



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Economía
División de Estudios Profesionales

**La importancia de la calidad de la educación básica
en el contexto de la globalización**

Tesis
que para obtener el título de

Licenciado en Economía

presenta

Sandra Alvarez Cortés

Tutor

Laureano Hayashi Martínez

México, D.F.

Noviembre 2012





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres, por estar siempre a mi lado, por su incondicional apoyo, esfuerzo, amor y consejos que me permitieron llegar a este punto de mi vida. A mis hermanos por convertirse en mis eternos cómplices. A mis abuelitos por su ternura y amor. Y al profesor Laureano Hayashi, mi tutor, por sus conocimientos y orientación durante el desarrollo de este trabajo.

La importancia de la calidad de la educación básica en el contexto de la globalización

Introducción	1
I. México en el mundo global	5
1.1 La llegada de la globalización	5
1.1.1 Hacia una nueva organización mundial.....	5
1.1.2 El Consenso de Washington	6
1.1.3 La globalización y la competencia	7
1.2 La nueva dinámica mundial.....	8
1.2.1 Adaptarse a la globalización	8
1.2.2 Las transnacionales	9
1.2.3 La tecnología informática	10
1.3 Exigencia de competitividad.....	12
1.3.1 Eficiencia productiva	12
1.3.2 Fragmentación productiva	12
1.3.3 Redes de intercambio.....	13
1.4 México ante la globalización	15
1.4.1 México y sus tratados comerciales.....	15
1.4.2 fracasos comerciales.....	18
1.5 México y su posición en el mundo global	19
1.5.1 Condiciones de vida.....	19
1.5.2 Analfabetismo	22
1.5.3 Empleo.....	24
II. El modelo de educación en México	29
2.1 El sistema educativo mexicano	29
2.1.1 La educación como base del desarrollo	29

2.1.2	Historia educativa.....	30
2.1.3	Características	31
2.1.4	Educación privada	32
2.2	Factores externos al sistema educativo	34
2.2.1	Un entorno desigual	34
2.2.2	Condiciones de vida.....	37
2.2.3	Condiciones familiares	38
2.3	Factores internos al sistema educativo.....	39
2.3.1	Las escuelas y su entorno socioeconómico.....	40
2.3.2	Impacto del gasto	41
2.3.3	Programa Escuelas de Calidad.....	43
2.4	Los maestros: Resultados ineficientes	44
2.4.1	Los profesores	44
2.4.2	Los maestros y la economía mexicana	46
2.4.3	Gasto en salarios y resultados.....	46
2.4.4	Movilidad.....	47
2.4.5	La educación normal	49
2.4.6	Carrera Magisterial: Incentivos a la docencia	51
2.5	El Estado en la educación	52
2.5.1	Reflejo de políticas educativas	52
2.5.2	Tipos de políticas de intervención.....	53
2.5.3	Gasto educativo.....	55
2.6	Evaluaciones educativas.....	56
2.6.1	PISA.....	56
III.	Análisis Estadístico	59
3.1	Estadísticas SEP	59
3.1.1	Cobertura	59
3.1.2	Deserción.....	65
3.1.3	Reprobación	68

3.1.4	Eficiencia Terminal	72
3.1.5	Atención a la Población de 3, 4 Y 5 Años de Edad en Preescolar.....	76
3.1.6	Tasa Neta de Escolarización	78
3.1.7	Escuelas Unitarias.....	83
3.2	Prueba ENLACE.....	84
3.2.1	ESPAÑOL.....	86
3.2.2	Matemáticas.....	88
3.2.3	Historia	89
IV. Ante requerimientos globales: Comparaciones Internacionales		92
4.1	La organización del Sistema Educativo.....	93
4.1.1	Argentina	93
4.1.2	Chile.....	94
4.1.3	España	94
4.2	Legislación	96
4.3	Enfoque Educativo.....	98
4.4	Profesores.....	100
4.5	Escuelas de tiempo completo	104
4.6	Cifras Estadísticas	105
4.7	Evaluaciones	108
4.8	México en la OCDE	113
4.8.1	Horas de educación	113
4.8.2	Alumnos por clase	115
4.8.3	Retribuciones salariales del profesorado	115
4.8.4	Incrementos salariales al profesorado	116
V. Gasto Público en Educación: Una comparación de interés		119
5.1	Origen del Gasto Educativo	119
5.2	Distribución del Gasto Educativo	120
5.3	Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.....	122

5.4	Carencias del Gasto en Infraestructura	123
5.5	Comparaciones con la OCDE (Gasto Educativo como Porcentaje del Gasto Público)	124
5.6	Comparaciones con la OCDE (Gasto Educativo como Porcentaje del PIB)	125
Conclusiones		127
	<i>EL SISTEMA EDUCATIVO Y LA URGENTE FLEXIBILIDAD</i>	<i>127</i>
	<i>LA EFICIENCIA</i>	<i>130</i>
	<i>LAS EVALUACIONES</i>	<i>131</i>
	<i>LOS PROFESORES</i>	<i>132</i>

Introducción

Actualmente, el entorno mundial se ha caracterizado por cambios constantes: la globalización, el conocimiento como motor del crecimiento económico, la revolución de la información, de las comunicaciones. Las nuevas tendencias exigen la adaptación de todos los ámbitos y la educación se convierte, así, en una ventaja competitiva para aquellos que tienen acceso a un tipo de educación adecuada al entorno nacional y mundial. No obstante, estos cambios se convierten en una debilidad para los países en desarrollo, pues pueden verse marginados en mayor medida dentro de una economía mundial cada vez más competitiva. Una de las causas de este fenómeno son los débiles sistemas de educación que no están lo suficientemente preparados para capitalizar la creación y la utilización del conocimiento.

La formación de capital humano influye de manera altamente significativa en una nación y su grado de desarrollo. A pesar de tratarse de un elemento que se define de manera individual, pues incluye los conocimientos, habilidades, competencias y atributos de una persona; su verdadero valor se presenta mediante la interacción con el capital social, es decir, redes, normas y relaciones de la vida social. De esta forma, el capital humano y social mantienen una estrecha relación de interdependencia. El primero implica las características individuales, mientras que el segundo es un medio de influencia a través de las instituciones educativas, gubernamentales, organizacionales y familiares. Parte del análisis del acervo de capital humano en un país se determina de acuerdo al tiempo de permanencia en el sistema educativo formal y las calificaciones obtenidas, entendidas como logro educacional, así como el ingreso monetario que obtiene una persona a partir del uso combinado de la educación recibida y sus habilidades individuales.

La educación se ha convertido, de esta manera, en un elemento capaz de disminuir las enormes brechas al interior de un país y de éste con el exterior, pues desde siempre la educación ha desempeñado el papel de motor del desarrollo económico. Así, el progreso social y económico se logran primordialmente mediante el desarrollo y la aplicación del conocimiento de calidad. Con base en la teoría del capital humano, desarrollada principalmente por Gary Stanley Becker en el libro *Capital Human* en 1964, la idea básica es considerar a la educación y la formación como inversiones que realizan individuos racionales, con el fin de incrementar su eficiencia productiva y sus ingresos. Haciendo uso de los microfundamentos, la Teoría del Capital Humano considera que el agente económico (individuo) en el momento que toma la decisión de invertir o no en su educación decide, entre los beneficios que obtendrá en el futuro si sigue formándose y los costos de inversión, comportándose como un agente económico racional. Así mismo, el modelo neoclásico de N. Gregory Mankiw, David Romer y David N. Weil

(1990), ampliación del modelo de Solow-Swan (1956), considera la variable capital humano como un elemento trascendental para el crecimiento y su sesgo al alza¹.

Recientemente, el tema de la calidad de la educación ha aumentado su popularidad. Aunque el camino para llegar a una educación de calidad con características bien determinadas es aún largo, se debe iniciar con definir un concepto del término “calidad” que nos lleve a alcanzar los objetivos de este trabajo. En el estudio del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)² sobre la calidad y la formación, se proponen tres definiciones para la noción de calidad. La primera se estableció en la década de los cuarenta y determina que la calidad va asociada al control de la “no calidad”; esto es el control de las características del producto final, desechando los defectuosos. En segundo lugar, de los años cuarenta a la década de los setenta, la calidad se asoció a la satisfacción de la demanda del cliente. Por último, a finales del siglo XX y principios del XXI, la calidad se ha determinado con la participación y corresponsabilidad de todos los miembros de la organización al determinar las políticas de calidad a seguir, de acuerdo a las condiciones imperantes. Estas percepciones se han ido modificando hasta llegar a acuerdos internacionales y normas de certificación y aseguramiento de la calidad en diversos ámbitos. Las reglas se han adaptado de acuerdo al sector que se se planea controlar. En el ámbito educativo, el principio de calidad no es determinado de manera uniforme; se busca innovar, es decir, desarrollar métodos que utilicen los principios educativos que favorezcan el progreso de todos los sujetos involucrados y su relación con las instituciones. Así, un centro de enseñanza de calidad debe cumplir con los requerimientos de la comunidad en la que se encuentra establecida.

De acuerdo al INEE, una buena escuela puede definirse como aquella que consigue que sus alumnos aprendan habilidades y conocimientos significativos, y que funciona de forma ordenada y eficiente. Dentro del concepto de buena escuela, se debe tomar en cuenta factores como los insumos, procesos y resultados de la formación que se otorga, es decir, recursos humanos y materiales suficientes, así como alumnos y maestros que asistan de manera regular al establecimiento, dentro de un ambiente sano que favorezca el desarrollo integral del estudiante. Todo esto se debe conjugar para cumplir con los planes y programas previamente establecidos. De esta forma, se puede fomentar el aprendizaje significativo y el desarrollo de competencias de alto nivel. Una buena escuela se convierte en un sistema de engranaje donde material, alumnos, maestros, autoridades y padres de familia conforman una comunidad que articula los esfuerzos de todos³.

La calidad educativa es el asunto de este trabajo y su importancia radica en su definición misma. Es complejo establecer una definición única de “calidad educativa”, no obstante, de acuerdo al Plan Nacional de Educación 2001-2006, la calidad del sistema educativo mexicano comprende seis dimensiones esenciales: Pertinencia, Relevancia, Eficacia, Impacto favorable, Eficiencia y, Equidad. Para determinar los niveles en los que se encuentran cada una de las

¹ Destinobles, André Gérald. El capital humano en las teorías del crecimiento económico (2006)

² Instituto Nacional de Evaluación Educativa. ¿Qué hace a una escuela, una buena escuela? (2003)

³ Ibid.

instituciones con respecto a estas características, se llevan a cabo diversas evaluaciones que, sin bien, en el pasado no eran accesibles, en la actualidad, son publicadas a nivel nacional e internacional.

El Estado como conductor de la sociedad debe buscar el desarrollo de condiciones equitativas de trabajo para los integrantes de la comunidad. Por ello, parte de su papel es identificar y subsanar las carencias de la educación y oportunidades de las personas mediante inversiones en educación a todos los niveles. El Estado, quien tiene la responsabilidad de establecer un marco favorable que impulse a las instituciones de educación pública a ser más innovadoras y a responder mejor a las necesidades de una economía del conocimiento globalmente competitiva, así como a las nuevas exigencias del mercado laboral en términos de capital humano, en México, se convierte en instituciones carentes de actualización.

La capacidad y el enfoque que cada nación ofrece para impulsar la educación como elemento catalizador hacia el desarrollo varía de país a país. En México, esta capacidad se ve limitada ante problemas como: elitismo, restricciones de recursos, desigualdades de acceso, resultados académicos, cuestiones políticas y sobre todo, la calidad; pues esto representa un punto de partida para el ser humano en el ámbito laboral. En México, el retraso escolar y la deserción son asuntos que se manifiestan primordialmente en los sectores de menores ingresos y que afectan los resultados educativos. La enseñanza se convierte en un componente que contrario a favorecer al progreso de los sectores en desventaja, es un agente que intensifica las desigualdades, al reflejar la situación de marginación en la que se encuentran gran parte de la población en México.

De acuerdo con el Banco Mundial⁴, ante la evolución del contexto internacional, los países en desarrollo y transición se enfrentan a diversos retos en la educación. Entre éstos, destacan la necesidad de ampliar la cobertura de la educación con financiamiento sostenible, reducir las desigualdades de acceso y resultados, resolver problemas de calidad y pertinencia.

Las instituciones educativas, quienes deberían encargarse de desarrollar cada una de las capacidades del individuo, no cumplen con los requerimientos de la nueva sociedad del conocimiento. Y dado que los cambios sociales rara vez ocurren de manera simultánea en una comunidad, el reconocimiento de estos cambios es trascendental para disminuir las posibilidades de obsolescencia de ciertos grupos sociales, la inversión y supervisión de la calidad de la educación forman parte del apoyo que podría brindar el Estado.

Por estas razones, el objetivo principal de este trabajo es poder conocer y analizar los diversos aspectos que caracterizan la educación en México durante las últimas dos décadas. Se busca presentar, a través de diversos indicadores de la educación que se imparte en nuestro país, una imagen real de la situación de la enseñanza mexicana y de las perspectivas que presenta, pues recientemente se ha puesto de manifiesto una serie de problemas producto del sistema educativo. En la actualidad se aplican pruebas para medir el aprendizaje de los alumnos. Por

⁴ Banco Mundial. Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Retos para la Educación Terciaria (2003)

medio de este tipo de mediciones, se puede evaluar, es decir, emitir un juicio sobre los resultados del aprendizaje.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la educación básica es un derecho. Sin embargo, las inequidades que persisten en la mayoría de los ámbitos se presentan también en el sector educativo. Las conclusiones de este estudio buscan reflejar los resultados cualitativos de la educación básica tanto pública como privada, pues éstos se derivan, a su vez, de la inversión que realizan las personas, ya sea a través del Estado (educación pública) o bien de manera directa (educación privada).

De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, el ramo 11, Educación Pública, es el tercer ramo que recibe mayores recursos. Dentro de este análisis de la calidad de la educación que se imparte en México, se busca conocer directamente cuales han sido los resultados del gasto del gobierno en inversión educativa. Así mismo, se analizarán los resultados de las políticas implementadas en las últimas dos décadas por el gobierno federal en el ámbito de la educación. La determinación de los aciertos y errores utilizando datos reales permitirá determinar la orientación adecuada a las necesidades del país dentro del contexto mundial. Para lograr esto último, es indispensable realizar comparaciones con otros países. De esta forma, el objetivo es “localizar” la educación mexicana dentro de un contexto internacional y, así, posicionarla en el mundo.

En la actualidad, se ha observado que la Educación Pública ha ido en decadencia, las pruebas que recientemente ha realizado el gobierno federal demuestran la carencia de conocimientos no solo en los alumnos, sino también en los profesores. La falta de actualización en sus métodos de enseñanza sólo puede tener como resultado números deficientes y poco alentadores. El entorno evoluciona y con ello deberían hacerlo todos ámbitos, sin embargo, en México la educación se ha quedado estancada, los conocimientos que se planea insertar en los alumnos son cada vez más limitados y los métodos de enseñanza se deterioran día con día.

Dentro del rezago educativo, se estudiarán elementos causales como el entorno familiar y la calidad de los docentes. De esta forma, se busca demostrar que cada una de las carencias que están presentes en el ámbito educativo son problemas que se multiplican, que generan una serie de nuevos vacíos. Demostrar las privaciones que presenta la educación en México, en especial en el ámbito cualitativo, permitirá determinar las bases que exigen un impostergable replanteamiento institucional educativo. Las carencias e inequidades son una cuestión que demanda atención inmediata y forman parte de las debilidades del sistema, generando rezagos en el ámbito pedagógico. Ámbito capaz de contagiar a otros sectores de la economía hacia un proceso ampliado de rezago y subdesarrollo. Por ello, la depuración del sistema educativo mexicano es urgente e impostergable.

I. México en el mundo global

La globalización constituye la fase más reciente del sistema capitalista, pues es un proceso que se debe, primordialmente, a la constante y creciente acumulación de capital en el sistema económico actual. Su organización es cada vez más avanzada, dinámica y acelerada. Esto se resume en la competencia como base del éxito. La rivalidad lleva al dinamismo del sistema que obliga a mantener una posición activa, con el fin de evitar la reducción de los beneficios para cualquier agente. Este proceso se ha acelerado por la explosión de la tecnología informática, el desmantelamiento de las barreras comerciales, así como por la expansión del poder político y económico de las empresas multinacionales.

1.1 La llegada de la globalización

1.1.1 Hacia una nueva organización mundial

En la actualidad, la organización imperante en el mundo es la globalización. La esencia de este movimiento es la expansión de las redes de nexos transnacionales, sobre las que los estados tienen una influencia limitada; incluso los más poderosos ven reducidos sus rangos de acción y, con ello, sus políticas no tienen el efecto que desean.

El tránsito del feudalismo al capitalismo global ha sido un largo proceso que ha logrado extenderse a lo largo de los años. Un ejemplo de ello fueron las diversas expediciones europeas, y posteriormente estadounidenses, dirigidas hacia África y Oriente, donde buscaban nuevos centros de explotación de materias primas y de mano de obra. Con el transcurso de los años, el mercantilismo se transformó en la internacionalización del comercio, ampliando los flujos mundiales de capital financiero y los procesos productivos. Los grandes capitalistas vieron la necesidad de recorrer el mundo con sus productos y, por medio de la compra y venta de artículos, favorecieron el consumo sin fronteras; de esta forma, el fenómeno de la globalización se presenta como una fase nueva en el largo proceso de la internacionalización del capital. No obstante, la fase superior del capitalismo tuvo lugar a partir de la década de los setenta del siglo pasado, coincidiendo con la época neoliberal. Así, esta organización ha logrado expresarse en la mundialización de la estructura social y económica, y ha llevado a los agentes a una ardua competencia.

En un principio, las dos guerras mundiales mostraron las debilidades europeas, reordenaron el espacio político (entonces comunista) por medio de los acuerdos de libre comercio y llevaron a la independencia a diversas regiones. En un cuadro de estabilización económica, los Estados Unidos impusieron su hegemonía y la economía capitalista se expandió. Esta mundialización no fue producto, únicamente, de las reglas monetarias, financieras y comerciales impuestas en la

posguerra, pues los acuerdos de Bretton Woods no significaron los únicos responsables de la promoción de la libre movilidad de capitales y de los desórdenes monetarios de la época de entre guerras. Por el contrario, fue una serie de circunstancias la que generó una nueva organización que estableció las relaciones monetarias y comerciales como multilaterales; la mundialización implicó así, la puesta en marcha de un régimen económico distinto: el capitalismo.

Con la caída del bloque soviético se destruyó uno de los obstáculos más fuertes contra la expansión de esta estructura; pues la subsistencia de algunos regímenes socialistas, como en China, se debió básicamente a la aplicación de políticas de apertura a la economía de mercado y a los flujos de capitales que de ella se derivan. Así, todos los países que han podido avanzar en su desarrollo son muestra clara de una adaptación a la dinámica mundial actual. En América Latina y en África, la penetración del capitalismo ha sido impulsada por las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

1.1.2 El Consenso de Washington

Durante los años ochenta, época de cambios, el capitalismo logró alcanzar su triunfo. El economista John Williamson acuñó la expresión “*Consenso de Washington*” para describir la serie de reformas que las economías estatizadas de América Latina podrían aplicar para atraer nuevamente a los capitales privados después de la debilitante crisis de la deuda de la “década perdida” de esos años. Se trató de un nuevo modelo de desarrollo que podían seguir las economías de América Latina y de todo el mundo que vivieran en esa situación. La disciplina macroeconómica (principalmente fiscal), la economía de mercado y la apertura eran las características principales de esta propuesta. Por ello, la sustitución de importaciones y la planificación descentralizada quedaron totalmente abandonadas frente a un marco de política económica con nuevas propuestas. La crisis de la deuda y la Guerra Fría desacreditaron el modelo anterior y sus débiles políticas: era necesaria la implementación de sólidas decisiones macroeconómicas que favorecieran la inversión extranjera, tal y como lo dictaba el mundo.

En la década de los noventa, la estabilización y el ajuste eran los ideales que buscaban los encargados de formular las políticas nacionales. Países en desarrollo, como México, enfrentaron el declive de sus ingresos por la disminución de sus exportaciones; los limitados flujos de capital, las tasas de interés al alza y una creciente deuda externa forzaron a las naciones a buscar ayuda financiera en el extranjero, sobre todo en las instituciones financieras internacionales. Medidas de estabilización y reformas de ajuste estructural tendientes a disminuir la inflación, reducir el papel del Estado y abrir los mercados al exterior eran las propuestas principales del llamado Consenso de Washington, “recomendaciones” hechas a aquellas naciones que necesitaran la intervención económica internacional. La hegemonía y liderazgo que planteaba la nueva organización mundial llevaron la liberalización económica y la

desregulación al centro de mando de la toma de decisiones; un ejemplo de ello fue la privatización de los servicios ferroviarios, postales, aerolíneas, bancos e incluso servicios básicos.

Durante los años ochenta, los gobiernos latinoamericanos, entre ellos México, adaptaron sus decisiones a lo dictado por el Consenso de Washington. Una década más tarde, los resultados fueron positivos: los gobiernos mantenían presupuestos saludables, la inflación había disminuido, la deuda externa había reducido su importancia y, el crecimiento económico se hizo presente en la mayoría de ellos. No obstante, existían indicadores que anunciaban la verdadera situación: el desempleo aumentó en muchos países, la pobreza se mantuvo e incluso se extendió en ciertas regiones, y la apertura generó cierta vulnerabilidad de los países ante cualquier movimiento del exterior, ahí la materialización de la globalización y las interrelaciones que ésta implica.

Entre 1994 y 1999, países en desarrollo de ingreso mediano (como México) experimentaron crisis financieras que deterioraron los niveles de vida de la población e hicieron caer a los gobiernos, empobreciendo a millones de personas. Los responsables de política vieron limitada su capacidad de acción frente al contagio financiero global y los economistas cuestionaron (y cuestionan aún) la desregulación y liberalización de la economía en tiempo y forma. La lista de reformas implantadas por los países pobres y ricos fue iniciada con la apertura a los capitales extranjeros sin contar con instituciones y políticas estables, de ahí la debacle que sufrieron muchos países.

1.1.3 La globalización y la competencia

En la teoría, se plantea que la globalización, como expansión de los mercados de bienes y servicios entre los países, se convierte en un camino que indudablemente llevará a un mundo más igualitario, más pacífico y menos atrasado por medio de la competencia. La idea transmitida, en un principio, ha sido la de un mercado libre como motor del progreso humano; lo cual se basa en el concepto de que los mercados abiertos desencadenan el verdadero potencial de la sociedad humana⁵. La integración mundial y el entendimiento transcultural se han traducido en un mundo sin fronteras, donde el ideal es la mejora en las condiciones de vida de la población, por medio del desarrollo de la igualdad.

A pesar de que los fundamentos teóricos de estos argumentos son válidos, la práctica ha demostrado que la facilidad de intercambios ha sido aprovechada por una minoría que posee los conocimientos y habilidades necesarias para lograrlo. Sus beneficios se han polarizado, y parte de las causas es la educación que cada individuo ha recibido; pues le ha permitido posicionarse ventajosamente frente a sus “competidores” laborales. El mayor problema, en este

⁵ López Beltrán, Elia . Globalización (2006)

caso, ha sido la inequidad educativa, especialmente en México, donde existen amplias diferencias en cuanto al acceso y la calidad de la misma.

1.2 La nueva dinámica mundial

El ordenamiento globalizador que rige al mundo actualmente, conlleva numerosas contradicciones. Cada día hay más dinero en el mundo, no obstante, la pobreza se extiende a un ritmo similar. La tecnología se desarrolla y, por un lado, algunos se ven favorecidos por ella; mientras que otros asumen sus desventajas. La hegemonía de un grupo de países llamado el Grupo de los Siete, con Estados Unidos a la cabeza, toma decisiones que trascienden a nivel mundial y controlan el planeta a su favor, generando pobreza, desempleo y una baja constante en el consumo del resto del mundo. Los países subordinados se encuentran, de esta forma, bajo el dominio de las empresas y la banca transnacional que merman la soberanía civil y planetaria.

1.2.1 Adaptarse a la globalización

Los Estados en desarrollo han enfrentado una situación de rivalidad donde el objetivo de cada uno de ellos es alcanzar un lugar con menor desventaja respecto a las naciones de primer mundo. La nueva economía representa una opción para aquellas naciones que se han quedado rezagadas, pues permite impulsar políticas centradas en la globalización, sobre todo en los modelos de economías cerradas y centradas que no poseen perspectiva alguna de las nuevas condiciones. La situación puede tener dos vertientes: una de oportunidades para cambiar y adaptarse; y otra donde las consecuencias sobre los países no desarrollados afecten gravemente su condición ya rezagada.

Por su parte, la inclusión de América Latina en el sistema mundial se ha ido produciendo pero en una situación de desventaja para los países de esta región no desarrollada. Quienes dictan las condiciones de la inserción a la nueva organización global son las naciones industrializadas y sus corporaciones financieras, industriales y comerciales. Una muestra de la globalización y del intento de México por adherirse en la dinámica mundial fue su integración al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Se trata de un proyecto de integración determinado en gran parte por Estados Unidos donde México ha desempeñado un rol pasivo; manifestación clara de la falta de participación y posturas más firmes de un gobierno nacional que defienda los verdaderos intereses mexicanos⁶.

⁶ Ver apartado 1.4.1

1.2.2 Las transnacionales

Dentro del capitalismo, la mundialización de la economía implica la internacionalización de los Estados nación. En este marco, países que en un principio desarrollaron un papel poco significativo han logrado integrarse a la dinámica mundial. Al mismo tiempo, las organizaciones líderes han evolucionado, en un primer momento las formas nacionales se encontraban a la cabeza de las decisiones; posteriormente, las estructuras supranacionales tomaron su lugar; así, parte de la globalización se ha materializado en las transnacionales.

El crecimiento acelerado de las empresas multinacionales, la flexibilidad productiva y comercial, la crisis del Estado de bienestar, las propuestas para disminuir el papel gubernamental y la estanflación de principios de los años setenta, fueron determinantes para la solidez del capitalismo. Las corporaciones transnacionales lograron instalarse y dominar, dejando de lado a los mercados nacionales y surgiendo las características metaterritoriales. El crecimiento del número de estas empresas ha magnificado su influencia en el comercio mundial; alrededor de la mitad de las transacciones internacionales son comercio intra-firma, es decir, no se realizan a través del mercado libre.

La cultura comercial se ha homogeneizado, por medio de una oleada cultural y económica que sustituye la diversidad de la sociedad humana por una versión occidentalizada de un estilo de vida atractivo. Son las principales 200 multinacionales quienes gestionan el 50% de las principales economías del mundo; y los ingresos anuales conjuntos de estas empresas son mayores que los de 182 países que contienen el 80% de la población mundial.⁷ La tendencia al monopolio se produce principalmente en los sectores de banca y finanzas, medios de comunicación y espectáculos, y tecnologías de la comunicación.

Parte de la liberalización busca la eliminación de las cargas fiscales y reguladoras impuestas por los gobiernos que desean controlar la competencia en el mercado mundial. Sin embargo, indicadores referentes a la vida social y ecológica, como protección sanitaria, alfabetización, futuras profesiones para los jóvenes, protección de la biodiversidad, y la seguridad de la atmósfera, el suelo, el agua y el clima del planeta; han sido degradados por este tipo de libertades.

Las grandes empresas privadas se han convertido en el alma de la globalización económica y ejercen, cada vez, mayor poder que, incluso, muchos países. En la actualidad, la tendencia al monopolio y a la disminución de los porcentajes de beneficio dirigen y estructuran la toma de decisiones empresariales, sin tener en cuenta las consecuencias sociales, medioambientales y económicas. Los valores empresariales son la eficiencia y la competencia, y éstos dominan el debate de política social, interés público y el papel del gobierno.

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 1999 (1999)

1.2.3 La tecnología informática

El inicio de la globalización fue muy diferente a lo que ahora se vive. Este proceso ha dado un giro provocado por el rápido ritmo de cambio tecnológico durante los últimos 25 años. Actualmente, las distancias se han reducido y la información se difunde más rápido. Internet y la red mundial (World Wide Web) son parte de estos adelantos y constituyen un elemento fundamental al permitir que las empresas se comuniquen fácil y eficientemente, provocando lo que ha sido llamado la “Tercera Oleada” de crecimiento económico.⁸

Cuando se habla de la internacionalización de la informática, las fronteras no existen y lo que sucede en una región del planeta es conocido inmediatamente por personas que habitan a millones de kilómetros. De esta forma, se ha desarrollado una solidaridad universal (expresada, por ejemplo, en la ayuda que se ha ofrecido últimamente a las zonas necesitadas ante los desastres naturales) que puede extenderse hacia asuntos culturales y educativos que benefician la homogeneización de las condiciones de vida de la población en el mundo. En este ámbito, la evolución inició, aunque no en todo el mundo, en los años setenta, cuando comenzó un proceso de transformación en el mundo académico; se crearon circuitos de cooperación, planes de becas e intercambios estudiantiles, programas de investigación, intercambios docentes, y comenzó un crecimiento tecnológico compartido⁹.

La amplia comunicación ha permitido la difusión de la cultura, iniciando un proceso de uniformidad que debe acelerarse. Otros ejemplos de ello son las películas, los juguetes, los restaurantes de comida rápida, la música y la moda que trascienden divisiones políticas. El intercambio mundial de personas, productos, plantas, animales, tecnologías e ideas continuará en el futuro; pues el cambio es imparable. A pesar de sus detractores, se trata de un proceso que puede convertirse en nuevas y mejores oportunidades para todos los habitantes del planeta, si se enfoca hacia el camino adecuado. Para los occidentales, en particular, apela profundamente a nuestra fe arraigada del progreso social y económico, objetivos humanos básicos¹⁰.

A partir de 1994, en el gobierno de Bill Clinton se empezó a hablar de una “nueva economía”, de una nueva política económica, como sinónimo de una nueva etapa con políticas gubernamentales distintas al período previo de 12 años de administración republicana. Se pretendía modificar la economía y la sociedad; el nuevo modelo mostraba una radical transformación en la producción de bienes y servicios. Alan Greenspan afirma que este tipo de transformaciones ocurren “quizá una o dos veces en un siglo”. El desplazamiento del modelo

⁸ Ellwood, Wayne. Casino Mundial. Claves de la globalización económica (2003)

⁹ Juárez Núñez, José Manuel; y Comboni Salinas, Sonia. Globalización, Educación y Cultura: Un reto para América Latina (2000)

¹⁰ Ibid.

industrial, que producía cosas físicas, se dirigió a un sistema donde los conceptos y las ideas sustituyen a los recursos y la fuerza física en la producción. La nueva etapa provee nuevas actividades y productos. El auge en el uso de las tecnologías de la comunicación, como el internet se convirtió en un nuevo nivel y forma de conectividad entre múltiples y heterogéneos actores e ideas, originando un enorme rango de combinaciones¹¹.

Las condiciones sobre las que se asienta la capacidad de competencia de los países en un entorno crecientemente globalizado encuentran sus raíces en factores tan diversos como las condiciones de infraestructura, las estrategias de las empresas multinacionales, el grado de apertura comercial, el nivel educativo, la política industrial y la, recientemente incluida, innovación tecnológica.

La globalización es, así, un fenómeno que integra las economías de manera inmediata, y con costos decrecientes. Una parte importante de este proceso es el internet. El avance científico y tecnológico que significó internet, tuvo importante efecto a partir de la segunda mitad de los noventa; en 1996, los mandatarios del G7 decidieron que internet y el conocimiento eran temas de gran relevancia que requerían atención especial a nivel internacional. En 1997, el Banco Mundial y el gobierno de Canadá organizaron en Toronto, la primera conferencia global del conocimiento. Posteriormente, innumerables conferencias, reuniones cumbre de gobierno, organismos multilaterales, y la sociedad civil se acercaron al conocimiento de este sistema con la creación de portales web y departamentos de investigación acerca del conocimiento.

La sociedad se define ahora como una “Sociedad de la información” en la que se hace uso de manera general de las tecnologías de la información y la comunicación, debido a su bajo costo y al impulso hacia una sociedad basada en el conocimiento. Esto enfatiza el hecho de que el activo más valioso es la inversión en el capital intangible, el humano y el social, y que los factores claves son el conocimiento y la creatividad¹². Durante la primera década del siglo XXI, los países avanzados se encontraban en la primera fase de transformación pues se concentraron en alcanzar el objetivo de la “transición a la sociedad de la información”¹³.

En América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reconoce la existencia de una sociedad de la información, analiza algunos avances (aún muy atrás de los países desarrollados) y llama a tomar medidas que demuestren el interés en el uso de las tecnologías de la información. Los desafíos para la región son priorizar objetivos, identificar instrumentos y normas adecuadas, y promover iniciativas y proyectos concretos¹⁴.

De esta manera, el progreso económico se convierte en un indicador seguro del desarrollo humano. La generalización de la información debería de convertirse en un medio para que los individuos y los lugares se acerquen y se pueda llegar a un punto de menor desequilibrio. En México, las condiciones y la falta de políticas adecuadas al contexto internacional han llevado a

¹¹ Bo Carlsson (2004) en Rodríguez Vargas, José de Jesús. El nuevo capitalismo en la literatura económica (2009)

¹² Ibid.

¹³ European Commission 2005 en Rodríguez, Op. Cit.

¹⁴ CEPAL 2005 en Rodríguez, Op. Cit.

nuestro país hacia mayores inequidades que se acentúan día con día, pues la supremacía de los mercados quiebra la cohesión social.

1.3 Exigencia de competitividad

1.3.1 Eficiencia productiva

Previo al siglo XVIII, el capitalismo mercantil había apoyado su crecimiento en la explotación de recursos naturales, es decir, en las diferencias originales entre las regiones del mundo. El control del espacio era un atributo esencial del poderío comercial, y muestra de ello eran las rivalidades coloniales y el hecho de que la supremacía de cualquiera se basara en su dominio marítimo. Con la llegada de la revolución industrial y de las facultades que alcanzaría el capital productivo, la variable esencial ya no era el espacio, sino el tiempo y, aún más preciso, el tiempo de trabajo, origen del valor de cualquier mercancía. En la era del capitalismo industrial, los beneficios no provenían de las disparidades de recursos entre las regiones, sino de las distancias en el tiempo de producción y en los salarios expresados en moneda internacional. De una problemática centrada en las dotaciones naturales (agrícolas, mineras) y factoriales (trabajo y capital), se pasó a una problemática centrada en las estructuras y eficiencia productivas. La división del trabajo, como especialización internacional, forma parte de los determinantes de la competitividad, pues se adapta a la demanda mundial. Es en este punto donde la intervención del Estado es determinante para el desarrollo y eficacia de las economías en el largo plazo, pues la generación de profesionales altamente competitivos es indispensable para alcanzar una posición sobresaliente en el proceso global.

En el mundo productivo, la globalización concibe al proceso de producción como una oportunidad para demostrar la eficiencia que llevará a la maximización de beneficios. Cada nación desempeña un papel diferente en el sistema; la clasificación depende de su actividad durante el proceso; ya sea como organizadores industriales (quienes toman las decisiones), o bien, como obreros o maquiladores (quienes proveen de mano de obra a bajo costo). De esta forma, la independencia completa de un país es prácticamente imposible debido a la estrecha relación que cada uno mantiene con el exterior.

1.3.2 Fragmentación productiva

Toda la humanidad está involucrada, voluntaria o involuntariamente, en una estructura donde la apertura económica hacia la explotación extranjera no tiene barreras para las inversiones, ni mucho menos para el comercio. Por esta razón, los gobiernos se ven en la necesidad de

aprobar una agenda de espíritu competitivo, para evitar que el capital liberalizado y la financiación se vayan a otras partes generando mala imagen de sí frente a sus similares.

En este contexto, el capital ha logrado no sólo internacionalizarse y transnacionalizarse; ha llegado a un punto donde es un elemento integral del sistema. Un ejemplo de ello son las grandes transnacionales que definen el desarrollo de este proceso en diversas etapas e incluso en diversos países. La globalización ya no se da únicamente en el comercio, sino en la producción misma con el fin de lograr el objetivo principal: la máxima eficiencia y con ello, el máximo beneficio. Ante esto, los factores que determinan la localización de cierta etapa del proceso de producción dependen de numerosos elementos; entre los que destacan los relacionados con los costos, las facilidades del entorno y la capacitación de los trabajadores potenciales.

La fragmentación geográfica que implica la globalización relaciona cuantiosos países en aspectos como:

1. La mano de obra. Intervienen obreros y trabajadores de diversas condiciones económicas en el mundo en un mismo proceso productivo.
2. Tecnología. Se puede utilizar en diferentes niveles de desarrollo, de acuerdo al lugar que participa en este proceso.
3. Entorno político. Depende de las normas y leyes que rijan en cada nación.

La constante disputa por convertirse en un destino recurrente durante la desfragmentación productiva se concentra en los países en vías de desarrollo, quienes no tienen los medios para dirigir los procesos y sólo deben adaptarse a las decisiones que tomen los países hegemónicos. De esta forma, la competencia entre las regiones conlleva diversos aspectos que hacen de la disputa un asunto más complejo; las características de cada lugar deben ser mejoradas para posicionarse como una plaza de alto empleo y no convertirse en una nación relegada.

1.3.3 Redes de intercambio

La intensificación de la competencia a escala mundial se acentúa con la recomposición permanente de las redes de intercambio internacionales. Éstas son sensibles a los diferenciales de crecimiento y desarrollo entre los mercados (principio de competencia) y a las estrategias de localización de las actividades productivas puestas en marcha por las firmas (principio de especialización). Tres grandes tendencias pueden ser identificadas dentro de los intercambios de productos manufacturados en las últimas décadas. La primera concierne a la polarización regional del comercio internacional. Durante largo tiempo, concentrado en Europa, el comercio mundial se reorientó hacia la nueva potencia hegemónica después de la Segunda Guerra Mundial: los Estados Unidos. Después del continente europeo, el surgimiento de Japón, Hong

Kong, Taiwán, Corea del Sur y Singapur se convirtió en el tercer polo regional de producción e intercambios, el cual tiende a extenderse al conjunto del Extremo Oriente.

A mediados de los años noventa, el economista francés Jacques Adda¹⁵ creó una matriz de intercambios comerciales manufacturados que muestran el comportamiento de los polos regionales (ver tabla I-1): América del Norte (Estados Unidos, Canadá y México); Europa del Oeste y; Japón y Asia en desarrollo. Parte de las conclusiones de Adda reflejan, desde los años ochenta, un conocido déficit comercial creciente de los Estados Unidos. En los noventa, los intercambios comerciales al interior de estos polos representaba un poco más de la mitad del comercio mundial de productos manufacturados, mientras que el 30% correspondía a los intercambios entre estos territorios. Por el contrario, el comercio con las otras regiones (América Latina, África, Cercano Oriente¹⁶, Europa del Este y Oceanía) únicamente constituía una sexta parte del comercio mundial industrial, contra el 27% que representó en 1979.

Tabla I-1 Matriz de intercambios industriales mundiales entre zonas de niveles de desarrollo diferentes, 1992

(En porcentaje del comercio mundial de productos manufacturados)

<u>Origen</u>	<u>Destino</u>					
	PD	ASD	OPD	EE	Mundo	Saldo
Países Desarrollados (PD)	61	9	8	2	80	+ 6
Asia en desarrollo (ASD)	9	4	1	0	14	+ 1
Otros países en desarrollo (OPD)	3	0	1	0	4	- 6
Europa del Este (EE)	1	0	0	1	2	-1
Mundo	74	13	10	3	100	0

Fuente: Jacques Adda. *La mondialisation de l'économie. 1. Genèse* (1996)

La segunda gran tendencia es el desplazamiento del centro de gravedad del comercio internacional del Océano Atlántico hacia el Pacífico, que se traduce en el crecimiento del Extremo Oriente y sus lazos con el mercado norteamericano. Este movimiento se ha llevado a cabo en detrimento de las relaciones con Europa Occidental. Así, de las exportaciones de productos manufacturados de esta última región, aquellas con destino hacia Estados Unidos pasaron de 20% en 1979 a 15% en 1993. En este año, el Extremo Oriente representaba 28% de las exportaciones industriales mundiales y, solamente, 20% de las importaciones. De esta forma, su peso en el comercio mundial ya había rebasado al proveniente de América del Norte (México incluido).

¹⁵ Adda, Jacques. *La mondialisation de l'économie. 1. Genèse* (1996)

¹⁶ Afganistán, Arabia Saudita, Argelia, Azerbaiyán, Bahrein, Djibouti, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Iraq, Jordania, Kazajstán, Kirguistán, Kuwait, Líbano, Libia, Marruecos, Mauritania, Omán, Palestina, Qatar, Siria, Somalia, Sudán, Tayikistán, Túnez, Turkmenistán, Uzbekistán, y Yemen.

Aprovechando la apertura comercial estadounidense y europea, menos de la mitad de las importaciones de la región oriental son productos manufacturados, lo cual le genera un excedente comercial considerable, así como una serie de tensiones permanentes con las otras dos grandes zonas. Sin embargo, su poderío no se limita a temas comerciales. En términos de poder de compra, el PIB global de la zona (China y Japón incluidos, sin India) rebasaba en 1994 por 13% al de la zona del TLCAN y cerca de 30% al de Europa Occidental.

La tercer tendencia concierne la regionalización de las relaciones centro-periferia, es decir, la formación de zonas de influencia específicas donde actúa cada uno de las tres grandes potencias económicas mundiales (Estados Unidos, Unión Europea y Japón), respectivamente América del Norte para Estados Unidos; el Extremo Oriente y Asia para Japón; y el conjunto de Europa del Este, Cercano Oriente y África para la Unión Europea. Perceptible a nivel de los intercambios mundiales, esta tendencia se observa en la orientación geográfica de las inversiones directas y de los flujos financieros del Norte hacia el Sur.

1.4 México ante la globalización

1.4.1 México y sus tratados comerciales

México, en su intento por acceder a la dinámica mundial actual, se ha convertido en el segundo país con más tratados comerciales en el mundo. Su red de 12 Tratados de Libre Comercio (TLC), además de sus tres Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y los 27 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) cubren 49 países¹⁷. El acceso a tres continentes le permite intervenir en un mercado potencial de más de mil millones de consumidores y 60% del PIB mundial.

1.4.1.1 *El TLCAN*

El caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es el más relevante, pues nos acerca aún más a la nación más poderosa del mundo. Si bien es una manera en que nuestro país ha buscado adaptarse a la globalización, este proceso inició hace más de 30 años: el 13 de noviembre de 1979, con una propuesta hecha por el entonces candidato a la presidencia de los Estados Unidos, Ronald Reagan. El “acuerdo norteamericano” significaría la formación de una región donde “los bienes y los individuos de los tres países atravesarían las fronteras actuales más libremente [...]”¹⁸. En 1981, el presidente Reagan expuso oficialmente su

¹⁷ Secretaría de Economía. *Tratados y Acuerdos* (2011)

¹⁸ Reagan, Ronald. *Discurso de candidatura a la Presidencia de los Estados Unidos de Norteamérica* (1979)

idea que, tras varias negociaciones, se materializó el primero de enero de 1989 con la entrada en vigor de un Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos.

En noviembre de 1987, Estados Unidos y México firmaron un marco bajo el cual iniciaron las discusiones sobre un acuerdo de libre comercio bilateral, que en 1991, se volvió trilateral a petición del gobierno de Canadá. Así, en abril del mismo año, se firmó un convenio de cooperación México- Canadá en el tema de fiscalidad, producción cultural y exportaciones. Oficialmente, el 12 de junio de 1991, iniciaron las negociaciones comerciales entre las tres naciones; las cuales culminaron con la firma del TLCAN el 7 de octubre de 1992 por el ministro canadiense Michaël Wilson, la embajadora estadounidense Carla Hills y el secretario mexicano Jaime Serra Puche en San Antonio, Texas. El 17 de diciembre de ese año, el Primer Ministro de Canadá, Brian Mulroney, el presidente de los Estados Unidos, Georges Bush, y el presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari, firmaron legalmente el TLCAN, bajo reserva de ser aprobado por los parlamentos federales de los tres países, entrando en vigor el 1º de enero de 1999.

De acuerdo con el artículo 102 del TLCAN, y tomando en cuenta los principios y reglas establecidas, incluidos los de “Trato Nacional”, “Trato de Nación Más Favorecida y Transparencia”; los principales objetivos del tratado son:

1. Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los tres territorios;
2. Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
3. Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en las tres naciones;
4. Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada una de las partes;
5. Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y
6. Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del tratado mismo.

Con la liberalización de las inversiones en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México recibió importantes flujos de capitales y logró aumentar el total de sus exportaciones. La idea principal de alentar la entrada de capitales era alimentar el motor del crecimiento económico, lo cual mejoraría la productividad y se generarían más fuentes de trabajo, entre otros beneficios. Algunos de los objetivos antes mencionados se cumplieron, no obstante, las consecuencias para México no se reflejaron como se esperaba, es decir, nunca se pudieron observar beneficios reales para la población ante aumentos salariales, disminución de los flujos migratorios, independencia científico-tecnológica y control del deterioro ambiental.

Los principios que rigen las regulaciones del TLCAN no han traído a México las mejoras en las condiciones económicas, sociales y ambientales esperadas. Por el contrario, nuestro país ha perdido parte de sus capacidades para revertir los efectos negativos asociados a algunas de las actividades relacionadas con estos flujos, ya que este acuerdo comercial ha limitado la capacidad nacional de establecer nuevas estrategias de desarrollo que mejoren la calidad de vida y las condiciones ambientales. Estos efectos negativos sólo han dañado la posición de nuestro país, lo cual no se ha podido revertir dado las limitaciones que establece el propio TLCAN al disminuir la capacidad de maniobra del Estado.

1.4.1.2 *Otros tratados comerciales*

Además del TLCAN, nuestro país cuenta con tratados y acuerdos comerciales clasificados por regiones, por la Secretaría de Economía¹⁹:

- Los Tratados de Libre Comercio en América Latina y el Caribe están suscritos con Bolivia, Chile, Costa Rica, el G3 (México, Colombia y Venezuela), Nicaragua, el Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) y Uruguay; así mismo, tres ACE con Argentina, Brasil y Perú; y cinco APPRI's con Argentina, Cuba, Panamá, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

El Tratado entre México, Colombia y Venezuela, se reorganizó con la salida de éste último del bloque. No obstante, en 2007, el comercio bilateral con Colombia alcanzó más de 3 700 millones de dólares²⁰. En ese mismo sentido, el TLC con Costa Rica se convirtió en el primer acuerdo entre México y un país Centroamericano, eliminando cualquier arancel a las exportaciones mexicanas no agrícolas.

- En Asia, África y Oceanía, México mantiene un TLC con Israel; un AAE con Japón; y cuatro APPRI's con Australia, China, Corea, e India.

En regiones lejanas como Israel y Japón, México realizó intercambios por más de 571 y 200 millones de dólares²¹, respectivamente, en 2007.

- Con respecto a Europa, nuestro país ha firmado el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM) y el Tratado de Libre Comercio con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (TLCMAELC), APPRI's con Alemania, Austria, Belarús, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y la Unión Belgo-Lux (Bélgica y Luxemburgo).

¹⁹ Secretaría de Economía. Op. Cit.

²⁰ Arámbula Reyes, Alma. Tratados Comerciales de México (2008)

²¹ Ibid.

El TLCUEM (Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México) permite a las empresas establecidas en México acceder a un mercado potencial de más de 455 millones de personas. Así, en 2007, el comercio entre esta región y México fue de más de 47 mil millones de dólares²². Sobre esta base, el Tratado de Libre Comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio (Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein) significó, en ese mismo año, 1 800 millones de dólares²³.

1.4.2 Fracasos comerciales

A pesar de estos numerosos tratados, la apertura y liberalización iniciada en los años ochenta no ha impulsado el sector manufacturero hasta volverlo competitivo internacionalmente, tal y como se esperaba. Entre 1994 y 2002, México recibió doce mil millones de dólares como promedio anual de Inversión Extranjera Directa (IED), y a pesar de que nuestro país llegó a ocupar el tercer lugar entre las naciones en desarrollo que atrajeron más IED (después de China y Brasil), la modernización de la industria, el incremento de las exportaciones y el crecimiento del empleo han quedado como objetivos no cumplidos.

La entrada de capitales ha sido heterogénea, se ha concentrado en la Ciudad de México y en la frontera con Estados Unidos, asociada a las maquilas. Las manufacturas y los servicios financieros concentraron casi el 75 por ciento de los flujos de IED entre 1994 y 2002, mientras que la agricultura, minería y construcción no alcanzaron cada una el uno por ciento. El origen de la inversión provino esencialmente de Estados Unidos (lo cual significó el 67 por ciento del total desde 1994), y en su mayor parte estuvo orientada al sector manufacturero (a excepción del 2001 cuando Citygroup compró Banamex). Los grandes flujos de inversiones permitieron aumentar las exportaciones en más de 300%, y, si bien este aumento fue menor que el de las importaciones, a la larga los resultados fueron negativos, pues se generó inestabilidad económica.

El comercio exterior de cualquier país define sus características: fortalezas y debilidades frente al mundo. En el caso de México, a pesar de que los ingresos por exportaciones dependen altamente del petróleo (13 por ciento en 2009); el 83 por ciento de éstas se concentra en productos manufacturados; mientras que en las importaciones, el rubro con mayor valor es el de bienes intermedios, con 73 por ciento del total (ver Tabla I-2). Desgraciadamente, esto refleja la posición de nuestro país como centro de mano de obra barata. Las empresas multinacionales importan bienes intermedios y exportan manufacturados: México no adiciona valor agregado. La “fortaleza” de nuestro país es la falta de preparación de los habitantes, que genera una gran cantidad de fuerza laboral barata, la educación no es un aspecto competitivo a nivel mundial. La

²² Ibid.

²³ Ibid.

problemática inicia desde los niveles básicos y el objetivo es determinar exactamente las debilidades que permitan establecer nuevos programas de desarrollo educativo.

Tabla I-2 Comercio Exterior de México 2008-2009 (millones de dólares)				
Concepto	2008	2009	Variación absoluta	Variación %
Balanza Comercial total	-17,261	-4,680	12,581	-72.9
Exportación total	291,343	229,705	61,638	-21.2
Petroleras	50,635	30,881	19,754	-39.0
No petroleras	240,707	198,825	41,882	-17.4
Agropecuarias	7,895	7,798	97	-1.2
Extractivas	1,931	1,448	483	-25.0
Manufactureras	230,882	189,579	41,303	-17.9
Importación total	308,603	234,385	74,218	-24.1
Bienes de consumo	47,941	32,828	15,113	-31.5
Bienes intermedios	221,565	170,912	50,653	-22.9
Bienes de capital	39,097	30,645	8,452	-21.6

Fuente: Alma Arámbula Reyes. *Tratados Comerciales de México* (2008)

En el tema del conocimiento y la capacidad de innovación como medio para incrementar la productividad, en México, en 1981, se publicaron 648 artículos científicos periodísticos, mientras que en Corea del Sur esta cifra únicamente alcanzó 168 textos. Sin embargo, entre los años 1995 y 2000, en México este dato fue de 2024 y en Corea llegó a 5219. En el período 1995-2000, la investigación y desarrollo de manufacturas como porcentaje del producto manufacturero se situó en 0.22 por ciento en México, mientras que en Corea fue de 2.66 por ciento. Así se puede observar que la IED no generó la investigación e innovación necesarias para generar el desarrollo económico nacional que tanto se esperaba.

1.5 México y su posición en el mundo global

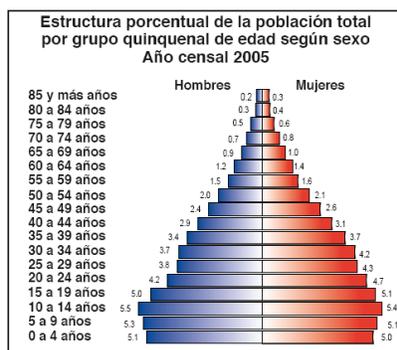
1.5.1 Condiciones de vida

1.5.1.1 La población

México, por su superficie total de 1'964,375 km², ocupa la posición número 14 en el mundo; mientras que por el número de habitantes, con una población de 112'336,538 habitantes, representa el 1.57% de la población global y 9.07% de la población de los países de la

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)²⁴. De este total, 48.8% de las personas son hombres y 51.2% son mujeres. De acuerdo con proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), el número de habitantes en edad de recibir educación básica (materia de estudio de este trabajo), es decir, de entre 3 y 15 años, es de 26'923,401 habitantes²⁵ (ver gráfica I-1); lo cual representa el 27% de la población nacional. Así, la educación básica toma un papel trascendental, pues se debe considerar que más de una cuarta parte de la población mexicana debe ser atendida en este sector educativo, no sólo en cantidad, sino también en calidad; pues para ser competitivos es indispensable poseer los conocimientos y habilidades necesarios.

Gráfica I-1



Fuente: CONAPO. De la población de México 2005-2050 (2011)

En cuanto a las condiciones de vida de la población, estimaciones de CONAPO correspondientes al año 2005 muestran que el 76.5% de la población total habita en localidades donde la población es igual o superior a 2500 habitantes, de la cual 48.9% se encuentra instalada en ciudades donde la población es superior a 100 000 personas. En México, existen 24'006,357 viviendas, donde el promedio es de 4.17 habitantes por domicilio; y de los cuales el 87% tiene el servicio de drenaje, 88% de agua, y 97% de energía eléctrica. En nuestro país, 6'044,547 personas hablan una lengua indígena y el 16.6% de ellos no habla español; provocando un problema de comunicación a nivel personal, e incluso en perjuicio del desarrollo de sus habilidades, pues la mayor parte de las actividades y servicios no se ofrecen en su lengua materna²⁶.

²⁴ Resultados propios con base en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. *Country Statistical Profiles 2010* (2011)

²⁵ Consejo Nacional de Población, CONAPO. *De la población de México 2005-2050* (2005)

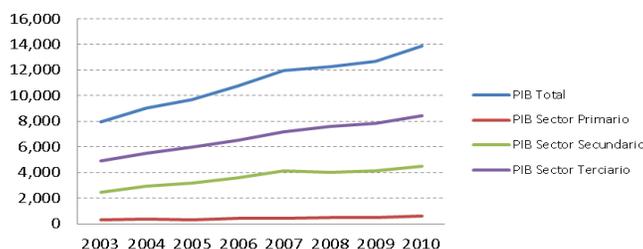
²⁶ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI. *Banco de Información Económica. Cuentas Nacionales*. (2011)

1.5.1.2 La producción

En el tema de la producción mexicana, el Producto Interno Bruto (PIB) alcanzó niveles de 13,227'268,900 pesos en 2010²⁷; de los cuales el 4 por ciento corresponde al sector primario, 33 por ciento al sector secundario y 62 por ciento al terciario. A continuación se presenta la gráfica I-2 con el comportamiento del Producto Interno Bruto durante los últimos siete años.

Gráfica I-2

México: Producto Interno Bruto a precios corrientes
2003-2010
(en miles de millones de pesos)

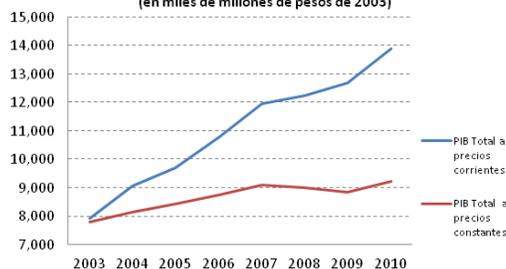


Fuente: Elaboración propia con base en BANXICO. Estadísticas (2011)

El valor de la producción total en México a precios corrientes se ha incrementado de manera invariable de 2003 a 2010; y su crecimiento anual promedio de 8.38% es considerado como sobresaliente tanto al interior como al exterior del país. Es por ello que, a pesar del aumento registrado durante los últimos siete años, es importante observar el comportamiento real de este indicador con los datos a precios constantes (ver gráfica I-3).

Gráfica I-3

México: Producto Interno Bruto a precios constantes
2003-2010
(en miles de millones de pesos de 2003)



Fuente: Elaboración propia con base en BANXICO. Estadísticas (2011)

²⁷ A precios corrientes, Id. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2009 (2010)

La utilización de los valores constantes permiten determinar que la verdadera tasa promedio de crecimiento del PIB de 2003 a 2010 ha sido 2.52%. Cabe destacar que a partir del segundo trimestre de 2009, la economía mundial inició un proceso de recuperación, tras dejar atrás la crisis global iniciada en 2007. Parte de los estímulos aplicados por las diversas naciones influyeron de manera importante para determinar sus nuevas condiciones económicas. No obstante, en nuestro país, los efectos de la recesión se mantuvieron hasta 2009; así mismo, es relevante subrayar que en 2008 y 2009, la economía mexicana presentó tasas de crecimiento de -0.76% y -2.03%, respectivamente²⁸.

1.5.2 Analfabetismo

La importancia del acceso a la lectura y escritura quedó plasmado el 8 de septiembre de 1967, cuando la UNESCO proclamó ese día como el Día Internacional de la Alfabetización. Según cifras de esta organización, se estima que en el mundo hay 781 millones de personas de 15 años y más analfabetas, de las cuales, el 64% corresponde a la población femenina. El problema es heterogéneo en el mundo, en países como Cuba esta cifra es nula, mientras que en algunas naciones de África, como Nigeria, Burkina-Fasso y Mali estimaciones del año 2005 señalan que el analfabetismo llegó a 86.5%, 80.2% y 78%, respectivamente²⁹.

En México, en el año 2000, el 64.5% de la población total, tenía 15 años o más de los cuales, el 90.5% era población alfabetada. Para 2005, este porcentaje pasó a 91.5%. Si bien hubo un aumento en la proporción de la población que sabe leer y escribir, esto es sólo relativo. La población con 15 años o más aumentó en 9.5% durante ese quinquenio, mientras que el alfabetismo mexicano lo hizo en tan sólo 1.1%, generando un rezago educativo en las personas de ese grupo de edad³⁰. No obstante, de acuerdo con datos del INEGI, en los últimos cuarenta años, en México ha disminuido considerablemente la población de 15 años y más analfabeta. En 1970, el porcentaje de la población que no sabía leer ni escribir era de 25.8%; para el año 2005, este indicador era de 8.4%, es decir, 5.7 millones de personas.

En nuestro país, el número de alfabetas y analfabetas varía dependiendo del sexo, grupo de edad, tamaño de la localidad y entidad federativa de residencia. En este caso, para ambos sexos, se observa un aumento del analfabetismo con el incremento de la edad de la población; notándose así las diferencias educativas y de oportunidades entre las generaciones. En el caso de las generaciones jóvenes (de 15 a 29 años), la tasa de analfabetismo es de 2.8%; le sigue la de los adultos de entre 30 y 44 años con 5.4%; posteriormente, para el grupo de 45 a 59 años, la proporción se incrementa a 12%; mientras que para las personas de 60 a 74 años, el valor es

²⁸ Ibid.

²⁹ UNESCO. Compendio Mundial de la Educación 2010. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo (2011)

³⁰ INEGI. Op. Cit.

de 25.3%; y para aquellos de 75 años o más, únicamente 36.9% son analfabetas. Las diferencias entre sexos son notables y se mantienen en todos los grupos de edad. De 15 a 29 años, los porcentajes de analfabetismo son 2.7% para hombres y 2.9% para mujeres. A mayor edad, esta diferencia se acentúa; por ejemplo en las personas de 75 años y más, las diferencias van de 31.4% para hombres a 41.4% para mujeres. De la misma forma, la heterogeneidad se mantiene entre entidades. Por ejemplo, por cada persona analfabeta en el Distrito Federal, hay ocho personas en la misma condición en Chiapas, a pesar de la diferencia cuantitativa poblacional.

Un factor importante para la continuidad en el sistema educativo son las condiciones de vida de los estudiantes, lo cual se relaciona directamente con el nivel educativo de los padres. En cuanto al analfabetismo, en 2005 se registraron 24.8 millones de hogares donde el jefe de familia tenía 15 años o más de edad, de ellos, en 2.5 millones de hogares, el jefe o jefa de familia era analfabeta, es decir, en el 10.2% de las casas³¹, el acceso a la educación de los niños y jóvenes está limitado por las condiciones educativas de los padres. Se ha demostrado que un padre cuyo nivel educativo es superior, exige de su hijo condiciones escolares similares a las suyas e incluso busca mejorarlas, pues conoce el alcance que pueden tener los conocimientos y las capacidades en el futuro de su hijo.

En cuanto a la población infantil, la inserción al primer grado de la educación primaria es a los seis años, por lo que se considera que a los 8 años los niños y las niñas ya debieron haber adquirido las habilidades de lectura y escritura. De los 15.2 millones de niños y niñas entre 8 y 14 años de edad en 2005, 685 mil (4.5%) no sabían leer ni escribir. En el caso de las niñas, 312 mil (4.2%) no sabían leer ni escribir, mientras que en los niños la cifra aumentaba a 373 mil (4.8%); dato curioso al recordar que dicha situación se invierte conforme aumenta la edad de la población. Del grupo de niños de 8 a 14 años que no sabían leer ni escribir, 281 mil eran estudiantes de algún nivel del Sistema Educativo Nacional, lo que representaba 60.3 por ciento, es decir que 6 de cada 10 niños de entre 8 y 14 años que no sabía leer ni escribir, asistían a la escuela; poniendo en evidencia las carencias educativas de este sistema³².

Por su parte, en 2005, la población hablante de lengua indígena llegó a seis millones de personas, de las cuales, 4.7 millones tenían 15 años o más. De estos últimos, 1.5 millones, es decir, 31.9% no sabía leer ni escribir. El problema se presenta aquí tanto para hombres, como para mujeres; pues los porcentajes correspondientes de analfabetismo son 23.2% y 39.6%, donde, si bien la diferencia es importante, el problema global es altamente significativo³³.

³¹ INEGI. Estadísticas a propósito del día internacional de la alfabetización (2006)

³² Ibid.

³³ Ibid.

1.5.3 Empleo

1.5.3.1 *Características del empleo*

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), un empleo decente es “un trabajo productivo con una remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social”. En México, esta definición se acerca más a lo que se conoce como *empleo formal*. De acuerdo con datos del INEGI, la situación laboral en nuestro país carece de empleos formales, pues este tipo de actividades abarca menos de la mitad de la población total. Aunado a esto, la Población Económicamente Activa (PEA) remunerada crece poco, y de ella depende la mayoría poblacional, es decir, las personas económicamente inactivas, como los menores de edad, estudiantes, amas de casa y adultos mayores; quienes ven restringida la posibilidad de acceder a un estilo de vida con mejores condiciones y cuya población aumenta constantemente.

A principio de 2011, la población ocupada llegó a 94.6% de la PEA, la cual comprende casi 65 millones de personas. De esta proporción, el 67.6% son trabajadores subordinados y remunerados con una plaza o puesto de trabajo, 4.5% son patrones o empleadores, 22% trabaja de manera independiente y sin contratar empleados, mientras que 5.7% se ocupa en los negocios o parcelas familiares, contribuyendo a los procesos productivos pero sin un acuerdo de remuneración monetaria. Nuevamente las diferencias entre las zonas urbanas y rurales se muestran cuando el porcentaje de trabajadores subordinados y remunerados pasa de 67.6% en el campo, a 73.6%, en las ciudades de más de 100 mil habitantes, y el de trabajadores independientes disminuye a 18.5% de la Población Ocupada (PO) en las regiones urbanas³⁴.

En cuanto a los sectores de actividad que concentran a la Población Ocupada, los servicios convocan 42.7% del total; el comercio ocupa 19.7%; la industria manufacturera 15.9%; las actividades agropecuarias 12.4%; la construcción 7.9%; y otras actividades, como la minería, electricidad, agua y suministro de gas, emplearon 0.7% de la PO³⁵.

1.5.3.2 *El desempleo*

En México, la política económica desde 1982 parece seguir el modelo neoclásico, cuya prioridad ha sido abatir la inflación, marginando el crecimiento económico y el empleo³⁶. De 1995 a 2008, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la PEA creció 9.9

³⁴ INEGI. Banco de Información Económica. Cuentas Nacionales. (2011)

³⁵ Ibid.

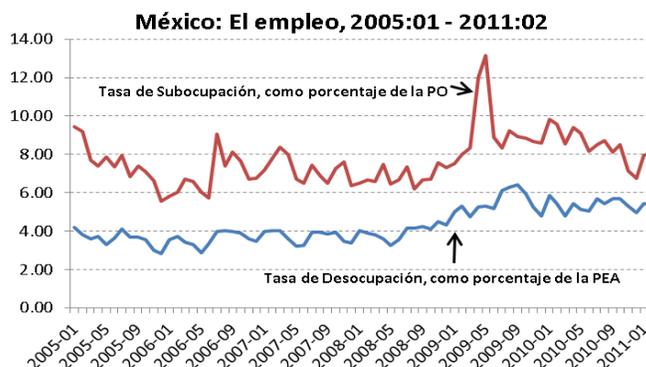
³⁶ Peralta, Ernesto. Perspectiva laboral en México, 2008 – 2030 (2010)

millones y el empleo formal (con prestaciones) sólo 4.2 millones. Si bien el problema ya es grave, esta cifra no muestra la enorme cantidad de trabajadores despedidos durante la reciente crisis económica mundial, lo cual aumenta el número real de personas desocupadas.

En abril del año 2000, la Tasa de Desocupación se mantenía alrededor de 2.8% de la Población Económicamente Activa (PEA)³⁷; no obstante, de 2005 al primer semestre de 2008, este promedio aumentó a 3.6%. Si bien, la desocupación media en los últimos seis años se considera de 4.32% de la PEA; eliminando las variaciones estacionales, en promedio este indicador va de 3.6% en 2005 a 5.5% en 2011³⁸. De esta forma, la tendencia de la serie se mantiene creciente durante todo el período. Cabe destacar que la condición de inestabilidad en el empleo en México ha sido empeorada por la crisis económica internacional de los últimos años, siendo el nuestro uno de los países mayormente afectados en este y otros aspectos de la economía por nuestra cercanía y estrecha relación con el origen de la crisis: Estados Unidos (ver gráfica I-4).

Los números sobre el desempleo aumentan si se considera a la población localizada en la ocupación informal como resultado de las carencias del mercado laboral. El empleo informal se define como las “actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares”³⁹. En 2008, de acuerdo con la ENOE, el equivalente al 58% de la PEA se localizaba en el sector informal.

Gráfica I-4



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Banco de Información Económica. Cuentas Nacionales (2011)

³⁷ INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2011)

³⁸ INEGI. Banco de Información Económica. Cuentas Nacionales. (2011)

³⁹ Ibid.

1.5.3.3 *La subocupación*

Sin olvidar los datos que proporciona la Tasa de Desocupación del INEGI, la población subocupada representa otro problema para México. Esta clasificación contempla a aquellas personas que manifiestan la necesidad y disponibilidad de trabajar más horas, es decir, se trata de las personas que estarían dispuestas a trabajar más, a cambio de aumentar su ingreso. La falta de empleos es un asunto que no se puede resolver en el corto plazo, pues se trata de una cuestión mucho más compleja. Esta población representa, actualmente, el 8 por ciento de la Población Ocupada⁴⁰ que, aunado a la población desocupada, la carencia de empleos se estima en 13.5 por ciento de la PEA, es decir, en más de 8 millones 765 mil empleos (ver gráfica I-4).

La falta de inversión, la sustitución de la mano de obra ante el efecto de la tecnología, y la incompreensión de los tipos y magnitudes del desempleo son las principales causas de estos problemas. Dada la imposibilidad de lograr el porcentaje de empleos formales necesarios, la presión del desempleo ha generado válvulas de escape; por ejemplo la migración hacia Estados Unidos, la actividad informal que llega a ser ilegal y, en menor grado, la industria maquiladora. Para finales del decenio pasado, la emigración de mexicanos a Estados Unidos fue calculada en 12.2 millones de personas⁴¹, tema en el que influye el diferencial de salarios entre México y Estados Unidos.

1.5.3.4 *El futuro en el empleo*

De acuerdo con proyecciones de la CONAPO, la demanda laboral necesaria de 2010 a 2015 se estimó en 857,587 empleos por año. Posteriormente, se espera que la exigencia decrezca por efectos de la caída en la fecundidad registrada en años anteriores, pero dado que la PEA femenina aumentará su participación en el mercado laboral de 35 a 40 por ciento en los próximos años debido a la reconfiguración del empleo femenino en México; se calcula que el promedio anual de empleos necesarios de 2010 a 2030 sea de 641,500 plazas laborales. Esta cifra es elevada frente a la tendencia que México ha presentado; pues crear y sostener la cantidad de empleos formales que se plantea, requerirá ir más allá de un cambio en la estrategia económica: mejor preparación para las siguientes generaciones de trabajadores podría ser una alternativa que favorecería las condiciones individuales durante la búsqueda de un trabajo formal. Las políticas necesarias son urgentes, pero sus resultados se verán a

⁴⁰ Cf. Gráfica I-4

⁴¹ Peralta. Op. Cit.

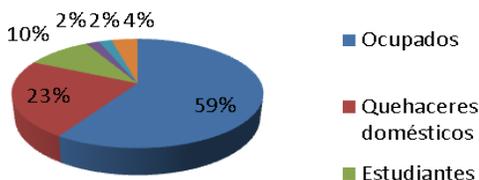
mediano plazo pues, suponiendo que éste aumentará a una tasa de 7% anual, el pleno empleo se alcanzaría hasta el año 2030⁴².

1.5.3.5 El empleo y la alfabetización

La condición educativa de la población está ampliamente relacionada con el empleo. La ocupación de la población mexicana tiende a concentrarse en aquellos que saben leer y escribir; de cada 100 personas alfabetas de 15 años y más, el 59% se encontraban ocupados en 2005, mientras que para la población analfabeta de este grupo de edad, el porcentaje era de 42%. Las gráficas I-6 y I-7 permiten observar la situación en la que se encontraba la población mexicana alfabeta y analfabeta en 2005, siendo la segunda actividad para ambos casos los quehaceres domésticos.

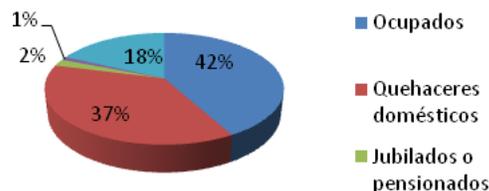
Gráfica I-5

México: Actividades de la población alfabeta, 2005



Gráfica I-6

México: Actividades de la población analfabeta, 2005



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2009 (2010)

Las diferencias en empleo son considerables, sin embargo, es en los salarios donde se refleja en mayor medida el grado de preparación que pueda tener una persona, pues esto se relaciona automáticamente (con fundamento o sin ello) con las capacidades y habilidades del trabajador.

⁴² Cálculo estimado en Peralta. Op. Cit.

Finalmente y debido a la organización que se ha implementado, se reconoce que México no se considera una nación privilegiada. Este proceso ha sido largo y sus consecuencias también lo son, por lo que es imposible revertirlas en el corto plazo. Por ello, se parte de la premisa de la educación como motor del desarrollo, objetivo principal de cualquier nación y que implica numerosas circunstancias positivas para su población. Ante las condiciones imperantes, este trabajo busca ofrecer una imagen de la situación educativa mexicana actual, base sin la cual nuestro país no puede alcanzar una posición adecuada frente a los desafíos que se presentan día con día en la economía globalizada. Los retos a vencer son muchos y a pesar de la interpretación y consecuencias que han significado las decisiones de política económica aplicadas en los últimos años, es imperante tomar la iniciativa y plantear un verdadero contexto para una reforma educativa real.

II. El modelo de educación en México

2.1 El sistema educativo mexicano

2.1.1 La educación como base del desarrollo

En México, al igual que en muchos otros países, la enseñanza se ha convertido en una opción para disminuir las marcadas diferencias en la calidad de vida de las personas con el objetivo de mejorar las condiciones socio-económicas de aquellos que se encuentran en la pobreza. La educación se presenta como una buena inversión para aumentar la productividad y, con ello, incrementar los salarios y reducir la desigualdad a nivel nacional. Las personas educadas en escuelas de mejor calidad obtienen salarios más altos, mientras que aquellas personas que son marginadas en el tema educativo, difícilmente mejorarán su situación. Una muestra de lo anterior son las comunidades indígenas quienes reciben una educación cuya calidad es inferior al resto de los planteles escolares; por lo que en cualquier evaluación del rendimiento escolar, los puntajes de estas regiones siempre son menores al promedio⁴³. Esto provoca que su situación se mantenga en condiciones de inferioridad por generaciones.

La discusión en el sistema educativo se concentra en dos grandes retos: lograr equidad y calidad. En cuanto al tema de estudio de este trabajo, a pesar de que los problemas que enfrenta el sistema educativo mexicano son diversos, dentro de los más importantes se encuentra la débil operación por parte de los profesores de los programas educativos establecidos, el excesivo énfasis en la memorización, la supervisión inadecuada, el adverso ambiente escolar, los recursos e infraestructura insuficientes, el limitado tiempo que dedican los estudiantes a realizar sus tareas, y las desfavorables condiciones individuales y familiares de los mismos⁴⁴. Así, estos elementos son las causas principales de las carencias de aprendizaje que presentan los alumnos y que se ponen en evidencia durante las evaluaciones de conocimientos tanto nacionales, como internacionales.

El lado contrario de la discusión se centra en los elementos que impactan positivamente el aprendizaje de los alumnos, pues si bien es importante distinguir los factores negativos, es igualmente importante determinar aquello que permitirá cumplir los objetivos en la educación, como un elevado nivel de calidad. De esta forma, una buena relación profesor-estudiante, un ambiente escolar favorecedor, buenas expectativas del maestro respecto del rendimiento de sus estudiantes, un estilo de enseñanza y/o aprendizaje bajo prácticas pedagógicas adecuadas,

⁴³ Cf. Capítulo III

⁴⁴ Patrinos, Harry Anthony. Factores determinantes del aprendizaje y calidad de la educación en México. (2007)

y condiciones personales prósperas permiten desarrollar de mejor manera las aptitudes de los alumnos, favoreciendo el papel internacional de México en materia educativa⁴⁵.

2.1.2 Historia educativa

A lo largo de la historia política mexicana de los últimos años, la educación se ha colocado como un tema trascendental: central en los discursos, relegado en las decisiones y afectado en primer término ante cualquier contingencia económica. En 1977 se publicó el primer Plan Nacional de Educación, cuyos resultados, se afirma, fueron satisfactorios al observar el comportamiento del gasto en educación durante el período de gobierno de José López Portillo, pues de 1976 a 1982, el crecimiento del presupuesto educativo aumentó en 91.2% en términos reales. A partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la educación tomó un papel mucho más importante en la vida nacional. Con la salida de la crisis de la deuda y el crecimiento del PIB, para 1994, Salinas de Gortari informó que se destinaba 6.2% del PIB al gasto educativo, sin embargo, esta cifra incluyó el gasto público y privado. Con la llegada de Ernesto Zedillo, el dato reportado para ese mismo año fue de 5.4% como porcentaje del PIB⁴⁶.

En resultados, la matrícula escolar se mantuvo prácticamente estable durante el sexenio salinista, pues de 1988 a 1994, se incorporaron al sistema 809 mil alumnos, que representaron una tasa de crecimiento de 3.5% durante el sexenio, cifra más baja que la registrada durante el gobierno de José López Portillo (44.02%) y de Miguel de la Madrid (7.4%). Si bien, durante el período de gobierno de Carlos Salinas, el gasto en educación retomó los niveles de 1982 (niveles que habían caído ante la crisis de la deuda), el crecimiento de la matrícula continuó disminuyendo y, en 1994, únicamente 50.7% de la población entre 3 y 25 años asistía a la escuela, mientras que en 1983 este porcentaje era de 55%.

A mediados de la década de los noventa, se publicó el Programa de Desarrollo Educativo (PDE), 1995-2000. Este programa establecía algunas metas, entre las que destacaban ciertas tasas de crecimiento de la matrícula nacional (ver Tabla II-1). Los datos reales observados durante el período muestran que en primaria y educación superior los resultados fueron positivos. En primaria, especialmente, se esperaba un decrecimiento de la matrícula debido a la baja en el aumento poblacional y la situación económica imperante, sin embargo, la tasa de crecimiento fue de 1.61%. El resto de los niveles educativos no lograron las cifras pronosticadas; por ejemplo, en el PDE se establecía que en el año 2000, preescolar recibiría al 65% de la población de cuatro años, sin embargo, este porcentaje sólo llegó a 50%, con una tasa de crecimiento de 9.03%.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ García Cosco, José Carlos. Matrícula y Gasto Nacional en Educación en México, 1976-2000 (2003)

Tabla II-1 México: Tasas de Crecimiento de la Matrícula Nacional Pronosticada en el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) y Observada (porcentajes), 1995:2000		
	Pronóstico PDE 1995-2000	Observado 1995-2000
Preescolar	19.70	9.03
Primaria	-0.30	1.61
Secundaria	22.50	14.10
Media Superior	30.15	23.07
Superior	26.76	35.28

Fuente: García Cosco, José Carlos. Matrícula y Gasto Nacional en Educación en México, 1976-2000 (2003)

El año de 1992 marcó el inicio de una nueva etapa de reformas educativas diseñadas para resolver el problema de la cobertura, la calidad y la equidad del sistema nacional de educación. En ese año se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el cual se acordaron tres cambios fundamentales: La reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y los materiales, y el fortalecimiento del valor o importancia asignado al trabajo de los maestros, confiriéndole un estatus profesional. A partir de esto, se determinó la descentralización de la administración de la educación básica y la capacitación de los maestros, el incremento de la escolaridad obligatoria básica de 6 a 9 años, la reforma curricular de la educación básica, el desarrollo de programas compensatorios, el fortalecimiento de la educación bicultural y multicultural, y la creación de un sistema nacional para la evaluación de la calidad educativa. Así, la reforma más importante de los últimos tiempos en materia educativa se convirtió en el inicio de una nueva organización⁴⁷.

2.1.3 Características

De acuerdo con las características de la educación en México, nuestro país cuenta con tres niveles de educación: la educación básica (preescolar, primaria y secundaria); educación media superior (bachillerato y vocacional técnica); y la educación superior (grado universitario y post-graduado). Si bien durante el siglo veinte sólo la educación primaria fue obligatoria; en 1993, la secundaria se convirtió en un deber, y en 2002, lo mismo sucedió para el nivel preescolar. Así, en 2008, se estableció que la educación básica cubriría de los tres a los quince años de edad; es decir, tres de preescolar, seis de primaria y tres años de secundaria. Cada uno de estos niveles cuenta con dos tipos de organizaciones formales: uno basado en las escuelas (sistema escolarizado) y otro no basado en ellas como fuente del conocimiento (sistema abierto). El primero y principal sistema proporciona educación a la población en edad escolar, mientras que

⁴⁷ Secretaría de Educación Pública, SEP. Comunicado 058.- Firman SEP y SNTE Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica (2011)

el segundo se enfoca a la población adulta. Para medir las magnitudes, se estima que más de 30 millones de estudiantes están inscritos en el sistema escolarizado, mientras que el sistema de adultos registra no más de un millón de personas⁴⁸. Ante esta cifra mal atendida, el intento por incrementar la cobertura en educación ha generado una compleja red de instituciones que afectaron la eficiencia, la calidad y la equidad del sistema educativo.

De la misma forma, la administración de los establecimientos educativos tiene cuatro vertientes: federal, estatal, privada y autónoma. 71% de los estudiantes asisten a escuelas administradas por los gobiernos del estado, y sólo 11% asiste a aquellas dirigidas por la Federación. Esto se debe al proceso de descentralización iniciado en 1992 y que se analizará más adelante. La administración privada y autónoma representan el 18% del alumnado presente, en su mayoría, en el sistema de educación media superior y superior⁴⁹.

En los últimos setenta años, la prioridad del sistema educativo mexicano ha sido la educación básica, pues el 78% de la población cubierta por el sistema escolarizado está en ese nivel. Sobresale la expansión de la cobertura en educación primaria, alcanzando la cuasi universalidad. El Instituto Nacional de Evaluación Educativa estimó que los niveles de registro netos en la educación primaria ascienden a 98%, mientras que en secundaria, y gracias a los incrementos de los últimos años, esta cifra alcanza el 95%. Si bien la universalidad en primaria está cercana, el grado de desgaste a nivel secundaria es muy alto. De hecho, la cobertura a los 13 años de edad es del nivel de 98%, a los 14 cae a menos del 89%, y a los 15, es del 78%⁵⁰.

El incremento de la cobertura en un periodo relativamente corto de tiempo generó nuevos retos resultado de los cambios en el sistema educativo. Las nuevas alternativas y medios para prestar servicios de educación resultaron en un aumento de la complejidad del sistema y de sus instituciones. Los retos a la regulación y la administración académica han afectado la eficiencia y la calidad del sistema educativo. A finales de la década de los ochenta, el sistema educativo mexicano mostró sus limitaciones en los métodos de trabajo de los profesores y en los contenidos pues se volvieron arcaicos e irrelevantes en relación a la organización mundial, el avance del conocimiento, la reorganización estructural del país y la integración internacional que han favorecido el auge de la globalización.

2.1.4 Educación privada

PISA define una escuela privada como aquella que no es controlada, en ningún sentido, por autoridades gubernamentales, es decir, una institución que mantiene autonomía en la toma de decisiones internas. De acuerdo con los resultados de la prueba PISA, un estudio publicado por la OCDE demostró que los estudiantes que asisten a escuelas privadas tienden a obtener

⁴⁸ Id. Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras (2003)

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Instituto Nacional de Evaluación Educativa, INEE. Agentes y Recursos en el Sistema (AR) (2009)

mejores resultados que aquellos que asisten a escuelas públicas. Sin embargo, la importancia del entorno socio-económico propio del estudiante se impone, al demostrar que dos estudiantes que se desarrollan en un entorno similar obtienen los mismos resultados, sin importar si asisten a una escuela pública o privada.

En el mundo, PISA ha demostrado que las ciudades que cuentan con un gran número de escuelas privadas, no se ven beneficiadas por este hecho, pues su rendimiento escolar no sobresale. En México, el auge del sector educativo privado surgió durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, pues muchos padres consideraban (y consideran) que el pago de una colegiatura en una escuela privada es una buena inversión, pues ofrecen un tipo de instrucción que no está disponible en escuelas públicas, además de rodear a su hijo de un entorno mucho más favorable, con niños de estatus socioeconómicos elevados que en un futuro podrían significar el acceso a mejores empleos.

La flexibilidad que acompaña la autonomía de las escuelas privadas al contratar a los profesores y seleccionar los recursos educativos, permite innovar en los métodos estudiantiles que implementan, actualizando a sus alumnos. De esta manera, los estudiantes se forman competitivamente, mientras que aquellos que reciben su educación en instituciones públicas, reciben conocimientos y desarrollan actitudes que ya no se adaptan a los requerimientos nacionales e internacionales que favorecen la competencia dentro de la globalización. Por ello, es indispensable repensar los programas y métodos de aprendizaje que se utilizan en el sector educativo público con el fin de orientarlos hacia los requisitos indispensables para ser competitivos a nivel internacional.

Detractores de la educación privada argumentan que ese tipo de escuelas segregan y refuerzan inequidades en oportunidades educacionales, pues la magnitud de la cuota de pago significa la magnitud de las diferencias entre esa escuela y una institución pública. Magnitud que persistirá y se reforzará con esta separación.

De acuerdo con resultados PISA, en dieciséis países integrantes de la Organización y diez asociados, el estudiante típico de una escuela privada supera al típico estudiante de una escuela pública en aproximadamente treinta puntos, el equivalente a tres cuartas partes de un año escolar. De este resultado, cerca de una décima parte se debe a la competitividad de los educadores, el elevado nivel de autonomía que les permite determinar los criterios de selección de su personal y los recursos que serán disponibles para los alumnos; mientras que más de tres cuartas partes de estos treinta puntos son atribuidos a la habilidad de las escuelas privadas de atraer estudiantes con una situación socioeconómica ventajosa que, a su vez, les favorece con mejores resultados educativos. Al tener una población estudiantil con mejores resultados académicos, el ambiente disciplinario es mejor y son menores las ausencias de los estudiantes, generando cifras más positivas en toda su población estudiantil. Así, los beneficios que se obtienen en las escuelas privadas son resultado de las circunstancias personales de los estudiantes, pues al igualar esta condición en una escuela pública, la diferencia entre los resultados, en trece de los dieciséis países integrantes de la OCDE (entre ellos México), no es significativa.

En México, los resultados de la prueba PISA han demostrado que las diferencias en cuanto a las situaciones que se desarrollan al interior de una escuela pública y una privada son importantes, sobre todo en cuestiones como el nivel económico y cultural de los alumnos, el clima disciplinario, los recursos disponibles para la educación y el ausentismo de los profesores. En este sentido, las instituciones privadas disfrutan de condiciones ventajosas con respecto a aquellas controladas por autoridades locales; se trata de una cadena de eventos relacionados entre sí, pues los estudiantes que tienen acceso a mejores condiciones de vida, obtienen mejor rendimiento, no sufren carencias de personal docente y tienen una mejor actitud generando un clima de disciplina mucho más tranquilo que, a su vez, los impulsa a ser más receptivos a aprender.

2.2 Factores externos al sistema educativo

Parte del análisis de la educación en nuestro país, permite distinguir entre los elementos internos al sistema educativo que afectan el rendimiento de los estudiantes y aquellos que son externos al mismo. Esta diferenciación permite establecer las bases para posibles modificaciones necesarias en la política educativa implementada en los últimos años.

2.2.1 Un entorno desigual

Después de África Sub-Sahariana, América Latina es la segunda región más inequitativa del mundo, afectando aspectos que van más allá de los niveles de ingreso, como la influencia política y los indicadores en salud y educación de las poblaciones en desventaja. En la región, en términos del PIB per cápita, México destaca por ser uno de los países más ricos y, al mismo tiempo, más desiguales. Las brechas educativas entre los diferentes sectores socio-económicos de la población son enormes; por ejemplo, en 2007, más del 35% de los no-pobres habían terminado la educación secundaria; mientras que para las poblaciones pobres, esta cifra no alcanzaba ni el 15%⁵¹.

La pobreza y la desigualdad de una persona vienen desde su nacimiento; aquellos que nacen en el seno de una familia de escasos recursos, tendrán padres con poca educación, condiciones laborales adversas, salarios bajos y acceso pobre a servicios públicos como agua potable, drenaje, salud y educación⁵². Dentro de los servicios públicos, la educación se encuentra en el centro de la perpetuación de la desigualdad, al reflejar e influir en las condiciones económicas y sociales que la nutren⁵³. Sin embargo, la educación también tiene el potencial de reducir estas desigualdades. Desde que la educación se reconoció como un

⁵¹ Santibáñez, Lucrecia. El impacto del gasto educativo sobre la calidad educativa (2008)

⁵² Ibid.

⁵³ DeFerranti, David, et al. Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History? (2004)

derecho humano en 1948, las Naciones Unidas y otros organismos la consideran fundamental para el ejercicio de otros derechos políticos, sociales y económicos⁵⁴; por ello, y desde el punto de vista económico, la educación es considerada como una buena inversión, inversión en capital humano que, al igual que las inversiones en capital físico, producen retornos positivos. La inversión en educación, salud y protección social beneficia tanto al individuo en términos de sus ingresos y oportunidades de desarrollo laboral, como a la sociedad en su conjunto.

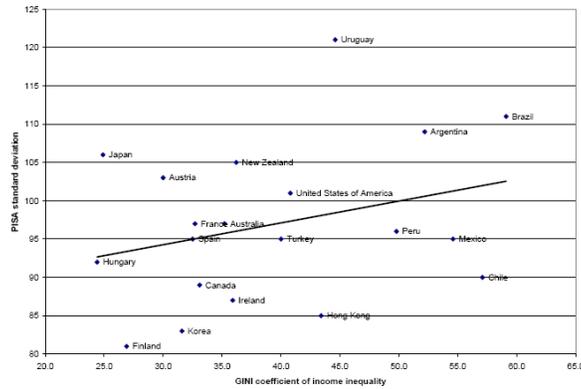
De acuerdo con David De Ferranti (2004), la riqueza de una población se puede medir en dos activos: la educación y la vivienda. Si un sector importante de la población no tiene acceso o no puede mejorar sus niveles educativos, mayor será la desigualdad entre los que más y menos tienen. Tomando en cuenta el coeficiente de Gini, la relación entre desigualdad del ingreso y desigualdad educativa tiene un coeficiente positivo y es significativa⁵⁵.

La gráfica II-1 permite observar la desviación estándar en los resultados de lectura PISA 2003 contra el coeficiente de Gini de ciertos países participantes en la prueba. La primera permite ver la medida de desigualdad en educación, mientras que el segundo la desigualdad en el ingreso (un coeficiente cero implica igualdad absoluta entre individuos, mientras que un coeficiente de 100 implica desigualdad perfecta). México con un nivel de desigualdad elevado (sólo superado por Chile y Brasil), tiene una desviación estándar por debajo de la media. La mayor parte de los países que experimentan desigualdad económica, experimentan también desigualdad educativa; en México, los indicadores señalan que la desigualdad económica se encuentra en niveles muy altos, mientras que la educación presenta índices de desigualdad incluso por debajo del promedio de la región. Aunado a lo anterior y basándose en resultados de desempeño, se puede decir que la escolaridad promedio de la población mexicana puede ser relativamente similar en número de años, pero completamente heterogénea en cuanto a sus características cualitativas. La calidad de la educación parece ser una consecuencia mucho más importante de la desigualdad en los ingresos que los años promedio de escolaridad en una población como la nuestra, donde los niveles de pobreza rebasan al 50% de los habitantes.

⁵⁴ Vegas, Emiliana y Jenny Patrow. Incrementar el Aprendizaje Estudiantil en América Latina. El Desafío para el Siglo XXI (2008)

⁵⁵ De Ferranti et al. Op. Cit.

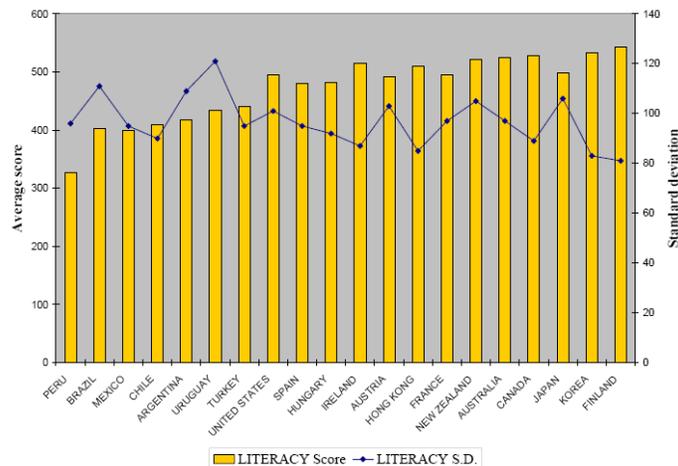
**Gráfica II-1 Desigualdad de los ingresos y desigualdad educativa
Resultados PISA 2003**



Fuente: OCDE. México entre los países con rezago en calidad de la enseñanza y desempeño escolar (2003)

En términos de igualdad, las cifras han demostrado que los países que tienen mejores rendimientos educativos presentan también menores desigualdades educativas. Por esta razón, si un país busca aumentar el rendimiento de sus alumnos más rezagados, verá mejorar sus rendimientos educativos totales. En este punto, se encuentran los alumnos en situación de desventaja; por ejemplo, aquellos que habitan zonas marginadas o indígenas, pues son quienes más necesidades educativas tienen al recibir una educación (si tienen la suerte de recibirla) carente de las condiciones materiales y pedagógicas necesarias para su desarrollo: escuelas sin los servicios básicos, profesorado inestable, grupos multigrado, entre otros.

**Gráfica II-2 Dispersión y Puntaje Promedio en Lectura y Escritura
Resultados PISA 2003***



Fuente: Vegas y Patrow Incrementar el Aprendizaje Estudiantil en América Latina. El Desafío para el Siglo XXI (2008)

*Para Argentina, Chile y Perú, los datos PISA utilizados corresponden al año 2000

La gráfica II-2 permite remarcar que aquellos países que tienen el mejor desempeño en lectura y escritura, como Finlandia y Corea, presentan la menor desviación estándar en sus resultados, es decir, el menor grado de desigualdad. Por el contrario, a medida que disminuyen las calificaciones en los resultados educativos, la desigualdad aumenta. En esta comparación, México obtuvo el tercer peor resultado en cuanto a rendimiento escolar (después de Perú y Brasil) y se colocó cerca de la media en cuanto a desigualdad se refiere. De esta forma, las consecuencias de las diferencias socioeconómicas se reflejan en los peores resultados en productividad educativa.

Otra característica que se ha encontrado en las regiones alejadas y que genera estadísticas de alumnos con bajo rendimiento, es que la falta de profesores con alta preparación impulsa a los estudiantes que tienen las posibilidades de hacerlo, a emigrar hacia ciudades más grandes y con mejores condiciones. El objetivo es encontrar un lugar donde la enseñanza sea impartida por personas con un mayor grado de estudios y cuyo empleo sea de tiempo completo. Esta teoría se apoya en el hecho de que el estatus económico, cultural y social de los alumnos afecta el ambiente de una escuela y, por lo tanto, tiene un impacto muy importante sobre la variación del rendimiento escolar⁵⁶.

En promedio, se ha estimado que dos alumnos que viven en condiciones socio-económicas similares, pero que asisten a dos escuelas donde el entorno social y económico es favorable y desfavorable respectivamente, obtuvieron, en promedio, resultados distintos por 50 puntos a favor del estudiante que asiste a una institución con mejores condiciones; esto equivale a más de un año de estudios. Por ello, a pesar de factores como la lejanía de la escuela, los alumnos intentan recibir su educación en una zona con características que impulsen su desarrollo, y donde asistan personas que favorezcan el entorno. Esto mantiene a los estudiantes cuyas limitantes son numerosas y que no pueden desplazarse, en condiciones adversas que difícilmente mejoraran con el paso del tiempo.

2.2.2 Condiciones de vida

Si bien la escuela puede funcionar como un medio para contrarrestar las malas condiciones de vida de los estudiantes, ésta también resiente el entorno en el cual se desarrollan los niños y jóvenes. De acuerdo con datos de la OCDE, en nuestro país, el 50% de las variaciones observadas en los resultados escolares se deben al medio socio-económico de los alumnos, es decir, la mitad de los cambios en su desempeño escolar se debe a situaciones referentes a los bienes materiales que los rodean; mientras que los resultados académicos reflejan directamente en una cuarta parte la situación material de los estudiantes. Para la OCDE, la

⁵⁶ OCDE. Programme for International Student Assessment (PISA) 2009. (2010)

media es 14%, el valor máximo se observa en Hungría (26%), muy similar a México, y el mínimo en Islandia (6%).

La mayoría de los alumnos con bajo desempeño en la evaluación PISA (Programme for International Student Assessment) provienen de un medio socio-económico con numerosas desventajas. No obstante, existe una minoría de alumnos de condición modesta que forman parte importante del grupo de alumnos con excelentes resultados, y que son llamados “resistentes”, pues superan este tipo de obstáculos. Si bien las condiciones materiales de vida de los estudiantes intervienen en su aprendizaje, este tipo de casos demuestran que el entusiasmo por aprender es personal, pues las dificultades económicas se pueden sobrellevar con trabajo extra que les permita sobresalir a pesar de sus desventajas.

México es uno de los países donde las diferencias entre las regiones urbanas y rurales afectan de manera importante el tema educativo y sus resultados. El contraste en el puntaje de los alumnos que asisten a una institución localizada en un medio urbano y otra de un medio rural es superior a 45 puntos⁵⁷, es decir, el equivalente a un año de estudio. Sin tomar en cuenta las diferencias en el nivel personal de ingresos, en promedio, los estudiantes de las zonas urbanas mantienen un nivel educativo que supera a sus similares rurales en un año de educación. En este sentido, mucho se habla de los resultados educativos de los alumnos que habitan comunidades indígenas, sin tomar en cuenta que cerca de 90 de cada 100 estudiantes de cursos comunitarios y de primarias indígenas están en el extremo más desfavorecido, es decir, carecen de las condiciones y recursos indispensables para un modo de vida aceptable (agua potable, luz eléctrica, servicio de drenaje y alcantarillado)⁵⁸. Así, el entorno que los rodea impacta negativamente en los resultados educativos y, por lo tanto, en el papel educativo de México en el mundo.

Las desventajas socio-económicas afectan gravemente a los estudiantes y su rendimiento; no obstante, esta situación no se puede mejorar en el corto plazo, pues generalmente, el problema es tan profundo, que las políticas implementadas por el gobierno no logran atenuar la situación. Por ejemplo, aspectos como el nivel de estudios de los padres, y con ello, el ingreso medio familiar no pueden incrementarse en un período de tiempo corto.

2.2.3 Condiciones familiares

La participación de los padres en la educación inicial juega un rol fundamental. Por ejemplo, leer con los niños desde los primeros años de vida, posteriormente inculca en los estudiantes la determinación de leer y favorece la comprensión de lectura. Discutir con los hijos de cuestiones sociales o políticas genera el deseo por conocer temas que les permitan participar en una conversación al nivel de discusión que les sea requerido. No obstante, en México, las

⁵⁷ Id. [PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do](#) (2010)

⁵⁸ Id. [Programme for International Student Assessment 2009](#) (2010)

condiciones educativas de la mayor parte de la población afectan negativamente el desarrollo escolar de sus hijos.

La cuestión que implica la falta de participación de los padres de familia se ve recurrentemente relacionada con el hecho de que una parte importante de ellos cuenta con uno o dos años de primaria, y sus padres estaban en las mismas condiciones; por ello, la expectativa que tienen de sus propios hijos está orientada al trabajo y no al estudio. Así, el uso del español y las matemáticas son posiblemente lo más importante para poder desarrollar las actividades previstas como, el comercio. De esta forma, los padres de familia difícilmente se pueden convertir en promotores o garantes de la educación formal que brinda la escuela⁵⁹.

Factores como la situación de la familia en la que viven también impactan los resultados escolares de los niños y jóvenes. En los países de la OCDE, en promedio 17% de los alumnos habitan en una familia monoparental, y mantienen niveles estudiantiles inferiores en 5 puntos, con respecto a aquellos que lo hacen en una estructura familiar tradicional. En nuestro país, esta diferencia alcanza 13 puntos en los resultados de la prueba PISA, es decir, más del doble que el promedio OCDE, y lo equivalente a un cuarto de un año de rezago educativo⁶⁰.

2.3 Factores internos al sistema educativo

Son los factores internos al sistema educativo aquellos que permitirán determinar los métodos de organización y de trabajo, sus resultados y las posibles modificaciones que podrían plantearse, de acuerdo al objetivo único de ofrecer enseñanza de calidad.

Una gran parte de las escuelas con menor rendimiento académico se encuentran en comunidades alejadas. El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)⁶¹ ha demostrado la incapacidad de este tipo de escuelas para responder a las condiciones adversas en las que se encuentran y entre las que se desarrollan los alumnos que a ella asisten, como el aislamiento geográfico y la extrema pobreza de las comunidades donde se ubican. Ezpeleta, Weiss y colaboradores⁶² ilustraron lo anterior con un estudio aplicado a trece comunidades marginadas pertenecientes al PARE; donde encontraron que para salir de nueve de ellas es necesario caminar entre una y cinco horas, el 80% de ellas no dispone de agua potable, 50% no cuenta con el servicio de electricidad, y, bajo estas condiciones, los graves problemas de salud existentes empeoran. Las enfermedades crónicas son múltiples, pero las más recurrentes son gastrointestinales, respiratorias y epidemias, causando una alta mortalidad. En estas

⁵⁹ Rueda Beltrán, Andrés. El aprendizaje y la calidad de la educación: una reflexión documentada (2007)

⁶⁰ OCDE. PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do (2010)

⁶¹ Programa compensatorio que la Secretaría de Educación de Jalisco define como un conjunto de acciones organizadas desde un enfoque integral y una temporalidad preestablecida que se orienta a atacar el rezago educativo en la educación básica.

⁶² En Paré, Luisa y Lazos Chavero, Elena. Escuela Rural y Organización Comunitaria. Instituciones locales para el desarrollo y el manejo ambiental (2003)

condiciones, la mayoría de las escuelas, primarias sobre todo, no tienen la capacidad de impartir clases de calidad, por lo que ofrecen cursos generales o bilingües, unidocentes o bidocentes. Las posibilidades de generar en los alumnos el gusto por el estudio se ve limitado ante las condiciones poco habitables que los rodean. Así mismo, los profesores no ven ningún incentivo para trabajar en esas regiones, prefieren buscar zonas más favorecidas que les permitan mejorar su propia calidad de vida.

2.3.1 Las escuelas y su entorno socioeconómico

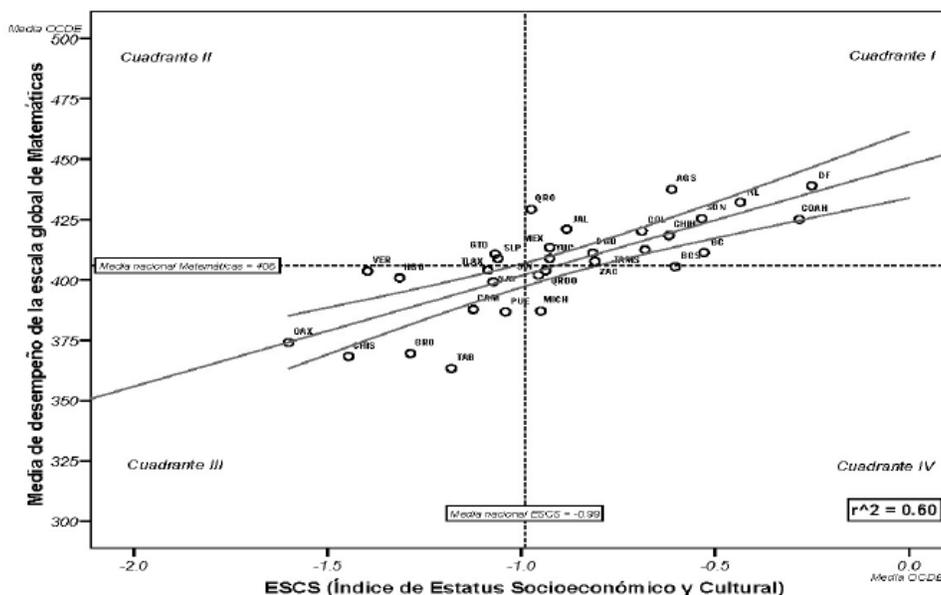
Numerosos estudios establecen diversos determinantes de la calidad educativa, entre los más recurrentes se encuentran las características individuales de los alumnos, como las condiciones económicas y sociales de sus hogares. Reforzando esta teoría, Vegas y Patrow (2008) demostraron que son los factores referentes al estudiante, aquellos que explican la mayor parte de la variación de los resultados del aprendizaje. No obstante, existe una parte de las variaciones que se explica por las diferencias socio-económicas no de los estudiantes, sino de las escuelas mismas. En este sentido, la OCDE estima que en México, la mitad de la variación en los puntajes de PISA se debe a las diferencias socio-económicas entre los alumnos al interior de las escuelas y, aproximadamente, 22% se atribuye a diferencias en las condiciones de las instituciones educativas a las que asisten los niños⁶³.

En México, la participación de las escuelas en los resultados educativos se observa en las amplias diferencias obtenidas entre las entidades federativas con niveles de Estatus Socioeconómico y Cultural similares (índice ESCS construido para PISA). La gráfica II-3 muestra que estados como Querétaro, Michoacán, Quintana Roo, Sinaloa y Yucatán tienen índices ESCS similares al promedio nacional, pero la diferencia entre sus puntajes PISA en matemáticas supera el diez por ciento.

Por el contrario, el Distrito Federal, con el mayor nivel de Estatus Socioeconómico y Cultural, obtuvo resultados inferiores a Aguascalientes y ligeramente superiores a Nuevo León y Querétaro, éste último con un índice ESCS 0.75 por debajo de lo registrado en la capital nacional. De esta forma, se puede decir que las diferencias socioeconómicas de la entidad repercuten en el rendimiento de los alumnos, más no son determinantes en su desempeño.

⁶³ OCDE. México entre los países con rezago en calidad de la enseñanza y desempeño escolar (2003)

Gráfica II-3 México: Resultados PISA en Matemáticas por Índice ESCS, 2006



Fuente: OCDE. Panorama de la Educación 2010. Indicadores de la OCDE (2010)

2.3.2 Impacto del gasto

A lo largo del tiempo, la educación de calidad, acompañada por cierto grado de equidad, ha demostrado ser partícipe en los procesos de desarrollo económico y progreso social en el mundo. Por ello, las propuestas educativas en los países desarrollados, donde los índices de cobertura son prácticamente universales, se han concentrado en mejorar la calidad de la educación⁶⁴. En los países en desarrollo, por el contrario, las reformas buscan mejorar aspectos de acceso, cobertura y rezagos básicos⁶⁵, principalmente. En ambos casos, para alcanzar sus objetivos, las propuestas de mejoras en los servicios educativos han ido acompañadas de una demanda de mayores recursos económicos.

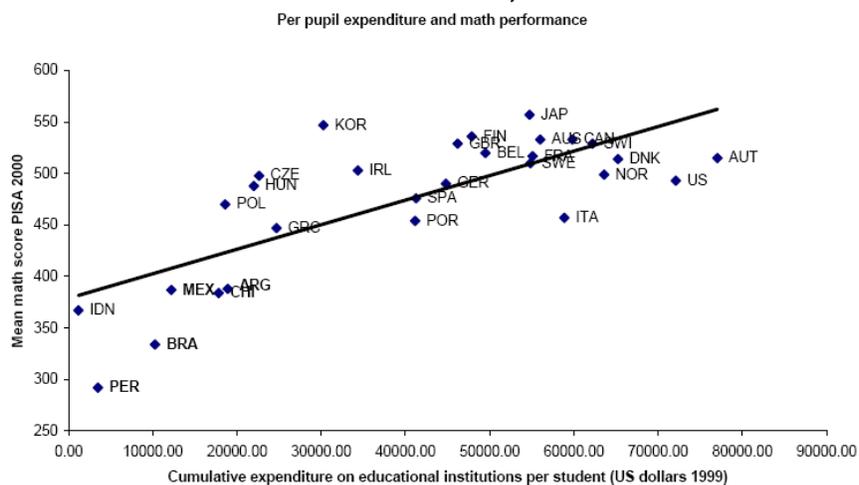
Diversos estudios han demostrado que los aumentos en los recursos destinados a la educación no necesariamente significan una mejor distribución de la escolaridad entre la población ni, mucho menos, cambios de fondo en actitudes, recursos escolares, expectativas y otros, por parte de maestros, familiares y alumnos mismos; tampoco está garantizado que al lograr la expansión educativa, se alcancen mejoras en la calidad, productividad y oportunidades relacionadas con el desarrollo económico.

⁶⁴ Santibáñez. Op. Cit.

⁶⁵ UNESCO. Compendio Mundial de la Educación 2010. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo (2011)

Cuantificar el impacto del gasto educativo es una cuestión por resolver, pues el gasto en educación puede tener dos vertientes: ampliar el acceso y/o mejorar la calidad. En el primer caso, el financiamiento educativo tendrá resultados tangibles y cuantificables, pues un mayor gasto se verá fácilmente reflejado en una ampliación de la oferta de servicios educativos; el gran problema se plantea al intentar cuantificar el impacto sobre los indicadores de calidad.

Gráfica II-4 Gasto por alumno acumulado en educación y resultados PISA en matemáticas, 2000



Fuente: OCDE. *Panorama de la Educación 2010. Indicadores de la OCDE* (2010)

Los resultados PISA han mostrado una relación positiva entre el gasto educativo y los resultados en diversas pruebas de rendimiento. La gráfica II-4 permite establecer la correlación entre el gasto educativo por alumno (en dólares de 1999) y sus puntajes en matemáticas en la prueba PISA del año 2000. Si bien esta dependencia es efectiva, al eliminar los datos extremos, su valor disminuye y se vuelve débil. Se puede observar que entre los países con menor gasto por estudiante se encuentran Perú, Brasil, México, Chile y Argentina (todos pertenecientes a América Latina); cuyos rendimientos escolares son recíprocamente bajos. Por el contrario, las naciones desarrolladas, especialmente las europeas con niveles de gasto elevados, obtienen resultados sobresalientes. Asia también destaca con Japón quien obtuvo el mejor resultado, y Corea, quien con un gasto equivalente a la mitad del japonés, alcanzó un desempeño estudiantil altamente efectivo igualándolo. De esta forma, se puede establecer la relación entre gasto y rendimiento escolar, proporción positiva pero bastante débil para la magnitud y controversia del tema⁶⁶.

⁶⁶ Para un análisis más detallado del gasto, ver capítulo 5

2.3.3 Programa Escuelas de Calidad

Entre 1998 y 2001, se implementó en Brasil el *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE), diseñado para mejorar la eficiencia escolar en cuanto al proceso de enseñanza-aprendizaje. Las escuelas que participaron en el PDE desarrollaron planes de mejora escolar controlados, a cambio de fondos adicionales provistos por Fundescola⁶⁷. No obstante, una evaluación aplicada a escuelas con y sin PDE permitió realizar una comparación entre ellas, donde se encontró que las instituciones que habían recibido recursos de este programa no mostraron mejoras significativas en los puntajes de los alumnos, a pesar de haber modificado estructuralmente la organización en las escuelas en términos de planeación, involucramiento de los padres y las condiciones laborales, entre otras⁶⁸. Dentro de todas las categorías de gasto, el gasto en cuestiones como materiales didácticos y equipamiento escolar pareció haber tenido el mayor impacto en el aprendizaje.

En México, a partir de 2001 se implementó el Programa Escuelas de Calidad (PEC) que, al igual que en Brasil, otorga recursos adicionales a las escuelas a cambio de que instrumenten planes de mejora escolar determinados en este mismo programa. Parte de los objetivos se concentran en lograr la equidad educacional de cobertura y de calidad, así como atender los rezagos en la construcción, mantenimiento y equipamiento de los espacios escolares públicos. De esta forma, las escuelas ubicadas en zonas de media a alta marginación y bajo condiciones desfavorables (escuelas multigrado e indígenas) recibirían un apoyo económico proveniente en una cuarta parte del fideicomiso estatal correspondiente y el resto de los recursos, de la Secretaría de Educación Pública. El destino de estos fondos debe ser infraestructura y equipamiento, en su mayoría, y una proporción menor puede ser utilizada para actualización docente, sin embargo, no se permite utilizar estos fondos para mejoras salariales o para contratación de maestros⁶⁹. Originalmente, los recursos otorgados por el Programa Escuelas de Calidad eran de alrededor \$15,000 dólares por cada escuela, sin embargo, debido a la gran expansión del programa desde su creación y la restricción de recursos, los fondos para las escuelas disminuyeron considerablemente y actualmente rondan los \$5,000 dólares por institución. En 2001, había 2,240 escuelas registradas y para el siguiente año esta cifra había aumentado a 9,818 instituciones. En 2004, más de 20,000 escuelas participaron en el PEC, es decir, casi 10% del total de escuelas primarias.

El PEC se planteó como un programa que intenta resarcir las diferencias en desarrollo educativo al interior de nuestro país, así, los resultados demuestran que la deserción estudiantil ha alcanzado una reducción promedio de 0.33% (en las escuelas que han participado tres años consecutivos en el programa) y de 0.27% (en aquellas con una participación de dos años en el

⁶⁷ Fundo de Fortalecimento da Escola o Projeto de Mejora de la Escuela para Brasil: Se enfoca en el mejoramiento de los resultados de la educación primaria pública en áreas seleccionadas

⁶⁸ Lázaro, André. *Educación inclusiva: el camino hacia el futuro. Los desafíos de la educación brasileña* (2008)

⁶⁹ SEP y CONEVAL. *Evaluación Específica de Desempeño. Programa Escuelas de Calidad* (2010)

PEC)⁷⁰. Skoufias y Shapiro (2006) y Murnane, Willet y Cárdenas (2006)⁷¹ realizaron un estudio donde demuestran que la tasa de deserción se redujo únicamente 0.11%, mientras que la tasa de reprobación lo hizo en 0.05% y la tasa de repetición en 0.09%. De esta forma, a pesar del impacto positivo, ellos no atribuyen estos cambios al incremento de recursos, pues cabe recordar que el Programa implica una reestructuración en los métodos de trabajo y organización de las instituciones; por lo que estas mejoras no se pueden relacionar únicamente con el incremento en los recursos recibidos por las instituciones. En este sentido, disminuir las desigualdades educativas no ha sido un objetivo alcanzado por este programa, al observar que sólo las entidades con el Índice Refinado de Desarrollo Humano Medio han logrado modificar sus cifras, mientras que las entidades cuyo Índice está clasificado como Bajo no presentan cambios significativos a lo largo de estos años⁷².

Si bien los diversos estudios realizados en relación a la importancia del gasto educativo no son concluyentes, este programa refuerza la hipótesis, para el caso mexicano de que el problema va más allá del aspecto cuantitativo en los recursos. Existe una amplia evidencia que demuestra que en los países en desarrollo, la efectividad de los aumentos en el gasto es mayor, pues parten de una base de financiamiento menor y tienen carencias más grandes que limitan las oportunidades de aprendizaje y educación para sectores importantes de la población⁷³. No obstante, en México, es importante generar incentivos eficientes y un indispensable seguimiento que favorezca el uso adecuado de los recursos, sobre todo ante los altos índices que demuestran el problema de la corrupción e ineficiencia del sistema educativo nacional, sistema donde está incluida la figura del enseñante.

2.4 Los maestros: Resultados ineficientes

2.4.1 Los profesores

De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública, el educador se define como el promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Sus funciones son posibles cuando se le proporcionan los medios que le permiten realizar eficazmente su labor y que contribuyen a su constante progreso. Así, el Estado exige de los profesores satisfacer ciertos requisitos, por lo que está comprometido a proveerles de un salario profesional que les permita alcanzar un nivel de vida decoroso para ellos y para su familia. Este pago por su labor debe favorecer su arraigo a las comunidades de trabajo, disfrutar de una vivienda digna y del tiempo necesario para la preparación de las clases que imparten, así como de su avance profesional.

⁷⁰ Ibid, y SEP y CIDE. Evaluación de Consistencia y Resultados. Programa Escuelas de Calidad (2003)

⁷¹ En Santibáñez. Op. Cit.

⁷² SEP y CONEVAL. Op. Cit.

⁷³ Santibáñez. Op. Cit.

La estabilidad del profesor y del grupo se basan en la permanencia de los maestros frente a los alumnos; lo cual, a su vez, se relaciona con la posibilidad de éstos de ir obteniendo mejores condiciones y mayor reconocimiento social. Los reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas a los educadores que se destaquen en el ejercicio de su profesión favorecen el mayor aprecio social por la labor que desempeñan⁷⁴.

De acuerdo con la OCDE, en México, un profesor de primaria atiende en promedio 29 estudiantes; en comparación con los 17 que atiende cada docente en promedio en otras naciones de la Organización. En nuestro país, esta cifra podría llegar a subestimar las verdaderas condiciones de trabajo, pues si bien, en algunas localidades rurales la cifra podría ser muy baja, en las zonas urbanas, un maestro llega a atender grupos de hasta 50 o más alumnos, lo cual afecta la calidad de la atención que brinda a los estudiantes. En lugares rurales marginados, las condiciones son peores; un profesor atiende, en una misma aula, a un grupo con alumnos de varios grados, donde el problema no es la cantidad de alumnos, sino el contenido del curso, el cual debe cubrir varios planes y programas de estudio.

A nivel primaria, el horario anual de trabajo de un profesor es de 800 horas reglamentarias, cifra cercana al promedio de la OCDE (792 horas). En secundaria, la situación es diferente; el maestro trabaja mil 182 horas en promedio, contra las 714 horas promedio de los países de la Organización, es decir, en nuestro país, los profesores de secundaria trabajan 65% más que el promedio de la OCDE. En naciones como Corea, esta cifra se sitúa en 553 horas, y ante mejores resultados, se puede considerar que las clases que ahí imparten son mucho más eficientes y útiles para los educandos⁷⁵.

En este mismo sentido, el calendario escolar comprende doscientos días de clase para los estudiantes, días que deben estar dedicados a la práctica docente y a las actividades educativas de los alumnos cumpliendo con los planes y programas de estudio determinados por la SEP. El grave problema es que a este nivel de trabajo no le corresponde un salario adecuado. Por ley, el sueldo promedio de la OCDE por cada hora de enseñanza, teniendo 15 años de experiencia, es de 37 dólares la hora de educación primaria y 45 dólares en secundaria. En México, estos números se encuentran en 19 dólares la hora en primaria y 17 en secundaria; contrastando, por ejemplo, con países como Dinamarca, Alemania, Japón y Corea del Sur, donde los salarios superan los 50 dólares por hora⁷⁶. Sin embargo, existen apoyos económicos destinados a los profesores cuyo objetivo principal es impulsar la eficiencia de su trabajo y cuyo destino final no es la preparación profesional de los mismos.

⁷⁴ Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Ley General de Educación (1993)

⁷⁵ OCDE. Country Statistical Profiles 2010 (2004)

⁷⁶ Ibid.

2.4.2 Los maestros y la economía mexicana

Las carencias educativas dependen ampliamente de los docentes, pero al mismo tiempo de las condiciones económicas imperantes en nuestro país. Si bien son ellos quienes imparten los cursos y mantienen un mayor contacto con los estudiantes, sus condiciones de trabajo difícilmente los llevan a ser exclusivos de un grupo (una gran parte de ellos está inscrito en dos plazas al atender a alumnos de diversos grados en uno o distintos horarios) o tomar esta profesión de tiempo completo (algunos tienen dos empleos sin relación alguna entre ellos). La atención que un profesor pueda ofrecer a los alumnos disminuye ante la situación económica nacional, pues lo conduce a buscar un segundo empleo o bien, atender alumnos de diversos grados, provocando que el tiempo fuera del salón de clases difícilmente sea dedicado a actividades como calificar tareas o ejercicios, preparar los temas de sus clases siguientes o estudiar nuevos tópicos con potencial para ser utilizados en los cursos.

El ausentismo del profesorado es otro asunto que afecta gravemente el desarrollo escolar de los estudiantes. De acuerdo con Ezpeleta⁷⁷, los días efectivos de cursos son entre dos terceras parte y la mitad de los doscientos días oficialmente establecidos por la Secretaría de Educación Pública. La impresión que se tiene de esta situación es que la misma administración escolar no busca resolver el problema, por el contrario, lo oculta e incluso lo enmascara, apoyada o presionada por el sindicato de maestros. De esta forma, la ineficiencia salarial de los profesores se relaciona con su falta de interés por que los alumnos aprendan: Cumplir con su verdadero trabajo (producir estudiantes bien capacitados) se convierte en una cuestión secundaria.

2.4.3 Gasto en salarios y resultados

En nuestro país, más del 95% del gasto educativo se destina a gasto corriente (la cifra más elevada para los países de la OCDE), principalmente salarios de maestros, y una gran parte de los incrementos se destinan precisamente a mejoras salariales; limitando la flexibilidad para la aplicación de nuevas políticas. Por el contrario, el gasto en capital (infraestructura) y gasto corriente en artículos de apoyo como material didáctico se encuentran en niveles muy por debajo del promedio de la OCDE⁷⁸. En este sentido, la estructura magisterial forma parte de la autoridad educativa que impide mejoras en la calidad docente, pues ante cualquier modificación, exige salarios más altos a cambio de progresos cualitativos. El Sindicato magisterial también limita cualquier avance en las áreas de formación docente, promociones y movimientos en la carrera laboral, donde el Estado tiene una participación restringida.

⁷⁷ Rueda. Op. Cit.

⁷⁸ De Ferranti et al. Op. Cit.

Cuestiones puramente políticas disminuyen la posibilidad de que los aumentos en el gasto público educativo impacten de manera directa la calidad de la formación de los niños. Aunado a esto, la ineficiencia del gasto se debe, en gran parte, a la asignación de maestros en las escuelas; pues generalmente, esto se lleva a cabo por medio de arreglos políticos y/o sindicales. Basta con reconocer la existencia de escuelas donde la escasez de profesores es un problema grave, pues tienen grupos con más de 50 alumnos por maestro y no se dan a abasto para satisfacer la demanda. Por ello se puede afirmar que los mecanismos de asignación de la SEP no funcionan como deberían, el gasto no puede alcanzar niveles verdaderamente eficientes que generen cierto grado de equidad y los obstáculos que impiden cualquier cambio se han enraizado en el sistema. Cuestiones políticas han bloqueado cualquier intento por hacer evolucionar la calidad de la educación que se ofrece en México.

2.4.4 Movilidad

Si bien una gran parte de los recursos se destinan al pago de salarios del personal educativo y, en términos del PIB per cápita, se encuentran entre los más altos de los países de la OCDE, los maestros no han demostrado tener incentivos para desarrollar adecuadamente su trabajo⁷⁹. Las negociaciones salariales entre el gobierno y el SNTE han logrado que los salarios sean relativamente uniformes en todo el país, sin embargo, estas reglas de asignación y movilidad de maestros se han convertido en los factores que ocasionan que cierto tipo de zonas o escuelas reciban y logren mejores maestros, dejando de lado regiones que ya se encuentran en condiciones de desventaja. Elementos como el costo y las condiciones de vida del lugar o las condiciones laborales al interior de la escuela serán determinantes para saber si una zona tendrá o no maestros de calidad.

Dentro de una escuela, la extrema precariedad de los alumnos y de la institución misma induce a la alta movilidad de los maestros. Los derechos adquiridos por los profesores, el haber cubierto cierto tiempo de servicio en lugares aislados, las prácticas sindicales y la comunidad misma son elementos que estimulan la migración de los profesores y, con ello, el abandono de sus grupos. Aunado a esta situación, se ha demostrado que en las regiones donde el medio se considera desfavorecido, el personal que labora en las escuelas nunca alcanza la calidad de aquellos que trabajan en zonas donde las condiciones del entorno son favorables⁸⁰. Si bien, los países de la OCDE (a excepción de Turquía, Eslovenia, Israel y Estados Unidos), buscan asignar mayores recursos a las instituciones en desventaja, los resultados son mínimos; pues los establecimientos siempre enfrentan serias dificultades al intentar reclutar personal de calidad.

Diversos estudios han demostrado que las zonas donde viven y/o asisten alumnos en condiciones de desventaja presentan mayor movilidad docente, pues maestros con mayor

⁷⁹ OCDE. Country Statistical Profiles 2010 (2004)

⁸⁰ Ibid.

calificación buscan migrar lo más pronto posible a localidades con mejores condiciones de vida. El cuadro siguiente muestra la estabilidad de los profesores en un lugar determinado demostrando que a medida que disminuye la calidad de las condiciones del entorno que rodea a la escuela, el tiempo de permanencia de los maestros también se reduce hasta por más de un año. Así mismo, la calidad de éstos, medido como el número de aciertos en el examen de Carrera Magisterial, disminuye en más de 10%.

Tabla II-2 Antigüedad y Puntaje promedio en el examen docente de Carrera Magisterial por estrato escolar, 1998:2003

ESTRATO	ANTIGÜEDAD PROMEDIO	PORCENTAJE DE ACIERTOS CORRECTOS EN EXÁMEN DOCENTE DE CM
Rural Marginal	6.5	45.2
Rural Bajo Desarrollo	7.2	47.1
Urbano Marginal	7.3	47.1
Urbano Bajo Desarrollo	7.6	48.2
Urbano Mediano Desarrollo	7.7	49.8

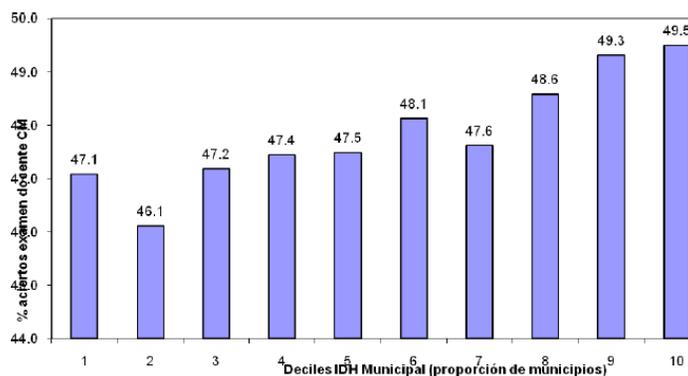
Fuente: Santibáñez. Op. Cit.

NOTA: Los datos corresponden a la base de Carrera Magisterial, en todo el país, para maestros de primaria (grado 3-6) durante los años 1998-1999 hasta 2002-2003

Las estadísticas demuestran que los maestros que enseñan en escuelas rurales tienen menor antigüedad promedio, es decir, menor experiencia como profesores, y menores puntajes en el examen docente que aquellos que laboran en escuelas urbanas. Al interior de estas regiones también existen inequidades pues en ambos casos, los entornos clasificados con menor desarrollo presentan menores puntajes, siendo las zonas urbanas de desarrollo mediano las que obtuvieron las mejores calificaciones.

Los alumnos de zonas rurales y marginales están expuestos a docentes con menor calificación que sus contrapartes de zonas urbanas, a pesar de contar con salarios relativamente similares. Es por ello que se establece la relación entre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y la calidad de los maestros (medida por los puntajes en el examen de Carrera Magisterial). La gráfica siguiente permite observar el porcentaje de aciertos registrados por los docentes en el examen de Carrera Magisterial de acuerdo al nivel de desarrollo municipal donde laboran: Los profesores que se localizan en municipios con alto IDH obtuvieron mejores puntajes que aquellos donde el IDH es menor. Esta situación no sólo se observa en México, en otros países, el comportamiento de la matrícula docente es similar; a medida que las condiciones del entorno empeoran, la probabilidad de recibir educación de un buen maestro disminuye. Cabe destacar que en todos los deciles, los profesores obtuvieron menos del 50% de aciertos en el examen, reprobándolo y demostrado la debilidad de sus conocimientos.

Gráfica II-5 México: Porcentaje de aciertos en el examen de CM por deciles de IDH municipal, 2002



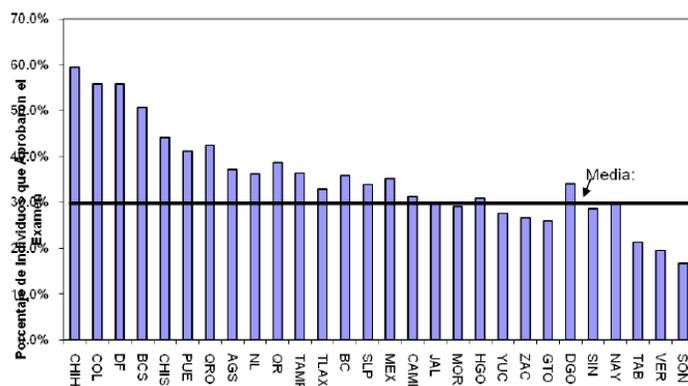
Fuente: Santibáñez. Op. Cit.

2.4.5 La educación normal

El problema en la calidad docente y sus conocimientos no sólo es resultado de la mala distribución de los profesores, también influye la calidad de los maestros que laboran en las escuelas de educación normal, pues su preparación en pedagogía y enseñanza mantienen y reproducen enormes carencias. A partir de 2008, esto ha intentado aminorarse por medio del Concurso Nacional de Oposición para la Docencia. Como parte de la Alianza para la Calidad de la Educación, en ese año se buscó ocupar más de ocho mil plazas vacantes federales y estatales, de las cuales 2,800 fueron plazas para egresados de las escuelas normales y 5,392 para maestros actualmente laborando. Al concurso se presentaron más de 70,000 docentes, de los cuales tres cuartas partes eran recién egresados de normales y la otra cuarta parte estuvo compuesta por maestros interinos. Los resultados fueron deficientes, en promedio, sólo el 30% de los participantes aprobaron (ver gráfica siguiente): el 72% de los recién egresados, es decir, aquellos que buscaban una nueva plaza, reprobó el examen; mientras que para los profesores en servicio este indicador fue de 68%. Chihuahua, Colima y el Distrito Federal obtuvieron los mejores resultados, al aprobar más del 55% de los aplicantes.

Las cifras anteriores demuestran las deficiencias en conocimientos de los próximos profesores, pero también las carencias de quienes que ya lo son, pues a pesar de que muchos de ellos (maestros en labores) reprobó, se les permitió regresar a las aulas para continuar con su labor docente. Cabe destacar que el método de evaluación que utilizó la SEP se basó en los resultados relativos del grupo de personas que respondieron ese mismo examen (grado, materia y modalidad de la plaza), así, el mejor puntaje fue indizado con el número 100, mientras que el resto de los maestros participantes obtuvieron su calificación con relación a este valor, y dado que los resultados son relativos, los puntajes pierden cierto valor al realizar el cálculo de la calificación absoluta.

Gráfica II-6 México: Porcentaje de individuos que aprobaron el examen del Concurso Nacional de Oposición para la Docencia, 2008



Fuente: Santibáñez. Op. Cit.

Cabe destacar que aunque la muestra de maestros que presentaron el examen no es representativa a nivel nacional, el carente resultado obtenido en esta prueba pone en evidencia el nivel de calidad que la mayoría de estos profesores puede ofrecer y, por consiguiente, las carencias que recibirán sus alumnos.

Una forma para evaluar la incidencia del gasto en educación que propone Santibáñez (2008) permite establecer una relación entre los recursos escolares disponibles en las escuelas y el rendimiento escolar; se toman en cuenta elementos como maestros, libros de texto, materiales didácticos o infraestructura escolar para evaluar el resultado del destino del gasto. Por ejemplo, en nuestro país, el principal destino del gasto es el gasto en maestros, es decir, salarios.

El análisis de los resultados escolares con respecto a los profesores permite concluir que al utilizar medidas indirectas de calidad docente como nivel educativo y antigüedad en su labor, el impacto sistemático de los maestros en el aprovechamiento escolar de los alumnos se ve prácticamente nulificado⁸¹. Por su parte, el factor experiencia docente beneficia los resultados durante los primeros años, pero son, realmente, la actualización en contenido y pedagogías aquellos que revalorizan los efectos positivos del educador. Así mismo, cuando se toman en cuenta capacidades como la habilidad verbal o la institución de educación donde el profesor obtuvo su título (nuevamente resalta la importancia de la calidad de las escuelas Normales), el efecto de la calidad docente es positivo sobre el aprovechamiento escolar⁸². Los países con los mejores resultados PISA han demostrado que los maestros que se someten a un proceso de reclutamiento, formación y actualización garantizan una calidad docente superior para la mayoría de los alumnos del sistema, pues un profesor de alto rendimiento provee cursos de calidad.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

2.4.6 Carrera Magisterial: Incentivos a la docencia

En 1992, con la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación (el cual descentralizó la educación básica), se aprobó un paquete de estímulos e incentivos a la docencia conocido como Carrera Magisterial. Este programa otorga estímulos salariales entre 27% y hasta más de 200% sobre el sueldo base para los maestros que aprueban una evaluación docente que comprende exámenes de conocimientos para ellos mismos, exámenes para sus alumnos, puntajes por antigüedad y grado máximo de estudios, exámenes sobre la actualización que toman durante el año y puntos recibidos mediante una valoración del Comité de Evaluación a nivel escolar⁸³. En la actualidad más de 600,000 maestros están formalmente incorporados al programa Carrera Magisterial y reciben ingresos por parte del mismo.

La participación en Carrera Magisterial es voluntaria y son elegibles aquellos maestros de educación básica que laboran en escuelas públicas en México, y que cumplen con ciertos criterios de definitividad de la plaza, o bien, cierto número de horas (únicamente en educación secundaria). Los maestros se incorporan primero al Nivel A, después, pueden tomar evaluaciones cada 3 o 4 años para promoverse a niveles subsecuentes del B al E. Una vez que el maestro se incorpora o promueve en uno de los cinco niveles de Carrera Magisterial, comienza a recibir el estímulo salarial por el resto de su carrera docente, incluso si nunca más decide evaluarse⁸⁴.

Una evaluación del impacto que han tenido los estímulos salariales sobre el aprovechamiento escolar (medido por los resultados de los alumnos en los exámenes de Carrera Magisterial) encontró que dichos efectos son nulos en primaria y positivos, aunque reducidos, en secundaria⁸⁵. Lo anterior sugiere que los recursos canalizados a los maestros vía Carrera Magisterial no han tenido efectos significativos en la calidad educativa. Si bien se trata de un programa cuyo enfoque busca aumentar la eficiencia de los maestros por medio de estímulos económicos, éste no ha funcionado como se esperaba, pues la mayor cantidad de recursos no ha implicado mejoras en la calidad educativa. Es importante mencionar que es un buen intento por impulsar el desarrollo de los profesores, sin embargo, la falta de evaluación constante y la permanencia en un nivel de Carrera Magisterial de forma vitalicia provoca que no haya nuevos estímulos, no sólo por mejorar, sino por mantenerse en ese nivel, ya que no hay garantía de que los educadores mantengan ese nivel de capacidades y resultados por el resto de su vida laboral.

El programa de Carrera Magisterial se ha convertido en un fondo cuyos recursos no se aprovechan adecuadamente, demostrando que mayores recursos no significan, automáticamente, mayor calidad. Los efectos del financiamiento educativo podrían atraer

⁸³ SEP. *Carrera Magisterial*. (2011)

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Santibáñez. Op. Cit.

resultados ampliamente benéficos, sin embargo, estos tienen que ser utilizados en rubros adecuados que favorezcan el entorno escolar y, sobre todo, el aprendizaje de los alumnos. En términos relativos, México gasta una cantidad de recursos que no se expresan en mejoras sustanciales para el aprovechamiento, ni para la equidad. Las rigideces en el sector, carencias en las mismas instituciones de educación normal y la falta de compromiso por parte de los profesores (incentivos ineficientes) pueden ser parte de las causas de los decepcionantes resultados.

2.5 El Estado en la educación

En México, la educación es un derecho de todo individuo que cumple con las disposiciones generales aplicables, por lo que el acceso al sistema de educación no debe ser discriminatorio. El objetivo es adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y las capacidades de todo individuo para fomentar su desarrollo y la transformación de la sociedad. Por ello, el Estado interviene, y tiene como obligación prestar servicios educativos laicos y gratuitos, para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, primaria y secundaria. La educación se convierte en una esperanza para disminuir las inequidades y la pobreza en México, aumentar el desarrollo y alcanzar un nivel de competitividad funcional ante la globalización.

Parte de las obligaciones de las autoridades educativas es simplificar las disposiciones, los trámites y los procedimientos, con el fin de reducir las cargas administrativas de los maestros y alcanzar más horas efectivas de clase para lograr la prestación de servicios educativos pertinentes y eficientes. La evaluación educativa también forma parte de estas obligaciones, pues es muy importante conocer los resultados de las inversiones que se han realizado en cada sector y adaptar las políticas, adecuándolas a las nuevas necesidades de México al interior y al exterior, es decir, en el contexto internacional donde es indispensable innovar y utilizar las mejores capacidades de cada individuo para posicionarse dentro de la lucha de la competitividad.

2.5.1 Reflejo de políticas educativas

La relación entre el desempeño de los estudiantes y el estatus socioeconómico de su familia es muy estrecha; los jóvenes provenientes de ambientes socioeconómicos más bajos tienen conocimientos y habilidades deficientes en comparación con aquellos que vienen de medios más privilegiados⁸⁶. Sin embargo, la fuerza de esta relación varía considerablemente de un país a otro, demostrando que algunos gobiernos son más capaces que otros para reducir las desigualdades que se relacionan con el entorno socioeconómico, y que es posible alcanzar niveles educativos relativamente altos, mitigando los efectos de la inferioridad social.

⁸⁶ UNESCO. Op. Cit.

2.5.1.1 Alfabetismo

En México, las políticas educativas se han modificado poco a lo largo de los últimos años, en esencia son las mismas. El alfabetismo refleja una parte importante de los resultados educativos; es una forma de observar las consecuencias de estas políticas y de las decisiones del pasado, ya que se refiere a la capacidad de leer y escribir de una persona de 15 años o más. En este sentido, la heterogeneidad entre entidades ha sido muy marcada y persistente en el tiempo. Por ejemplo, del año 2000 a 2010, las entidades que presentan los índices más altos de alfabetismo son el Distrito Federal, Coahuila, Baja California y Nuevo León. Si bien, durante esta década, el Distrito Federal se mantiene siempre en primera posición (en 2010, 97% de su población era alfabeto), el resto de las entidades intercambian sus posiciones sin alejarse de los siguientes tres lugares, con porcentajes que varían entre 96.6 y 96.1% en 2010. En el lado contrario, se encuentran Chiapas, Guerrero y Oaxaca, quienes son los estados con menor porcentaje de población alfabeto, pues solamente el 81.6, 82.5 y 83.1%, respectivamente, de la población que habita esas regiones sabe leer y escribir.

2.5.1.2 Índice de Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) permite cuantificar el nivel de desarrollo en el que vive una población, al tomar en cuenta las características de su condición con referencia al nivel de ingreso, el acceso a la salud y, por supuesto, a la educación. Al relacionar el IDH con los datos en enseñanza analizados previamente, se observa que entidades como el Distrito Federal permanecen estables a lo largo de los últimos cincuenta años, su condición lo lleva a alcanzar el nivel de desarrollo humano más alto durante este período y, en general, permanece como la entidad con mejores resultados numéricos en el ámbito educativo (alfabetismo y cobertura). Por el contrario, Chiapas mantiene la misma estabilidad pero de forma negativa, pues, desde 1990, sustituye a Oaxaca como la entidad con el menor IDH, pues el porcentaje de alfabetismo disminuye y el nivel educativo muestra números poco alentadores.

2.5.2 Tipos de políticas de intervención

De acuerdo con Douglas Willms, la intervención del Estado en las políticas educativas tiene diversos enfoques y esquemas de funcionamiento distintos⁸⁷:

⁸⁷ Ibid.

- Intervención Universal

Busca aumentar el desempeño educativo de todos los niños, mediante reformas homogéneas en todo el sistema de enseñanza. En términos generales, se dirigen a alterar el contenido y el ritmo del plan de estudios, mejorando las técnicas de instrucción o el ambiente de aprendizaje en escuelas y aulas. Algunas intervenciones universales se esfuerzan por mejorar los ambientes de aprendizaje de los niños cambiando características estructurales de las escuelas; por ejemplo, disminuir el tamaño de los grupos para estrechar y fortalecer la relación maestro-estudiante, o bien, fomentar la participación de los padres de familia en las actividades escolares. No obstante, la mayor parte de las intervenciones universales están dirigidas a cambiar la práctica docente. Los programas de actualización relacionados con problemas de enseñanza, estrategias de evaluación y manejo del aula se han popularizado en los últimos años.

Este tipo de intervenciones, al no ser focalizadas, tiene como resultado mejoras en el rendimiento total de la población estudiantil; y debido a que los progresos son homogéneos, la proporción entre sus divergencias se mantiene constante en todos los grupos y niveles socioeconómicos.

- Intervención Centrada en el Estatus Socioeconómico

Se concentran en el mejoramiento del desempeño estudiantil de alumnos con un nivel socioeconómico bajo, aportando programas de trabajo especializados y/o recursos adicionales; por ejemplo, las becas que se otorgan a niños cuyas familias tienen menores ingresos, o bien aquellos que consideran la reciente migración de la familia del estudiante, la pertenencia a alguna minoría indígena, entre otros. Así, se toma en cuenta alguna característica de su situación, dejando de lado, en cierta medida, la capacidad cognitiva del niño.

La práctica ha demostrado que este tipo de intervenciones mejora la situación y resultados educativos de aquellos que se encuentran en las peores condiciones socioeconómicas, sin que este aumento sea proporcional a los recursos invertidos.

- Intervenciones Compensatorias

Proporcionan recursos económicos adicionales a estudiantes de bajo nivel socioeconómico, enfocándose en el mejoramiento de las circunstancias económicas de los niños, más que en el impulso de las condiciones de estudio. Principalmente, se trata de subsidios a las familias, tanto económicos como en especie.

El resultado de esto disminuye las diferencias socioeconómicas entre los estudiantes, mejorando su desempeño escolar, no obstante, desplaza a las familias beneficiadas de un decil socioeconómico a otro, sin garantizar la optimización del aprovechamiento escolar.

- Intervenciones orientadas al desempeño

Se trata de intervenciones que se enfocan en recursos adicionales para ciertos estudiantes con base en su nivel de desempeño académico. Este tipo de intervención representa un premio, bajo la forma de recursos adicionales, para aquellos alumnos que lo merecen y requieren. El objetivo es reducir conductas de inadaptación, aumentar la autoestima de los niños, y/o eliminar condiciones que podrían llevar a estos estudiantes a un futuro fracaso escolar.

Una forma de actuar directamente en estudiantes con alto desempeño académico consiste en canalizar a estos alumnos a grupos especiales con profesores altamente especializados en sus características. Este tipo de apoyos favorece, especialmente, el rendimiento de los alumnos cuya situación económica es desfavorable, pues reduce las desigualdades.

Es importante buscar que todas las intervenciones sean inclusivas, es decir, que tomen en cuenta a los estudiantes marginados por su condición física, étnica, socioeconómica, o migratoria, en la dinámica escolar común y corriente. Aquellas intervenciones que otorgan bonos o subsidios a los padres de familia, les permiten elegir las escuelas a las que asistirán sus hijos, segregando a los grupos de estudiantes, por ello, es importante estudiar las condiciones iniciales de la escuela y de los alumnos que asisten a ella, para establecer las políticas adecuadas.

2.5.3 Gasto educativo

En cuanto a los recursos educativos destinados por parte del gobierno federal y por cada entidad, la ley establece que éstos no deben ser transferibles y deben aplicarse exclusivamente a la prestación de servicios y demás actividades educativas de la entidad⁸⁸. Teóricamente, las decisiones de asignación de recursos se basan en una mayor equidad y efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos, así como en la preferencia por apoyar las regiones y grupos más desfavorecidos, con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja, pues se busca contrarrestar los problemas educativos en dichas localidades.

En los países desarrollados, el sistema educacional opera en un área de retornos marginales decrecientes⁸⁹, es decir, los aumentos en recursos destinados al sector educativo se reflejan menos que proporcionalmente en el aprovechamiento educativo de sus alumnos. Estados Unidos se encuentra en esta situación, por lo que, cada dólar adicional rinde menos de lo que en su momento rindieron los dólares iniciales. Guryan (2003) realizó un estudio donde evalúa el resultado de aumentos en la inversión en educación en ese país, concluyendo que cuando estos esquemas de financiamiento se destinan a regiones más pobres, los efectos de los

⁸⁸ Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.

⁸⁹ Santibáñez. Op. Cit.

recursos tienen retornos crecientes y mayores a aquellos que se destinan a zonas con mejores condiciones educativas.

Por ello, el enfoque de las iniciativas para distribuir el gasto educativo en México también se concentra en incentivar a los profesores a dar servicio social o trabajar en este tipo de regiones desfavorecidas. No obstante, no ha sido fácil llevar a cabo programas para fomentar el arraigo a estas comunidades aisladas o marginadas, programas asistenciales, ayudas alimentarias, campañas de salubridad y otras medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que puedan incidir en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Por ello, el objetivo final de este trabajo consiste en mejorar la situación de mínimo desarrollo en estas zonas y enfocar los recursos a estas comunidades que más lo necesitan.

2.6 Evaluaciones educativas

La evaluación se define como una actividad o proceso sistemático de identificación, recogida o tratamiento de datos sobre elementos o hechos, en este caso, educativos, con el objetivo de valorarlos en un primer momento, y sobre dicha valoración tomar decisiones. Por medio de la evaluación educativa, se puede establecer una valoración de la conducta y resultados en los alumnos y los maestros. El objetivo es alcanzar determinados niveles de calidad educativa, demostrar que se están aprovechando adecuadamente los recursos, el tiempo y los esfuerzos; alcanzando un nivel de competencias adecuado entre los individuos y las instituciones. La evaluación educativa permite determinar lo que los alumnos aprenden y cómo lo aprenden, lo que los profesores enseñan y cómo lo enseñan, los contenidos y métodos, es decir, el producto y el proceso de la educación. Ante el contexto mundialmente exigente y competitivo, actualmente, existe una mayor consciencia de la necesidad de alcanzar determinados estándares establecidos internacionalmente.

En un principio, la evaluación educativa se centró en el rendimiento de los alumnos, a partir de los años sesenta, ésta se ha extendido a otros ámbitos como las actitudes, destrezas, programas educativos, materiales curriculares didácticos, la práctica docente, los centros escolares, el sistema educativo en su conjunto y la propia evaluación al interior de las instituciones. La rendición de cuentas en el sistema de enseñanza mediante la evaluación de los estudiantes genera la creencia de que los maestros y administradores se verán motivados a mejorar el ambiente de aprendizaje de escuelas, reflejándose en una mejor instrucción.

2.6.1 PISA

Las evaluaciones que se realizan por medio del Programme for International Student Assessment (PISA) de la OCDE proporciona medidas de los logros en lectura, matemáticas y

ciencias, y permite hacer comparaciones entre países por medio de una muestra nacional representativa. Esta prueba busca medir la capacidad de los educandos para aplicar el conocimiento y las habilidades que han adquirido durante su preparación en problemas y situaciones reales. El objetivo es dejar de lado la cantidad de conocimientos, y centrarse en la funcionalidad de éstos. En el año 2000, México demostró estar ligeramente por encima de ciertos países de la región en lectura y ciencias, mientras que en matemáticas se obtuvo el segundo lugar después de Argentina. A pesar de esta situación, los estudiantes de México y de otros países latinoamericanos quedaron entre los de peor rendimiento, exponiendo los pobres avances educativos.

La importancia de este tipo de evaluaciones permite determinar en qué nivel de competencias se encuentran los niños y adolescentes mexicanos, características indispensables para innovar y, con ello, favorecer el crecimiento económico y el desarrollo social⁹⁰. De acuerdo con PISA 2009, en promedio, el 16.3% de los alumnos que habitan en países pertenecientes a la OCDE tienen un alto nivel de rendimiento en al menos uno de los tres dominios de evaluación (comprensión de lectura, matemáticas y/o ciencias). Es importante destacar que la prueba PISA 2009 permitió demostrar que la educación puede proveerse con equidad. En los países donde se obtuvieron los mejores resultados, se obtuvo alta homogeneidad entre los puntajes de los alumnos.

Una parte importante del estudio que realiza PISA es determinar la funcionalidad de las capacidades que los estudiantes aprenden en la escuela. Por ejemplo, medir la comprensión de lectura es una variable mucho más útil para mostrar las características estudiantiles de una persona que el número de años de educación formal que haya llevado a cabo. En comprensión de lectura, los países pertenecientes a la OCDE que obtuvieron los mejores resultados en la prueba PISA son Hong-Kong (China) con un promedio de 533 puntos, seguido de Singapur (526 puntos), Canadá (524 puntos), Nueva Zelanda (521 puntos) y Japón (520 puntos). México reportó los peores resultados con un promedio de 425 puntos. De acuerdo con PISA, la distancia existente entre nuestro país y Hong-Kong en cuanto a las capacidades de los niños es equivalente a 2 años de estudio.

Esta evaluación que lleva a cabo la OCDE a los jóvenes de 15 años comprende tres rubros que son considerados como indispensables para el desarrollo de cada persona a lo largo de su vida. Comprensión de lectura, matemáticas y ciencias son los tres grandes temas evaluados en esta prueba. El primero de ellos está dividido en cinco subtemas referentes al estudio de un texto: localizar y extraer información, integrar e interpretar, reflexionar y evaluar, comprensión de textos continuos y, finalmente, comprensión de textos no continuos. De acuerdo a los resultados obtenidos, entre los países de la OCDE, México obtuvo el peor desempeño en todos los rubros analizados, tanto de lectura, como científicos, superado por países no miembros como Serbia, Bulgaria y Uruguay. El mejor desempeño lo obtuvo la ciudad de Shanghai, quien

⁹⁰ OCDE. *Country Statistical Profiles 2010* (2011)

no está adherida a la Organización; seguido por Corea y Finlandia, países miembros; y por Hong Kong y Singapur; quienes no pertenecen a la OCDE⁹¹.

De acuerdo al puntaje obtenido, México se encuentra en el nivel 2 de comprensión de lectura, nivel que representa el punto donde los alumnos empiezan a desarrollar la capacidad de leer y de entender aquello que leen para poder participar de manera eficaz y productiva en la vida⁹². Se trata del umbral de competencia, es decir, si los alumnos continuaran con el desarrollo de esta capacidad, podrían localizar información en un texto, hacer comparaciones o contrastes sobre algún tema del mismo, descubrir el sentido de un pasaje y utilizar su experiencia personal para relacionarla con el texto⁹³. Sin embargo, este nivel es muy bajo para los adolescentes de 15 años pues, de acuerdo a su edad, deberían colocarse en un mejor nivel.

En la evaluación de equidad de la educación, entre los países de la OCDE, México obtuvo el mayor porcentaje de alumnos (tanto hombres como mujeres) que se encuentran por debajo del nivel 2 de competencia mínima (46% y 34%, respectivamente). Así mismo, el nivel mexicano de estudiantes “resistentes”⁹⁴ se considera bajo (7%), tomando en cuenta la media de la organización (8%).

La mayor parte de los estudios que evalúan la educación a nivel internacional han demostrado que las diferencias entre estudiantes de un mismo país son mayores que la magnitud de las diferencias entre los países mismos⁹⁵; por lo que es importante realizar comparaciones del rendimiento escolar a nivel internacional, sin olvidar que lo más importante es considerar la homogeneidad o heterogeneidad de la población, es decir, utilizar como punto de referencia el promedio tomando en cuenta la desviación estándar de los datos.

⁹¹ Ver cuadro anexo

⁹² OCDE. *Country Statistical Profiles 2010* (2011)

⁹³ Id. *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do* (2010)

⁹⁴ Alumnos que obtuvieron puntajes elevados en la prueba a pesar de sus carencias socio-económicas

⁹⁵ UNESCO. Op. Cit.

III. Análisis Estadístico⁹⁶

Entre las políticas educativas más importantes implementadas en las últimas dos décadas se encuentran:

- La descentralización de la educación básica y normal
- La redefinición de la educación básica a educación preescolar, primaria y secundaria
- La creación de programas compensatorios para aquellas regiones desfavorecidas
- La incorporación de la tecnología y los medios de comunicación a la educación
- La creación del Sistema Nacional de Evaluación
- El impulso a la formación, actualización y superación docente

La aplicación de estas políticas dista mucho de ser equitativa, por el contrario, se trata de decisiones favorecedoras para ciertas entidades o regiones y excluyentes, particularmente, para los estados cuyo rezago ha persistido año con año. Las estadísticas demuestran esta aseveración al mantener tendencias constantes, sin variaciones importantes que pudieran sugerir cambios de política de fondo, ni a nivel local, ni a nivel federal. Para comprobar tal aseveración, a continuación se presentan las generalidades sobre las estadísticas que año con año anuncia la Secretaría de Educación Pública con el fin de informar a la población sobre sus “logros” en materia de educación básica.

3.1 Estadísticas SEP

3.1.1 Cobertura

La cobertura o atención a la demanda social es un indicador en el que intervienen dos variables: la demanda atendida y la demanda social. Por un lado, la demanda atendida se refiere a la matrícula total de inicio de cursos de un grado o nivel educativo. Mientras que la demanda social corresponde a la población que tiene la edad correspondiente para cursar ese grado o nivel, independientemente de que solicite o no el servicio educativo⁹⁷.

⁹⁶ Las estadísticas aquí utilizadas están actualizadas a noviembre de 2011 y pueden encontrarse en el Sistema de la Secretaría de Educación Pública: SisteSEP

⁹⁷ SEP. Lineamientos para la Formulación de Indicadores Educativos (2005)

El indicador en cuestión es la resultante de dividir la demanda atendida entre la demanda social. Ésta última se define de acuerdo a las edades establecidas para cada nivel educativo⁹⁸:

Preescolar: Demanda social = Población de 3 a 5 años

Primaria: Demanda social = Población de 6 a 12 años

Secundaria: Demanda social = Población de 13 a 15 años⁹⁹.

3.1.1.1 Cobertura en Preescolar

Debido a que la cobertura en educación preescolar es un índice muy similar a la atención de niños de 3, 4 y 5 años en preescolar (pues la única diferencia es el momento en que se toma en cuenta la matrícula), su análisis será breve.

La evolución de las estadísticas a lo largo de los años demuestra crecimientos similares, con un incremento nacional promedio anual de 3.39%, el Índice de Cobertura Nacional en este nivel pasó de 40.7% en 1990-1991 a 79.3% en 2009-2010. Resaltan entidades como Chiapas, Hidalgo y Michoacán, cuyos aumentos anuales son 5.04, 4.82 y 4.75%, respectivamente; mientras que el Distrito Federal, Colima, Baja California y Baja California Sur son remarcables por sus bajos niveles de crecimiento de la cobertura preescolar (2.14, 2.13 y, 2.17% para las dos últimas entidades, correspondientemente).

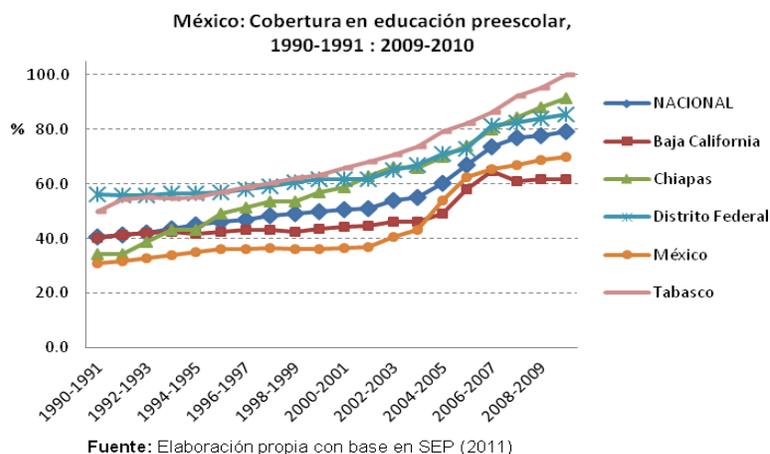
Mientras que las tasas de crecimiento revelan la evolución de las estadísticas a lo largo del período estudiado, las cifras actuales de este indicador permiten conocer las condiciones actuales de las entidades. Por ello, aquellas que presentaron los mayores niveles fueron, nuevamente, Tabasco (100.1%), Guerrero (95.8%) y Chiapas (91.5%), superando el 90%. Mientras que Baja California (61.9%), Chihuahua (66.1%) y Quintana Roo (67.0%) recibieron el menor porcentaje de niños entre 3 y 5 años en las instituciones de preescolar. Estos resultados nos remiten a las carencias y necesidades de cada entidad y región; por ello, es importante identificar los aspectos que deben resarcirse en cada lugar para poder solucionar los problemas y, así, mejorar los promedios estatales y nacionales.

Al comparar las dos gráficas (Cobertura en Preescolar y Atención de niños de 3, 4 y 5 años de edad en preescolar) que permite elaborar la SEP con las estadísticas que proporciona año con año, se puede notar un repunte de las cifras a partir del ciclo escolar 2003-2004. Lo cual se relaciona ampliamente con la obligatoriedad de la educación preescolar, pues una mayor parte de la población de entre tres y cinco años de edad tuvo que asistir para poder acceder a la primaria, nivel educativo que siempre ha formado parte de los derechos y obligaciones de todo mexicano.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

Gráfica III-1



3.1.1.2 Cobertura en Primaria

A nivel primaria, del ciclo escolar 1990-1991 a 2009-2010, el Indicador de Cobertura registró incrementos que se quedaron muy por debajo del crecimiento poblacional que fue de 1.31% en promedio¹⁰⁰. La evolución del Índice de estudio fue equivalente al 0.14% anual al pasar de 95.9% en 1990-1991 a 98.6% en 2009-2010. Entidades como Baja California Sur, Chiapas y Michoacán presentaron un crecimiento por año de 0.60, 0.44 y 0.35%, respectivamente. Este crecimiento significó la continua matriculación de los niños en edad de recibir educación primaria e incluso (en el mejor de los casos) de aquellos que se habían quedado rezagados y no asistían. Por el contrario, Quintana Roo, Chihuahua y Sonora tuvieron decrementos promedio anuales equivalentes a -0.45, -0.22 y -0.08%, respectivamente. Lo cual representa un retroceso muy grave en la recepción de aquellos niños en edad de asistir a la primaria (y de aquellos rezagados), sobre todo para quienes se encuentran en una situación desfavorecida y que son los primeros en sufrir las carencias que se pudieran presentar en cualquier ámbito. La educación no es un tema distinto y cualquier paso hacia atrás afecta principalmente a aquellos que habitan en localidades alejadas y que no tienen acceso a la educación.

Si bien, a nivel nacional, el crecimiento de este Índice no fue especialmente sobresaliente, la tendencia de los gobiernos federales a lo largo de los años se ha enfocado en lograr la cobertura universal y promocionarlo ante los ciudadanos. A pesar de no cumplir con el propósito principal de la política educativa, este tema ha sido altamente popularizado por el gobierno

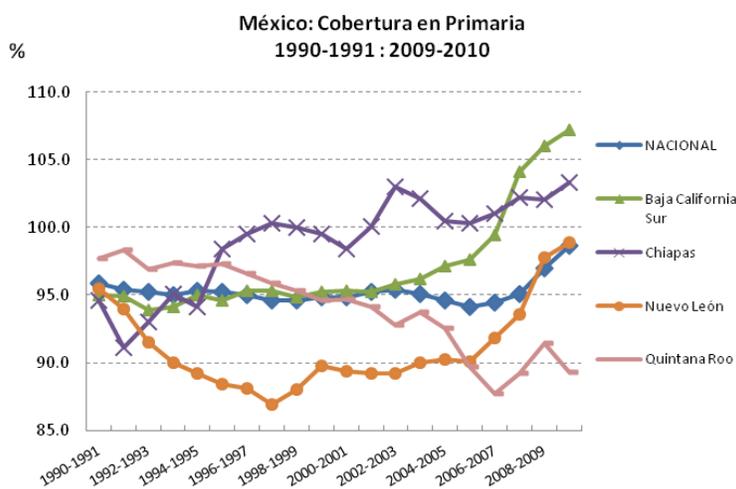
¹⁰⁰ Cálculo propio con base en CONAPO. Op. Cit

federal actual y el presidente Felipe Calderón incluso ha asegurado haber alcanzado la cobertura universal a nivel nacional a pesar de estar lejos de lograrla.

En 2010, en Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Guanajuato, Tabasco, Querétaro, Distrito Federal, Hidalgo, Michoacán y Nayarit¹⁰¹ (ver gráfica siguiente) se calculó una cobertura en primaria superior al 100%, es decir, se alcanzó uno de los logros primordiales de la actual administración: la cobertura universal. A pesar de que las cifras de la SEP muestran que el resto de las entidades mantienen un promedio de 96.4% como cobertura en educación primaria, durante el discurso con motivo del quinto informe de gobierno¹⁰², el presidente Felipe Calderón afirmó que en México se alcanzó la cobertura universal en educación primaria, esto es que todos los niños que habitan en México, de entre seis y once años, tienen un lugar asegurado en este nivel educativo. Si bien es importante mencionar que el gobierno atribuye estas mejoras, entre otras cosas, a la estabilización de la población, numerosas regiones demuestran que no todos los niños y niñas mexicanos tienen acceso a la educación primaria, por lo que aún se trata de una cifra por maximizar; aunado a los indispensables progresos cualitativos.

También es importante mencionar que, a pesar de que en Guerrero se encuentran una gran parte de las zonas de alta marginación, estadísticas de la SEP indican que, al igual que Tabasco, desde el curso 1990-1991 la entidad ya cuenta con un porcentaje de cobertura a nivel primaria superior al 100%.

Gráfica III-2



Del lado contrario, Quintana Roo (89.3%), Aguascalientes (91.0%) y Tamaulipas (93.2%) son las tres entidades que registran las menores tasas de cobertura. Si bien, este indicador no

¹⁰¹ De mayor a menor, por porcentaje de cobertura.

¹⁰² Arellano, Silvia. Presume Calderón logros en materia de educación (2011)

refleja una situación preocupante, la homogeneización de la cobertura aún es un aspecto pendiente por atender.

3.1.1.3 Cobertura en Secundaria

La cobertura a nivel Secundaria ha evolucionado favorablemente los últimos veinte años. Entre los ciclos escolares 1990-1991 y 2009-2010, aumentó de 68% a 95.3% con un crecimiento anual promedio de 1.7%. No obstante, las diferencias persisten: entidades como el Distrito Federal (112.8%), Hidalgo (104.5%) y Baja California Sur (103.6%) presentaron niveles de cobertura superiores al 100% de su población en edad de asistir a secundaria; por el contrario, Campeche (87.1%), Chihuahua (87.5%) y Chiapas (89.2%) fueron las entidades que recibieron menor porcentaje de la población correspondiente.

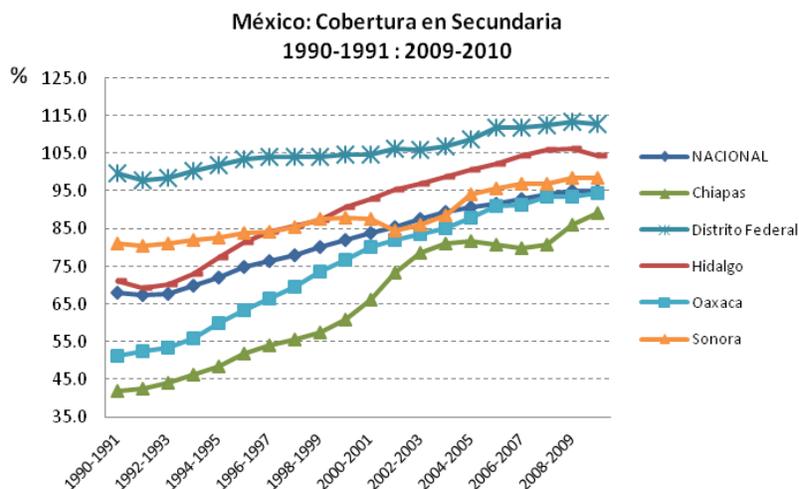
A pesar de esto, la situación no es tan alarmante como en otros niveles y/o indicadores, y la gráfica siguiente permite verlo; pues los incrementos del Índice de cobertura se dan a un ritmo similar en todos los estados, con excepción de Sonora quien presenta un comportamiento irregular. Las diferencias se mantienen debido a las heterogéneas condiciones iniciales. Tampoco hay que dejar de lado que este aspecto positivo sólo representa la matriculación en el sistema educativo local al recibir a los estudiantes, más no garantiza la asistencia de los mismos a las clases y mucho menos la calidad de la educación que se imparte.

Al observar tanto la evolución como el valor del índice estudiado en entidades como Michoacán, Guerrero, Guanajuato y Oaxaca, se pueden ver ciertas similitudes, es por ello que la gráfica sólo contiene una de ellas como representación del resto. Así mismo, es de especial interés estados como Chiapas y Oaxaca, donde las perspectivas de mejora en la cobertura son positivas, pues a lo largo del período estudiado presentaron una tasa de crecimiento de 3.85% y 3.11% anual, lo cual las coloca como las dos primeras entidades con mayores aumentos. La primera registró un porcentaje inicial de cobertura de 41.9%, alcanzando 89.2% en 2009-2010, es decir, su cifra se multiplicó por más de dos. Mientras que la segunda, pasó de 51.2% a 94.5% en el período analizado. En este tipo de entidades, donde se encuentran zonas de muy alta marginación, implicando numerosas limitantes, la asistencia de los niños a la escuela significa un futuro con mejores aspiraciones, sobre todo a un nivel más allá de lo previamente generalizado (la primaria).

El Distrito Federal, Nuevo León y Sonora, con incrementos anuales de 0.62%, 0.85% y 0.97%, fueron los estados con menor crecimiento de este indicador de 1990-1991 a 2009-2010, sin embargo, se reconoce el trabajo de la Secretaría de Educación Pública pues la situación no es especialmente alarmante, se trata de entidades con niveles de cobertura muy por encima del promedio nacional en el último ciclo escolar analizado. Por ello, y no obstante que es importante dar continuidad a políticas educativas que benefician a la población y producen efectos

positivos a largo plazo, es decir, no abandonar a las entidades con cierta estabilidad, se reconoce positivamente un esfuerzo por equiparar las condiciones de las regiones mayormente desfavorecidas, respecto a estas entidades.

Gráfica III-3



Fuente: Elaboración propia con base en SEP (2011)

A partir de estas cifras, la cobertura presenta ciertas constantes que se mantienen a lo largo de los tres ciclos escolares estudiados:

- Tabasco, Guerrero y Chiapas sobresalen por sus altos porcentajes de cobertura a nivel preescolar y primaria. Esto permite que la continuidad hasta este nivel está prácticamente garantizada. Sin embargo, al llegar a secundaria, en Chiapas este indicador ocupa uno de los lugares más bajos; lo cual limita las posibilidades de permanecer en el sistema básico educativo de esta entidad.
- En este mismo sentido, Hidalgo y Baja California Sur obtuvieron porcentajes de cobertura altamente efectivos para primaria y secundaria, colocándose entre los mejores.
- No obstante, la continuidad no se da únicamente en el sentido positivo; y estados como Chihuahua en preescolar y secundaria, y Quintana Roo en Preescolar y Primaria, se muestran como estados con bajos niveles de atención de alumnos en edades estudiantiles.
- A pesar del bajo crecimiento, el papel que la capital nacional desempeña es trascendental, su superioridad es importante al posicionarse desde 1990-1991 y hasta la actualidad, como una de las entidades con un alto porcentaje de alumnos.

3.1.2 Deserción

La deserción escolar es el total de alumnos que abandonan las actividades escolares antes de concluir algún grado o nivel educativo, expresado respecto al porcentaje de alumnos inscritos en el ciclo escolar¹⁰³. De acuerdo con la SEP, el abandono escolar puede tener tres vertientes:

- *Deserción intracurricular:* Cuando el abandono ocurre durante el ciclo escolar.
- *Deserción intercurricular:* Cuando el alumno abandona sus estudios al finalizar el ciclo escolar, independientemente de que haya aprobado o no.
- *Deserción total:* Es la combinación de ambas deserciones¹⁰⁴.

Dentro de la metodología que utiliza la SEP para analizar el sistema educativo mexicano, la deserción forma parte de lo que llama Indicadores de Eficiencia (reprobación, deserción y eficiencia terminal), y que le permite estimar el éxito o fracaso de las escuelas. Cabe destacar que la técnica que utiliza la Secretaría para determinar la capacidad que tiene para alcanzar sus objetivos en el ámbito educativo presenta aspectos cuantitativos, los cuales se relacionan en una pequeña proporción con aspectos cualitativos que pudieran tomarse en cuenta, y que forman parte de los objetivos de este trabajo.

3.1.2.1 Deserción en Primaria

La deserción es, por lo tanto, el porcentaje de alumnos matriculados en un determinado nivel educativo que no se inscribieron en el siguiente ciclo escolar¹⁰⁵. Datos de la SEP indican que a nivel nacional, del ciclo escolar 1990-1991 al 2009-2010, el Índice de Deserción en primaria pasó de 4.6 a 0.9%; lo cual generó una disminución anual de 7.6% a lo largo del período estudiado. Algunas entidades sobresalieron; por ejemplo, Sonora, Colima y Nayarit disminuyeron su tasa de deserción entre 13.7% y 13.3% anualmente, durante el mismo período, minimizando su indicador hasta niveles de 0.2% y 0.3%. En este mismo sentido, Baja California Sur, Hidalgo y Tlaxcala también minimizaron su porcentaje de deserción hasta 0.3%, colocándose como las entidades con mejores resultados en este rubro.

Por el contrario, entidades como Baja California y Quintana Roo presentaron incrementos de 6.1% y 1% anuales, respectivamente. A pesar de no ser considerados como estados

¹⁰³ SEP. Lineamientos para la Formulación de Indicadores Educativos (2005)

¹⁰⁴ Ibid.

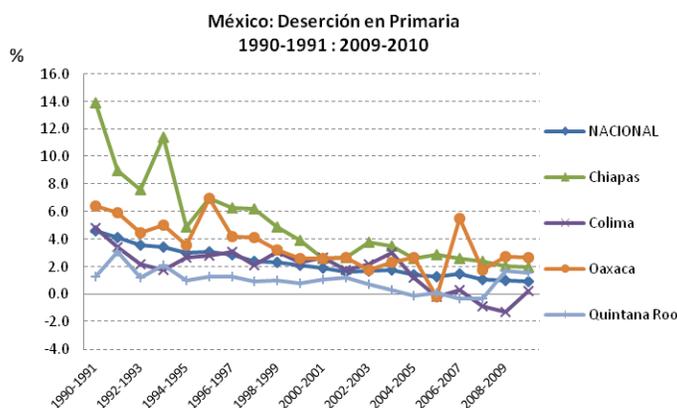
¹⁰⁵ INEE. Sistema de Estadísticas Continuas de la DGPP/SEP, inicio del ciclo escolar 2004/2005 (2009)

especialmente rezagados o conflictivos, la deserción es significativa y su aumento a lo largo de los años genera una preocupación aún más importante. En 1990-1991, en Baja California 0.6% de los alumnos registrados en el ciclo 1989-1990 no se inscribieron al siguiente curso, en Quintana Roo este porcentaje fue de 1.3%. Para el ciclo 2009-2010, los Índices de Deserción de Baja California y Quintana Roo se calcularon en 2% y 1.6%, respectivamente; lo cual las convirtió en las únicas entidades que vieron aumentar su indicador. En este punto llega el cuestionamiento sobre el incremento de la deserción local, pues durante esos años no se reconoce ningún conflicto en particular que hubiera podido mermar las condiciones educativas, por lo que sería interesante verificar las causas de este incremento y elaborar pronósticos y políticas que pudieran impulsar atención especial por parte de las autoridades en estas regiones.

En 1990, Chiapas fue el estado con la mayor cantidad de alumnos que abandonaron la primaria, su indicador llegó a 13.9%. Para 2009, el peor puesto le correspondió a Oaxaca con 2.7%, pues Chiapas logró disminuir este indicador hasta 2.0%. Con esto podemos ver que la implementación de políticas que impulsen la educación en las zonas marginadas es muy importante, sin embargo, es igualmente trascendental dar continuidad a lo largo de los años en aquellas entidades donde los indicadores son favorecedores y las estadísticas lo demuestran. Al inicio del ciclo escolar 1990-1991, Baja California era el estado con la mejor posición, es decir, tenía el nivel de deserción más bajo a nivel nacional; para la primera década del siglo XXI, presentó el segundo Índice de Deserción más elevado, después de Oaxaca e igualando a Chiapas.

Contrario a la eficiencia terminal, en el tema de deserción, las entidades han cambiado su posicionamiento a nivel nacional. Por un lado, entidades como Chiapas y Guerrero (como se esperaba) presentaron Índices de Deserción en primaria con connotación altamente negativa, sin embargo, a lo largo de los ciclos escolares, han mejorado lentamente su situación. En el caso contrario se encuentran Baja California y Quintana Roo quienes a diferencia de la tendencia nacional, han aumentado sus indicadores, empeorando su situación.

Gráfica III-4



Fuente: Elaboración propia con base en SEP (2011)

3.1.2.2 *Deserción en Secundaria*

El Índice de Deserción en Secundaria refleja cierta inestabilidad tanto a nivel nacional, como a nivel local. En primer lugar, esto se verifica al observar que México registró un indicador equivalente al 8.8% en el ciclo escolar 1990-1991, cifra que disminuyó hasta 6.2% en 2009-2010, generando movimientos a una tasa de -1.72% anual. A pesar del decremento mencionado, este indicador no disminuyó de manera constante, pues presentó períodos tanto de reducciones, como de aumentos.

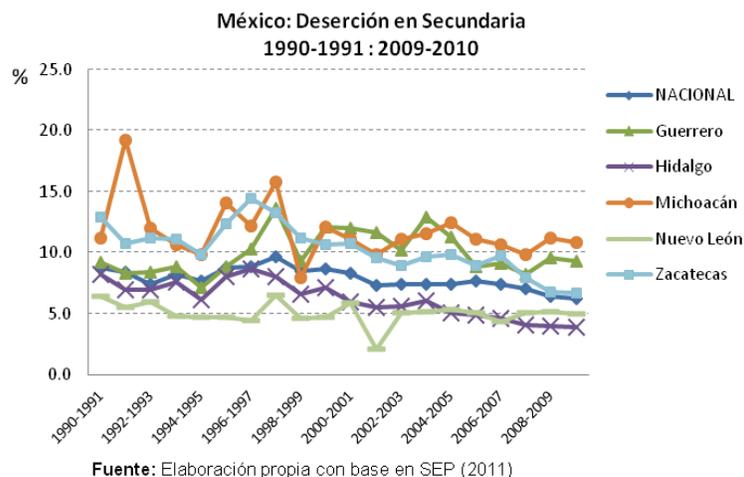
La inestabilidad también se observa con las variaciones en las posiciones relativas de cada entidad. Durante el período estudiado, entidades como Nuevo León, Morelos, Hidalgo, Nayarit, Baja California Sur, Colima y Baja California (ordenados por recurrencia) ocuparon la mejor posición como el estado con el porcentaje de deserción más pequeño. Estos movimientos también se observan en el aspecto negativo, pues Michoacán, Guerrero, Jalisco, Zacatecas y Durango (igualmente, por orden de recurrencia) fueron aquellos que, en varias ocasiones, se posicionaron con el mayor porcentaje de deserción a nivel nacional.

Para el ciclo escolar 2009-2010, Hidalgo con 3.9% y, Baja California Sur y Nuevo León con 5%, fueron las entidades con menor deserción escolar en secundaria. Por el contrario, Michoacán con 10.8%, Guerrero con 9.3%, y Jalisco con 8.0% se colocaron como los estados con mayor porcentaje de alumnos que abandonaron la secundaria. Este posicionamiento se debe, en gran parte, a que Guerrero y Michoacán fueron dos de las tres entidades con menores disminuciones de este indicador a lo largo del período analizado. Es de remarcar que mientras que Guerrero aumentó su cifra 0.08% anual durante los veinte ciclos escolares mencionados; Hidalgo fue la región con mayor decremento registrado, minimizando el abandono escolar y colocándolo como la tercera entidad con menor deserción en el año 2010.

Sin embargo, la evolución de las cifras permite establecer perspectivas y, en este sentido, Hidalgo (-3.67%), Durango (-3.35%) y Zacatecas (-3.23%) registraron una tendencia a disminuir en mayor cuantía la deserción en secundaria, superando los avances a nivel nacional. Por el contrario, Guerrero (-0.08%), Quintana Roo (-0.09%) y Michoacán (-0.16%) fueron quienes se estancaron en sus decrementos, afectándolos negativamente.

Si bien, algunas de las entidades con tendencias poco prometedoras se posicionaban al inicio del período estudiado con bajos porcentajes de deserción mientras los demás estados disminuían su posicionamiento relativo; sus mínimas reducciones en el indicador provocaron un rezago respecto al resto del país. Es por ello que la deserción no se puede pronosticar con tanta seguridad como en otros casos, pues la inestabilidad de las cifras es evidente.

Gráfica III-5



A pesar de las amplias variaciones en las estadísticas estudiadas y de la dificultad que esto podría provocar para pronosticar cifras futuras, se pueden observar ciertas coincidencias entre la realidad a nivel primaria y a nivel secundaria en un par de entidades. Tanto Baja California Sur como Hidalgo son los estados que presentan un patrón positivo en ambos grados, lo cual los coloca como estados con mínimos niveles de deserción. Es importante remarcar que la inestabilidad de este indicador demuestra cierta falta de atención en las entidades que a principio de los años ochenta se consideraban como bien posicionadas al haber registrado bajos niveles de abandono escolar. Por ello, si bien la atención a las zonas vulnerables es muy importante, la trascendencia que se otorgue a las regiones mejor posicionadas en ciertos años debe demostrar un alto grado de continuidad en pro de mejoras educativas permanentes.

3.1.3 Reprobación

Este indicador permite conocer el número o porcentaje de alumnos que no hayan obtenido los conocimientos necesarios establecidos en los planes y programas de estudio de cualquier grado o curso y que, por lo tanto, se hayan visto en la obligación de repetirlo. A partir de esta cifra, la SEP afirma que busca calcular la eficiencia del proceso educativo (también conocido como aprovechamiento escolar) de los alumnos que entran en este esquema de reprobación y de las posibles fallas en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Sin embargo, las estadísticas sólo muestran el porcentaje de estudiantes que no aprueban, sin conocer verdaderamente los procesos que determinan la aprobación o reprobación del alumno. En este sentido, tampoco es fácil identificar las carencias del sistema y aquello que pudiera ocasionar alguna de sus fallas para poder corregirlas.

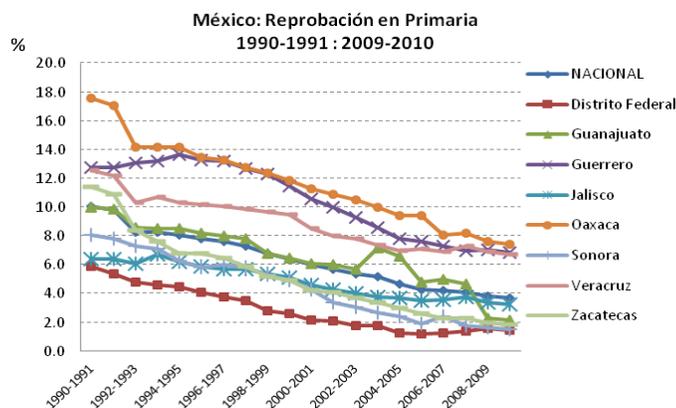
3.1.3.1 *Reprobación en Primaria*

El caso de la reprobación en primaria es un aspecto de la educación que ha mantenido una tendencia constante a lo largo de los años. Así, a nivel nacional se observa que la tasa anual de crecimiento de reprobación en primaria ha sido -5.2%. Este resultado favorable para la enseñanza se puede generalizar en todos los estados, pues la reprobación en este nivel ha decrecido en todas y cada una de las entidades. Sin embargo, las diferencias de decrecimiento son significativas: Entidades como Zacatecas, Sonora y Guanajuato han disminuido en mayor medida sus niveles de reprobación (entre -9.1% y -7.8% anualmente), mientras que Guerrero, Veracruz y Jalisco lo han hecho minoritariamente (entre -3.2% y -3.5%, anual) durante el período que va del ciclo escolar 1990-1991 al 2009-2010.

A pesar de los cambios en reprobación en primaria, a lo largo de los años analizados el estado que se mantiene con el nivel de reprobación más alto es Oaxaca, mientras que Sonora y el Distrito Federal son quienes conservan el valor mínimo. Por un lado, Oaxaca presenta un nivel de reprobación que va de 17.6 a 7.5%, con una tasa de decrecimiento anual de 4.41%; mientras que el Distrito Federal pasó de 5.9 a 1.5%, con una disminución promedio de 7.0% anual, y Sonora pasó de 8.1 a 1.5%, con un decremento de 8.36% al año. Esto es un ejemplo de la manera en que las condiciones de marginación en entidades rezagadas como Oaxaca persisten a lo largo del tiempo, sus cifras disminuyen a tasas menores, mientras que la capital del país disfruta de un impulso favorable al hacer bajar este indicador en mayor medida que el promedio nacional (ver gráfica).

Así mismo, entidades como Baja California y Tlaxcala se mantuvieron con el segundo nivel más bajo de reprobación (1.8%); mientras que Guerrero (6.9%) y Veracruz (6.7%) registraron altos índices que demuestran el limitado aprovechamiento escolar.

Gráfica III-6



Fuente: Elaboración propia con base en SEP (2011)

Al observar este indicador, se puede decir que las entidades presentan un posicionamiento estático, lo cual es resultado principalmente, de la aplicación de las políticas educativas de los últimos veinte años que se han enfocado en minimizar la reprobación. Ningún estado presenta cambios verdaderamente remarcables que pudieran relacionarse con algún cambio de estrategia política, por el contrario, el cambio de gobierno en el año 2000, no significó un replanteamiento de las decisiones tomadas previamente en este rubro. Es importante notar que los gobiernos de Vicente Fox y posteriormente Felipe Calderón han mantenido la tasa de decrecimiento de reprobación en primaria, lo cual es relativamente positivo (pues la disminución se mantiene), sin embargo, no hay nada que pudiera hacer notar verdaderos cambios en las estadísticas referentes a la reprobación, por lo que las inequidades se mantienen en la misma proporción.

3.1.3.2 *Reprobación en Secundaria*

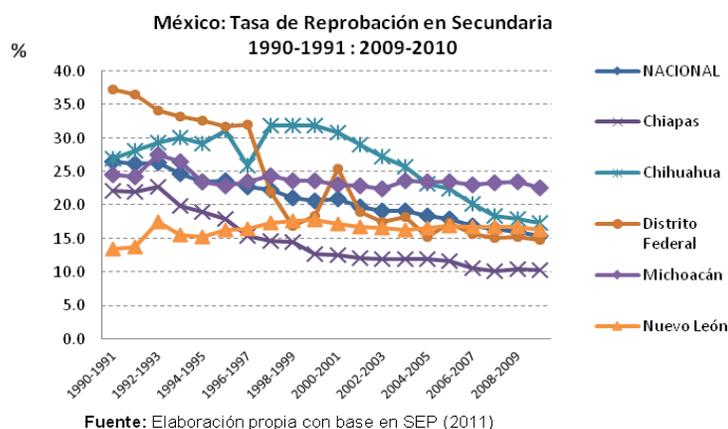
La reprobación en secundaria presenta un comportamiento a la baja. A pesar de las enormes divergencias entre las entidades, todas tienden a disminuir este indicador. De acuerdo con las políticas implementadas en los últimos años, el objetivo es impulsar la continuidad de los estudiantes en el Sistema Educativo Nacional, pues diversos estudios han demostrado que la probabilidad de continuar estudiando disminuye a medida que el alumno reprueba. En nuestro país, se registraron decrementos a una tasa anual promedio de 2.67% entre los ciclos 1990-1991 y 2009-2010, al pasar de 26.5 a 15.5 el número de reprobados por cada 100 alumnos a nivel nacional. La tendencia que presenta este indicador es alentadora, sin embargo, este tipo de cifras deben tomarse con cautela, especialmente porque no se definen los métodos de evaluación y su eficacia, dejando en duda la verdadera comprensión (y no sólo memorización) de los conocimientos.

No obstante, este índice ofrece el conocimiento de las referencias que toma la SEP para el establecimiento y modificación de los planes y programas de estudio, la capacitación de los docentes, entre otras políticas públicas. De esta forma, en el ciclo escolar 2009-2010, las fortalezas de las entidades se ven reflejadas principalmente en Hidalgo, Nayarit y Chiapas, cuyos porcentajes de reprobación son 9.3, 9.7 y 10.3% respectivamente, contrarios al 22.6, 22.2 y 21.8% de Michoacán, Sinaloa y Yucatán. Por un lado, en las primeras tres entidades menos de 10 estudiantes de secundaria por cada 100 no aprueban el grado en el que están inscritos; mientras que en los segundos, se duplica el número de los alumnos que no pasan al siguiente grado escolar. Debido a una tasa de disminución anual mínima (0.40%) en los últimos veinte años, el caso de Michoacán refleja rezagos de los estudiantes para aprobar y continuar en el grado escolar que les correspondería de acuerdo a su edad.

En este sentido, Nuevo León es un caso especial para la Tasa de Reprobación, pues fue la única entidad que aumentó este indicador a un ritmo de 0.98% al año. En 1990, 13.4 de cada 100 estudiantes de este estado no lograron pasar al siguiente nivel, para 2010 esta cifra llegó a 16.3 reprobados. La tercera entidad con la disminución más baja en reprobación fue Tabasco, con un decremento anual de 0.70%. Aquellas entidades que lograron disminuir en mayor porcentaje su Tasa de Reprobación fueron Baja California (-4.76%), Distrito Federal (-4.50%) y Guanajuato (-4.24%). Esto les permitió colocarse con una cifra de reprobación por debajo del promedio nacional, es decir, 12.4, 14.9 y 11.8 alumnos reprobados por cada 100 inscritos en cada una de estas regiones.

Si bien, el indicador de reprobación a nivel nacional disminuye, la inestabilidad y amplias variaciones no permiten establecer una tasa cuyo pronóstico se ajuste y refleje una situación relativamente homogénea en este tema. Por ello y tomando en cuenta las tendencias de los últimos veinte años, se puede generalizar en secundaria, un contexto de disminución en la Tasa de Reprobación en todo el país.

Gráfica III-7



De esta forma, y considerando a las entidades más sobresalientes en el tema de reprobación en primaria y secundaria, no es posible determinar un esquema de superioridad o inferioridad para ningún estado. El decremento en la reprobación escolar es constante en todo México desde el ciclo 1990-1991, sin embargo, el ritmo y las condiciones imperantes en cada entidad son distintos no sólo al comparar los niveles, sino al buscar establecer cierta continuidad en su comportamiento.

3.1.4 Eficiencia Terminal

La eficiencia terminal permite conocer el número de alumnos que terminan un nivel educativo de manera regular, es decir, dentro del tiempo establecido. El objetivo de presentar este indicador es mostrar los estragos de factores como la reprobación y deserción, asimilados como el rendimiento escolar¹⁰⁶. Una parte importante de este indicador permite observar el porcentaje del gasto educativo que el sistema “pierde” y que, al mismo tiempo, tiene que volver a invertir para que estos alumnos puedan recursar el grado reprobado.

La metodología de cálculo establece que la eficiencia terminal se calcula relacionando los egresados de un nivel educativo determinado con el número de estudiantes de nuevo ingreso que se inscribieron al primer grado de ese nivel educativo n años antes¹⁰⁷. Para primaria, el valor que n toma es seis, mientras que para secundaria este número es tres.

3.1.4.1 Eficiencia Terminal en Primaria

De acuerdo con datos de la SEP, el comportamiento de México respecto al porcentaje de alumnos que ingresaron a nivel primaria y concluyeron satisfactoriamente este nivel educativo, en tiempo y forma, ha aumentado a una tasa anual promedio de 1.49% de 1990 a 2011. Para 2013, se calcula que esta tasa se habrá reducido a 1.37%¹⁰⁸. Así mismo, se estima que el crecimiento de este indicador a nivel nacional ha sido relativamente constante desde 1990 y hasta 2009. Durante la década de los noventa y la primera década del siglo XXI, por cada 100 niños que se habían inscrito seis años atrás, la cantidad de alumnos que lograron concluir la primaria pasó de 70 a 94. Sin embargo, a partir del ciclo escolar 2008-2009, el indicador de eficiencia se estancó alrededor de este número, pronosticando lejana la posibilidad de alcanzar el 100% de efectividad nacional en cuanto a la finalización de estudios en primaria.

La Secretaría de Educación Pública presenta las tendencias de los últimos años, las cuales indican que, actualmente, Baja California Sur es la entidad con el mejor nivel de eficiencia terminal, alcanzando una cifra de 102.1%; seguido por Hidalgo con 100.1% y Nayarit con 100%. Si bien, cálculos superiores al 100% son inesperados, esto se debe a que la comparación se hace entre los alumnos que egresan y aquellos que se inscribieron seis años antes, por lo que factores como la migración o alumnos previamente rezagados pueden generar estos números. Sin embargo, el comportamiento de esta cifra presenta cierta inestabilidad, por ejemplo, para el ciclo escolar 2012-2013, la SEP estima que Baja California Sur tendrá un porcentaje cercano al

¹⁰⁶ Definición establecida por la SEP

¹⁰⁷ El concepto de años se refiere al número de ciclos escolares

¹⁰⁸ Cálculos propios con base en SEP. SisteSEP. (2011)

95.6% de eficiencia terminal, disminuyendo y dejando en la mejor posición a Colima con 104.2% durante ese ciclo escolar¹⁰⁹, lo cual se convertiría el nivel más alto registrado en nuestro país.

La evolución de este indicador mantiene amplias divergencias. Por un lado, sobresalen Chiapas, (donde los incrementos anuales oscilan alrededor de 4.4%), Guerrero (2.7%) y Veracruz (2.6%); mientras que en Baja California, Morelos y el Distrito Federal, el crecimiento fue 0.18%, 0.42% y 0.46%, respectivamente. Estas diferencias nos muestran la poca relevancia que ha tenido la eficiencia terminal como indicador de los logros educativos ante las decisiones de política adquiridas por los gobiernos locales y federales. Baja California es un ejemplo de la falta de constancia en los apoyos al sector educativo; a principios de la década de los noventa, se encontraba en primer lugar en eficiencia terminal en primaria con 90.4%, veinte años después su posición era la 29ª con un porcentaje de 93%. Aquí, la tasa de crecimiento de este indicador fue la más baja de 1990 a 2010 (0.18%).

Conocer el porcentaje de alumnos que terminaron la educación primaria respecto al número que se inscribió seis años antes, permite conocer la continuidad de los estudiantes y la injerencia de las políticas aplicadas durante los últimos cuatro sexenios en el ámbito educativo. Así, al observar los datos, se pueden ver tendencias constantes, lo cual ha generado pocos cambios en la posición relativa de cada entidad federativa a nivel nacional. Por un lado, Colima se ha colocado como el estado con el mejor nivel de eficiencia terminal, superando en diez puntos porcentuales el promedio nacional. Durante el ciclo escolar 2009-2010, 98.6 de cada 100 niños que entraron a la primaria en este estado, finalizaron el nivel educativo. A partir del ciclo siguiente, se estima que este indicador podría ser superior a 104%¹¹⁰.

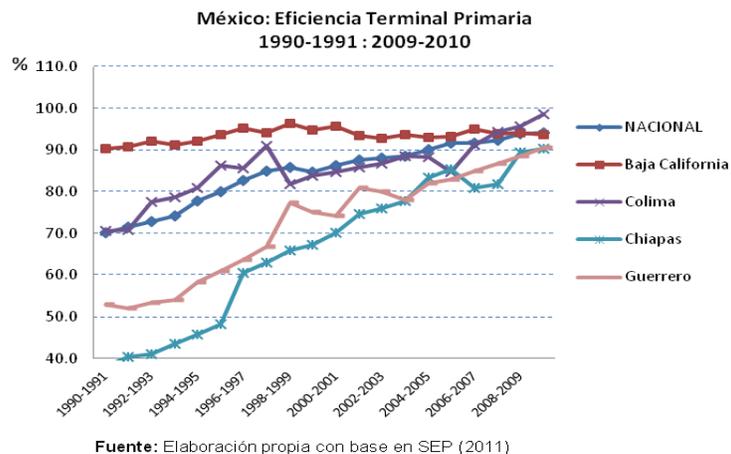
En el lado contrario se encuentran entidades como Oaxaca, Guerrero y Chiapas, quienes presentan niveles de eficiencia terminal en primaria inferiores al promedio mexicano hasta en siete puntos porcentuales (alrededor de 88%) y a pesar de que sus tasas de crecimiento (2.30, 2.73 y 4.41%, respectivamente) son superiores al promedio nacional, las tres regiones concentran las zonas con los niveles de ingreso más desfavorecidos, provocando que su rezago previo continúe afectando las condiciones educativas actuales. Los incrementos del estado de Chiapas son especialmente sobresalientes a lo largo del período estudiado (ver gráfica inferior), pues su indicador aumentó en más del doble en tan sólo veinte años, al pasar de 38 a 88.6¹¹¹ alumnos que terminan la primaria por cada 100 inscritos en el sexto año previo.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Estimaciones de la Secretaría de Educación Pública

¹¹¹ Esta cifra representa el promedio de la entidad.

Gráfica III-8



En general, las perspectivas para este indicador son prometedoras. La gráfica permite observar una remarcable disminución de las diferencias entre las entidades. Si bien aun nos encontramos lejos de la equidad, la tendencia indica que las políticas han llevado a disminuir las amplias divergencias.

3.1.4.2 Eficiencia Terminal en Secundaria

Contrario a lo que sucede con otros indicadores, la eficiencia terminal a nivel secundaria es una referencia extremadamente volátil. Sus variaciones son muy amplias y no hay algún patrón de crecimiento (como sucede con otros índices) ni a nivel nacional, ni a nivel estatal. En 1990-1991, la República Mexicana registró 73.9% de eficiencia terminal; para 2009-2010, esta cifra aumentó a 81.6%. Así, con un incremento anual promedio de medio punto porcentual, las mejoras registradas son consideradas marginales.

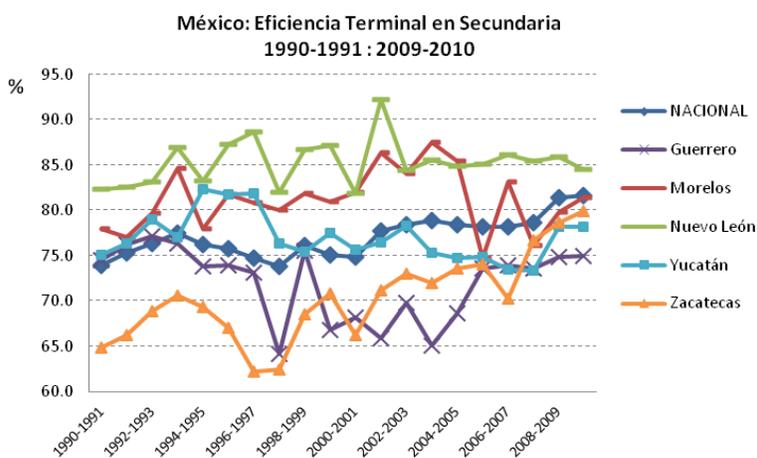
Al analizar las bandas de crecimiento, se observa que, de 1990-1991 a 2009-2010, Durango fue la entidad que incrementó en mayor cuantía la eficiencia terminal en Secundaria con un ritmo de crecimiento anual igual a 1.11%, seguido de Zacatecas y San Luis Potosí con aumentos de 1.04% y 0.94%. Aquellos que tuvieron un crecimiento mínimo fueron Guerrero, Nuevo León y Yucatán, pues tan solo lograron 0.03, 0.13 y 0.20 puntos porcentuales de progreso en este indicador. Esta tendencia refleja la continuidad que un adolescente puede darle a su vida estudiantil, de acuerdo al lugar donde asiste a la escuela.

En 2009-2010, la entidad con mejor indicador fue Hidalgo, donde de cada cien alumnos inscritos tres años antes, 88.4 lograron finalizar la secundaria, seguido de Baja California Sur y Puebla con un nivel de eficiencia respectivo de 85.4% y 85.1%. Por el contrario, los estados con

menor nivel de eficiencia fueron Michoacán con 71.1%, Guerrero con 74.9%, y Jalisco con 76.5%.

La gráfica inferior permite observar las amplias variaciones en este aspecto cuantificado. Es importante mencionar que, en promedio, las cifras establecen un incremento de la eficiencia terminal. Esto último se refleja en las cifras a nivel nacional, las cuales aumentan año con año. No obstante lo anterior, la inestabilidad del indicador demuestra las debilidades de las políticas educativas implementadas durante los últimos veinte años y, sobre todo, la falta de continuidad que, en algún momento, pudiera generar incrementos uniformes o, en el mejor de los escenarios, aumentos mayores en las regiones más desfavorecidas.

Gráfica III-9



Fuente: Elaboración propia con base en SEP (2011)

A pesar de las amplias variaciones del indicador que presenta la eficiencia terminal, esta medición permite observar ciertos patrones en los resultados. Por un lado, Hidalgo y Baja California Sur se posicionan como las entidades con mayor eficiencia tanto a nivel primaria, como en secundaria; mientras que Guerrero se mantiene como un estado con resultados negativos en ambos grados al obtener porcentajes realmente bajos a nivel nacional. Las estadísticas en ambos niveles son consistentes al mantener, en cierta medida, el posicionamiento relativo de varias entidades a nivel nacional. Cabe remarcar que tanto en primaria como en secundaria, la tendencia indica una disminución de las diferencias, lo cual es ampliamente positivo para México y sobre todo para las futuras generaciones.

3.1.5 Atención a la Población de 3, 4 Y 5 Años de Edad en Preescolar

De acuerdo con publicaciones de la SEP¹¹², el Índice de Atención a la Población de 3, 4 y 5 años de edad en preescolar se calcula por medio de la siguiente fórmula:

$$\text{atención 3, 4 y 5 años}_n = \frac{\text{matrícula 3, 4 y 5 años}_n}{\text{población 3, 4 y 5 años}_n}$$

definiéndose como el porcentaje de la población de 3, 4 y 5 años inscrito (o matriculado) al final del ciclo escolar en educación preescolar, tomando como base a la población de esa edad en el mismo año. De esta forma, se puede conocer el porcentaje de niños que asisten y terminan preescolar con respecto a la población en edad de hacerlo. Una parte importante y especial para el análisis de esta cifra es el hecho mismo de que la educación preescolar había sido considerada hasta hace algunos años como opcional, es decir, mientras que la primaria y secundaria eran obligatorias, el preescolar podía ser cursado o no. Inclusive existen casos en que los niños sólo cursaban el tercer año de este nivel educativo para obtener el pase a primaria o adaptarse a la vida escolar. Por ello, es importante estudiar la evolución de este indicador y establecer un punto de cambio que permita hacer una comparación con el pasado.

El Índice de Atención a la Población de 3, 4 y 5 años de edad en preescolar presenta un comportamiento relativamente generalizado en nuestro país. El promedio nacional se encuentra en 79.1% para el ciclo escolar 2009-2010, lo que equivale prácticamente al doble de lo que se registró en 1990-1991, es decir, 40.2%. Con un crecimiento anual de 3.44%, la atención en preescolar ha superado notablemente el incremento de otras cifras educativas.

En la actualidad, si bien la tendencia en la mayor parte de las entidades es similar, las inequidades nuevamente se pueden observar en la magnitud de este indicador en cada región. Por un lado, Tabasco tiene un Índice de Atención a la Población de 3, 4 y 5 años de edad en Preescolar que supera el 100%, así mismo, Guerrero y Chiapas registran porcentajes de 95.7 y 91.5%, siendo las únicas entidades con números superiores al 90%.

Por otro lado, se encuentran estados como Baja California, Chihuahua y Quintana Roo, cuyo Índice es 61.7, 66.1 y 66.8%, respectivamente, quedando muy por debajo del promedio nacional y demostrando amplias carencias en la atención a niños en edad de recibir educación preescolar.

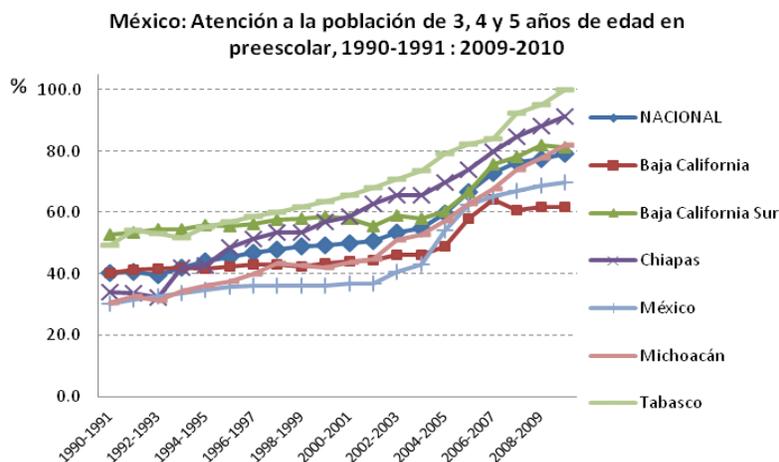
Es importante observar el comportamiento (tasa de crecimiento anual del Indicador de Atención a población en edad preescolar) a lo largo del período comprendido entre 1990-1991 y 2009-2010, pues esto permite establecer una perspectiva de los niveles que podría llegar a alcanzar

¹¹² SEP. Lineamientos para la Formulación de Indicadores Educativos (2005)

en algunos años el Índice estudiado. En los últimos veinte años sobresalen Chiapas (5.07%), Michoacán (5.04%) e Hidalgo (4.81%) por mantener incrementos anuales promedio superiores a la media nacional registrada de 3.44%. Por el contrario, Colima, el Distrito Federal (opuesto a lo que se esperaría por ser la capital del país), Baja California y Baja California Sur mantuvieron crecimientos cercanos a 2.1%, es decir, los más bajos del país. Esto ha generado problemas, especialmente en la situación de Baja California quien tuvo, en 1990, un índice de atención a la población en edad preescolar igual al promedio del país, pero a lo largo de los años y con el incremento de este indicador en el resto de las entidades (quienes llegaron, inclusive, a más que duplicarlo), Baja California se convirtió en la entidad con menor proporción de niños de 3, 4 y 5 años que asisten a preescolar, debido al limitado aumento de esta cifra. Actualmente y desde los últimos tres ciclos escolares que fueron revisados en este trabajo, el estado en cuestión ocupa la peor posición a nivel nacional, pues sólo 6 de cada 10 niños de entre tres y cinco años asisten a preescolar.

La gráfica que se presenta permite ver que a partir del ciclo escolar 2003-2004, todos los estados incrementaron en mayor medida su índice de atención para preescolar, sin embargo, la situación de Baja California difiere al disminuir en 2006-2007 y estabilizarse alrededor de 62%, mientras que el resto del país continuó incrementando su indicador. Así mismo, se puede identificar una tendencia similar en todas las entidades comprendidas; comportamiento atribuible a la obligatoriedad de la educación preescolar. No obstante, las divergencias se presentan en la magnitud de los porcentajes, por lo que es importante estar conscientes de las diferencias para enfocarse en las necesidades de aquellos estados menos favorecidos, con el único interés de disminuir las inequidades en nuestro país y alcanzar cierta homogeneidad en el acceso a la educación desde los primeros niveles.

Gráfica III-10



Fuente: Elaboración propia con base en SEP (2011)

3.1.6 Tasa Neta de Escolarización

La Tasa Neta de Escolarización corresponde al porcentaje de la matrícula escolar contenida en el rango de edad típica para un nivel educativo respecto de la población total de ese mismo rango de edad. De esta forma, se puede evaluar la proporción de la demanda que se atiende, de acuerdo a la edad que le corresponde cursar ese nivel; lo cual parte de las edades normativas para cursar un determinado nivel educativo¹¹³.

Con este indicador, se puede conocer el grado de participación en un nivel educativo de la población perteneciente al grupo de edad típica para cursar dicho nivel. De acuerdo con la SEP¹¹⁴, con excepción de la educación primaria que se ha estabilizado (debido a que se cuenta con una cobertura prácticamente universal), los demás niveles educativos muestran un continuo crecimiento.

3.1.6.1 Tasa Neta de Escolarización en Preescolar

En México, del ciclo escolar 1990-1991 al 2009-2010, la Tasa Neta de Escolarización ha presentado una tendencia a incrementarse a un ritmo relativamente constante. A nivel nacional, el incremento anual fue de 3.4%, generando que prácticamente se duplicara en el período analizado al pasar de 40.2% a 79.1%.

Entidades como Chiapas, Michoacán e Hidalgo tuvieron incrementos sustantivos en este indicador con tasas de crecimiento anual de 5.1, 5.0 y 4.8 puntos porcentuales. Este ritmo de aumentos permitió a Chiapas colocarse como la tercera entidad con el nivel de escolarización en preescolar más alto al registrar 91.5%. Las dos primeras posiciones fueron para Tabasco quien obtuvo una tasa de escolarización por encima del cien por ciento (100.1%) y Guerrero, con 95.7%.

En la situación contraria se encuentran Baja California con la tasa de escolarización más baja en todo el país (61.7%), seguido por Chihuahua (66.1%) y Quintana Roo (66.8%). Este posicionamiento se debe a incrementos anuales muy por debajo del promedio nacional, es decir, 2.2, 2.6 y 2.3 puntos porcentuales, respectivamente. Sin embargo, la entidad que aumentó su escolarización a un ritmo menor fue Colima con 2.1%, mientras que Baja California Sur y el Distrito Federal lo hicieron a la misma tasa que Baja California (2.2%). Una parte importante de las diferencias en el índice actual que posee cada entidad radica en el nivel de

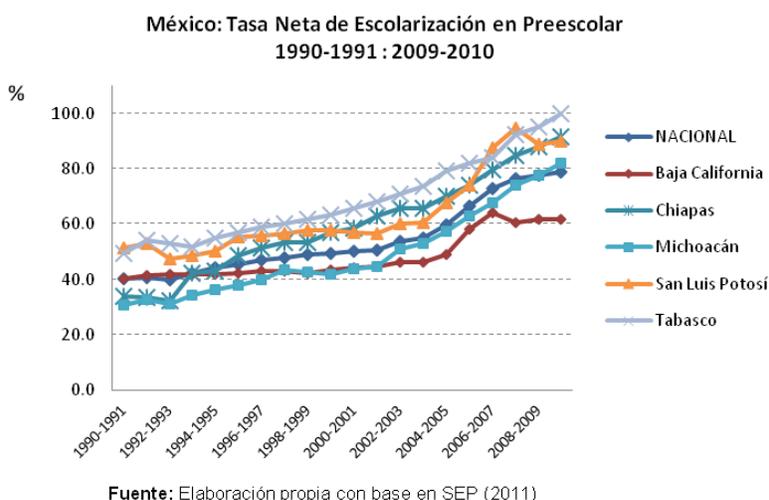
¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

escolarización que tenía cada una de ellas al inicio del período estudiado (condiciones iniciales), es decir, en el ciclo escolar 1990-1991.

La gráfica inferior permite ver el comportamiento de algunas de estas entidades, así como la disminución y posterior estancamiento del nivel de escolarización de Baja California a partir del ciclo 2006-2007. Si bien existen generalidades que permiten establecer un futuro favorable sobre la situación de la educación preescolar, estados como San Luis Potosí y Baja California rompen el esquema de crecimiento al incrementar su tasa de escolarización hasta los ciclos 2007-2008 y 2006-2007 respectivamente, para después estancarse alrededor de 89 y 61 puntos porcentuales. Sus bajas tasas de crecimiento con respecto al resto de las entidades provocan que estas últimas rezaguen la situación de los niños de entre tres y cinco años que en ellas habitan, mientras que las demás continúan incrementando sus niveles de escolarización.

Gráfica III-11



3.1.6.2 Tasa Neta de Escolarización en Primaria

A partir del ciclo 1990-1991 y hasta 2009-2010, la tasa neta de escolarización en primaria ha permanecido relativamente constante. La evolución de este indicador en las diferentes entidades oscila alrededor del 100% (ver gráfica siguiente), lo cual refleja condiciones favorables para la niñez de entre 6 y 13 años. Es importante destacar que esta situación se debe en gran medida al fuerte impulso que el gobierno federal ha dado a este nivel educativo, lo cual concentra un aspecto positivo de las políticas educativas de los últimos años. Sin embargo, sería recomendable no dejar de lado otros niveles escolares que también forman parte de la educación básica y que, hasta cierto punto, se han quedado rezagados.

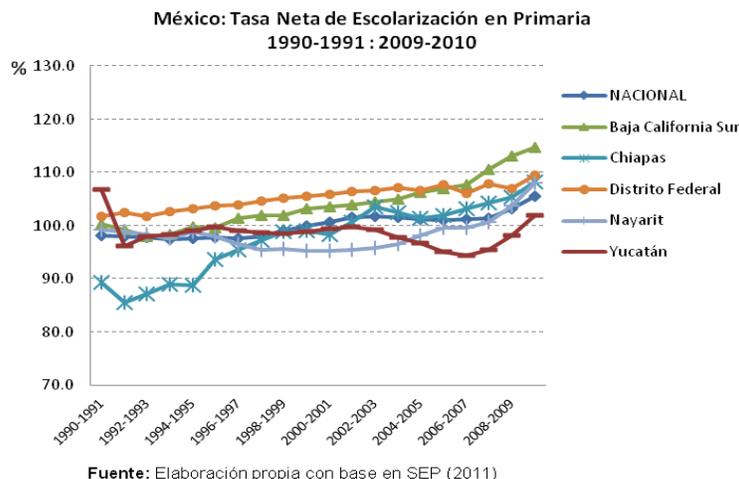
A nivel nacional, con un incremento anual de 0.4%, la tasa neta de escolarización pasó de 98.1% a 105.5% durante el período que va de 1990 a 2010. A pesar de presentar un aumento mínimo, el indicador mismo es suficientemente elevado para reforzar una situación beneficiosa para los niños en edad de asistir a primaria.

Contrario a lo que sucede con otros indicadores, la tasa neta de escolarización presenta un comportamiento relativamente homogéneo. Por un lado, se encuentran entidades como Michoacán y Chiapas, que tras ocupar posiciones negativas en relación a este índice, registraron los mayores incrementos en estos últimos veinte años, situación que les ha permitido igualar (en el caso de Michoacán) e inclusive superar (para el caso de Chiapas) la media nacional. En una posición similar se encuentran estados como Baja California Sur, Coahuila y Oaxaca, los cuales registraron un incremento anual de 0.7% a lo largo del período analizado, permitiéndoles superar la media e incluso ocupar mejores posiciones en escolarización. En Baja California Sur se calculó un indicador de 114.7% en 2010, la cifra más alta en el país. Coahuila y el Distrito Federal obtuvieron la segunda y tercera posición con las siguientes tasas de escolarización en primaria más elevadas (111.0% y 109.5%, respectivamente).

En el lado contrario, se encuentran entidades como Quintana Roo, Sonora y Yucatán, quienes registraron decrementos en sus tasas de escolarización. Sonora y Yucatán fueron las entidades con el peor comportamiento, pues durante el ciclo escolar 1990-1991 presentaron un índice de escolarización de 109.3% y 106.9% superando el promedio nacional de ese año (98.1%). En la actualidad, el decremento les ha provocado posicionarse por debajo de la media a nivel nacional, con 105.4% y 101.9%, respectivamente. Caso distinto es el de Quintana Roo quien siempre ha permanecido por debajo de la media del país con 97.3% en 1990-1991 y 94.0% en 2009-2010, registrando el porcentaje más bajo en este ciclo escolar. En el mismo sentido, Aguascalientes (97.9%) y Tlaxcala (100.6%) fueron los estados con los siguientes porcentajes de escolarización más bajos. Estas cuestiones remarcan nuevamente las carencias de las políticas educativas mexicanas, carencias como el impulso a la igualdad de oportunidades.

Si bien las diferencias entre las entidades en el tema de la escolarización en primaria no son especialmente remarcables, es importante identificar las áreas de oportunidad donde se podría promover la educación, apoyando en primer lugar a las regiones más desfavorecidas.

Gráfica III-12



3.1.6.3 Tasa Neta de Escolarización en Secundaria

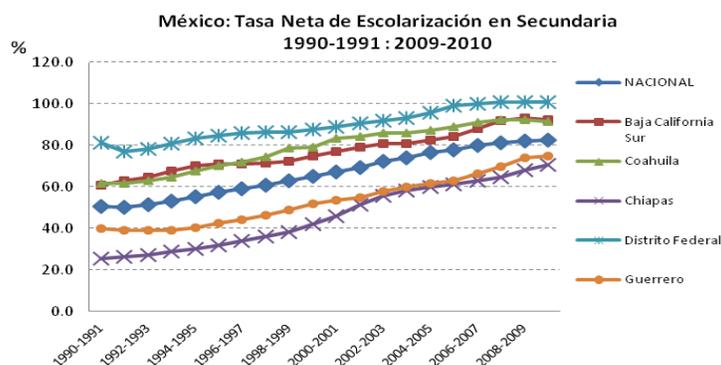
En México, a nivel secundaria, el indicador correspondiente a la Tasa Neta de Escolarización presenta un crecimiento constante y uniforme desde el ciclo escolar 1990-1991 al 2009-2010. La gráfica correspondiente muestra incrementos que permanecen relativamente constantes a lo largo del período de estudio pero que a su vez, mantienen las inequidades al interior del país. Con un promedio nacional de escolarización en secundaria de 50.9% en 1990-1991, México alcanzó un porcentaje de 82.8% en 2009-2010. El crecimiento de la Tasa Neta de Escolarización se dio a un ritmo de 2.5% anual, cifra insuficiente tomando en cuenta que en la actualidad, 17 de cada 100 jóvenes en edad de asistir a la secundaria no acuden a ninguna institución de este nivel en el sistema escolarizado; por lo que se consideran amplias las carencias para los adolescentes en edad normativa.

En el ciclo escolar 2009-2010, las divergencias son considerables; por un lado el Distrito Federal con 101.1%, Baja California Sur con 92.4% y Coahuila con 91.8% son las entidades que registraron la mayor proporción de jóvenes que asisten a secundaria y que tienen la edad pre-establecida para hacerlo. Cabe destacar que la capital del país es la única entidad con un porcentaje superior al 100%, a pesar de haber registrado la tasa de crecimiento más baja (1.1%) a lo largo del período de estudio. Por el contrario, Chiapas con 70.8%, Oaxaca con 74.7% y Guerrero con 74.8% de Tasa Neta de Escolarización a nivel secundaria, fueron considerados los estados con la proporción más baja de alumnos que asisten a este nivel educativo. Desafortunadamente, esto coincide con las entidades donde se localiza una amplia proporción de las comunidades consideradas de alta marginación, donde entre 25 y 30 de cada 100 niños no van a secundaria a pesar de estar en la edad adecuada para acudir.

En casos como los anteriores, es importante conocer las tasas de crecimiento de este indicador a lo largo del período de tiempo analizado, pues se pueden visualizar mejoras en el mediano plazo para algunas regiones. Entre 1990 y 2010, Chiapas y Oaxaca fueron quienes obtuvieron los mayores incrementos en sus cifras de escolarización en secundaria, al pasar de 25.5% a 70.8% y de 33.7% a 74.7%, con incrementos anuales de 5.2% y 4.1%, respectivamente. A ellos les sigue Zacatecas con un crecimiento anual de 3.9%. Por el contrario, las entidades con una proporción menor de aumento son el Distrito Federal (1.1%), Nuevo León (1.5%) y Morelos (1.7%), quienes en la actualidad no presentan conflicto en su Tasa Neta de Escolarización con respecto a la media nacional pero que, a mediano plazo (especialmente la segunda y tercera entidades), pueden presentar el riesgo de rezagarse

De esta forma, se observan condiciones favorables para Chiapas y Oaxaca, donde se identifican incrementos porcentuales mayores al promedio nacional, por lo que, a mediano plazo, se pueden prever mejores posiciones para estas entidades. La relevancia de enfocar recursos y esfuerzos en estos estados ha generado resultados favorables, no obstante lo anterior, es igualmente importante dar continuidad a los métodos implementados en aquellas zonas mejor posicionadas para llegar al objetivo ideal: la equidad.

Gráfica III-13



Fuente: Elaboración propia con base en SEP (2011)

El indicador de la Tasa Neta de Escolarización presenta ciertas heterogeneidades en su comportamiento a lo largo de los diferentes niveles educativos comprendidos en la educación básica. Por un lado, Baja California Sur, Coahuila y el Distrito Federal se comportan como las mejores entidades en matrícula atendida para los rangos de edad correspondientes a primaria y secundaria. Esto es una muestra clara de la continuidad en las políticas educativas implementadas en estas entidades, lo cual ha aumentado la atención a los estudiantes correspondientes y ha posicionado favorablemente a estos estados.

Quintana Roo es un ejemplo de la continuidad, pero en el ámbito negativo. La persistencia en la falta de impulso a la educación ha provocado que tanto en primaria como en secundaria, esta entidad haya sido reconocida por sus bajas tasas de escolarización.

La heterogeneidad se da en Chiapas y Guerrero, donde ocurre el mismo fenómeno. Mientras que a nivel preescolar sobresalen como entidades con altos porcentajes de escolarización, la falta de continuidad en las políticas educativas los ha posicionado como dos de las peores entidades en matricular a los jóvenes en edad de asistir a la secundaria. Paradójicamente, estas entidades no logran encadenar la educación para generar un proceso que permanezca hasta niveles de estudio más avanzados, de ahí la importancia en la persistencia educativa.

3.1.7 Escuelas Unitarias

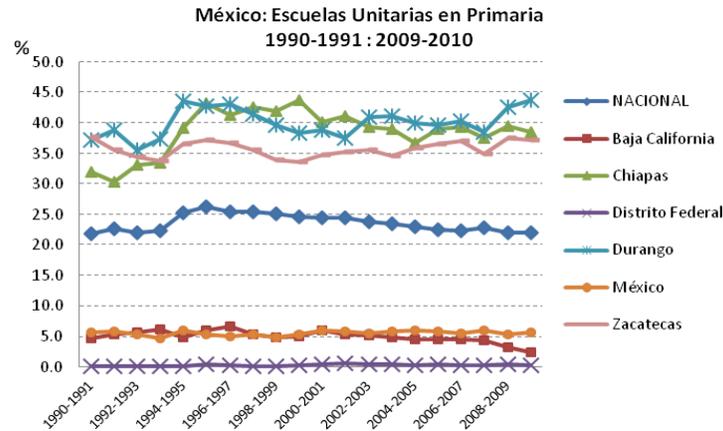
Un aspecto importante de la educación que va ampliamente relacionado con la calidad se cuantifica por el número de escuelas unitarias que posee una entidad federativa. Diversas investigaciones han demostrado que una parte de las carencias en la educación se materializan en estos establecimientos, es decir, aquellas que tiene un docente que atiende dos o más grados educativos¹¹⁵. En México, el tema ha conservado una tendencia desfavorable a lo largo de los años analizados (1990-1991 a 2009-2010); con un incremento anual de 0.04%, la media nacional de escuelas unitarias pasó de 21.9 a 22.1 por cada 100 instituciones.

A nivel entidad federativa, el Distrito Federal (0.3%), Baja California (2.4%), Morelos (5.7%) y el Estado de México (5.7%) son quienes ubican el menor número de escuelas unitarias, con porcentajes inferiores a 5.7% del total en 2010. Mientras que Chiapas (38.6%), Durango (43.8%) y Zacatecas (37.3%) disponen de escuelas unitarias con números cercanos al 40% del total de instituciones educativas localizadas en esas regiones.

A pesar de que sus números reales son bastante buenos al compararlos con el promedio nacional, el mayor crecimiento de este tipo de instituciones se ha dado en el Distrito Federal, con un incremento de 2.5% anual de 1990 a 2010. Actualmente, 0.3% de los planteles capitalinos son unitarios. En el lado contrario, se observa un escenario favorable para Baja California con una reducción de 3.3% anual, entidad que ha disminuido sus cifras de 4.7 a 2.4 establecimientos educativos unitarios por cada 100.

¹¹⁵ INEE. Sistema de Estadísticas Continuas de la DGPP/SEP, inicio del ciclo escolar 2004/2005 (2009)

Gráfica III-14



Fuente: Elaboración propia con base en SEP (2011)

Cabe remarcar que las condiciones de trabajo en este tipo de escuelas son ampliamente cuestionadas por sus carencias educativas; especialmente respecto a los profesores que ahí laboran quienes, sin considerar su nivel de preparación o capacidades, difícilmente pueden apegarse plenamente a algún plan de estudios, pues sus alumnos tienen edades, niveles de reflexión y desarrollo, así como requerimientos pedagógicos distintos. Por ello, a pesar de que la cobertura incluye a este tipo de establecimientos y contempla el número de lugares disponibles; evaluadores de la calidad han demostrado que las clases que se desarrollan en este tipo de entornos no son viables y no pueden considerarse verdaderamente como espacios donde se reciba educación de calidad. En definitiva, el impulso a las capacidades de los alumnos no puede llevarse a cabo plenamente si éstos se encuentran en entornos poco favorables.

3.2 Prueba ENLACE

La Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) es una prueba del Sistema Educativo Nacional que aplica la SEP a planteles públicos y privados del país. Sus ámbitos de aplicación son la educación básica y la educación media superior:

- En Educación Básica, a niñas y niños de tercero a sexto de primaria y jóvenes de primero, segundo y tercero de secundaria. En estos niveles educativos, el contenido de la prueba se adecua a los planes y programas de estudios oficiales en las asignaturas de Español y Matemáticas. En 2011, por cuarta ocasión se evaluó una tercera asignatura: Geografía (en 2008 Ciencias, en 2009 Formación cívica y ética, y en 2010 Historia). La educación básica

de primero y segundo de primaria, así como preescolar no están contemplados en la prueba ENLACE.

- En Educación Media Superior, a jóvenes que cursan el último grado de bachillerato para evaluar las competencias disciplinares básicas en los Campos de Comunicación (Comprensión de Lectura) y Matemáticas.

ENLACE es un instrumento censal de diagnóstico que aporta información de ciertos grados escolares, cuyo objetivo es valorar el aprovechamiento académico en las asignaturas evaluadas (español, matemáticas y una tercera materia rotativa¹¹⁶, hasta cubrir todo el curriculum) de todos los estudiantes, grupos y escuelas de México. Bajo esta premisa, en 2011 ENLACE logró evaluar a más de 14 millones de alumnos.

La importancia de esta prueba se basa, principalmente, en la disponibilidad de información generada, pues permite conocer las características del sistema educativo nacional en las asignaturas evaluadas desde un nivel micro a macro:

- Diagnóstico por alumno.
- Diagnostico por grupo.
- Diagnostico por escuela.
- Diagnostico por modalidad (CONAFE¹¹⁷, General, Indígena y Particular).
- Diagnóstico por municipio.
- Diagnóstico por entidad.
- Diagnóstico del Sistema Educativo Nacional.

Se puede llegar a tal nivel de detalles porque cada estudiante tiene la posibilidad verificar el resultado de su examen a través de una clave presente en el documento de evaluación. Así mismo, se identifican a los estudiantes que pertenecen a un mismo grupo, escuela, modalidad, etcétera. Gracias a esto, el acervo de información permite hacer un contraste y/o referente entre los principales actores educativos en todos los niveles y modalidades. No obstante, y de acuerdo con la SEP¹¹⁸, la prueba ENLACE no es considerada una evaluación de alto impacto individual por lo que sus resultados no pueden ser utilizados para generar repercusiones académicas, como reprobar o aprobar, ni para seleccionar alumnos que busquen ingresar a otros niveles educativos como secundaria, nivel medio superior o superior.

ENLACE es una propuesta del gobierno federal para obtener elementos que faciliten la planeación de la enseñanza, atendiendo requerimientos específicos de capacitación a docentes

¹¹⁶ Únicamente en educación básica

¹¹⁷ Consejo Nacional de Fomento Educativo, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal encargado de desarrollar e implantar los modelos educativos de acuerdo a los lineamientos que emite la SEP.

¹¹⁸ SEP. ENLACE 2011. Educación Básica y Media Superior. Información Básica. (2011)

y directivos, para fomentar la educación de calidad. Una parte importante de este análisis plantea la necesidad de políticas públicas pertinentes a los resultados y su evolución a lo largo de los años de medición. Sin embargo, muchas de las críticas de esta evaluación ha sido el cálculo del aprendizaje; pues se ha argumentado que este método no revela la comprensión y aplicación de los conocimientos, sino la memorización. Si bien es importante conocer el nivel de aprovechamiento escolar, la inteligencia y capacidades de los alumnos son esenciales para determinar las oportunidades y características que les permitirán desarrollarse en un futuro. Por ello, se han propuesto pruebas como PISA que miden los conocimientos y habilidades para la vida, y cuyos defensores aseguran que se trata de una prueba que registra de una manera más efectiva el desarrollo y las capacidades de los estudiantes.

A pesar de la controversia que existe en torno a la calidad de la prueba ENLACE y debido a que el objetivo de este trabajo no es criticar el mecanismo de obtención de datos, se utilizarán algunas cifras disponibles para comparar los resultados del proceso educativo de acuerdo a la modalidad del plantel, el nivel de enseñanza (primaria o secundaria), grado (a partir de tercero de primaria) y materia, así como el año, a partir de 2006 y hasta 2011.

3.2.1 ESPAÑOL

3.2.1.1 *Español en Primaria*

En el año 2011, a nivel primaria la prueba ENLACE de español fue aplicada eficientemente a 8'528,515 alumnos. Los resultados de esta prueba muestran que la mayor parte de los estudiantes tienen conocimientos clasificados como "elementales"¹¹⁹, pues 44.4 % de los niños obtuvieron puntajes que los clasificaron en este rango. El segundo mayor porcentaje fue 31.0% que reflejó un nivel de conocimientos "bueno".

Al analizar los porcentajes por modalidad, las primarias dirigidas por CONAFE, las generales y las indígenas presentaron resultados similares al promedio nacional. Sin embargo, sobresalen los puntajes de los estudiantes de primarias particulares, quienes obtuvieron en su mayoría (44.7%) puntajes clasificados como "buenos", seguidos por "elemental" (26.0%) y "excelente" con 24.6% de los estudiantes. Es importante remarcar que en las escuelas privadas, prácticamente una cuarta parte de los alumnos obtuvo resultados "excelentes", mientras que en el resto de las modalidades, los niños con este nivel de conocimientos sólo representaron 1.1% en primarias CONAFE, 7.9% en generales, y 2.9% en indígenas.

¹¹⁹ De acuerdo al puntaje, los resultados de la prueba ENLACE pueden clasificarse como 1. Insuficientes, 2. Elementales, 3. Buenos y, 4. Excelentes.

La situación de los estudiantes de cuarto grado es especialmente preocupante, 50.1% de los alumnos que asisten a primarias dirigidas por CONAFE y 43.8% de aquellos registrados en escuelas indígenas presenta conocimientos “insuficientes” en español; mientras que en tercero, quinto y sexto grado los resultados presentan desempeños homogéneos y similares al promedio del país.

La tendencia a nivel nacional muestra que, en la materia de español a nivel primaria, el porcentaje de estudiantes con conocimientos “insuficientes” está disminuyendo lentamente, mientras que aquellos con nivel “elemental” decrecen mayormente. De esta forma, la proporción de alumnos con un “buen” nivel de conocimientos está aumentando, mientras que aquellos con nivel “excelente” también se incrementan pero de manera marginal.

3.2.1.2 Español en Secundaria

En secundaria, la prueba ENLACE de español fue aplicada efectivamente a 5'213,583 estudiantes, en 2011. Los resultados de este estudio muestran que el 42.8% de los alumnos presentan un nivel de conocimientos “elemental”. Este porcentaje es muy similar en todas las modalidades de secundaria y en todos los grados. El segundo porcentaje más elevado no está lejos; sin embargo, es preocupante que 40.1% de los estudiantes tenga un puntaje “insuficiente”, es decir, su nivel de conocimientos se encuentre en el peor cuartil.

La diferenciación por modalidad permite identificar la superioridad del sistema particular donde, si bien la mayor parte de los estudiantes (41.4%) registró conocimientos “elementales”, el segundo cuartil más importante fue el nivel de conocimientos “bueno” con 35.0%; lo cual no sucede en ningún otro grado o modalidad. Por el contrario, telesecundaria obtuvo un promedio mayormente “insuficiente” pues tanto en primero y segundo grados la mayoría de los alumnos de esta modalidad se localizó en el cuartil más bajo. Esto generó un promedio clasificado con el mismo adjetivo para sus alumnos.

A nivel global, el peor resultado por grado fue para el segundo año de secundaria, pues 41.9% de los estudiantes obtuvieron un resultado “insuficiente”. Mientras que el primer grado registró los porcentajes más altos para puntajes “bueno” y “excelente”.

De esta forma, la prueba ENLACE permite reconocer mayores carencias en español a nivel secundaria, pues, contrario a lo que sucede en primaria, la mayor parte de los alumnos registra calificación “insuficiente” y “elemental”, siendo nuevamente las instituciones privadas aquellas con mejores resultados.

3.2.2 Matemáticas

3.2.2.1 Matemáticas en Primaria

La evaluación de matemáticas en primaria se obtuvo eficientemente para 8'631,091 estudiantes, de los cuales el 46.5% obtuvo resultados “elementales”, seguido por el 25.9% con puntaje de conocimientos “bueno”, y la minoría (11.0%) puede considerarse con aprendizaje “excelente”. A pesar de las diferencias cuantitativas, en los cuatro grados donde se aplicó la prueba ENLACE, estas cifras son similares.

Si bien la tendencia en las escuelas primarias no es estricta; de 2006 a 2011 se puede generalizar un decremento en los alumnos con resultados “insuficientes” y “elementales”, para generar un aumento en los puntajes considerados como “buenos” y “excelentes”. La magnitud de los decrementos difiere, provocando que las inequidades cuantitativas persistan, siendo siempre las escuelas particulares quienes obtienen los mejores resultados.

Son preocupantes los números obtenidos en las primarias dirigidas por CONAFE y las indígenas, pues para tercero y cuarto grados, estos tipos de administración registraron mayoritariamente (entre 40.1% y 49.2%) estudiantes con conocimientos “insuficientes”, y para quinto y sexto, sus resultados fueron principalmente “elementales”. Por el contrario, las instituciones particulares obtuvieron, en tercero y cuarto grados, resultados clasificados como “buenos”.

Así mismo, los porcentajes para estudiantes con calificación “excelente” fueron mínimos en todos los niveles y administraciones, excepto (como era de esperarse) en entidades particulares, donde la proporción más pequeña de alumnos obtuvo resultados insuficientes.

3.2.2.2 Matemáticas en Secundaria

En el año 2011, la prueba ENLACE de matemáticas fue aplicada eficientemente a 5'215,170 alumnos de secundaria. Los resultados a nivel nacional son decepcionantes pues 53.3% de los estudiantes que realizaron el examen obtuvieron resultados “insuficientes”, 30.9% “elementales”, 11.7% “buenos” y únicamente 4.1% registró “excelente” nivel de conocimientos. Con lo que se puede decir que ocho de cada diez adolescentes de secundaria reprobaron la prueba ENLACE en matemáticas.

Al analizar el producto de la evaluación de acuerdo a la modalidad de administración, se observa un comportamiento similar a los porcentajes nacionales en las secundarias generales y

en las técnicas. No obstante, los estudiantes de escuelas particulares obtuvieron mejores resultados; prácticamente una tercera parte de los estudiantes obtuvo resultados “insuficientes” (31.6%), lo cual no es exactamente adecuado, pero representa una cifra mucho menor a la obtenida en las instituciones mencionadas anteriormente. Así mismo, en las instituciones privadas más de una tercera parte presentó un examen que clasificó a los alumnos con desempeño “elemental” (36.6%), poco menos de una cuarta parte obtuvo calificación de “buen” nivel de conocimientos (22.0%) y una décima parte (9.9%) representó la “excelencia”.

Si bien los resultados de los estudiantes de telesecundaria no fueron óptimos sobresalen entre las instituciones públicas de ese nivel con el mejor promedio; pues su porcentaje de alumnos con desempeño “insuficiente” representó 48.2% versus 57.0% y 57.4% en las secundarias técnicas y generales, respectivamente. La proporción de calificaciones “elementales” fue similar al resto de las instituciones gubernamentales (alrededor del 30%), lo cual indica que superó a estas últimas en estudiantes con conocimientos “buenos” y “excelentes” en cuatro puntos porcentuales por cada clasificación de desempeño.

Al observar la tendencia que presenta este indicador, se puede decir que aquellas instituciones del orden público han disminuido de 2009 a 2011, para primero y segundo grados, y de 2006 a 2011, para tercero, en un promedio de 5% sus resultados tanto “insuficientes” como “elementales”, aumentando ligeramente los estudiantes con conocimientos “buenos” y “excelentes”. Las telesecundarias son remarcables, pues han bajado su clasificación de “insuficiencia” entre 7 y 20%, manteniendo constante el porcentaje de alumnos con desempeño “elemental” y generando incrementos en sus cifras “buenas” y “excelentes”.

Contrario a los movimientos previos, las secundarias particulares han disminuido sus resultados “elementales” para aumentar aquellos clasificados como “buenos” y “excelentes” pero, al mismo tiempo, agudizando en menor proporción el problema de sus adolescentes con nivel educativo “insuficiente”.

3.2.3 Historia

3.2.3.1 Historia en Primaria

En el año 2011, fue aplicada por primera ocasión la prueba ENLACE de la materia de Historia para alumnos de primaria de tercero a sexto grado. A nivel nacional, esta prueba se validó para 8'610,813 estudiantes de instituciones educativas administradas por medio de las modalidades CONAFE, General, Indígena y Particular. En general, los resultados globales fueron calificados como “elementales” pues el 53.8% de los niños obtuvo un puntaje correspondiente a esta calificación, seguido por el 29.9% que fue evaluado con la calificación “bueno”, el 12.4% registró conocimientos “insuficientes” y tan sólo el 4.0% tuvo un desempeño “excelente” en el examen.

La falta de estadísticas previas impide la evaluación de la tendencia del desempeño escolar de los niños de primaria, sin embargo, se pueden determinar las diferencias existentes entre las tres modalidades administrativas. De esta forma, la mayor parte de los estudiantes de escuelas particulares (48.4%) reflejaron un nivel de conocimientos “bueno”, mientras que el segundo porcentaje fue 38.8%, quienes obtuvieron calificación de “elemental”. Por el contrario, 63.2% y 55.4% de los estudiantes de CONAFE y de los estudiantes indígenas, respectivamente, obtuvieron puntaje clasificado como “elemental” seguido, por los estudiantes con desempeño “insuficiente” (con 24% y 24.3%, respectivamente). El caso de las primarias generales es distinto, si bien en primer lugar los resultados fueron “elementales” (55.1%), el segundo porcentaje correspondió a alumnos con calificación determinada como “buena” (28.8%). De esta forma, se puede decir que los resultados de esta prueba reflejan un nivel de conocimientos más elevado en los estudiantes de escuelas privadas, seguido por aquellos asistentes a primarias generales.

3.2.3.2 *Historia en Secundaria*

La evaluación ENLACE de Historia fue aplicada a estudiantes de primer año de secundaria, resultando válidas cifras correspondientes a 1'844,171 alumnos. De este total, 53.4% obtuvo calificación de conocimientos “elemental”, seguido por el 28.7% con “bueno”, 13.3% con “insuficiente” y 4.6% con “excelente”. Individualmente, las secundarias generales, técnicas y telesecundarias presentaron un patrón de resultados muy similar al promedio nacional. Sin embargo, las instituciones particulares registraron principalmente (45.3%) calificación con “buen” nivel de conocimientos, seguido por el rubro “elemental” con 35.7% de los estudiantes.

Nuevamente, se comprueba la superioridad de las instituciones privadas donde, a pesar de no ser sobresalientes, los alumnos alcanzan niveles de desempeño superiores al promedio nacional.

Finalmente, se puede afirmar que para la prueba ENLACE y utilizando la clasificación establecida por la Secretaría de Educación Pública, los resultados nacionales son catalogados mayormente como “elementales”. La diferencia entre grados se presenta en la segunda clasificación recurrente, pues en primaria, se puede generalizar como “bueno” el segundo porcentaje más importante, sin embargo, en secundaria tanto en español como en matemáticas, este lugar lo ocupa la calificación “insuficiente”.

Al analizar los resultados por modalidad, se observa cierta heterogeneidad, sin embargo, persiste en todas las asignaturas evaluadas la superioridad de las instituciones de carácter

privado; quienes a pesar de no haber obtenido resultados especialmente sobresalientes, registran resultados muy por encima del promedio nacional.

En este punto es importante recordar el análisis llevado a cabo en el capítulo anterior sobre la enseñanza privada y su funcionamiento. Así como el impulso que el gobierno, principalmente federal, ha dado a la educación primaria, lo cual ha reforzado esfuerzos en este nivel dejando en segundo plano a los estudiantes de secundaria.

IV. Ante requerimientos globales: Comparaciones Internacionales

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe determinó en 1995 que, dentro del grupo de países de la región, los sistemas educativos más avanzados (por orden alfabético) son: Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay. Estas naciones registran los niveles de analfabetismo más bajos, altos niveles de sobrevivencia hasta el último año de primaria, altas tasas de matrícula bruta en el segundo y tercer nivel, así como una elevada proporción de población urbana¹²⁰. Ante esta aseveración, se ha decidido recurrir a Argentina y Chile como elementos de comparación con México en cuanto al tema de análisis de este trabajo. Así mismo, se consideró a España como una buena referencia europea para establecer una comparación con el sistema educativo mexicano, no sólo por la historia común y las similitudes culturales, sino porque ante su adhesión a la Comunidad Económica Europea, ha sido considerado un país por encima del promedio educativo de entre los países de su región.

Para lograr las reflexiones que se desean presentar en este capítulo, se han establecido las principales características de la educación en los países antes mencionados y, a medida que se avanza en los temas, se han reiterado las cifras de la enseñanza en México presentadas en el capítulo anterior, con el fin de realizar comparaciones y presentar posibles propuestas para la organización de la instrucción en nuestro país.

Para realizar el análisis deseado se estudiará en un primer momento la organización del sistema educativo nacional en cada país y la legislación vigente, pues cada uno de ellos mantiene un esquema particular de trabajo, cuyas reglas se establecen en la normatividad aplicable. Así mismo, tras revisar los programas de estudio, se presentará el enfoque que cada país ha dado a la educación, seguido por el trabajo de los profesores, y por un apartado con las características y resultados de las escuelas de tiempo completo. Posteriormente las cifras y evaluaciones mostrarán los resultados obtenidos en cada nación. Al final de este capítulo, se expondrán estadísticas sobre un estudio aplicado a los países de la OCDE y la posición que México obtuvo en el mismo.

¹²⁰ Cox, Cristian et al. Calidad y Equidad de la Educación Media en Chile: Rezagos Estructurales y Criterios Emergentes (1995)

4.1 La organización del Sistema Educativo

4.1.1 Argentina

El sistema educativo argentino toma como base la Ley de Educación Nacional en Argentina cuya entrada en vigor en el año 2006, sustituyó la Ley Federal de Educación de 1993. De acuerdo con esta nueva legislación, la educación obligatoria consta de trece años:

- Un año de Preprimaria, seis años de Primaria y seis años de Secundaria o,
- Un año de Preprimaria, siete años de Primaria y cinco años de Secundaria.

La decisión de organizarse en torno a cierta estructura educacional depende de las Provincias y, en su caso, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Ley Nacional de Educación (LEN) 2006 significó una revisión del sentido formativo, sin embargo, en la actualidad, se han identificado, por lo menos, 55 modelos de establecimientos que combinan de diversos modos la oferta educativa pública de nivel primario, secundario, de educación general básica y polimodal, como resultado de las decisiones provinciales. La heterogeneidad en la estructura académica y de planes y programas se ha convertido en una de las problemáticas más importantes para los gobiernos escolares, dado que existen estructuras muy diferentes entre jurisdicciones y al interior de las mismas.

En este sentido, en Argentina, el programa educativo está estructurado a través de Contenidos Básicos Comunes (CBC). A partir del contenido por grado escolar determinado oficialmente, se establecen los programas o currículos propios de cada jurisdicción. Éstos se crean de acuerdo a los CBC y a las características de los estudiantes que asisten a las instituciones correspondientes. De esta forma, los objetivos de los estados nacional y provinciales se concentran en los principales problemas de la educación en ese país: la injusticia, la inequidad y la integración social¹²¹. No obstante, y como se mencionaba anteriormente, el grado de autonomía en las decisiones educativas para cada Comunidad Autónoma ha generado una estructura educacional heterogénea.

¹²¹ Ministerio de Educación Argentino. Operativo Nacional de Evaluación 2010. Censo de Finalización de la Educación Secundaria. Informe de Resultados (2010)

4.1.2 Chile

En Chile, la duración de la estructura obligatoria educacional aprobada por la reforma constitucional establece doce años de educación obligatoria, incluyendo la educación básica y la educación media. De esta forma, la estructura del Sistema Educativo Obligatorio está compuesto por:

- Nivel básico. Educación obligatoria, donde asisten niños a partir de los seis años de edad y tiene una duración de ocho años.
- Nivel medio. También llamada educación secundaria, tiene una duración de cuatro años y corresponde a los niños de entre 14 y 17 años asistir. El sistema ofrece una formación en dos ciclos: general común y formación diferenciada. El primer ciclo de la educación media corresponde a los dos primeros años y es común a las tres modalidades existentes. Mientras que en el segundo ciclo, es decir, el tercer y cuarto años la educación es, principalmente, de formación general para la modalidad humanístico-científica, y diferenciada para las modalidades técnico-profesional y artística.

Si bien, el nivel parvulario o preescolar no está contemplado como educación obligatoria en Chile, se tomará en cuenta para facilitar la comparación con el sistema de enseñanza en México. Este nivel ofrece educación pre básica voluntaria y gratuita, su relevancia radica en el hecho de que gran parte de la población infantil chilena, urbana y rural, inicia su educación a los cinco años de edad.

4.1.3 España

En España, el sistema educativo inicial está organizado en torno a tres niveles:

- Educación preprimaria. La educación infantil está dirigida a niños y niñas de entre 0 y 6 años de edad y se organiza en dos ciclos, un primer ciclo que abarca hasta los tres años y un segundo ciclo desde los 3 hasta los 6 años. Ambos ciclos, al igual que en Chile, son de carácter educativo y voluntario.
- Educación primaria. En este nivel educativo asisten niños y niñas de 6 hasta 12 años. Es la primera etapa obligatoria del sistema y se organiza en tres ciclos de dos años cada uno. Junto con la educación secundaria obligatoria, conforma la educación básica del sistema educativo español y tiene, además, carácter gratuito.

- Educación secundaria. Legislativamente, sólo la primera etapa de la educación secundaria es obligatoria y tiene cuatro años de duración para la población de entre 12 y 16 años de edad. Por su parte, el nivel de bachillerato, de dos años de duración, no es obligatorio y atiende a jóvenes de los 16 a los 18 años de edad. Éste último representa la última etapa de la educación secundaria.

Si bien, hace algunos años, el sistema educativo español era poco flexible, con el paso de los años, se permitió la apertura y adaptación de los programas educativos al entorno y requerimientos de los estudiantes, es decir, a la institución y al alumnado que asiste. El proceso de actualización se lleva a cabo a través de la Concreción Curricular. En un primer momento, la Administración Estatal determina los aspectos básicos de conocimientos que deben adquirir los estudiantes de todo el país. A partir de éstos, las Comunidades Autónomas desarrollan el programa oficial para los centros educativos de su territorio, determinando los objetivos generales para cada etapa, los contenidos mínimos y algunas orientaciones metodológicas y de evaluación, se trata del llamado Primer Nivel de Concreción Curricular.

En el Segundo Nivel de Concreción Curricular cada institución educativa desarrolla el programa adaptándolo a las características de su entorno y a sus propios fines educativos. El conjunto de acciones resultante de este ajuste se recoge en el proyecto educativo central.

El Tercer Nivel de Concreción se realiza en el aula, a través de unidades didácticas que elabora el profesorado para cada grupo concreto de alumnos, con las adaptaciones necesarias. El resultado final es el proyecto educativo, donde se incluye el programa de estudios y las actividades anuales, como objetivos, contenidos, criterios de evaluación por área, secuenciación de contenidos, evaluación, metodologías, agrupamiento de alumnos, organización espacial y temporal de las actividades, la relación de libros de texto utilizados, entre otros. De esta forma, este proyecto recoge el contenido de todos los niveles de concreción.

Para formular programas de estudio tan específicos, la Ley Orgánica de Educación (LOE) en España establece que la orientación educativa es uno de los aspectos a los que debe atender la enseñanza al formar parte del conjunto de factores que favorecen su calidad. El marco general en que debe desarrollarse la orientación educativa se articula en torno a los tres niveles que estructuran la organización escolar: el del aula o grupo de alumnos, el de la escuela o centro educativo y el del sistema escolar, concretado en la demarcación de distrito o sector. De esta forma, la Concreción Curricular puede llevarse a cabo de acuerdo a las necesidades particulares de los individuos y sus instituciones.

4.2 Legislación

En Chile, la Ley General de Educación no. 20370 fue promulgada el 17 de agosto de 2009, derogando la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza dictada en 1990 y sus modificaciones posteriores. En Argentina, la Ley de Educación Nacional se encuentra vigente desde el 28 de diciembre de 2006. Igualmente, en España, la Ley Orgánica de Educación (LOE) entró en vigor en mayo de 2006 y sustituyó la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990. Mientras que en México, la Ley General de Educación data de hace más de 18 años, al haber sido publicada en julio de 1993¹²². Si bien la última modificación se llevó a cabo el 16 de noviembre de 2011, no se puede decir que la estructura general del documento mexicano pueda adaptarse a los altos requerimientos que exige la sociedad actual y, por lo tanto, difícilmente los niños y adolescentes de nuestro país que terminan cierto nivel educativo logran tener los conocimientos y las capacidades necesarias que les permitan ser lo suficientemente competitivos frente a aquellos que asistieron a instituciones en otro país cuya legislación no supera los 6 años de antigüedad; de ahí la relevancia de la urgente actualización en la normatividad aplicable.

En Argentina, la Ley Nacional de Educación (LEN) de 2006 establece que la enseñanza de, al menos, un idioma extranjero será obligatoria en todas las escuelas de nivel primario y secundario del país¹²³. Así mismo, determina que “las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel”¹²⁴. La meta de esta propuesta es ampliar a todas las instituciones educativas correspondientes el sistema de organización antes mencionado, buscando la homogeneización del tiempo y las condiciones de estudio de los niños y jóvenes.

En España, el marco legislativo que orienta y rige el sistema educativo básico está formado por la Constitución Española y por una serie de leyes orgánicas que desarrollan los principios establecidos en ella. Por un lado, en la Constitución, el artículo 27 establece los principios básicos que presiden la legislación en materia educativa, por ejemplo, el derecho a la educación y las libertades individuales en materia educativa. Sin embargo, entre las leyes orgánicas en materia de educación básica, destacan:

- La Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) de 1985.
- La nueva Ley Orgánica de Educación (LOE) de mayo de 2006 que actualmente define los factores que contribuyen a la mejora en la calidad de la enseñanza.

¹²² La Ley General de Educación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993

¹²³ Artículo 87 del Consejo Federal de Educación, Argentina

¹²⁴ Artículo 28 de la Ley Nacional de Educación, Argentina

Entre otros aspectos, la Ley Orgánica de Educación en España dispone que el período de enseñanza obligatoria sea de diez años, y abarca a la población de los 6 a los 16 años de edad. Así mismo, dentro de este mismo marco normativo, se encuadra la educación de calidad para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias, como uno de los principios más importantes en el sistema educativo español.

La administración escolar es un asunto que mantiene ciertas similitudes entre Chile, Argentina y México. El Decreto de Ley de Rentas Municipales de diciembre de 1979 facultó al Gobierno Chileno para traspasar servicios desde la administración central del Estado a las Municipalidades, entre ellos, los establecimientos educacionales que dependían del Ministerio de Educación. Así mismo, en el mismo país, el Decreto de junio de 1980 reglamentó el traspaso de los establecimientos educacionales de enseñanza básica y media y su personal desde el Ministerio de Educación a las Municipalidades, y normó el régimen de financiamiento de los mismos¹²⁵.

En 1991, en Argentina se estableció la transferencia a las provincias de los servicios educativos que aun dependían del Gobierno Nacional. La instrumentación del proceso de descentralización se llevó a cabo entre 1992 y 1994 mediante la suscripción de convenios de transferencia entre el Estado Nacional y cada una de las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires. En la actualidad, el Ministerio de Educación de la Nación constituye el más alto nivel de conducción de la educación y sus responsabilidades deben ser concertadas con los Ministerios de Educación Provinciales y la Secretaría de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pues estas dos últimas instituciones tienen a su cargo la administración y supervisión de la mayor parte de los servicios educativos, exceptuando el subsistema universitario y parte de los servicios de evaluación superior no universitaria.

Por otro lado, a lo largo de los últimos veinte años, la administración del Estado Español se ha ido transformando para ajustarse al modelo de descentralización establecido por la Constitución Española. En cuanto a la organización del sistema educativo, este proceso se ha materializado en la asimilación por parte de las Comunidades Autónomas, de competencias en materia de educación y de los medios para su ejercicio (personales, funcionales, materiales etcétera)¹²⁶. A pesar de una organización puesta en marcha, no existe un traspaso total de las competencias en esta materia, por lo que son compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El primero se encarga de normar y establecer los aspectos básicos del sistema como la supervisión o la atención a las solicitudes de becas. Mientras que las Comunidades Autónomas desarrollan normas estatales básicas y regulan elementos ejecutivo-administrativos, sin embargo, no son los responsables finales de estas actividades, pues el gobierno federal mantiene superioridad en la toma de decisiones.

¹²⁵ Ministerio de Educación en Chile. Ley General de Educación (2009)

¹²⁶ Ver apartado Leyes

En cierta forma, el cambio de administración de las instituciones educativas del Gobierno Federal al Gobierno Local fue muy similar a lo que sucedió en México en 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación (ANMEB).

Dentro de la Ley Orgánica de Educación Española de 2006, se estableció la supervisión de los cursos impartidos bajo el nombre de: Inspección Educativa, concibiéndose como un factor de calidad. Los poderes públicos son los encargados de llevar a cabo la inspección sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo. Las diferentes administraciones públicas ordenan, regulan e inspeccionan la educación dentro de su ámbito territorial. La finalidad de esta medida es asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y el desempeño de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad de la enseñanza.

Existen dos componentes diferenciados dentro de la Inspección: Alta Inspección y la Inspección Educativa. Por un lado, la supervisión día a día es tarea de la Inspección Educativa, dependiente de las administraciones autonómicas. Mientras que la Alta Inspección Educativa le corresponde al Estado. La finalidad de cada una de ellas es garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza y de los principios y normas aplicables, dentro de su ámbito territorial.

Este modelo educativo, adherido a una supervisión constante favorece el buen desarrollo de los cursos, y deja constancia de las acciones realizadas por cada institución, el alcance que éstas pueden tener y las áreas de oportunidad de cada una de ellas. Se trata de un análisis personalizado que favorece la atención y el seguimiento adecuado. Modelo que fácilmente podría ser replicado, a consciencia, en nuestro país. De esta forma, la información generada sería específica y se podría apoyar a aquellas entidades que lo requieran, enfocando la educación a las necesidades del contexto actual.

4.3 Enfoque Educativo

El enfoque de la educación chilena es la base de esta comparación que se refuerza por medio de cifras y fundamentos legales. El sistema educativo de esta nación sudamericana sobresale por su enfoque hacia el presente. No sólo se trata de una Ley educativa promulgada hace tan sólo dos años, sino que la reforma curricular mantiene un fuerte énfasis en la puesta en práctica de cambios pertinentes y relevantes a cargo de los recientes avances en la pedagogía. De manera similar a lo implementado en España a través de la Concreción Curricular, en Chile se ha dado la oportunidad a las escuelas, respetando un núcleo común, de elaborar planes y programas de estudio propios, adaptados a los estudiantes con los que trabajan, sus condiciones y los Proyectos Educativos de los establecimientos.

Dentro de las capacidades principales que debe desarrollar un educando chileno son el uso de tecnologías de la información, y el uso oral y escrito de uno o más idiomas extranjeros. Este enfoque constituye una opción para México de encausar al sistema educativo hacia un contexto actualizado. En el país sudamericano se toman en cuenta las características actuales del mundo, y aquello que lo rige: la tecnología. En la Ley General de Educación de Chile, se hace referencia al “mundo digital” y a la necesidad de aprender otro idioma, pues se reconocen las capacidades que les permitirán a estos niños acercarse y volverse competitivos frente a la economía global actual. Dentro de este marco, en México, únicamente se puede encontrar en el artículo 49 de la Ley General de Educación, el fomento al uso de recursos tecnológicos y didácticos disponibles (Esta disposición deja fuera a las regiones más desfavorecidas, donde los recursos disponibles son mínimos). Es importante reconocer que los conocimientos son básicos dentro del contexto actual, pues las relaciones entre países se estrechan y generan la necesidad de relacionarse con personas de múltiples países y con una cultura distinta.

Así mismo, el sistema de educación chileno descansa en el principio que permite establecer una conexión entre los cursos que reciben los estudiantes y el mercado laboral. En 3º y 4º grados de educación media, las modalidades o áreas de estudio son humanístico-científica, técnico-profesional y artística. Estos perfiles fueron definidos a través de reuniones de cooperación entre instituciones empresariales, de trabajadores y gubernamentales, generando una educación adecuada a la demanda laboral. El enfoque educativo-laboral se define por adecuarse a las necesidades de recursos humanos de una economía en crecimiento, integrada a los mercados globales, como Chile mismo precisa¹²⁷.

En Argentina, por su parte, la Ley sobre el Financiamiento Educativo, promulgada el 9 de enero de 2006, establece un incremento gradual de la inversión en educación, ciencia y tecnología, el cual quedó establecido para 2010 en 6% del PIB. Esta cifra instituida por ley, permite cuantificar la importancia que se da a la educación y, sobre todo, a la inversión en este rubro con el fin de alcanzar los resultados esperados.

Por su parte, el sistema educativo español tiene un enfoque de generalización de la educación. El trabajo respecto a los programas educativos y su contribución al desarrollo de las competencias básicas se complementa con medidas organizativas y funcionales. En el marco de la propuesta realizada en la Unión Europea, se han identificado ocho competencias básicas que deben poseer los estudiantes de este nivel:

1. Competencia en comunicación lingüística
2. Competencia matemática
3. Competencia en el conocimiento y la interacción con el mundo físico
4. Tratamiento de la información y competencia digital
5. Competencia social y ciudadana

¹²⁷ UNESCO. Datos Mundiales de Educación. Chile (2010)

6. Competencia cultural y artística
7. Competencia para aprender a aprender
8. Autonomía e iniciativa personal

Por definición, los objetivos, contenidos y criterios de evaluación buscan asegurar el desarrollo de las ocho capacidades de acuerdo al marco normativo de la Unión Europea para, con ello, cumplir con los planes globales en pro de la calidad educativa, planes basados en el modelo de acreditación de la calidad, como el Modelo Europeo de Gestión de Calidad (EFQM) delimita.

Dentro de los aspectos de estudio mínimos del segundo ciclo de educación preprimaria, es decir, para los niños de tres a seis años (en México, educación preescolar), la generalización de los contenidos en todo el territorio español incluye temas relacionados con la iniciación en el uso oral de una lengua extranjera. Lo mismo ocurre a nivel primaria, donde los estudiantes deben adquirir en, al menos, una lengua extranjera, la competencia comunicativa básica que le permita expresar y comprender mensajes sencillos¹²⁸. De esta forma, la generación de estudiantes permite que desde pequeños puedan iniciar comunicación en una lengua diferente a la de origen.

Dentro del mismo concepto educativo, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación forman parte de los contenidos indispensables que debe poseer un niño que finaliza la primaria. De esta forma, los programas educativos priorizan la relación con el entorno mundial actual y la búsqueda por establecer un vínculo entre la educación y el contexto global, es la materialización del esfuerzo constante del gobierno por desarrollar la competitividad de su país. Este tipo de características forman parte de las carencias más fuertes en la educación mexicana, las cuales alejan a los niños de nuestro país de la alta competitividad educativa de las potencias y la integración internacional.

En este sentido, los profesores reciben la mayor responsabilidad, pues son los encargados de transmitir los conocimientos de manera eficiente, oportuna y actualizada.

4.4 Profesores

Desde 1990, en Chile, la formación de los profesores de educación preescolar, básica, media y de educación especial es de exclusiva competencia del sistema de educación superior, es decir, universidades e institutos profesionales autorizados. El título profesional de profesor requiere haber obtenido el grado académico de licenciado en educación, cuyo programa tiene una duración de entre cuatro y cinco años. El acceso a las carreras de pedagogía tiene como

¹²⁸ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno Español. Ley Orgánica de Educación (2012)

requisito general haber aprobado la Prueba de Aptitud Académica¹²⁹, de acuerdo al puntaje obtenido y a las vacantes.

Así mismo, hay formación consecutiva para las personas que tienen una licenciatura académica o título profesional y desean obtener el título de profesor de educación media (únicamente aplica para este nivel de educación). En este proceso se imparten carreras de dos a cuatro semestres centrados en temas pedagógicos y didácticos propios de las distintas especialidades¹³⁰.

Si bien, el control del sistema de preparación de profesores es un buen método que podría permitir unificar los conocimientos, capacidades y métodos, diversos estudios reconocen que una gran parte del personal académico de las instituciones formadoras tiene una relación muy lejana con el medio escolar¹³¹. Esto dificulta la conexión entre la formación pedagógica y la realidad del aula, a pesar de los conocimientos de los que puedan disponer los futuros educadores.

En Chile, por un lado se encuentra el sistema de admisión de profesores en instituciones del sector público, donde se realiza un concurso de admisión y se deben cumplir ciertos requisitos; lo cual está regulado por las autoridades municipales. No obstante, la educación podría verse afectada por el proceso que se sigue en los establecimientos de carácter privado donde, fuera de la norma del sector público, el ingreso se regula mediante un contrato entre el empleador y el aspirante, sin que exista la obligación de concurso o algún otro requisito que garantice la calidad de su servicio. En México, el acceso a las plazas de docente en el sector público se encuentra controlado por un sindicato de la Educación, quienes burocratizan el sistema, sin avalar al 100% la calidad del profesorado. Esta razón es una de las más criticadas y puede ser una de las principales causas del fracaso educativo mexicano¹³².

En este mismo sentido, la evaluación de los docentes es un método que se ha implantado en Chile desde el año 2003, bajo el llamado Marco para la Buena Enseñanza. Se trata de una evaluación que tiene el carácter formativo, estableciendo los dominios, criterios e indicadores de un buen desempeño profesional. El objetivo es reconocer fortalezas y/o debilidades que pudieran significar áreas de oportunidad para recibir planes de superación profesional. Sin embargo, el valor más significativo de este juicio valorador es la obligación por parte del docente

¹²⁹ Prueba que permite ordenar a los alumnos de acuerdo al puntaje que obtuvieron y con ello uniformar el proceso de selección y matrícula en la educación superior. Entre los principales rubros a evaluar (dependiendo de la licenciatura por estudiar) están: Aptitud Verbal y Aptitud Matemática, como secciones obligatorias, y Matemáticas, Biología, Química, Física, Ciencias Sociales e Historia y Geografía de Chile como parte de las Pruebas de Conocimientos Específicos (PCE).

¹³⁰ Ministerio de Educación en Chile. Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente (2005)

¹³¹ Contreras-Sanzana, Gladys y Villalobos-Clavería, Alejandro. La formación de profesores en Chile: una mirada a la profesionalización docente (2010).

¹³² Dentro de este fracaso se engloban aspectos que van desde la falta de profesores de calidad, hasta la indispensable reforma educativa mexicana

de abandonar el sistema en caso de que reciba una evaluación insatisfactoria durante tres años consecutivos¹³³.

En nuestro país, el 31 de mayo de 2011 fue firmado el Acuerdo Evaluación Universal de Docentes y Directivos para Educación Básica entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Bajo la premisa de una “alianza por la calidad educativa que necesita México, para formar jóvenes con capacidad de competir a nivel mundial”, se planea aplicar un examen por niveles con periodicidad de tres años, iniciando en 2012 con primarias, 2013 con secundarias y 2014 con educación preescolar y especial, tanto en escuelas públicas como privadas. La idea se fundamenta en evaluar el aprovechamiento escolar de los alumnos y las competencias profesionales (preparación profesional, desempeño profesional y formación continua)¹³⁴.

A pesar de la aplicación de este examen en nuestro país, el punto de control que tiene la evaluación de docentes en Chile no está presente en México. Si bien el examen que aplican la SEP y el SNTE refleja las características y capacidades de los profesores, las consecuencias de la evaluación no implican ninguna sanción para aquellos maestros que reincidan en un mal desempeño profesional. Debido a la idiosincrasia mexicana y a nuestros malos hábitos, desgraciadamente, en nuestro país, las mejoras en el comportamiento de las personas sólo se incentivan a través de algún estímulo positivo o, para lograr una mayor efectividad, un correctivo. En este punto, el valor de la Evaluación Universal de Docentes y Directivos de Educación Básica se ve minimizado. Es importante remarcar que actualmente no existen medidas correctivas que ofrezcan al docente la oportunidad de capacitarse conservando su plaza, más bien, se ofrecen cursos de capacitación sin la obligación del docente a tomarlo por su bajo rendimiento.

En este sentido, el contubernio del SNTE con las autoridades ha provocado que el ingreso y “control de calidad” de los docentes esté a cargo del Sindicato. Este proceso se lleva a cabo a través de la compra de las plazas, pues no se trata de un concurso de oposición abierto; adicionalmente, la corrupción en el sindicato no ha permitido establecer políticas rigurosas de ingreso del profesorado. Este sindicato se ha convertido en una fuerza política muy poderosa en el país, pues representa a más de un millón de trabajadores afiliados y en los procesos electorales negocia con los candidatos puestos políticos, ya que cuenta con cerca de ciento veinte mil profesores con licencia sindical para labores de trabajo político.

Para impartir cursos dentro del sistema de educación en España, la capacitación de los profesores es un aspecto altamente relevante. Por ejemplo, a nivel preprimaria, es necesario que los profesores estén titulados como maestros, es decir, haber concluido una carrera universitaria en este ámbito. Así mismo, y como se ha demostrado a lo largo de este trabajo, las características del entorno desempeñan un papel importante en los resultados. Ante esta

¹³³ Ministerio de Educación en Chile. Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente (2005)

¹³⁴ Secretaría de Educación Pública, SEP. Comunicado 058.- Firman SEP y SNTE Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica (2011)

premisa, el Ministerio de Educación Español ha determinado que los centros de educación primaria deben de cumplir con una serie de requisitos mínimos, referidos tanto a las instalaciones como a las condiciones materiales: debe de haber como mínimo un grupo por curso, con un máximo de 25 alumnos por grupo; y se deben de impartir los tres ciclos que conforman la primaria. En cuanto al profesorado, además de los maestros que imparten la docencia de carácter general, debe de estar disponible personal especializado en materias como música, educación física e idioma extranjero.

Para alcanzar cursos de calidad, la Ley Orgánica de Educación en España de 2006 ha determinado los requisitos de acceso a la función pública docente. Dentro del enfoque de este trabajo, los docentes deben de cumplir con el proceso europeo de convergencia educativa y ser aceptados a través de un concurso-oposición de acuerdo con el nivel de funcionario requerido. En este proceso se toma en cuenta, desde 2007, la experiencia docente previa en las instituciones de educación gubernamentales como un punto favorable para recibir un mejor nivel de puesto.

Así mismo, la formación inicial del profesorado se enfoca hacia un modelo de grados y posgrados dentro del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Por ejemplo, en educación infantil, el profesorado debe poseer el título del magisterio y la especialidad en educación infantil o el título de grado equivalente, además de ser apoyado por maestros de otras especialidades. En educación primaria, los profesores deben de tener el título de maestro en educación primaria o equivalente. Para alcanzar este grado, los maestros deben de cumplir con horas teóricas y prácticas que se realizan en centros escolares bajo la tutela de un maestro en ejercicio. En educación secundaria obligatoria, el profesorado debe de cumplir con un título de licenciatura o equivalente, además de la formación pedagógica y didáctica establecida por el Gobierno para el ingreso a los cuerpos de profesores, la cual se estructura de manera similar a una maestría.

Para los docentes, la jornada laboral promedio es de 35 horas a la semana, de las cuales entre 25 y 30 horas son de permanencia obligada en la institución educativa. De este último período, los profesores deben emplear la mayor parte en impartir clase. El resto del tiempo docente lo dedican a realizar actividades complementarias, como la preparación de las actividades docentes, el perfeccionamiento profesional o cualquier otra actividad pedagógica fuera de la escuela; así, parte del apoyo que se ofrece a los profesores se contempla en la existencia de un horario laboral fuera del centro educativo. De esta forma, ellos pueden destinar una parte de su tiempo a la formación permanente, se trata de licencias de estudios retribuidas que estimulan la realización de actividades de formación, investigación e innovación educativa, a través de cursos presenciales o en línea, seminarios y grupos de trabajo.

En cuanto al número de horas de trabajo, en algunos países se han implementado programas de estudio de tiempo completo, lo cual genera la permanencia del estudiante en el aula. De esta forma, se busca que todos los niños dediquen una cantidad de horas similar al estudio y repaso de sus lecciones diarias. No obstante, los salarios del profesorado se han quedado prácticamente similares, a pesar del incremento sustancial en el tiempo de trabajo.

4.5 Escuelas de tiempo completo

A partir de 1997, en Chile se inició el proceso de incorporación de establecimientos educacionales al régimen de Jornada Escolar Completa, pasando de la atención de dos grupos distintos de estudiantes en una jornada escolar, a la atención de un solo grupo mañana y tarde. El fundamento de esta medida radica en el reconocimiento del tiempo de estudio como factor que promueve el aprendizaje y como un elemento necesario para potenciar el trabajo de los docentes y la gestión de cada establecimiento. El enfoque de este programa busca la equidad, al privilegiar el ingreso al nuevo régimen de jornada escolar completa a establecimientos educacionales que atienden a población escolar de alto riesgo social y educativo y al igualar las oportunidades de aprender, al aumentar de manera significativa el tiempo de trabajo escolar de todos los estudiantes y no únicamente de un sector minoritario¹³⁵.

En México, un sistema similar se ha implantado en algunos establecimientos educativos, sin embargo, está lejos de cubrir el 100% de la educación. A noviembre de 2011, el número de establecimientos registrados como de tiempo completo eran 4671¹³⁶, lo cual incluye preescolares, primarias y secundarias. Este proceso se llevó a cabo a partir de 2007 cuando, con base en la Iniciativa Presidencial del Programa Sectorial de Educación y de la Alianza por la Calidad de la Educación, la Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas estatales pusieron en marcha el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), con la finalidad de contribuir a elevar la calidad de la educación que reciben niños, niñas y jóvenes. Al igual que en Chile, la premisa de este programa se basa en que por medio de la ampliación del tiempo dedicado al horario escolar, las escuelas públicas de educación básica ubicadas en zonas urbanas que así lo decidan, tengan una sola organización con un solo turno. El objetivo es alcanzar 1,200 horas de clases anuales. De esta forma, el sistema educativo mexicano ha, hasta cierto punto, buscado implantar el mismo método que se aplicó en Chile diez años antes.

La falta de solidez en el programa no ha permitido observar resultados significativos en nuestro país, sin embargo, el enfoque chileno de apoyar a las poblaciones más desfavorecidas podría representar mejoras en aquellos grupos vulnerables y que más lo necesitan. En México, el apoyo para aquellas instituciones educativas que han obtenido los resultados más bajos en pruebas a nivel nacional como PISA o la prueba ENLACE es urgente, y a través de un programa como el de Escuelas de Tiempo Completo se buscaría homogeneizar las condiciones de estudio de los niños, de esta forma, no sería un factor negativo para el desempeño de los niños y jóvenes.

¹³⁵ UNESCO. Datos Mundiales de Educación. Chile (2010)

¹³⁶ Cifra Preliminar, SEP. Programa Escuelas de Tiempo Completo (2012)

4.6 Cifras Estadísticas

Si bien con la elaboración de este trabajo, se ha comprobado en numerosas ocasiones que es difícil medir la calidad de la educación por medio de estadísticas, estas pueden utilizarse para cuantificar los resultados de la enseñanza y con ello, comparar y obtener algunas conclusiones en favor de la investigación que se está realizando. Por estas razones, en este apartado se presentarán algunas cifras sobre los países tomados como referencia para comparar con México y, a partir de las observaciones se podrá realizar el análisis pertinente.

Desde 1993, en Argentina, únicamente es obligatorio el último año de educación preprimaria o educación inicial, correspondiente al nivel educativo de los niños de 5 años de edad. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, la tasa neta de escolarización de este grupo de edad era 90.76%. Para 2005, esta cifra alcanzó 94.70% en todo el país, sin dejar de lado el reconocimiento por parte de las autoridades de la existencia de grandes disparidades inter e intraprovinciales. A pesar de las inconformidades, las estadísticas argentinas en este nivel son bastante buenas; en México, la tasa neta de escolarización en preescolar registró un porcentaje de 50.20% en el ciclo 2000-2001. Sin embargo, fue hasta 2003 cuando el preescolar se convirtió en un nivel obligatorio para los niños mexicanos y con ello, el aumento fue inminente. De esta forma, en 2010, la cobertura nacional alcanzó el 79.3% de la población de entre tres y cinco años, porcentaje bajo, pero mucho más favorable para la educación nacional.

En España, durante el ciclo educativo 2007-2008, la tasa neta de escolarización en la educación infantil era de 97.5% para el grupo de tres años, 98.5% para cuatro años y 98.8% para la población de cinco años de edad¹³⁷. Así, en promedio 98.2 de cada 100 niños de entre tres y cinco años cursaban la educación preescolar española. A pesar de la diferencia en cuanto al año de medición de este indicador, las cifras argentinas son bastante cercanas a las españolas. Sin embargo, el rezago que se observa en nuestro país es enorme. No obstante que en los últimos años el incremento en escolarización mexicana ha sido considerable, para 2007-2008 México tenía inscritos en preprimaria tan sólo el 76.4% de los niños con edades de entre tres y cinco años. Cabe destacar que en nuestro país, este nivel educativo es obligatorio y gratuito en sus tres grados, mientras que en España, se trata tan sólo de un curso de preparación para que el niño aprenda a interactuar con otros estudiantes de su edad y para iniciar la etapa establecida como obligatoria, y en Argentina la obligatoriedad aplica únicamente al último año.

Así mismo, en Argentina en 2001, la tasa neta de escolarización para el nivel primario (de 6 a 12 años) era de 97.9%¹³⁸. Este índice alcanzó el 100.7% en nuestro país para el ciclo escolar

¹³⁷ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno Español. *Op. Cit.*

¹³⁸ Ministerio de Educación Argentino. *Operativo Nacional de Evaluación 2010. Censo de Finalización de la Educación Secundaria. Informe de Resultados* (2010)

2000-2001, lo cual, desde el punto de análisis estadístico, posiciona a México como un país con mayor efectividad al atender a más del 100% de la población en edad de asistir a la primaria.

En el curso 2007-2008, prácticamente la totalidad de la población española con edades de entre seis y doce años estaba escolarizada. Del grupo de edad de 12 años, el 83.6% había completado la educación primaria en 2009. En México, el indicador de escolarización en primaria alcanzó el 101.4%, superando nuevamente la cifra española.

Por su parte, el nivel secundario argentino correspondiente a los jóvenes de entre 13 y 17 años de edad aumentó sustantivamente su población escolarizada en 85.2% desde mediados del siglo XX, llegando a 3'241,550 jóvenes en el año 2001. Con esto, la tasa neta de escolarización alcanzó 71.5% en ese año. Sin embargo, las disparidades resaltan al comparar la población rural con un bajo nivel de escolarización en 56% del grupo etario versus el 82% de la población que habita en regiones urbanas¹³⁹.

Cabe recordar que en cuanto a las cifras sobre escolarización, y de acuerdo con los datos disponibles para Argentina y para México (durante el ciclo 2000-2001, nuestro país alcanzó 67.4% como tasa de escolarización a nivel secundaria), en el año 2001, el promedio nacional del país sudamericano prevalecía a sobre el mexicano con un porcentaje más alto de atención a los estudiantes, sin embargo, y debido a la magnitud de las diferencias, el indicador específico de las regiones rurales argentinas quedó muy por debajo de ambas cifras. En Argentina, al igual que en México, la diferencia entre la población de más bajos recursos y aquella que mantiene un mejor nivel de vida son sustanciales. Sólo hay que recordar que en Argentina más del 30% de los jóvenes del quintil de menores ingresos no asiste a la escuela, mientras que este problema afecta sólo al 3% del quintil más rico.

La tendencia expansiva de la matrícula de educación secundaria que se reinició con el retorno a la democracia en Argentina, se mantuvo hasta el año 2002, momento en que se registró el mayor número de estudiantes. A partir de 2003, la matrícula de secundaria ha empezado a disminuir lentamente. Así mismo, el recursamiento, la sobreedad consecuente y los abandonos temporarios han generado que solamente la mitad de los alumnos que ingresan al nivel secundario con la edad teórica adecuada lleguen al último año de estudio en el tiempo correspondiente¹⁴⁰. Para México, la Eficiencia Terminal en Secundaria en el ciclo 2008-2009, superó a la sudamericana en más de treinta puntos porcentuales, al alcanzar 81.4% de efectividad.

En México, la cobertura a nivel preescolar presenta niveles más bajos que Chile y, por supuesto, que Argentina. Nuestro país registró apenas el 79.3% de cobertura en el ciclo escolar 2009-2010¹⁴¹, es decir, casi 6 puntos porcentuales por debajo de lo registrado por Chile en 2009, y 15.4 puntos por debajo de Argentina.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ UNESCO. Datos Mundiales de Educación. Argentina (2010)

¹⁴¹ Ver capítulo 3

En el año 2004, en Chile, la tasa neta de cobertura para enseñanza básica alcanzó el 94.9% (tasa bruta de 104.4%) y para 2008 fue de 94.6% (tasa bruta de 105.6%)¹⁴². En nuestro país, la cobertura en educación varía significativamente dependiendo del grado escolar; por ejemplo, en preescolar, esta cifra se ubicó en 77.2% durante el ciclo 2007-2008. En primaria, llegó a 95.1% y, en secundaria a 94.2%¹⁴³. Por lo que con una media a nivel nacional de 88.8%, la tasa de cobertura en educación básica en México queda muy por debajo (6.1 puntos porcentuales) de lo registrado en el país sudamericano.

En Argentina, en 2008, a pesar de los buenos resultados en cobertura del nivel inicial, se llega a casi un 10% de recursamiento en el primer grado de primaria¹⁴⁴. Por el contrario, en México, el ciclo escolar 2007-2008 registró 149,992 alumnos de primer grado de primaria reprobados que, de un total de 2'712,250, representa el 5.53%. Al igual que en primaria, en secundaria este indicador argentino registra 10.75% como promedio. Del cual, una cuarta parte corresponde a la educación privada. Así mismo, en el ciclo 2005-2006, la tasa de abandono interanual osciló entre 13.5 y 25.5% para los estudiantes de entre 9º y 12º grados¹⁴⁵. En ese mismo período, México obtuvo 7.7% para el indicador de Deserción Escolar en Secundaria.

En este mismo sentido, según datos oficiales, en Chile, en 2008 la tasa de deserción en nivel básico fue de 0.9% (con máximos de 1.9% y 1.5% en 7º y 8º grados¹⁴⁶, respectivamente¹⁴⁷). En México, durante el ciclo escolar 2007-2008, la deserción en primaria fue ligeramente superior, alcanzando 1.1% de los alumnos inscritos. Sin embargo, a nivel secundaria la deserción en México aumentó significativamente, llegando a un porcentaje de 7.1%¹⁴⁸. Esta última cifra es realmente elevada al compararla con las cifras de países de América Latina, como Chile o Argentina.

En cuanto a niveles de reprobación en España, en sexto grado, el porcentaje de alumnado repetidor era de 6%. En México, a nivel primaria, en promedio el 4.1% de los estudiantes no aprobaba el curso.

Los resultados anteriores se basan en las calificaciones obtenidas a través de diversas evaluaciones, por ello, el estudio del esquema de evaluación es igualmente importante.

¹⁴² UNESCO. Datos Mundiales de Educación. Chile (2010)

¹⁴³ SEP. SisteSEP. (2011)

¹⁴⁴ Ministerio de Educación Argentino. Operativo Nacional de Evaluación 2010. Censo de Finalización de la Educación Secundaria. Informe de Resultados (2010)

¹⁴⁵ UNESCO. Datos Mundiales de Educación. Argentina (2010)

¹⁴⁶ Estos niveles educativos equivalen a primero y segundo año de secundaria en el sistema educativo mexicano

¹⁴⁷ UNESCO. Datos Mundiales de Educación. Chile (2010)

¹⁴⁸ SEP. SisteSEP. (2011)

4.7 Evaluaciones

En Chile, se utiliza al Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) como parte de las iniciativas destinadas al Fortalecimiento de la Profesión Docente, el objetivo es contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación a través de incentivar económicamente y reconocer a los profesionales del 25% de los establecimientos educacionales de mejor desempeño regional. Se trata de una evaluación que, desde 1996, se aplica bianualmente considerando los indicadores de desempeño en relación con los factores de efectividad, superación, iniciativa, condiciones laborales, igualdad de oportunidades e integración de los padres.

Similar a este examen, en México se aplica la prueba ENLACE, creada para ilustrar investigaciones académicas y las decisiones de políticas públicas. Sin embargo, su relevancia no llega al reconocimiento de profesores. Y a pesar de que el método chileno no necesariamente es el más efectivo, constituye un aliciente para los educadores de impartir cursos de calidad, con los cuales sus alumnos aprendan y puedan reflejar sus conocimientos en el SNED.

Así mismo, desde 1991, en Chile se aplica el SIMCE a los estudiantes de la educación media chilena (secundaria mexicana). El uso de esta evaluación ha permitido observar que, de 1992 a 1996, las mejoras en desempeño estudiantil se ven reflejadas en disminuciones de las diferencias entre las escuelas pobres (municipales) y los colegios con mejor desempeño (instituciones privadas).

Entre 1996 y 2002, los promedios nacionales para Lenguaje y Matemáticas en cuarto grado chileno (equivalente al cuarto grado de primaria en México) muestran estabilidad. Al diferenciarlos por tipo de establecimiento, es decir, su dependencia administrativa, las modalidades privadas muestran pequeñas mejorías, mientras que la educación municipal muestra ligeros descensos; sin embargo, ninguno es estadísticamente significativo. Entre 2006 y 2011, en México sucede exactamente lo mismo con la prueba ENLACE, se pueden observar ligeras mejorías en las escuelas de administración privada, y mínimos descensos en los resultados de las instituciones controladas por CONAFE.

En 8º grado chileno (correspondiente al segundo año de secundaria en México), las mejorías más importantes se dan en Ciencias e Historia. Matemáticas se mantiene estable y Lenguaje presenta una pequeña baja. Para México, las cifras de Ciencias e Historia no pueden ser comparadas debido a la falta de estadísticas, no obstante, el desempeño en Matemáticas y Lenguaje de los alumnos se ha comportado de la misma manera que en el país sudamericano. Mientras que en Chile este ejercicio comenzó a mediados de la década de los noventa, en nuestro país la evaluación fue aplicada por primera vez en 2006, y con el paso del tiempo se ha extendido su campo de acción a otros grados y materias.

Paralelamente, en Argentina se aplican las pruebas del Operativo Nacional de Evaluación, cuyo campo de trabajo se concentra en materias que cambian año con año. En 2010, se evaluaron Matemáticas, Lengua, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. Los resultados por nivel de Desempeño en Matemáticas, de 2007 a 2010, incrementaron su concentración en el rango “Medio”, al pasar de 36.8% a 55.3%. Si bien cuatro puntos porcentuales de ese aumento se deben, en parte, a la disminución de calificación de estudiantes con alto nivel de desempeño, la mayor proporción del cambio proviene de mejoras en los resultados de alumnos que obtuvieron bajas calificaciones en 2007. De esta forma, menos de una tercera parte registra un nivel de conocimientos bajo.

Tabla IV-1
Resultados por Nivel de Desempeño en Matemática,
Finalización de la Educación Secundaria. Total país

Niveles de desempeño	2007		2010	
Alto	18,5%	} 55,3%	14,7%	} 70,0%
Medio	36,8%		55,3%	
Bajo	44,7%		30,0%	

Fuente: Ministerio de Educación Argentino (2010)

En ciencias sociales, las mejoras son remarcables. Por un lado disminuye significativamente (12.2%) la proporción de estudiantes con bajo nivel de desempeño; mientras que los niveles Medio y Alto registran incrementos considerables, alcanzando, en conjunto, 70.0% del total evaluado.

Tabla IV-2
Resultados por Nivel de Desempeño en Ciencias Sociales,
Finalización de la Educación Secundaria. Total país

Niveles de desempeño	2007		2010	
Alto	10,8%	} 57,8%	17,2%	} 70,0%
Medio	47,0%		52,8%	
Bajo	42,2%		30,0%	

Fuente: Ministerio de Educación Argentino (2010)

En 2010, en lengua, el desempeño de los estudiantes argentinos refleja una ligera caída pues, a pesar de que la proporción de educandos con Alto nivel de desempeño aumentó en 6.4%, la disminución de aquellos con nivel de aprendizaje medio también generó aumentos en los niveles bajos. No obstante, la situación es buena, pues más de la mitad de las evaluaciones se posicionan con un desempeño Medio y una quinta parte tiene altas calificaciones.

Tabla IV-3
Resultados por Nivel de Desempeño en Lengua,
Finalización de la Educación Secundaria. Total país

Niveles de desempeño	2007		2010	
Alto	20,2%	} 78,8%	20,4%	} 73,7%
Medio	58,6%		53,3%	
Bajo	21,2%		26,3%	

Fuente: Ministerio de Educación Argentino (2010)

Los resultados en Argentina sobre la asignatura de Ciencias Naturales son altamente favorables. La remarcable disminución de alumnos localizados en el nivel Bajo de desempeño se relaciona con el amplio incremento en los resultados de nivel Medio y el aumento significativo en el nivel Alto. De esta forma, la mejoría en los resultados se refleja en el 65.6% de alumnos que aprobaron el test.

Tabla IV-4

Resultados por Nivel de Desempeño en Ciencias Naturales, Finalización de la Educación Secundaria. Total país

Niveles de desempeño	2007		2010	
Alto	10,1%	} 44,3%	13,4%	} 65,6%
Medio	34,2%		52,2%	
Bajo	55,7%		34,3%	

Fuente: Ministerio de Educación Argentino (2010)

Al analizar los resultados por tipo de dependencia administrativa, lo cual se relaciona fuertemente con las características socio-económicas de los alumnos, en Chile hay diferencias más claras, aunque no significativas estadísticamente. En los últimos años, los tres tipos de colegios han mejorado en lenguaje. El rendimiento de los alumnos en escuelas municipales (que atienden a los grupos socio-económicos más bajos) avanza más que los dos tipos de dependencias particulares: un incremento de 5 puntos entre 1998 y 2003, contra un incremento de 3 y 4 puntos para colegios particulares subvencionados y particulares pagados, respectivamente.

Cuando se analizan los resultados por características socio-económicas, se verifica una mejoría consistente en lenguaje en los grupos más bajos, lo cual es estadísticamente significativo. El resultado inverso se obtiene en matemáticas, donde hay una caída leve pero consistente, estadísticamente significativa en los grupos bajos, y un incremento en el grupo medio-alto y alto.

En México, los cambios en español son poco significativos. No obstante, tomando como base el tipo de administración, se observa que la tendencia es generalizada; la mayor parte de las instituciones aumenta ligeramente el porcentaje de alumnos que presentan bajo nivel de desempeño, disminuyendo la proporción con buenos resultados. Por el contrario, en Matemáticas, se observa un pequeño decremento de los estudiantes con bajo nivel en sus resultados, incrementando en una cuantía equivalente el cuartil con calificaciones “elementales”.

Los resultados de la prueba SIMCE 2008, aplicada a alumnos de 4º Básico y 2º Medio chilenos, muestran que 27% de los alumnos de 4º Básico alcanza un nivel intermedio y 38% logra registrar niveles avanzados en lectura, mejorando con respecto a los años previos. El intento

por comparar estas cifras permite concluir que, en México, la tendencia es similar, sin embargo, la velocidad con la cual nuestro país podría alcanzar un escenario óptimo está mucho más lejana. De 2006 a 2011, las estadísticas en nuestra nación muestran una lenta disminución del porcentaje de alumnos con conocimientos en español “insuficientes” y “elementales”, permitiendo incrementos graduales en los cuartiles “bueno” y “excelente”, los cuales alcanzan 29.7 y 10.9 por ciento, respectivamente. La proporción del segundo mejor nivel de conocimientos en nuestro país supera al equivalente chileno (29.7% en México contra 27% en Chile). Sin embargo, la realidad mexicana se encuentra lejos de que 38% de sus alumnos logren resultados excelentes, como sucede en el Chile.

En matemáticas del 4º Básico Chileno, 34% de los alumnos alcanzó el nivel intermedio y 25% logró obtener nivel avanzado, presentando un comportamiento estable desde 2005. En México, nuevamente los decrementos de los niveles “insuficiente” y “elemental” se reflejan en incrementos progresivos de los cuartiles “bueno” y “excelente”, los cuales alcanzaron en 2011 porcentajes respectivos de 26.1 y 10.5. Las cifras mejoran lentamente y el rezago es evidente, aún nos encontramos muy lejos de lo obtenido por los estudiantes en Chile.

En España, la evaluación del sistema primario se organiza tomando en cuenta los objetivos específicos y los conocimientos que se deben adquirir en cada área, según los criterios establecidos en los programas. Para aprobar un curso, el estudiante debe haber alcanzado los objetivos correspondientes al grado de estudio. Cuando esto no sucede, puede permanecer un curso más en el mismo ciclo; esta medida, sin embargo, sólo puede adoptarse una sola vez a lo largo de toda la etapa primaria. Por ello, los alumnos que accedan al ciclo escolar siguiente con evaluación negativa en alguna de las áreas reciben apoyo para la recuperación de las mismas.

El mecanismo es similar en secundaria. Las evaluaciones forman parte de los elementos que toman en cuenta el conjunto de profesores del alumno en cuestión para decidir, de manera colegiada, la aprobación del curso por parte del estudiante. Se considera que el alumno promueve el curso cuando supera los objetivos de las materias cursadas o tiene evaluación negativa en dos materias, como máximo, y repite curso cuando tiene evaluación negativa en tres o más materias. Sin embargo, la Ley establece que un alumno con tres materias reprobadas puede pasar al siguiente curso si los profesores consideran que esos resultados no afectarán su desempeño en el siguiente nivel. Esto será posible bajo la condición de que el educando siga algún programa de refuerzo y cumpla con las condiciones de las pruebas extraordinarias. Cabe destacar que un alumno sólo puede repetir el mismo curso una sola vez, y puede repetir dos cursos como máximo dentro de una misma etapa¹⁴⁹. En caso de que el alumno reincida, se sustituye su programa de trabajo por uno de Calificación Profesional Inicial. Este último también aplica para el alumnado mayor de 16 años que no haya obtenido el título de graduado de la secundaria.

¹⁴⁹ El nivel de Educación Secundaria Obligatoria Española incluye cuatro cursos divididos en dos ciclos de dos años cada etapa

De esta forma, aquellos alumnos cuyo perfil educativo no prevé el término de la educación universitaria o superior, son encaminados hacia un esquema de educación técnica. El Programa de Calificación Profesional Inicial se centra en que el alumnado adquiera competencias profesionales propias de una calificación nivel uno del Catálogo Nacional de Calificaciones Profesionales Español. Bajo este Programa, el joven tiene la posibilidad de insertarse en el mercado laboral y/o continuar con sus estudios. Así, la Calificación Profesional Inicial ofrece una alternativa de preparación en torno a un nivel técnico para aquellos alumnos que por sus características, no se perfilan como estudiantes universitarios.

Este esquema de trabajo en torno a la reprobación ha sido apoyado por los resultados de la prueba PISA. A pesar del intento por que la repetición de un nivel sea una manera de generar estudiantes homogéneamente preparados, la prueba PISA ha demostrado que a medida que reprueban un mayor número de veces algún nivel educativo, los estudiantes obtienen puntajes menores en la prueba, lo cual demuestra la ineficacia de la repetición como medida educativa. De esta forma, aquellos estudiantes que nunca han reprobado registran resultados considerados como buenos (528 puntos), mientras que aquellos que han repetido hasta dos veces un nivel obtuvieron, en promedio, 142 puntos menos (386 puntos) en la prueba aplicada por la OCDE.

En cuanto a la evaluación a nivel nacional en España, ésta se ha llevado a cabo periódicamente a los alumnos del último curso de primaria (sexto año). El proceso es cuatrienal (1994-1995, 1998-1999, 2002-2003, 2006-2007) y permite observar la evolución del desempeño estudiantil en materias como el medio natural, social y cultural, la lengua castellana, la lengua inglesa y matemáticas. De esta forma, las autoridades competentes han podido reportar que, desde 1999, los resultados son mejores en todas las áreas¹⁵⁰.

La evaluación educativa ha permitido observar que las diferencias entre el desempeño de los estudiantes se ha acortado a lo largo de los años, mientras que las mayores divergencias se presentan en el tema del índice del estatus económico, social y cultural de las familias a las que pertenecen. Entre las variables más importantes están el nivel de estudios y las profesiones de los padres y los recursos familiares, como el número de libros que hay en el hogar. La relación entre el estatus socioeconómico y el desempeño estudiantil es incuestionable, sin embargo, no es determinante; pues el peso de la actitud del alumno y su familia y el trabajo en clase con sus profesores es el factor de mayor peso en los resultados¹⁵¹. En España, esto se ha presentado al analizar a un número remarcable de alumnos de entornos muy desfavorables que obtuvieron resultados por encima de los promedios, lo cual pone de manifiesto la importancia de la escuela, del clima de trabajo, de la labor de los equipos docentes, de la actitud de los estudiantes y de sus familias, como condiciones preponderantes ante las cuestiones socioeconómicas¹⁵².

¹⁵⁰ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno Español. Op. Cit.

¹⁵¹ Esta relación ha sido estudiada en el Capítulo II de este trabajo

¹⁵² OCDE. Panorama de la Educación 2010. Indicadores de la OCDE (2010)

Estadísticamente y a pesar de algunas carencias, el desempeño español en la prueba PISA ha sido bueno. Por un lado, los resultados de 2006 han mostrado promedios en ciencias similares al total de la OCDE. Desde el año 2000, estos resultados se han mantenido constantes en comprensión de lectura y han mejorado significativamente en matemáticas y ciencias. La aplicación de estas evaluaciones ha permitido caracterizar al sistema educativo español como uno de los más equitativos, por supuesto, después de los países nórdicos. En España, el entorno cultural de los alumnos, por supuesto, después del trabajo y actitud en el aula escolar, se considera uno de los factores más influyentes en los resultados PISA; de ahí que la puntuación de los alumnos cuyos padres no han finalizado la educación básica de este país son 85 puntos inferiores a las de aquellos cuyos padres recibieron estudios universitarios.

4.8 México en la OCDE

La OCDE, a través del análisis de los programas de trabajo y de las estadísticas pedagógicas, presentó en 2010 una serie de indicadores de varios países con cifras sobre el tema educativo. Las estadísticas en cuestión sirven a nuestro estudio y, especialmente, favorecen las comparaciones que permiten posicionar la enseñanza mexicana en el contexto mundial. En este apartado abordaremos el número de horas de educación establecidas en los programas educativos, el número de alumnos por clase, las retribuciones salariales de los maestros y los incrementos de los mismos a lo largo de su carrera como pedagogos.

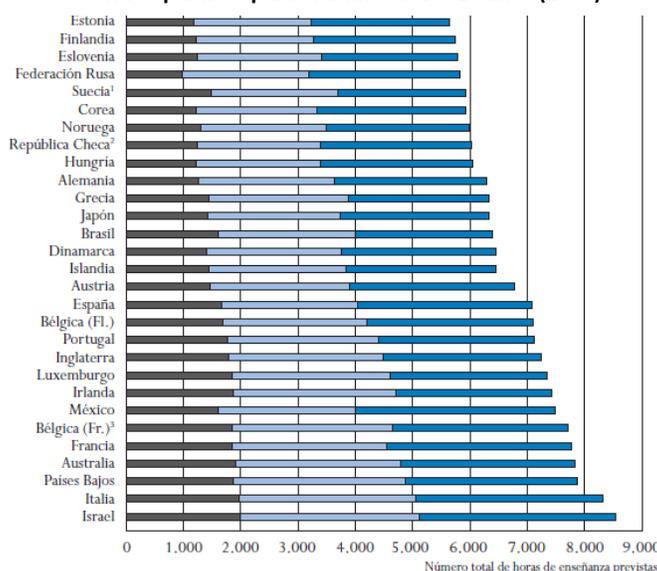
4.8.1 Horas de educación

Dedicar un alto número de horas a la educación absorbe una gran parte de la inversión pública destinada al aprendizaje. Al aumentar el número de horas, aumentan las posibilidades de conseguir un aprendizaje efectivo; la hipótesis es que la provisión de un tiempo suficiente de enseñanza es necesaria para conseguir buenos resultados en el aprendizaje. Sin embargo, el indicador de horas de educación programas no refleja el número real de horas de enseñanza recibidas por los alumnos. Por un lado, no contempla el tiempo de estudio fuera del aula, y tampoco contempla cuestiones como las cancelaciones de clase y el absentismo de los profesores y de los alumnos. Es importante destacar que este indicador no refleja la calidad de la oferta educativa, ni el nivel de los recursos humanos y de los materiales utilizados. Sin embargo, la cantidad podría relacionarse con la oportunidad para los jóvenes de aprender.

Datos de la OCDE registran que las horas esperadas de educación por alumno¹⁵³ son, en promedio, 6,777 horas de clase al año para los estudiantes de entre 7 y 14 años de edad. De este tiempo, la media indica que 6,582 horas corresponden a la parte obligatoria de los programas de educación por país. Por grupo de edad, este indicador registra en promedio: 1,554 horas anuales para los niños de entre 7 y 8 años; 2,467 horas entre los 9 y 11 años; y 2,755 horas entre los 12 y 14 años¹⁵⁴. Al igual que el promedio total, la mayor parte de estas horas son obligatorias en todos los países.

De los treinta países analizados, México ocupa el séptimo lugar en cuanto al mayor número de horas recibidas previstas de educación (ver gráfica siguiente), y junto con España, Inglaterra, Luxemburgo y Países Bajos, nuestro país proporciona un número de horas de educación obligatoria (100%) por encima del promedio de la OCDE (96%); pues, principalmente en los países europeos, la educación se conforma por horas de enseñanza obligatoria y una pequeña cantidad de horas optativas. Por ejemplo, en Islandia y Países Bajos, el 11 y 12% de la educación básica no es obligatoria. En el caso extremo, se encuentra Australia con un porcentaje de 57% de las horas de educación con cursos no obligatorios¹⁵⁵.

Gráfica IV-1 Número total de horas de enseñanza previstas en centros públicos para alumnos de 7 a 14 años (2008)



Fuente: OCDE. Panorama de la Educación 2010. Indicadores de la OCDE (2010)

¹⁵³ Se trata del número de horas de educación anuales que los estudiantes deberían recibir, tomando en cuenta los planes y programas de estudio por nación

¹⁵⁴ Esta clasificación fue realizada de acuerdo a los datos disponibles

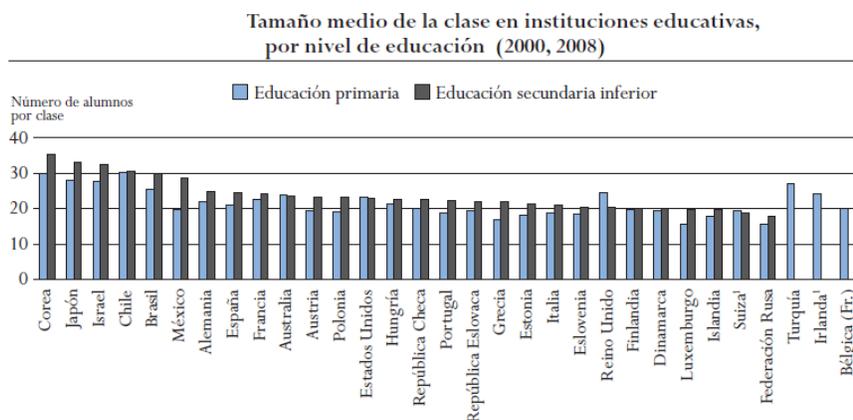
¹⁵⁵ OCDE. Country Statistical Profiles 2010 (2011)

4.8.2 Alumnos por clase

Con referencia a la relación entre el número de alumnos por profesor, pedagógicamente se ha impulsado la organización a través de grupos relativamente reducidos, de esta forma, la atención es más específica y los profesores tienen la posibilidad de atender mejor a sus estudiantes, pueden personalizar las clases e involucrarse en mayor medida con los alumnos. Este tipo de características favorece el establecimiento de una confianza mutua y el estrechamiento de las relaciones, cuyo alcance puede llegar hasta el ámbito personal.

De los 31 países analizados, a nivel primaria, México registró una cantidad baja de alumnos por clase (19.8); mientras que a nivel secundaria, ocupó el sexto lugar en cuanto al mayor número de alumnos por grupo con 28.7 estudiantes por clase. En primaria, el indicador va de 36.8 alumnos por clase en China a 15.7 en Luxemburgo; mientras que en secundaria, el promedio de China fue extremadamente alto con 57.2 estudiantes por clase, seguido de Corea con 35.3 y la Federación Rusa obtuvo el más bajo con 17.8 (Ver gráfica siguiente). Únicamente en nivel secundario, México supera el promedio de la OCDE, para primaria el promedio es 21.6 y para secundaria la media está en 23.9.

Gráfica IV-2



1. Solo instituciones públicas.

Los países están clasificados en orden descendente del tamaño medio de la clase en educación secundaria inferior.

Fuente: OCDE. *Panorama de la Educación 2010. Indicadores de la OCDE* (2010)

4.8.3 Retribuciones salariales del profesorado

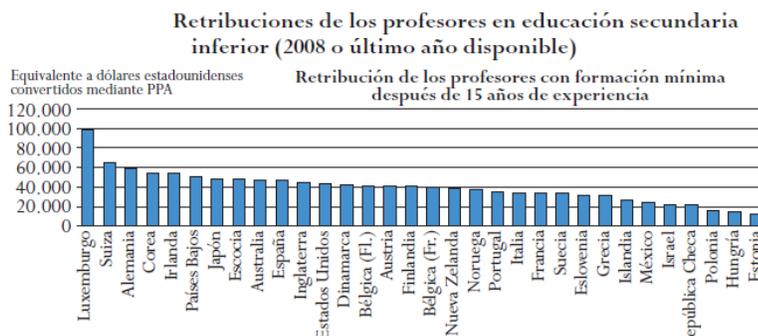
A través de estudios de la Paridad del Poder Adquisitivo, la OCDE ha demostrado que de 1996 a 2008, la retribución de los profesores ha aumentado su valor en casi todos los países estudiados. Los aumentos más notables se registran en Finlandia, Hungría, Estonia y México. Sin embargo, a pesar de estos incrementos, países como Francia, Grecia, Italia, Hungría,

Estonia y nuestro país registran bajos niveles de retribución para los profesores, en comparación con otros países de la OCDE. Por ello, a pesar de los incrementos salariales, no se considera que los profesores de Hungría, Estonia y México reciban cantidades salariales remarcables.

Uno de los principales aspectos que frena los incrementos en las remuneraciones de los maestros es la burocracia. A pesar de que el salario y las condiciones laborales de un profesor podrían convertirse en una manera de conservar maestros calificados en el sistema educativo público mexicano, los encargados de establecer este tipo de políticas han determinado, a lo largo de los años, retribuciones y condiciones laborales bajo intereses de otra índole y de forma centralizada, dejando de lado cuestiones como la Ley de la Oferta y la Demanda y las características y condiciones propias de la región. Cabe destacar que estas decisiones se llevan a cabo de forma similar en numerosos países del mundo.

De los 32 países analizados, a nivel secundaria, México paga a sus profesores la sexta cantidad más baja, con 23,000 dólares anuales en promedio, mientras que el mayor salario se paga en Luxemburgo con casi 100,000 dólares al año, seguido de Suiza con 62,000 usd anuales¹⁵⁶.

Gráfica IV-3



Fuente: OCDE. *Panorama de la Educación 2010. Indicadores de la OCDE (2010)*

4.8.4 Incrementos salariales al profesorado

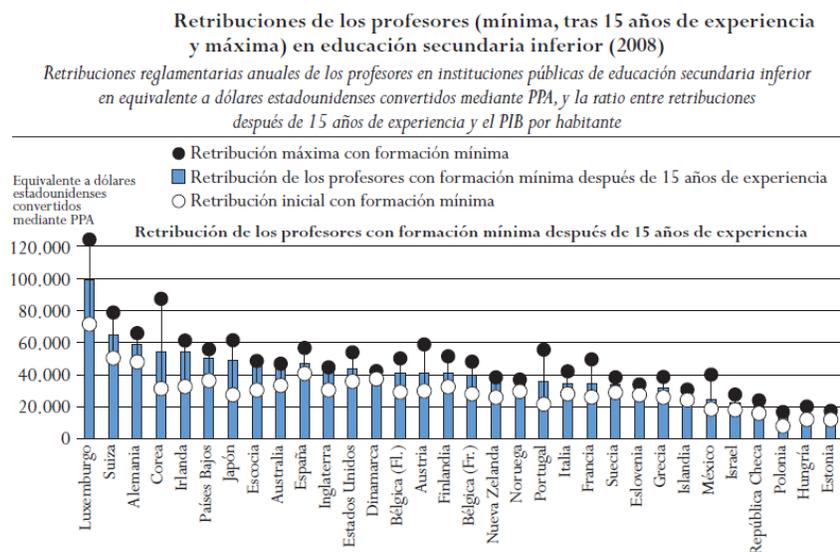
En el mismo sentido, otro aliciente para mantener a los profesores dentro del sistema de educación público es la posibilidad de obtener incrementos salariales a lo largo de su carrera como pedagogos. La gráfica inferior permite observar las remuneraciones de los profesores con formación mínima al inicio de su ciclo laboral (de acuerdo a la legislación vigente en cada país), después de 15 años de experiencia y el monto máximo que pueden alcanzar. La clasificación de los países se presenta de acuerdo a la retribución de los profesores con formación mínima

¹⁵⁶ Cantidades aproximadas, ver gráfico.

después de 15 años de experiencia. De esta forma, se puede ver que la diferencia entre los salarios iniciales y los máximos se relacionan con el monto de los mismos tras 15 años de experiencia. Por ejemplo, en términos absolutos, en Luxemburgo, donde después de este período se registran las más altas retribuciones promedio, el diferencial entre los honorarios iniciales y los máximos es de los mayores (de 72,000 a 122,000 dólares al año) junto con Corea (de 32,000 a 87,000 dólares anuales) y Portugal (22,000 a 58,000 dólares al año). México se encuentra en el grupo de países con diferencial medio (de 19,000 a 28,000 dólares al año), es decir, los incentivos para acceder a un salario mayor que el inicial no son considerados como negativos, sin embargo, el hecho de que el nivel promedio de salarios con 15 años de experiencia no sea alto, deja la profesión de maestro fuera de las aspiraciones de muchas personas con los conocimientos y las capacidades de transmitir su preparación a los alumnos.

Por el contrario, del lado de las retribuciones más bajas, países como Estonia, Hungría y Portugal reciben salarios que van de 11,000 a 19,000; 11,000 a 20,000 y; 8,000 a 18,000 dólares al año respectivamente. Estos casos reflejan los países donde se reciben los salarios más bajos y que, al mismo tiempo, presentan los menores diferenciales entre las remuneraciones iniciales y las remuneraciones máximas.

Gráfica IV-4



Fuente: OCDE. Panorama de la Educación 2010. Indicadores de la OCDE (2010)

De esta forma, se han podido observar las diferencias entre los países, no sólo a nivel resultados, sino también a nivel entorno, comprobando nuevamente, que el aprendizaje es un proceso en el que intervienen diversos factores tanto internos como externos. La importancia de reconocer aquellos cuya ponderación es más fuerte radica en que tanto familias, como gobierno, se enfoquen en impulsar las mayores carencias a través de programas focalizados

que disminuyan las necesidades más fuertes de los estudiantes mexicanos no sólo en el aula, sino también fuera de ella.

Es trascendental aprender de otros países, pero al mismo tiempo “México debe descubrirse a sí mismo y dejar de imitar mal a los demás, debe conquistar la ciencia y al mismo tiempo obligarla a responder a las necesidades del medio social que la financia”¹⁵⁷. Reconocer nuestras fortalezas y debilidades (factores internos), así como oportunidades y amenazas (factores externos) forma parte del urgente proceso de reforma educativa.

¹⁵⁷ José Vasconcelos

V. Gasto Público en Educación: Una comparación de interés

El gasto educativo siempre ha sido un asunto de interés para muchos investigadores del tema de la enseñanza y el aprendizaje. Por un lado, algunos de ellos impulsan el incremento en los recursos destinados a este fin pero, por otro, se ha comprobado que el uso eficiente de los mismos forma parte de una metodología mucho más funcional. Para revisar este aspecto se ha analizado el origen del gasto y su distribución, así como su relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, las carencias en infraestructura pedagógica y los porcentajes de gasto educativo con respecto al PIB. En este sentido, es importante conocer los resultados educativos de otros países, pues esto favorece la posibilidad de implementar en nuestro país aquellos métodos que se han utilizado en otros lugares y, sin copiarlos, adaptarlos a nuestras posibilidades y carencias.

5.1 Origen del Gasto Educativo

El tema del gasto educativo en México presenta, principalmente, problemas de equidad. Los intentos de política por compensar estas diferencias no alcanzan su objetivo al no plantearse correctamente ni como criterios redistributivos, ni como criterios compensatorios¹⁵⁸. Al ser sumamente desigual, aspectos como el rezago o las mejoras cualitativas no reflejan las consecuencias del financiamiento que se otorga a los estados. De ahí parte el origen del gasto, pues es importante recordar que el financiamiento educativo mexicano proviene del gasto público (Federal, Estatal y Municipal) y del gasto privado (recursos que destinan los particulares a servicios educativos). En 2011, el gasto público cubrió 80.5% del financiamiento educativo; de éste, el 65.7% fue aportación de la federación, 14.6% de los gobiernos estatales y 0.2% de los gobiernos municipales; mientras que el sector privado aportó 19.5% del gasto educativo total¹⁵⁹.

En 1992, con la celebración del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación (ANMEB), se descentralizó el sector educativo. Con este acuerdo, el Ejecutivo traspasó los establecimientos escolares, con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos, obligaciones, muebles e inmuebles, a las entidades respectivas. Las escuelas con las que la SEP prestaba servicios educativos y sus recursos financieros pasaron a ser dirigidas por su correspondiente entidad federativa, sin que esto significara reformas en materia fiscal. De

¹⁵⁸ Santibáñez. Op. Cit.

¹⁵⁹ SEP. Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras. Ciclo escolar 2002-2003 (2003)

esta manera, no hubo ningún incentivo en los estados y municipios para hacer un uso eficiente de los recursos que recibirían, mayoritariamente vía transferencia del gobierno federal¹⁶⁰.

En 1998, se crearon los fondos de aportaciones federales en el Ramo 33, donde se incluye el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. Estos fondos son transferidos a las entidades y municipios a través de las dependencias del Ejecutivo Federal. A pesar de la reforma descentralizadora y de estar predestinados a ciertas actividades, debido a su naturaleza y magnitud se mantiene una toma de decisiones centralizada. Las fuerzas y criterios políticos se mantienen a la cabeza de las disposiciones económicas, dejando de lado cuestiones técnicas de asignación, como el rezago educativo o el Índice de Desarrollo Humano regional.

5.2 Distribución del Gasto Educativo

Históricamente, en México, el acceso y el gasto destinado a los grados superiores de educación han sido regresivos, pues la tendencia se ha concentrado en invertir mayoritariamente en educación básica haciendo progresivo el gasto únicamente en este nivel. La mejora más importante se presenta en secundaria, donde en la última década se cerró ampliamente la brecha entre la participación de los sectores más y menos pobres¹⁶¹.

Si bien se reconoce que el porcentaje de gasto pedagógico con respecto al gasto total es relativamente alto, y esto es positivo para la política educativa mexicana; los números absolutos reflejan lo contrario. En educación primaria, para 2004, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico tiene como gasto promedio anual por alumno una cifra superior a \$5,800 dólares, mientras que en México, esta cantidad sólo llegó a \$1,700 dólares¹⁶². Durante el ciclo escolar 2009-2010, el gasto promedio anual por alumno de educación básica se distribuyó de la siguiente manera:

- 14,200 pesos por alumno de educación preescolar;
- 12,900 pesos por alumno de educación primaria;
- 19,900 pesos por alumno de educación secundaria¹⁶³.

Las limitantes en la cantidad de recursos destinados a cada alumno se atribuyen, en parte, al rezago histórico de nuestro país en el gasto educativo durante los años ochenta y noventa, que afectó la distribución de los recursos empleados; situaciones como la poca flexibilidad de los

¹⁶⁰ Camacho Sandoval, Salvador. Hacia una evaluación de la Modernización Educativa. Desarrollo y Resultados del ANMEB (2001)

¹⁶¹ OCDE. OCDE. StatExtracts (2008)

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ SEP. SisteSEP. (2011)

recursos contratados (por ejemplo, las condiciones de contrato de las plazas docentes que establecían montos elevados) y de la capacidad creada (como el número de edificios escolares por mantener) generaron amplias dificultades al pretender mejorar las condiciones de uso de estos recursos, sobre todo ante posibles ampliaciones en las perspectivas presupuestales.

El enfoque del gobierno federal, en el rubro del gasto público, ha tenido como metas principales:

- Expandir la cobertura educativa en todos sus niveles y modalidades.
- Cumplir con los compromisos de la Alianza por la Calidad de la Educación, entre los que destacan fortalecer la infraestructura y el equipamiento, el uso de los medios tecnológicos de información y comunicación, la profesionalización de los docentes y alentar la evaluación con el fin de mejorar la calidad educativa. La creación del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), cuyo objetivo es incentivar las condiciones de seguridad, habitabilidad y funcionalidad escolar, forma parte de esta política.

A pesar de que a escala presupuestal, la cantidad asignada al aprendizaje no es baja, la forma en que se invierte este presupuesto genera bajos niveles de desempeño. Los problemas se concentran principalmente en el aspecto cualitativo y la OCDE señala que la causa principal es el elevado número de estudiantes que atiende un mismo profesor, lo cual ocasiona una mala atención del profesor hacia cada alumno y, con ello, malos resultados en su desempeño¹⁶⁴.

En los países de la OCDE, existe una correlación positiva entre la inversión en educación y los resultados que se obtienen, sugiriendo una adecuada gestión del gasto público educativo. No obstante, en México, las cifras muestran lo contrario: a pesar del aceptable porcentaje con respecto al Producto Interno Bruto, el gasto público en educación no genera las calificaciones esperadas, pues los resultados reales son deficientes. De manera contradictoria, países como Japón, con un gasto educativo menor como porcentaje del PIB, ha obtenido resultados altamente favorables¹⁶⁵.

En México, una parte importante de los problemas presupuestales en educación se origina en la estructura fiscal mexicana, sobre todo en el alto grado de aportación federal que minimiza los incentivos para aumentar la recaudación local. Así mismo, los aumentos en gasto educativo son inhibidos al observar el grado de absorción que alcanzan los salarios de maestros y la baja capacidad de las autoridades mexicanas para incidir en este sentido.

Las comunidades y escuelas ven minimizada su capacidad de acción en procesos y decisiones que afectan el quehacer educativo, como la contratación de personal académico y administrativo, la actualización y formación docente, estímulos para maestros, así como el establecimiento del calendario y horario escolar. Las situaciones y necesidades particulares de cada institución educativa no se toman en cuenta, ni siquiera en cuanto a la calidad pedagógica

¹⁶⁴ OCDE. México entre los países con rezago en calidad de la enseñanza y desempeño escolar (2003)

¹⁶⁵ Ibid.

que se ofrece a los estudiantes; sobre todo en las localidades rurales y zonas marginadas, donde las carencias son mayores. La estructura institucional es muy fuerte y poco flexible, generando bajo nivel de incentivos para mejorar el uso eficiente de los recursos. Los posibles cambios estructurales que pudieran hacerse con un nivel de recursos más elevado se ven nulificados ante las dificultades para modificar cualquier aspecto del funcionamiento escolar.

5.3 Presupuesto de Egresos de la Federación 2012

La importancia del estudio del gasto educativo radica en que forma parte de un análisis de prioridades. Se trata de una forma de “contabilizar” la prioridad que se da a la enseñanza con respecto a otras áreas públicas de inversión como salud, seguridad social y defensa. La trascendencia de la educación básica como inicio del proceso pedagógico ha provocado que este nivel logre absorber la mayor parte del presupuesto; actualmente representa el 62.08% del total, mientras que el gasto en educación media representa el 13.16%, el de educación superior el 17.51% y otros (como posgrado, educación para adultos, la cultura y el deporte), 7.25%. No obstante, la evolución de estas cifras muestra un escenario de prioridades diferente; a lo largo del sexenio de Felipe Calderón, los recursos destinados a la educación básica sólo han crecido 5% en términos reales, en el sexenio de Vicente Fox crecieron 15% y con Zedillo se incrementaron 58%. De esta forma, se puede reconocer que con el inicio del gobierno panista, el aprendizaje básico ha abandonado los fuertes incrementos presupuestales para convertirse en un rubro con aumentos marginales.

En este sentido, en México, las decisiones que reflejan la priorización de los sectores se plasman en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para el ejercicio 2012, de acuerdo con el análisis de las funciones del Gasto Programable por Ramo Presupuestario, el gasto educativo se consolida como el más alto de la historia: 515 mil 196.40 millones de pesos¹⁶⁶, de los cuales 251 mil 764.58 millones de pesos corresponden al Ramo 11 Educación Pública. Dentro del Gasto Social, la educación representa el 31.01% y, respecto al total del Gasto Programable el 17.95%¹⁶⁷. Hace 10 años, en 2002, el gasto educativo federal representó el 24% del gasto total federal y el 41% del gasto en desarrollo social.

La distribución del Gasto Educativo muestra que la Secretaría de Educación Pública representa el 27.13% del Ramo 11 y el 13.26% del gasto educativo total. La mayor parte restante del Gasto en Educación se destina al gasto federalizado que se entrega a los gobiernos estatales a través de los fondos del Ramo 33 del presupuesto. Los fondos son: FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, 51.17% del gasto educativo), el FAM (Fondo de Aportaciones Múltiples para la Infraestructura Educativa Básica y Superior, 3.13%), y el FAETA

¹⁶⁶ No obstante, la suma del Gasto programable de los diversos ramos presupuestarios del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 relacionados con la educación es 552 mil 803.70 millones de pesos.

¹⁶⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2012

(Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, 1.0%); así como el Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, que es el ramo que concentra el gasto educativo para el Distrito Federal, 8.33% del gasto educativo).

En el ámbito de la educación básica (FAEB), la distribución de los recursos se ha llevado a cabo a través de una fórmula empleada desde 2008 y cuyo esquema está orientado hacia el proceso de demanda¹⁶⁸. Los criterios de distribución mantienen una lógica histórica, más que compensatoria. Las decisiones en este rubro obedecen a tendencias sobre el tamaño de la plantilla docente y la matrícula de cada entidad, provocando la subsistencia de las inequidades distributivas¹⁶⁹, pues no se toma en cuenta las necesidades de cada región, y mucho menos de cada institución. Por esta razón, los mayores incrementos porcentuales se han dado en entidades que tienen buenos indicadores educativos: Estado de México, Distrito Federal (en el ramo 25), Jalisco y Nuevo León, además de Guanajuato. Bajo este método, el Estado de México ha incrementado su participación en el FAEB en un 16% real entre 2007 y 2012, mientras que Chiapas apenas creció 3.6% en el mismo periodo, contrastando con Oaxaca que cayó 5.4% y Guerrero -6.3% en términos reales entre 2007 y 2012, siendo estas entidades las que tienen la tasa de analfabetismo más alta del país y los mayores índices de marginación. Nuevamente, y sin duda alguna, uno de los principales retos es mejorar la distribución del gasto para disminuir las desigualdades de acuerdo a las características y, por lo tanto, carencias locales.

5.4 Carencias del Gasto en Infraestructura

En 2012, al interior de la SEP, los incrementos han beneficiado las remuneraciones de los profesores y los rubros destinados a los servicios personales (aumento de 4.5% en términos reales de 2011 a 2012), mientras que las disminuciones se han concentrado en los rubros “Equipo e instrumental médico y de laboratorio” (-498 millones de pesos), “Materias primas y materiales de producción y comercialización” (-665 millones de pesos) y “Subsidios y subvenciones” (-2 mil 645 millones de pesos).

Dentro del Ramo Educación Pública, la inversión también ha quedado de lado pues, actualmente, el gasto de inversión en educación representa el 4.15%. El resto corresponde al gasto corriente, donde 45.64% se destina a servicios personales y gastos de operación y 50.38% al rubro de subsidios. Para cualquier aspecto, la inversión en infraestructura es indispensable pero en el caso de la enseñanza, corresponde a un factor que afecta directamente los resultados. De acuerdo con un estudio de la SEP, en 2007, 2 de cada 10 escuelas mexicanas no tenían agua corriente; 3 de cada 10 no tenían electricidad; 6 de cada 10

¹⁶⁸ INDETEC. Acuerdos (acciones) en materia de consolidación de los mecanismos de gasto en Educación (2012)

¹⁶⁹ Cámara de Diputados. Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (2006)

no contaban con drenaje; 7 de cada 10 estaban sin áreas deportivas; 8 de 10 sin teléfono; y 9 de cada 10 no tenían laboratorios¹⁷⁰. Por ello y debido a las condiciones imperantes, estas necesidades no se resuelven sólo con remodelaciones, ello demanda decisiones políticas de redistribución del gasto pues un mayor gasto en inversión requiere de una disminución en el gasto corriente. De esta forma, eficientar el gasto educativo es parte de los urgentes cambios al Sistema Educativo Mexicano.

5.5 Comparaciones con la OCDE (Gasto Educativo como Porcentaje del Gasto Público)

Dentro de la OCDE, el gasto promedio en educación está calculado en 13.3% con respecto al gasto público total de los países que la conforman. Para México, este indicador está registrado en 17.95%, lo cual lo coloca entre los primeros lugares de las 33 naciones con mayor desarrollo económico. Contrastando con esta proporción, los resultados de los alumnos mexicanos han sobresalido por situarse entre los puestos más bajos. Según el estudio Panorama de la Educación 2010 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, México destina un porcentaje mayor a la enseñanza que países como Finlandia o Japón quienes se han ubicado entre los diez primeros lugares de las pruebas PISA; mientras que, con datos de 2006, México se ubicó en el último lugar en matemáticas. En este mismo sentido, las cifras han reflejado que, en promedio, el 51% de los alumnos mexicanos presentó conocimientos “notoriamente insuficientes” o “insuficientes” en ciencias, matemáticas y lectura.

A pesar de reservar una cantidad significativa de recursos a la educación, el principal problema para México es que, dentro de ese gasto, alrededor del 45% se destina al pago de salarios de profesores y del personal administrativo y 50% a subsidios, muchos de ellos predestinados a los mismos enseñantes. De esta forma, dentro del contexto de la OCDE, este 95% únicamente es superado por Portugal. No obstante, esto no se considera un incentivo para los enseñantes, pues sus ingresos se sitúan entre los más bajos de la Organización¹⁷¹. De esta forma, la ineficiente distribución de los recursos ha provocado no sólo carencias materiales en las escuelas, sino también la insatisfacción de los profesores ante sus ingresos.

¹⁷⁰ Serdán Rosales, Alberto. Panorama del gasto educativo en México 2012 (2011)

¹⁷¹ Ver Apartado 4.8.4 (Capítulo 4)

5.6 Comparaciones con la OCDE (Gasto Educativo como Porcentaje del PIB)

Así mismo, México incrementó su gasto en educación de 1998 a 2009 al pasar de 4.21 a y 5.29 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto. Sin embargo, el aumento más importante se registró de 2008 a 2009, pues los egresos en enseñanza pasaron de 4.89 a 5.29% del PIB. De acuerdo con datos del Banco Mundial, en 2008, nuestro país gastó más que el promedio del planeta (4.56%) en ese rubro. Con respecto a Argentina (6.03%), Chile (4.53%) y España (4.98%), países previamente analizados, el gasto de México en educación con respecto al PIB únicamente fue superado por Argentina. No obstante, los resultados mexicanos siempre han quedado mucho más rezagados que cualquiera de estas naciones.

Al establecer algunas comparaciones y como era de esperarse, países europeos como Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia destinaron a la enseñanza, en 2009, porcentajes altos con respecto a su PIB (superiores al 7%). Destaca el caso de Cuba quien destinó 13.08% de su Producto Interno Bruto al aprendizaje, lo cual se ha reflejado en los resultados verdaderamente sobresalientes que presentan los estudiantes de esa nación. De esta forma, se puede observar la importancia que un país le da a la educación a través de los recursos que le destina, sin embargo, es importante recordar que el aspecto más importante de este ámbito es la administración que se lleve a cabo, pues con eficiencia un menor gasto puede significar enormes avances, sobre todo para naciones como la nuestra, donde las carencias abundan.

Tabla IV-1 Gasto público en educación, total (% del PIB) 1998 : 2009

País o Región	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
México	4.21	4.41	4.86	5.16	5.30	5.28	4.87	5.01	4.81	4.77	4.89	5.29
Regiones												
Mundo		4.23	3.97	4.29	4.25	4.37	4.33	4.43	4.53	4.44	4.56	
Miembros OCDE	4.92	4.90	4.96	5.20	5.30	5.36	5.32	5.35	5.40	5.18	5.28	5.52
América Latina y el Caribe	4.04	4.41	4.20	4.35	4.24	4.28	3.95		3.89	4.03	4.44	
América del Norte	5.34	5.36	5.56	5.38	5.38	5.77	5.51	5.10	5.61	5.18	5.13	5.40
Unión Europea	4.92	4.78	4.96	5.24	5.33	5.32	5.21	5.42	5.33	5.00	5.39	5.67
Ingreso alto	4.93	4.95	4.96	5.09	5.27	5.38	5.42	5.35	5.42	5.19	5.15	5.26
Ingreso mediano		4.16	3.96	4.12	4.05	4.18	3.93	4.10	4.04	4.03	4.39	
Países de ingreso bajo		2.99	3.19	3.65	3.15	3.27	3.22				3.78	
Países												
Argentina	4.04	4.52	4.60	4.83	4.02	3.54	3.78		4.52	4.93	5.39	6.03
Brasil	4.87	3.88	4.01	3.88	3.78		4.01	4.53	4.95	5.08	5.40	5.72
Chile	3.43	3.84	3.91		4.23	4.05	3.67	3.39	3.19	3.40	3.99	4.53
Colombia	3.93	4.44	3.49	3.69	4.25	4.31	4.08	4.00	3.89	4.06	3.90	4.71
Cuba	6.69	6.76	7.70	8.36	9.57	9.94	10.27	10.56	9.06	11.87	14.06	13.08
Dinamarca	8.26	8.11	8.29	8.44	8.44	8.33	8.43	8.30	7.97	7.81	7.68	8.72
Emiratos Árabes Unidos			1.34	1.36	1.35	1.27	1.10	0.97	0.84	0.73	0.82	0.99
España	4.42	4.38	4.28	4.23	4.25	4.28	4.25	4.23	4.27	4.34	4.62	4.98
Estados Unidos	5.03	5.04		5.67	5.61	5.77	5.51	5.27	5.61	5.45	5.49	5.40
Finlandia		6.09	5.89	6.06	6.22	6.43	6.42	6.30	6.18	5.90	6.10	6.81
Francia	5.79	5.82	5.69	5.59	5.59	5.90	5.82	5.67	5.61	5.62	5.62	5.89
Islandia	6.96	6.61	6.67	6.97	7.64	7.55	7.47	7.59	7.55	7.36	7.55	7.81
Italia	4.64	4.67	4.45	4.83	4.60	4.72	4.56	4.41	4.71	4.27	4.56	4.67
Japón	3.48	3.59	3.67	3.62	3.64	3.70	3.66	3.52	3.48	3.46	3.42	
Países Bajos	4.94	4.90	4.96	5.06	5.18	5.42	5.46	5.48	5.46	5.29	5.48	5.94
Nueva Zelandia		6.76		6.69	6.53	6.55	6.63	6.38	6.04	6.04	5.64	6.42
Noruega	7.51	7.11	6.58	6.95	7.58	7.55	7.42	6.97	6.49	6.66	6.40	7.32
Reino Unido	4.92	4.53	4.51	4.62	5.17	5.32	5.23	5.42	5.55	5.46	5.39	5.63
Sudáfrica		6.03	5.58	5.29	5.20	5.06	5.28	5.28	5.29	5.18	5.09	5.47
Suecia	7.56	7.25	7.16	7.06	7.36	7.21	7.09	6.89	6.75	6.56	6.76	7.29
Suiza	5.29	5.29	5.20	5.42	5.75	6.00	5.91	5.71	5.46	5.18	5.36	

Fuente: Banco Mundial. Datos del Banco Mundial (2012)

En México, la educación se ha convertido en el centro de la perpetuación de la desigualdad.

Conclusiones

En la actualidad, la organización mundial se lleva a cabo como un todo. Con la globalización, la influencia de los estados ha visto disminuido el efecto de sus políticas y únicamente aquellos países que han podido adaptarse a la dinámica mundial actual han avanzado en su desarrollo. En la década de los noventa, con las recomendaciones del Consenso de Washington a países en desarrollo como México, la liberalización económica y la desregulación llegaron al centro de mando en la toma de decisiones. No obstante, esta apertura generó cierta vulnerabilidad de los países ante cualquier movimiento del exterior, ahí la materialización de la globalización y las interrelaciones que ésta implica.

La facilidad de intercambios ha sido aprovechada por una minoría que posee los conocimientos y habilidades necesarias para lograrlo. Los beneficios se han polarizado y parte de las causas son los diferenciales en la educación que cada individuo ha recibido y con ello, su capacidad de competir. En México, la inequidad educativa ha generado un rezago que persiste en todos los niveles, pues existen amplias diferencias en cuanto al acceso y la calidad de la misma. El desplazamiento del modelo industrial hacia la “sociedad de la información y del conocimiento” ha generado un énfasis en el hecho de que el activo más valioso es la inversión en el capital intangible, humano y social, cuyos factores claves son el conocimiento y la creatividad.

Actualmente, las empresas localizadas en México importan bienes intermedios y exportan manufacturados: nuestro país no genera valor agregado. Ante esta situación, se considera necesario ir más allá de un cambio en la estrategia económica; es indispensable una mejor preparación de las siguientes generaciones pues actualmente la “fortaleza” de México frente al exterior es la falta de preparación de los habitantes que genera una gran cantidad de fuerza laboral barata.

EL SISTEMA EDUCATIVO Y LA URGENTE FLEXIBILIDAD

A lo largo de este trabajo, se ha demostrado que el sistema educativo mexicano actual presenta tendencias que mantienen las inequidades y olvidan las necesidades locales. Las fuerzas y

criterios políticos rigen las disposiciones económicas, dejando de lado no sólo cuestiones técnicas de asignación, sino también el rezago que sufren muchos niños y jóvenes.

Procesos como la descentralización del sector educativo en 1992 y el Programa Escuelas de Tiempo Completo se han convertido en intentos por mejorar el funcionamiento del sistema educativo mexicano, no obstante, la falta de supervisión y solidez no han permitido observar resultados significativos. En Chile, por ejemplo, el enfoque del programa chileno de Jornada Escolar Completa busca la equidad, al privilegiar el ingreso a este régimen a establecimientos educacionales que atienden a población educativa de alto riesgo social y cultural para igualar sus oportunidades de aprender por medio del incremento en el tiempo de trabajo escolar. Esta orientación se concentra en apoyar a las poblaciones más desfavorecidas que, al igual que en México, representan a los grupos con resultados más bajos en las evaluaciones aplicadas a nivel nacional y que se han mantenido prácticamente en el olvido.

Al cuantificar los resultados de la educación en México por niveles, y compararlo con otros países, se pueden observar temas como la escolarización y la cobertura en preescolar. En cuanto al primer indicador, en Argentina y España, en 2008 alrededor de 98 de cada 100 niños de entre tres y cinco años cursaban el preescolar; mientras que en nuestro país este porcentaje alcanzaba el 76.4%. La contradicción radica en el hecho de que en nuestro país este nivel educativo es obligatorio, mientras que en España se considera un curso de preparación antes de iniciar la etapa forzosa, y en Argentina, la obligatoriedad únicamente aplica al último año. A nivel primaria, las cifras mejoran para México donde el indicador de escolarización alcanzó el 101.4%, superando las estadísticas españolas y argentinas.

Sobresalen los resultados mexicanos en recursamiento, donde Argentina registra alrededor de 10% en primaria y secundaria, mientras que en nuestro país representó el 5.5% en 2008. Algo similar ocurre con la tasa de abandono interanual argentina que oscila entre 13.5 y 25.5% para los estudiantes de secundaria, mientras que en México este porcentaje sólo llegó a 7.7%. En Chile, este indicador en nivel básico fue similar al mexicano, no obstante, a nivel secundaria la deserción en nuestro país aumenta significativa y preocupantemente.

Entre los problemas recurrentes en Argentina, el recursamiento, la sobreedad consecuente y los abandonos temporarios han generado que solamente la mitad de los alumnos que ingresan al nivel secundario con la edad teórica adecuada lleguen al último año de estudio en el país sudamericano. Si bien, en México estos problemas también están presentes, nuestro país se ha caracterizado por disminuir considerablemente los indicadores de reprobación, recursamiento y, consecuentemente, de abandono. De esta forma, se ha logrado que ocho de cada diez alumnos que ingresan a secundaria, finalicen el nivel. La repercusión de esta situación se ha observado en la ineficiencia de la repetición como medida en pro de la calidad educativa, pues sin algún programa de apoyo, los resultados de los alumnos empeoran con el recursamiento.

De 2007 a 2010, en Argentina, las pruebas del Operativo Nacional de Evaluación han presentado una disminución de los estudiantes con bajo nivel de desempeño escolar, provocado por el incremento en los niveles Medio y Alto que llegan a representar el 70% del

total evaluado. Este tipo de mejoras se han generalizado a otros países. En Chile, las evaluaciones por tipo de dependencia administrativa han reflejado mejoras más importantes en el rendimiento de los alumnos de escuelas municipales (aquellas que atienden a los grupos socio-económicos más bajos) que aquellos que asisten a algún tipo de dependencia particular. De esta forma, el rezago de aquellos con menores recursos disminuye, proyectando igualarse con las instituciones particulares en el mediano plazo. En México, la tendencia es generalizada y no distingue el tipo de administración de la escuela; la mayor parte de las instituciones disminuye ligeramente el porcentaje de alumnos que presentan bajo nivel de desempeño, aumentando en la misma proporción el cuartil con resultados considerados como “elementales”. Por un lado, el comportamiento mexicano es similar a países como Argentina y Chile, pero por el otro, las desigualdades permanecen y la velocidad con la cual nuestro país puede alcanzar un escenario óptimo se ve mucho más lejana.

Así mismo, la evaluación educativa PISA ha permitido observar que las diferencias entre el desempeño de los estudiantes se ha acortado a lo largo de los años, pero las mayores divergencias permanecen y corresponden al tema del estatus económico, social y cultural de las familias a las que pertenecen. En este sentido, la actitud del alumno, de su familia y el trabajo en clase con los profesores son factores igualmente trascendentales en los resultados. En España, esto se ha presentado al analizar a un número remarcable de alumnos de entornos muy desfavorables que obtuvieron resultados por encima del promedio, lo cual pone de manifiesto la importancia de la escuela, del clima de trabajo, de la labor docente, de la actitud de los estudiantes y de sus familias, como condiciones preponderantes en los resultados.

El uso y la trascendencia de las evaluaciones ha quedado de manifiesto, permitiendo reconocer que a pesar de ser consideradas por sus detractores como reforzadoras de las inequidades y la segregación, las escuelas privadas presentan un mejor desempeño escolar. Esto se debe, no sólo a cuestiones relacionadas con el entorno socio-económico del estudiante y/o de la escuela, sino también a la flexibilidad que existe en las escuelas privadas para contratar a los profesores e innovar en los métodos pedagógicos que utilizan. De esta forma, el impulso a la educación debe de ir acompañado por un programa que realmente contrarreste las diferencias socio económicas de los alumnos, un programa que sea específico a las condiciones, disponibilidades y carencias de los estudiantes, y que se adapte a las condiciones actuales tanto al interior, como al exterior del país. La estructura de los programas de estudio debe favorecer la homogeneización de la escolarización, pero el enfoque debe concentrarse en cada entidad, en cada región, en cada municipio, en cada colonia, en cada escuela.

En nuestro país se pueden replicar estructuras como la chilena, la argentina (Contenidos Básicos Comunes) y la española (Proceso de Concreción Curricular), donde las escuelas elaboran sus planes y programas de estudio, respetando un núcleo común, pero adaptándolos a los estudiantes con los que trabajan, sus condiciones y los proyectos educativos de los establecimientos.

Dentro de esta flexibilidad se encuentra la actualización de los programas de estudio, la cual se genera a partir de las leyes que norman la educación nacional. Mientras que en Chile la Ley

General de Educación fue promulgada en 2009, y en Argentina y España las leyes nacionales de educación se encuentran vigentes desde 2006; en México, la Ley General de Educación fue publicada en 1993. Debido a su antigüedad, y a pesar de las reformas, difícilmente los niños y adolescentes de nuestro país logran tener los conocimientos y las capacidades necesarias que les permitan ser lo suficientemente competitivos frente a aquellos que asistieron a instituciones en un país cuya legislación no supera los 6 años de antigüedad.

LA EFICIENCIA

En 1923, con un presupuesto nacional que se acercaba a 350 millones de pesos, Álvaro Obregón otorgó cerca de 88 millones de pesos a la instrucción pública, a cargo de José Vasconcelos¹⁷². Con estos recursos, no sólo se triplicó el salario de los maestros sino que se inició el programa de desayunos escolares gratuitos para los niños pobres. Bajo el lema “pan, jabón, alfabeto”, la educación se relacionó con el impulso a la alimentación de los niños, la salud y la limpieza; pues únicamente bajo este cuadro, podrían retener los conocimientos¹⁷³. No obstante, en la actualidad se ha olvidado que el impulso al entorno del estudiante es un elemento trascendental en su desempeño escolar y que, al igual que la inversión en capital físico, la inversión en capital humano produce retornos positivos. Por ello, se considera que el gasto educativo debe concentrarse en cuestiones urgentes; la idea es administrar los recursos recibidos y enfocarlos en cuestiones prioritarias para los alumnos, dejando de lado cuestiones políticas.

En la búsqueda por alcanzar los objetivos establecidos y materializar las propuestas de avances, la demanda de recursos económicos destinados a los servicios educativos se ha incrementado en la misma medida. No obstante, se ha demostrado que aumentar el gasto en educación no representa necesariamente progresos en la calidad, productividad y oportunidades relacionadas con el desarrollo educativo. Lo importante es eficientar el uso de los recursos, es decir, la adecuada administración de los mismos para revertir las carencias educativas de ciertos grupos.

En la actualidad, en México, el gasto educativo no sólo presenta un rezago histórico desde los años ochenta, sino que la administración de los recursos es limitadamente flexible, pues la mayor parte de éstos ya está destinada a los salarios de los trabajadores y al mantenimiento de oficinas y edificios (93% del gasto educativo es gasto corriente). La estructura institucional inhibe cualquier incentivo en pro del uso eficiente de los recursos, las comunidades y escuelas ven minimizada su capacidad de acción en procesos y decisiones que afectan el quehacer educativo, y las situaciones y necesidades particulares de cada institución educativa no se toman en cuenta. Por ello, los posibles cambios estructurales que pudieran hacerse con un

¹⁷² Meyer, Jean. La Revolución Mexicana (2004)

¹⁷³ Ibid.

nivel de recursos más elevado se ven nulificados ante las dificultades que se tiene que enfrentar para modificar cualquier aspecto del funcionamiento escolar. Enfrentar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación no es fácil y esto ha bloqueado cualquier intento por hacer evolucionar la calidad de la enseñanza en México. La eficiencia en el uso de los recursos debe formar parte de los pilares sobre los cuales se lleva a cabo la toma de decisiones y para verificarlo, la evaluación es un elemento indispensable.

LAS EVALUACIONES

En México, la falta de evaluación y supervisión constantes, así como de garantía de mantener ciertos resultados han provocado que programas como Carrera Magisterial vean minimizada su capacidad de acción. En España, por el contrario, la calidad de la educación es uno de los principios más importantes del sistema y a través de la Inspección Educativa, las diferentes administraciones públicas ordenan, regulan e inspeccionan la educación dentro de su ámbito territorial. Se trata de un modelo educativo que permite realizar un análisis personalizado y favorece la atención y el seguimiento continuo. Este tipo de organización podría ser replicada en nuestro país para generar información específica y apoyar a aquellas entidades que lo requieran, enfocando la educación a las necesidades del contexto actual.

Metodológicamente, se ha comprobado que cuando el proceso de evaluación se realiza a través de un examen de aprendizaje, lo ideal es que éste permita abordar las tres dimensiones de la calidad en forma separada: el espacio donde el aprendizaje tiene lugar (el entorno de aprendizaje); el programa de trabajo (el currículo) y los actores que orientan y facilitan el aprendizaje (los docentes)¹⁷⁴. El análisis de impacto de estas tres dimensiones en la educación permite determinar que los principales elementos favorecedores de la educación de calidad son:

- Un entorno de aprendizaje cálido, acogedor y seguro para los menores.
- Maestros capacitados y cuyos conocimientos sean sólidos y estén motivados para enseñar.
- Un gobierno que garantice un número suficiente de plazas escolares, un sistema escolar efectivo y un número adecuado de maestros que asegure una instrucción de calidad.
- Un currículo o programa de estudio relevante a las necesidades de los alumnos, las familias y sociedades, y sensible a las diferencias culturales y lingüísticas.

Estas características pueden convertirse en puntos de partida para impulsar cualquier cambio al sistema educativo nacional, pues debido al alto grado de desigualdad que existe en nuestro

¹⁷⁴ UNESCO. Compendio Mundial de la Educación 2010. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo (2011)

país, en aquellas escuelas cuyas necesidades son específicas, a través de la implementación de programas concretos y con la inversión necesaria, los alumnos que viven y estudian en un entorno adverso pueden contrarrestar los efectos que pudieran afectar su rendimiento estudiantil. Así, el sistema es un conjunto de factores que no pueden ser disociados y, a través de las evaluaciones, se pueden establecer medidas específicas que contrarresten las carencias de cada institución. De esta forma, una serie de medidas focalizadas puede reducir las brechas de desempeño entre los alumnos más pobres y el resto del país. Los objetivos pueden ser conjuntamente cuantitativos y cualitativos pues basta recordar que las cifras han demostrado que los países que tienen mejores rendimientos educativos presentan también un menor grado de desigualdad.

LOS PROFESORES

La importancia del profesor, como promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo no sólo proviene de elementos de preparación profesional; pues el nivel de arraigo que puede desarrollar hacia la comunidad donde imparte los cursos, la estabilidad de su labor, su permanencia en una institución educativa, el reconocimiento social y la valoración que se dé a la labor docente inciden directamente en los resultados de sus alumnos.

Por ello, el apoyo a los profesores cuya experiencia profesional, preparación y conocimientos se consideren sobresalientes se debe impulsar en pro de su arraigo a regiones menos favorecidas, en contra de los grupos multigrado y de un segundo empleo para los maestros. Esto puede significar la homogeneización de las oportunidades escolares. Nuevamente se reconoce que bajo la premisa de una correcta administración de los recursos, la inversión en la educación de las comunidades más desfavorecidas tiene retornos marginales mayores que aquella que se hace en zonas con mejores condiciones.

Los procesos de selección y reclutamiento para los enseñantes son diversos; aspectos como la experiencia docente, la actualización en contenidos y pedagogías a utilizar, la habilidad verbal o la institución de egreso son factores que revalorizan ampliamente la labor del educador y que pueden ser evaluados través de filtros que garanticen profesores más competitivos y por lo tanto, que generen estudiantes mejor preparados ante los requerimientos del cambio educativo producido en el sistema.

Entre los procesos revisados, sobresale Chile, donde la formación de los profesores está controlada a través de universidades e institutos profesionales autorizados, y su admisión al sector público se realiza por medio de un concurso regulado por las autoridades. En España, se debe cumplir con la licenciatura en enseñanza, con el concurso-oposición y con el modelo de grados y posgrados de acuerdo al puesto y nivel escolar donde se trabajará. En México, el acceso a las plazas docentes en el sector público se encuentra controlado por un sindicato que burocratiza el sistema, sin avalar al 100% la calidad del profesorado. Esta razón es una de las

más criticadas y puede ser considerada una de las principales causas del fracaso educativo mexicano.

En este mismo sentido, la evaluación de los docentes es un método que se ha implantado en Chile desde el año 2003. El objetivo es reconocer fortalezas y/o debilidades que pudieran significar áreas de oportunidad para recibir planes de superación profesional. Sin embargo, el valor más significativo de este juicio es la obligación por parte del docente de abandonar el sistema en caso de que reciba una evaluación insatisfactoria durante tres años consecutivos¹⁷⁵. En nuestro país, el Acuerdo Evaluación Universal de Docentes y Directivos para Educación Básica ha generado conflictos por la negativa de los docentes a ser evaluados y en algunas entidades han logrado que sea cancelada su aplicación. A pesar de esto, las repercusiones que se esperan son limitadas, pues sin algún incentivo normativo, positivo o negativo, el alcance del Acuerdo es restringido.

Es importante recordar que el impulso a las evaluaciones a los estudiantes podría favorecer la implementación de programas en pro del fortalecimiento de la calidad de la educación. Por ejemplo, en Chile, el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) incentiva económicamente y reconoce a los maestros del 25% de los establecimientos educacionales de mejor desempeño estudiantil. Sin embargo, en México, las limitantes de la prueba ENLACE no favorecen los cambios en el sistema, en la organización de planes y programas de estudio, en los métodos de trabajo y, mucho menos, en el reconocimiento a los profesores.

Finalmente, se puede considerar que la educación se ha convertido en una inversión para elevar la productividad, incrementar los salarios y reducir las desigualdades. Pero es la educación de calidad aquella que constituye un punto de partida, donde la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales, conforman los objetivos de la política educativa nacional. “México debe descubrirse a sí mismo y dejar de imitar mal a los demás, debe conquistar la ciencia y al mismo tiempo obligarla a responder a las necesidades del medio social que la financia” (José Vasconcelos). Por ello, este trabajo se ha sustentado en el hecho de que la enseñanza constituye el punto de partida para disminuir las amplias diferencias en la calidad de vida de las personas y son los programas específicos y focalizados aquellos que pueden minimizar las amplias divergencias, recordando que “La institución educativa no debe ser corrompida por su utilización con fines políticos” (José Vasconcelos).

¹⁷⁵ Ministerio de Educación en Chile. Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente (2005)

Bibliografía

- Adda, Jacques (1996). La mondialisation de l'économie. 1. Genèse. Ediciones Le Découverte. Paris, Francia.
- Arellano, Silvia (2011). Presume Calderón logros en materia de educación. Milenio <http://www.milenio.com/>
- Arámbula Reyes, Alma (2008). Tratados Comerciales de México. Cámara de Diputados. Servicio de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Exterior. México. Marzo de 2008.
- Banco Mundial (2003). Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Retos para la Educación Terciaria. Washington, D.C. Estados Unidos de Norteamérica.
- Banco Mundial (2012). Datos del Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/>
- Banco de México (2011). Estadísticas. México. www.banxico.org.mx
- Camacho Sandoval, Salvador (2001). Hacia una evaluación de la Modernización Educativa. Desarrollo y Resultados del ANMEB. Revista Mexicana de Investigación Educativa. Septiembre-Diciembre. Volumen 6, número 13. Consejo Mexicano de Investigación Educativa. México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
 - (2006) Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas, septiembre 2006. H. Congreso de la Unión. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. México.
 - (2010) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. México, 7 de diciembre de 2010.
 - (2011) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1993). Ley General de Educación. México.
- Consejo Nacional de Población, CONAPO (2005). De la población de México 2005-2050. México. www.conapo.gob.mx
- Contreras-Sanzana, Gladys y Villalobos-Clavería, Alejandro (2010). La formación de profesores en Chile: una mirada a la profesionalización docente. Educación y Educadores. Volumen 13, número 3. Septiembre-diciembre, 2010. Universidad de La Sabana. Cundinamarca, Colombia.
- Cox, Cristian; Ernesto Schiefelbein; María José Lamaitre, Martín Hopenhayn y Erika Himmel (1995). Calidad y Equidad de la Educación Media en Chile: Rezagos Estructurales y Criterios Emergentes. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

- DeFerranti, David; Guillermo E. Perry; Francisco H. G. Ferreira y, Michael Walton (2004). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* World Bank. Washington, D.C., Estados Unidos.
- Destinobles, André Gérald (2006). *El capital humano en las teorías del crecimiento económico*. Universidad Autónoma de Chihuahua. Chihuahua, Chihuahua, México.
- Ellwood, Wayne (2003). *Casino Mundial. Claves de la globalización económica*. Editorial Intermón Oxfam. Oxford.
- FAO (1997). *Cercano Oriente* en Lista Mundial de Vigilancia para los Animales Domésticos. Segunda Edición. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.
- Foro sobre la Integración Norteamericana. *Cronología del TLCAN* <http://www.fina-nafi.org>. Consultado el 16 de febrero de 2011.
- García Cosco, José Carlos (2003). *Matrícula y Gasto Nacional en Educación en México, 1976-2000*. *El Cotidiano*. Enero-Febrero. México.
- Ibarra Santos, Manuel (2007). *Zacatecas-México: Magisterio ¿Profesión en crisis?* Publicado el 16 de mayo de 2007 en CREFAL (Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y El Caribe): www.crefal.edu.mx
- INDETEC (2012). *Acuerdos (acciones) en materia de consolidación de los mecanismos de gasto en Educación* en Convención Nacional Hacendaria. Instituto para el Desarrollo Tecnológico de las Haciendas Públicas. <http://www.indetec.gob.mx>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa, INEE
 - (2003). "¿Qué hace a una escuela, una buena escuela?". Fundación este País. México.
 - (2009) *Agentes y Recursos en el Sistema (AR)* en Panorama Educativo de México.
 - (2009) *Sistema de Estadísticas Continuas de la DGPP/SEP, inicio del ciclo escolar 2004/2005*. México.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI
 - (2006) *Estadísticas a propósito del día internacional de la alfabetización*. México, 8 de septiembre de 2006.
 - (2010) *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2009*. www.inegi.org.mx
 - (2011) Portal de Internet: www.inegi.org.mx
 - *Banco de Información Económica. Cuentas Nacionales*.
 - *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*
 - *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*
- Juárez Núñez, José Manuel; Comboni Salinas, Sonia (2000). *Globalización, Educación y Cultura: Un reto para América Latina*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México.

- Lázaro, André (2008). Educación inclusiva: el camino hacia el futuro. Los desafíos de la educación brasileña. Conferencia Internacional de Educación, UNESCO. Ginebra, Suiza. Noviembre de 2008.
- López Beltrán, Elia (2006). Globalización. Una explicación de la economía mundial actual en palabras sencillas. México.
- Meyer, Jean (2004) La Revolución Mexicana. Tiempo de Memoria TM. México. Enero 2004.
- Ministerio de Educación Argentino (2010). Operativo Nacional de Evaluación 2010. Censo de Finalización de la Educación Secundaria. Informe de Resultados. Presidencia de la Nación. Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2006). Ley Orgánica de Educación. Jefatura de Estado. Gobierno de España. 3 de mayo de 2006.
- Ministerio de Educación en Chile
 - (2005). Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente. Noviembre de 2008
 - (2008) Ley de Subvención Escolar Preferencial. Gobierno de Chile. Junio 2008.
 - (2008) Orientaciones para la elaboración del Plan de Mejoramiento Educativo. División de Educación General. Gobierno de Chile. Junio 2008
 - (2009) Ley General de Educación. Gobierno de Chile Santiago de Chile. 16 de diciembre de 2009
 - (2011) Resultados Evaluación de Programas Finalizadas 2011. Gobierno de Chile.
- Montt, Guillermo (2011). Private schools: Who benefits? en *PISA in Focus*. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. Agosto 2011.
- Ministerio de Educación Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE
 - (2003) México entre los países con rezago en calidad de la enseñanza y desempeño escolar.
 - (2010) Panorama de la Educación 2010. Indicadores de la OCDE. Editorial Santillana. Madrid, España.
 - (2010) PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do.
 - (2010) Programme for International Student Assessment (PISA) 2009.
 - (2010) OCDE. StatExtracts. <http://stats.oecd.org>
 - (2011) Country Statistical Profiles 2010. iLibrary. stats.oecd.org
- Paré, Luisa y Lazos Chavero, Elena (2003). Escuela Rural y Organización Comunitaria. Instituciones locales para el desarrollo y el manejo ambiental. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. Plaza y Valdés, S.A. de C.V.
- Patrinos, Harry Anthony (2007). Factores determinantes del aprendizaje y calidad de la educación en México, en Miranda López, Francisco et al. (coordinador), Mejora de la

- calidad de la educativa en México: Posiciones y propuestas. Banco Mundial. Consejo Mexicano de Investigación Educativa. México.
- Peralta, Ernesto (2010). Perspectiva laboral en México, 2008 – 2030, en Comercio Exterior. Volumen 60. Número 3, Marzo de 2010.
 - Pro México. Inversión y Comercio (2011). Tratados y Acuerdos Comerciales. www.promexico.gob.mx
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2009). Informe sobre Desarrollo Humano 1999. La mundialización con rostro humano. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, España.
 - Reagan, Ronald (1979). Discurso de candidatura a la Presidencia de los Estados Unidos de Norteamérica. 13 de noviembre de 1979.
 - Rodríguez Vargas, José de Jesús (2009). El nuevo capitalismo en la literatura económica en Alejandro Dabat y José de Jesús Rodríguez (coord) Globalización, conocimiento y desarrollo. La nueva economía global del conocimiento. Estructuras y problemas. Tomo I. Serie Las Ciencias Sociales. Tercera Década. UNAM. México.
 - Rueda Beltrán, Andrés (2007). El aprendizaje y la calidad de la educación: una reflexión documentada en Miranda López, Francisco et al. (coordinador), Mejora de la calidad de la educativa en México: Posiciones y propuestas. Banco Mundial. México.
 - Santibáñez, Lucrecia (2008). El impacto del gasto educativo sobre la calidad educativa. Estudios sobre Desarrollo Humano. PNUD, México. 27 de noviembre de 2008.
 - Secretaría de Economía, SE (2011). Tratados y Acuerdos. México. www.economia.gob.mx
 - Secretaría de Educación Pública, SEP
 - (2003) Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras. Ciclo escolar 2002-2003. México.
 - (2005) Lineamientos para la Formulación de Indicadores Educativos. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Dirección General de Planeación y Programación. México, Distrito Federal.
 - (2011) Carrera Magisterial. México. www.sep.gob.mx
 - (2011). Comunicado 058.- Firman SEP y SNTE Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica. 31 de mayo de 2011. www.sep.gob.mx
 - (2011) ENLACE 2011. Educación Básica y Media Superior. Información Básica. México, Distrito Federal. Septiembre 2011.
 - (2011) SisteSEP. México.
 - (2012). Programa Escuelas de Tiempo Completo. 31 de mayo de 2011. http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto
 - Secretaría de Educación Pública (SEP) y Centro de Educación y Docencia Económicas, A.C., CIDE (2003). Evaluación de Consistencia y Resultados. Programa Escuelas de Calidad. México.

- Secretaría de Educación Pública, SEP, y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2010). Evaluación Específica de Desempeño. Programa Escuelas de Calidad. México.
- Secretariado del TLCAN (2011). <http://www.nafta-sec-alena.org>
- Serdán Rosales, Alberto (2011). Panorama del gasto educativo en México 2012. Muévete por la Educación. 17 de octubre de 2011.
- Taniguchi, Hanako (2010). México gasta mucho en educación, pero no se refleja en los resultados. CNNMéxico.com.
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
 - (2010) Datos Mundiales de Educación. Argentina. Séptima Edición. 2010-2011. Montreal, Canadá.
 - (2010). Datos Mundiales de Educación. Chile. Séptima Edición. 2010-2011 Montreal, Canadá.
 - (2010). Datos Mundiales de Educación. España. Séptima Edición. 2010-2011 Montreal, Canadá.
 - (2011). Compendio Mundial de la Educación 2010. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo. Instituto de Estadística de la UNESCO. Montreal, Canadá.
 - (2011) Portal de internet: <http://www.unesco.org>
- Vegas, Emiliana y Jenny Patrow (2008). Incrementar el Aprendizaje Estudiantil en América Latina. El Desafío para el Siglo XXI. Banco Mundial. Washington, Estados Unidos.
- Visca, Paola (2004). La experiencia de México en el TLCAN. Inversión y sustentabilidad del desarrollo en Revista Futuros. Número 6. Volumen II.

Índice de gráficas

Gráfica I-1	Estructura porcentual de la población total por grupo quinquenal de edad según sexo. Año censal 2005	20
Gráfica I-2	México: Producto Interno Bruto a precio corrientes 2003-2010 (en miles de millones de pesos)	21
Gráfica I-3	México: Producto Interno Bruto a precio constantes 2003-2010 (en miles de millones de pesos de 2003)	21
Gráfica I-4	México: El empleo 2005:01-2011:02	25
Gráfica I-5	México: Actividades de la población alfabeta, 2005	27
Gráfica I-6	México: Actividades de la población analfabeta, 2005	27
Gráfica II-1	Desigualdad de los ingresos y desigualdad educativa. Resultados PISA 2003	36
Gráfica II-2	Dispersión y Puntaje Promedio en Lectura y Escritura. Resultados PISA 2003	36
Gráfica II-3	México: Resultados PISA en Matemáticas por Índice ESCS, 2006	41
Gráfica II-4	Gasto por alumno acumulado en educación y resultados PISA en matemáticas, 2000	42
Gráfica II-5	México: Porcentaje de aciertos en el examen de CM por deciles de IDH municipal, 2002	49
Gráfica II-6	México: Porcentaje de individuos que aprobaron el examen del Concurso Nacional de Oposición para la Docencia, 2008	50
Gráfica III-1	México: Cobertura en educación preescolar 1990-1991 : 2009-2010	61
Gráfica III-2	México: Cobertura en Primaria 1990-1991 : 2009-2010	62
Gráfica III-3	México: Cobertura en Secundaria 1990-1991 : 2009-2010	64
Gráfica III-4	México: Deserción en Primaria 1990-1991 : 2009-2010	66
Gráfica III-5	México: Deserción en Secundaria 1990-1991 : 2009-2010	68

Gráfica III-6	México: Reprobación en Primaria 1990-1991 : 2009-2010	69
Gráfica III-7	México: Reprobación en Secundaria 1990-1991 : 2009-2010	71
Gráfica III-8	México: Eficiencia Terminal en Primaria 1990-1991 : 2009-2010	74
Gráfica III-9	México: Eficiencia Terminal en Secundaria 1990-1991 : 2009-2010	75
Gráfica III-10	México: Atención a la población de 3, 4 y 5 años de edad en preescolar, 1990-1991 : 2009-2010	77
Gráfica III-11	México: Tasa Neta de Escolarización en Preescolar 1990-1991 : 2009-2010	79
Gráfica III-12	México: Tasa Neta de Escolarización en Primaria 1990-1991 : 2009-2010	81
Gráfica III-13	México: Tasa Neta de Escolarización en Secundaria 1990-1991 : 2009-2010	82
Gráfica III-14	México: Escuelas Unitarias en Primaria 1990-1991 : 2009-2010	84
Gráfica IV-1	Número total de horas de enseñanza previstas en centros públicos para alumnos de 7 a 14 años (2008)	114
Gráfica IV-2	Tamaño medio de la clase en instituciones educativas por nivel de educación (2000, 2008)	115
Gráfica IV-3	Retribuciones salariales de los profesores en educación secundaria inferior (2008 o último año disponible)	116
Gráfica IV-4	Retribuciones a los profesores (mínima, tras 15 años de experiencia y máxima) en educación secundaria inferior (2008)	117

Índice de tablas

Tabla I-1	Matriz de intercambios industriales mundiales entre zonas de niveles de desarrollo diferentes, 1992 (En porcentaje del comercio mundial de productos manufacturados)	14
Tabla I-2	Comercio Exterior de México 2008-2009 (millones de dólares)	19
Tabla II-1	México: Tasas de Crecimiento de la Matrícula Nacional Pronosticada en el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) y Observada (porcentajes), 1995:2000	31
Tabla II-2	Antigüedad y Puntaje promedio en el examen docente de Carrera Magisterial por estrato escolar, 1998:2003	48
Tabla IV-1	Resultados por Nivel de Desempeño en Matemática, Finalización de la Educación Secundaria. Total país	109
Tabla IV-2	Resultados por Nivel de Desempeño en Ciencias Sociales, Finalización de la Educación Secundaria. Total país	109
Tabla IV-3	Resultados por Nivel de Desempeño en Lengua, Finalización de la Educación Secundaria. Total país	109
Tabla IV-4	Resultados por Nivel de Desempeño en Ciencias Naturales, Finalización de la Educación Secundaria. Total país	110
Tabla V-1	Gasto público en educación, total (% del PIB) 1998 : 2009	126