

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Educación de Senado de la República de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión le fueron turnadas, para su estudio y dictamen, diversas proposiciones con punto de acuerdo en materia de educación de madres adolescentes.

En virtud del análisis y estudio de la citada proposición, la Comisión de Educación, con fundamento en las atribuciones que le confieren los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 117, 135, 177, 182, 188, 190, 277 y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores el presente dictamen con punto de acuerdo por el que se exhorta a las autoridades educativas a implementar las acciones necesarias que permita a las adolescentes embarazadas concluir de manera exitosa sus estudios de educación media superior y superior, con base en la siguiente:

ESTRUCTURA

1. En el apartado denominado “I. Antecedentes Generales” se relata el trámite brindado a las proposiciones con Punto de Acuerdo, desde el inicio del proceso legislativo, su presentación y turno para el dictamen respectivo.
2. En el apartado denominado “II. Objeto y descripción de la proposición” se exponen, de manera sucinta, la motivación, fundamentación y alcances de las propuestas en estudio y se hace una breve referencia a los temas que las componen.
3. En el apartado denominado “III. Consideraciones que motivan el sentido del dictamen”, los integrantes de esta Comisión Dictaminadora expresan los razonamientos y argumentos que motivan y sustentan el sentido del presente Dictamen.
4. En el apartado “IV. Punto de acuerdo”, se expresan los términos en los que la Comisión Dictaminadora plantea resolver la proposición respectiva.

I. ANTECEDENTES GENERALES

1. En sesión ordinaria del 22 de octubre de 2015, los senadores Lisbeth Hernández Lecona, Ivonne Álvarez García, Angélica Araujo Lara, Margarita Flores Sánchez, Ma. Del Rocío Pineda Gochi, Mely Romero Celis, José María Martínez Martínez, Adolfo Romero Lainas y Martha Palafox Gutiérrez, presentaron -ante el Pleno del Senado de la República-, *Proposición con punto de acuerdo que exhorta a la Secretaría de Educación Pública a desarrollar e implementar un protocolo que garantice la retención escolar de las madres adolescentes y estudiantes embarazadas.*
2. La proposición fue fundada en lo dispuesto por los artículos con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8 numeral 1, fracción 11 y 276 numeral 1 del Reglamento del Senado de la República.
3. La Mesa Directiva ordenó que la proposición se turnara a la Comisión de Educación del Senado de la República para su estudio y dictamen.
4. En Sesión ordinaria del 28 de abril de 2016, las senadoras Ivonne Álvarez García, Angélica Araujo Lara, Lisbeth Hernández Lecona, Margarita Flores Sánchez y María Del Rocío Pineda Gochi, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron –ante el Pleno del Senado de la República- la *Proposición con punto de acuerdo que exhorta a la Secretaría de Educación Pública y a sus homólogas en las entidades federativas a implementar las acciones*

necesarias con el objetivo de que las mujeres embarazadas que vieron truncados sus estudios puedan concluirlos de manera satisfactoria.

5. La proposición fue fundada en lo dispuesto por los artículos 8 numeral 1, fracción 11 y 276, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República.
6. La Mesa Directiva ordenó que la proposición se turnara a la Comisión de Educación del Senado de la República para su estudio y dictamen.
7. La Presidencia de la Comisión de Educación hizo llegar a los integrantes del citado cuerpo colegiado copia de las proposiciones con Punto de Acuerdo a efecto de darlas por recibidas.

II. OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LAS PROPOSICIONES

A. Punto de Acuerdo de las senadoras y los senadores Lisbeth Hernández Lecona, Ivonne Álvarez García, Angélica Araujo Lara, Margarita Flores Sánchez, Ma. Del Rocío Pineda Gochi, Mely Romero Celis, José María Martínez Martínez, Adolfo Romero Lainas y Martha Palafox Gutiérrez

La proposición presentada tiene por objeto exhortar a la Secretaría de Educación Pública para que desarrolle e implemente un protocolo que garantice la permanencia escolar de las madres adolescentes y estudiantes embarazadas.

Las y los promoventes exponen como motivo de preocupación la creciente cifra de madres adolescentes, misma que han aumentado en un 3.1% en la última década. Dicha situación es alarmante ya que, en palabras de los legisladores, las adolescentes que enfrentan un embarazo desertan a sus estudios académicos. Al respecto, hacen referencia a un estudio realizado en 2003 por la Organización Panamericana de la Salud, titulado: "Género, Salud y Desarrollo en las Américas", en el que se indica que el 41% de las adolescentes embarazadas dejan los estudios debido a su embarazo y lamentablemente no continúan los estudios después de dar a luz.

A pesar de que la exposición de motivos reconoce las acciones emprendidas por el Gobierno Federal para promover la continuidad educativa de las madres adolescentes, como el programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes Embarazadas, las y los senadores promoventes consideran necesario la creación e implementación de un protocolo de atención a las madres adolescentes y estudiantes embarazadas a fin de evitar y prevenir su deserción escolar en todos los niveles educativos.

B. Punto de Acuerdo presentado por las senadoras Ivonne Álvarez García, Angélica Araujo Lara, Lisbeth Hernández Lecona, Margarita Flores Sánchez y María Del Rocío Pineda Gochi.

La proposición tiene por objetivo exhortar la Secretaría de Educación Pública y a sus homólogas de las 32 entidades federativas a implementar las acciones necesarias que permita a las mujeres embarazadas concluir de manera exitosa sus estudios de educación media superior y superior.

Las senadoras exponen que las mujeres embarazadas son un grupo vulnerable propenso a abandonar la educación formal, principalmente de educación media superior y superior. Dicha situación limita sus posibilidades de progreso, oportunidades y mejoramiento de la calidad de vida de las madres adolescentes y de sus familias.

Las promoventes sustentan su motivación con en las cifras presentadas por el Banco Mundial las cuales aseguran que el 7% de los jóvenes en nuestro país abandonan los estudios de bachillerato

para enfrentarse a embarazos adolescentes, siendo un total de 33 mil 495 menores de 18 años los que dejan los estudios por haber tenido un hijo.

A pesar de reconocer los esfuerzos que ha realizado el Gobierno de la República por prevenir los embarazos en adolescentes y atender la deserción en la educación media superior, las legisladoras consideran necesario y urgente impulsar acciones para que las mujeres embarazadas que tuvieron que abandonar sus estudios, puedan concluirlos y con ello garantizarles una mejor calidad de vida.

En atención al contenido de las resoluciones con Punto de Acuerdo anteriormente descritas los integrantes de la Comisión de Educación hacen las siguientes:

III. CONSIDERACIONES QUE MOTIVAN EL SENTIDO DEL DICTAMEN

PRIMERA. *Del derecho humano a la educación.*

El artículo 1° de la Carta Magna es la piedra angular sobre la que se estructuran las disposiciones generales para que prive en México un Estado de Derecho que atienda los derechos humanos como condición inalienable a cada persona. Toda persona dentro de la jurisdicción mexicana cuenta con el respaldo constitucional para gozar *de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.*

Las diversas normas de derecho que protegen los derechos humanos dedican una parte significativa de sus disposiciones a situar el derecho a la educación como un derecho fundamental y definir sus características y cualidades.

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, en donde se señala que toda persona tiene derecho a la educación, obligatoria y gratuita (en su nivel elemental) y a la igualdad en el acceso a los estudios superiores en función de los méritos respectivos, las Naciones Unidas han promulgado una vasta gama de instrumentos normativos donde se estipulan las obligaciones jurídicas internacionales del derecho a la educación. Todo el andamiaje jurídico internacional conformado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de los Derechos del Niño, entre otros, promueven y desarrollan el derecho de cada persona a disfrutar del acceso a la educación de calidad, sin discriminación ni exclusión.

Con la ratificación por parte de los Estados miembros de cada uno de estos instrumentos sus gobiernos se comprometen al cumplimiento de las obligaciones, tanto de índole jurídica como política, relativas al suministro de educación de calidad para todos y la aplicación y supervisión más eficaces de las estrategias educativas.

En el plano nacional, el artículo tercero de la Constitución recalca la educación como derecho humano. Asimismo, describe las cualidades de universalidad, obligatoriedad, gratuidad de la educación básica y media superior. En contraparte, faculta al Estado como rector de la educación.

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria,

secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

En congruencia con lo anterior, el artículo 2 de la Ley General de Educación (LGE) establece el principio de igualdad de oportunidades para acceder al Sistema Educativo:

Artículo 2o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

SEGUNDA. De las responsabilidades del gobierno

En relación a la obligación del cumplimiento de los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dedicado especial atención en su jurisprudencia para especificar la existencia de dos obligaciones generales en materia de derecho internacional de los derechos humanos: la obligación de “respetar” y la obligación de “garantizar” los derechos.

Por una parte, la obligación de respeto es definida como la obligación del Estado y de todos sus agentes, cualquiera que sea su carácter o condición, de no violar, directa ni indirectamente, por acciones u omisiones, los derechos y libertades reconocidos en la Convención. La obligación de garantía implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.¹

La Corte IDH ha destacado que como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención Americana; procurando el restablecimiento del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos²:

La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sin que compita la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Desde la reforma constitucional de Derechos Humanos de 2011, la cual insertó el concepto de derechos humanos adicionado la figura de garantías individuales incorporó como normas de máximo rango en el ordenamiento jurídico mexicano las disposiciones de origen internacional en materia de derechos humanos, las entidades de gobierno cuentan con una serie de exigencias para asegurar su cumplimiento.

¹ Gros Espiell, Héctor (1991): La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Editorial Jurídica de Chile p. 65.

² Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1998), párr. 166.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (*Párrafo tercero, artículo 1º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*)

TERCERA. De la equidad y la igualdad en el derecho a la educación

La Ley General en materia Educativa dedica el capítulo III a abordar el tema de Equidad en la Educación, en el se establece la responsabilidad que tienen las autoridades educativas para asegurar que todas las personas cuenten con las mismas condiciones y oportunidades para ejercer el derecho a la educación.

Artículo 32.- Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja en términos de lo dispuesto en los artículos 7o. y 8o. de esta Ley.

El artículo 33 señala explícitamente las actividades que las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, han de llevar a cabo:

Prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular y se encuentran en situación de rezago educativo para que concluyan la educación básica y media superior, otorgando facilidades de acceso, reingreso, permanencia, y egreso a las mujeres; (*fracción IV*)

Desarrollarán programas con perspectiva de género, para otorgar becas y demás apoyos económicos preferentemente a los estudiantes que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación; (*fracción VIII*)

CUARTA. De las acciones afirmativas

Existen campos de ejercicio de los derechos humanos en los que resulta indispensable una serie de garantías reforzadas, que bien pueden aplicarse a determinadas “zonas sensibles” de la Ley, en tanto que el bien jurídico que protegen arrojan a colectivos que requieren una atención especialmente cualificada, para evitar su marginación, exclusión, o discriminación. Una de esas “zonas” es, sin resquicio a duda, la que atañe a la situación de las madres adolescentes, quienes se enfrentan a dificultades sociales y económicas que disminuyen las oportunidades de terminar sus estudios y, en consecuencia, poder conseguir un empleo que resulte les permita elevar su calidad de vida.

La discriminación positiva o acción afirmativa es el término que se da a una acción que pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en

el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes. Con el objeto de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, y compensarlos por los perjuicios o la discriminación en su contra.

QUINTA. Las metas y objetivos del Gobierno Federal en inclusión educativa.

Dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (PND), en la Meta Nacional 3: *“Un México con Educación de Calidad”*, se plantea un plan de acción para lograr la inclusión de la sociedad mexicana a la educación pero además, la permanencia de la misma en el sistema educativo nacional, esto desarrollado en la Sección III.2: *“articular la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico para lograr una sociedad más justa y próspera”*, que para garantizar la inclusión, la igualdad de género y la equidad en el sistema educativo se plantea ampliar las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población, lo que requiere el incremento de los apoyos a la población infantil y a los jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad, así como crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles.

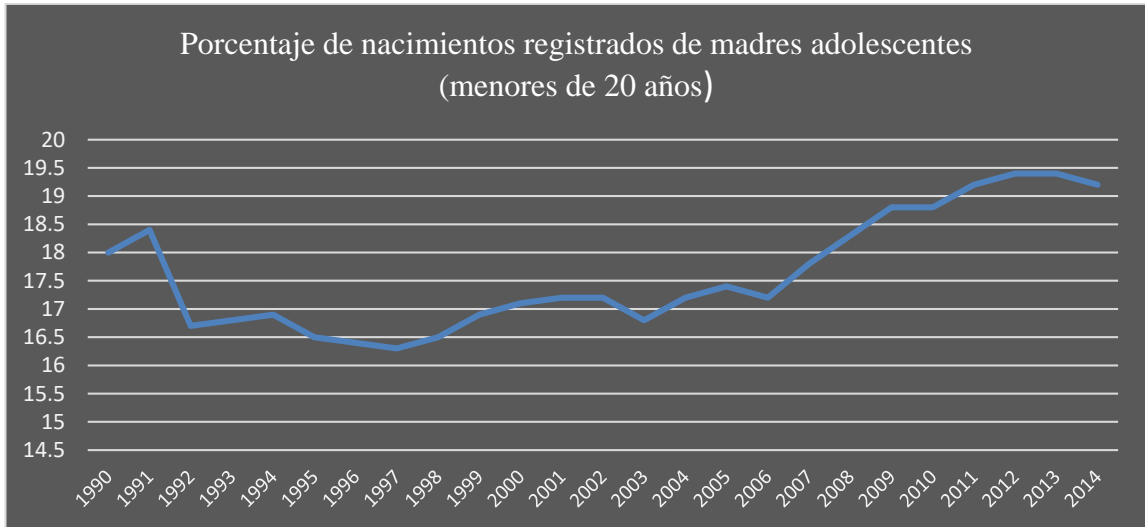
En el mismo tenor, en el objetivo 3.2. *“Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo”* se prevé la estrategia 3.2.1. *“Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población”* y la Estrategia 3.2.2. *“Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad”* mismas que contemplan entre sus líneas de acción la de fomentar la ampliación de la cobertura del programa de becas de educación media superior y superior y el propiciar la creación de un sistema nacional de becas para ordenar y hacer viables los esfuerzos dirigidos a universalizar los apoyos entre los jóvenes provenientes de familias de bajos recursos y con pocas oportunidades, incluyendo evidentemente a las jóvenes embarazadas para que puedan culminar sus estudio.

Siguiendo esta planeación de políticas públicas, el Gobierno Federal ha implementado distintos programas de becas en apoyo de las adolescentes embarazadas, uno de ellos es el programa de *Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas*, cuyo objetivo es otorgar becas a niñas y jóvenes en contexto y situación de vulnerabilidad agravada por el embarazo y la maternidad temprana para el acceso, permanencia y conclusión de la educación básica.

Si bien el número de apoyos otorgados ha aumentado, también han aumentado los casos de embarazos adolescentes en la población mexicana. Situación que hace notorio la imperante necesidad de realizar mayores esfuerzos con respecto a la deserción escolar de las madres adolescentes para que no sea un abandono definitivo y para aquellas madres que ya han abandonado, se les apoye para continuar con los estudios.

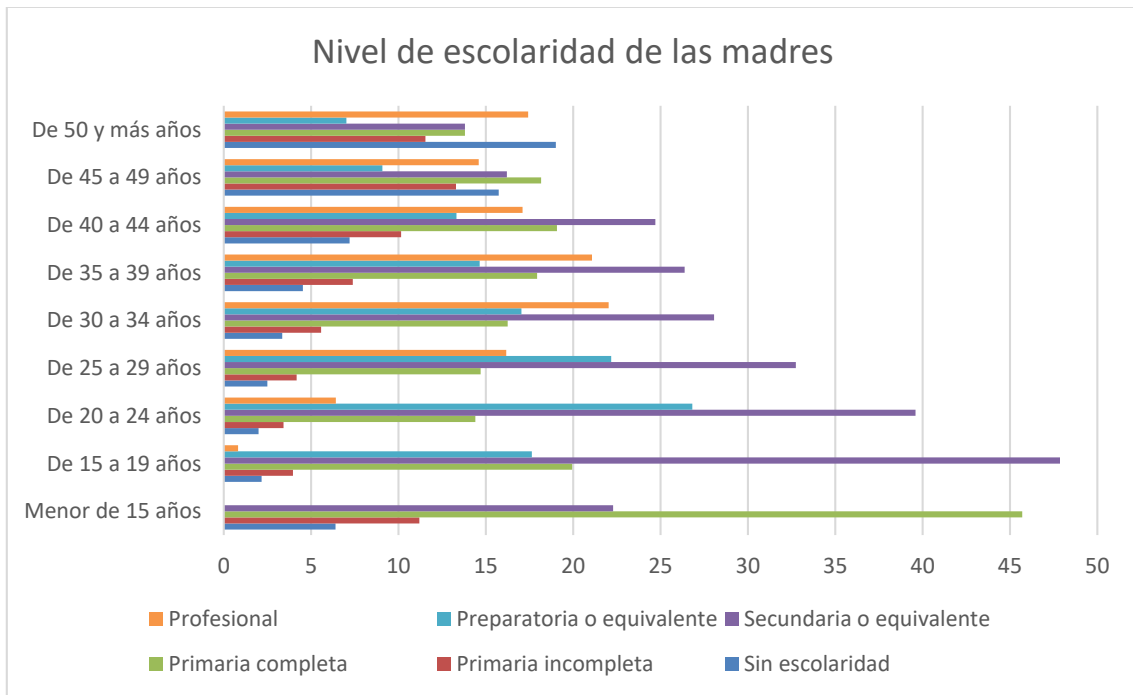
SEXTA. Cifras relativas a embarazos de adolescentes

Los datos publicados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística muestran una tendencia creciente del porcentaje de madres adolescentes.



Fuente: elaborado por la Comisión de Educación con datos de INEGI. Estadísticas de Natalidad.
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo28&s=est&c=17527>

En cuanto a las condiciones de las madres en México el INEGI muestra las siguientes cifras.



Fuente: elaborado por la Comisión de Educación con datos de INEGI. Estadísticas de Natalidad.
http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=23699

El panorama no es más alentador si nos enfocamos en los datos sobre condiciones laborales de las madres adolescentes

Menor de 15 años Trabaja 6.4%

	No trabaja	80.4%
	Trabaja	8.5%
De 15 a 19 años	No trabaja	84.3%
	Trabaja	16.1%
De 20 a 24 años	No trabaja	77.0%
	Trabaja	25.3%
De 25 a 29 años	No trabaja	67.9%
	Trabaja	30.8%
De 30 a 34 años	No trabaja	62.4%
	Trabaja	31.2%
De 35 a 39 años	No trabaja	61.8%
	Trabaja	28.9%
De 40 a 44 años	No trabaja	63.7%
	Trabaja	23.9%
De 45 a 49 años	No trabaja	64.6%
	Trabaja	23.8%
De 50 y más años	No trabaja	62.0%

Fuente: elaborado por la Comisión de Educación con datos de INEGI. Estadísticas de Natalidad.
http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=23699

I. PUNTO DE ACUERDO

Con base en estas consideraciones, los integrantes de la Comisión de Educación, con fundamento en los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 276, numeral 2, y 277 del Reglamento del Senado de la República, consideran que es de aprobarse la proposición con punto de acuerdo presentada por el senador René Juárez Cisneros, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, y someten a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores la siguiente resolución con punto de acuerdo:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO. El Senado de la República exhorta a la Secretaría de Educación Pública y a sus homólogas de las entidades federativas a implementar acciones afirmativas que garanticen el acceso y permanencia de niñas y adolescentes embarazadas, faciliten su reingreso y promuevan su egreso del sistema educativo nacional.