

Los Documentos de Trabajo del CONAPRED representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, asesorías y de estudios y para recibir comentarios sobre su posible publicación futura. Se agradecerá que éstos se hagan llegar directamente a la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Dante 14, séptimo piso, Col. Anzures, Del. Miguel Hidalgo, CP 11590, México, D.F., TEL. 52 03 36 49 y 52 62 14 90 ext. 1504; o a la dirección de correo: dceron@conapred.org.mx. Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad suya.

Este documento fue desarrollado en Convenio con el Centro de Investigación y Docencia Económicas, y estuvo a cargo del Dr. José Antonio Aguilar, a solicitud de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas.

© Derechos Reservados, CONAPRED 2006.

Este material puede ser reproducido, total o parcialmente, con la autorización por parte de la Institución.



**Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación
y Políticas Públicas
Documento de Trabajo No. E-4-2005**

**“LA NORMATIVIDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO:
ACCESO, TRATO Y EXCLUSIÓN ”
Diciembre de 2005**



Estudio:

**LA NORMATIVIDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO: ACCESO,
TRATO Y EXCLUSIÓN.**

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	2
LA DISCRIMINACIÓN Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA EDUCACIÓN	3
I. DISCUSIÓN TEÓRICA.....	3
II. UNA VISIÓN COMPARADA.....	14
Leyes	15
Políticas	20
III. MEDICIÓN.....	26
Índice de Discriminación en la Educación Básica (IDEB)	26
El proceso de medición: indicadores, fuentes y resultados.....	26
I. Primera dimensión	27
II. Segunda Dimensión.....	29
III: Tercera dimensión	31
El cálculo del IDEB.....	33
Resultados	34
Validación del cálculo del IDEB	38
Fuentes de información.....	39
IV. PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS.....	40
Propuestas normativas	40
Propuestas metodológicas.....	41
Propuestas de política pública	43

RESUMEN EJECUTIVO

- Este estudio se ocupa fundamentalmente de la educación primaria y de niños entre 6 y 12 años.
- Se hace una revisión teórica de la discriminación y la educación en México, Estados Unidos, España y algunas provincias de Canadá.
- Se presenta un comparativo y una discusión crítica de los ordenamientos legales y de los programas en estos países.
- Se construyó un Índice de Discriminación en la Educación Básica (IDEB) a partir de 7 indicadores que dan cuenta de: la discriminación a las niñas, a los indígenas y a los grupos minoritarios.
- Se aplica el IDEB a las 32 entidades federativas del país. El trabajo estadístico emplea diferentes bases de datos. Los resultados son que el promedio nacional, en una escala de 0.28, donde 0 es ausencia de discriminación y 1 significa completa exclusión.
- Los tres estados con menor discriminación en la educación son: Tabasco, Distrito Federal e Hidalgo. Los más rezagados son Chiapas Campeche y Chihuahua.
- Se propone un conjunto de cambios y recomendaciones en tres ámbitos: normativos, metodológicos y de políticas públicas. Se sugieren algunas formas de implementación.

ESTUDIO SOBRE LA NORMATIVIDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO: ACCESO, TRATO Y EXCLUSIÓN

LA DISCRIMINACIÓN Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA EDUCACIÓN¹

I. DISCUSIÓN TEÓRICA

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su resolución 2106, del 21 de diciembre de 1965. Fue firmada en Nueva York, el 7 de marzo de 1966. De conformidad con su artículo 19, entró en vigor el 4 de enero de 1969. México la firmó el 1 de noviembre de 1966 y la ratificó el 20 de febrero de 1975. México se vinculó el 16 de septiembre de 1996 a las enmiendas al artículo 8 de la Convención —por las que la ONU proporcionará, cuando dichas enmiendas se encuentren en vigor, el personal y las instalaciones necesarios para el efectivo desempeño de las funciones del Comité—, aprobadas el 15 de enero de 1992, durante la décimo cuarta reunión de los estados parte de la Convención celebrada en Nueva York.

El 17 de enero de 2002, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto por el que se aprobó la declaración de México para el reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. El 15 de marzo de 2002, el Gobierno de México hizo la Declaración para el reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial a que se refiere el artículo 14, para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas, comprendidas dentro de su jurisdicción, que afirmaran ser víctimas de violaciones de cualesquiera de los derechos estipulados en la Convención. De conformidad con el artículo 9 de la Convención, los estados

¹ El autor desea expresar su agradecimiento a Pía Orozco, quien participó en la elaboración de este documento, y a Javier Aparicio por sus comentarios y sugerencias.

parte se comprometen a presentar al Secretario General de la ONU, para su examen por el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado, y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la Convención cada dos años, y cuando el Comité lo solicite.

El 14 de agosto del 2001 la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada para adicionar el artículo 1 constitucional para añadir una fracción tercera. El texto quedó de esta manera: “*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*”. De esta manera la constitución prohibió los tratos diferenciados no razonables entre personas.²

Como consecuencia de esta reforma fue necesario crear un ordenamiento jurídico que tradujera en normas concretas el ordenamiento constitucional. Así, el 11 de junio de 2003, después de un proceso de consultas ciudadanas, se promulgó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPD). Según el art. 1 de dicha ley, el objetivo es “prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona”, así como “promover la igualdad de oportunidades y de trato”.³ La ley provee una definición de discriminación en su artículo 4: “Para los efectos de esta ley se entenderá como discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquiera otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de

² Para una discusión sobre el derecho a la no discriminación, véase: Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM/CNDH, 2004, pp. 177-208,

³ *Ley Federal para prevenir y Eliminar la Discriminación*, México, CONAPRED, 2004.p. 31.

sus manifestaciones”.⁴ De esta forma, la LFPD compromete la intervención del Estado para brindar una protección efectiva a toda persona contra cualquier acto de discriminación.

La educación es un área clave para la lucha en contra de la discriminación, pues es el principal mecanismo de acceso a los bienes sociales de diversa índole. Durante el proceso educativo se forman valores y hábitos que después darán forma a la cultura de una sociedad. La educación determina en buena medida el bienestar económico, la salud y la cultura de las personas. Como el CONAPRED reconoce desde 2001: “la educación constituye una herramienta fundamental para combatir y prevenir la cultura de la exclusión desde una temprana edad”.⁵

La LFPD reconoce explícitamente el peso de la educación en las políticas anti discriminación. En su capítulo II, artículo 9, establece que se considerarán como conductas discriminatorias: “impedir el acceso a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos para la permanencia en los centros educativos, en los términos de las disposiciones aplicables” (fracción I) y “establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición de subordinación” (fracción II).⁶ De la misma manera, la LFPD en su capítulo III manda que las autoridades públicas lleven a cabo medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres. Así, establece en la fracción primera del artículo 10 que se deberá “incentivar la educación mixta, fomentando la permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres en todos los niveles escolares”. La fracción II del artículo 11 manda al Estado “impartir educación para la preservación de la salud, el conocimiento integral de la sexualidad, la planificación familiar, la paternidad responsable y el respeto a los derechos humanos”; asimismo, la fracción VI establece “alentar la producción de libros para niños y niñas”.

⁴ Ibid. pp. 31-32.

⁵ Gilberto Rincón Gallardo, “Presentación”, en CONAPRED, *Educación y derechos fundamentales. Dossier sobre discriminación de Educación 2001*, México, CONAPRED, 2004. p. 5.

⁶ LD pp. 37.

La LFPD participa en un movimiento normativo de amplio aliento que busca proteger a la niñez en los diversos ámbitos de la vida social. En lo que hace a los niños, un referente importante es la Convención sobre los Derechos del Niño, firmada en 1989.

El artículo 2 establece que “Los Estados partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales”. De esa manera, “Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres o sus tutores o de sus familiares”.

En México, al año siguiente, se promulgó la ley para la Protección de los Derechos de niñas, Niños y Adolescentes, (2000). Dicha ley, en su duodécimo capítulo estableció el derecho a la educación.

En su artículo 32 se afirma que. “niñas, niños y adolescentes tienen derecho a una educación que respete su dignidad y les prepare para la vida en un espíritu de comprensión, paz y tolerancia”. La fracción B de ese artículo manda que las leyes promoverán las medidas necesarias para que “se evite la discriminación de las niñas y las adolescentes en materia de oportunidades educativas.

Se establecerán los mecanismos que se requieran para contrarrestar las razones culturales, económicas o de cualquier otra índole, que propicien dicha discriminación”. Para el caso de los niños con discapacidad, el artículo 31, fracción D, manda que todos los niveles de gobierno establezcan normas tendientes a “fomentar centros educativos especiales y proyectos de educación

especial que permitan a niñas, niños y adolescentes con discapacidad, integrarse en la medida de su capacidad a los sistemas educativos regulares. Dispondrán de cuidados elementales gratuitos, acceso a programas de estimulación temprana, servicios de salud, rehabilitación, esparcimiento, actividades ocupacionales, así como a la capacitación para el trabajo, para lo cual se promoverá, de no contarse con estos servicios, su creación”. Tampoco es lícito discriminar a niños que tengan capacidades superiores a las del promedio.

La fracción C del artículo 32 menciona que “las niñas, niños y adolescentes que posean cualidades intelectuales por encima de la media, tengan derecho a una educación acorde a sus capacidades, así como a contar con las condiciones adecuadas que les permita integrarse a la sociedad”. La misma ley establece en la fracción segunda del artículo 3, que la no discriminación por ninguna razón ni circunstancia es un principio rector de la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

El capítulo Tercero de dicha ley se titula “Del derecho a la no discriminación”. El artículo 16 de dicho título establece que. “niñas, niños y adolescentes tienen reconocidos sus derechos y no deberá hacerse ningún tipo de discriminación en razón de raza, color, sexo, idioma o lengua, religión ; opinión política; origen étnico, nacional o social; posición económica; discapacidad física, circunstancias de nacimiento o cualquier otra condición no prevista en este artículo. Es deber de las autoridades adoptar las medidas apropiadas para garantizar el goce de su derecho a la igualdad en todas sus formas”.

La ley reconoció que en ocasiones el trato igualitario y las medidas afirmativas pueden entrar en conflicto. Por ello en su artículo 17 afirma: “las medidas que se tomen y las normas que se dicten para proteger a niñas, niños y adolescentes, que se encuentren en circunstancias especialmente difíciles por estar carentes o privados de sus derechos y para procurarles el ejercicio igualitario de éstos, no deberán implicar discriminación para los demás infantes y adolescentes, ni restringirles dicho goce igualitario. Las medidas especiales

tomadas a favor de aquéllos pero en respeto de éstos, no deberán implicar discriminación para los demás infantes y adolescentes, ni restringirles dicho goce igualitario. Las medidas especiales tomadas a favor de aquéllos, pero en respeto de éstos, no deberán entenderse como discriminatorias”. La educación también puede ser fuente de intolerancia y prejuicio, por ello la ley asienta en su artículo 18: “es deber de las autoridades, ascendientes, tutores y de miembros de la sociedad, promover e impulsar un desarrollo igualitario entre niñas, niños y adolescentes, debiendo combatir o erradicar desde la más tierna edad las costumbres y prejuicios alentadores de una pretendida superioridad de un sexo sobre el otro”.

Parecería que, desde el punto de vista normativo, los frentes contra la discriminación están bien cubiertos. Sin embargo, la traducción de estos principios en políticas públicas y en resultados sociales tangibles no es un proceso obvio ni automático. La percepción de la ciudadanía es que la mayoría de sus derechos no son respetados. Por ejemplo, la Encuesta Nacional sobre Discriminación (2005) encontró que sólo el 13.4% de los encuestados pensaba que su derecho a una educación adecuada era respetado.

Aunque la escuela no es el principal lugar donde los encuestados expresaron haber sentido discriminación, ocupa un lugar importante. Las escuelas son sitios donde las personas perciben discriminación sustantiva en lo tocante a: discapacidad (29.1%), preferencia sexual (25.7%), origen geográfico (17.7%) y religión (15.2%). De la misma forma, el 14.5% de los encuestados estuvieron de acuerdo con la idea de que no hay que gastar tanto en la educación de las hijas porque luego se casan.⁷ Si bien hay consenso normativo en la importancia de educación para prevenir y erradicar la discriminación hay lagunas importantes en la materia.

¿Cuánta discriminación hay en la educación, en particular en el nivel básico? Esta es una de las preguntas que animan al presente estudio. El primer paso para reconocer la discriminación en la educación es contar con un

⁷ En realidad lo sorprendente es que todavía una parte importante de la población considera que las mujeres casadas no pueden o deban trabajar al mismo tiempo.

ordenamiento legal apropiado. Las leyes deben establecer explícitamente la importancia de combatir la discriminación en la educación. También deben crear los instrumentos que permitan medir y evaluar la magnitud y naturaleza del problema. Sin embargo, en México hasta hace muy poco la dependencia responsable del sector –la Secretaría de Educación Pública-- no contaba con esos instrumentos legales.

En efecto, la principal ley en la materia, la Ley General de Educación (reformada por última ocasión en el 2003) no reconocía explícitamente la responsabilidad del Estado de combatir la discriminación. Esta omisión apenas ha sido subsanada. El 13 de abril de 2004 se presentó en la Cámara de Diputados una iniciativa con proyecto de decreto para reformar la fracción X del artículo 7 y agregar dos párrafos al artículo 2 de la ley General de Educación. La comisión de Educación Pública y Servicios Educativos elaboró un dictamen que fue aprobado por el pleno de la Cámara.

El 22 de septiembre de 2004 la minuta fue remitida al Senado para su consideración. La minuta fue presentada al pleno el 10 de febrero de 2005, y fue turnada a las comisiones de Educación y Cultura y de Estudios Legislativos. Finalmente, el 4 de noviembre de 2005 las comisiones pusieron a consideración del pleno su proyecto de decreto, el cual fue aprobado. De esta forma se reformó la Ley General de Educación.

En la primera de las consideraciones del Decreto, se afirma: “las comisiones coinciden en la preocupación de actos discriminatorios en el acceso a los servicios de educación a niños con capacidades diferentes o portadores de VIH SIDA”. Las comisiones consideraron que el rechazo y la discriminación a los niños con discapacidades y a los portadores de VIH en las escuelas de debía, en parte, a la ignorancia sobre los mecanismos de transmisión de la enfermedad, a la falta de claridad en la ley y a las carencias en infraestructura para atenderlos debidamente. Por ello, consideraron necesario establecer, “junto a los derechos de esta población con necesidades educativas especiales a ser admitidos en las escuelas en condiciones semejantes a todos los demás, la obligación de las autoridades de proveer al sistema educativo nacional de

infraestructura y personal para auxiliar a las escuelas y maestros en la atención especializada que esta población merece, y que la educación fomente la responsabilidad personal, promueva hábitos de vida saludables y autocuidado de la salud”.⁸

Antes de la reforma, el artículo 2 de la Ley General de Educación decía: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables. La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social. En el proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social, para alcanzar los fines a los que se refiere el artículo 7”.

A resultas de la reforma se añadieron estos dos párrafos: “ningún estudiante será objeto de discriminación, sanción o expulsión motivada por su origen étnico, género, condición social, religión, capacidades diferentes, afecciones físicas o mentales, condiciones de salud, preferencias sexuales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana. La autoridad educativa estará obligada en todo momento a dotar a las escuelas de la infraestructura física, el personal especializado y todos los elementos necesarios para la atención de esta población, o para canalizarlos a las instituciones adecuadas cuando el caso lo requiera”.

Así se reconoció finalmente la importancia de establecer la no discriminación como un valor en la labor educativa del Estado mexicano. De la misma forma, el Decreto incluyó tres artículos transitorios. El segundo, de relevancia para este trabajo, asentó lo siguiente: “La secretaría de Educación

⁸ Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 12, Año 2005, viernes 4 de noviembre 2005.

Pública y la Secretaría de Salud en coordinación con las demás dependencias del sector, en un término no mayor a dos años contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto y de conformidad con los recursos que para dicho efecto se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, ampliarán la infraestructura necesaria para la atención en las escuelas regulares de los niños con capacidades limitadas y para la atención de los niños portadores de VIH, así como la necesaria para su atención en instituciones especializadas cuando el caso lo amerite”.

Aunque la Ley General de Educación estaba rezagada en lo que se refiere a la prevención de la discriminación, en sus instrumentos programáticos la Secretaría de Educación Pública ha reconocido la importancia de esta labor desde hace tiempo. En efecto, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se afirma: “la construcción de una ética pública sustentada en los valores de la democracia supone un compromiso individual y colectivo con los derechos y responsabilidades fundamentales del ser humano, así como suprimir la discriminación por razones de género, religión, grupo étnico, origen social o nacional, lengua u otras”.

De la misma forma propone que, “reconocernos como país regional y étnicamente diverso supone necesariamente transitar hacia una realidad en la que las diferentes culturas puedan relacionarse entre ellas mismas como pares. Supone eliminar toda forma de discriminación, prejuicio y racismo contra los integrantes de culturas diferentes y minoritarias que comparten el territorio. Implica la participación equitativa de todos los grupos étnicos en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos de la nación. Requiere que los mexicanos nos reconozcamos como diversos y comprendamos que el hecho de vivir en un país multicultural nos enriquece como personas y como colectividad”.⁹

Sin embargo, a pesar de los compromisos declarativos a favor de la igualdad de oportunidades, lo cierto es que los instrumentos específicos para

⁹ Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional de Educación, 2001-2006*, México, SEP, 2001, pp. 44-47.

evitar que grupos y personas vulnerables sean excluidos de los servicios educativos no han sido suficientes, tanto en recursos como en perspectivas. Con la notable excepción de las comunidades indígenas, ningún otro grupo ha recibido atención sistemática por parte de las autoridades educativas. En el año 2000 había, según el censo general, más de 1.4 millones de niños indígenas en edad de recibir servicios de educación básica (5-14 años).¹⁰ En el ciclo lectivo 2003-2004 asistían a las escuelas de nivel preescolar y primaria *indígenas* 1,158,574 niños.¹¹ Sin embargo, es necesario indicar que un número indeterminado de niños indígenas asistía a escuelas en el sistema regular. El 40% de los niños indígenas habita en zonas urbanas.

De la misma manera, también sufren discriminación educativa los niños que habitan en poblaciones rurales que sufren marginación extrema (menos de 100 habitantes). Lo mismo ocurre con los hijos de trabajadores agrícolas migrantes. Sobre ellos afirma la SEP: “las propias condiciones de vida de esta población: su movilidad no sujeta a patrones regulares, su diversidad étnica y cultural, y especialmente la incorporación de la niñas y los niños, desde muy temprana edad, al trabajo agrícola asalariado, entre otras características, han hecho extraordinariamente difícil (técnica y operativamente) su atención educativa, pese a los esfuerzos de variada magnitud realizados desde 1980 por dependencias de la Secretaría de Educación Pública y otras instituciones gubernamentales”.¹² En el 2001 su número oscilaba entre 400,000 y 700,000 niños.

Respecto a los niños con discapacidad, según el censo del 2000, había 176,840 niños entre 6 y 14 años con algún tipo de discapacidad.¹³ La SEP reconoce, que “la incapacidad para identificar oportunamente a estos menores tiene efectos adversos sobre sus oportunidades educativas, puesto que dejan de recibir la atención especial que requieren durante un tiempo que puede resultar decisivo para su desarrollo. Por otra parte, la integración de estos

¹⁰ Ibid. p. 109.

¹¹ Secretaría de Educación Pública, *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras. Ciclo escolar 2003-2004*, México SEP, 2004

¹² SEP, *Programa Nacional*, p. 110.

¹³ INEGI, “Población con discapacidad de 6 a 29 años y su distribución porcentual por grupos de edad para cada condición de asistencia escolar y sexo, 2000”

menores al sistema regular no siempre funciona de la mejor manera, entre otras razones porque los profesores carecen, con frecuencia, de la preparación para identificarlos y tratar las discapacidades específicas que padecen”.¹⁴

Aunque la SEP reconoce que para atender estos problemas se requieren “acciones decididas por parte de las autoridades educativas”, las que se han emprendido son insuficientes. Ello puede observarse en los “programas compensatorios” que desde 1992 se llevan a cabo para compensar las ausencias de equidad educativa que sufre la población en desventaja. Los apoyos han consistido básicamente en la provisión de becas y material didáctico para alentar “la incorporación a la escuela de los niños y jóvenes de las localidades en rezago y marginación extremas”.

El objetivo de las autoridades educativas es que concluyan su ciclo básico. Para ello, además, proveen recursos para atender la infraestructura de las escuelas, capacitan a los profesores y ofrecen estímulos para evitar su rotación. Diversos problemas han aquejado a estos esfuerzos. Entre ellos, la SEP reconoce que los sistemas de compensación no fueron diseñados para alentar a las propias escuelas beneficiarias a superar los rezagos que padecen. Por ello, los apoyos a veces parecen ineficaces en algunos casos. Adicionalmente, los programas a veces duplican los servicios regulares de los estados. Finalmente, los programas son controlados desde el centro y la participación de las autoridades locales en su diseño es limitada.

¹⁴ SEP, *Programa Nacional*, p. 110.

II. UNA VISIÓN COMPARADA

Una mirada al mundo ayuda a identificar los patrones normativos, así como las políticas empleadas en otros países para asegurar a todos los niños el acceso pleno a la educación. Elegimos tres países desarrollados de tradiciones diferentes (España, Canadá y Estados Unidos) para estudiar sus ordenamientos normativos y sus prácticas concernientes a la discriminación en la educación. Como en los tres casos se trata de países federales, decidimos proceder de la siguiente manera.

En el caso de Estados Unidos y España consideramos únicamente leyes y programas federales. En el caso de Canadá seleccionamos las tres provincias más importantes: Ontario, Columbia Británica y Québec. En términos generales, México ha adoptado, aunque con cierta demora, los principios generales que rigen en los países más desarrollados. Ha reconocido el parámetro internacional que establece una obligación legal y moral para educar a todos sus niños, independientemente de problemas políticos, económicos o sociales.

Garantizar el derecho a la educación es una responsabilidad compartida de tomadores de decisión en varias áreas, autoridades educativas, maestros, padres y madres de familias y organizaciones comunitarias. Los mexicanos hemos comprendido que garantizar a los niños su derecho a la educación también les asegura otros derechos básicos, como el de la supervivencia, el desarrollo y la participación.

La UNICEF reconoce que muchos niños alrededor del mundo todavía no tienen acceso pleno a las escuelas. Los grupos más discriminados son las niñas, las minorías étnicas, los niños con discapacidad y aquellos infectados por el virus del VIH/SIDA.¹⁵

¹⁵ UNICEF, *Education for ALL, No Excuses*, New York, ONU, 2000.

En este estudio adoptamos los supuestos de la UNICEF respecto a la educación, a saber:

1. El aprendizaje comienza al nacer y continúa en la adolescencia y la edad adulta.
2. Los cuidados durante la niñez temprana son un factor crítico para el éxito en la escuela.
3. El mayor énfasis debe ser puesto en la educación primaria, tanto en escuelas como en programas alternativos.
4. La educación de las niñas debe ser una prioridad.
5. Son necesarias nuevas formas de asociación entre el gobierno, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

En los últimos años varios países han descubierto que si bien asegurar el igual acceso a la escuela es muy importante, no es suficiente. Esta es una lección para México. Si bien es cierto que en la últimas tres décadas se ha hecho un notable esfuerzo para aumentar el número de niños matriculados en todos los niveles y mejorar la eficiencia terminal, todavía existe un rezago muy importante en lo que hace a la *calidad* de la educación. La calidad es tan importante como el acceso. El hecho es que la educación pública que recibe la mayoría de los niños es de menor calidad que la ofrecida por el sistema privado que forma a los hijos de las minorías privilegiadas en México. Esto constituye una innegable forma de discriminación.

Leyes

Todos los países analizados (España, Estados Unidos y Canadá) cuentan con diversos ordenamientos legales en lo que hace a la discriminación y la educación. Aunque el grado de descentralización de las políticas educativas varía, los tres países cuentan con estructuras federales. Las políticas de educación, en ese sentido, son determinadas, en diferente grado, por las

autoridades locales. En el cuadro 1 se muestra un comparativo de las leyes y ordenamientos en estos países, algunas provincias de Canadá y los instrumentos internacionales de la UNICEF.

Cuadro 1.
Comparación de las leyes para prevenir la discriminación para México, España, Estados Unidos, Canadá y la UNICEF*

	México	España	Estados Unidos	Canadá			Unicef
				Ontario	Quebec	Columbia Británica	
Constitución	Artículo 3	Artículo 27	Amedment 14, Section I				
Leyes anti-discriminatorias	Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación		Civil Rights Act	Human Rights Code	The Québec Chapter of Human Rights and Freedoms	Human Rights Code	
					Youth Protection Act		
Leyes	Ley General de Educación	Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo	Title IX of Education Amendents of 1972	Education Act	Education Act	School Act	Convención de los Derechos del Niño
	Ley para la protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Ley Orgánica de Calidad Educativa	Regulations of the Offices of the Departament of Education	Identification and Placement of Exeptional Pupils. Regulation 181/98.	Basic Regulation for Preeschool, Elementary and Secondary Education	Special Needs Order M150/89	
		Real Decreto 299/1996	Individuals with Disabilities Education Act	Special Education and Services. Regulation 306/90	Indian Act	Individual Education Plan Order M638/95	
			No Child Left Behind Act	Student Protection Act	Statement on Educational Integration and Intercultural Educaiton	Student Progress Report Order M191/94	
						K-12 Education and Special Education	

* **Fuente:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Educación, Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Constitución Española, Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, Ley Orgánica de Calidad Educativa Real Decreto 299/1996, The United States Constitution, Regulations of the Offices of the Department of Education, Individuals with Disabilities Education Act, No Child Left Behid, Civil Rights Act, Education Act in Ontario, Regulations 181/98 and 309/90 in Ontario, Student Protection Act, Human Rights Code for Ontario, Education Act in Québec, Basic Regulation for Preeschool, Elementary and secondary Education, Indian Act, Statement on Education Integration and Intercultural Education, The Québec Chapter of Human Rigths and Freedoms, Education Act in British Columbia, Orders M150/89, m638/95 AND m191/94, k-12 Education and Special Education, Human Rights Code in British Columbia y la Convención de los Derechos del Niño.

Como se mencionó en la primera parte de este trabajo, en lo que hace a la lucha contra la discriminación había cierto rezago en México, pues la ley aplicable en la materia no hacía una mención explícita de este objetivo social. Una diferencia importante es que ninguno de los tres países estudiados cuenta con una ley específica en materia de discriminación. Los ordenamientos para combatir la discriminación en las diversas esferas de la vida se encuentran diseminados en diversas leyes. El objetivo normativo de prevenir la discriminación de los niños en la educación a menudo se encuentra recogido en los códigos de derechos humanos locales o federales. Por ejemplo, España cuenta con la Ley de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Para evaluar comparativamente el acceso, trato y exclusión en la educación conviene comparar a México con Estados Unidos. La Ley de derechos civiles de 1964, (Civil Rights Act) fue el arma legal que permitió la desegregación de las escuelas en buena parte del sur de los Estados Unidos. También lo fue en gran medida el histórico fallo de la Suprema Corte, en el caso *Brown v. Board of Education* de 1954, el cual hizo ilegal la regla de “iguales pero separados”, que era la base de la política educativa segregacionista.¹⁶

Históricamente una buena parte de la lucha por los derechos civiles en ese país se ha centrado en la integración racial de las escuelas. Los norteamericanos han empleado diversos mecanismos y políticas para lograr este fin. Algunos de ellos han despertado una gran controversia, como la política de transporte escolar (*busing*) obligatoria. Esta medida pretendía llevar a niños negros de las zonas pobres de las ciudades a las escuelas ricas de los suburbios, predominantemente blancas. De esta manera se buscaba alcanzar un estudiantado “equilibrado” en términos raciales. A menudo los jueces

¹⁶ 347 U.S. 483 (1954) La Corte decidió que: “Segregation of white and Negro children in the public schools of a State solely on the basis of race, pursuant to state laws permitting or requiring such segregation, denies to Negro children the equal protection of the laws guaranteed by the Fourteenth Amendment -- even though the physical facilities and other “tangible” factors of white and Negro schools may be equal”.

ordenaron la aplicación de estas medidas. La integración educativa ha sido uno de los frentes del activismo judicial en ese país. En ciudades como Boston, la búsqueda del equilibrio racial también implicó el transporte de niños blancos a escuelas en las zonas urbanas negras. La oposición a estas políticas ha sido una constante. La intervención judicial, que obvió a las legislaturas y a los poderes ejecutivos, produjo una ola de conflicto en las comunidades donde se llevó a cabo.

Hoy, a pesar de la continuada controversia, muchos piensan en Estados Unidos que la política de *busing* no produjo los resultados esperados y que su costo en términos de conflicto social fue muy alto. La integración forzada y el secuestro de las escuelas por los jueces federales a menudo condujeron a más, no menos, animadversión racial entre los niños y jóvenes. Sin embargo, es cierto que sin la participación de la Suprema Corte en *Brown v. Board* la segregación educativa no habría terminado en los estados sureños, donde las legislaturas y los funcionarios electos eran partidarios del status quo. De esta manera, el caso de Estados Unidos nos alerta sobre las ventajas y los riesgos del activismo de los tribunales en esta materia.

Uno de los instrumentos legales clave para combatir la discriminación educativa ha sido el Título IX de las Enmiendas Educativas de 1972 (Education Amendments of 1972). Según el texto de esa ley, “ninguna persona en los Estados Unidos será discriminada, excluida o se le negarán los beneficios de participar en programas o actividades educativas financiadas con recursos federales”.¹⁷ Lo notable en el caso de los Estados Unidos es que la ley hace un gran número de excepciones, lo que no ocurre en México.

En efecto, en lo que hace a la admisión, la ley sólo aplica a instituciones de educación vocacional, profesional, de educación superior de posgrado y de educación superior a nivel de licenciatura públicas. Es decir, las universidades privadas que imparten el primer nivel universitario están exentas. Lo mismo

¹⁷ “No person in the United States shall, on the basis of sex, be excluded from participation in, be denied the benefits of, or be subjected to discrimination under any education program or activity receiving Federal financial assistance” (20 USCS § 1681)

ocurre con las admisiones de las instituciones educativas pertenecientes a organizaciones religiosas si las creencias religiosas de dichas organizaciones son contrarias a la ley.¹⁸ Tampoco aplica para instituciones educativas que entrenan individuos para las fuerzas armadas o la marina mercante, lo mismo ocurre con universidades públicas las cuales, desde sus inicios, hayan tenido una política “tradicional y continuada” de admitir alumnos de licenciatura de un solo sexo.¹⁹ En Canadá, el derecho de ciertas escuelas a admitir alumnos de un solo sexo está garantizado por el Código de Derechos Humanos de Ontario.

20

Las fraternidades, los boy-scouts y organizaciones como la YMCA (Young Men Christian Association) también están excluidas. Para fines de la ley en cuestión, una institución educativa es cualquier escuela, pública o privada, de educación preescolar, elemental o secundaria o cualquier institución de educación vocacional, profesional o universitaria. Para los estándares normativos mexicanos --que son más comprensivos-- esta lista de excepciones parecería demasiado larga.

Sin embargo, el espíritu de la ley norteamericana no es, claramente, transformar la realidad de manera radical, sino paulatinamente, respetando las tradiciones y usos establecidos. Desde un punto de vista igualitarista esa posición es notablemente insuficiente. Sin embargo, su virtud está en su realismo. Es menos ambiciosa que la mexicana, pero tal vez su fuerza sea mayor. La disyuntiva entre una norma expansiva que requiere para su cumplimiento de dislocaciones y transformaciones sociales sustantivas --y un estado fuerte capaz de llevarlas a cabo-- y otra que pretende reformas paulatinas es en extremo compleja. Sin embargo, este es un dilema que los

¹⁸ Se encuentran exceptuadas, “Educational institutions of religious organizations with contrary religious tenets. This section shall not apply to an educational institution which is controlled by a religious organization if the application of this subsection would not be consistent with the religious tenets of such organization”.

¹⁹ “Public educational institutions with traditional and continuing admissions policy. In regard to admissions this section shall not apply to any public institution of undergraduate higher education which is an institution that traditionally and continually from its establishment has had a policy of admitting only students of one sex”

²⁰ El Código en cuestión afirma en su artículo 19: “This Act shall not be construed to adversely affect any right or privilege respecting separate schools enjoyed by separate school boards or their supporters under the Constitution Act, 1867 and the Education Act. R.S.O. 1990, c. H.19, s. 19 (1).”

legisladores y tomadores de decisiones deben considerar seriamente al momento de diseñar e implementar normas de acceso, trato y exclusión en la educación. En un país como México, donde las prácticas discriminatorias están fuertemente arraigadas es posible que el combate contra todas ellas no pueda llevarse de manera simultánea, como sería deseable.

La forma de regular y legislar las políticas anti discriminación puede variar, pero hay un sustrato común normativo en todos estos países. A partir de la última reforma a la Ley General de Educación, se puede afirmar que en México no hay un vacío legal de consideración en comparación con los ordenamientos de otros países, en este caso, desarrollados.

Políticas

Si bien existe un consenso normativo y, hasta cierto punto, legal en la materia, los países de este grupo adoptan políticas para combatir la discriminación en la educación que tienen cierta variación. Una discusión detallada de los programas de cada uno de estos países escapa a los alcances de este trabajo. Nos concentraremos en el análisis de los rasgos más notables para identificar lagunas o ventanas de oportunidad para el caso de México.

En general, al igual que México, Canadá, España y Estados Unidos aparentemente han eliminado la discriminación de género en lo que hace a matriculación y retención en la educación primaria. Sin embargo, muchos niños en estos países –que son receptores netos de inmigrantes de las regiones pobres del mundo— enfrentan discriminación étnica y cultural. Por ello han desarrollado políticas de inclusión educativa para los hijos de inmigrantes. El segundo eje de las políticas anti discriminación en la educación es la incorporación exitosa en el sistema educativo de los niños con discapacidad (motoras, visuales, auditivas, intelectuales y de conducta). En el cuadro 2 se ofrece un comparativo de los principales programas en los cuatro países.

Una comparación de dichos programas arroja un dato significativo. En Canadá y España existe un énfasis notable en el desarrollo *individual* de las personas con discapacidad. De ahí que los *Planes individuales de educación* tengan ahí una prominencia ausente en México. Los planes individuales han sido más desarrollados en Canadá. El Plan individual de educación es un documento escrito que describe el programa o servicio de educación especial que requiere un estudiante en particular, después de haber sido identificado.

También incluye las modificaciones o adaptaciones especiales al currículo escolar. Sirve de herramienta para la planeación colectiva entre padres, estudiantes, la escuela y, si es necesario, el personal escolar de distrito. Por último, ayuda a los profesores a monitorear el progreso del estudiante. Existen cuatro fases para crear un plan individual de educación:

1. Perfil del estudiante. Incluye la información médica, social y educativa pasada, la excepcionalidad del alumno, las evaluaciones pasadas, con el fin de examinar e identificar las prioridades del estudiante.
2. Planeación. Su objetivo es establecer objetivos, determinar estrategias y recursos, ya sean humanos o de equipo especial, en las áreas en las cuales el estudiante necesita la adaptación o modificación del programa.
3. Aplicación. El principal punto de la aplicación es la modificación y/o adaptación del currículo escolar, así como la implementación y monitoreo del progreso del estudiante por medio de la evaluación continua. Es necesario ajustar las intervenciones de acuerdo al desarrollo de cada estudiante.
4. Revisión del plan. Es necesario revisar y evaluar el programa individual de educación, para mantener o alterar algunos elementos de acuerdo a la evolución del estudiante, de forma anual.

Si bien los planes individuales no son desconocidos en México, éstos no tienen aquí la misma importancia que en otros países, donde ocupan un lugar destacado. En efecto, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa contempla propuestas curriculares adaptadas. Las propuestas deben partir de la información obtenida

en la evaluación psicopedagógica y de la planeación que el maestro tiene para el grupo. De manera opcional y tentativa, se ha promovido la utilización del Documento Individual de Adecuación Curricular (DIAC) para elaborar la propuesta curricular adaptada.²¹ Esta estrategia, que en México es secundaria, en Canadá es central.²² Es posible que la diferencia en el énfasis se deba a distintas orientaciones pedagógicas, pero sobre todo a una cultura que, en el caso de Canadá, privilegia los aspectos *individuales* de la educación.

En general, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa es comparable a los programas equivalentes de los países analizados. No ocurre lo mismo con otros programas, como el Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes (PRONIM). Este programa busca asegurar una educación básica con equidad en la cobertura y en la calidad del servicio, en circunstancias de permanente tránsito de las familias de campesinos indígenas, desde sus comunidades de origen a los mercados de trabajo rural en periodos distintos al calendario escolar nacional.²³

Programas similares en otros países están más desarrollados y mejor financiados. Sobre todo, parten de información estadística y diagnósticos más completos y confiables.²⁴ En México, en contraste, la calidad de la información es deficiente. De hecho, uno de los objetivos explícitos del PRONIM es “asegurar un sistema de información confiable”. En México no existe todavía una base de datos comunicable entre las entidades que atienden a la población

²¹ Secretaría de Educación pública, *Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa*, México, SEP, 2002, p. 34. La propuesta curricular adaptada debe incluir la información sobre las fortalezas y debilidades del alumno o la alumna en las distintas áreas, las principales necesidades detectadas, los propósitos educativos (sobre todo aquellos que serán distintos al del resto de los compañeros del salón), las adecuaciones que será necesario realizar en la metodología, en la evaluación y en los contenidos, el tipo de ayudas personales o técnicas que requerirá el alumno en su proceso educativo, el apoyo que el alumno recibirá del personal de educación especial, los compromisos que asumen los distintos involucrados, las fechas en que se revisarán los avances del alumno y se realizarán los ajustes que sean necesarios. En la elaboración y seguimiento de la propuesta curricular adaptada deben participar los maestros de grupo, los padres de familia y el personal de educación especial.

²² Véase, por ejemplo, Ontario Ministry of Education, *Individual Education Plans. Standards for development, program planning and implementation*, Ontario, 2000.

²³ Reglas de operación del Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes”, *Diario Oficial*, miércoles 10 de noviembre 2004.

²⁴ Por ejemplo, véase: Information Department, British Columbia Ministry of Education, *Aboriginal Report- How are we doing? 2003/04*, Vancouver, BC Ministry of Education, 2004.

infantil migrante. Debido a ello no ha sido posible identificar los alcances escolares de las propuestas pedagógicas. El Estado mexicano puede dar seguimiento escolar y geográfico a los alumnos que migran precariamente. También faltan mecanismos para sistematizar información sobre el desarrollo del PRONIM y poder evaluar la efectividad del programa.

Cuadro 2. Comparación de los programas implementados en México, España, Estados Unidos y Canadá para prevenir la discriminación en la educación*

Programa	México	España	Estados Unidos	Ontario	Canadá	
					Québec	Columbia Británica
Discapacitados	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa. Objetivo: Garantizar una atención educativa de calidad para los niños, las niñas y los jóvenes con necesidades educativas especiales, otorgando prioridad a los que presentan discapacidad, mediante el fortalecimiento del proceso de integración educativa y de los servicios de educación especial.	Foro para la Atención a Personas con Discapacidad. Objetivo: Propiciar la incorporación de iniciativas que mejoren los planteamientos educativos en la atención del alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad, la planificación de respuestas más adecuadas a las reales de este alumnado y el aprovechamiento de recursos.	Inclusion of Students with Disabilities in Regular Classrooms. Goal: Children with disabilities are to be educated with children who are not disabled and placement in special classes or separate schools is to occur only when the nature or severity of the disability is such that education in the regular classroom with the use of supplementary aids and services cannot be achieved satisfactorily.	Universal Design for Learning. Goal: Planned and developed to meet the special needs of a variety of students, including who are disabled and those who come from non-dominant culture.		
Psicológicos y de aprendizaje		Centros de Educación Especial. Objetivo: adaptar el currículo del niño con necesidades especiales en prácticamente todas las áreas del currículo.		Special Education Program. Goal: Provide a starting point from which to measure the student's progress towards achieving the learning social expectations and annual goals set out in the IEP.	Adapting our Schools to the Needs of all Students. Goal: Devoting particular attention to students with special needs.	Special Education Program. Goal: Support the intellectual development of all students including those with special needs.
Educación Indígena	Educación Indígena. Objetivo: Mejorar la oferta educativa de las poblaciones indígenas, mediante la elaboración de propuestas de normas educativas, planes y programas de estudio, lineamientos pedagógicos, materiales y apoyos didácticos pertinentes.		No Child Left Behind. Goal: Support the efforts of local education agencies, Indian tribes and organizations to meet the unique educational and culturally related academic needs of the American Indians and Alaska Natives so that these students can achieve to the same challenging state standards at all students.	Aboriginal Education and Training Framework. Goal: Improved student success and completion rates.	Education System for Aboriginal Peoples. Goals: Give education for children to live on reserves, Indian settlements, Agreement territories and Inuit villages.	Aboriginal Education. Goals: Improve school success for all Aboriginal students; increase Aboriginal voice in the public education system; increase knowledge of Aboriginal language, culture and history within the people school system and ensure the effective use of Aboriginal education funding.
Inmigrantes		Programa de Atención a Inmigrantes. Objetivo: Favorecer la incorporación al sistema educativo a los alumnos procedentes de países extranjeros, especialmente en edad escolarización obligatoria.				
Migrantes	Programa de Educación Primaria para Niños y Niñas Migrantes. Objetivo: Integrar una propuesta de educación básica para la población infantil migrante, mediante la cual se brindarán servicios de educación primaria a todas las niñas y niños, hijos de jornaleros agrícolas migrantes.		Education of Migratory Children. Goal: Ensure that migrant children fully benefit from the same free public education provided to other children			
Rural			Rural Education. Goal: Provide flexibility for the schools in this districts to improve student performance.			
Racial		Programa MUS-E. Objetivo: Ofrecer recursos singulares a los niños y niñas afectados por problemas de destrucción familiar, de marginación social o de segregación racial, con el objeto de que puedan canalizar su energía y reforzar sus posibilidades de desarrollo.	No Child Left Behind. Goal: School sites institute, improve, or expand age appropriate student activities to prevent or reduce prejudice and conflict			
Identificación temprana			IDEA: Child Find. Goal: States are obligated to strive to identify all children residing in the states who might qualify for special education and related services.	Identification, Placement and Review Committee. Goal: All students formally identified as exceptional must have access to an education that will enable them to develop the knowledge and skills they need in order to participate in the life of Ontario's communities.		

* **Fuentes:** Programa Nacional de Educación 2001-2006, Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, Programa de Educación Indígena, Programa de Educación Primaria Para Niños y Niñas Migrantes, Programa de Fortalecimiento a la Educación Intercultural Bilingüe, Foro para la atención a personas con discapacidad, centros de Educación Especial, Programa MUS-E, Plan de acción individual, Educación intercultural, Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España, Inclusion of students with disabilities in regular classroom, No Child Left Behind, Education of Migratory Children, Rural Education, Child Fund, Individual Education Plan in United States, Universal design for learning, Special Education Program, Aboriginal Education Training and framework, Identification, placement and review committee, Individual Education Plan in Ontario, Adapting our schools to the needs of all students, Education System for Aboriginal Peoples, Individualized Education Plan, Plan of Action for Educational Integration and Intercultural Education, Special Education Program, Aboriginal Education, Individual Education Plan in British Columbia, Planning considerations for students with different cultural or linguistic background and Program support/implementation.

III. MEDICIÓN

Índice de Discriminación en la Educación Básica (IDEB)

La construcción y cálculo del Índice de Discriminación en la Educación Básica representa un esfuerzo por conocer la situación de la discriminación en la educación básica inicial en los grupos de mayor incidencia: las niñas, los indígenas y los discapacitados.

A lo largo de estas páginas se presenta el proceso de construcción y medición de dicho índice para el grupo de edad de 5 a 12 años. Para lograr tal propósito fue necesario identificar las fuentes de información que contenían los datos requeridos para la medición, considerando cuestiones tanto de índole teórica como estadística. A continuación se describen de manera detallada los indicadores incluidos en la construcción del índice y las fuentes de información seleccionadas. Se concluye con varios cuadros donde se muestran los resultados obtenidos.

El proceso de medición: indicadores, fuentes y resultados

El índice de Discriminación en la Educación Básica (en adelante IDEB) es un promedio de tres dimensiones construidas a partir de 7 indicadores: analfabetismo de las niñas, inasistencia de las niñas a la escuela, niños indígenas que no asisten a la escuela, deserción de primaria de los niños indígenas, niños discapacitados en edad escolar que no asisten a la escuela, niños no católicos entre 5 y 14 años que no asisten a la escuela y niños hijos de jornaleros migrantes que no asisten a la educación básica.

I. Primera dimensión

Derecho de las niñas a no ser discriminadas en la educación.

En los últimos años la cobertura de atención educativa de hombres y mujeres ha aumentado de manera constante, por lo cual la desigualdad entre ambos se ha reducido; con todo se observan todavía notables diferencias, sobre todo en el medio rural, y de manera especial en las comunidades indígenas.²⁵ La primera dimensión del IBED refleja el derecho de las niñas a no ser discriminadas en su derecho a estudiar, y está compuesta por dos indicadores: proporción de niñas que no estudian con respecto al total de niñas en la población y analfabetismo de las niñas (6-12).

Inasistencia de las niñas a educación básica

El indicador de inasistencia escolar se define como el número de niñas entre 6 y 14 años no matriculadas en el nivel básico de educación con relación a todas las niñas de entre 6 y 14 años. La cobertura educativa representa el porcentaje de niñas de entre 6 y 14 años que asiste a la escuela con respecto al total de niñas en cada entidad federativa. Al calcular el complemento de esta cifra se obtiene el porcentaje de niñas de entre 6 y 14 años que no asiste o no está matriculado en la educación básica. Este indicador, entonces, responde al siguiente procedimiento de cálculo:

$$IN_i = 1 - \frac{AN_i}{TOTALN_i} \quad (1)$$

Donde,

IN_i es el indicador de inasistencia de las niñas de 6 a 14 años en la unidad *i*

AN_i son las niñas de esta edad que asisten a la escuela en la unidad *i*

TOTALN_i es el total de niñas en la unidad *i*

²⁵ SEP, *Plan Nacional*, p. 32.

Niñas analfabetas

El indicador de niñas analfabetas se calculó como la proporción de las niñas de 8 a 14 años que respondieron no saben leer ni escribir un recado con relación al total de niñas de 8 a 14 años, para cada una de las entidades federativas. En términos formales, el cálculo se realizó según la siguiente igualdad.

$$INA_i = \frac{NAN_i}{TOTALN_i} \quad (2)$$

Donde,

INAI es la incidencia de las niñas analfabetas en la unidad *i*.

NANi es en número total de niñas de 8 a 14 años que no saben leer ni escribir un recado en la unidad *i*.

TOTALN es el número total de niñas de 8 a 14 años en la unidad *i*.

Con estos dos últimos indicadores – inasistencia de las niñas de 6 a 14 años a la educación básica y niñas analfabetas- se construye la primera variable del índice, referida a la dimensión del derecho a no ser discriminadas en la educación. El calculo de esta primera variable, para cada entidad federativa, es un promedio simple obtenido de la siguiente forma:

$$DNE_i = \frac{IN_i - INA_i}{2} \quad (3)$$

Donde,

DNEi es el indicador del derecho de las niñas a no ser discriminadas en la educación en la unidad *i*.

INi es inasistencia de las niñas a la educación básica en la unidad *i*.

INAI es la incidencia de las niñas analfabetas en la unidad *i*.

II. Segunda Dimensión

Derecho de los niños indígenas a no sufrir discriminación en la educación

Durante el ciclo escolar de 1999-2000 la eficiencia terminal en las primarias bilingües indígenas fue de 68.4% mientras que el promedio nacional fue 84.7%.²⁶ Esta segunda dimensión refleja el grado de discriminación educativa que sufren los niños indígenas en cada entidad federativa. Esta dimensión está construida a partir de dos indicadores: inasistencia escolar y deserción de primaria.

Proporción de alumnos indígenas que no asisten a la escuela

Esta proporción refleja el grado de inasistencia a la educación primaria de los niños indígenas de 6 a 12 años. Para esta razón se midió el complemento del cociente entre el número total de niños indígenas que asisten a la escuela entre 6 y 12 años y el total de niños indígenas de 6 a 12 años, en cada entidad federativa, en la unidad *i*:

$$II_i = 1 - \frac{IE_i}{TOTALNI_i} \quad (4)$$

Donde,

II_i es la proporción de niños indígenas que no asiste a la escuela en la unidad *i*

IE_i es el número de niños indígenas matriculados en la educación básica en la unidad *i*

TOTALNI_i es el número total de niños indígenas en la unidad *i*

²⁶ SEP, *Plan nacional*, p. 60.

Deserción escolar

Este indicador mide la diferencia de los alumnos indígenas matriculados en primero y sexto de primaria entre el promedio de alumnos indígenas de primaria, para cada entidad federativa. En términos formales la medición es:

$$D_i = \frac{P_i - S_i}{TOTALNIP_i} \quad (5)$$

Donde,

D_i es la deserción de los alumnos indígenas en la unidad *i*

P_i son los alumnos matriculados en primero de primaria en la unidad *i*

S_i son los alumnos matriculados en sexto de primaria en la unidad *i*

TOTALNIP_i es el total de niños indígenas matriculados en la primaria en la unidad *i*

De esta manera, el indicador del derecho de los niños indígenas a no ser discriminados en la educación queda construido a partir de dos variables – inasistencia de los niños indígenas entre 6 y 12 años y la deserción de la educación primaria, en cada entidad federativa – con las cuales se obtiene un promedio simple, es decir, la razón matemática será:

$$DNDI_i = \frac{II_i - D_i}{2} \quad (6)$$

Donde,

DNDI_i es el indicador de los derechos de los niños indígenas a no ser discriminados en la educación en la unidad *i*

II_i es la proporción de inasistencia de los niños indígenas entre 6 y 12 años en la unidad *i*

D_i es la tasa de deserción de primaria de los niños indígenas en la unidad *i*

III: Tercera dimensión

Derecho de niños y niñas diferentes a no ser discriminados en la educación

Además del género y la etnicidad, otras características sociales son motivo de discriminación en la educación. Los niños discapacitados, de religión diferente a la mayoritaria y cuyos padres son jornaleros migrantes sufren en diversos grados discriminación. Tratamos de dar cuenta de ello en el índice. De esta manera, la tercera dimensión está construida a partir de tres indicadores, el derecho de los niños discapacitados a no ser discriminados en la educación, el derecho de los niños con una religión diferente a la católica a no ser discriminados en la educación y el derecho de los niños de padres migrantes a no ser discriminados en la educación básica. El objetivo de esta dimensión es medir la discriminación en los grupos minoritarios del país.

Inasistencia de los niños con discapacidad a la educación básica

La inasistencia está medida como el residuo de la proporción de niños discapacitados entre 6 y 12 años que asisten a la escuela en relación al total de niños discapacitados de la misma edad, en términos matemáticos la razón se estructura como:

$$IND_i = 1 - \frac{AND_i}{TOTALD_i} \quad (7)$$

Donde,

IND_i es la inasistencia a la educación básica de los niños discapacitados en la unidad *i*

AND_i es el número de alumnos con discapacidad que asisten a la escuela en la unidad *i*

TOTALD_i es el total de niños discapacitados en la unidad *i*

Inasistencia escolar de los niños no católicos.

La razón de inasistencia de los niños no católicos se obtiene al conseguir el residuo de la división del número de niños no católicos en edad de asistir a la educación básica entre el número total de niños no católicos, en cada entidad federativa. En términos formales, el cálculo se realizó según la siguiente igualdad:

$$IENNC_i = 1 - \frac{ANNC_i}{TOTALNNC_i} \quad (8)$$

Donde,

IENNC_i es la inasistencia escolar de los niños no católicos de 5 a 14 años en la unidad *i*

ANNC_i es el número de niños no católicos que asisten a la escuela en la unidad *i*

TOTALNNC_i es el número total de niños no católicos en la unidad *i*

Cobertura educativa de los niños hijos de migrantes

La cobertura educativa representa el porcentaje de niños migrantes jornaleros que asiste a la escuela con respecto al total de niños migrantes jornaleros en cada entidad federativa. Al calcular el complemento de esta cifra se obtiene el porcentaje de niños migrantes jornaleros que no asiste a la escuela o que no está matriculado en la educación básica. Este indicador, entonces, responde al siguiente procedimiento de cálculo:

$$INM_i = 1 - \frac{ANM_i}{TOTALNM_i} \quad (9)$$

Donde,

INM_i es la inasistencia escolar de los niños migrante jornaleros en la unidad *i*

ANM_i son los niños migrantes jornaleros que asisten a la escuela en la unidad *i*

TOTALN_{Mi} es el total de niños migrantes jornaleros en la unidad *i*

La tercera dimensión, derecho de los grupos minoritarios a no ser discriminados en la educación básica, queda construida con el promedio simple de estos tres indicadores. Matemáticamente la razón es:

$$DNDGM_i = \frac{IND_i + IENNC_i + INM_i}{3} \quad (10)$$

Donde,

DNDGM_i es el derecho de no discriminación en la educación básica de los grupos minoritarios en la unidad *i*

IND_i es la inasistencia a la educación básica de los niños discapacitados en la unidad *i*

IENNC_i es la inasistencia escolar de los niños no católicos de 5 a 14 años en la unidad *i*

INM_i es la inasistencia escolar de los niños migrantes jornaleros en la unidad *i*

El cálculo del IDEB

El Cálculo del IDEB para cada entidad federativa o para el total nacional es el resultado del promedio simple entre las tres dimensiones descritas (siete indicadores) que reflejan la discriminación de los niños en la educación básica. El procedimiento de cálculo se muestra en la siguiente igualdad:

$$IDEB = \frac{DNE_i + DNDI_i + DNDGM_i}{3} \quad (11)$$

Donde,

DNE_i es el indicador del derecho de las niñas a no ser discriminadas en la educación en el periodo *i*.

DNDI_i es el indicador de los derechos de los niños indígenas a no ser discriminados en la educación para el periodo *i*

DNDGM_i es el derecho de no discriminación en la educación básica de los grupos minoritarios en *i*

El IDEB da cuenta del camino que falta por recorrer, en los niveles estatal y federal, para llegar al cumplimiento a la meta contemplada en la Ley General de Educación: “ningún estudiante será objeto de discriminación, sanción o expulsión motivada por su origen étnico, género, condición social, religión, capacidades diferentes, afecciones físicas o mentales, condiciones de salud, preferencias sexuales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana”. La escala del índice es de 0 a 1, en donde 0 significa ausencia de discriminación y 1 representa completa exclusión.

Resultados

El cuadro 1 presenta los resultados del cálculo del IDEB en México para cada una de las entidades federativas del país y el total nacional en el año 2000.

Cuadro 1. El IDEB en México según entidad federativa y total nacional.

Entidades Federativas	IDEB
Aguascalientes	0.24167911
Baja California	0.30548491
Baja California Sur	0.24616376
Campeche	0.32589485
Coahuila	0.24083806
Colima	0.25024556
Chiapas	0.32583094
Chihuahua	0.32803201
Distrito Federal	0.20811763
Durango	0.28946212
Guanajuato	0.24193786
Guerrero	0.3204147
Hidalgo	0.21145129
Jalisco	0.26449003
México	0.24545355
Michoacán	0.243977
Morelos	0.29287889
Nayarit	0.26278324
Nuevo León	0.23915913
Oaxaca	0.29854922
Puebla	0.26009091
Querétaro	0.22192522
Quintana Roo	0.28683737
San Luis Potosí	0.2338951
Sinaloa	0.30301635
Sonora	0.26265853
Tabasco	0.2068204
Tamaulipas	0.25507143
Tlaxcala	0.23518278
Veracruz	0.2809433
Yucatán	0.2444915
Zacatecas	0.26294055
Estados Unidos Mexicanos	0.2819841

Otra manera de medir el comportamiento del IDEB es observando la posición obtenida por cada entidad federativa, como lo muestra el Cuadro 2. Tabasco, Distrito Federal e Hidalgo son los estados con menor índice de discriminación en la educación básica, mientras que Chiapas, Campeche y Chihuahua son los que tienen las posiciones más rezagadas, es decir son los estados que presentan una mayor incidencia de discriminación en la educación básica.

Cuadro 2. Posición de las entidades federativas del IDEB.

Entidad Federativa	Posición del IDEB
Tabasco	1
Distrito Federal	2
Hidalgo	3
Querétaro	4
San Luis Potosí	5
Tlaxcala	6
Nuevo León	7
Coahuila	8
Aguascalientes	9
Guanajuato	10
Michoacán	11
Yucatán	12
México	13
Baja California Sur	14
Colima	15
Tamaulipas	16
Puebla	17
Sonora	18
Nayarit	19
Zacatecas	20
Jalisco	21
Veracruz	22
Quintana Roo	23
Durango	24
Morelos	25
Oaxaca	26
Sinaloa	27
Baja California	28
Guerrero	29
Chiapas	30
Campeche	31
Chihuahua	32

Tabla 1. Medición del indicador del derecho de las niñas a no ser en la educación básica por entidad federativa v total nacional.

Entidad	NAN	TOTALN8-14	INA	TOTALN6-14	AN	AN/TOTALN6-14	IN	INA + IN	DNE
Aguascalientes	1457	76706	0.018994603	111602	101088	0.905790219	0.094209781	0.113204384	0.056602192
Baja California	4202	161623	0.025998775	239336	231870	0.968805362	0.031194638	0.057193413	0.028596707
Baja California Sur	720	29998	0.0240016	43759	41429	0.946753811	0.053246189	0.077247789	0.038623895
Campeche	3020	55921	0.054004757	80825	71122	0.87995051	0.12004949	0.174054246	0.087027123
Coahuila	2640	165026	0.015997479	242034	221378	0.914656618	0.085343382	0.101340861	0.05067043
Colima	1387	39637	0.034992557	56232	52649	0.936281832	0.063718168	0.098710725	0.049355363
Chiapas	44873	345178	0.129999594	498489	441893	0.886464897	0.113535103	0.243534697	0.121767349
Chihuahua	6754	217865	0.031000849	319329	293489	0.919080322	0.080919678	0.111920528	0.055960264
Distrito Federal	6721	516990	0.013000251	743775	739517	0.99427515	0.00572485	0.018725101	0.009362551
Durango	3363	120101	0.028001432	172436	152603	0.884983414	0.115016586	0.143018018	0.071509009
Guanajuato	15749	393732	0.039999289	566871	492820	0.869368869	0.130631131	0.17063042	0.08531521
Guerrero	29613	276756	0.10700039	398119	355496	0.892939046	0.107060954	0.214061344	0.107030672
Hidalgo	7410	190008	0.038998358	271291	255818	0.942965303	0.057034697	0.096033055	0.048016528
Jalisco	13272	491570	0.026999207	704865	631306	0.895641009	0.104358991	0.131358197	0.065679099
México	19245	962262	0.019999751	1389422	1290136	0.928541509	0.071458491	0.091458242	0.045729121
Michoacán	19423	346833	0.056001015	490936	439173	0.894562631	0.105437369	0.161438384	0.080719192
Morelos	3577	115390	0.03099922	167110	150776	0.902255999	0.097744001	0.128743221	0.06437161
Navarín	2289	73851	0.030994841	105767	92755	0.87697486	0.12302514	0.154019981	0.077009991
Nuevo León	2997	249744	0.012000288	364259	326846	0.897290115	0.102709885	0.114710173	0.057355087
Oaxaca	26214	312073	0.083999577	446825	404285	0.904794942	0.095205058	0.179204635	0.089602317
Puebla	25334	422235	0.059999763	606088	539199	0.889638138	0.110361862	0.170361625	0.085180812
Querétaro	4065	116138	0.035001464	168231	151467	0.900351303	0.099648697	0.134650161	0.067325081
Quintana Roo	2575	64382	0.039995651	96430	88644	0.919257492	0.080742508	0.120738158	0.060369079
San Luis Potosí	7398	194694	0.037998089	280630	253712	0.904080105	0.095919895	0.133917984	0.066958992
Sinaloa	7076	196543	0.0360023	283118	245399	0.866772865	0.133227135	0.169229435	0.084614717
Sonora	3763	160549	0.023438327	233514	212059	0.90812114	0.09187886	0.115317187	0.057658593
Tabasco	7799	159169	0.048998235	226784	208224	0.918160011	0.081839989	0.130838223	0.065419112
Tamaulipas	4354	189307	0.022999678	277653	254360	0.916107515	0.083892485	0.106892162	0.053446081
Tlaxcala	1856	77317	0.02400507	111577	99814	0.894575047	0.105424953	0.129430023	0.064715012
Veracruz	40660	556980	0.073000826	793381	691513	0.871602673	0.128397327	0.201398153	0.100699077
Yucatán	6085	126773	0.04799918	182368	168244	0.922552202	0.077447798	0.125446977	0.062723489
Zacatecas	2927	117089	0.024998078	165312	143745	0.869537602	0.130462398	0.155460477	0.077730238
Estados Unidos Mexicanos	330987	7522440	0.043999952	10838368	9842829	0.90814678	0.09185322	0.135853172	0.067926586

discriminadas

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, Secretaría de Educación Pública

Tabla 2. Medición del indicador del derecho de los niños indígenas a no ser discriminados en la educación por entidad federativa y total nacional.

Entidad	P - S	TOTALNIP	D	TOTALNI	IE	II	D + I	DNDI
Aguascalientes	0	0	0	0	0	1	1	0.5
Baja California	797	1374.5	0.579847217	37685	0.260209632	0.739790368	1.319637585	0.659818792
Baja California Sur	0	0	0	0	0	1	1	0.5
Campeche	182	452.1666667	0.40250645	93765	0.067466539	0.932533461	1.335039912	0.667519956
Coahuila	0	0	0	0	0	1	1	0.5
Colima	0	0	0	0	0	1	1	0.5
Chiapas	19007	36859.333333	0.515663152	809592	0.351079309	0.648920691	1.164583843	0.582291921
Chihuahua	1911	2872.5	0.665274151	84086	0.239528578	0.760471422	1.425745574	0.712872787
Distrito Federal	0	0	0	0	0	1	1	0.5
Durango	689	1235.833333	0.557518543	24934	0.338252988	0.661747012	1.219265566	0.609632778
Guanajuato	113	546.1666667	0.206896552	10689	0.324258584	0.675741416	0.882637968	0.441318984
Guerrero	8002	15531.83333	0.515199966	367110	0.33092806	0.66907194	1.184271906	0.592135953
Hidalgo	-37	8033	-0.004606	339866	0.183251634	0.816748366	0.812142365	0.406071183
Jalisco	213	895.6666667	0.237811686	39259	0.1654143	0.8345857	1.072397386	0.536198693
México	374	3104	0.120489691	361972	0.077597162	0.922402838	1.042892529	0.521446264
Michoacán	564	4576.166667	0.123247259	121849	0.298270811	0.701729189	0.824976449	0.412488224
Morelos	25	115.3333333	0.216763006	30896	0.037124547	0.962875453	1.179638459	0.589819229
Nayarit	460	1486.833333	0.309382356	37206	0.3090093	0.6909907	1.000373057	0.500186528
Nuevo León	0	0	0	0	0	1	1	0.5
Oaxaca	8932	27595.83333	0.323672052	1120312	0.205352616	0.794647384	1.118319436	0.559159718
Puebla	1894	11799.33333	0.160517543	562509	0.196533744	0.803466256	0.963983799	0.4819919
Querétaro	235	1145	0.205240175	25269	0.35866081	0.64133919	0.846579365	0.423289682
Quintana Roo	160	653.5	0.244835501	173592	0.04288216	0.95711784	1.201953341	0.60097667
San Luis Potosí	157	3753	0.0418332	235253	0.143211776	0.856788224	0.898621424	0.449310712
Sinaloa	42	399.5	0.105131414	49744	0.066741718	0.933258282	1.038389697	0.519194848
Sonora	218	836.3333333	0.260661618	55694	0.201547743	0.798452257	1.059113875	0.529556938
Tabasco	-105	1379.5	-0.076114534	62027	0.243039322	0.756960678	0.680846144	0.340423072
Tamaulipas	0	0	0	0	0	1	1	0.5
Tlaxcala	109	2245	0.048552339	26662	0.122421424	0.877578576	0.926130915	0.463065457
Veracruz	2153	12894.16667	0.16697473	633372	0.16608565	0.83391435	1.000889081	0.50044454
Yucatán	133	2238	0.059428061	549532	0.054491822	0.945508178	1.004936239	0.502468119
Zacatecas	0	0	0	0	0	1	1	0.5
Estados Unidos Mexicanos	46228	140151.6667	0.32984267	6044547	0.191672593	0.808327407	1.138170077	0.569085038

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, Secretaría de Educación Pública

Tabla 3. Medición del indicador del derecho de los niños pertenecientes a un grupo minoritario a no ser discriminados en la educación por entidad federativa y total nacional.

Entidad	AND	TOTALD	AND/TOTALD	IND	ANM	TOTALNM	ANM/TOTALNM	INN	ANNC	TOTALNNC	ANNC/TOTALNNC	IEINN	AND + INN + IEINN	DNDGM
Aguascalientes	1287	1941	0.663080278	0.336939722	10907	12055	0.904769805	0.095230195	7059	7616	0.926664496	0.073135504	0.505305421	0.16843514
Baja California	2350	3619	0.649350649	0.350649351	41515	52090	0.796985986	0.203014014	75387	86697	0.869545659	0.130454341	0.684117706	0.228039235
Baja California Sur	422	655	0.644274809	0.355725191	8632	10097	0.854907398	0.145092602	7636	8473	0.901215626	0.098784374	0.599602166	0.199867389
Campeche	980	1538	0.637191157	0.362808843	8988	10856	0.827929256	0.172070744	44157	51021	0.865467161	0.134532839	0.669412426	0.223137475
Coahuila	2983	4272	0.69826779	0.30173221	21270	24134	0.881329245	0.118670755	56483	62421	0.904871758	0.095128242	0.515531207	0.171843736
Colima	809	1227	0.659331703	0.340668297	9406	10795	0.871329319	0.128670681	6232	7203	0.865196058	0.134804942	0.60414392	0.201381307
Chiapas	3110	6273	0.495775546	0.504224454	22994	28841	0.797267779	0.202732221	337753	380929	0.886656044	0.113343956	0.820300632	0.273433544
Chiuhua	3217	4803	0.669789715	0.330210285	31989	38343	0.834285267	0.165714733	82158	96641	0.850136071	0.149863929	0.645788947	0.215262982
Distrito Federal	9405	12656	0.74312579	0.25687421	136510	141649	0.963720182	0.036279818	118356	124824	0.948183042	0.051816958	0.344970987	0.114990329
Durango	2048	3013	0.679721208	0.320278792	13222	14859	0.889831079	0.110168921	27467	31618	0.868714024	0.131285976	0.561733689	0.187244563
Guanajuato	5970	9401	0.635038826	0.364961174	26298	29592	0.888686131	0.111313869	26631	30306	0.878736884	0.121263116	0.597538159	0.199179386
Guerrero	2745	5127	0.535400819	0.464599181	19937	24000	0.830708333	0.169291667	67822	80011	0.847688447	0.152341553	0.786232401	0.262077467
Hidalgo	3242	5211	0.622145462	0.377854538	27122	29568	0.917275433	0.082724567	43765	47582	0.919780589	0.080219411	0.540798516	0.180266172
Jalisco	8468	13134	0.644738846	0.355261154	78503	87977	0.892312764	0.107687236	47598	53591	0.888171521	0.111828479	0.574776869	0.191592229
México	14492	22212	0.652440122	0.347559878	257362	279995	0.919166414	0.080833586	202227	219612	0.920837659	0.079162341	0.507555805	0.169186268
Michoacán	4757	8256	0.576187016	0.423812984	32089	37732	0.850445245	0.149554755	36184	42212	0.857197006	0.142802994	0.716170733	0.238723578
Morelos	1557	2608	0.597009202	0.402990798	26449	30890	0.85623179	0.14376821	47032	53848	0.873421483	0.126578517	0.673337525	0.224445842
Nayarit	1355	2106	0.64339981	0.35660019	11642	13502	0.862242631	0.137757369	14247	16549	0.860897939	0.139102061	0.63345962	0.211153207
Nuevo León	4012	5732	0.699930216	0.300069784	58222	64890	0.897241486	0.102758514	77353	83855	0.922461392	0.077536808	0.480369606	0.160122302
Oaxaca	3537	6646	0.532199819	0.467800181	31373	35982	0.871908176	0.128091824	116684	136435	0.855235094	0.144764906	0.740656911	0.246885637
Puebla	5063	8931	0.566901803	0.433098197	37142	42922	0.865337123	0.134662877	85891	92509	0.928461015	0.071538985	0.63930006	0.21310002
Queretaro	1672	2608	0.641104294	0.358895706	17653	19256	0.91675322	0.08324678	11054	12059	0.916697566	0.083340244	0.52548273	0.17516091
Quintana Roo	1098	1619	0.678196418	0.321803582	21522	25490	0.84433111	0.15566889	46335	52655	0.879973412	0.120026588	0.59749906	0.199166353
San Luis Potosí	3095	4840	0.63946281	0.36053719	16958	18983	0.893325607	0.106674393	39289	43129	0.91096478	0.08903522	0.556246803	0.185415601
Sinaloa	2962	4697	0.630615286	0.369384714	21878	35575	0.614982431	0.385017569	61811	73700	0.838683853	0.161316147	0.915718429	0.305239476
Sonora	2724	4072	0.668958743	0.331041257	24293	28897	0.840675503	0.159324497	48890	55051	0.888085593	0.111914407	0.602280161	0.200760054
Tabasco	2293	3867	0.592966124	0.407033876	13701	15575	0.879678973	0.120321027	121837	137903	0.883497821	0.116502179	0.643857083	0.214619028
Tamaulipas	2633	4274	0.616060538	0.383949462	37174	43383	0.856879423	0.143120577	85185	95524	0.89176542	0.10823458	0.635304619	0.211786206
Tlaxcala	907	1389	0.652987761	0.347012239	12420	13730	0.904588492	0.095411508	11324	12456	0.909120103	0.090879897	0.533303644	0.177767881
Veracruz	7308	13034	0.560687433	0.439312567	62115	71938	0.863451861	0.136548139	240058	282155	0.850801864	0.149198136	0.725058842	0.241866281
Yucatán	2786	4032	0.690972222	0.309027778	13601	14966	0.908793265	0.091206735	52860	59036	0.895385866	0.104614134	0.504848647	0.168282882
Zacatecas	1987	3049	0.651689078	0.348310922	11117	12869	0.863858886	0.136141114	11599	13627	0.851177809	0.148822191	0.633274227	0.211091409
Total	111274	176840	0.629235467	0.370764533	1158046	1321435	0.876354872	0.123645128	2213432	2551249	0.867587601	0.132412399	0.62682206	0.208940687

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, Secretaría de Educación Pública

Validación del cálculo del IDEB

Para validar la información obtenida a través el IDEB se calculó su nivel de confiabilidad por medio del método conocido como alfa de Cronbach que arrojó un coeficiente de confiabilidad del 99.7 %, debido a que las variables utilizadas para construir el IBED presentan una fuerte correlación entre ellas. Esto nos indica que el índice es confiable.

Estadísticos de fiabilidad

Alfa de Cronbach	Alfa de Cronbach basada en los elementos tipificados	N de elementos
.858	.997	13

Fuentes de información

Teniendo en cuenta el propósito de publicar anualmente los resultados relacionados con el cumplimiento de los derechos de los niños a no ser discriminados en la educación básica en México, se requiere disponer de información cuantitativa, representativa a nivel estatal y federal y que pueda ser actualizada anualmente. Dadas las características de los indicadores empleados en la construcción de este primer índice, las fuentes de información fueron: el XII Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) y las Estadísticas educativas de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

La secretaría de Educación Pública (SEP) proporcionó la información sobre el número de niñas inscritas en la educación básica, la deserción escolar de los niños indígenas y el número de niños indígenas que asisten a la escuela. Los datos no siempre concuerdan. Por ejemplo, los números de niños indígenas matriculados reportados por la SEP incluyen sólo a aquellos alumnos en el sistema de educación indígena. Los estudiantes indígenas inscritos en escuelas regulares no están registrados por la SEP. Cabe mencionar que cuando encontramos discrepancias entre los números reportados por varias fuentes decidimos utilizar aquellos que consideramos más confiables: los del INEGI.

De igual forma, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) facilitó la información sobre el número total de niñas por entidad federativa, el indicador de niñas analfabetas, los datos de la proporción de niños indígenas que no asisten a la escuela y de la inasistencia escolar de los grupos minoritarios.

IV. PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS

Algunos resultados del IDEB son alentadores por ejemplo, en lo que se refiere a equidad de género: en educación básica ya son más las niñas que los niños que la terminan exitosamente y la matrícula femenina en la educación superior se ha incrementado notablemente.²⁷

Sin embargo, aún cuando las tasas de matriculación y retención de las niñas sean superiores a las de los niños, las mujeres a veces no avanzan más allá de la educación primaria y secundaria. El reto para los países que, como México, han logrado la paridad de género consiste en identificar formas para expandir las percepciones y expectativas familiares y sociales respecto a la capacidad de las mujeres y lograr una mayor participación en la educación media superior y superior.

Hemos agrupado las propuestas en tres campos principales: normativas, metodológicas y de políticas públicas. Lo que proponemos es resultado tanto de un análisis comparativo de lo que se hace en los países revisados, como de los resultados del IDEB.

Propuestas normativas

1. Cobertura efectiva. Las normas pueden tener efectos perversos o contraproducentes. Esto es particularmente cierto en el caso de los niños discapacitados, pues algunos niños con discapacidad no son aceptados por las escuelas como resultado del enfoque de la integración educativa. La idea de integrar a los alumnos con necesidades educativas especiales a los grupos regulares era precisamente terminar con la discriminación que estos alumnos sufrían. Sin embargo, para evitar los problemas que esto conlleva, muchas escuelas simplemente se niegan a admitir a dichos estudiantes. Se ha perdido de vista que muchos alumnos requieren de atención específica según su

²⁷ Ibid.

discapacidad, atención que sólo personal calificado puede ofrecerles. En muchos casos se ha rechazado a niños y niñas con discapacidad severa o múltiple con el argumento de que por sus características no pueden acceder al currículo básico. Si no son aceptados en un servicio escolarizado de educación especial se quedan sin opción educativa. Los tomadores de decisiones deben estar muy alertas para evitar que normas de este tipo tengan un efecto opuesto al deseado, en este caso, fomentar la exclusión.

2. Claridad en los objetivos y el alcance de las normas. A menudo el lenguaje utilizado en la redacción de normas relativas a la prevención de la discriminación resulta demasiado vago o ambiguo. Es más difícil vigilar el cumplimiento de normas si su objetivo y alcance no son claros para todos los actores involucrados. De ahí que términos como “integración educativa” (“acceso de los alumnos con discapacidad al currículo básico”) no sea muy afortunado, pues maestros niños y padres de familia tienen dificultad para comprender exactamente qué es lo que se exige de ellos.

Propuestas metodológicas

1. Uno de los problemas más grandes para realizar el seguimiento de la efectividad de las medidas en contra de la discriminación educativa es la ausencia de una base de datos actualizada en materia de discriminación educativa. Se propone mantener dicha base al corriente. Debería ser pública, para que cualquiera pudiera acceder a ella.
2. Encuesta de Exclusión y Discriminación en la Educación (EXDE). Se propone la realización de una encuesta bi anual, a cargo del Conapred, para que, a partir de una muestra representativa de las poblaciones vulnerables identificadas en este estudio, pueda evaluar los avances en esta materia. Para ello sería necesario contratar los servicios de una empresa especializada en estudios de opinión pública. El cuestionario

debería incluir preguntas específicas sobre la efectividad tanto de los programas diseñados para evitar la discriminación así como sobre la efectividad real de las normas existentes. La encuesta también debe incluir preguntas sobre características sociales que no se encuentran medidas en instrumentos como el censo de población. Por ejemplo, hoy no contamos con datos que permitan determinar el grado de discriminación en las escuelas por causas de preferencia sexual; tampoco por padecer el VIH/SIDA. La encuesta permitirá identificar grupos específicos sobre los cuales sería conveniente realizar estudios. Por ejemplo, existe un problema de exclusión en lo que hace a la norma que exige que sólo los niños con seis años cumplidos puedan ingresar al primer año de educación primaria. En la práctica, todos aquellos menores que cumplen seis años entre septiembre y diciembre quedan excluidos de iniciar el ciclo de educación básica. Es necesario saber qué tan grave y extendido es el problema. En lo que hace a la educación preescolar, es conveniente estudiar el efecto de las nuevas disposiciones de la SEP, (por ejemplo, que los docentes de este nivel cuenten forzosamente con la licenciatura en educación preescolar) en la oferta educativa en este nivel.

3. Firma de acuerdo entre el Conapred, la SEP y el INEGI para que en el próximo censo de población 2010 se levante un censo en materia educativa que permita medir con mayor precisión el fenómeno de la discriminación educativa. Aunque ya se cuenta con algunas experiencias en lo que hace a la discapacidad (SEP/INEGI/DIF) sus resultados no fueron exitosos. La forma de recolección y la redacción de más de 23 millones de cédulas repartidas a los padres de familia fueron inadecuados. Por ejemplo, un mismo niño fue reportado varias veces o se reportaron problemas que no constituyen discapacidad. Futuros esfuerzos deben evitar estos problemas logísticos y de diseño.
4. Revisar el concepto de “necesidades educativas especiales”, pues es demasiado vago (“aquellos niños que en relación con sus compañeros

de grupo enfrentan dificultades para desarrollar el aprendizaje de los contenidos asignados en el currículo”). Este es un concepto muy ambiguo, pues aunque es más incluyente que “discapacidad” ello produce confusión respecto a la población que debe ser atendida por la educación especial. En la práctica, la falta de lineamientos ha ocasionado que muchos niños atendidos por la estructura de educación especial no sufran discapacidad. En contraste, los recursos no llegan a quienes más los necesitan. El registro estadístico de la SEP no es confiable, pues suele ser impreciso, y a partir de él no se puede determinar la gravedad de los problemas de discapacidad en la población de 5-14 años.

Propuestas de política pública

1. Es necesario crear un mecanismo para recabar información confiable en forma de denuncias del público usuario de los servicios educativos. Esto podría lograrse a través del un número 800 supervisado de manera conjunta por el Conapred y la SEP.
2. Campaña de medios. Es necesario crear en la población en general conciencia sobre lo que constituye discriminación en la educación. Para ello sería conveniente llevar a cabo una campaña de comunicación que busque responder a la pregunta: ¿Qué, exactamente, es una práctica discriminatoria? El eje de esa campaña puede ser la igualdad de oportunidades en la educación y una Carta de Derechos en la Escuela. Dicha carta puede enumerar las principales causas de discriminación en la educación para que sea más sencillo para padres y menores percatarse del universo de conductas y prácticas indebidas.
3. Informe Anual sobre Discriminación Educativa en México (IADE). La SEP, junto con el Conapred, deben establecer un grupo de trabajo conjunto para que al final de cada año lectivo se elabore, a partir de indicadores e instrumentos previamente definidos y acordados, un

informe sobre los avances y retos en el combate a la discriminación en las escuelas. Entre los instrumentos a considerar para elaborar el informe es conveniente incluir cuestionarios a alumnos. Los cuestionarios a los alumnos deben ser anónimos y no deberán ser procesados por la SEP, sino por una empresa contratada ex profeso. El IADE debe hacerse público antes del inicio del siguiente año escolar. Idealmente, identificaría estados —y escuelas en dichos estados— en los cuales se han logrado avances así como aquellos en los cuales persisten rezagos. El grupo de trabajo conjunto podría emitir recomendaciones y propuestas muy concretas.

4. Evaluación del impacto de las medidas en contra de la discriminación educativa. Probablemente el punto más complejo en un esfuerzo de combate a la discriminación en la educación sea evaluar si la estructura de incentivos creada por normas y procedimientos tiene el efecto que se busca. ¿Cómo saber si las medidas producen el resultado deseado en la población relevante? Una parte de la respuesta está en el comportamiento dinámico del IDEB, en la EXDE y el IADE aquí propuestos. Si las medidas adoptadas surten efecto, entonces ello debe reflejarse en el índice, en la encuesta y en el informe. Sin embargo, es necesario aceptar que la discriminación en la educación tiene un innegable componente económico, que difícilmente puede modificarse a través del cambio normativo. La pobreza y la migración son problemas que sólo pueden resolverse a través del crecimiento económico y el desarrollo. De ahí que sea poco realista esperar que los programas gubernamentales como los que aquí se han discutido puedan erradicar la discriminación en la educación. Aun así, es posible incidir en el fenómeno a través de políticas públicas y normas adecuadas. Cada programa y ordenamiento jurídico debe contar con un instrumento de evaluación. En el caso de los programas, esto ya se ha empezado a hacer. Por ejemplo, las reglas de operación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, (y del PRONIM) establecen evaluaciones internas y externas. La interna parte de una serie de metas cuantitativas ahí establecidas. La externa es

llevada a cabo por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados de carácter nacional e internacional. Dicha evaluación se presenta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados para que sus resultados sean considerados en el análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos del siguiente ejercicio fiscal. La evaluación externa debe incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultado del programa sobre el bienestar, la equidad y la no discriminación de las mujeres. Sin embargo, el problema es el diseño de indicadores que no sean concebidos únicamente en términos de cumplimiento de metas burocráticas. En el caso de las normas es necesario llevar a cabo una investigación cualitativa de las poblaciones afectadas, que pudiera incluir grupos de enfoque para saber si las normas y políticas surten efecto. Los grupos deberían incluir, por lo menos, a las poblaciones objetivo, a padres de familia y maestros.