe plantearse revertir esta realidad.

### **Las causas de los problemas identificados**

Hemos identificado cuatro grandes problemas del sistema educativo mexicano: la insuficiente cobertura de la educación inicial y preescolar, la falta de cobertura y las desigualdades en el acceso y la permanencia en la educación obligatoria, la insatisfactoria calidad de los resultados educativos y la inequidad en los aprendizajes logrados en los diferentes niveles de la educación obligatoria. También hemos podido caracterizar a las poblaciones que resultan menos beneficiadas por la educación nacional: comenzando por la población indígena, que aprende poco porque no recibe una educación cultural y lingüísticamente relevante y porque la oferta que se le brinda es de una gran pobreza. Esto también ocurre también con los habitantes del medio rural, que son atendidos por escuelas unitarias y multigrado o bien por escuelas de organización completa pero con infraestructura, equipamiento y funcionamiento deficiente. La población infantil que trabaja también está en situación desventajosa. Según datos recientes está constituida por 3.7 millones de niñas, niños y adolescentes entre los 5 y los 17 años de edad, y que creció 68% entre 2019 y 2022 como consecuencia de la pandemia de COVID-19 (INEGI, 2023). Las niñas, niños y adolescentes con alguna discapacidad, que no han encontrado en las escuelas regulares la infraestructura y los apoyos necesarios para desarrollarse a su máximo potencial son un sector de la población especialmente marginalizado del derecho a la educación.

Las causas de estos problemas son complejas y proceden tanto de dificultades del entorno como de realidades internas del propio sistema. Desde el sistema educativo es poco lo que se puede hacer para resolver los problemas del entorno, que a los ya identificados relativos a la pobreza y a la desigualdad socioeconómica ahora es necesario añadir la violencia, y a la población ya identificada con insuficiente atención del sistema educativo es

necesario ahora añadir a la creciente población migrante. No obstante, lo que debe quedar claro es que el sistema educativo debiera preocuparse sobre todo por las entidades, las regiones y las poblaciones que sufren las consecuencias de una realidad desigual, a fin de proponerse atender más y mejor, y con mayor relevancia, a las regiones y a las poblaciones que más lo necesitan.

Las políticas en general, y un programa sectorial que las reúne, deben basarse en la evidencia disponible en relación con las causas de los problemas detectados, a fin de combatirlas. Entre las causas más importantes desde la educación de los problemas detectados deben destacarse las siguientes:

1. **La forma en que se invierte, se distribuye y se gasta en educación.** En especial, tres tendencias deben ser combatidas: la tendencia a invertir más en las poblaciones en condiciones de mayor ventaja, debido fundamentalmente a su mayor capacidad de presión sobre los recursos; la tendencia al crecimiento inercial de los presupuestos – aumentan solo lo correspondiente a la inflación, pero los rubros y las proporciones permanecen --, y la tendencia a destinar recursos a medidas regresivas, como las becas universales que iniciaron durante la administración anterior y se amplían durante la presente. En el caso mexicano, la combinación de las tres tendencias tiene como resultado la profundización de las desigualdades.

Específicamente en relación con las becas, en la evaluación de la política educativa 2023-2024 el CONEVAL (2024) encontró que la oferta gubernamental para personas en pobreza extrema, que ha evolucionado hacia un enfoque universal en la asignación de becas, puede implicar riesgos de no garantizar la cobertura de los grupos que más necesitan apoyo. Las becas universales tienen efectos regresivos, y en el caso de México han tenido el efecto de perjudicar a quienes eran beneficiarios de programas focalizados como Prospera. De acuerdo con los cálculos realizados por Fernández y de la Rosa (2025), los que pertenecen al cuarto quintil (de mayor ingreso) recibían el 10.9% de las becas Prospera y el quinto quintil apenas el 2.1% en 2018. En cambio, en 2022, estos mismos quintiles recibían el 43.2% y el 35.2% respectivamente de la beca Benito Juárez, a costa de los quintiles de más bajos ingresos. Por otra parte, las becas pueden tener un impacto sobre el acceso y la permanencia pero, al igual que las becas Prospera, no implican una modificación del funcionamiento de la escuela ni de la enseñanza, por lo que no impactan la calidad ni la distribución de la misma.

2. **La ausencia de una política docente integral.** La deficiente formación inicial de docentes y la escasa atención a su formación continua y su desarrollo profesional, así como a sus condiciones de trabajo. De las y los docentes, sin embargo, depende que se logre el aprendizaje deseado. Son el factor más importante, el más cercano a las y los estudiantes, que influye sobre la calidad de la educación. Su capacidad de ser inclusivos y de ofrecer una educación con enfoque intercultural también tiene que ver con la medida en que en cada aula puede o no lograrse la equidad. A pesar de ello, las condiciones de trabajo de los docentes y los salarios relativamente bajos que

perciben los obligan, en el caso del nivel primaria, a buscar trabajar dos turnos, y en el caso de la secundaria y la educación media superior, a acumular horas frente a grupo, aunque ello implique trabajar en varias escuelas. Ello impide que los docentes tengan el tiempo necesario para planear sus clases, para evaluar a sus estudiantes y para actualizarse. El nuevo currículum conocido como La Nueva Escuela Mexicana pretende que los docentes elaboren, o “co-diseñen” los programas analíticos contextualizados a la realidad de sus estudiantes, a partir de un programa sintético proporcionado por la SEP, pero no se les ha otorgado el tiempo necesario para llevar a cabo el diagnóstico comunitario ni para desarrollar los programas adaptados. La formación inicial de los docentes, impartida por las escuelas normales, si bien ha mejorado gradualmente su calidad, aún está lejos de lo que podríamos esperar de un profesional con nivel de educación terciario. No tenemos información reciente acerca de la calidad de los docentes, a pesar de que el concurso para el ingreso a la docencia ha continuado. Los resultados de las evaluaciones llevadas a cabo entre 2014 y 2018 son ya viejos, pero constituyen la única información que tenemos disponible y no hay nada que haga suponer que la realidad ha cambiado demasiado en los últimos 6 años. Los docentes que obtuvieron resultados que los ubicaban como idóneos para ejercer la docencia se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 5

Porcentaje de sustentantes en el concurso de ingreso a la docencia con resultados que los ubican como idóneos para desempeñarse frente a grupo. educación básica y media superior. 2014-2018

<b>Nivel/año</b>	<b>Educación básica</b>	<b>Educación media superior</b>
2014	39.6	32.9
2015	49.2	33.1
2016	58.1	48.0
2017	56.6	48.2
2018	60.1	47.3

Fuente: Elaboración propia a partir de INEE, 2019, p. 72.

Es interesante observar que los resultados mejoraron con mucha sistematicidad año con año, probablemente como resultado del propio proceso de evaluación. No obstante, los resultados todavía indican que dos de cada cinco candidatos a la docencia en educación básica y uno de cada dos en educación media superior no obtuvieron resultados suficientes como para ser admitidos a la docencia. En relación a la formación continua, baste señalar que en el año 2024, el presupuesto destinado a este rubro fue de \$915 pesos por docente, y en 2025 ha descendido en 28.6% (Fernández y de la Rosa, 2025).

Los equipos de supervisión escolar pudieran cumplir un papel muy importante si efectivamente acompañaran a los docentes para superar sus debilidades y modificar sus prácticas docentes para que sean más inclusivas, más sistemáticas, más integrales y de mayor demanda cognitiva. Sin embargo, esta importante mesoestructura se encuentra agobiada con una carga administrativa que le resta el tiempo valioso de visitar y trabajar con las escuelas y los docentes.

Una inversión necesaria en materia de política educativa es el diseño de una política integral docente que mejorara sus condiciones de trabajo y se centrara en su verdadera profesionalización. Los sindicatos de docentes debieran estar centrados tanto en exigir como en apoyar estos procesos fundamentales de mejora de sus agremiados y preocupados también de hacer vigente el derecho humano fundamental a una educación de calidad.

3. **La atención a la infraestructura educativa:** su crecimiento, mantenimiento y adecuación. Si bien la infraestructura educativa no se encuentra entre los factores más importantes que influyen sobre los aprendizajes, el mensaje que envía o deja de hacerlo sobre el trato digno que se merecen las niñas, niños y adolescentes del país sin duda tiene una gran importancia. El programa La Escuela es Nuestra ha entregado recursos de manera privilegiada a las comunidades con mayores necesidades y se ha avanzado en el mantenimiento de muchas escuelas. No obstante, las carencias son enormes y es necesario atender a las necesidades más complejas de construcción de planteles, sobre todo de educación media superior, y de reconstrucción de escuelas, así como atender de manera prioritaria a las escuelas más necesitadas de mobiliario y equipamiento.
4. **El currículum.** El cambio curricular experimentado con la Nueva Escuela Mexicana, si bien atiende a la necesidad de contextualizar y hacer más relevantes los contenidos educativos y da un paso importante en el reconocimiento de los docentes como profesionales de la educación dignos de tener autonomía curricular, no ha modificado las condiciones de las y los docentes (tiempo, formación, condiciones laborales) de manera que estos propósitos puedan realizarse con calidad. Por otra parte, el currículum descuida el desarrollo de las habilidades fundamentales de lectoescritura, cálculo y habilidades digitales, que son la base sobre la cual se finca todo aprendizaje. El currículum se transformó inmediatamente después de la pandemia, cuyos efectos de pérdida de aprendizajes, abandono escolar y aumento de brechas de desigualdad no fueron atendidos. Este es un serio problema que debe ser abordado con urgencia, antes de dañar a una generación de estudiantes que está en riesgo de no aprender lo básico para seguir estudiando o para ingresar al mercado de trabajo.

## **La atención a los cambios del entorno**

En el pasado los programas sectoriales no se habían propuesto hacer frente a dos fenómenos que, si bien ya existían, han crecido exponencialmente en los últimos años. Me refiero en primer lugar a la violencia en varias regiones del país y en los entornos escolares, que por desgracia afecta a las escuelas, tanto porque pone en peligro a las comunidades escolares, como porque la cultura de la violencia, que se vive en las familias, entra a las escuelas a través del estudiantado y afecta las relaciones entre las y los estudiantes y entre docentes y estudiantes. La escuela no puede ignorar esta realidad, ni es posible que doble las manos y renuncie a su responsabilidad de formar en cultura de paz. En segundo lugar está el fenómeno de la migración, que en nuestro país ha crecido exponencialmente y se ha diversificado. A juzgar por acontecimientos recientes, crecerá aún más en los próximos meses y años. Por ser la educación un derecho humano, las personas en movilidad tienen derecho a recibir atención educativa. Esto significa que las escuelas tienen que estar preparadas no solo para abrir las puertas a los migrantes, tanto lo que transitan por las localidades como los que se quedan, así como preparara a las comunidades para acogerlos y atenderlos con respeto y dignidad. No hemos visto aún un programa educativo especial de atención a migrantes, y si bien con toda seguridad se requerirán escuelas especiales ubicadas en los refugios y los campamentos, también es necesario que como política educativa se estipule lo necesario para brindar a los migrantes educación de calidad. Desde el retorno a clases después de la pandemia de COVID-19 hemos vivido una heterogeneización de los niveles de aprendizaje de los alumnos de cada grupo escolar, pues los estudiantes tuvieron diferentes experiencias de aprendizaje durante el encierro. Con la llegada de los migrantes al aula, que se vuelve cada vez más necesaria, la heterogeneidad sin duda incrementa. Es importante comenzar a prever los mecanismos para atender a la diversidad con enfoques interculturales, y también académicamente, mediante mecanismos de aceleración de aprendizaje tales como el TaRL (Teaching at the Right Level), que agrupa a las y los estudiantes en función de su grado de dominio de las habilidades fundamentales a nivel de grado/edad y les atiende hasta que alcancen los niveles adecuados y puedan volver a incorporarse a su grupo (ver, por ejemplo Pratham, s/f). Esta metodología desarrollada en la India ha sido ampliamente empleada por los países de Asia del Sur y de África para combatir los efectos de pérdida de aprendizajes que ocasionó la pandemia de COVID-19.

### **Conclusión: Las prioridades de atención en la educación obligatoria.**

El estudio llevado a cabo por CONEVAL sobre el derecho a la educación identifica ocho retos que deben ser atendidos: (1) la baja cobertura de los servicios educativos, sobre todo en educación inicial; (2) las carencias e inequidades en la infraestructura educativa; (3) la accesibilidad de poblaciones rurales a la escuela; (4) las limitaciones de acceso a personas que viven por debajo de la línea de pobreza extrema; (5) el inicio tardío, los rezagos y la interrupción de la educación, sobre todo en educación inicial y en educación media superior; (6) el alto rezago educativo en la población adulta; (7) el bajo aprovechamiento y las

inequidades en los resultados de logro educativo; y (8) la falta de información que impide que las decisiones de finquen en evidencias.

Por lo expuesto en este artículo, los ocho retos deben convertirse en prioridades de política educativa en el programa sectorial, y deben recibir los recursos necesarios para al menos avanzar en su atención.

En este trabajo se identifica la inequidad como el principal problema de la educación y como la razón principal de la vulneración del derecho a una educación de calidad, sobre todo de las poblaciones en situación de desventaja. Enfrentar esta enorme deuda con la población que vive en nuestro país implica:

1. Asegurar un piso parejo, ampliando la oferta de educación inicial y preescolar con calidad, comenzando por la atención a los grupos poblacionales que más lo requieren: la población indígena, rural, en pobreza extrema y con discapacidad.
2. Destinar recursos adicionales a priorizar la oferta educativa de calidad (docentes formados y atendidos, infraestructura escolar, adecuación curricular, pertinencia cultural y lingüística) a los sectores poblacionales que la evidencia indica son los menos beneficiados por el servicio educativo y con quienes menos se cumple el derecho a una educación de calidad. Es necesario partir de la base de que la mejor manera de elevar la calidad educativa con equidad es subiendo el piso, es decir, logrando que quienes tienen dificultades para acceder, permanecer y aprender en el sistema educativo tengan las condiciones para alcanzar los propósitos de aprendizaje. Con el tiempo se espera que pueda revertirse la tendencia a destinar más recursos a los más beneficiados, y en lugar de ello priorizar la inversión en los sectores que se encuentran en mayor desventaja.
3. Atender de manera principal a los docentes, diseñando una política integral que gradualmente consiga mejorar sus condiciones de trabajo, elevar su salario, formarlos como profesionales de la educación, brindarles una formación continua sobre todo mediante el acompañamiento docente, insistiendo en prácticas de educación inclusiva, y reconociendo socialmente su importante trabajo.
4. Revisar el currículum de la educación obligatoria de manera que no se descuiden las habilidades fundacionales (lectoescritura, cálculo y habilidades digitales) y que se atienda la formación para la convivencia (interculturalidad, paz, equidad de género, no discriminación), y apoyar a los docentes de manera que tengan las condiciones laborales, de tiempo y de formación para poder aplicarlo y adaptarlo al contexto en el cual trabajan.
5. Diseñar un programa de atención a población migrante que permita que estas personas puedan ejercer su derecho a la educación tanto en condiciones emergentes (campamentos, refugios) como en escuelas regulares, y preparar a los docentes, a los estudiantes y a las escuelas para su recepción.



6. Priorizar la recolección de información y la realización de investigaciones que ofrezcan evidencias sólidas para la toma de decisiones de política y permitan conocer y dar cuenta de los avances logrados. Ello incluye de manera muy importante evaluar los resultados de aprendizaje. Esto debe hacerse con la finalidad de evaluar los avances del programa sectorial y de dar cuenta a la ciudadanía de los resultados de los usos de los recursos públicos. En ningún momento deberán ser utilizados para evaluar individuos, ni estudiantes ni docentes, lo que puede asegurarse en la medida en que las evaluaciones se lleven a cabo con base en muestras representativas de los diferentes sectores poblacionales.

Lo anterior nos regresa a los principios con los que iniciamos este artículo, que son los que nos rigen constitucionalmente. Queremos progresivamente ir asegurando el derecho de todos y todas a una educación de calidad, y para hacerlo debemos priorizar la atención de quienes han sido marginalizados de su ejercicio pleno. Así podremos aprovechar el potencial de la educación como el principal factor de igualdad social.

## Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2023). *América Latina y el Caribe en PISA*. <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/tematicas/educacion/iniciativas-de-educacion/america-latina-y-el-caribe-en-pisa>
- Black, M. M., et al. (2023). Promoting childhood development globally through caregiving institutions. *Pediatrics*, 151(Suppl. 2), e2023060221B. <https://publications.aap.org/pediatrics/article/151/Supplement%202/e2023060221B/191213>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2023). *Ley de Planeación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Comisión Independiente de Investigación sobre la Pandemia de COVID-19 en México. (2024). *Informe Aprender para no repetir*. [https://drive.google.com/file/d/12sCSnG9HUhkop3eNgIYVPr94MU\\_PLYd-/view](https://drive.google.com/file/d/12sCSnG9HUhkop3eNgIYVPr94MU_PLYd-/view)
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu). (2023). *Indicadores nacionales de la mejora continua de la educación en México. Ciclo 2021-2022*. <https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/indicadores-nacionales-2023.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2024). *Estudio diagnóstico del derecho a la educación 2024*. [https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/Derechos\\_Sociales\\_2024/EDDE\\_2024\\_IF.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales_2024/EDDE_2024_IF.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2024). *Evaluación integral de la política social vinculada al derecho a la educación*. [https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Políticas/EID/Paginas/Integrales\\_2023-2024.aspx](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Políticas/EID/Paginas/Integrales_2023-2024.aspx)
- Fernández, M. A., & de la Rosa, R. (2025, enero 29). Quién es quién en el presupuesto educativo 2025. *Blog Nexos Distancia por Tiempos*.
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902. [https://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman\\_Science\\_v312\\_2006.pdf](https://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_Science_v312_2006.pdf)
- Hevia, F., et al. (2022). Estimation of the fundamental learning loss and learning poverty related to COVID-19 pandemic in Mexico. *International Journal of Educational Development*, 88, 1-9.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2017). *El aprendizaje de los alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria en México. Informe de Resultados PLANEA 2015*. <https://www.inee.edu.mx/publicaciones/informe-de->

- resultados-planea-2015-el-aprendizaje-de-los-alumnos-de-sexto-de-primaria-y-tercero-de-secundaria-en-mexico-lenguaje-y-comunicacion-y-matematicas/
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2019a). *El aprendizaje de los alumnos de tercero de secundaria en México. Informe de resultados PLANEA 2017*. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/08/P1D321.pdf>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2019b). *El aprendizaje de los alumnos de educación superior en México. Informe de resultados PLANEA EMS 2017*. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/05/P1D320.pdf>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2019c). *La educación obligatoria en México. Informe 2019*. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/P1I245.pdf>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). (2023). *Comunicado de prensa número 581/23 (5 de octubre)*. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENTI/ENTI\\_23.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENTI/ENTI_23.pdf)
- Martínez, A. (2022). Pandemia y pérdida de aprendizajes: Qué nos dice la investigación realizada por la Ibero. *Educación Nexos*. <https://educacion.nexos.com.mx/pandemia-y-perdida-de-aprendizajes-que-nos-dice-la-evaluacion-realizada-por-la-ibero/>
- McGregor, S. G. (2007). Development potential in the first five years for children in developing countries. *The Lancet*, 369(9555), 60-70. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(07\)60032-4/fulltext?cc=y%3D](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(07)60032-4/fulltext?cc=y%3D)
- Myers, R. G. (2005). *In search of quality in programs of early childhood care and education (ECCE)*. UNESCO.
- Pratham. (s.f.). *Teaching at the right level*. <https://www.pratham.org/about/teaching-at-the-right-level/>
- Schmelkes, S., & Águila, G. (Coords.). (2019). *La educación multigrado en México*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. [https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/La-Educación-Multigrado\\_BIS.pdf](https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/La-Educación-Multigrado_BIS.pdf)
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2025). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2023-2024*. <https://www.planeacion.sep.gob.mx>

## Acerca de la autora

**Sylvia Irene Schmelkes del Valle**, socióloga y maestra en Investigación y Desarrollo Educativo por la Universidad Iberoamericana. Realizó estudios de Doctorado en Sociología de la Educación en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Recibió la medalla Joan Amos Comenius, otorgada por la República Checa y por la UNESCO, en 2008. Le otorgaron el Doctorado Honoris Causa en junio de 2019 por la Université Concordia, en Quebec; y en 2017 por la Universidad Autónoma de Baja California. Es Investigadora de la Educación desde 1970. Ha publicado más de 150 trabajos, entre libros y artículos, sobre los temas de calidad de la educación, educación de adultos, formación en valores y educación intercultural.