

EVALUACIÓN INTEGRAL DE LOS PROGRAMAS FEDERALES VINCULADOS AL DERECHO A LA EDUCACIÓN 2018-2019



CONeVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Investigadores académicos

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Roberto Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo
Secretario Ejecutivo

Thania de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania de la Garza Navarrete

Liv Lafontaine Navarro

Alice Zahí Martínez Treviño

Alejandra Correa Herrejón

Andrea Karenina Torres Waksman

Sandra Ramírez García

Equipo responsable del anexo técnico del desempeño de los programas federales vinculados al derecho a la educación 2018-2019

Rosa María Bejarano Arias

Marcela Javiera Herrera Soto

Deniss Cruz Ortega

Matilde Aguilar Martínez

María Luisa Monroy Merchán

Agradecimientos

El equipo técnico agradece a los consultores de Estrategias de Acompañamiento y Servicios Educativos (EASE) S de RL de CV por los insumos que aportaron para la elaboración de este informe.

Contenido

<i>Índice de gráficas</i>	4
<i>Índice de tablas</i>	4
<i>Índice de ilustraciones</i>	5
<i>Índice de anexos</i>	5
Siglas y acrónimos	6
Glosario	8
Resumen ejecutivo	10
Introducción	12
1. Retos nacionales para la atención de los derechos sociales y su atención mediante la oferta programática de desarrollo social	16
1.1 <i>Contextualización de los retos nacionales</i>	16
1.2 <i>Metodología de vinculación de los programas o acciones para la atención del derecho a la educación</i>	27
1.3 <i>Identificación de programas y acciones federales vinculados a los principales retos</i>	30
2. Mecanismos de coordinación inter e intrainstitucional para la atención de los principales retos del derecho	54
2.1 <i>Marco de análisis para definición de mecanismos de coordinación</i>	55
3. Hallazgos y recomendaciones derivados de la evaluación	70
Reflexiones finales	82
Bibliografía	86
Anexos	88

Índice de gráficas

Gráfica 1. Matrícula de educación preescolar por edad simple (2017-2018)	18
Gráfica 2. Tasa de asistencia escolar de la población de entre 15 a 17 años por subgrupo poblacional, 2016	20
Gráfica 3. Contribución de programas y acciones a la atención de los retos	30

Índice de tablas

Tabla 1. Porcentaje de población de 15 años o más con el antecedente para cursar educación para adultos por grupo de población y grupo de edad, 2016.	21
Tabla 2. Porcentaje de la población con rezago educativo y condición de asistencia escolar por grupo poblacional, 2018	23
Tabla 3. Resultados nacionales de aprendizaje en Matemáticas y Lenguaje y Comunicación en diferentes grados de la educación obligatoria, 2011-2017	25
Tabla 4. Programas o acciones por tipo de contribución a la atención del Reto 1: Mejorar la infraestructura educativa para garantizar condiciones óptimas de aprendizaje a todos los titulares del derecho	31
Tabla 5. Programas y acciones vinculados al Reto 1 por tipo de apoyo	34
Tabla 6. Programas o acciones por tipo de contribución a la atención del Reto 2.1: Propiciar la asistencia a la educación preescolar	35
Tabla 7. Programas o acciones por tipo de contribución a la atención del Reto 2.2: Incrementar la disponibilidad de instituciones en educación media superior y fomentar el acceso y permanencia de los estudiantes en mayor situación de vulnerabilidad	38
Tabla 8. Programas o acciones por tipo de contribución a la atención del Reto 2.3: disminuir el porcentaje de población adulta en rezago educativo	41
Tabla 9. Programas y acciones vinculados al reto 2, por tipo de apoyo	41
Tabla 10. Programas o acciones por tipo de contribución a la atención del Reto 3 del derecho a la educación.....	42
Tabla 11. Programas y acciones vinculados al reto 3, por tipo de apoyo	44
Tabla 12. Programas o acciones por tipo de contribución a la atención del Reto 4 del derecho a la educación.....	45
Tabla 13. Programas y acciones vinculados al Reto 4 por tipo de apoyo	48
Tabla 14. Programas o acciones por tipo de contribución a la atención del Reto 5 del derecho a la educación.....	49
Tabla 15. Programas y acciones vinculados al Reto 5 por tipo de apoyo	52
Tabla 16. Programas o acciones transversales del derecho a la educación	53

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Metodología para la clasificación de las estrategias, los programas y acciones vinculadas al derecho a la educación.....	30
Ilustración 2. Secuencia de decisiones para el diseño de estrategias de coordinación interinstitucional	56

Índice de anexos

Anexo 1. Listado de programas vinculados con las prioridades del derecho a la educación, 2018	88
Anexo 2. Programas que no se vinculan a los retos, pero contribuyen al ejercicio del derecho a la educación.....	89
Anexo 3. Universo de programas y acciones, 2018	94
Anexo 4. Universo Unidades Responsables, 2018.....	95

Siglas y acrónimos

AEF- CDMX	Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México
CETI	Centro de Enseñanza Técnica Industrial
CEMABE	Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CGUTyP	Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas
COFAA-IPN	Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
COLBACH	Colegio de Bachilleres
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGESU	Dirección General de Educación Superior Universitaria
EB	Educación Básica
DEGESPE	Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación
DGB	Dirección General del Bachillerato
DGDC	Dirección General de Desarrollo Curricular
DGDGE	Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa
DGEI	Dirección General de Educación Indígena
DGRM	Dirección General de Recursos Materiales
DGSIGE	Dirección General del Sistema de Información y Gestión Educativa
EMS	Educación Media Superior
ES	Educación Superior
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
INIFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFE	Infraestructura física educativa
IPN	Instituto Politécnico Nacional
NNA	Niñas, niños y adolescentes
PAJA	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
PETC	Programa Escuelas de Tiempo Completo

PIEE	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
POI-IPN	Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional
PRE	Programa de la Reforma Educativa
PROSPERA	Programa de Inclusión Social
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior
SES	Subsecretaría de Educación Superior
SAGARPA	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SPD	Servicio Profesional Docente
SPEC	Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UEMSTAyCM	Unidad de Educación Media Superior Tecnológica Agropecuaria y Ciencias del Mar
UEMSTIS	Unidad de Educación Media Superior Tecnológica Industrial y de Servicios
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Glosario

Alfabetismo	Situación social que afecta a la población adulta y a jóvenes mayores de 15 años que se caracterizan por no saber leer ni escribir, ni conocer y manejar nociones matemáticas elementales, lo cual dificulta y obstaculiza su incorporación al sector productivo.
Antecedentes para cursar la educación para adultos	La población con el antecedente para cursar educación para adultos es aquella de 15 años o más que no tiene cubierta la educación básica. Ésta constituye la población atendible en la educación para adultos.
Cobertura educativa bruta	Número total de alumnos en cada nivel educativo entre la población en edad de cursar dicho nivel.
Complementariedad:	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población.
Coincidencia	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a la misma población.
Edades idóneas	Las edades idóneas o normativas son las personas pertenecientes al grupo de edad escolar que idealmente estaría cursando la educación básica (de 3 a 5 años en educación preescolar, de 6 a 11 años en educación primaria y de 12 a 14 años en educación secundaria) o la educación media superior (15 a 17 años).
Rezago educativo	De acuerdo con la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM), la población con carencia por rezago educativo es la que cumple alguno de los siguientes criterios: tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); y nació a partir

	de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).
Tasa de absorción escolar	Número de alumnos de nuevo ingreso al primer grado de secundaria o media superior en un determinado ciclo escolar por cada cien egresados del nivel educativo precedente del ciclo escolar previo.
Tasa de asistencia escolar	Número de niños y adolescentes del grupo de edad que asisten a la escuela por cada cien.
Tasa de aprobación	Número de alumnos aprobados de un determinado grado, por cada cien alumnos que están matriculados al final del ciclo escolar. La aprobación en secundaria y media superior se define como la acreditación de todas las asignaturas del grado de referencia. Por lo tanto, el complemento de aprobación es reprobación de al menos una asignatura. La aprobación en primaria se calcula considerando a los alumnos aprobados al final del ciclo escolar.
Tasa de deserción escolar	Número estimado de alumnos que abandonan la escuela entre ciclos escolares consecutivos antes de concluir el nivel educativo de referencia, por cada cien alumnos matriculados al inicio del ciclo escolar.
Tasa de eficiencia terminal	Número estimado de alumnos que egresan de cierto nivel o tipo educativo en un determinado ciclo escolar por cada cien alumnos de nuevo ingreso, inscritos tantos ciclos escolares atrás como dure el nivel o tipo educativo en cuestión.
Tasa neta de cobertura	Número de alumnos en edad idónea o típica para cursar educación básica o media superior inscritos en el nivel o tipo educativo correspondiente al inicio del ciclo escolar por cada cien personas de la población en esas edades.
Tasa de reprobación	Complemento de la tasa de aprobación.

Resumen ejecutivo

Derivado de los resultados de la evaluación a ocho programas sectoriales y a tres especiales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), así como los hallazgos de los seis estudios diagnósticos sobre los derechos sociales, el CONEVAL desarrolló la presente *Evaluación Integral de los Programas Federales Vinculados al Derecho a la Educación 2018-2019* en la que se analiza la oferta programática vinculada a la obligación del Estado mexicano a garantizar el pleno goce de este derecho.

Para ello, este informe dimensiona los cinco principales retos identificados en el *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación 2018*; (1) Mejorar la infraestructura física educativa para garantizar condiciones óptimas de aprendizaje a todos los titulares del derecho; (2) propiciar la asistencia a la educación preescolar, incrementar la disponibilidad de instituciones de educación media superior y fomentar el acceso y permanencia de los estudiantes en mayor situación de vulnerabilidad, y disminuir el porcentaje de población adulta en rezago educativo que no accede al derecho a la educación; (3) Disminuir las inequidades en el acceso y disfrute del derecho entre grupos de población, así como asegurar que la calidad de la educación sea igualitaria entre la población que asiste a distintos tipos de escuela; (4) Mejorar el aprovechamiento escolar de los alumnos; (5) Implementar estrategias encaminadas a mejorar la formación inicial y continua docente, así como las prácticas educativas en el aula.

Como resultado de este análisis, se observa que, en los últimos años, el gobierno federal se han hecho importantes avances en la materia, principalmente, en términos de cobertura y disponibilidad de los servicios educativos. Sin embargo, los resultados también dan cuenta que, aún existen grandes retos para el cumplimiento de la obligación constitucional de garantizar una educación de excelencia con equidad para todos. Esta situación, hace del Sistema Educativo Nacional (SEN) un espacio reproductor de desigualdades al brindar un servicio diferenciado entre las escuelas que atienden a los grupos de población más vulnerables: indígenas, migrantes, comunitarias, telesecundarias y telebachilleratos. Aunado a ello, la reforma constitucional de 2019, que amplía la obligatoriedad a la educación inicial y superior, haría más complejo las dimensiones de cada uno de los retos educativos aquí presentados.

En esta evaluación se distingue también, aquellos programas y acciones federales que se vinculan directa o indirectamente a la atención de cada uno de estos retos. A razón de ello, se identificaron 73 programas o acciones estratégicas que

conformaron la política educativa del gobierno federal para el ejercicio fiscal 2018. De ellos, 44 contribuyen de forma directa o indirecta a los retos mencionados, 5 de forma transversal y 24 no tienen vinculación con ninguno de ellos. Asimismo, sin contar todos aquellos apoyos de gasto federalizado, el universo de programas descritos a lo largo de este informe fue operados por 9 dependencias federales y 64 unidades responsables de las distintas instituciones, la mayoría de ellas relacionadas con la Secretaría de Educación Pública (SEP) federal.

Es importante señalar que este ejercicio, no busca ser exhaustivo con la política educativa en su totalidad. Sino más bien, este análisis pretende abrir diferentes espacios de discusión a fin de valorar los esfuerzos institucionales que se han hecho para atender de forma directa o indirecta los retos educativos aquí señalados.

Por su parte, esta evaluación también hace una revisión sobre los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias involucradas en la operación de los programas y las acciones vinculadas a los cinco retos educativos, a fin de contribuir en la mejora de los instrumentos de intervención institucional. A raíz de ello, se pudo concluir que: el descentralismo educativo, los múltiples actores que intervienen en la operación de la política y la incidencia de diversos sectores involucrados hacen de la coordinación inter e intrainstitucional como un elemento modular para la atención de los diferentes problemas que enfrenta en sistema educativo mexicano.

A su vez, a partir de los resultados de esta evaluación se pudo concluir que, el gobierno actual tiene una ventana de oportunidad para repensar la política educativa en lo general, y contribuir en la superación de los retos identificados en esta evaluación en lo particular. La Reforma Educativa de 2019 permitirá, ajustar los mecanismos que se utilizaron en administraciones anteriores para contribuir en dichos retos, recuperando las experiencias previas a fin de identificar avances y áreas de oportunidad en cada uno de los componentes educativos aquí señalados: infraestructura, cobertura, abandono, equidad, logro y formación docente.

Introducción

Los reducidos avances en el desarrollo social en nuestro país obligan a analizar las diferencias entre grupos de población en numerosos aspectos. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) genera información para conocer cuáles son las condiciones de pobreza en México y, al mismo tiempo, mediante las evaluaciones a políticas y programas de la Administración Pública Federal, contribuye a que las y los tomadores de decisiones identifiquen las acciones necesarias para garantizar que todas las personas ejerzan plenamente sus derechos sociales. En este esfuerzo, distinguir los grupos sociales, sectores, regiones o entidades en desventaja es un primer paso para generar acciones que posibiliten la igualdad de oportunidades y una mejora en las condiciones de vida de la población.

Desde su creación, el CONEVAL se ha dado a la tarea de elaborar mediciones rigurosas tanto en lo que respecta a la pobreza como lo que tiene que ver con las evaluaciones, con la intención de que, más allá de opiniones, se cuente con evidencia que sirva de guía para elaborar estrategias en materia de desarrollo social que nos permitan avanzar sin dejar a nadie atrás.

Uno de estos ejercicios enfocados en generar evidencia que permita elaborar estrategias en materia de desarrollo social fue la evaluación que hizo el CONEVAL a ocho programas sectoriales y a tres especiales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), análisis que permitió identificar tanto avances como retos para la política social. Uno de los principales hallazgos derivados de esa evaluación fue que la planeación, programación y presupuestación nacional en materia de desarrollo social, en muchos casos, se realizaba a partir de la oferta gubernamental y no del análisis de problemáticas sociales en un sentido más amplio.

Además, del ejercicio anterior, en 2018 el CONEVAL generó seis estudios diagnósticos (Diagnósticos) sobre derechos sociales con el fin de identificar cuáles son los problemas más urgentes que limitan el ejercicio de los derechos sociales y los principales retos de atención y así proporcionar información para la planeación nacional del desarrollo con enfoque de derechos.

En los Diagnósticos se analizó el derecho a la educación, a la salud, a la alimentación nutritiva y de calidad, a la vivienda digna y decorosa, al medio ambiente sano, y al trabajo, todos reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

El enfoque basado en derechos no sólo tiene que ver con los resultados, sino también con la manera en que se puedan alcanzar. Además, reconoce a las personas como agentes que intervienen en su propio desarrollo, en vez de receptores pasivos de servicios; por ello, informar, educar y empoderar a estos agentes es fundamental.

Al respecto, la tarea del Estado es primordial, ya que, como se señala en el párrafo tercero del artículo primero de la CPEUM, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Lo anterior supone, entonces, cambiar la concepción del diseño de la política pública asistencialista a una con enfoque de derechos; es decir, que no parta de la idea de que existen personas con necesidades que deben ser asistidas, sino reconocerlas como sujetos con derecho a demandar el cumplimiento de éstos.

El método que se utilizó a lo largo de los Diagnósticos partió de la construcción de una definición operativa de cada uno de los derechos basada, principalmente, en leyes y normas, para luego distinguir cuatro atributos inherentes a los derechos sociales: accesibilidad, disponibilidad, calidad y efectividad.

En relación con lo anterior, y continuando con el propósito de aportar información para mejorar el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos sociales, el CONEVAL desarrolló la presente Evaluación integral de los programas federales vinculados al derecho a la educación 2018-2019 en la que se analiza la oferta programática a nivel federal en relación con el derecho. Cabe señalar que la evaluación integral corresponde a la evaluación anual de los programas y acciones federales de desarrollo social en su ejercicio fiscal 2018, de conformidad con lo señalado en el artículo 42 del Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2019.

El objetivo de este ejercicio es brindar elementos para que la política de desarrollo social continúe avanzando en garantizar el pleno goce de los derechos sociales; en ese sentido, a través de un ejercicio de vinculación se analiza si existen programas, acciones o estrategias que permitan atender los principales retos en los derechos sociales derivados de los Estudios Diagnósticos de los Derechos Sociales¹ y, con base en ello, se identifican acciones que pueden ayudar a resarcir el rezago en

¹ Estudios Sobre Derechos Sociales, ver:
<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Estudios-sobre-derechos-sociales.aspx>

materia de derechos y al mismo tiempo, se reconocen vacíos de atención que podrían estar afectando el desarrollo y bienestar de las personas.

La información que se utilizó para el análisis proviene de fuentes públicas como son: datos de Cuenta Pública, Reglas de Operación o Lineamientos, Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), información contenida en el Inventario Coneval de programas y acciones federales de desarrollo social 2017 y 2018, el Listado 2019, así como en diversos estudios y evaluaciones relacionados con el derecho.

A partir de esta metodología, en el Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación se identificaron 5 retos relacionados a los siguientes componentes educativos: las condiciones físicas de las escuelas; la asistencia en preescolar, la cobertura y permanencia en educación media superior y el rezago educativo entre la población adulta; la inequidad en el Sistema Educativo Nacional (SEN); el nivel de logro de aprendizaje de las y los alumnos; y la formación inicial y continua docente.

Es importante señalar que, si bien se aborda un conjunto amplio de programas y acciones federales, no se pretende ser exhaustivo con las intervenciones gubernamentales que contribuyen a la operación del servicio educativo. Sin embargo, se reconoce su colaboración en la atención de los retos referidos. Para ello, la evaluación está organizada en tres capítulos y un apartado de reflexiones finales.

En el primer capítulo se retoman y actualizan los hallazgos y los retos detectados en el Diagnóstico, en torno a las cuales se desarrolla el documento. Asimismo, se presenta la metodología utilizada para vincular los programas y acciones de desarrollo social a nivel federal que operaron en el ejercicio fiscal 2018 con los retos. Posteriormente, en este mismo apartado se realiza una breve reseña de la acción pública que contribuye de forma directa, indirecta o transversal a la atención de cada uno de los 5 retos educativos aquí expuestos.

En el segundo capítulo, se caracterizan los diferentes mecanismos de coordinación existentes entre las diferentes instancias operadoras de los programas y las acciones vinculadas al derecho a la educación. Esto con el objetivo de proporcionar herramientas que contribuyan a plantear mecanismos o estrategias que garanticen sinergias inter e intrainstitucionales. Posteriormente, se presentan algunos hallazgos, recomendaciones y, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la acción pública en materia educativa.

Por último, se presentan algunas reflexiones finales con la intención de proporcionar herramientas para que las entidades y dependencias responsables de la operación

de los programas coadyuven a avanzar en el ejercicio efectivo del derecho a la educación y un Anexo Técnico del desempeño de los programas federales vinculados al derecho a la educación 2018-2019 en el que se encuentra información de cobertura, presupuesto e indicadores relacionados con el desempeño de los programas vinculados.

1. Retos nacionales para la atención de los derechos sociales y su atención mediante la oferta programática de desarrollo social

Este capítulo se integra por tres apartados. En el primero se presentan de manera breve los principales retos para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación, haciendo énfasis en los hallazgos que los sustentan y las poblaciones que presentan el problema que se menciona en cada uno de ellos. En el segundo apartado se describe la metodología utilizada para vincular los programas y las acciones federales para la atención de cada uno de los retos identificados. En el tercero, a partir de la metodología descrita, se señalan las iniciativas que para 2018 atendieron de manera directa, indirecta o transversal a cada uno de estos retos.

1.1 Contextualización de los retos nacionales

Derivado de la necesidad de generar información para conocer el estado del ejercicio de las personas de su derecho a la educación, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó el *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación 2018*,² donde se identificaron los principales retos para la garantía del mismo, los cuales se presentan a continuación.³

Reto 1. Mejorar la infraestructura física educativa (INFE) para garantizar condiciones óptimas de aprendizaje a todos los titulares del derecho

A partir de la Reforma Educativa de 2013, la infraestructura física educativa (INFE) se ha convertido uno de los componentes que conforman el Sistema Educativo Nacional (SEN).⁴ Con ello, el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar la disponibilidad e idoneidad de muebles e inmuebles de calidad para todos. Sin embargo, como resultado del análisis sobre el estado del derecho a la educación, de manera específica, respecto a la infraestructura en los centros de educación básica y media superior, se identificó la necesidad de mejorar la calidad de los espacios físicos educativos - inmuebles construidos o adaptados para fines educativos, con materiales duraderos, servicios y mobiliario básico -, a fin de

² Disponible en:

https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf

³ Cabe señalar que, con la finalidad de contar con un documento más sintético y facilitar el análisis, los ocho retos enunciados en el Estudio Diagnóstico se compactaron en cinco, uniendo aquellos retos que presentan la misma problemática para distintas poblaciones.

⁴ Artículo 10° de la Ley General de la Educación, antes de la Reforma Educativa de 2019.

garantizar las condiciones mínimas para el funcionamiento de las escuelas y la dignificación de los lugares de trabajo de las figuras educativas (CONEVAL, 2018a).

De acuerdo con cálculos realizados con base en el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) 2013, se identificó que, aproximadamente 95,000 estudiantes de educación básica no cuentan con una escuela en un inmueble construido o adaptado para fines educativos; 21 por ciento de ellos no disponen de servicios básicos en sus escuelas, 19 por ciento de mobiliario para sentarse y 63 por ciento de computadora con acceso a internet para uso académico. Además, se señaló que Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Michoacán y Veracruz son entidades cuya atención es prioritaria en esta materia, poniendo mayor énfasis en las escuelas comunitarias e indígenas que atienden a los grupos de población más vulnerables (CONEVAL, 2018a)⁵.

Por su parte, de acuerdo con la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) los planteles de EMS también requieren mejorar las condiciones de infraestructura educativa disponible: el 37 por ciento de los planteles no fueron construidos para ser una escuela de este nivel educativo; 28 de ellos no cuenta con agua todos los días; 3.1 por ciento no cuentan con sanitarios; y 2 por ciento no tiene energía eléctrica. Asimismo, el mobiliario también es insuficiente en 69 por ciento de los planteles; los alumnos reportaron la falta de muebles en al menos una de las aulas donde toman clase; los profesores señalaron que 40 por ciento de los planteles no tienen pizarrones en condiciones que permitan escribir en al menos una de las aulas. Sobre las instalaciones complementarias, 49 por ciento de los planteles no cuentan con laboratorios de ciencias experimentales, 29 por ciento no tiene aulas de cómputo, 41 por ciento no tiene un espacio para biblioteca escolar y 30 por ciento no cuenta con internet (INEE, 2018b).⁶

Para subsanar estas necesidades, es indispensable mejorar las condiciones de infraestructura y seguridad en las escuelas de educación básica y media superior para incrementar la proporción de estudiantes en inmuebles construidos o adaptados para fines educativos, con materiales duraderos, servicios y mobiliario básico, que contemple estrategias de mantenimiento para garantizar las condiciones mínimas para el aprendizaje y, por tanto, aumentan el acceso al derecho de aprender de los estudiantes.

⁵ Pese a su poca vigencia, actualmente CEMABE es la única fuente de información pública que da cuenta de las condiciones físicas de las escuelas de educación básica.

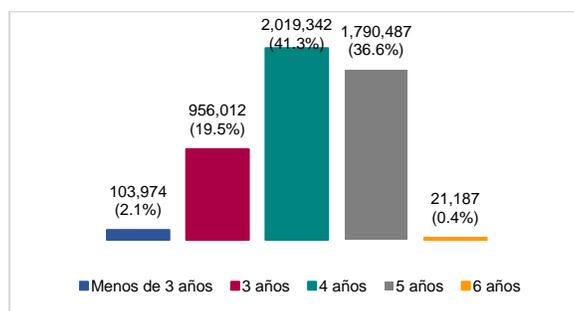
⁶ El CEMABE no contempló la EMS, por lo que la única fuente de información disponible proviene de la ECEA. Sin embargo, la aplicación de los instrumentos de recolección de información de la Evaluación aplicada por el INEE son percepciones de las figuras directivas u otras figuras educativas.

Reto 2. *Propiciar la asistencia a la educación preescolar; incrementar la disponibilidad de instituciones en educación media superior y fomentar el acceso y permanencia de los estudiantes en mayor situación de vulnerabilidad; y disminuir el porcentaje de población adulta en rezago educativo que no accede al derecho a la educación*

El segundo reto refiere, en general, a la reducción del rezago educativo, así como ampliar la cobertura de los diferentes servicios educativos. En la educación preescolar, la tasa de asistencia entre la población en edades idóneas, es decir las y los niños de entre tres a cinco años, ha ido en aumento en los últimos quince años principalmente a causa de la reforma constitucional de 2002 que decretó la obligatoriedad de este nivel educativo.⁷ Sin embargo, aún prevalece un alto porcentaje de ellos que no ha ingresado al preescolar (20.1 por ciento para el ciclo escolar 2017-2018), situación que impide a 1.2 millones de niñas y niños iniciar su formación integral desde etapas tempranas, vulnerando así su derecho a acceder a una educación de calidad (INEE, 2019a).

Además de las dificultades de cobertura principalmente en las localidades más dispersas, a diferencia de otros niveles educativos, la baja asistencia en el preescolar corresponde a aspectos socioculturales y la limitada valorización de la educación formal en edades tan tempranas, especialmente para las y los niños de tres años. Muestra de ello, es el comportamiento de la matrícula, la cual suele concentrarse en las y los estudiantes en edades más cercanas a su ingreso a primaria, es decir a los cinco años (INEE, 2019b).

Gráfica 1. Matrícula de educación preescolar por edad simple (2017-2018)



Fuente: elaboración propia con base en INEE, 2019a, pág. 52.

⁷ De acuerdo con información proporcionada por el INEE (2019a) el total de alumnos inscritos en preescolar ha aumentado 1.5 millones de alumnos en 17 años. El mayor incremento se dio en la administración 2001 – 2006 registrando una tasa de crecimiento promedio anual de 5.6 por ciento durante este periodo.

Alcanzar al menos la escolaridad obligatoria es un derecho fundamental de todos los mexicanos, y tanto el Estado como los padres de familia o los tutores están obligados a salvaguardarlo. A razón de ello, es necesario elevar la asistencia de las niñas y los niños de tres a cinco años. Para ello, se podrían habilitar nuevos servicios de educación en las localidades más aisladas y rurales del país, y cerca de centros de trabajo que emplean principalmente a mujeres; condicionar los apoyos y becas a la asistencia de niños a preescolar; generar figuras de jornada ampliada para facilitar la asistencia a la escuela de hijos de madres trabajadoras; y convencer a los familiares sobre los beneficios que conlleva iniciar la formación educativa en edades tempranas.

Por su parte, la baja asistencia en la educación media superior (EMS) podría responder principalmente a dos factores: la oferta educativa y/o al contexto que caracteriza a las niñas y los jóvenes en edades para cursar este nivel. En cuanto a la oferta del servicio, de acuerdo con Panorama Educativo para el ciclo escolar 2017-2018, por poco menos de cuatrocientos titulares de derecho, existía un plantel educativo de EMS⁸, y en éstos se atendieron a tan sólo 63.8 por ciento de la población potencial.⁹ De ellos, las localidades con mayor grado de marginación (8.7 por ciento) y aquellas de tan sólo 100 habitantes (1.1 por ciento) fueron las que menor proporción de oferta de servicios contaban, quizá por la baja concentración de población potencial (INEE, 2019a). Ello conlleva a que un número importante de estudiantes destine una mayor inversión de tiempo y recursos para el traslado o, incluso hospedaje, lo que implica un mayor esfuerzo para asistir a la escuela.

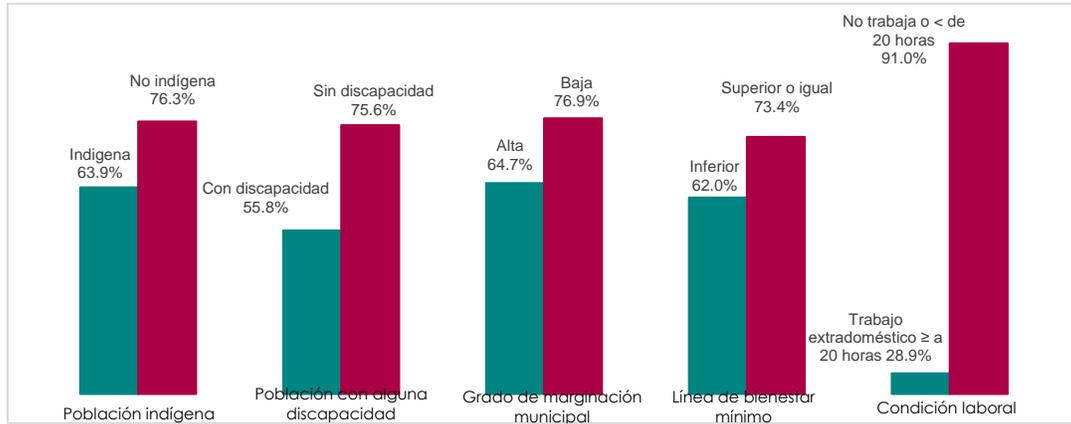
Por su parte, el costo – oportunidad de la EMS reflejado a través de los altos índices de abandono escolar¹⁰, fenómeno que se intensifica entre los grupos prioritarios de atención; se tiene menor probabilidad de asistir un plantel al bachillerato al presentarse alguna discapacidad, ser indígena, ingresos por hogar menor a la línea de bienestar mínimo, habitar en un municipio de alta marginación o tener una condición laboral mayor o igual a 20 horas semanales.

⁸ De acuerdo con esta fuente para este mismo periodo existían en México 17,929 planteles de EMS, número que incluye a las instituciones de sostenimiento privado y excluye la oferta de educación a distancia y mixta. Por su parte, según cálculos realizados por medio de las Proyecciones de Población CONAPO, para 2018 vivían en el país 6,659,956 jóvenes de entre 15 a 17 años edad idónea para cursar este nivel educativo.

⁹ Esta proporción representa la tasa neta de cobertura para el mismo ciclo escolar.

¹⁰ De acuerdo con cifras proporcionadas por la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa la tasa de abandono escolar en el ciclo escolar 2018-2019 para educación media superior fue de 12.9% (SEP, 2019).

Gráfica 2. Tasa de asistencia escolar de la población de entre 15 a 17 años por subgrupo poblacional, 2016



Fuente: elaboración propia con base en INEE, 2019a, pág. 111.

Por lo anterior, se debe aumentar la disponibilidad y accesibilidad de este nivel, incrementando la disponibilidad de instituciones públicas que ofrecen EMS en regiones con poca oferta de este nivel educativo y alta concentración de población potencial; mejorando la focalización de apoyos o becas en regiones o población con menores niveles de asistencia y definir los montos para que sean congruentes con los costos de oportunidad laboral de los jóvenes, así como ofrecer apoyos para el transporte y programas de albergues que permitan a la población rural, de comunidades aisladas, desplazarse a otras poblaciones; y estableciendo programas de atención a estudiantes y sus familias para la selección e inducción y facilitar el tránsito efectivo y eficiente de la secundaria a la educación media superior (CONEVAL, 2018a).

En cuanto a la población adulta, en 2018 había 19 millones de adultos con rezago educativo (20.5 por ciento), 30.3 millones con antecedente para cursar la educación para adultos (34.0 por ciento)¹¹ y 4.3 millones de los cuales eran analfabetas (CONEVAL, 2019; INEGI, 2019; INEE, 2019a). De manera regional, Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Veracruz son los que tienen mayores niveles de rezago y analfabetismo registraron.

Al respecto, organismos internacionales como la UNESCO (2017) y la CEPAL (2009) han señalado que, la adquisición de competencias básicas como la lectura y la escritura es uno de los elementos determinantes para erradicar la pobreza. Es

¹¹ De acuerdo con el INEE la población objetivo o con antecedentes para cursar la educación para adultos es aquella de 15 años o más que no sabe leer ni escribir y/o que no ha concluido la educación primaria y/o secundaria.

una habilidad que impacta en la calidad de vida de las personas al fomentar el acceso a la información, favorecer la continuidad educativa y permitir el desarrollo cognitivo, y por ende el social y el humano.

En cuanto a la atención de esta población, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) informó que, al primer semestre de 2018 logró alfabetizar a 79,656 adultos, además 123,403 personas concluyeron la primaria y 235,902 la secundaria, teniendo así alcances limitados en relación con la población potencial y objetivo (INEA, 2018). Sin embargo, la educación para adultos recibe únicamente 0.7 por ciento del gasto destinado a la educación, factor que incide en la atención de este problema educativo (SHCP, 2019).

Por otro lado, hay una proporción importante de población adulta que está siendo privada del nivel mínimo del derecho a la educación, situación que se presenta particularmente en la población indígena, adultos mayores, en situación de alguna discapacidad y/o que viven en condiciones de pobreza extrema.

Tabla 1. Porcentaje de población de 15 años o más con el antecedente para cursar educación para adultos por grupo de población y grupo de edad, 2016.

Grupo de población	Porcentaje de población con antecedente para cursar educación para adultos ¹			
	15 a 24	25 a 64	60 o más	15 o más
Sexo				
Hombre	16.4	32.8	74.9	33.0
Mujer	13.8	34.5	80.0	34.9
Tamaño de localidad				
Rural	24.7	56.8	95.2	53.2
Semiurbana	16.5	40.8	90.6	40.2
Urbana	11.4	24.8	67.7	26.1
Condición étnica				
Población indígena (CDI)	27.4	58.8	92.4	54.3
Resto de la población	13.8	31.4	76.1	32.0
Tipo de condición				
Con discapacidad	44.9	58.5	86.3	70.2
Sin discapacidad	14.4	32.0	72.0	30.3
Pobreza				
Pobreza	22.6	51.1	95.9	48.6
Pobreza extrema	49.5	77.8	99.2	73.1
Pobreza moderada	17.9	45.2	95.2	43.5
Vulnerable por carencias	14.6	34.7	90.1	35.2
Vulnerable por ingresos	2.2	19.7	62.8	21.5
No pobre y no vulnerable	2.0	9.8	36.8	11.2
Total	15.2	33.7	77.7	34.0

Fuente: elaboración propia con base en INEE 2019a, Anexo CS01c-2 y CS01c-3

Para disminuir la proporción de población de 15 años y más analfabeta y en rezago educativo, se podría incrementar el financiamiento a la educación para adultos, así como la disponibilidad de instituciones que la brindan en regiones que concentran a la población en rezago; establecer mecanismos de cooperación intersecretarial y entre niveles de gobierno que ayuden a detectar a población en rezago, incentivar

su asistencia a educación para adultos y generar espacios y recursos compartidos para impartir estos servicios de manera formal o informal; adaptando los contenidos de la educación para adultos a las necesidades del mercado laboral con un enfoque regional; y otorgar apoyos económicos a los educandos por debajo de la Línea de Pobreza Extrema por Ingreso, indígenas o con discapacidad; así como valorar la calidad de los servicios y los aprendizajes adquiridos a través de la educación para adultos (CONEVAL, 2018a).

Reto 3. Disminuir las inequidades en el acceso y disfrute del derecho entre grupos de población, así como asegurar que la calidad de la educación sea igualitaria entre la población que asiste a distintos tipos de escuela

Las niñas, los niños y adolescentes (NNA) son titulares de sus propios derechos, entre los que se encuentra el pleno goce a una educación de calidad. Ello implica que el Estado y la sociedad mexicana tienen el compromiso de garantizar las condiciones mínimas necesarias para su cumplimiento con un enfoque de equidad, es decir sin distinción de condición étnica, socioeconómica, laboral, sexo, lugar de residencia, discapacidad o cualquier otro factor de vulnerabilidad social.

En términos de asistencia escolar, la inequidad educativa ha ido disminuyendo considerablemente en los últimos años como resultado de la constante expansión de la oferta educativa, principalmente en primaria y secundaria; hoy en día existe prácticamente una cobertura universal en ambos niveles educativos. Sin embargo, las desigualdades que caracterizan el contexto mexicano se reproducen en los diferentes componentes que integran al SEN, vulnerando así el pleno ejercicio del derecho a acceder, permanecer y concluir una educación de calidad.

Aunado a ello, se identificó en el *Diagnóstico del Derecho a la Educación 2018* que, las escuelas que atienden los grupos más vulnerables - comunitarias, indígenas, migrantes, multigrado - son aquellas que reciben menores recursos económicos, materiales, técnicos, tecnológicos y humanos para su operación, acentuando las desigualdades sociales al interior de las escuelas.

La situación económica de las personas se identificó como una condicionante que determina el ejercicio del derecho a la educación, ya que en todos los componentes educativos se encontraron brechas entre la población por el nivel de ingresos de sus hogares, tanto en términos de acceso, como de disponibilidad y calidad del servicio. Al respecto, existe amplia evidencia académica que señala que el factor

económico de origen de los alumnos es el más importante para explicar diferencias en los resultados de aprovechamiento.

Otro grupo identificado como prioritario es la población con alguna discapacidad, ya que las bajas tasas de asistencia en la educación obligatoria (75.4 por ciento), junto con los altos niveles de rezago educativo (46.9 por ciento) y analfabetismo (22.6 por ciento) reflejan que la educación se encuentra lejos de ser accesible para este grupo poblacional (CONEVAL, 2019; INEE, 2019a).

La pertenencia étnica también condiciona el ejercicio del derecho a la educación: la población indígena tiene menores tasas de asistencia en todos los niveles y mayores niveles de rezago y analfabetismo que la no indígena. Entre las causas para explicar esta situación se encuentra la correlación entre la pertenencia étnica y la condición de pobreza; el hecho que la población indígena habite en zonas rurales y comunidades dispersas, lo que podría implicar problemas de accesibilidad; la falta de materiales adecuados en la propia lengua o de docentes que compartan la lengua de los alumnos; que la educación secundaria y media superior no cuenten con un modelo de educación indígena como en preescolar y primaria; y la falta de relevancia de la educación para los contextos socioculturales diversos que viven las personas indígenas (CONEVAL, 2018a).

Tabla 2. Porcentaje de la población con rezago educativo y condición de asistencia escolar por grupo poblacional, 2018

Grupo de población	Rezago educativo ¹	Asistencia escolar ²
Condición étnica		
Población indígena	43.4	78.7
Resto de la población	16.0	88.8
Tipo de condición		
Con discapacidad	46.9	75.4
Sin discapacidad	14.5	88.7
Localidad		
Rural	28.2	85.0
Urbano	13.2	89.6
Pobreza		
Pobreza	26.3	84.7
Pobreza extrema	47.7	73.4
Pobreza moderada	21.7	87.3
Vulnerable por carencias	20.0	84.0
Vulnerable por ingresos	-	98.3
No pobre y no vulnerable	-	98.9
Total	16.9	88.3

¹ el rezago educativo se calculó a partir del total de la población que presenta esta carencia establecida en la metodología del Coneval para la medición de la pobreza 2018.

² la asistencia escolar se calculó a partir del total de la población en edad normativa para cursar la educación básica o media superior (3 a 17 años) que reportó estar matriculado a algún plantel de educación obligatoria.

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL, 2019

Finalmente, también se identifican como población prioritaria a las mujeres en situación de embarazo o maternidad en edad escolar obligatoria. La tasa de asistencia de estas mujeres es la más baja que hay entre los distintos grupos de

población. Además, 4.8 por ciento de las mujeres declararon haber dejado la escuela por haberse embarazado o haber tenido un hijo. Aunado a esto, solo 15.1 por ciento de las mujeres en edad escolar obligatoria en situación de embarazo o maternidad asiste a la escuela (INEGI, 2019). Por otro lado, se encuentra que, el embarazo adolescente va en aumento y México tiene el primer lugar en este indicador entre los países de la OCDE.

Para disminuir las inequidades identificadas, es necesario mejorar la focalización de los apoyos o becas en las regiones o población con menores niveles de asistencia, con especial atención a aquellos estudiantes que habitan en hogares pertenecientes a los deciles de ingreso más bajos, quienes son los que más requieren de estos apoyos. También se debe tomar en cuenta que las madres jóvenes y jóvenes embarazadas solo cuentan con apoyos específicos para ellas en educación básica, lo que podría limitar su acceso a EMS (CONEVAL, 2018a).

Asimismo, se requiere asegurar la pertinencia cultural de materiales, personal y programas educativos; incrementar las instalaciones, mobiliario y materiales para personas con discapacidad, así como personal capacitado para la atención de los diferentes tipos de discapacidad; y generar programas de apoyo a estudiantes madres y embarazadas que contemplen la adaptación de jornadas educativas y calendario escolar a las necesidades de periodos de incapacidad y lactancia; la provisión de servicios de cuidados infantiles o guarderías, la atención a la salud perinatal y el apoyo económico que cubra el mayor costo de oportunidad (CONEVAL, 2018a).

Reto 4. Mejorar el aprovechamiento escolar de los alumnos

Uno de los propósitos centrales de la educación es asegurar el aprendizaje efectivo de las y los educandos durante toda su trayectoria escolar. Es responsabilidad del Estado mexicano garantizar el pleno ejercicio del derecho a una educación de calidad. Este deberá ser sustentado por los principios de universalidad, equidad, logro, suficiencia y calidad de la oferta y mejora constante. A razón de ello, las evaluaciones nacionales de aprendizaje (Planea, Excale, Pisa, entre otras) se han convertido en una herramienta que permite valorar el desempeño individual o colectivo de distintos componentes que integran el SEN con el objetivo de conocer si los logros de los estudiantes son relevantes, útiles y significativos para la vida, a pesar de las diferentes áreas de oportunidades que existen en la materia.

A pesar de los importantes avances que se han realizado, los resultados de las diferentes pruebas estandarizadas han identificado un aprovechamiento insuficiente

en los estudiantes de educación básica y media superior. Esta situación representa un mayor desafío entre las escuelas que atienden a los grupos de población más vulnerable, tal como se muestra en el cuadro que se presenta a continuación.

Tabla 3. Resultados nacionales de aprendizaje en Matemáticas y Lenguaje y Comunicación en diferentes grados de la educación obligatoria, 2011-2017

Grado	Año de aplicación	Media Nacional	NI	NII	NIII	NIV	Grupos desfavorecidos (y diferencia entre el promedio nacional y el promedio de los grupos)
Matemáticas							
3° de preescolar	2011	497	9	50	27	14	Comunitaria (45), generales rurales (26)
3° de primaria	2014	519	19	37	31	13	Indígenas (33)
6° de primaria	2015	500	61	19	14	7	Indígenas (62), comunitarias (22)
3° de secundaria	2017	497	65	22	9	5	Comunitaria (81), Telesecundaria (22)
Último grado de EMS	2017	500	66	23	8	3	Telebachillerato comunitario (37), CONALEP (26), Telebachillerato (24), DGETA (19)
Lenguaje y Comunicación							
3° de preescolar	2011	513	6	42	34	17	Comunitarias (56), generales rurales (29)
3° de primaria	2014	504	29	48	21	3	Indígenas (56), generales rurales (14)
6° de primaria	2015	500	50	33	15	3	Indígenas (76), comunitarias (41)
3° de secundaria	2017	495	34	40	18	8	Comunitarias (85), telesecundaria (50)
Último grado de EMS	2017	500	34	28	29	9	Telebachillerato comunitario (59), Telebachillerato (49), DGETA (32), CONALEP (28)

Fuente: INEE 2018a págs. 272 y 273.

Los bajos niveles de logro de los alumnos han provocado que México se ubique en los últimos lugares de aprovechamiento escolar entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ejercicio comparativo que permite identificar los retos que aún existen en la materia. Para ello, es necesario mejorar el aprovechamiento escolar en los estándares nacionales e internacionales, mediante el desarrollo de políticas de detección y atención integral a condiciones desfavorables de origen, incluyendo salud, nutrición, trabajo infantil, atención a la violencia y contextos familiares ; acompañamiento y apoyo personalizado a estudiantes rezagados; incremento de becas, no solo para cubrir el costo de oportunidad de las horas de escuela, sino también el tiempo para tareas en casa (CONEVAL, 2018a).

Reto 5. *Implementar estrategias encaminadas a mejorar la formación inicial y continua docente, así como las prácticas educativas en el aula*

Las herramientas pedagógicas docentes, analizadas a través de prácticas dentro del aula y métodos de enseñanza, son un factor que tiene un efecto significativo en el aprendizaje de las y los estudiantes. Por ello, se debe procurar formar, reclutar y capacitar a las y los profesores, garantizando que los mejores puedan ofrecer sus servicios en las escuelas que atienden a las poblaciones más vulnerables

asegurando la pertinencia cultural acorde a los diferentes contextos que caracterizan a nuestro país.

Desde la Reforma Educativa de 2013 en México se han realizado concursos de oposición para seleccionar, diagnosticar y promover a docentes y directivos de educación básica y media superior. Aunado a ello, los resultados de dichas evaluaciones han permitido dimensionar las principales fortalezas y necesidades estableciendo las brechas existentes entre los diferentes servicios educativos a fin de fortalecer las escuelas normales y las estrategias de capacitación continua docente.

En general, los resultados de las evaluaciones del Servicio Profesional Docente (SPD) han sido positivos y han ido mejorando desde su primera aplicación en 2014. En educación básica en 2018, del total de los participantes para el ingreso, poco más de la mitad (60.1 por ciento) obtuvieron el resultado idóneo en dichos concursos. Por su parte, en el caso de la EMS, en donde no existe oferta para la formación inicial docente, cuatro de cada diez que se registraron en los exámenes tuvieron un perfil idóneo en este mismo periodo (47.3 por ciento) (INEE, 2019c, pág. 72).

En cuanto a la promoción a funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica (ATP), de acuerdo con información del INEE, poco más de la mitad de los sustentantes en educación básica y media superior (56.1 y 55.2 por ciento respectivamente) probaron tener los conocimientos necesarios para ascender en el escalafón educativo (INEE, 2019c, pág. 73).

De manera general se identificaron problemas en el proceso de ingreso a los programas de formación docente - selección e ingreso a las carreras de escuelas normales y universidades pedagógicas -; en el dominio de los contenidos y comprensión de la práctica pedagógica; en la capacitación de los profesores; y en formular estándares o valores de referencia de mayor calidad en la contratación, permanencia y criterios de ascenso en el servicio profesional docente; en la pertinencia de las evaluaciones, entre otros aspectos (CONEVAL, 2018a).

Para ello, se recomienda mejorar los esquemas de formación inicial y continua de los docentes, así como a las instancias encargadas de proveer esta formación. Ajustar los perfiles docentes idóneos, los esquemas de evaluación y los procesos de difusión con el objetivo de que ellos sean pertinentes a las realidades y necesidades de los diferentes contextos que caracterizan a nuestro país.

1.2 Metodología de vinculación de los programas o acciones para la atención del derecho a la educación

En este apartado, se presenta la metodología que se utilizó para el análisis del presente documento. Para ello, primero se establecen los criterios de selección del universo de programas y estrategias identificadas como parte de la acción pública que contribuye a atender los cinco problemas expuestos anteriormente en lo particular, y garantizar el derecho a una educación de calidad en lo general. Posteriormente, se establecen los criterios que se utilizaron para clasificar el grado de contribución de cada una de estas iniciativas a los problemas educativos señalados: directa, indirecta, transversal o sin vinculación.

A. Criterios generales para la identificación de programas y acciones públicas

Los criterios utilizados para la definición del universo base de programas y acciones públicas analizadas en el presente documento fueron los siguientes:

1. Incluir todos los programas y acciones vinculados con el derecho a la educación, de manera directa o indirecta, del Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social 2018.¹²
2. Incorporar todos los programas presupuestales correspondientes a la función “educación” de la cuenta pública 2018, que no necesariamente entran en la categoría de gasto social, pero que estén vinculados a los 5 retos identificados.
3. Revisar las acciones estratégicas impulsada por la administración pública federal que no necesariamente forman parte de la estructura programática, a partir de la revisión de informes de trabajo oficiales, correspondientes al año de análisis: sexto informe de gobierno e informe de actividades de la SEP 2018.

Una vez consolidado el listado base, se revisó la información disponible por programa o acción, con énfasis en sus objetivos, nivel educativo a los que sus recursos están etiquetados y la población objetivo que atiende. Esto conllevó a la revisión de las Fichas de Monitoreo y Evaluación realizadas por el CONEVAL y el Inventario federal de programas y acciones sociales. En el caso de que la

¹² Ver Anexo 1.

información de la iniciativa en cuestión fuera insuficiente se revisaron sus lineamientos, reglas de operación y matriz de indicadores de resultados (MIR).

B. Clasificación de los programas o acciones por su contribución

Una vez identificados los programas y las acciones que conforman la política educativa del gobierno federal 2018, éstos se clasificaron dependiendo del grado de contribución que cada uno de ellos tiene a los retos educativos previamente señalados, según las siguientes definiciones:

1. Directa

Implica que las actividades del programa o acción pública, así como los bienes y servicios que entregan, contribuyen directamente a la atención del problema educativo identificado en cada uno de los retos. Para ello, se considera “directa” a aquella iniciativa cuyo objetivo general, población objetivo, nivel educativo y/o propósito contribuye a revertir directamente las condiciones descritas en cada uno de los retos. Por ejemplo, en el caso del Reto 1, el Programa Escuelas al CIEEN tienen una contribución “directa”, ya que el objetivo y sus actividades están enfocados exclusivamente a la atención de las necesidades en materia de infraestructura y equipamiento de las escuelas de educación básica y media superior.

Por su parte, para la realización de este ejercicio se consideró que todos los programas que tienen como objetivo ofrecer servicios educativos, como CONAFE o INEA, son contribuciones “directas” porque propician la cobertura escolar en preescolar, media superior y educación para adultos, y disminuyen las inequidades de acceso mencionadas en los Retos 2 y 3.

Asimismo, a partir de la evidencia con la que se cuenta para establecer que los factores asociados al aprendizaje de las y los alumnos son múltiples, en este ejercicio no se consideró que ningún programa educativo contribuye directamente en la obtención de mejores niveles de aprendizajes.¹³

2. Indirecta

Los programas o acciones con clasificación “indirecta” son aquellos que contienen algún componente de apoyo que incide de algún modo en la atención del reto, aunque el objetivo general de la iniciativa no se vincula directamente. En este

¹³ Para más información ver Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO).

sentido, la acción pública puede no estar dirigida a atender de forma prioritaria el reto analizado, pero sí tener una aportación - en ocasiones involuntaria - sobre el problema educativo en cuestión.

Al respecto vale la pena señalar que, debido a la poca evidencia con la que se cuenta para sustentar la vinculación de los programas de becas con la asistencia, el rendimiento, la permanencia y/o los aprendizajes escolares se determinó que, para este ejercicio, todos los programas que dan apoyos económicos contribuyen de forma “indirecta” con excepción de aquellos que contemplan un elemento condicional como en PROSPERA Programa de Inclusión Social.

3. Contribución transversal

Son todos aquellos programas o acciones que, por su naturaleza de generación de información, monitoreo y/o evaluación puede aportar la evidencia necesaria para la toma de decisiones de cualquiera de los cinco retos establecidos previamente. Asimismo, se consideran los programas o acciones que proveen los insumos necesarios para el funcionamiento de las instituciones involucradas en la atención a los retos identificados, ya sea a nivel federal, estatal o de la escuela, por ejemplo, el gasto federalizado para el pago de nómina docente.

4. Sin vinculación

Son todos los programas o acciones que no contribuyen a la atención de alguno de los retos señalados, ni cuentan con recursos etiquetados para la atención de los niveles de educación obligatoria vigente - educación básica y media superior -, pero de manera general están vinculados al cumplimiento del derecho de la educación de calidad.

Es importante tomar en cuenta que, como se mencionó en el capítulo anterior, los retos nacionales para la atención a el derecho a la educación derivaron del *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación 2018*. Este se enfocó en ciertos elementos del SEN, así como en los niveles que conformaban la educación obligatoria de ese momento (básica y media superior), por esta razón, los programas que se encargan de otorgar bienes o servicios relacionados con la educación inicial, superior, cultura, deporte y ciencia y tecnología no contribuyen directamente a estos retos. Sin embargo, estos programas son indispensables para garantizar el derecho a la educación (Ver Anexo 2).

Ilustración 1. Metodología para la clasificación de las estrategias, los programas y acciones vinculadas al derecho a la educación

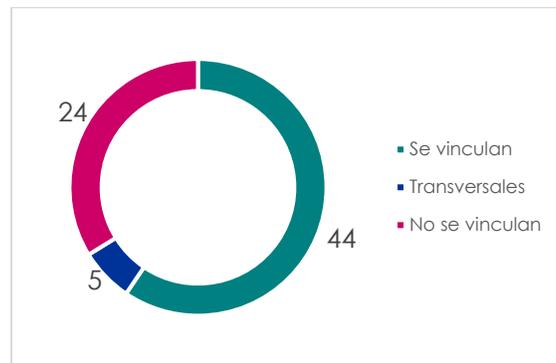


Fuente: elaboración propia

1.3 Identificación de programas y acciones federales vinculados a los principales retos

Se identificaron 73 programas o acciones educativas que conforman la política educativa del gobierno federal 2018.¹⁴ De ellos, 44 contribuyen de alguna manera a los retos mencionados,¹⁵ 5 de forma transversal y 24 no tienen vinculación con dichos retos por sus objetivos o nivel educativo, pero contribuyen al cumplimiento del derecho a la educación de manera general (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Contribución de programas y acciones a la atención de los retos



Fuente: elaboración propia.

Estos programas son implementados por al menos 9 dependencias federales, sin contar a aquellas correspondientes al gasto federalizado, que su operación obedece a la Ley de Coordinación Fiscal (1978) a la normatividad específica de cada entidad

¹⁴ Para conocer todo el Universo con el que se hizo el análisis del presente estudio ir a Anexo 3.

¹⁵ El dato se presenta agregado ya que un programa o acción puede contribuir de manera directa a un reto, mientras que en otro puede hacerlo indirectamente.

federativa. Asimismo, en la operación de estos programas estuvieron involucrados 64 unidades responsables (UR) de las distintas instituciones, la mayoría de ellas dependientes de la SEP (ver Anexo 4).¹⁶

Reto 1 Mejorar la infraestructura educativa para garantizar condiciones óptimas de aprendizaje a todos los titulares del derecho

Para este reto en específico, se considera que un programa o acción contribuye directamente cuando su objetivo es brindar apoyo para la mejora continua de las condiciones físicas de los centros educativos de educación básica y media superior. Por su parte, todas las iniciativas “indirectas” son aquellas que en su diseño contemplan algún apoyo para este fin. A partir de esto, se identifican doce programas que se vinculan al reto, seis de manera directa y seis de manera indirecta.

Al respecto, vale la pena advertir que existen otros tipos de elementos que podrían estar vinculados al mejoramiento de las condiciones físicas de los espacios educativos que van más allá de este sector: por ejemplo, caminos y puentes, drenaje y saneamiento, ecotecnias, electricidad, accesibilidad, conectividad, entre otros aspectos. Sin embargo, para fines prácticos de este ejercicio, sólo se analizan aquellas iniciativas públicas federales relacionadas a la función educación.

Tabla 4. Programas o acciones por tipo de contribución a la atención del Reto 1: Mejorar la infraestructura educativa para garantizar condiciones óptimas de aprendizaje a todos los titulares del derecho

	Dependencia/UR		Programa o acción	Nivel educativo			Estatus programático 2019
				EB	EMS	ES	
Contribución Directa	SEP	SEMS	U079 Expansión de la Educación Media Superior y Superior		X		Sin cambio
		Gasto Federalizado	I007 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) EB	X			Sin cambio
		Gasto Federalizado	I008 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) EMS y ES		X	X	Sin cambio
		INIFED -Gasto Federalizado	Programa Escuelas al CIEN	X	X		Terminó operaciones en 2018
	SEP	CETI	K009 Proyectos de infraestructura social del sector educativo		X		Sólo se le da recurso a UNAM
		UAM				X	
		UNAM				X	
SAGARPA	CSAEG	K027 Mantenimiento de infraestructura			X	Recurso a otras URs	
SEP	CETI			X			
	DGRM						
	UAM				X		
	UNAM		X	X			
Contribución Indirecta	SEP	INIFED	E047 Programa de infraestructura física educativa	X	X		Sin cambio
		POI-IPN			X	X	
	SEP	CETI	E007 Servicios de Educación Media Superior		X		Sin cambio
		COLBACH			X		
		CONALEP			X		
		COFAA-IPN			X		
		DGB			X		
		IPN			X		
		SEMS			X		
		UEMSTAyCM			X		

¹⁶ Cabe resaltar que un solo Programa puede contener diferentes componentes que son administrados por distintas Unidades Responsables, las cuales también pueden formar parte de diferentes dependencias.

	UEMSTIS			X			
	UNAM			X			
SEP	CONALEP	E009 Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias		X		Con cambios sustantivos	
	DGCFT			X			
	CONOCER			X			
	SEMS			X			
	UEMSTAyCM			X			
	UEMSTIS			X			
SEP	INIFED	U082 Programa de la Reforma Educativa (PRE)		X		Sólo se le da recurso a INIFED	
	DGDGE			X			
SEP	DGDC	S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE)		X		Sin cambio	
	DGEI			X			
	SEMS				X		
	SES						X
	DGDGE			X			
SEP	DGDGE	S221 Escuelas de Tiempo Completo (PETC)		X		Sin cambios	

Fuente: elaboración propia.

Nota: para identificar los niveles educativos y las unidades responsables en cada uno de los programas presentados, se revisó la estructura programática de la subfunción "educación" de la cuenta pública 2018.

Los programas que apoyan de manera directa la infraestructura educativa en términos de mobiliario y equipo son los siguientes:

- **U079 Expansión de la Educación Media Superior y Superior (Construcción, rehabilitamiento, mantenimiento):** Con el objetivo de incrementar la matrícula en este nivel educativo, el Programa pone a concurso fondos para atender las deficiencias en materia de construcción, rehabilitación y equipamiento en los planteles de EMS y ES públicos.
- **I007 – I008 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) – infraestructura educación básica, media superior y superior (Construcción, rehabilitamiento, mantenimiento):** El FAM en su componente de infraestructura física educativa es un insumo del Ramo 33 que transfiere recursos a los estados para la atención de las necesidades físicas de las escuelas de la entidad tal como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal.
- **Programa Escuelas al CIEN (Construcción, rehabilitamiento, mantenimiento):** A partir de los recursos que se asignan todos los años a cada estado por medio del FAM, la pasada administración ideó un esquema de financiamiento para subsanar las necesidades en materia de INFE por medio de la colocación de bonos o Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN) en la Bolsa Mexicana de Valores. Con operación de 2015 a 2018, esta estrategia financiera potencializó hasta el 25 por ciento de los recursos del FAM en los próximos 30 años a fin de contar con la inversión suficiente para construir y rehabilitar 33 mil espacios educativos.
- **K009 Proyectos de infraestructura social del sector educativo (Construcción, rehabilitamiento, mantenimiento):** recursos establecidos para la realización de

planes de inversión para la ampliación de la infraestructura física educativa a nivel media superior y superior.

- **K027** **Mantenimiento de infraestructura (Construcción, rehabilitamiento, mantenimiento)**: apoyos económicos para el financiamiento de proyectos de mantenimiento en las instalaciones de planteles de educación media superior y superior.

Los programas que contribuyen a la atención de manera indirecta son:

- **E047** **Programa de infraestructura física educativa (Servicios técnicos y normatividad)**: Provee recursos necesarios para la emisión de la normatividad mexicana en materia de infraestructura educativa, el funcionamiento del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), la supervisión técnica en las escuelas, entre otras funciones de la dependencia.¹⁷
- **E007** **Servicios de Educación Media Superior (Equipamiento)**: Este programa busca fortalecer la calidad y pertinencia de la EMS, Superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México mediante la prestación de servicios de educación de tipo medio superior que permiten la atención integral de la demanda de los jóvenes en edad de cursarlo. Particularmente cuenta con un componente para equipamiento de laboratorios y talleres del Nivel Medio Superior del IPN proporcionados por COFAA y otro para brindar Servicios de mantenimiento proporcionados a equipos e inmuebles de laboratorios y talleres del tipo medio superior del IPN otorgados por COFAA.
- **E009** **Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias (Equipamiento)**: Recursos para adquisición de equipo y/o tecnología para la formación docente.
- **U082** **Programa de la Reforma Educativa (Equipamiento)**: Entre los diferentes componentes que lo integran, el PRE contribuyó en este reto por medio de recursos para la operación del **Programa Nacional de Bebederos** gestionado por el INIFED, así como apoyos dirigidos a la comunidad escolar con el fin de mejorar las condiciones físicas, el equipamiento y mobiliario de los centros de trabajo.

¹⁷ Sin embargo, como se verá más adelante en este documento, a partir de la publicación de las Leyes Secundarias el 30 de septiembre del 2019 se abroga la Ley Federal de Infraestructura Educativa y con ello se desintegra el Instituto.

- **S244 Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (Construcción, rehabilitamiento, mantenimiento):** El programa incluye recursos concursables para la construcción, el mantenimiento y equipamiento de escuelas de educación especial, indígena o migrante. Asimismo, incluye un componente de equipamiento en planteles de educación media superior.
- **S221 Programa Escuelas de Tiempo Completo (equipamiento):** El programa incluye un recurso etiquetado para el equipamiento y compra de materiales educativos, así como, insumos y/o enseres vinculados al servicio de alimentación.

En este sentido, existen seis programas y acciones que aportan recursos para la construcción, el rehabilitamiento y mantenimiento de los espacios educativos, cinco para el equipamiento de estos y uno para el pleno funcionamiento técnico y normativo del INIFED.

Tabla 5. Programas y acciones vinculados al Reto 1 por tipo de apoyo

Tipo de apoyo	Número de iniciativas	Programas o acciones
Construcción, rehabilitamiento, mantenimiento	6	E007 Servicios de Educación Media Superior, U079 Expansión de la Educación Media Superior y Superior, I007 y I008 FAM – Básica y Media Superior, Programa Escuelas al CIEN, K009 Proyectos de infraestructura social del sector educativo, K027 Mantenimiento de infraestructura
Servicios técnicos y normatividad	1	E047 Programa de infraestructura física educativa
Equipamiento	5	E007 Servicios de Educación Media Superior, E009 Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias, U082 Programa de la Reforma Educativa (PRE), S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE), S221 Escuelas de Tiempo Completo (PETC)

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, es importante señalar que, para 2019 muchos de estas iniciativas han dejado de operar, como es el caso del Programa Escuelas al CIEN. Asimismo, conforme a lo establecido en la reforma al artículo tercero constitucional y las leyes secundarias aprobadas el mismo año, se abrogó la Ley General de Infraestructura Física Educativa y con ello las operaciones del INIFED, dando paso a una lógica distinta para la atención de las necesidades físicas de las escuelas a partir de la transferencia directa de los recursos a las comunidades escolares por medio del Programa la Escuela es Nuestra.

Reto 2. *Propiciar la asistencia a la educación preescolar; incrementar la disponibilidad de instituciones en educación media superior y fomentar el acceso y permanencia de los estudiantes en mayor situación de vulnerabilidad; y disminuir el porcentaje de población adulta en rezago educativo que no accede al derecho a la educación*

Con la finalidad de facilitar el análisis de las problemáticas señaladas en este reto, se presentará la metodología de vinculación, así como la identificación de programas o acciones que contribuyen a la atención del reto, por nivel educativo:

2.1 Nivel preescolar

En este reto, se considera que los programas o acciones que contribuyen directamente a propiciar la asistencia en la educación preescolar son aquellos que forman parte de la oferta, así como apoyos económicos que contengan condicionantes de entrega por la asistencia escolar. En cuanto a la contribución indirecta, se considera a los programas y acciones que proporcionan apoyos monetarios para alimentación (sin condicionar la asistencia), transporte y acciones de promoción de salud. Estos últimos apoyos podrían mejorar las condiciones de origen de los beneficiarios, ayudando a revertir los factores que detonan el rezago educativo.

En la oferta programática existen ocho programas y acciones vinculados con la atención del reto, de los cuales cuatro contribuyen de manera directa y cuatro hacen de manera indirecta (ver tabla 6).

Tabla 6. Programas o acciones por tipo de contribución a la atención del Reto 2.1: Propiciar la asistencia a la educación preescolar

	Dependencia/UR		Programa o acción	Nivel educativo			Estatus programático 2019
				EB	EMS	ES	
Contribución Directa	SEP	CONAFE	E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria	X			Sin cambio
	IMSS	IMSS	E007 Servicios de guardería	X			Sin cambio
	SEDESOL	DGAGP	S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	X			Eliminado
	SEDESOL		Estrategia Nacional de Inclusión	X	X	X	Eliminada
Contribución Indirecta	CDI		S178 Programa de Apoyo a la Educación Indígena	X			Cambio de nombre dependencia INPI
	SEP	DGDGE	S221 Escuelas de Tiempo Completo (PETC)	X			Sin cambio
	SEDESOL	Delegaciones	S241 Seguro de Vida para Jefas de Familia	X			Sin cambio
	AEF-CDMX		S243 Programa Nacional de Becas	X			Sin cambio
	CETI				X		
	CIVESTAV					X	
	CONALEP				X		
	COFAA-IPN				X	X	
	CONAFE				X		
	DGEI				X		
	DGESPE					X	
	DGRRII						
COLMEX ¹				X	X		
IPN				X	X		
SEMS				X			
SES				X			
DEGETI			X				
UNNNA				X			
UAM				X			
UNAM				X			
UPN				X			

Fuente: elaboración propia.

Nota: para identificar los niveles educativos y las unidades responsables en cada uno de los programas presentados, se revisó la estructura programática de la subfunción “educación” de la cuenta pública 2018.

1. Si bien el COLMEX es un Centro Público de Investigación CONACYT que proporciona servicios educativos de nivel superior y posgrado, se incluye en la tabla, ya que en esta se presentan las unidades responsables involucradas en la operación de los programas analizados.

Los programas que contribuyen de manera directa son:

- **E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria (servicio educativo)**: Ofrece el servicio de educación básica a niñas, niños y jóvenes que viven en localidades de alta y muy alta marginación o rezago social. Otorga apoyos como servicios de educación inicial y básica comunitaria y apoyos de programas compensatorios.
- **S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (apoyo económico)**:¹⁸ Entregaba **becas** de permanencia en el aula, condicionadas a la asistencia, a menores de 18 años y apoyos alimenticios en especie para niñas y niños menores de 14 años ubicados en las unidades de trabajo
- **E007 Servicios de guardería (servicio educativo)**: El programa busca mejorar las condiciones de permanencia en el mercado laboral de mujeres trabajadoras, trabajadores viudos o divorciados, o aquella persona a quien se le hubiere confiado la custodia del menor o de sus hijos, mediante servicios de cuidado y atención infantil que incluyen el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los menores. Este programa se considera relevante debido a que cuenta con la autorización de validez oficial para impartir el primer año de preescolar, lo que beneficia a niñas y niños cuyas edades van de los 2 años ocho meses a los 4 años.
- **Estrategia Nacional de Inclusión (servicio educativo)**: El objetivo de la estrategia era contribuir al acceso de los derechos sociales y a la reducción de las carencias, mediante la coordinación eficiente y efectiva de las políticas y programas públicos que inciden en las condiciones de vida de las personas. Uno de sus ejes fue el Eje 1: Educación donde una de sus acciones era acreditar el primer grado de preescolar de niños de 3 y 4 años matriculados en centros de atención (guarderías y estancias infantiles operadas por el IMSS, SEDESOL, ISSSTE, Pemex, SEDENA y SEMAR), certificar la primaria y/o secundaria a las personas beneficiarias de programas sociales mayores de 15 años y alfabetizar a personas mayores de 15 años.

Los programas que contribuyen de manera indirecta al reto son:

¹⁸ El último año de implementación de este programa fue 2018.

- **S178 Programa de Apoyo a la Educación Indígena (Albergue y alimentación):** Otorga apoyos económicos para estudiantes indígenas de nivel superior, servicio de alimentación en las Casas y Comedores del Niño Indígena y servicios de hospedaje en las Casas y Comedores del Niño indígena, que incluyen la promoción de la salud. Los últimos dos apoyos atienden a estudiantes de educación básica y media superior.
- **S221 Escuelas de Tiempo Completo (servicio educativo):** Entrega apoyos financieros a las entidades federativas para el desarrollo del modelo de Tiempo Completo (uso eficaz de la jornada escolar de entre 6 y 8 horas diarias) y también brinda el servicio de alimentación en los planteles autorizados (no en todos los planteles se otorga este servicio).
- **S241 Seguro de Vida para Jefas de Familia (apoyo económico):** Entrega apoyos económicos para integrantes de familias con jefatura femenina en caso de fallecimiento de esta última, condicionado a la presentación del comprobante de estudios al finalizar el ciclo escolar. Este apoyo contribuye a evitar el rezago educativo. Sin embargo, el programa solamente apoya a los estudiantes de hogares donde la jefa de familia haya fallecido.
- **S243 Programa Nacional de Becas (apoyo económico):** Otorga distintas becas para estudiantes con características específicas y con diversos objetivos. Para este reto destaca la beca de manutención, la cual está dirigida a estudiantes inscritos en instituciones de educación básica, media superior y superior provenientes de hogares con ingreso mensual per cápita igual o menor a los cuatro deciles de ingreso.

En este sentido, la mayoría de los esfuerzos en esta materia están concentrados en ampliar la cobertura de los servicios y en ofrecer apoyos a las familias con algún tipo de compensación para la inscripción de las niñas y los niños en algún plantel de educación básica en lo general. Por su parte, la validación del primer año de preescolar de las instituciones de educación inicial fue una estrategia que buscó contribuir al incremento de la cobertura para este nivel. Con la aprobación de la reforma al artículo tercero constitucional en 2019, la educación obligatoria se extenderá hasta la inicial. Este hecho hará más compleja la atención de este reto al buscar convencer a las familias y los tutores acerca de los beneficios del estímulo cognitivo a temprana edad.

2.2 Educación media superior

En cuanto a las iniciativas que contribuyen a incrementar la disponibilidad de instituciones y fomentar el acceso y permanencia de los estudiantes en el nivel Medio Superior, para este ejercicio, se consideró que se vincula de forma directa

todo programa cuyo objetivo es proveer recursos para la operación de la oferta educativa en instituciones educativas, el combate del abandono escolar, así como apoyos económicos que contengan condicionantes de entrega por la asistencia escolar.¹⁹ Por su parte, se determinó que las estrategias que contribuyen de forma indirecta son todas aquellas cuyas acciones podrían fomentar la continuidad escolar por medio de un apoyo económico. En este sentido, para este reto se encontró que existen cuatro programas que aportan a dicho fin de forma directa mientras que existen otras dos que lo hacen de forma indirecta.

Tabla 7. Programas o acciones por tipo de contribución a la atención del Reto 2.2: Incrementar la disponibilidad de instituciones en educación media superior y fomentar el acceso y permanencia de los estudiantes en mayor situación de vulnerabilidad

	Dependencia/UR		Programa o acción	Nivel educativo			Estatus programático 2019
				EB	EMS	ES	
Contribución Directa	SEP	CETI	E007 Servicios de Educación Media Superior		X		Sin cambio
		COLBACH			X		
		CONALEP			X		
		COFAA-IPN			X		
		DGB			X		
		IPN			X		
		SEMS			X		
		UEMSTAyCM			X		
		UEMSTIS			X		
		UNAM			X		
SEP	CGUTyP	U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales			X	Sin cambio	
	DGESU			X	X		
	SEMS			X			
	TecNM				X		
SEP	DGESU	U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación			X	Sin cambio	
	OM						
	SEMS			X			
SEP	SES				X		
SEP	SEMS	Movimiento Yo no abandono		X			
SEP	SEB	S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social	X			Cambios sustanciales	
SEP	SEMS			X			
Contribución Indirecta	SEDESOL	IMJUVE	E016 Articulación de políticas públicas integrales de juventud		X		Sin cambio
	AEF-CDMX			X			
	SEP	CETI	S243 Programa Nacional de Becas		X		Sin cambio
		CIVESTAV				X	
		CONALEP			X		
		COFAA-IPN			X	X	
		CONAFE		X			
		DGEI		X			
		DGESPE				X	
		DGRRII					
		COLMEX			X	X	
		IPN			X	X	
		SEMS			X		
		SES				X	
		DEGETI			X		
		UNNNA				X	
UAM					X		
UNAM			X				
UPN			X				

Fuente: elaboración propia.

Nota: para identificar los niveles educativos y las unidades responsables en cada uno de los programas presentados, se revisó la estructura programática de la subfunción “educación” de la cuenta pública 2018.

¹⁹ Esta revisión no incluye aspectos que contribuyen a la disponibilidad del servicio además de la oferta al servicio educativo como apoyos a infraestructura, materiales, equipamiento, maestros, entre otros elementos.

En este sentido los programas que tienen contribución directa son los siguientes:

- **E007 Servicios de Educación Media Superior (servicio educativo):** Este programa busca fortalecer la calidad y pertinencia de la EMS, Superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México mediante la prestación de servicios de educación de tipo medio superior que permiten la atención integral de la demanda de los jóvenes en edad de cursarlo.
- **U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales (servicio educativo):** El programa provee recursos para la operación de los organismos descentralizados estatales (ODES) de EMS, superior y formación para el trabajo. Los apoyos que entrega son subsidios federales para el sostenimiento del funcionamiento de los ODES, a través del gasto corriente (pago de nóminas del personal docente y administrativo) y gasto de operación.
- **U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación (continuidad educativa):** Contribuye a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población, mediante el apoyo a centros y organizaciones educativas y de la sociedad civil, así como a las entidades federativas para llevar a cabo actividades de educación integral e incluyente. En particular, cuenta con el componente **ConstruyeT**, una de las principales estrategias para combatir el abandono escolar. En ella se busca mejorar los ambientes escolares y promover el aprendizaje de las habilidades socioemocionales de estudiantes en educación media superior para elevar su bienestar presente y futuro y puedan enfrentar exitosamente sus retos académicos y personales.
- **Movimiento Yo no abandono:** Es una estrategia integral de carácter nacional que involucra la participación conjunta y coordinada de autoridades educativas, federales y estatales, directivos de planteles, docentes, padres de familia, estudiantes y sociedad en general, para lograr mayores índices de acceso, permanencia y conclusión exitosa de los estudios de nivel medio superior.
- **S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social (apoyo económico):**²⁰ Buscaba contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potenciaran las capacidades de las personas en situación de pobreza. Otorgaba **becas** como incentivo para la permanencia escolar y

apoyo para útiles escolares. Hasta 2018 este apoyo estaba condicionado a la asistencia escolar.

Por otra parte, los programas de vinculación indirecta son:

- **E016 Articulación de políticas públicas integrales de juventud (apoyo económico):** El programa busca contribuir a que los jóvenes se incorporen a los procesos de desarrollo social. Como parte de su tipo de apoyo “Desarrollo de Capital Humano en las y los Jóvenes”, en la categoría Rumbo Joven, entrega apoyos para movilidad juvenil en el ámbito educativo profesional.
- **S243 Programa Nacional de Becas (apoyo económico):** también contribuyen de forma indirecta a impulsar la continuidad educativa de las y los estudiantes, en particular con dos tipos de becas: beca de manutención, dirigida a estudiantes inscritos en instituciones del SEN, en educación básica, media superior y superior, que provengan de hogares cuyo ingreso per cápita es igual o menor a los cuatro deciles de la distribución del ingreso mensuales; y la Beca para que integrantes de grupos en contextos y situación de vulnerabilidad realicen sus estudios, dirigida a personas indígenas, personas afrodescendientes, personas con alguna discapacidad, madres y padres jefes de familia y madres jóvenes y jóvenes embarazadas. sin embargo, ya se describieron anteriormente.

En resumen, la mayoría de los apoyos identificados se enfocan en proveer servicios educativos, mientras que sólo un programa se enfoca en la atención de uno de los retos más relevantes de este nivel educativo: el abandono escolar. Sin embargo, la compleja estructura del subsistema de Educación Media Superior - distintas modalidades, tipos de sostenimiento y modelos administrativos – hace compleja la identificación de estrategias conjuntas en esta materia

2.3 Educación para adultos

Finalmente, se consideraron como intervenciones de contribución directa, las que ofrecen servicios educativos dirigidos a la atención del rezago educativo en la población de 15 años o más. Destacan los esfuerzos realizados por el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) a través de servicios educativos como la modalidad educativa para la vida y el trabajo (MEVyT) o el Programa Educativo de Certificación (PEC). Al respecto, para el ejercicio 2018 se detectaron dos programas que se vinculan directamente a este reto:

- **E064 Educación para adultos (servicio educativo):** Brinda el servicio de educación básica en plazas comunitarias mediante el modelo educativo del

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) a personas de 15 años o más en condición de rezago educativo.

- **I010 FAETA Educación para Adultos (servicio educativo):** Contribuye a la formación de adultos mediante una enseñanza que permita un mejor desarrollo para la vida y el trabajo. Con el presupuesto del fondo se fortalece la operación de los servicios existentes y se amplían espacios educativos para adultos, de acuerdo con las necesidades regionales. Estos recursos son complementarios a los otorgados por el Ramo 11. Educación Pública.

Tabla 8. Programas o acciones por tipo de contribución a la atención del Reto 2.3: disminuir el porcentaje de población adulta en rezago educativo

	Dependencia/UR		Programa o acción	Nivel educativo			Estatus programático 2019
				EB	EMS	ES	
Contribución Directa	SEP	INEA	E064 Educación para adultos	X			Sin cambio
	Gasto federalizado		I010 FAETA Educación de Adultos	X			Sin cambio

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, se identificó que, para contribuir al reto dos, siete de los programas analizados, entregan subsidios para brindar los servicios educativos necesarios para ampliar la cobertura e incrementar la matrícula en cada uno de los tres niveles aquí presentados.

Tabla 9. Programas y acciones vinculados al reto 2, por tipo de apoyo

Tipo de apoyo	Número de iniciativas	Programas o acciones
Becas y estímulos	6	S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social, S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, S178 Programa de Apoyo a la Educación Indígena, S243 Programa Nacional de Becas, E016 Articulación de políticas públicas integrales de juventud, S241 Seguro de Vida para Jefas de Familia
Albergue y alimentación	1	S178 Programa de Apoyo a la Educación Indígena
Servicios educativos	7	E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria, E007 Servicios de guardería, Estrategia Nacional de Inclusión, S221 Escuelas de Tiempo Completo, E007 Servicios de Educación Media Superior, U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales, E064 Educación para adultos, I010 FAETA Educación de Adultos
Continuidad educativa	2	U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación. Movimiento Yo no abandono

Fuente: elaboración propia.

Reto 3. *Disminuir las inequidades en el acceso y disfrute del derecho entre grupos de población, así como asegurar que la calidad de la educación sea igualitaria entre la población que asiste a distintos tipos de escuela*

Para este reto se consideran contribuciones directas aquellas que atienden principalmente a los grupos en situación de vulnerabilidad como población indígena, que habita en zonas de alta y muy alta marginación, con discapacidad, jóvenes

madres, embarazadas, entre otros y que, además, dichos programas entregan apoyos con la finalidad de disminuir la inequidad en el acceso a la educación de los grupos con rezago. Por otra parte, los programas que se consideraron como intervenciones indirectas son los que, a pesar de no estar dirigidos principalmente a la atención de las poblaciones señaladas en el reto, alguno de sus componentes contribuye a este fin.

En este sentido, además de la existencia de diversas modalidades que buscan brindar servicios educativos pertinentes de acuerdo con las necesidades particulares de los grupos vulnerables – indígena, migrante, comunitario, telesecundarias, telebachilleratos – para 2018 existían seis programas vinculados con este reto, de los cuales cinco se relacionan directamente con el objetivo de disminuir la inequidad en el acceso a la educación de grupos vulnerables y uno lo hacen de manera indirecta, es decir contemplan un componente o lo hacen de manera paralela (ver tabla 10).

Tabla 10. Programas o acciones por tipo de contribución a la atención del Reto 3 del derecho a la educación

	Dependencia/UR		Programa o acción	Nivel educativo			Estatus programático 2019
				EB	EMS	ES	
Contribución Directa	CDI	CDI	S178 Programa de Apoyo a la Educación Indígena	X			Cambio de nombre dependencia INPI
	SEDESOL	DGAGP	S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas				Eliminado
	SEP	SEB SEMS	S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social	X	X		Cambios sustanciales
	SEP	CONAFE	E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria	X			Sin cambio
	SEP	DGDC	S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE)	X			Sin cambio
		DGEI		X			
SEMS				X			
SES					X		
Contribución Indirecta	AEF-CDMX		S243 Programa Nacional de Becas	X			Sin cambio
	SEP	CETI			X		
		CIVESTAV				X	
		CONALEP			X		
		COFAA-IPN			X	X	
		CONAFE			X		
		DGEI			X		
		DGESPE				X	
		DGRRII			X	X	
		COLMEX				X	
		IPN			X	X	
		SEMS			X		
		SES				X	
		DEGETI			X		
		UNNNA				X	
		UAM				X	
		UNAM				X	
		UPN				X	
UEMSTIS		X					

Fuente: elaboración propia.

Nota: para identificar los niveles educativos y las unidades responsables en cada uno de los programas presentados, se revisó la estructura programática de la subfunción “educación” de la cuenta pública 2018.

Los programas con contribución directa son:

- **E066 Programa de Apoyo a la Educación Indígena (Alimentación y albergue):**²¹ Este programa contribuye a la atención del reto, otorgando apoyos en especie, como servicio de alimentación y hospedaje en las Casas y Comedores del Niño Indígena, a estudiantes indígenas provenientes de localidades donde no se cuenta con el servicio educativo.
- **S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas:** El objetivo de este programa era reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población jornalera agrícola y de los integrantes de sus hogares. Otorgaba becas de permanencia en el aula para menores de 18 años población en situación de pobreza.
- **S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social (Becas):** El programa atendía a la población en situación de pobreza mediante becas educativas y acciones que incidían en la alimentación, salud y educación de hogares con ingreso per cápita estimado inferior a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación.
- **E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria (Servicios educativos):** Ofrece el servicio de educación inicial y básica (preescolar, primaria y secundaria) en localidades rurales e indígenas con menos de 2,500 habitantes y que registran un alto o muy alto grado de marginación y/o rezago social.
- **S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (Subsidios o apoyos financieros):** Otorga apoyos técnicos y financieros para el desarrollo de acciones de contextualización (adaptación, ampliación o profundización de contenidos, materiales y acciones académicas y pedagógicas) en escuelas de educación indígena; para solventar gastos de operación en centros de atención a estudiantes de EMS con discapacidad; para generar condiciones de equidad e inclusión en escuelas de educación telesecundaria, así como para infraestructura, actividades académicas, de vinculación y equipamiento para estudiantes en contexto de vulnerabilidad.

²¹ Este programa también otorga becas para educación superior y apoyo a la titulación de las y los estudiantes de este nivel. Sin embargo, estos apoyos no se consideran en el análisis porque no están dirigidos a la educación obligatoria en 2018.

El programa con contribución indirecta es:

- **S243 Programa Nacional de Becas (becas):** Los componentes “Beca de Manutención” y “Beca para que integrantes de grupos en contextos y situación de vulnerabilidad realicen sus estudios”, otorgan becas para población específica. En particular, este último componente atiende a personas indígenas, afrodescendientes, con alguna discapacidad, madres y padres jefes de familia y madres jóvenes y jóvenes embarazadas. Particularmente, este programa entrega la Beca de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (antes PROMAJOVEN), dirigida a adolescentes embarazadas o madres de entre 12 y 18 años 11 meses, y tiene el objetivo de que estas alumnas concluyan sus estudios de educación básica.

A manera de resumen, se presentan los tipos de apoyos otorgados por los programas que se vinculan con el reto. Al respecto, la entrega de becas es el apoyo que se entrega en un mayor número de programas.

Tabla 11. Programas y acciones vinculados al reto 3, por tipo de apoyo

Tipo de apoyo	Número de iniciativas	Programas o acciones
Becas	4	S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social, S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, S178 Programa de Apoyo a la Educación Indígena, S243 Programa Nacional de Becas
Alimentación y albergue	1	S178 Programa de Apoyo a la Educación Indígena
Servicios educativos	1	E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria
Subsidios o apoyos financieros	1	S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, existe la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) que busca contribuir a erradicar el embarazo en niñas de 10 a 15 años, así como reducir en un 50 por ciento, la tasa de fecundidad en adolescentes de entre 15 y 19 años para 2030. Participan dependencias de la administración pública federal (APF), organismos internacionales, asociaciones civiles, universidades, un representante de un grupo estatal para la prevención del embarazo en adolescentes y una experta en el tema. En materia educativa, entre las dependencias de la APF participan la SEP, así como la entonces CDI, a través del Componente 1. Educación inclusiva, integral y flexible.

Por otra parte, si bien no se identificaron programas exclusivos para distribuir materiales didácticos acorde a las necesidades de la población bilingüe y con algún tipo de discapacidad, sí se han llevado a cabo acciones para la atención de esta población. Por ejemplo, para el ciclo escolar 2017-2018, la Comisión Nacional de

Libros de Texto Gratuito, entregó materiales educativos en sistema Braille y en formato macrotipo (materiales con tamaño de letra de entre 16 y 20 puntos por pulgada) (CONALITEG, 2017). Asimismo, para 2018 se amplió el acervo de materiales educativos de la SEP en más de 20 mil escuelas indígenas del país (SEP, 2018).

Reto 4. Mejorar el aprovechamiento escolar de los alumnos

Como se comentó anteriormente, se considera que ninguno de los programas o acciones revisados contribuye de manera directa en el rendimiento escolar de las y los estudiantes, ya que existe evidencia suficiente que señala que los factores asociados al logro de aprendizajes son múltiples: las características de los estudiantes y sus familias, las características docentes, las prácticas pedagógicas, el funcionamiento de la escuela, entre otros aspectos.

En este sentido, se consideraron como contribuciones indirectas a los programas y acciones cuyos objetivos se vinculan de alguna manera al aprovechamiento escolar como apoyos en especie para salud y alimentación, materiales educativos, becas de excelencia que constituyen un incentivo para mejorar el aprovechamiento escolar, entre otros. Al respecto, se identificaron 11 programas vinculados indirectamente a este Reto, sin embargo, es importante advertir que este mapeo no es exhaustivo, ya que existen múltiples estrategias que podrían contribuir a este fin, que incluso van más allá del ámbito educativo: desarrollo social, trabajo, salud, entre otros.

Tabla 12. Programas o acciones por tipo de contribución a la atención del Reto 4 del derecho a la educación

	Dependencia/UR		Programa o acción	Nivel educativo			Estatus programático 2019	
				EB	EMS	ES		
Contribución Indirecta	SEP	SEB SEMS	S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social	X			Cambios sustanciales	
		CGUTyP				X		
	SEP	DGDC	S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa	X			Sin cambio	
		DEGESPE				X		
		DGESU				X		
		SEP	Nuevo Modelo Educativo	X	X			
	SEP	DGDC	S270 Programa Nacional de inglés	X			Sin cambio	
		AEF-CDMX		X				
		SEDESOL	DGAGP	S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas				Eliminado
		AEF-CDMX		X				
			CETI		X			
			CIVESTAV			X		
			CONALEP		X			
			COFAA-IPN		X	X		
		CONAFE	X					
SEP	DGEI	S243 Programa Nacional de Becas	X			Sin cambio		
	DGESPE				X			
	DGRRII							
	COLMEX			X	X			
	IPN			X	X			
	SEMS			X				
	SES				X			

	DEGETI			X		
	UNNNA				X	
	UAM				X	
	UNAM				X	
SEP	CONALITEG	B003 Producción y distribución de libros y materiales educativos	X			Sin cambio
SEP	DGDGE	S221 Escuelas de Tiempo Completo (PETC)	X			Sin cambio
	AEF-CDMX		X			
SEP	DGDGE	S271 Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE)	X			Sin cambio
SEP	@prende.mx	U077 Programa de Inclusión Digital	X			Eliminado
	DGTE					
	IMR					
SEP	OM	E013 Producción y transmisión de materiales educativos				Sin cambio
	SEMS			X		
	SES				X	

Fuente: elaboración propia.

Nota: para identificar los niveles educativos y las unidades responsables en cada uno de los programas presentados, se revisó la estructura programática de la subfunción “educación” de la cuenta pública 2018.

Algunas de las acciones que se vinculan a este reto son las siguientes:

- **S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social (Alimentación y Salud):** El programa atendía a la población en situación de pobreza mediante becas educativas y acciones que incidían en la alimentación, salud y educación de hogares con ingreso per cápita estimado inferior a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación. Con base en su diseño anterior, contribuía a un mejor aprovechamiento académico al contar con acciones con impactos positivos en la alimentación y la salud de los estudiantes.
- **S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa (Contenidos):** El programa otorgaba recursos para la implementación del Nuevo Modelo Educativo.
 - El **Nuevo Modelo Educativo** era una iniciativa del gobierno federal que busca transformar las prácticas didácticas dentro del aula a partir del desarrollo de aprendizajes clave, renovados campos de formación académica y un currículo flexible. Asimismo, en esta estrategia planteaba la renovación del funcionamiento de la escuela por medio de sus cinco ejes: planteamiento curricular, la escuela al centro, formación y desarrollo profesional docente, inclusión y equidad y gobernanza del sistema educativo nacional.
- **S270 Programa Nacional de inglés (Materiales):** El programa otorga materiales educativos para docentes y alumnos distribuidos a las escuelas que apoyan la enseñanza y aprendizaje del idioma inglés; también promueve procesos de certificación internacional del alumnado.

- **S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (Alimentación y Salud):** El PAJA otorgaba Becas para la Permanencia en el Aula a menores de 18 años, apoyos económicos a las jefas o los jefes de hogares jornaleros agrícolas que notifiquen su arribo a las Unidades de Trabajo (UT) y apoyos alimenticios en especie para niñas y niños menores de 14 años que se encuentren en las UT.
- **S243 Programa Nacional de Becas (Becas excelencia):** Otorga incentivos económicos al buen desempeño de los estudiantes; por ejemplo, la “Beca de Excelencia”, da apoyos económicos a estudiantes sobresalientes, la “Beca de Movilidad Internacional”, que son becas complementarias económicas para estudiantes para realizar intercambios escolarizados o estancias educativas en otros países; y la “Beca de Movilidad Nacional” también para realizar intercambios escolarizados o estancias educativas a nivel nacional.
- **B003 Producción y distribución de libros y materiales educativos (Materiales):** Contribuye a mejorar las condiciones de aprendizaje de los alumnos y alumnas de educación básica. Los servicios y bienes que entregan de manera única en el año son dos: 1) los materiales educativos en distintos soportes y formatos editados por la Dirección General de Materiales Educativos y 2) los libros de texto gratuitos y materiales educativos que son producidos por la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG). Los libros son distribuidos a cada una de las entidades federativas, previo al inicio del ciclo escolar a través de los Responsables Únicos de Distribución (RUD).
- **S221 Programa Escuelas de Tiempo Completo (Alimentación y Salud):** Otorga apoyos financieros a las entidades federativas para el desarrollo del modelo de Tiempo Completo, así como servicio de Alimentación en algunos de sus planteles, lo que se ha identificado que contribuye a mejorar el aprovechamiento escolar.²²

²² Algunos estudios sobre el Programa Escuelas de Tiempo Completo han aportado evidencia sobre los posibles resultados del programa, por ejemplo, los alumnos incrementaron sus puntajes en la prueba ENLACE, en español y matemáticas, durante los años que las escuelas implementaron las acciones de dicho programa (Luna y Velázquez, 2019; Cabrera, 2018; Silveyra, Yáñez, y Bedoya, 2018). Sin embargo, no se considera que su contribución sea directa, ya que, como se mencionó anteriormente, los elementos que inciden en el aprendizaje son múltiples, como las características de los estudiantes y sus familias, las características docentes, las

- **S271 Programa Nacional de Convivencia Escolar (Ambientes escolares):** Favorecer el establecimiento de ambientes de convivencia escolar armónica, pacífica e inclusiva que coadyuven a prevenir situaciones de acoso escolar. Por ello, el programa brinda materiales educativos, apoyos financieros y asistencia técnica, para prevenir situaciones de acoso escolar propiciando condiciones para mejorar el aprovechamiento escolar.
- **U077 Programa de Inclusión Digital (Materiales):** El Programa entregaba dispositivos electrónicos con contenidos educativos precargados y de bienes complementarios a estudiantes de Educación Básica para mejorar los procesos de aprendizaje y el aprovechamiento escolar.
- **E013 Producción y transmisión de materiales educativos (Materiales):** El Programa construye materiales educativos para las y los alumnos inscritos en telesecundarias y telebachilleratos.

En este sentido, existen programas asociados a las becas de excelencia, generación de materiales, servicios de alimentación y salud, ambientes escolares y contenidos que podrían estar contribuyendo a mejorar la calidad de los aprendizajes de las y los estudiantes de educación básica y media superior.

Tabla 13. Programas y acciones vinculados al Reto 4 por tipo de apoyo

Tipo de apoyo	Número de iniciativas	Programas o acciones
Becas excelencia	1	S243 Programa Nacional de Becas
Materiales	4	S270 Programa Nacional de inglés, B003 Producción y distribución de libros y materiales educativos, U077 Programa de Inclusión Digital, E013 Producción y transmisión de materiales educativos
Alimentación y Salud	3	S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social, S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, S221 Escuelas de Tiempo Completo
Ambientes escolares	1	S271 Programa Nacional de Convivencia Escolar
Contenidos	2	S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa, Nuevo Modelo Educativo

Fuente: elaboración propia.

Reto 5. *Implementar estrategias encaminadas a mejorar la formación inicial y continua docente, así como las prácticas educativas en el aula*

prácticas pedagógicas, el funcionamiento de la escuela, entre otros aspectos. Por esta razón, la metodología del presente estudio considera que todos los programas vinculados con la atención del reto cuatro son de contribución indirecta.

Finalmente, se determinó que aquellos programas o acciones que se enfocan específicamente al fortalecimiento y capacitación docente, ya sea inicial o continua, son estrategias que contribuyen directamente al reto 5. Mientras que todos aquellos insumos como el pago de nómina, carrera magisterial o el Servicio Profesional Docente, así como los incentivos de buen desempeño se consideraron como indirectos. A partir de esto, en general, son 17 los programas y acciones vinculados con mejorar la calidad docente y educativa, de los cuales 5 se relacionan directamente y 12 de manera indirecta.

Tabla 14. Programas o acciones por tipo de contribución a la atención del Reto 5 del derecho a la educación

	Dependencia/UR		Programa o acción	Nivel educativo			Estatus programático 2019
				EB	EMS	ES	
Contribución Directa	SEP	CONALEP	E009 Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias		X		Con cambios sustantivos
		DGCFT		X			
		CONOCER		X			
		SEMS			X		
		UEMSTAYCM			X		
		UEMSTIS			X		
	SEP	CGUTyP	S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente			X	Sin cambio
		CNSPD		X			
		DGESU				X	
		DGFC		X			
Gasto federalizado		I008 FAETA Educación Tecnológica		X		Sin cambio	
	SEP	CNSPD	Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE)	X			
SEP	DEGESPE	Estrategia para el Fortalecimiento y la Transformación de las Escuelas Normales	X		X		
Contribución Indirecta	SEP	CGUTyP	S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa			X	Sin cambio
		DGDC		X			
		DEGESPE				X	
		DGESU				X	
	SEP	INIFED	U082 Programa de la Reforma Educativa (PRE)	X			Sólo se le da recurso a INIFED
		DGDGE		X			
	SEP	DGDGE	S221 Escuelas de Tiempo Completo (PETC)	X			Sin cambio
	SEP	AEF-CDMX	S243 Programa Nacional de Becas	X			Sin cambio
		CETI			X		
		CIVESTAV				X	
		CONALEP			X		
		COFAA-IPN			X	X	
		CONAFE		X			
		DGEI		X			
		DGESPE				X	
		DGRRII			X	X	
		COLMEX				X	
		IPN			X	X	
		SEMS			X		
SES					X		
DEGETI				X			
UNNNA			X				
UAM			X				
UNAM		X	X				
UPN			X				
Gasto federalizado		I013 FONE Servicios Personales	X			Sin cambio	
Gasto federalizado		I016 FONE Fondo de Compensación	X			Sin cambio	
Gasto federalizado		I015 FONE Gasto de Operación	X			Sin cambio	
Gasto federalizado		I014 FONE Otros de Gasto Corriente	X			Sin cambio	
Gasto federalizado		I003 Previsiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	X			Sin cambio	
Gasto federalizado		I002 Previsiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	X			Sin cambio	
SEP	CNSPD	Servicio Profesional Docente	X	X			
SEP	CNSPD	Programa de Promoción por Incentivos	X				

Fuente: elaboración propia.

Nota: para identificar los niveles educativos y las unidades responsables en cada uno de los programas presentados, se revisó la estructura programática de la subfunción "educación" de la cuenta pública 2018.

Los apoyos específicos por cada uno de los programas que contribuyen directamente son los siguientes:

- **E009 Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias (Formación inicial y continúa):** La estrategia en cooperación con el Banco Iberoamericano de Desarrollo brinda formación profesional para docentes basada en el aprendizaje por competencias; asimismo, fortalece la calidad educativa mediante prácticas profesionales, cursos actualizados, estudios sectoriales y equipamiento de acuerdo con las necesidades de las carreras.
- **S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente (Desempeño docente):** Esta estrategia orienta sus acciones a que el personal docente, directivos y asesores técnicos pedagógicos y supervisores participen y concluyan los programas de formación, actualización, capacitación y/o proyectos de investigación para lograr el perfil idóneo en el marco de la Reforma Educativa de 2013.
- **I008 FAETA Educación Tecnológica (CONALEP) (Formación inicial y continúa):** Busca fortalecer la enseñanza del nivel profesional técnico en las entidades federativas. Estos recursos son complementarios a los otorgados por el Ramo 11. Educación Pública.
- **Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) (Formación inicial y continúa):** El SATE es una plataforma que ofrece apoyos de asesoría y acompañamiento a los colectivos docentes y personal en funciones directivas, con el propósito de mejorar su práctica docente, el funcionamiento de la escuela y la gestión escolar.

Aunado a lo anterior, en 2016 se presentó la Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica y Media Superior, que consiste en 550 cursos gratuitos, presenciales y a distancia, mediante universidades públicas y privadas, así como escuelas normales, en dos vertientes: el dominio de los conocimientos disciplinares y el fortalecimiento de las competencias docentes (pedagógicas), dirigidos, principalmente a aquellos docentes que

obtuvieron resultados insuficientes en la Evaluación del Desempeño Docente (SEP, 2016).²³

- Estrategia para el Fortalecimiento y la Transformación de las Escuelas Normales (Formación inicial y continúa): A partir de la Reforma de 2013 se busca que las y los maestros sean el centro de la transformación educativa. Por ello, a partir del Nuevo Modelo Educativo se busca fortalecer la formación docente inicial a través de la transformación pedagógica de las escuelas normales en México: prácticas frente a grupo, educación socioemocional, educación inclusiva, uso de tecnologías de la información educación indígena e intercultural, aprendizaje del inglés, profesionalización de las plantas docentes de las universidades, entre otros aspectos.

Por su parte, las acciones que se vinculan indirectamente son las siguientes:

- S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa (Asistencia técnica): Entre los diferentes componentes, el Programa busca la instrumentalización del Nuevo Modelo Educativo en la educación básica por medio de asistencia técnica.
- U082 Programa Escuelas de la Reforma (Becas o estímulos económicos): El Programa, que se fusionó en 2016 con el Programa Escuelas de Calidad (PEC) y el Programa Escuela Digna, brindaba capacitación de los supervisores de zona escolar para el fortalecimiento de habilidades que les permitan acompañar a las comunidades escolares en una ruta de mejora escolar.
- S221 Escuelas de Tiempo Completo (Asistencia técnica): El programa tiene un componente de asistencia técnica para fortalecer las capacidades de gestión (planeación, evaluación interna y seguimiento) de la comunidad y supervisión escolar; para propiciar condiciones de participación del alumnado, personal docente, madres y padres de familia, o personas que ejercen la tutela, y para incentivar la permanencia, inclusión y mejora en el logro de aprendizajes en educación básica.
- S243 Programa Nacional de Becas (Becas o estímulos económicos): en dos de sus componentes:

²³ Esta estrategia podría ya no ser vigente a partir de la modificación a la Reforma Educativa de 2013 que se da en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador.

- Beca de Movilidad Nacional: El componente apoya la educación continua de los profesores del nivel medio superior, mediante apoyos económicos para programas de movilidad.
- Beca de Profesionalización Docente: El componente apoya con becas monetarias, estímulos únicos o gastos de manutención para la formación docente.
- **I013, I014, I015, I016 FONE (Pago de nómina):** Gasto federalizado asignado por la Ley de Coordinación Fiscal transferido a las Autoridades Educativas Locales para el pago de nómina docente.
- **I002 y I003 Previsiones salariales y económicas (Pago de nómina):** Recurso asignado a través del Ramo 25 a la Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México (AEF- CDMX) para el pago de nómina docente.
- **Servicio profesional docente (Desempeño docente):** estrategia implementada a partir de la Reforma Educativa 2013, en la que se buscaba definir los perfiles docentes idóneos en diferentes niveles y tipos de servicio. Asimismo, este mecanismo tenía como objetivo normar la trayectoria profesional del personal docente, directivo, supervisor y asesores técnicos pedagógicos en el ingreso, promoción y permanencia.
- **Programa de Promoción por Incentivos (Becas o estímulos económicos):** En el marco de la Ley General del Servicio Profesional Docente, el gobierno federal implementaba una estrategia para reconocer a las y los docentes que han obtenido resultados de “Excelente” o “Destacado” en sus evaluaciones del desempeño, mediante un incremento salarial de 35 por ciento.

En resumen, existen varios programas y estrategias que buscan el fortalecimiento de las habilidades frente a clase y la gestión escolar. El pago de nómina no sólo es el tipo de apoyo que más se vincula con este Reto, sino que además el que mayor presupuesto tiene en el gasto educativo (Ver *Anexo técnico del desempeño de los programas federales vinculados al derecho al trabajo 2018-2019*).

Tabla 15. Programas y acciones vinculados al Reto 5 por tipo de apoyo

Tipo de apoyo	Número de iniciativas	Programas o acciones
Becas o estímulos económicos	3	U082 Programa de la Reforma Educativa, S243 Programa Nacional de Becas, Programa de Promoción por Incentivos.
Formación inicial y continúa	4	E009 Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias, I008 FAETA Educación Tecnológica, Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), Estrategia para el Fortalecimiento y la Transformación de las Escuelas Normales

Asistencia técnica	2	S221 Escuelas de Tiempo Completo, S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa.
Pago de nómina	6	I013 FONE Servicios Personales, I016 FONE Fondo de Compensación, I015 FONE Gasto de Operación, I014 FONE Otros de Gasto Corriente, I003 Previsiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, I002 Previsiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
Desempeño docente	2	S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente, Servicio Profesional Docente.

Fuente: elaboración propia.

Programas y acciones transversales

En este estudio se consideran como programas y acciones transversales a aquellos que generan información o contribuyen al monitoreo y/o evaluación de la política educativa, por lo que aportan evidencia para la toma de decisiones. Asimismo, proveen insumos para el funcionamiento de las instituciones que contribuyen a la atención de dichos retos. En este sentido, se identificaron cinco programas y acciones transversales para la atención de los cinco retos (ver tabla 16).

Tabla 16. Programas o acciones transversales del derecho a la educación

	Dependencia/UR		Programa o acción	Nivel educativo			Estatus programático 2019	
				EB	EMS	ES		
Transversales	SAGARPA	CSAEGRO	M001 Actividades de apoyo administrativo		X		Sin cambio	
		UCHAPINGO			X			
	SEP	CETI						
		CINVESTAV						
		COLBACH				X		
		CONALEP				X		
		COFAA-IPN						
		CONALITEG			X			
		CONAFE			X			
		@prende.mx			X			
		DGPRF						
		DGRRH						
		DGRMyS						
		DGTIyC						
		DGSANEF						
		COLMEX						X
		IMR						
		INIFED			X	X		
		IPN				X		X
		OM						
UAD				X				
UAAAN				X				
UPN				X				
INEE			X	X				
AEF-CDMX								
INEE		P001 Coordinación de la Política Nacional de Evaluación Educativa	X	X		Sin cambio, hasta la reforma educativa		
INEE		P004 Evaluación del Sistema Educativo Nacional	X	X		Sin cambio, hasta la reforma educativa		
SEP	DGEP	E003 Evaluaciones de la calidad de la educación	X	X		Sin cambio		
SEP	SPEC	E067 Sistema de Información y Gestión Educativa	X	X	X	Sin cambio		

Fuente: elaboración propia.

Nota: para identificar los niveles educativos y las unidades responsables en cada uno de los programas presentados, se revisó la estructura programática de la subfunción "educación" de la cuenta pública 2018.

- **E003 Evaluaciones de la calidad de la educación:** Contribuye a asegurar la calidad de los aprendizajes en educación y la formación integral de todos los

grupos de la población mediante la realización y difusión anual de los resultados de la aplicación del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) en educación básica y media superior. Además, implementa, recopila, sistematiza y difunde la información de las evaluaciones para entregarla anualmente a las autoridades educativas federales y locales.

- **M001** **Actividades de apoyo administrativo:** proporciona recursos para las instituciones involucradas en la atención de los retos para el cumplimiento del derecho a la educación.
- **P001** **Coordinación de la Política Nacional de Evaluación Educativa:** este programa proporcionaba recursos para la realización de estudios o investigaciones en materia educativa.
- **P004** **Evaluación del Sistema Educativo Nacional:** este programa otorgaba recursos para la generación de indicadores educativos, pruebas de aprendizaje y otras evaluaciones de los diferentes componentes del Sistema Educativo Nacional.
- **E067** **Sistema de Información y Gestión Educativa:** Este programa tenía como objetivo dotar a los tomadores de decisiones del sector educativo, de una sola plataforma tecnológica, que permita su planeación, operación, administración y evaluación, así como proporcionar soluciones de automatización a las escuelas, a efecto de establecer la comunicación directa entre los directores y las autoridades educativas para fortalecer la autonomía de gestión y reducir las cargas administrativas de las escuelas.

2. Mecanismos de coordinación inter e intrainstitucional para la atención de los principales retos del derecho

En este apartado se analizan los mecanismos de coordinación que se pueden implementar entre las intervenciones analizadas en el apartado anterior, con la finalidad de potenciar los efectos de estas y, además, brindar una atención integral a las personas en mayor situación de vulnerabilidad. En este sentido, el análisis que se presenta a continuación hace una reflexión a partir de los programas y acciones identificados, así como las dependencias y unidades responsables de operarlos.

2.1 Marco de análisis para definición de mecanismos de coordinación

De manera general, en cada uno de los retos se hace una reflexión analítica general respecto de las intervenciones que están relacionadas con la atención del reto en específico. Una vez hecho lo anterior, se plantea la posible coordinación entre las intervenciones relacionadas con el reto en cuestión a partir de analizar, en algunos casos, la existencia de coincidencias y/o complementariedades entre los programas vinculados a cada uno de los retos. Al respecto, se considera que hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a la misma población; en el caso de la complementariedad, se considera que dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población pero los apoyos son diferentes; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población.²⁴

Una vez realizada la identificación de coincidencias y/o complementariedades, se realizó el análisis de coordinación de los programas y estrategias para la atención de los retos del derecho con base en la metodología propuesta por Guillermo Cejudo, en el documento “40 años de Estrategias de Coordinación Interinstitucional para la Política de Desarrollo Social en México”, en la cual, a través del análisis de seis experiencias de política social, identificó siete elementos o lecciones que permiten mejorar el diseño e implementación de estrategias similares.²⁵

Para los fines de este análisis, en algunos retos cuando los programas resultaban complementarios, se usó la primera lección para identificar los esquemas de coordinación, la cual señala que cualquier estrategia al respecto, para ser efectiva, requiere una serie de decisiones secuenciadas: a) una definición del problema público; b) población que lo padece; c) factores que generan el problema; d) secuencia coherente de las intervenciones de los programas que son necesarios para atender el problema; e) actores con autoridad sobre dichas intervenciones; f) espacio de decisión; g) decisiones conjuntas, y h) acciones articuladas.

²⁴ Glosario CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>

²⁵ Para mayor información consultar el documento <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/40-A-estrategias-de-coordinacion-interinstitucional.aspx>

Ilustración 2. Secuencia de decisiones para el diseño de estrategias de coordinación interinstitucional



Fuente: elaboración propia con base en información del CONEVAL 2018b.

Reto 1 *Mejorar la infraestructura educativa para garantizar condiciones óptimas de aprendizaje a todos los titulares del derecho*

El caso específico de la construcción, rehabilitación, mantenimiento y equipamiento de los espacios educativos, la coordinación entre los sectores, niveles de gobierno y actores es tan compleja como la política de infraestructura misma. La federalización del gasto en INFE en México, a partir del FAM, permite que las acciones en esta materia operen de tal manera que cada una de las entidades federativas establezca el diseño de la política de acuerdo con las prioridades del estado.

La operación de dichos fondos depende de los Institutos de Infraestructura Física Educativa locales, que en muchas de las ocasiones no tienen vinculación directa con el sector educativo.²⁶ A razón de ello, la participación de diferentes actores, el descentralismo de la política de INFE, así como la ausencia de un sistema integral de información que dé cuenta de las condiciones físicas de las escuelas en México hacen difícil la integralidad y la coordinación en esta materia.

Por otro lado, el INIFED era el órgano encargado de coordinar y supervisar la operación de la política de infraestructura, así como de dar asesoría técnica a nivel federal. Sin embargo, sus alcances eran limitados ante la magnitud del reto que esto representa. Adicionalmente, durante la administración 2012 a 2018 se le dio la

²⁶ Se tiene evidencias que algunos Institutos de Infraestructura Física Educativa locales son organizaciones dependientes de órganos de bienestar social, obras públicas, entre otros.

consigna al Instituto de operar, en conjunto con las autoridades educativas locales, el Programa Escuelas al CIEN y el componente de Bebederos Escolares del PRE, sin que esto representara necesariamente un esfuerzo complementario con los otros actores involucrados - autoridades educativas locales, municipios, universidades, organizaciones de la sociedad civil, padres de familia, entre otros - principalmente debido a la inexistencia de un sistema de información público y actualizado que dé cuenta de las necesidades reales de las escuelas y, por lo tanto, una planificación estratégica entre los múltiples actores.²⁷

Asimismo, es importante mencionar que, a partir de la Reforma Educativa 2019 se abrogó la Ley de Infraestructura Física Educativa con la cual desaparece el INIFED. Por su parte, se plantea dar recursos directos a las comunidades escolares para subsanar las necesidades de construcción, rehabilitamiento y equipamiento por medio del Programa “la Escuela es Nuestra”. Este escenario, plantea nuevas oportunidades y retos técnicos, operativos, administrativos, de transparencia y de gestión en las escuelas de educación obligatoria en el país. El principal de ellos, y en términos de coordinación, es identificar a los actores clave que tendrán injerencia para mejorar la infraestructura educativa y, a partir de ahí, establecer una estrategia de articulación efectiva que direcciona adecuadamente los recursos a las escuelas con mayores rezagos y necesidades.

Análisis por programa

Los programas Servicios de Educación Media Superior y el Expansión de la Educación Media Superior y Superior brindan servicios de EMS y tienen componentes de apoyos para mobiliario y equipo e incluso de educación a distancia en el caso del segundo, lo que *complementa* las acciones relacionadas con la disponibilidad de infraestructura, ya que las poblaciones objetivo son distintas. Si bien ambos tienen como beneficiarios finales a los estudiantes de EMS, el apoyo específico del Servicios de Educación Media Superior para esta población es para cubrir necesidades de nuevos espacios educativos y su correspondiente equipamiento con el fin de expandir la oferta educativa. El resto de los apoyos son para Educación Superior.

Por otra parte, el Programa de Infraestructura Física Educativa y el Programa de la Reforma Educativa, se *complementan* porque tienen poblaciones objetivo distintas.

²⁷ Al respecto vale la pena señalar que iniciativas como el Programa Escuelas al CIEN o el PRE utilizaron la información del CEMABE 2013 para priorizar a las escuelas que recibirían el apoyo. Y aunque las necesidades escolares se validaron físicamente en la escuela beneficiarias, se puede decir que la pertinencia de este instrumento es débil debido a la antigüedad de la información.

Si bien, la población del Programa de la Reforma Educativa (nivel básico) podría ser una subpoblación del Programa de Infraestructura Física Educativa (nivel básico, medio superior y superior), para la selección de escuelas del Programa de la Reforma Educativa es requisito que cuenten con las condiciones adecuadas para la instalación de sistemas de bebederos escolares; asimismo, la priorización de escuelas se deriva del CEMABE y la información del INIFED y son también validadas por el CONAFE y la autoridad educativa local. Sin embargo, aunque no es necesario un mecanismo de coordinación al interior del INIFED, sí sería importante confirmar que los padrones de escuelas beneficiarias se contrastan o revisan con las escuelas involucradas en el proceso.

Reto 2 *Propiciar la asistencia a la educación preescolar; incrementar la disponibilidad de instituciones en educación media superior y fomentar el acceso y permanencia de los estudiantes en mayor situación de vulnerabilidad; y disminuir el porcentaje de población adulta en rezago educativo que no accede al derecho a la educación*

La mayoría de las estrategias y los programas que se vinculan directamente con la disminución del rezago educativo en preescolar, media superior y educación para adultos están relacionados con la operación de los servicios educativos. Las diferentes modalidades que de ellos emana, tienen como objetivo ampliar la cobertura a fin de garantizar el acceso a una educación de calidad para todos.

En el caso específico de preescolar, la participación de escuelas de diferente sostenimiento – federal, estatal, municipal y privadas - y modalidades – general, indígena y comunitaria – implica la principal área de oportunidad para la coordinación. Sin embargo, a partir de la Reforma Educativa de 2019 el reto es mayor, ya que se amplía la educación obligatoria a la inicial y con ello se agregan nuevos actores y estrategias que involucran a este nivel. A raíz de ello, es necesario que la Secretaría de Educación Pública establezca mecanismos de coordinación interinstitucionales para construir un sistema pedagógico integrado con las instituciones encargadas de brindar los servicios de atención a la primera infancia: IMSS, ISSSTE, DIF, entre otros.

Si bien es cierto que, se han registrado importantes avances para la certificación del primer grado de educación preescolar principalmente por medio de la Estrategia Nacional de Inclusión, aún hay temas pendientes para avanzar en dicho objetivo. Además, esta coordinación también podría establecerse para ver qué incentivos se pueden implementar a través del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas

y Niños, Hijos de madres trabajadoras 2019-2020, para que las madres, padres o tutores inscriban en la educación inicial y preescolar a sus hijos. Por lo que es necesario establecer medidas para promocionar los beneficios que el desarrollo temprano tiene para el crecimiento de las niñas y los niños de 0 a 2 y 3 a 5 años.

Por su parte, el reto en la Educación Media Superior es distinto. La complejidad de los subsistemas, los tipos de sostenimiento y sus modalidades hacen que la coordinación entre las diferentes dependencias sea un tema difícil de estudiar a pesar de que esto se ha intentado hacer con anterioridad por medio de la Reforma Integral de Educación Media Superior y la creación del Sistema Nacional de Bachillerato en 2008. Sin embargo, se puede decir que los programas y acciones que buscan ampliar la cobertura en este nivel educativo son complementarios, ya que cada uno atiende a población objetivo diferente con diferentes tipos de servicios y modalidades.

En cuanto a la educación para Adultos, su operación depende de una institución (INEA), hecho que en el diseño facilitaría la operación de este tipo de servicio. Sin embargo, al igual que el resto del sector educativo es necesario que, este se vincule con otros apoyos educativos de infraestructura, materiales e instrumentos de evaluación educativa y, sectores de desarrollo social que podrían fortalecer los alcances, la pertinencia y la calidad de las diferentes modalidades que se ofrece a la población de 15 años o más con rezago educativo. Ejemplo de ello, es la colaboración con las dependencias y las instituciones que atienden a la misma población objetivo como la pensión universal para personas adultas mayores.

Análisis por programa

Al analizar la información disponible se identifican *complementariedades* entre el PNB y el Educación Inicial y Básica Comunitaria, ya que ambos buscan contribuir a asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre los grupos de la población. No obstante, el primero enfoca sus esfuerzos a estudiantes y personal académico para lograr el acceso, permanencia, egreso y/o superación académica en el Sistema Educativo Nacional; mientras que el segundo atiende a niñas y niños que viven en localidades de alta y muy alta marginación y/o rezago social en servicios de educación inicial y básica comunitaria, así como apoyos de programas compensatorios.

En este sentido, existe congruencia con el tipo de apoyo ofrecido por cada uno. El PNB otorga becas y/o apoyo para lograr su progreso en el Sistema Educativo Nacional (desde educación básica hasta superior). El programa Educación Inicial y Básica Comunitaria es más exhaustivo; por un lado brinda sesiones grupales de

reflexión para el mejoramiento de prácticas de crianza, asesoría, difusión y divulgación, de materiales educativos que permitan que las actividades cotidianas se conviertan en oportunidades de aprendizaje; asimismo, brinda a la población de 3 a 16 años de edad que resida en localidades menores de 2,500 habitantes y registren un alto o muy alto grado de marginación, servicios educativos de preescolar, primaria y secundaria con perspectiva de género según la figura educativa correspondiente: Líder para la Educación Comunitaria, Caravanero/a, entre otros. En lo correspondiente a la zona geográfica de acción, ambos programas son de cobertura nacional, pero nuevamente el Educación Inicial y Básica Comunitaria es más focalizado, pues a través del CONAFE se proporcionan los apoyos a localidades preferentemente rurales e indígenas con alto rezago y/o marginación social.

Asimismo, el PNB, específicamente en el componente de Becas de Manutención, presentaba *coincidencias* con PROSPERA al brindar apoyos similares a la misma población objetivo, a nivel medio superior. Sin embargo, no se considera una duplicidad, ya que PROSPERA era una intervención integral que incluía servicios de salud, alimentación y integración productiva. También existían apoyos *coincidentes* entre PROSPERA y el PAJA, ya que ambos otorgan apoyos educativos en primaria, secundaria y EMS, pero el segundo enfocado a la atención de las niñas y los niños de familias jornaleras agrícolas migrantes.

Considerando el análisis de la oferta programática en general, así como las posibles vinculaciones entre los actores involucrados, se presentan dos propuestas de mecanismos para fortalecer la atención del reto.

Propuesta 1: Mecanismo de Coordinación Interinstitucional SEP-IMJUVE-Bienestar-INPI (este mecanismo se relaciona con los retos 2 y 3).

Objetivo del mecanismo: apoyar a los jóvenes indígenas a continuar sus estudios.

- *Identificación del problema que da origen al reto:* rezago educativo e inequidad en el acceso a la educación en la población indígena.

La población indígena en México presenta barreras en el cumplimiento al derecho a la educación, lo que se refleja en mayores índices de rezago educativo que la población no indígena, menores tasas netas de asistencia, menor escolaridad media (en años), menor aprovechamiento escolar (especialmente en primaria) y otras brechas latentes. Específicamente, 28 por ciento de los jóvenes de la población indígena presentan rezago educativo, comparado con 13 por ciento de la población no indígena en este grupo de edad. Adicionalmente, los jóvenes indígenas reportan tiempos excesivos para asistir a la secundaria y media superior.

Asimismo, la capacidad de instalaciones y docentes en escuelas indígenas es insuficiente y en algunos casos, deficiente (CONEVAL, 2018c).

- *Identificación de la población que padece el problema*

Si bien el problema se presenta en toda la población indígena, son los jóvenes de este grupo poblacional los que pueden ser priorizados.

- *Identificación de factores que dan origen al problema y de las intervenciones para su atención.*

En el análisis de los retos 2 y 3 se identificó que existen programas que atienden explícitamente a la población indígena. Asimismo, se identificó que la Ley del IMJUVE señala en su artículo 4º que entre las funciones del Instituto está “Proponer a la Secretaría de Educación Pública la operación de programas especiales de becas para fortalecer la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la EMS y superior de los estudiantes indígenas”. Sin embargo, no se identifican programas o acciones que el IMJUVE opere para tal efecto. Para la atención de los jóvenes indígenas, se tendría que crear una estrategia para que los programas de becas y apoyos complementarios (transporte, apoyo para materiales, tutoría) prioricen explícitamente en sus procesos de selección a este tipo de población.

- *Coherencia de las intervenciones.*

Tanto las becas que otorga actualmente la SEP (mediante el PNB) como los apoyos específicos que los programas del INPI promueven (como los del PAEI que se incluyen en este estudio), pueden contribuir a la creación de más mecanismos que impulsen la educación de los jóvenes indígenas. Asimismo, los mecanismos de coordinación que ya tiene la Secretaría de Bienestar también pueden enriquecer el diseño de una secuencia de acciones y desarrollo de un plan operativo específico para la coordinación de esfuerzos.

- *Actores clave, decisiones conjuntas y acciones articuladas.*

Tanto la SEP como el IMJUVE tienen intervenciones de becas o estímulos educativos donde pueden fortalecer sus criterios de selección. La Secretaría de Bienestar y el INPI pueden aportar en términos de focalización e identificación de principales necesidades en las comunidades indígenas, así como la factibilidad operativa de acuerdo con su experiencia.

- *Conclusiones*

En este sentido, para la población indígena, se requiere una estrategia que disminuya las barreras en el cumplimiento del derecho a la educación que

actualmente enfrenta esta población. Específicamente, se coordinaría una estrategia que impulse la priorización en los programas y acciones existentes tanto en la SEP como en el IMJUVE, con una focalización en los jóvenes indígenas con rezago educativo o con dificultades para acceder o continuar en la escuela. Este mecanismo de coordinación aportaría, en cierta medida, a la atención de los retos 2 y 3.

Propuesta 2: Mecanismo de Coordinación Interinstitucional SEP-IMSS

Objetivo del mecanismo: fortalecer la certificación brindada por Servicios de Guardería y establecer lineamientos para poder replicar esta acción en otras intervenciones públicas, federales o estatales, o incluso centros de trabajo que ya cuenten con guarderías.

- *Identificación del problema que da origen al reto*

Rezago educativo en la población que asiste a nivel preescolar (niños de 3-5 años) y la tasa de asistencia es baja (72.2 por ciento), considerando que este nivel educativo es parte de la educación obligatoria (CONEVAL, 2018a).

- *Identificación de la población que padece el problema*

Población en edad de asistir a Educación Preescolar (niños de 3-5 años).

- *Identificación de factores que dan origen al problema y de las intervenciones para su atención.*

El programa de Servicios de Guardería, operado por el IMSS, certifica el primer año de preescolar de los niños que asisten a las guarderías, lo que previene el rezago educativo al elevar la tasa de asistencia a preescolar. Al respecto, el IMSS ha realizado diversas gestiones para lograr la certificación del primer grado de educación preescolar en las guarderías, tales como la alineación del programa pedagógico de las guarderías con el programa de la SEP para educación inicial y preescolar; la autorización para impartir educación preescolar; y autorización para la emisión del Reporte de Evaluación de Educación Preescolar, documento oficial que avala la acreditación del primer grado de preescolar.

Por otro lado, la Ley General de Educación en su artículo 13 señala que la educación básica es una competencia de las autoridades locales, por lo que, además de cumplir con los requisitos establecidos en el Acuerdo 357 de la SEP, referentes al perfil de los educadores, infraestructura y programa de preescolar, las guarderías de prestación indirecta tuvieron que apegarse a las condiciones o requisitos adicionales señalados por las autoridades locales. Para ello, el IMSS realizó los tramites para la solicitud de autorización en algunas entidades y en otras negoció la

firma de acuerdos o convenios de colaboración con las autoridades educativas locales que tenían requisitos adicionales.

En el caso de las guarderías de prestación directa es importante mencionar que, en los artículos 1º y 10º de la Ley General de Educación, se señala que la educación que está a cargo de organismos descentralizados forma parte del Sistema Educativo Nacional y cuenta con autorización de validez oficial.

Si bien se han registrado importantes avances para la certificación del primer grado de educación preescolar, aun hay temas pendientes para avanzar en dicha certificación. De acuerdo con el documento *Guarderías IMSS. Memoria documental* (IMSS, 2018a), se requiere concluir la definición del mecanismo para que las guarderías de prestación directa emitan el Reporte de Evaluación de Educación Preescolar, que están trabajando la SEP y el IMSS.

- *Conclusiones.*

Las acciones que realiza actualmente el programa Servicios de Guardería son pertinentes para combatir el rezago a nivel preescolar, por lo que la creación de un mecanismo de coordinación entre la SEP y el IMSS podrían contribuir a avanzar en los temas pendientes que se mencionaron, así como estructurar lineamientos para buscar otras intervenciones públicas que podrían replicar la certificación del nivel educativo y expandir la oferta.

Reto 3 *Disminuir las inequidades en el acceso y disfrute del derecho entre grupos de población, así como asegurar que la calidad de la educación sea igualitaria entre la población que asiste a distintos tipos de escuela*

La acción pública enfocada en fortalecer la equidad educativa es uno de los grandes retos en la materia. Los aspectos que reproducen inequidades dentro del SEN - como la ubicación de las escuelas, la organización completa o incompleta (multigrado), la pertinencia de las escuelas indígenas o migrantes o la suficiencia de la educación comunitaria - permean todos ámbitos teniendo como efecto asimétricas condiciones de enseñanza y por ende diferentes resultados entre las escuelas que atienden a los grupos más vulnerables y aquellas que brindan servicios en contextos de mayor ventaja social.

Sin embargo, las inequidades no son sólo derivadas del SEN, sino que éstas son producto de un contexto más amplio que genera severas desigualdades y que afectan por tanto el desempeño escolar, por ejemplo, factores alimenticios y de salud como desnutrición y anemia en los primeros años de vida, en ese sentido, es

fundamental que los programas de desarrollo social den acompañamiento a las personas desde su etapa prenatal, buscando establecer condiciones mínimas de igualdad para que se encuentren en las mismas condiciones al iniciar su educación.

PROSPERA Programa para la Inclusión Social, es la iniciativa que buscaba lograr este objetivo al vincular el apoyo económico entregado a las familias más pobres con la asistencia escolar, la atención médica, la alimentación y la productividad. Sin embargo, para 2019 este programa se transformó sustancialmente y dio origen a mediados del año referido al Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez, estrategia que busca dar un apoyo económico a todas las familias con hijas y/o hijos menores de 15 años o estudiantes de educación media superior o superior, pero sin ningún tipo de corresponsabilidad.

En relación con la calidad con equidad es necesario que el Estado mexicano garantice las condiciones suficientes para alcanzar los objetivos de la educación. Para ello, todas las instituciones, no sólo educativas y/o aquellas que se focalizan en la atención de grupos vulnerables, tendrían que reforzar su perspectiva de atención prioritaria a fin de subsanar las necesidades más apremiantes de las escuelas que brindan atención a los grupos de población con mayor índice de rezago social. En este sentido, por ejemplo, es necesario que las autoridades correspondientes de los tres niveles de gobierno se coordinen para articular las diferentes acciones de desarrollo en zonas identificadas como de mayor prioridad.

Análisis por programa

Con respecto a los programas que focalizan principalmente a personas en situación de pobreza, como ya se mencionó en el reto anterior, se identificaron *coincidencias* entre los apoyos de PROSPERA y el PAJA; y también entre PAJA y el PNB, específicamente en la población objetivo referente a niños y niñas ubicadas en campamentos agrícolas migrantes. Asimismo, PROSPERA y el PNB presentaban *complementariedades*, que ya operaban mediante un mecanismo oficial de coordinación.

De los cuatro programas que identifican expresamente a la población indígena dentro de su población objetivo, todos se *complementan* entre sí, ya que, aunque tienen población objetivo similar los apoyos específicos son distintos. El PAEI otorga becas de educación superior y apoyos para titulación, y en las Casas y Comedores del Niño Indígena entrega hospedaje, alimentación, artículos de aseo personal, material escolar, servicios locales, seguro contra accidentes y contra siniestros. El Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria proporciona servicios educativos, materiales y suministros, útiles escolares, equipamiento. En cuanto a las figuras

educativas, brinda apoyo económico para su formación; gastos de alimentación, hospedaje y transporte; y un apoyo económico mensual.

Por su parte, el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa tiene un componente de fortalecimiento de las escuelas de educación indígena (fortalecimiento académico, materiales educativos de apoyo académico en español y lengua indígena, acciones de contextualización, proyectos de investigación, entre otros); estos apoyos se otorgan directamente a las autoridades locales. El cuarto programa que apoya a la población indígena es el PNB, específicamente, el componente de beca para que integrantes de grupos en contextos y situación de vulnerabilidad realicen sus estudios, que otorga becas monetarias a estudiantes en situación de vulnerabilidad, en particular, las becas de otorga la UNAM a través de este componente tienen como objetivo explícito apoyar a las personas indígenas en los niveles medio superior y superior.

De igual forma, el PNB apoya directamente a madres jóvenes o jóvenes embarazadas, en particular, a través del componente beca para que integrantes de grupos en contextos y situación de vulnerabilidad realicen sus estudios, donde la Beca para Educación Básica tiene como población objetivo: “Adolescentes de estado civil indistinto que sean madres o se encuentren en estado de embarazo, cuya edad de ingreso esté comprendida entre los 12 y 18 años 11 meses de edad. Como casos de excepción, las adolescentes menores de 12 años que sean madres o se encuentren embarazadas podrán tener acceso a los beneficios de la beca, siempre que cumplan con los demás requisitos” (PNB, 2018). Para 2019, este programa aún se mantiene por lo que se debe buscar potenciar sus efectos a través de otros apoyos educativos, para ello será fundamental establecer acciones conjuntas con la Coordinación Nacional de Becas.

Por último, se identificaron programas que focalizan a las personas con discapacidad; el primero es el PNB con su componente *Beca para que integrantes de grupos en contextos y situación de vulnerabilidad realicen sus estudios*, con dos tipos de apoyo: becas en EMS otorgada directamente por la Subsecretaría de Educación Media Superior y otra para Educación Superior otorgada por la Universidad Autónoma Metropolitana; y el segundo programa es el PIEE, con el apoyo específico de fortalecimiento de los servicios de educación especial que atienden al alumnado con discapacidad y al alumnado con aptitudes sobresalientes y/o talentos específicos, mediante subsidios transferidos a los gobiernos estatales. Se considera que estos programas son *complementarios*. Para 2019, con la creación del Programa Apoyo para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, se dará apoyo económico a todas las personas que tengan una

discapacidad permanente independientemente de si se encuentran estudiando y/o trabajando. Al respecto, se considera oportuno tener una estrategia universal para atención a las personas con discapacidad la cual pueda complementarse con otras acciones para esta población en contextos específicos, como en este caso, en el tema educativo.

En general, se puede afirmar que los programas que contribuyen a este reto son *complementarios*, ya que en la operación dirigen sus diversos tipos de apoyos a población específica.

Sin embargo, y dadas las condiciones de este tipo de población, es necesario que se analice desde la Coordinación Nacional de Becas, se priorice a estos grupos en situación de vulnerabilidad (para el caso de la población indígena ya se tiene contemplado), y ver mecanismos para considerar casos de excepción y permitir becar a esta población siempre y cuando asista a programas educativos a distancia o programas semiescolarizados.

Propuesta 3: Mecanismo de Coordinación Interinstitucional SEP-SALUD

Objetivo del mecanismo: contribuir al acceso a la educación y continuación de estudios a mujeres en situación de embarazo o maternidad.

- *Identificación del problema que da origen al reto*

Inequidad en el acceso a la educación en mujeres jóvenes embarazadas o madres.

- *Identificación de la población que padece el problema*

Mujeres jóvenes embarazadas o madres.

- *Identificación de factores que dan origen al problema y de las intervenciones para su atención*

En 2018, el PNB fue el único dirigido explícitamente a esta población, sin embargo, solo cubre educación básica; sin embargo, no se identificaron programas o acciones de adaptación de modalidades educativas, protocolos o programas (como el de cuidado infantil o guarderías) especialmente diseñados para atender a esta población (CONEVAL, 2018).

- *Actores clave, decisiones conjuntas y acciones articuladas*

Para la atención de mujeres en situación de embarazo o maternidad, como ya se mencionó se requiere impulsar programas semiescolarizados, con el objeto de favorecer la continuidad de los estudios de esta población. Esto podría lograrse mediante instrumentos y acciones públicas ya existentes, sin crear un programa como tal, pero fortaleciendo las acciones con una campaña de difusión dirigida a

dicha población. Para ello, se propone crear un mecanismo de coordinación entre SEP y la Secretaría de Salud, con el objetivo de establecer los lineamientos para la atención integral de las mujeres jóvenes embarazadas o madres.

- *Conclusiones*

Como ya se mencionó, solamente el PNB atiende la inequidad en el acceso para las mujeres jóvenes embarazadas o madres, por ello, se requiere un mecanismo de coordinación entre la SEP y la Secretaría de Salud para impulsar la atención integral de esta población y otorgar apoyos para continuación de sus estudios, lo cual contribuiría al reto tres.

Cabe resaltar que la propuesta del mecanismo de coordinación interinstitucional SEP-IMJUVE-SEBIEN-INPI, presentada en el reto 2, también contribuye al fortalecimiento de la atención de este reto.

Además, al crearse la Coordinación Nacional de Becas en 2019, se tiene la oportunidad de dar seguimiento a la trayectoria escolar de toda la población mexicana a través de su CURP, e igualmente buscar disminuir las inequidades a través de otros apoyos educativos, por ejemplo las becas que actualmente otorga el PNB, relacionadas con transporte, útiles escolares, etc.

Reto 4 Mejorar el aprovechamiento escolar de los alumnos

Como ya se ha mencionado con anterioridad a lo largo de este documento, los logros de aprendizajes de las y los alumnos dependen en gran medida a una serie de factores que van más allá de la escuela y del sector educativo como el estado de salud del alumno, la alimentación, la escolaridad de los padres de familia, el trabajo doméstico o infantil, entre otros muchos factores. A razón de ello, el análisis de la acción pública aquí presentado resulta ser insuficiente para dimensionar los esfuerzos del gobierno federal para contribuir al aprovechamiento escolar. No obstante, lo que aquí se presenta es una aproximación para conocer aquellas iniciativas diseñadas para este fin.

A falta de un Programa integral que busque mejorar el rendimiento de los aprendizajes escolares, la coordinación entre las diferentes instancias educativas y de otros sectores resulta ser fundamental para este logro. Sin embargo, la descentralización educativa que involucra la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como las 9 dependencias federales y las 64 Unidades Responsables de operar los 74 programas y acciones identificados en el universo de estrategias vinculadas al derecho, representa por sí sólo, un reto significativo para garantizar la integralidad y la coordinación intra e interinstitucional de la política educativa. De no ser así, se pone en riesgo la eficiencia de los recursos y los

alcances que tienen cada una de las iniciativas como objetivo final mejorar garantizar el pleno ejercicio del derecho a una educación de calidad.

A razón de ello, se necesita fortalecer la política educativa por medio de mecanismos de articulación y vinculación institucional con el objetivo de potenciar las acciones emprendidas. En ese sentido, es importante garantizar la participación de otros sectores y actores relevantes que indiquen en los otros factores asociados al desempeño educativo, como: Secretaría de Bienestar, Secretaría de Salud, Comisión Federal de Electricidad (CFE), Comisión Nacional del Agua (Conagua,) entre otros.

Análisis por programa

Los programas Escuelas de Tiempo Completo, Programa Nacional de Convivencia Escolar, Programa Nacional de Inglés y Programa de Inclusión Digital tienen como población objetivo ya sea escuelas o alumnos en escuelas del sector público, pero los apoyos que otorgan son muy distintos y específicos. Por ejemplo, el programa Escuelas de Tiempo Completo brinda atención técnica para la gestión del modelo de escuelas de tiempo completo y la medición del aprovechamiento escolar; el Programa Nacional de Convivencia Escolar otorga materiales educativos y asistencia técnica relacionada con la convivencia escolar positiva (que la literatura relaciona con aprovechamiento); el Programa Nacional de Inglés otorga materiales educativos para docentes y alumnos distribuidos a las escuelas que apoyan la enseñanza y aprendizaje del idioma inglés, así como también promueve procesos de certificación internacional del alumnado. El Programa de Inclusión Digital brindaba dispositivos electrónicos con contenidos educativos precargados y de bienes complementarios a estudiantes de educación básica (a alumnos que habrán cursado el 5° año del 2013 al 2018), para mejorar los procesos de aprendizaje y el aprovechamiento escolar. Por ello, si bien las poblaciones objetivo podrían ser similares, los programas son *complementarios*, porque los apoyos son muy diversos y específicos, lo cual no quiere decir que cubran todos los elementos relacionados para mejorar el aprovechamiento escolar.

De igual forma, los componentes del PNB otorgan becas para diferentes poblaciones objetivos y con finalidades y requisitos específicos; por este motivo también se considera que son *complementarios* y conforman un sistema de becas nacional.

Además, y como ya se mencionó, mejorar el provechamiento escolar no depende de una sólo intervención, en ese sentido se debe atender desde aspectos nutricios en los alumnos (con apoyos como desayunos escolares, comedores, etc.) como de

salud (vacunación, desnutrición, diarreas, etc); y en el caso de la formación docente, también tener intervenciones efectivas para el apoyo de aquellos que así lo requieran y establecer estímulos para que los mejores profesores sean los que atiendan las zonas más necesitadas y/o con menor aprovechamiento escolar (en el siguiente reto se profundiza en este tema).

Reto 5 Implementar estrategias encaminadas a mejorar la formación docente, así como las prácticas educativas

La formación inicial y continúa docente fue un elemento central durante la pasada administración (2012-2018) por medio de la creación del Servicio Profesional Docente (2013). Con ello, se buscó reorientar los servicios de formación de las escuelas normales coordinado por la Degespe e implementar un programa de tutorías que apoyaría a las y los maestros en el fortalecimiento de sus habilidades pedagógicas y capacidades administrativas por medio del SATE. Más allá de los alcances y resultados obtenidos por dichas estrategias, la ausencia de instrumentos de evaluación y seguimiento no permite analizar la pertinencia de los servicios ofrecidos y, en consecuencia, la integralidad de la política en esta materia.

Con la nueva Reforma Educativa (2019) se plantean diferentes perspectivas en estos dos ámbitos transformado la operación de las instituciones responsables de la formación docente. Primero, se crea el Sistema de Carrera de las Maestras y los Maestros como un mecanismo de evaluación y capacitación continua. Por su parte, se ha anunciado estrategias de fortalecimiento de la educación normal sin que hasta el momento de la realización de este informe se hayan anunciado medidas presupuestales y/o operativas para este fin.

Análisis por programa

El análisis integral sugiere que no existen duplicidades entre los programas, aunque sí *coincidencias* y *complementariedades*, sobre todo en los programas cuyo apoyo consiste en acciones de formación y capacitación.

Por ejemplo, el Programa para el Desarrollo Profesional Docente establece desde su Diagnóstico (elaborado en 2017) que las acciones del programa pueden complementarse con el Fortalecimiento a la Calidad Educativa, al otorgar recursos para coadyuvar en el fortalecimiento del desarrollo de las actividades de docencia e investigación de las plantas académicas. Sin embargo, el Programa para el Desarrollo Profesional Docente tiene apoyos más específicos para docentes, al orientar sus acciones a que el personal docente, directivos y cuerpos académicos acceden y/o concluyan esquemas de habilitación, formación, actualización

académica, capacitación y/o proyectos de investigación para favorecer al cumplimiento de los retos que establece la Reforma Educativa, como es el mejoramiento de la calidad de la educación, entre otros.

Asimismo, tres programas brindan apoyo específico de formación y capacitación docente (Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias, Fortalecimiento de la Calidad Educativa y Programa de la Reforma Educativa), pero las poblaciones objetivo son distintas, por lo que estos programas presentan *complementariedades*.

Para la atención de este reto, no se considera necesario establecer mecanismos de coordinación entre los programas analizados.

3. Hallazgos y recomendaciones derivados de la evaluación

Este capítulo se integra por tres apartados. En el primero, se identifican los principales hallazgos del estudio. En el segundo se emiten recomendaciones derivadas del análisis de los programas y acciones. Finalmente, se presenta el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

Hallazgos

En los últimos años, el gobierno federal ha hecho un esfuerzo importante para garantizar que todas las niñas, los niños y los adolescentes ejerzan libremente su derecho a acceder a una educación de calidad. Ejemplo de ello, es que prácticamente todas las niñas y los niños en edades de cursar la educación primaria – 6 a 12 años – se encuentran inscritos en algún servicio educativo (98.5 por ciento). Asimismo, se ha ampliado en los últimos años la cobertura neta en preescolar (72.3 por ciento), secundaria (87.5 por ciento) y EMS (59.5 por ciento) (INEE, 2019a).

Sin embargo, los resultados educativos dan cuenta que, aún existe grandes retos para garantizar la equidad dentro de la escuela mexicana, principalmente en aspectos como: infraestructura física educativa, acceso oportuno, trayectoria escolar pertinente, rezago educativo, resultados de aprendizaje y herramientas docentes. Esta situación, hace del SEN un espacio reproductor de desigualdades al brindar un servicio diferenciado entre las escuelas que atienden a los grupos de población más vulnerables: indígenas, migrantes, comunitarias, telesecundarias y telebachilleratos. Aunado a ello, la reforma constitucional de 2019, que amplía la obligatoriedad a la educación inicial y superior, haría más complejo las dimensiones de cada uno de estos problemas educativos aquí presentados.

La reforma constitucional al Artículo 3° que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013 tuvo como propósito dotar al Sistema Educativo

Nacional (SEN) de los elementos necesarios para el continuo mejoramiento y fortalecimiento de la equidad. Para ello, se establece a las niñas, los niños y los adolescentes sujetos de sus propios derechos y al Estado mexicano como el garante de la educación de calidad. Asimismo, para este mismo fin se creó el Servicio Profesional Docente (SPD), el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (Gobierno de la República, 2013).

Para impulsar los objetivos de dicha Reforma, el gobierno federal diseñó diversos programas y acciones en diferentes ámbitos estratégicos como: trayectoria y formación docente, infraestructura, contenidos curriculares y materiales, prácticas pedagógicas, gestión escolar, participación social en la educación, evaluación y otros elementos.

Sin embargo, es importante mencionar que el 15 de mayo de 2019, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución. Adicionalmente, el 20 de septiembre del presente año el pleno del Senado de la República aprobó las tres Leyes Secundarias, con esto se abroga la Ley de la Infraestructura Física Educativa, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente. Con ello, se desaparecen las tres instituciones responsables – INIFED, INEE y CNSP – y se establece una nueva Ley General de Educación, la Ley Reglamentaria del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación y la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. Asimismo, se incluye a la educación inicial y superior como parte de la educación obligatoria en México.

A partir de la aplicación de la metodología de vinculación, en este documento se identificaron 73 programas y acciones que contribuyen a garantizar el derecho a la educación. De ellos, 44 buscan atender de alguna forma a los 5 retos educativos – infraestructura, cobertura, equidad, logro y formación docente –, mientras que otros 5 lo hacen de manera transversal a través de la generación y actualización de información para la toma de decisiones y al proveer de insumos para el funcionamiento de las instituciones involucradas en la atención educativa.

Por su parte, se identificó que 24 programas no se vinculan a los problemas públicos señalados o atienden otros niveles – inicial, superior y posgrado -, pero forman parte del universo de la acción pública que busca garantizar el derecho a la educación. Estos últimos programas están relacionados con la cultura, deporte, equidad de género y ciencia y tecnología.

Asimismo, en este ejercicio se identificó el involucramiento de 9 dependencias federales y 64 Unidades Responsables (UR). Aunado a ello, se señaló que algunos programas son operados por diferentes UR que, en ocasiones formaban parte de diferentes sectores sociales. Esta situación podría comprometer la integralidad de la política y la coordinación intra e interinstitucional, poniendo en riesgo la eficiencia y los alcances de dichos programas. Ejemplo de ello, es el Programa Nacional de Becas que en 2018 fue implementado por 17 UR diferentes o la política de Infraestructura Física Educativa en donde existen múltiples ámbitos de gobiernos y actores que se involucran en la operación y coordinación de las diversas estrategias.

Los recursos de los programas y acciones que contribuyen a la atención de los retos y que se analizaron en esta evaluación no solamente pertenecen al ramo 11 Educación, sino que además forman parte del ramo 20 Desarrollo Social, 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y 50 IMSS. Por otro lado, los programas que no se vinculan con los retos pertenecen a los ramos 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 48 Cultura y 08 Agricultura y Desarrollo Rural y 51 ISSSTE. Esta situación habla de la integralidad del problema público de la educación que involucra diferentes sectores para su atención.

Al respecto, es indispensable tomar en cuenta que en los ramos 33 y 25 no solamente están involucradas instituciones federales, sino que también lo están las entidades federativas y con ellas cada una de las autoridades educativas locales y su normatividad. Esto representa una complejidad operativa para dichos programas y acciones, lo que a su vez implica dificultad para la coordinación entre las diversas instituciones - federales, estatales y municipales - cada una de ellas con diferentes intereses y prioridades.

En cuanto a la contribución de programas o acciones para resolver las problemáticas en cada uno de los retos, los principales hallazgos son los siguientes:

- Reto 1. Existen múltiples programas y acciones que buscan subsanar las necesidades en materia de INFE. El Programa Escuelas al CIEN fue la estrategia prioritaria durante la administración anterior. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que el gobierno mexicano y las entidades federativas tienen comprometido 25 por ciento los recursos del FAM para los próximos 30 años.

Asimismo, a pesar de los esfuerzos realizados por el CEMABE 2013 y la ECEA del INEE (2014-2017), las condiciones físicas de los centros educativos son muy cambiantes: ya sea por su deterioro o por que los actores

involucrados en atender las necesidades son diversos – padres de familia, legisladores, municipio, organizaciones de la sociedad civil, entre otros –. En este sentido, la información disponible resulta poco pertinente e inadecuada debido a su antigüedad o por su metodología que recopila percepciones.²⁸ Aunado a ello, y debido a los múltiples actores involucrados que en muchas ocasiones van más allá del sector educativo, la coordinación en materia de INFE es complicada.

Por su parte, a partir de la reforma educativa de 2019 deja de operar el INIFED la institución encargada de coordinar dicha política para dar paso a una lógica en la que los recursos serán distribuidos directamente a las comunidades escolares mediante el Programa la Escuela es Nuestra.

- Reto 2. Este reto es el que cuenta con un mayor número de programas y acciones vinculados para su atención, enfocándose principalmente en estrategias para ofrecer los servicios por nivel educativo:
 - Preescolar: Aún existe un importante número de niñas y niños que no están inscritos en el preescolar. Esto corresponde a aspectos culturales y la baja valoración de los beneficios de la educación formal a temprana edad. La Estrategia Nacional de Inclusión fue la iniciativa con mayor relevancia para ampliar la cobertura en preescolar. En ella, se buscó revalidar el primer año de este nivel educación en las instituciones de educación inicial, contribuyendo así a ampliar la cobertura, lo que, a su vez coadyuva a reducir el rezago educativo. Para el presente ejercicio fiscal, se desconoce si dicha iniciativa sigue operando, hecho que pone en riesgo los avances realizados para extender este nivel educativo.

En cuanto a los mecanismos de coordinación, la descentralización educativa y las diferentes modalidades complejizan la vinculación entre las diferentes instituciones involucradas en la prestación de los servicios, misma que adquirirá nuevas dimensiones con la ampliación de la educación obligatoria.

²⁸ La información que incluye el CEMABE se levantó en 2013 en 236,973 centro de trabajo de educación básica en todo el país. En Guerrero no se pudo levantar la información por la imposibilidad de visitar algunas localidades, y en Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán, por la negativa de algunos docentes a proporcionar información. Por su parte, la información del ECEA del INEE es levantada con una herramienta que pregunta a las figuras directivas sus percepciones sobre la calidad de los muebles e inmuebles de la escuela, registrando sesgos para la recopilación de información.

- Por su parte, la descentralización educativa y las diferentes modalidades
- Educación Media Superior: Se identificaron programas vinculados a incrementar la disponibilidad de instituciones en este nivel como: Servicios de Educación Media Superior, Subsidios para organismos descentralizados estatales y Apoyos a centros y organizaciones de educación. Además, apoyos para disminuir el abandono escolar mediante becas escolares y estrategias para el fortalecimiento de habilidades socioemocionales.
 - Educación para adultos: La educación para adultos es operada por una sola Institución, el INEA por medio de dos programas presupuestales: Educación para adultos y FAETA. Esto podría representar una ventaja en materia de coordinación, pero también un reto para garantizar la calidad y la pertinencia de la oferta educativa.
 - Reto 3. Para la atención de este reto relacionado con garantizar la educación de calidad con equidad para todos, la mayoría de los programas identificados entregan becas escolares, sin identificar una acción específica que se focalice a atender integralmente las necesidades de algún grupo de población en específico.
 - Reto 4. No se identificó un programa que contribuya directamente a mejorar el aprovechamiento escolar, debido a que hay múltiples factores que se asocian al logro de aprendizajes como las características socioeconómicas de los estudiantes, las características de los docentes, las prácticas pedagógicas en las aulas, tipo de escuela, entre otros. Sin embargo, se detectaron diferentes programas que otorgan apoyos como materiales educativos, becas, apoyos para salud y alimentación, así como nuevos contenidos a través del Nuevo Modelo Educativo, los cuales podrían contribuir a mejorar el aprovechamiento escolar.
 - Reto 5. Los programas o acciones que contribuyen directamente a la mejora de la formación inicial y la capacitación continua de los docentes (Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias, Programa para el Desarrollo Profesional Docente, SATE y Estrategia para el Fortalecimiento y la Transformación de las Escuelas Normales) entregan apoyos para la capacitación y el fortalecimiento del desempeño docente.

En el caso de la continuidad de los programas y acciones en materia educativa, se identificó que muchos de ellos fueron eliminados o sufrieron cambios sustantivos para 2019.

- El caso del Programa Escuelas al CIEN, su diseño establecía que operaría hasta 2018 por lo que para el siguiente año ya no operó. Sin embargo, para la atención de las necesidades de INFE la administración actual lleva a cabo el Programa la Escuela es Nuestra, una iniciativa que busca transferir el recurso directamente a la comunidad escolar.
- Asimismo, se eliminó el S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, que atendía a población jornalera agrícola en situación de vulnerabilidad, otorgando becas para permanencia, apoyos económicos y alimenticios, por lo que se tendría que pensar en programas que otorguen apoyos para garantizar el derecho a la educación de esta población. Por su parte, PROSPERA Programa de Inclusión Social sufrió cambios sustanciales al eliminar el componente alimentario y el de salud, que contribuían a mejora las condiciones de origen de los estudiantes, dejando el componente de becas educativas el cual entrega un apoyo económico a los hogares con hijos menores de 15 años por medio del Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez.
- Asimismo, se desconoce la vigencia de las estrategias que se implementaron en el marco de la Reforma Educativa de 2013 como el Nuevo Modelo Educativo, la Estrategia Nacional de Inclusión, el SATE o el SIGED. Sin embargo, se ha anunciado la creación de una nueva propuesta pedagógica “la nueva escuela mexicana”, la ampliación de la educación inicial como parte de la educación inicial y la revalorización la función docente.
- Por su parte, abrogó el funcionamiento del INIFED, el INEE y la CNPD, para crear el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación y con ello la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación y el Sistema Integral de Formación, Actualización y Capacitación. Esta institución es la encargada de evaluar los resultados de la política educativa y las actividades para la formación docente. Este nuevo esquema, prioriza el uso de resultados educativos para el proceso de toma de decisiones y el fortalecimiento de las habilidades docentes como elementos clave para una educación de excelencia.

En relación con los retos pendientes, es necesario tomar en cuenta que el SEN integra diferentes niveles educativos, modalidades, tipos de sostenimiento, niveles de gobierno y actores involucrados que, por sí solos representa un reto para lograr la coordinación y articulación entre sus estrategias. Además, con la nueva Reforma Educativa promovida por la actual administración (2018-2024), se debe tomar en cuenta la abrogación y emisión de leyes y reglamentos, la desaparición y creación de instituciones y el fortalecimiento de la participación de miembros de la comunidad

escolar como los padres de familia en el esquema de la Escuela es Nuestra. Lo anterior, implica repensar la forma en la que interactúan, tanto los niveles de gobierno – federal, estatal y municipal-, así como las instituciones y los actores involucrados a fin de fortalecer los alcances de la acción pública en materia educativa.

Recomendaciones

A partir de los hallazgos que se hicieron a lo largo de este ejercicio, el gobierno actual tiene una ventana de oportunidad para repensar la política educativa en el país en lo general y contribuir en la superación de los retos identificados en lo particular. Para ello, se recomienda recuperar las experiencias realizadas por administraciones previas a fin de identificar avances y áreas de oportunidad en cada uno de los componentes educativos aquí señalados: infraestructura, cobertura, abandono, equidad, logro y formación docente.

Coordinación y articulación entre los actores involucrados en la política educativa

La conformación de la política educativa en México, como la descentralización, tiene como resultado el involucramiento de múltiples actores que inciden en su operación y su funcionamiento. Un primer paso para obtener mejores resultados, y con ello contribuir en la superación de los retos aquí presentados, sería repensar su estructura a fin de reconocer que sus alcances dependen de diversos factores que van más allá del sector educativo. Por lo que se sugiere, reforzar el trabajo que se ha realizado con otras dependencias - Bienestar, CFE, CONAGUA, SCT, INPI, SIPINNA, STPS, CAPUFE, IMSS, ISSSTE, entre otros - niveles de gobierno -estatal y municipal - y otros actores sociales que participan en este proceso -organizaciones de la sociedad civil, padres de familia, figuras políticas, sindicatos, entre otros –.

Como se observó a lo largo de este documento, la intervención de diferentes áreas responsables dificulta la coordinación y la articulación de las acciones emprendidas en materia educativa. Aunado a ello, ampliar la obligatoriedad de la educación inicial y superior implica un mayor número de actores y dependencias que participan en la operación de la política, hecho que complejiza mucho más esta situación. Por lo que establecer requiere diseñar una ruta mucho más clara que identifique detalladamente todos los involucrados en la operación de la política, así como sus atribuciones y responsabilidades. Esta acción podría coadyuvar a la generación de sinergias y posibles complementariedades para hacer más eficientes y efectivos los programas y las acciones educativas.

Generar un sistema de información único y público

La generación de un sistema único de información pública es otro elemento que se debería garantizar para el proceso de toma de decisiones. Este deberá de dar cuenta y certeza de las condiciones físicas y materiales de las escuelas, los apoyos y los recursos transferidos, la matrícula y sus resultados de logro de aprendizaje, así como datos sobre otros componentes como el personal docente y directivo.

Para ello, se sugiere aprovechar la infraestructura de información existente para crear un sistema de información único y público que tenga como fin coordinar los esfuerzos que realizan las múltiples dependencias involucradas en la operación de la política educativa. Por lo que se recomienda utilizar las fuentes e indicadores generados por el INEGI, CONEVAL, SEP, CONAPO y el Centro Nacional para la Revalorización del Magisterio y la Mejora Continua de la Educación (anteriormente el INEE) con la finalidad de identificar en conjunto las localidades, grupos de población o centros de trabajo que mayor prioridad de atención y así como coordinar sus acciones para la construcción de una política educativa mucho más integral.

Cobertura y equidad educativa

Aún se tiene un tema pendiente con la integración de niñas, niños y adolescentes en edades para cursar la educación preescolar y media superior. Para el primer reto, es necesario habilitar nuevos servicios y modalidades en las localidades más aisladas y rurales del país y cerca de los centros de trabajo que emplean principalmente a mujeres y familias uniparentales. Asimismo, se necesita generar más opciones de jornada ampliada para facilitar la asistencia de la escuela y campañas para el convencimiento de los beneficios que conlleva iniciar la formación educativa en edades tempranas. Por su parte, para elevar la asistencia en el nivel medio superior y garantizar la continuidad de las y los estudiantes es necesario diseñar intervenciones que tomen en cuenta el costo de oportunidad que deja la escuela por ir a trabajar (considerando incluso aspectos como el costo de traslado y albergue que en algunos casos deben solventar los estudiantes).

A partir de la revisión de los programas y acciones que atienden los retos en el cumplimiento del derecho a la educación, así como el análisis de los mecanismos de coordinación que se podrían implementar entre dichas intervenciones, se identificó que la equidad debería permear en toda la acción pública, no solamente en el ámbito educativo. Por ejemplo, para disminuir las inequidades en el acceso y disfrute del derecho a la educación entre diferentes grupos de población, se requiere establecer estrategias integrales que tengan como objetivo garantizar el cumplimiento de otros derechos sociales como la educación, alimentación, vivienda, trabajo (en el caso de madres y padres de familia), entre otros, lo cual mejorará las condiciones de origen de los estudiantes y, a su vez, contribuirán a mejorar el

aprovechamiento escolar de los alumnos. Es decir, es necesario establecer estrategias conjuntas que no sólo sean responsabilidad del sector educativo.

Integralidad del Sistema Educativo Nacional

Adicionalmente, con la Reforma Educativa en 2019, y con ello la ampliación de obligatoriedad de la educación inicial y superior, las implicaciones de los retos presentados en este documento cambiarían de acuerdo con las complicaciones que caracterizan a cada uno de estos niveles educativos. Incluso, con la reconfiguración de la política se debería repensar al Sistema Educativo Nacional y la vinculación entre los diferentes niveles – inicial, básica, media superior y superior - cuyos retos son consecuentes de aquellos que caracterizan al anterior.

Por su parte, es necesario recuperar experiencias nacionales e internacionales que den cuenta de prácticas que han tenido un efecto positivo o negativo en la atención de los cinco retos aquí planteados. Por ejemplo, de acuerdo con el estudio *¿Qué funciona y qué no en el desarrollo educativo de niñas, niños y adolescentes?* existe suficientes evidencias que demuestran que intervenciones como becas en educación básica, horarios extendidos en las instituciones de educación inicial, los bonos de asistencia de maestros, el involucramiento e información a las madres y los padres de familia y la capacitación a los comités de participación social, han tenido efectos significativos en la mejora de los servicios educativos (CONEVAL, s.f.).

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Fortalezas

- La política pública en materia de educación implementada por el Estado mexicano busca cumplir su obligación constitucional a fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las niñas, los niños, adolescentes y jóvenes en México. A través de diversas estrategias, programas y acciones el gobierno, en sus tres ámbitos, se busca proveer servicios educativos de calidad con equidad para todos. Para 2018 se identificaron, en este estudio, 73 intervenciones que contribuyen a este fin, involucrado a diferentes dependencias y unidades responsables denotando la relevancia pública para cubrir las diferentes necesidades más apremiantes en la materia.
- A pesar de que, el Sistema Educativo Mexicano es el segundo más grande de América Latina – tan sólo después de Brasil - y sus retos son diversos y de diferentes magnitudes dependiendo la zona del país. En los últimos años se ha hecho un gran avance en garantizar el acceso a una educación. Por ejemplo, prácticamente todas las niñas y los niños en edades de cursar la

educación primaria se encuentran inscritos en algún plantel educativo (98.5 por ciento) y la cobertura neta de media superior ha subido 5 puntos porcentuales en los últimos 5 años pasando de 53.4 por ciento a 63.8 por ciento en el ciclo 2012-2013 y 2017-2018 respectivamente (INEE, 2019a). Por su parte, de acuerdo a las últimas estimaciones de Coneval (CONEVAL, 2019) el rezago educativo en México ha disminuido 5 puntos porcentuales en los últimos 10 años; en 2008 se registró 24.5 millones de mexicanos (21.9 por ciento) con esta carecía social, mientras que para 2018 se estimó que 21.1 millones (16.9 por ciento) presentaba rezago educativo.

- Existen diferentes programas y acciones que buscan atender las necesidades de las poblaciones en situación de vulnerabilidad como: población indígena, jóvenes madres y embarazadas, migrantes, población en situación de pobreza, que vive en localidades rurales y personas con discapacidad, entre otros. Asimismo, se detectaron distintas modalidades educativas que buscan brindar un servicio pertinente de acuerdo con las necesidades culturales de estos grupos: indígena, multigrado, migrante, comunitaria, telesecundarias, telebachilleratos.

Debilidades

- La operación de los programas y acciones a través de múltiples Unidades Responsables en diferentes dependencias federales y estatales es un factor de riesgo para cumplir los objetivos previstos en cada uno de ellos. Este hecho compromete la eficiencia del gasto público, los alcances de las iniciativas y la articulación entre los diferentes actores involucrados.
- A pesar de identificar programas, acciones y servicios educativos para la atención de las poblaciones más vulnerables, no se identificó un programa específico que contribuya de forma directa e integral a la mejora de las condiciones particulares de las escuelas que atienden a las poblaciones con mayor rezago educativo.
- Diversos programas aquí señalados, buscan incidir en la mejora de la calidad y equidad de la educación. Para lograr este fin es necesario mejorar los resultados educativos de las y los estudiantes es decir el logro obtenido en las evaluaciones de aprendizajes. Sin embargo, no se encontró una estrategia integral que busque tener un efecto directo en el logro de aprendizaje por medio de diferentes componentes que se asocian al desempeño escolar.
- Actualmente, no se cuenta con un sistema integral de información que dé cuenta de las condiciones de los centros educativos, los perfiles de las y los

maestros, directivos, los supervisores y los asesores técnicos pedagógicos, los resultados educativos, las trayectorias escolares, entre otros elementos fundamentales que permitan abonar en el proceso de toma de decisiones para la planificación efectiva y coordinada.

Oportunidades

- Con la Reforma Constitucional al Artículo 3°, así como la aprobación a las nuevas Leyes Secundarias en septiembre de 2019, se debe de tomar en cuenta las siguientes consideraciones:
 - La inclusión de la educación inicial y superior como parte de los niveles obligatorios amplía el campo del derecho a la educación. Asimismo, aporta una nueva perspectiva para repensar el SEN como un todo, cuyos problemas son característicos de cada uno de los niveles, pero no son excluyentes respectivamente.
 - Se disuelve el Servicio Profesional Docente y se crea el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. Con ello, se busca revalorizar el trabajo del magisterio priorizando la formación inicial y continúa al fin de garantizar que los docentes tengan las mejores herramientas para estar frente a grupo, sin conocer hasta el momento el proceso operativo de ambos elementos.
 - Asimismo, a partir de la Reforma se crea el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación y con ello la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación y el Sistema Integral de Formación, Actualización y Capacitación. Esta institución, que sustituye las labores que realizaba en INEE y la CNSPD, es la encargada de evaluar los resultados de la política educativa y las actividades para la formación docente. Este nuevo esquema, prioriza el uso de resultados educativos para el proceso de toma de decisiones y el fortalecimiento de las habilidades docentes como elementos clave para una educación de excelencia.
- La creación de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez sintetiza el trabajo que anteriormente realizaba el Programa Nacional de Becas por medio de 17 UR, PROSPERA, PAJA, entre otras iniciativas. Ello, podría facilitar la operación y eficiencia del gasto público desde una sola institución rectora, e igualmente podría significar una oportunidad a fin de evitar coincidencias en los apoyos y garantizar el seguimiento a la trayectoria educativa del alumno por diferentes niveles educativos.

- La operación de una sola institución a nivel nacional, así como los años de experiencia, para la atención educativa de la población adulta es un elemento que puede ser aprovechado por el INEA para expandir sus alcances y llegar a los grupos de población con mayores necesidades. Asimismo, podría hacer un trabajo colaborativo con otras instituciones como Bienestar y Salud a fin de garantizar la integralidad de la atención ofrecida.
- La creación del Programa la Escuela es Nuestra que busca subsanar las necesidades de infraestructura de las escuelas con mayores necesidades (indígenas, comunitarias, multigrado, telesecundarias y telebachillerato) mediante la transferencia directa de los recursos a las comunidades escolares. Esto garantiza la pertinencia de los proyectos a realizar, así como el involucramiento de alumnos, padres de familia, docentes y directivos.

Amenazas

- A partir de la operación del Programa Escuelas al CIEN, los bonos emitidos en la Bolsa Mexicana de Valores comprometieron el 25 por ciento de los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples por los próximos 30 años. Con ello, los gobiernos locales tendrían que ajustar sus acciones acordes al presupuesto transferido para cubrir las necesidades de INFE en las escuelas de educación de la entidad.
- Con la Reforma Educativa de 2019 la educación obligatoria se expande al nivel inicial y superior. Esto representa un reto para garantizar la disponibilidad de los servicios educativos de calidad de estos niveles a fin de que todos tengan la posibilidad de asistir y ejercer su derecho a la educación. Esta medida haría que los retos educativos que se presentan en este documento se vuelvan más complejos, y la redefinición de la medición del rezago educativo incrementaría el número de personas que no puede ejercer este derecho y por ende tiene esta vulnerabilidad social.
- Los resultados hasta ahora obtenidos, así como la compleja red de factores que inciden en la mejora de los aprendizajes de las y los estudiantes requieren de una estrategia integral que incluyan diferentes elementos que sean pertinentes al contexto y las necesidades particulares de cada una de las escuelas. De no reforzar las estrategias para articular y coordinar la acción pública en materia educativa de los diferentes componentes que la integran – infraestructura, materiales, equipamiento, docentes, servicios, entre otros – y la complementan – Bienestar, Salud, STPS, CFE, Conagua, entre otros - los efectos de las iniciativas para mejorar los aprendizajes seguirán siendo limitados.

Reflexiones finales

Políticas públicas con enfoque de derechos

Si bien un análisis exhaustivo de las medidas gubernamentales vinculadas con el derecho a la educación supera los propósitos de esta evaluación, lo encontrado permite concluir que, aunque se han implementado programas y acciones que coadyuvan a la atención de los retos de dicho derecho; es una tarea pendiente garantizarlos de manera conjunta asegurando su suficiencia y calidad.

Lo anterior supone cambiar la concepción del diseño de la política pública asistencialista a una con enfoque de derechos; es decir, que no parta de la idea de que existen personas con necesidades que deben ser asistidas, ya que esto genera que se atiendan de manera aislada; sino, al reconocerlas como sujetos con derecho a demandar su cumplimiento, obliga a pensar en estrategias integrales para su atención.

Para garantizar este derecho a toda la población y, considerando que existen brechas para ejercerlo, se debe priorizar el uso de los recursos implementando acciones en aquellas poblaciones que se encuentran en mayor desventaja. En el caso del derecho a la educación son niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos con rezago que habitan en zonas rurales, indígenas, con alguna discapacidad, migrantes y/o mayores índices de pobreza.

Retos en la coordinación y generación de estrategias integrales

Con la finalidad de que la oferta gubernamental sea más eficiente y, con ello, se fomente que los bienes y servicios lleguen a la población, es necesario prevenir la dispersión de intervenciones y la desarticulación de los actores involucrados. Sin embargo, uno de los problemas persistentes en materia de desarrollo social ha sido la fragmentación de esfuerzos entre dependencias y órdenes de gobierno. Por ello, el CONEVAL ha señalado que la coordinación inter e intrainstitucional para la política de desarrollo es necesaria.

En este sentido, para mejorar la articulación de actividades y aminorar la dispersión, las estrategias de coordinación serían pertinentes a través de, por ejemplo, la planeación sectorial, cuyo propósito sería el logro de un objetivo común, mediante el trabajo coordinado de, al menos, los 64 actores encargados de la operación de los programas y acciones identificados en esta evaluación, así como entre los distintos órdenes de gobierno.

Asimismo, se deben considerar cuatro atributos para la implementación de una coordinación efectiva: i) coherencia al interior del programa, ii) secuencia coherente

entre las intervenciones involucradas en la atención del problema público, iii) identificar actores con autoridad en las intervenciones y iv) generar espacios de decisión conjunta.

Existen tareas pendientes para cada uno de los retos, las cuales se presentan a continuación:

Infraestructura Física Educativa

- Establecer medidas para coordinar a todos los actores y órdenes de gobierno involucrados en la atención de las necesidades físicas y de equipamiento de las escuelas en México.
- Impulsar la configuración de un Sistema Único Integral que dé cuenta de las condiciones físicas reales de las escuelas en México. Este deberá de ser público para que ayude a todos los actores involucrados en su proceso de toma de decisiones.
- Con la abrogación del funcionamiento del INIFED se deberá establecer la instancia coordinadora y reguladora de la política en la materia.
- Se deberá dar prioridad a la atención de las escuelas que atienden a la población más vulnerable como son las escuelas de educación indígena, migrante, comunitarias, telesecundarias o telebachilleratos.
- Establecer la normatividad mínima necesaria para garantizar la seguridad estructural y el funcionamiento de las escuelas de educación inicial y superior.

Asistencia al preescolar, incrementar la disponibilidad de las instituciones de EMS y fomentar el acceso y la permanencia de los estudiantes y disminuir el rezago educativo entre la población adulta.

- Alcanzar al menos la escolaridad obligatoria es un derecho fundamental de todos los mexicanos, y tanto el Estado como los padres de familia o los tutores están obligados a salvaguardarlo. A razón de ello, es necesario elevar la asistencia de las y los niños de tres a cinco años. Para ello, es necesario fortalecer medidas para expandir la oferta educativa en las comunidades aisladas y difundir campañas para convencer a las familias de los beneficios que tiene iniciar en la educación formal desde edades tempranas.
- Por su parte, en la EMS se deberá garantizar la expansión de la oferta con el objetivo de garantizar la obligatoriedad de este nivel educativo. Asimismo, es ofrecer becas y apoyos escolares para fomentar la continuidad de la trayectoria educativa del estudiante. En este mismo sentido, se tendrá que

analizar a profundidad las causantes de la inasistencia y el abandono escolar por micro región a fin de establecer estrategias pertinentes para la atención de este problema educativo.

- En cuanto a la educación para adultos, es necesario incrementar los alcances de los servicios que ofrece el INEA y hacer una campaña de difusión para convencer a la población mayor sobre los beneficios que tiene la continuidad educativa en edades avanzadas.

Disminuir las inequidades en el acceso y disfrute del derecho

- Como se vio en este documento las inequidades en el acceso, trayectoria y resultados permean cada uno de los componentes del SEN comprometiendo el compromiso constitucional que tiene el estado de garantizar una educación de calidad con equidad para todos. Esta situación, hace de la escuela mexicana un elemento reproductor de desigualdades sociales al no garantizar las mismas oportunidades para todas las y los alumnos bajo las mismas condiciones.
- Es necesario que se priorice en cada uno de los elementos que conforman la acción pública en materia de educación la atención de las escuelas que brindan servicio a la población con mayores necesidades como: indígenas, migrantes, comunitarias, telesecundarias y telebachilleratos
- Asimismo, la perspectiva de equidad tiene que permea en cada una de las acciones implementadas por la administración actual, no sólo en el ámbito educativo. Esto con el fin de tener un efecto integrador entre las comunidades con mayores rezagos y necesidades.

Aprovechamiento escolar de los alumnos

- Como parte de los fines de la educación, el aprovechamiento académico es uno de los objetivos principales de la política educativa en México. Sin embargo, los resultados de las pruebas estandarizadas evidencian los rezagos que aún existen en la materia.
- Los factores que inciden en los aprendizajes de las y los estudiantes son múltiples y muchas veces van más allá del sector educativo. Estos se relacionan con aspectos del hogar del educando, las condiciones de la escuela, los materiales disponibles, el involucramiento familiar en la educación, las prácticas pedagógicas docentes entre otros.

- A razón de los diferentes elementos que inciden en la superación de este reto, se deberá fortalecer la coordinación entre las acciones y los actores involucrados a fin de potencializar los efectos que cada uno de ellos realizan.

Formación inicial y continua docente

- Uno de los elementos centrales para el funcionamiento y los resultados de los servicios educativos es la labor docente. Las prácticas pedagógicas frente al aula es uno de los elementos más significativos para lograr los objetivos de la educación. Para ello, es necesario que las maestras y los maestros logren tener las herramientas necesarias para desempeñar mejor su trabajo.
- En el caso de la formación inicial, las escuelas normales ocupan un lugar central en la materia. Para su fortalecimiento, es necesario hacer un diagnóstico sobre las condiciones y modelos actuales y establecer los perfiles necesarios para estar frente a grupo.
- Por su parte, la capacitación continúa es una herramienta que apoya a los docentes a actualizarse, y fortalecer sus habilidades de forma colaborativa. Para ello, será necesario impulsar un sistema pertinente y eficiente, así como fortalecer la labor de acompañamiento de los asesores técnicos pedagógicos.

Bibliografía

- Cabrera, F. (2018). Programa Escuelas de Tiempo Completo: resultados positivos y lecciones aprendidas. *Nexos*.
- CEPAL. (2009). *Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CONALITEG. (2017). *(Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito)*. Obtenido de <https://www.gob.mx/conaliteg/es/articulos/libros-de-texto-gratuitos-en-sistema-braille-y-macrotypo?idiom=es>
- CONEVAL. (2018a). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación 2018*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf
- CONEVAL. (2018b). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*. México: autor.
- CONEVAL. (07 de octubre de 2019). *Medición de la pobreza. Programas de cálculo y bases de datos 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018*. Obtenido de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Programas_BD_08_10_12_14_16_18.aspx
- CONEVAL. (s.f.). *¿Qué funciona y qué no en desarrollo educativo de niñas, niños y adolescentes?* Obtenido de Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Paginas/Guias_mejorar_politica_publica.aspx
- Gobierno de la República. (2013). *Reforma educativa. Resumen Ejecutivo*. México: autor.
- INEA. (2018). *5. Presentación por el Titular de la Institución del Informe de Autoevaluación de Gestión correspondiente al primer semestre del ejercicio fiscal 2018*. Obtenido de Instituto Nacional para la Educación de los Adultos: http://www.inea.gob.mx/transparencia/sipot/fraccion_XXIX/INF_LABORES_2do_trim_2018.pdf

- INEE. (2018a). *La educación obligatoria en México. Informe 2018*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE. (2018b). *Condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje en los planteles de educación media superior en México. Resultados generales*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE. (2019a). *Panorama Educativo de México 2018. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. México: Insitituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE. (2019b). *Condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje en los preescolares de México*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE. (2019c). *La educación obligatoria en México. Informe 2019*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEGI. (28 de mayo de 2018). *Encuesta Nacional de los Hogares (ENH) 2017*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/programas/enh/2017/>
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/default.html#Microdatos>
- INEGI. (04 de octubre de 2019). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Segundo trimestre del 2019)*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- LGE. (30 de septiembre de 2019). Ley General de Educación, texto vigente publicado en el DOF 30-09-2019. *Diario Oficial de la Federación*.
- Luna, D., & Velázquez, P. (2019). Evaluación de impacto del Programa Escuelas de Tiempo Completo en medidas de logro académico de centros escolares en México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*.
- SEP. (11 de octubre de 2018). Comunicado 272.- Amplía SEP programa editorial en 58 lenguas indígenas. Ciudad de México.
- SEP. (2019). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2018-2019*. México: Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, SEP.
- SHCP. (3 de octubre de 2019). *Cuenta Pública (Ramos Administrativos, Ramos Generales y Ramos Autónomos) 2018 (.xlsx)*. Obtenido de Transparencia

presupuestal:

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

Silveyra, M., Yáñez, M., & Bedoya, J. (2018). *¿Qué impacto tiene el Programa Escuelas de Tiempo Completo en los estudiantes de educación básica?* Washington DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

UNESCO. (2017). *La educación al servicio de los pueblos y el planeta: Creación de futuros sostenibles para todos*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura .

Anexos

Anexo 1. Listado de programas vinculados con las prioridades del derecho a la educación, 2018

Dependencia	Nombre del Programa	Dependencia	Nombre del Programa
SEP	B003 Producción y distribución de libros y materiales educativos	SEMARNAT	E009 Investigación científica y tecnológica
SEP	E011 Desarrollo Cultural	SEP	S243 Programa Nacional de Becas
SEP	E010 Servicios de Educación Superior y Posgrado	SEP	S221 Escuelas de Tiempo Completo
SEP	E017 Atención al deporte	SEP	S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa
SEP	E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria	SEP	S269 Programa de Cultura Física y Deporte
SEP	E064 Educación para Adultos (INEA)	SEP	S271 Programa Nacional de Convivencia Escolar
SEP	E003 Evaluaciones de la calidad de la educación	SEP	S270 Programa Nacional de Inglés
SEP	E005 Formación y certificación para el trabajo	SEP	S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente
SEP	E021 Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	SEP	S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
SEP	E028 Normalización y certificación en competencias laborales	CDI	S178 Programa de Apoyo a la Educación Indígena
SEP	E032 Políticas de igualdad de género en el sector educativo	CONACYT	S278 Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación
SEP	E016 Producción y distribución de libros y materiales culturales	CONACYT	S236 Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica
SEP	E013 Producción y transmisión de materiales educativos	CONACYT	S192 Fortalecimiento sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación
SEP	E009 Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias	CONACYT	S191 Sistema Nacional de Investigadores
SEP	E047 Programa de infraestructura física educativa	CONACYT	S190 Becas de posgrado y apoyos a la calidad
SEP	E039 Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones	SEDESOL, SALUD, SEP	S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social
SEP	E007 Servicios de Educación Media Superior	SEP	U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación
SEP	E067 Sistema de Información y Gestión Educativa	SEP	U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES
CONACYT	E003 Investigación científica, desarrollo e innovación	SEP	U040 Carrera Docente en UPES
SEMARNAT	E005 Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	SEP	U079 Expansión de la Educación Media Superior y Superior
SAGARPA	E001 Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	SEP	U031 Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil
SAGARPA	E003 Desarrollo y Vinculación de la Investigación Científica y Tecnológica con el Sector	SEP	U077 Programa de Inclusión Digital
ISSSTE	E036 Equidad de Género	SEP	U082 Programa de la Reforma Educativa
ISSSTE	E015 Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud	SEP	U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales
ISSSTE	E043 Prevención y Control de Enfermedades	CONACYT	U003 Innovación tecnológica para incrementar la productividad de las empresas

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2. Programas que no se vinculan a los retos, pero contribuyen al ejercicio del derecho a la educación.

De acuerdo con la metodología utilizada para la realización del ejercicio, existen 24 programas presupuestales de 2018 que no contribuyeron de forma directa, indirecta o transversal a cualquiera de los 5 retos educativos identificados. Al respecto, es importante tomar en cuenta que la metodología de este estudio considera que no hay vinculación en aquellos programas o acciones que no contribuyen a la atención de alguno de los retos señalados ni a la educación obligatoria vigente al momento de realizar el análisis (educación básica y media superior), sin embargo, aportan elementos relevantes para el pleno ejercicio del derecho a la educación.

Dependencia/UR		Programa o acción	Nivel educativo			Estatus programático 2019
			EB	EMS	ES	
SEP	CONADE	S269 Programa de Cultura Física y Deporte				Sin cambio
SEP	CONADE	E017 Atención al Deporte				Sin cambio
SEP	DGESU	U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES			X	Se elimina
SEP	DGDC	U031 Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil ²⁹				Cambió de nombre
SAGARPA	COLPOS	E001 Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria			X	Sin cambio
	CSAEGRO				X	
	U Chapingo				X	
SEP	DGP	E039 Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones			X	Sin cambio
SEP	OM	E032 Políticas de igualdad de género en el sector educativo	X	X	X	Sin cambio
SEP	UEMSTIS	E021 Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico			X	Sin cambio
SEP	DGSU	U040 Carrera Docente en UPES			X	Sin cambio
ISSSTE	ISSSTE	E036 Equidad de Género				Sin cambio
SEP Cultura	CETI	E010 Servicios de educación superior y posgrado		X	X	Sin cambio
	CINVESTAV				X	
	COFAA-IPN				X	
	COLMEX				X	
	IPN				X	
	TecNM				X	
	UADM				X	
	UAAAN				X	
	UAM				X	
	UNAM				X	
UPN				X		
SEP Cultura	COCCTT	E011 Desarrollo cultural				Sin cambio
SEP	CONALITEG	E016 Producción y distribución de libros y materiales culturales				Sin cambio
	CONACYT	S190 Becas de posgrado y apoyos a la calidad			X	Sin cambio
	CONACYT	S236 Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica			X	Se elimina
	CONACYT	S278 Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación			X	Sin cambio
Cultura	FCE	E016 Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales				Sin cambio
	CONACYT	S192 Fortalecimiento sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación			X	Sin cambio
Cultura	INAH	E021 Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica				Sin cambio
	CONACYT	S191 Sistema Nacional de Investigadores			X	Sin cambio
Cultura	INBAL	E042 Servicios educativos, culturales y artísticos				Sin cambio
SEP	DGCFT	E005 Formación y certificación para el trabajo				Sin cambio
SEP	DGESU	U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación			X	Sin cambio
CONACYT	CIDI	E003 Investigación científica, desarrollo e innovación			X	Sin cambio
	CICY				X	
	CICESE				X	
	CIAD				X	
	CICIG				X	
	CIM				X	
	CIMA				X	
	CIQA				X	

²⁹ En 2019 cambió de nombre a Expansión de la Educación Inicial.

CIATDEJ		X
CIDTE		X
CIDE		X
CIBN		X
CIO		X
CIESAS		X
CIATEC		X
CIATEQ		X
COLEF		X
ECOSUR		X
COLMICH		X
COLSAN		X
FIDERH		X
INECOL		X
INST. MORA		X
INAOE		X
IPICT		X

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, los programas que no se vinculan son los siguientes:

- **S269 Programa de Cultura Física y Deporte:** Orienta sus recursos a promover la cultura física otorgando apoyos económicos a los Órganos de Estatales de Cultura Física y Deporte y Organismos afines, para que impulsen la masificación de actividades físicas, recreativas, deportivas y el deporte social, de manera habitual, organizada y sistemática entre la población. Asimismo, el programa otorga apoyos económicos para la infraestructura deportiva del país, para la construcción, modernización, ampliación, rehabilitación, mejoramiento, y equipamiento de las instalaciones deportivas.
- **E017 Atención al Deporte:** El objetivo del programa es proporcionar los servicios a los deportistas en las instalaciones en óptimo estado de la CONADE. Además, a través de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte (CAAD), dar resolución a los recursos de apelación y procedimientos de arbitraje para contribuir a fortalecer la práctica de las actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral. La CONADE otorga bienes y servicios y la CAAD ofrece el servicio denominado recurso de apelación por controversias en materia deportiva a partir de la solicitud de las personas físicas y morales miembros del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte.
- **U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES:** asignaba recursos no regularizables para apoyar a las Universidades Públicas Estatales que formularan proyectos dirigidos a incidir en la solución de problemas estructurales, de manera específica y prioritaria en la adecuación apropiada de los sistemas de jubilaciones y pensiones. Los apoyos podían ser canalizados para proyectos nuevos o den continuidad a los realizados en años anteriores.
- **U031 Expansión de la Educación Inicial:** El Programa contribuye a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la

población para la construcción de una sociedad más justa mediante la transferencia de recursos a las entidades federativas para el fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil.

- **E001 Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria:** El propósito del Programa es formar técnicos, profesionales e investigadores en los sectores agropecuarios, acuícola y forestal egresados con alta calidad educativa.
- **E039 Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones:** El programa tiene como objetivo autorizar el ejercicio profesional y grado académico en México de los egresados de los niveles de Educación Media Superior, Superior, así como, de los Colegios y Federaciones de profesionistas para contribuir a fortalecer la calidad y pertinencia de la Educación Media Superior y formación para el trabajo.
- **E032 Políticas de igualdad de género en el sector educativo:** Se promueve acciones de capacitación para la institucionalización de las perspectivas de género, derechos humanos, prevención, atención y sanción de la violencia laboral docente e institucional de género en las Unidades administrativas del sector central de la SEP, así como en los Órganos desconcentrados y organismos autónomos y afines de la dependencia, para alcanzar una mayor inclusión y equidad educativa.
- **E021 Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico:** Contribuye a impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento mediante la realización de proyectos de investigación que se vinculan con la generación del conocimiento y con los diversos sectores para resolver los problemas nacionales. El apoyo que otorga el programa son recursos financieros para la realización de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico.
- **U040 Carrera Docente en UPES:** El objetivo del programa es distinguir a los profesores de tiempo completo que realizan aportes significativos en la mejora de los indicadores de resultados de las Universidades Públicas Estatales. Entrega recursos a las universidades que cumplan con los requisitos establecidos y, estas entregan los estímulos a los profesores de tiempo completo evaluados favorablemente.
- **E036 Equidad de Género:** Promueve una cultura institucional basada en la igualdad entre mujeres y hombres, no discriminación y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, a través de estrategias y acciones de

sensibilización, capacitación y difusión, en beneficio de las trabajadoras y trabajadores del ISSSTE.

- **E010 Servicios de educación superior y posgrado:** Contribuye a fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo. Atiende a la población matriculada en educación superior y posgrado con servicios educativos reconocidos por su calidad. Entre los servicios que otorga el programa se encuentra la atención de alumnos en programas de calidad de los niveles de educación superior y posgrado y la impartición de programas de posgrado reconocidos por Programa Nacional de Posgrados de Calidad del CONACYT.
- **E011 Desarrollo cultural:** El programa promueve y difunde el arte y la cultura mediante la realización de actividades artísticas y culturales (cine, teatro, música, danza, exposiciones, talleres, ferias de libros, conferencias) dirigidas a toda la población de la zona metropolitana del Valle de México.
- **E016 Producción y distribución de libros y materiales culturales:** El objetivo del programa es poner al alcance de la población la mayor diversidad posible de libros, materiales educativos y culturales. Entre las principales actividades que realiza el Fondo de Cultura Económica están la edición, producción y comercialización, para que la población cuente con una distribución y diversidad de libros, materiales educativos y culturales.
- **S190 Becas de posgrado y apoyos a la calidad:** Contribuye a impulsar la educación científica y tecnológica, mediante la formación y consolidación del capital humano de alto nivel con posgrados de calidad. El Programa otorga becas para realizar estudios de especialidades y posgrados y apoyos para la consolidación en diferentes modalidades, en México como en el extranjero. Los montos de las becas dependen del tipo de posgrado y la modalidad del apoyo, conforme a lo establecido en cada convocatoria. Las Reglas de Operación 2018 del programa mencionan que todas las convocatorias deben considerar una serie de elementos, entre ellos equidad y no discriminación.
- **S236 Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica:** Otorgaba apoyos monetarios para la adquisición de equipo científico y tecnológico a investigadores que sometieran una propuesta que justificara la necesidad de dicho equipo, con la finalidad de contribuir a la formación de recursos humanos, a la producción científica y a la colaboración institucional. Dichos investigadores debían estar adscritos a instituciones, centros y asociaciones, que pertenecientes al Registro Nacional de Instituciones, Empresas Científicas y Tecnológicas.

- **S278 Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación:** El objetivo del programa es lograr que los Sistemas Locales y Regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación generen capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación que permitan cumplir sus objetivos, mediante el otorgamiento de apoyos a proyectos relacionados con investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación. Está dirigido a entidades federativas que se comprometan, en conjunto con el CONACYT, a apoyar proyectos relacionados con ciencia, tecnología e innovación.
- **E016 Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales:** El objetivo del programa es poner al alcance de la población mexicana libros, materiales educativos y culturales, a través de las librerías fijas y móviles distribuidas en todo el territorio nacional, así como la librería virtual <https://www.educal.com.mx/>. El programa ofrece un servicio abierto a cualquier persona que requiera comprar un libro.
- **S192 Fortalecimiento sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación:** El programa contribuye a que los sectores administrativos de la Administración Pública Federal generen capacidades en ciencia, tecnología e innovación mediante el otorgamiento de apoyos para desarrollo de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación. En las Reglas de Operación 2018 del programa se menciona que el CONACYT puede celebrar convenios con dependencias y/o entidades de la administración pública federal para modificar o crear fondos sectoriales. El INEE contaba con el Fondo Sectorial de Investigación para la Evaluación de la Educación CONACYT-INEE, cuyo propósito era apoyar y financiar la realización de investigación en materia de evaluación educativa; el INIFED, el Fondo Sectorial de Investigación INIFED-CONACYT para apoyar proyectos de investigación científica y tecnológica que contribuyan a generar el conocimiento requerido para atender los problemas, necesidades u oportunidades en materia de infraestructura física educativa; y la SEP, el fondo SEP/SEB – CONACYT para apoyar proyectos de investigación que retroalimenten la política y programas orientados a la mejora de la calidad, equidad y atención en educación básica.
- **E021 Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica:** Contribuye a impulsar la educación científica y tecnológica en los campos de investigación arqueológica y antropológica, mediante la realización de proyectos de

investigación que se vinculan con la generación del conocimiento y con los diversos sectores para contribuir en la generación cultural del país.

- **S191 Sistema Nacional de Investigadores:** El programa otorga distinciones y estímulos económicos en tres categorías: Candidato a Investigador Nacional, Investigador Nacional, e Investigador Nacional Emérito, mediante la evaluación de la producción científica y formación de capital humano, realizada por investigadores en México o mexicanos en el extranjero.
- **E042 Servicios educativos, culturales y artísticos:** Contribuye al fomento y desarrollo artístico mediante el otorgamiento de servicios de educación artística, Investigación y documentación sobre las artes, desde el nivel inicial en el sistema no escolarizado y en los niveles de educación media superior y superior en el sistema escolarizado.
- **E005 Formación y certificación para el trabajo:** Contribuye a fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo. Atiende a personas de 15 años y más que no cuentan con las competencias que demanda el mercado laboral. También atiende a las personas con discapacidad, adultos mayores, desempleados, jóvenes de 15 a 29 años que no estudian, no trabajan y no se capacitan, así como a la población de municipios con muy alto nivel de marginación y personas en situación de reclusión. La formación se imparte mediante acciones de capacitación, al término de cada curso se entrega un diploma o constancia.
- **U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación:** Contribuye a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población, mediante el apoyo a los Centros y Organizaciones educativas y de la sociedad civil, así como a las Entidades Federativas para que lleven a cabo actividades de educación integral e incluyente (culturales, artísticas, deportivas, socioemocionales, investigación, capacitación, difusión y publicación). El subsidio anual permite solventar gastos inherentes a la operación y prestación de servicios educativos.
- **E003 Investigación científica, desarrollo e innovación:** El objetivo del programa es impulsar la formación del capital humano altamente calificado a través del mejoramiento de la infraestructura y entornos científicos tecnológicos y de innovación.

Anexo 3. Universo de programas y acciones, 2018

Nombre del Programa o acción		Nombre del Programa o acción	
1	E047 Programa de infraestructura física educativa	38	I016 FONE Fondo de Compensación
2	U079 Expansión de la Educación Media Superior y Superior	39	I015 FONE Gasto de Operación
3	U082 Programa de la Reforma Educativa	40	I014 FONE Otros de Gasto Corriente

4	S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	41	I003 Previsiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	
5	E009 Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias	42	I002 Previsiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	
6	S221 Escuelas de Tiempo Completo	43	Servicio Profesional Docente	
7	I007 FAM Infraestructura Educación Básica	44	Programa de Promoción por Incentivos	
8	I008 FAM Infraestructura Educación Media Superior y Superior	Transversales	1	M001 Servicios administrativos
9	Programa Escuelas al CIEN		2	P001 Coordinación de la Política Nacional de Evaluación Educativa
10	K009 Proyectos de infraestructura social del sector educativo		3	P004 Evaluación del Sistema Educativo Nacional
11	K027 Mantenimiento de infraestructura		4	E003 Evaluaciones de la calidad de la educación
12	E007 Servicios de Educación Media Superior	5	E067 Sistema de Información y Gestión Educativa	
13	U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales	No se vinculan a los retos educativos	1	S269 Programa de Cultura Física y Deporte
14	E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria		2	U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES
15	S178 Programa de Apoyo a la Educación Indígena		3	U031 Expansión de la Educación Inicial
16	S065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas		4	E001 Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria
17	S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social		5	E039 Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones
18	E007 Servicios de guardería		6	E032 Políticas de igualdad de género en el sector educativo
19	Estrategia Nacional de Inclusión		7	E021 Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico
20	S243 Programa Nacional de Becas		8	U040 Carrera Docente en UPES
21	U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación		9	E036 Equidad de Género
22	Movimiento Yo no abandono		10	E010 Servicios de educación superior y posgrado
23	E016 Articulación de políticas públicas integrales de juventud		11	E011 Desarrollo cultural
24	E064 Educación para adultos		12	E016 Producción y distribución de libros y materiales culturales
25	I010 FAETA Educación de Adultos		13	S190 Becas de posgrado y apoyos a la calidad
26	S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa		14	S236 Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica
27	Nuevo Modelo Educativo		15	S278 Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación
28	S270 Programa Nacional de inglés	16	S192 Fortalecimiento sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	
29	B003 Producción y distribución de libros y materiales educativos	17	E021 Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	
30	S271 Programa Nacional de Convivencia Escolar	18	E003 Investigación científica, desarrollo e innovación	
31	U077 Programa de Inclusión Digital	19	S191 Sistema Nacional de Investigadores	
32	E013 Producción y transmisión de materiales educativos	20	E017 Atención al deporte	
33	S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente	21	E0216 Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales	
34	I008 FAETA Educación Tecnológica	22	E042 Servicios educativos, culturales y artísticos	
35	Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE)	23	E006 Formación y certificación para el trabajo	
36	Estrategia para el Fortalecimiento y la Transformación de las Escuelas Normales	24	U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación	
37	I013 FONE Servicios Personales			

Fuente: elaboración propia.

Anexo 4. Universo Unidades Responsables, 2018

Clave y UR		Clave y UR		
Vinculado a los retos educativos	1	MDE Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	34	L8K El Colegio de México, A.C.
	2	MGC Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional	35	MGH Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro
	3	600 Subsecretaría de Educación Media Superior	36	A00 Universidad Pedagógica Nacional
	4	310 Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa	37	700 Oficialía Mayor
	5	313 Dirección General de Educación Indígena	38	VUY Instituto Mexicano de la Juventud
	6	312 Dirección General de Desarrollo Curricular	39	MDA Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
	7	500 Subsecretaría de Educación Superior	40	L6J Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
	8	L5X Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	41	N00 Coordinación General @prende.mx
	9	610 Unidad de Educación Media Superior Tecnológica Agropecuaria y Ciencias del Mar	42	216 Dirección General de Televisión Educativa
	10	611 Unidad de Educación Media Superior Tecnológica Industrial y de Servicios	43	MDL Instituto Mexicano de la Radio
	11	613 Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo	44	L00 Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
	12	L9T Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral	45	314 Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica
	13	C00 Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México	46	IZC Colegio de Postgraduados
	14	L3P Centro de Enseñanza Técnica Industrial	47	710 Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros

15	A2M Universidad Autónoma Metropolitana	48	711 Dirección General de Recursos Humanos y Organización	
16	A3Q Universidad Nacional Autónoma de México	49	713 Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	
17	D00 Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero	50	715 Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Educativa Federalizada	
18	712 Dirección General de Recursos Materiales y Servicios	51	K00 Universidad Abierta y a Distancia de México	
19	L5N Colegio de Bachilleres	52	A11 Universidad Autónoma Chapingo	
20	L6H Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional	53	218 Dirección General del Sistema de Información y Gestión Educativa Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación	
21	616 Dirección General del Bachillerato	54	300 Subsecretaría de Educación Básica	
22	B00 Instituto Politécnico Nacional	55	212 Dirección General de Evaluación de Políticas	
23	511 Dirección General de Educación Superior Universitaria	No vinculado a los retos educativos	1	L6I Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
24	514 Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas		2	512 Dirección General de Profesiones
25	M00 Tecnológico Nacional de México		3	GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
26	L6W Consejo Nacional de Fomento Educativo		4	L6U Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
27	AYB Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas		5	90X Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
28	213 Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios		6	D00 Instituto Nacional de Antropología e Historia
29	GYR Instituto Mexicano del Seguro Social		7	G00 Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte
30	L4J Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional		8	MAR Fondo de Cultura Económica
31	515 Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación		9	E00 Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
32	200 Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación			
33	161 Dirección General de Relaciones Internacionales			

Fuente: elaboración propia.