

## DEBATE 08

ACCESO, EFICIENCIA Y DESEMPEÑO DE LOS ALUMNOS DE LAS ESCUELAS PRIMARIAS.  
ENTRE LA ASISTENCIA Y LA CALIDAD

ARTICULO DE MARGARITA ZORRILLA FIERRO

Reflexiones a partir de la educación básica en México



Organización  
de Estados  
Iberoamericanos  
Para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
Sede Regional Buenos Aires

 **SITEAL**  
SISTEMA DE INFORMACION DE TENDENCIAS  
EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA

International Institute for Educational Planning  
7-9 rue Eugène-Delacroix  
75116, París  
Francia

© IIPE – UNESCO Sede Regional Buenos Aires  
Agüero 2071  
C1425EHS, Buenos Aires  
Argentina  
[www.iipe-buenosaires.org.ar](http://www.iipe-buenosaires.org.ar)

© Organización de Estados Iberoamericanos  
Para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)  
Bravo Murillo 38  
28015, Madrid  
España  
[www.oei.es](http://www.oei.es)

ISSN: 1999-6179

Las ideas y las opiniones expresadas en este documento son propias de la autora y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IIPE. Las designaciones empleadas y la presentación de material no implican la expresión de ninguna opinión, cualquiera que esta fuere, por parte de la UNESCO, del IIPE, o de la OEI, concernientes al status legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o e sus autoridades, fronteras o límites.

Se permite la reproducción total o parcial del material, siempre que se cite claramente el nombre de la fuente, el nombre del autor, el título del artículo y la URL (<http://www.siteal.iipe-oei.org>), tanto en medios impresos como en medios digitales.

## REFLEXIONES A PARTIR DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

La pregunta central del debate al que nos convoca SITEAL plantea un asunto que no es trivial: En los hechos, ¿la universalización de la educación primaria no aparecerá asociada a mayores dificultades para obtener buenos resultados en los logros educativos? En un intento por ordenar las ideas que juzgo vale compartir doy cauce a su expresión.

Como punto de partida, es importante situarnos. El sistema de educación básica en México, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, inició en la última década del siglo XX complejos procesos de reforma que se caracterizaron fundamentalmente por la transformación de la gestión y, de manera simultánea, por una renovación significativa en los ámbitos pedagógico y del currículo.

Dicho así, podría parecer una simplificación extrema de la complejidad de la reforma; nada más lejano de mi intención. Quien conozca de cerca un sistema educativo, se podrá representar lo que significa “reformular la gestión y transformar la pedagogía”. Estos aspectos de la acción educativa están relacionados con decisiones que tienen que ver con variadas cuestiones como la centralización o descentralización de la Administración, los montos del financiamiento, así como su distribución, destino y uso, la ampliación de la educación obligatoria y consecuencia de la cobertura y acceso a la escuela, la introducción de sistemas de evaluación, la implementación de programas compensatorios, la renovación de la formación inicial y en servicio de los docentes, la vinculación entre la educación básica, la educación media y la educación superior, entre otras. Además de estos elementos, existe uno más que proporciona sentido y coherencia, por lo que es esencial: El derecho de todos a una educación de calidad, así como la capacidad del Estado para asegurar su realización plena.

De manera declarativa, el propósito de mejoramiento de la calidad de la educación, así como el de conseguir una mayor equidad en la distribución de las oportunidades educativas, colocó al sistema educativo mexicano en una dinámica de cambio importante, al menos en los primeros ocho años después de 1992.

Las preocupaciones y urgencias por transformar la educación y los sistemas educativos se han incrementado en los últimos años, a la vez que han ido aumentando de tono. Tales preocupaciones y urgencias se traducen en más y mayores demandas y exigencias a las escuelas y sus actores de todos los niveles educativos.

La escuela es la unidad de cualquier sistema educativo. Me parece que existe una conciencia creciente de que el mejoramiento de la educación debe transitar por el

---

<sup>1</sup> Las reflexiones que se comparten en esta contribución reflejan exclusivamente la postura de la autora.

cambio o transformación de la escuela. No obstante que esta conciencia no se ha traducido aún en políticas consistentes.

Desde finales de la década de los años ochenta del siglo XX, los problemas de la educación en México se manifestaron con mayor claridad. Fundamentalmente la mala calidad de los resultados educacionales, el rezago educativo creciente –evidenciado por las altas tasas de reprobación y deserción, sobre todo en las poblaciones más vulnerables– y el reconocimiento de la desigual distribución de la calidad de la oferta educativa (servicios educativos)<sup>2</sup> entre distintos grupos sociales, como una de las causas del deterioro educativo, sólo por mencionar algunos aspectos.

Distintos grupos de investigadores, analistas de políticas públicas, así como instituciones de la banca internacional, dirigieron su atención a la necesidad de mejorar la calidad de la educación, conseguir una mayor equidad en la distribución de las oportunidades educativas, y lograr una mejor eficiencia de la oferta educativa. El énfasis por mejorar la calidad y equidad de la educación no es gratuito. La transformación acelerada del mercado internacional en un contexto de globalización creciente, en el cual el conocimiento adquiere un valor estratégico, exige de los sistemas educativos una mayor capacidad de respuesta respecto a la formación del factor humano.

También hay que decir que la perspectiva de mercado no es el único motor de las reformas educativas en México o en otros países de la región de América Latina y del mundo. Frente a las visiones y exigencias del mercado, se han hecho presentes otras concepciones sobre la naturaleza y fines de la educación, las cuales colocan el desarrollo humano de todos los individuos en el centro de atención, junto con la consecución de objetivos sociales como son la justicia, la libertad, la cohesión social y la democracia. Es en este contexto que la mayoría de los países latinoamericanos inició procesos de reforma de la educación y de sus sistemas educativos.

En México, durante los últimos diez y ocho años, se han llevado a cabo diversas actividades tendientes a valorar los resultados de la reforma puesta en marcha en 1992. En la medida en que nos alejamos de la fecha de origen, es posible apreciar el acontecer del sistema educativo y sus resultados de distinta manera. Se cuenta con mayor información, se desarrollan perspectivas de valoración, se identifican enseñanzas y aprendizajes, dificultades y oportunidades, logros y fracasos. Sin duda, este debate es un espacio privilegiado para ordenar información, precisar su análisis y dar mayor cauce a la reflexión colectiva.

En términos generales, sostengo la tesis de que México ha experimentado un desarrollo importante en su educación básica, aun concediendo que las transformaciones de la educación no son lineales sino que implican complejas y

---

<sup>2</sup> Distribución de insumos, cuidado de los procesos y la obtención de resultados en los distintos tipos de servicio educativo existentes. Así, la infraestructura, los libros y materiales educativos, los profesores, el uso del tiempo y oportunidades para aprender, son desiguales en calidad y pertinencia para los distintos grupos poblacionales.

múltiples interacciones entre factores sociales, políticos, económicos, culturales e incluso psicosociales.

En todo caso, me parece que la insatisfacción que experimentamos respecto a los avances de la educación básica mexicana se deben más a errores, insuficiencias e inconsistencias que impiden lograr un desarrollo armónico del sistema educativo en su conjunto y de cada institución escolar en particular, a fin de garantizar el derecho a la educación, que es el derecho de todos a aprender, a tener acceso equitativo al conocimiento socialmente válido, disponer de oportunidades equiparables de desarrollo humano y a conseguir que los logros sean similares.

No se trata de hablar del vaso medio lleno o medio vacío. Advierto la existencia de un desfase entre el desarrollo de la escuela como institución, los maestros como profesionales del conocimiento y los alumnos como sujetos de la educación. En este sentido, la educación básica en general y la mexicana en particular enfrentan una paradoja: *escuelas del siglo XIX, maestros del siglo XX y alumnos del siglo XXI*<sup>3</sup> que bien podría ser el título alternativo de esta contribución.

Es posible que el contenido de mi aportación resulte para muchos lectores bastante familiar. Sin embargo, aspiro a que esta contribución aporte elementos para mirar de distinta manera a la educación básica, con lo que sí es, lo que no es y lo más importante, lo que puede llegar a ser. Miradas distintas y conversaciones honestas, ayudarán a generar nuevas comprensiones y nuevos modos de actuar a fin de asegurar, por sobre todo, el derecho de todos a una educación de calidad.

## 1. EL CAMBIO EDUCACIONAL: ENTRE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL Y LA PEDAGOGÍA

Distinguir “reforma de la educación” de “reforma de los sistemas educativos” no es un mero ejercicio académico. La primera se refiere en esencia a la transformación del currículo y a la renovación de los enfoques pedagógicos para conducir los procesos de aprendizaje y enseñanza que acontecen en el salón de clase y en la escuela. Por su parte, la reforma de los sistemas educativos tiene que ver con los cambios en la gestión institucional tanto a nivel macro sistémico como institucional de la escuela en particular. Incluso, hoy día se introduce el concepto de gobernabilidad que refiere, entre otros componentes, al ejercicio de la autoridad, a la toma de decisiones y a la participación.

Como acertadamente lo dice en sus análisis Justa Ezpeleta<sup>4</sup>, si bien es posible

---

<sup>3</sup> La expresión de la paradoja “escuelas del siglo XIX, maestros del XX y alumnos del XXI” es fruto de una conversación con Ramón Farre, colega catalán, profesor de enseñanza media.

<sup>4</sup> Ezpeleta, M.J. (1999). “Federalización y reforma educativa”, en María del Carmen Pardo (coord.). Federalización e Innovación

diferenciar de manera analítica los procesos implicados en la reforma educativa y en la reforma del sistema educativo y advertir que pertenecen a lógicas distintas, en la práctica se encuentran estrechamente imbricadas ya que su realización es simultánea.

Vista a la distancia, la tesis central de estas reformas, aunque no explícita, parece sostener que las transformaciones en los procesos educativos – currículo, enfoque pedagógico, estrategia didáctica, enseñanza, aprendizaje – requieren de cambios en el gobierno, organización y funcionamiento de los centros escolares, así como en las estructuras meso y macro de los sistemas educativos; o, expresado de otra manera, que los cambios en la gestión institucional fomentan por sí mismos la transformación pedagógica de cara a mejorar la calidad de la educación.

Frente a la imbricación de ambos procesos de reforma, las preguntas acerca de lo que está aconteciendo en la realidad son múltiples. Comprender por qué funciona la escuela como lo hace, es objeto de investigación y de intervención. Este interés se remonta al famoso Informe Coleman,<sup>5</sup> cuyas conclusiones afirmaban que la variación de los resultados educacionales está en función de las características familiares, sociales, económicas y culturales de los estudiantes, en tanto que los efectos de la organización y funcionamiento de las escuelas, así como del trabajo de los docentes, era muy poco o incluso nulo. Esta conclusión llevó a investigadores a acuñar la frase la escuela no importa.

Como una de las reacciones importantes al citado informe, en la década de los años setenta del siglo anterior, en Inglaterra y EUA surgió lo que ahora conocemos como el movimiento de investigación de eficacia escolar o de escuelas eficaces. El punto de arranque de este amplio y fecundo campo de estudio, buscaba encontrar respuestas a por qué existen escuelas que, si bien atienden a alumnos procedentes de contextos caracterizados por la desventaja social, consiguen que logren altos niveles en su desempeño escolar<sup>6</sup>.

Desde entonces a la fecha, este movimiento ha crecido en varios sentidos: por la cantidad de investigadores en casi todos los países del mundo, que se han sentido

---

Educativa en México. México: El Colegio de México, 125-133.

Ezpeleta, M. J. (2004a). "Innovaciones Educativas. Reflexiones sobre los contextos de su implementación", Revista Mexicana de Investigación Educativa, Abril-Junio, v.9, n.21, pp. 403-424. (Este artículo también puede consultarse en <http://www.comie.org.mx/rmie/antecedentes/pdfs/carpeta21/21investTem4.pdf>)

Ezpeleta, M. J. (2004b). "Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa", en Tenti, F.E. (Organizador) (2004). Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-unesco, pp. 163-177.

5 Coleman, J. S., et al. (1966). Equality of educational opportunity. Washington, U.S. Government Printing Office.

6 Se sugiere ver los trabajos de: Murillo, F.J. (2005). La investigación sobre eficacia escolar. Barcelona: Octaedro.

Murillo, F.J. (2004). "Un marco comprensivo de la mejora de la eficacia escolar", Revista Mexicana de Investigación Educativa, Abril-Junio, v.9, n.21, pp.319-359. (Este artículo también puede consultarse en <http://www.comie.org.mx/rmie/antecedentes/pdfs/carpeta21/21investTem2.pdf>)

convocados por el enfoque; por el desarrollo teórico, metodológico y técnico; por la influencia de sus resultados en la toma de decisiones en distintos niveles de autoridad de los sistemas educativos y por su influencia en el movimiento teórico-práctico de mejora de la escuela y, de manera más reciente, de mejora de la eficacia escolar.

No obstante las reformas y los aportes de la investigación educacional, lo cierto es que tenemos más preguntas que respuestas y que no podemos solucionar la insatisfacción por los resultados que obtienen los alumnos en nuestras escuelas. Tal vez sentir esta incomodidad, nos ha hecho dejar de lado la apreciación de una realidad: la escuela vive entre los lineamientos que marcan las reformas pedagógicas y del currículo y las dinámicas de la gestión institucional a lo que es necesario añadir que hoy día atienden a educandos que son los primeros en sus familias en asistir a la escuela primaria o secundaria.

Precisamente, es en el nivel de la escuela donde podemos ver reflejada con toda su crudeza la complejidad de trabajar en medio de las dos lógicas mencionadas: la reforma pedagógica y la transformación de la gestión escolar referida a las formas de organización y funcionamiento de la institución. Los actores del sistema educativo enfrentan una dualidad de la que, según la evidencia empírica disponible en el caso mexicano, no existe una conciencia clara. Por ello, resulta aún más difícil desentrañar los requerimientos de ambos procesos de reforma a la vez que su vinculación necesaria, pues de hecho son interdependientes.

En el caso de México, el cambio educativo tiene que hacer frente a la dualidad de transformar la gestión a la vez que la pedagogía en un escenario de interferencia de la política en su sentido de *politics*<sup>7</sup>.

Los resultados educacionales en términos de los aprendizajes logrados por los alumnos son información medular para apreciar la eficacia del sistema educativo en conjunto o de cada escuela. No obstante, es importante considerar otros aspectos del sistema educativo como la medida en que éste atiende la demanda (acceso y asistencia a la escuela), cuida que los alumnos permanezcan en la escuela y concluyan con éxito cada grado y nivel educativo en el tiempo establecido para ello y por supuesto desarrollen aprendizajes relevantes para su vida presente y futura. Enseguida se ilustra con algunos datos el avance y los problemas de la educación básica.

---

<sup>7</sup> Es importante recordar que el término política alude a dos dimensiones: una científico técnica y otra estrictamente política. La literatura anglosajona distingue entre *policy* para referirse al diseño e implementación de cursos de acción orientados a la resolución de problemas de “lo público”; y *politics* para hablar de la arena política en la que interactúan distintos sujetos y actores en el diseño e implementación de las políticas. Esta segunda acepción es la que tiene que ver cuando se habla de “las condiciones políticas” que están implicadas en las decisiones técnicas de distintos cursos de acción (planes, programas, proyectos).

## 2. ¿QUÉ DICEN LOS DATOS DEL SISTEMA EDUCATIVO DE MÉXICO?

### a) Tamaño del Sistema Educativo Nacional (SEN)

Según datos del ciclo escolar 2008 había matriculados en el SEN más de 33 millones de alumnos, lo que significa que casi tres de cada diez mexicanos se encuentran estudiando en la escuela en algún tipo o nivel educativo (básica, media-superior o superior).

La Educación Básica, que incluye los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria tiene a 25 millones y medio de alumnos, lo que representa 76.5% del total del SEN y significa que casi 8 de cada 10 mexicanos se encuentra en este tipo educativo.

La matrícula de la educación básica aumentó 6.0% en sólo cinco años. Tal incremento se debe fundamentalmente a la obligatoriedad de la educación preescolar (3-5 años) y de la educación secundaria (12-14 años). En el caso de la primaria (6-11 años) único nivel obligatorio hasta 1993 hay un decremento persistente de la matrícula debido a la disminución de la tasa de crecimiento poblacional.

### b) Cobertura y Acceso, tránsito y egreso

Los informes del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación<sup>8</sup> ofrecen información valiosa que permite dimensionar la universalización de la educación básica, así como también identificar las disparidades entre las entidades federativas que reflejan el rostro de la desigualdad en México.

Si bien la educación preescolar ha incrementado su cobertura neta, debido en gran parte a su obligatoriedad, estamos hablando de 76.4%, esto es, casi 8 niños de cada diez entre 3 y 5 años asisten a este nivel educativo. La cobertura bruta más alta se encuentra en los niños de 5 años (93.1%) y la menor con los de tres años (25.6%) (INEE, 2005: 66).

Por su parte, la educación primaria en los últimos tres ciclos escolares a partir de 2002 ha incrementado la cobertura neta a 99.7% de los niños entre 6 y 11 años. Prácticamente, este nivel está universalizado, aunque aún tenemos problemas importantes en la retención y el egreso (INEE, 2005: 68).

---

8 inee. (2009). Panorama Educativo de México 2008. México: inee.

inee. (2006). La Calidad de la Educación Básica en México. Informe Anual 2006. México: inee.

inee. (2005). La Calidad de la Educación Básica en México. Informe Anual 2005. México: inee.

inee. (2004). La Calidad de la Educación Básica en México. Informe Anual 2004. México: inee.

En el caso de la educación secundaria, también se observa un avance significativo, aunque está aún muy lejos respecto de la primaria. La cobertura neta en este nivel es de 81.5%. Esta cifra está relacionada con el egreso de la educación primaria y con la reprobación y deserción de la educación secundaria. Una cantidad importante de mexicanos entre los 12 y los 14 años no asisten a la escuela secundaria y se distribuyen de manera desigual al interior del país.

Otra información relevante es la que se refiere al porcentaje de alumnos que estando en el sistema educativo, se encuentran en situación de rezago grave considerando dos grupos de edad: de 8 a 11 y de 12 a 14. Según los datos del multicitado informe del INEE (2005: 80), a nivel nacional 6.27% de los alumnos entre 8 y 11 años se encuentra en la situación mencionada, mientras que 10.2%, en el caso de quienes tienen de 12 a 14 años. Se observa que, para ambos grupos de edad, las entidades con tasas de rezago grave son: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Campeche y Yucatán.

Pero no todos los educandos están en la escuela. Tanto en preescolar como en secundaria, la cantidad de niños y niñas fuera de la escuela en números absolutos es de preocupación ya que se lesiona el derecho a la educación de muchos mexicanos.

A lo largo del tiempo, la primaria ha mejorado. Así, según lo analiza el INEE (2005: 101), la no conclusión de estudios disminuyó de 29.9% en el ciclo 1990-1991 a 13.7% en 2000-2001 para ubicarse en 10.3% en 2004-2005. Estos resultados de la eficiencia del SEN son los que se verán reflejados en la escolaridad promedio de la población de 15 años y más, que se calcula a partir de los censos nacionales de población.

Para cerrar esta visión general en cifras del sistema de educación básica, me parece importante ilustrar la velocidad de los cambios. El siguiente cuadro es bastante elocuente sobre los resultados obtenidos respecto a la escolarización básica de la población en un escenario de crecimiento poblacional acelerado cuyo control se ve reflejado con mayor énfasis, los últimos cinco años. Los esfuerzos no han sido en vano, aunque todavía hay mucho por lograr<sup>9</sup>.

CUADRO 1. NIVEL DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN MEXICANA DE 15 AÑOS Y MÁS 1960 A 2005

Indicador	Censo				
	1960	1970	1990	2000	2005
Población de 15 y más años	19 471 022	25 938 558	50 103 141	62 842 638	68 802 564
Sin instrucción	40.1	31.6	13.7	10.3	8.5
Primaria incompleta <sup>a</sup>	40.3	38.9	23.2	18.1	14.6

<sup>9</sup> Sobre el caso de México para ampliar y profundizar este panorama ver los artículos de Héctor Robles, et al. y el de Guillermo Tapia en el volumen 7, número 4 de la Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. La dirección electrónica es: <http://www.rinace.net/reice/numeros/vol7num4.htm>

Primaria completa <sup>b</sup>	12.0	16.8	19.7	19.4	17.9
Secundaria incompleta <sup>c</sup>	2.4	3.4	6.3	5.3	4.9
Secundaria completa <sup>d</sup>	2.1	3.0	14.0	19.1	21.5
Media superior <sup>e</sup>	2.1	3.9	14.6	16.8	19.5
Superior <sup>f</sup>	1.0	2.4	8.5	11.0	13.1

Fuente: INEGI, "Indicadores seleccionados sobre nivel de escolaridad, promedio de escolaridad, aptitud para leer y escribir y alfabetismo, 1960 a 2005", consultado en la página <http://www.inegi.gob.mx/est/> el 21 de diciembre de 2009. Los datos correspondientes a 1980 no están disponibles.

### c) Resultados de Aprendizaje

El nivel de logro del aprendizaje escolar que consigue cada uno de nuestros alumnos en función del currículo establecido, es piedra angular para juzgar la eficacia de la educación básica.

En el mes de agosto de 2006, el INEE dio a conocer los resultados de logro obtenidos por los alumnos de muestras nacionales primaria y secundaria, en las áreas de Español, Matemáticas y Expresión Escrita procedentes de la aplicación de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE), los cuales representan una nueva generación de pruebas alineadas al currículo.

El informe confirma hallazgos previos. Se ratifica que la situación de la educación primaria es relativamente mejor, en tanto que los de la educación secundaria siguen siendo preocupantes, de manera especial los de Matemáticas.

Tanto en la educación primaria como en la secundaria, las pruebas de escritura, aplicadas por primera vez en México, evidencian que proporciones considerables de alumnos no logran desarrollar la habilidad de expresarse por escrito con claridad y corrección, lo que es uno de los objetivos centrales de la enseñanza de la lengua.

Al interior de la educación primaria, los datos corroboran las diferencias encontradas en evaluaciones y estudios anteriores, entre escuelas privadas, públicas, urbanas y rurales; cursos comunitarios y escuelas indígenas. Estas diferencias, afirman los informes del INEE, se explican, en buena medida, por el contexto sociocultural de los alumnos. No obstante, al sistema educativo le corresponde ofrecer el mejor servicio educativo a quienes tienen mayores desventajas sociales y cada escuela tiene el deber de actuar para compensar las desiguales condiciones de origen de sus alumnos. Aunque hemos hablado mucho acerca de que el sistema educativo en lo general y cada escuela en particular tiene la responsabilidad de compensar las desigualdades sociales y económicas de sus estudiantes ofreciendo un servicio educativo de calidad con equidad, en la práctica tenemos dificultades de distinto orden para lograrlo.

Los resultados de las pruebas EXCALE permiten identificar la proporción de alumnos que no consiguen desarrollar los conocimientos y habilidades básicas que establecen

los Planes y Programas de estudio para el término de la educación primaria. En Español, la proporción es de sólo 2% en las escuelas primarias privadas; de 13.2% en las públicas urbanas; de 25.8% en las escuelas rurales; de 32.5% en los cursos comunitarios y de 47.3% en las escuelas indígenas. Considerando la muestra nacional, la proporción de alumnos que se ubicó en el nivel insatisfactorio es de 18% en Español y de 17.4% en Matemáticas.

No obstante como hemos dicho, los resultados de la educación primaria son mejores que los mostrados por los alumnos de educación secundaria. Casi un tercio de los alumnos de tercer grado de secundaria (32.7%) no muestra dominio de los conocimientos y las habilidades básicas que establece el Plan y Programas de estudios de Español y la mitad de ellos (51.1%) no lo consigue en Matemáticas.

En la educación secundaria, las diferencias entre las modalidades de operación de este servicio educativo son importantes. El estudio del INEE encontró que la proporción de estudiantes por debajo del nivel básico en Español fue de 8.1% en las escuelas privadas, en tanto que en el extremo opuesto, en las telesecundarias fue de 51.1%. En la modalidad de secundaria general, 29.7% de los estudiantes se ubicó por debajo del nivel básico y en las secundarias técnicas fue de 31.1%. En el caso de Matemáticas, los porcentajes de estudiantes por debajo del nivel básico fueron de 23.7% en las escuelas secundarias privadas; 50.5% en las secundarias generales; 52% en las técnicas y 62.1% en las telesecundarias.

Por otro lado, los resultados de las evaluaciones internacionales como PISA, en sus versiones 2000, 2003 y la más reciente de 2006 no son distintos. Al comparar a México con otros países, respecto a las competencias para la vida que miden las pruebas de PISA, la gran mayoría de nuestros jóvenes obtiene resultados por debajo del nivel elemental previamente definido.

Por su parte los resultados de México en el SERCE muestran que en el caso de los alumnos de tercero de primaria 5.2% está por debajo del nivel I y casi 60% en los niveles I y II. En tanto, entre los alumnos de sexto grado 41.2% se ubica en los mismos niveles y 58.7% en los niveles III y IV.

La información mostrada en este apartado afirma los avances en materia de cobertura, acceso, permanencia y egreso de la educación primaria, el mejoramiento de acceso en preescolar y secundaria. Sin embargo, también muestra que el sistema de educación básica en México que es amplio en sus dimensiones, es aún limitado en el logro de aprendizajes y desigual en su distribución.

El centro de la insatisfacción se encuentra precisamente en aquello que nuestros alumnos consiguen aprender, lo que está muy lejano de los propósitos y contenidos establecidos en el currículo vigente. Y por si fuera poco, muy distante de lo que una sociedad y economía basada en el conocimiento le exige a sus habitantes.

¿Qué es lo que está pasando en el SEN? ¿Por qué nuestros alumnos no aprenden lo que se espera? ¿Qué peso específico tienen los factores del contexto social, económico y cultural en el que viven nuestros alumnos? ¿De qué magnitud es la contribución de

la escuela y del sistema en su conjunto en el logro educativo? ¿Qué debemos hacer, o que podemos realizar para cambiar la educación y que esta sea mejor para todos? ¿El acceso a la escuela y la eficacia en el aprendizaje son acaso dos propósitos irreconciliables?

### 3. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

Las cifras globales del SEN invitan a pensar que existe mejora en el sistema de enseñanza básica de nuestro país. Sin embargo, no sabemos en qué medida esto que hemos logrado se debe más a un movimiento inercial o a la acción diseñada ex profeso para ello. Los indicadores de acceso/asistencia, permanencia y egreso de la escuela básica indican mejoramiento y advierten los problemas. No obstante el nivel de logro en el aprendizaje no es bueno. ¿Acaso hay incompatibilidad en los propósitos de acceso, permanencia, egreso oportuno con los de elevar el nivel de logro de los aprendizajes?

No sabemos la respuesta. Pero sí se puede afirmar que la educación es un asunto inscrito en la agenda nacional; es tema de preocupación por las limitaciones que se observan en los resultados de aprendizaje; y es un asunto que espera ser atendido como se requiere a fin de revertir sus insuficiencias, corregir sus errores y mejorar de manera sustantiva la calidad de los aprendizajes.

Algunos planteamientos para el análisis y discusión:

1) Una parte importante para el análisis y discusión tiene que ver con las teorías que plantean explicaciones relativas al origen del rezago educativo. Con base en un espléndido artículo de Carlos Muñoz Izquierdo<sup>10</sup> retomo las propuestas teóricas que el autor analiza.

En primer lugar la teoría determinista la cual afirma que el rezago educativo es atribuible a un conjunto de factores externos a los sistemas escolares (uno de los representantes de esta postura se encuentra en el Informe Colema). En reacción, la investigación sobre eficacia escolar ha dirigido sus esfuerzos a situar de manera equilibrada la contribución de la escuela al aprendizaje de los alumnos mediante la estimación del efecto de la escuela y la identificación de factores escolares que hacen la diferencia en los resultados educacionales.

Una segunda postura afirma que independientemente de la relación entre rezago educativo y condiciones socioeconómicas y culturales de origen de los alumnos, lo

---

<sup>10</sup> Ver Muñoz Izquierdo, C. (2009). Construcción del Conocimiento sobre la Etiología del Rezago Educativo y sus Implicaciones para la Orientación de las Políticas Públicas: la Experiencia de México. REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 7(4), pp. 10-27. <http://www.rinace.net/reice/numeros/vol7num4/art1.pdf> consultado el 7 de enero de 2010.

que sucede es que la escolaridad a la que tienen acceso los alumnos procedentes de los estratos sociales de menores recursos es de mucho menor calidad y no es gerenciada de acuerdo a las necesidades e intereses de estos sectores de la población.

Una tercera postura coloca su atención en el currículo y afirma que éste no se ha diseñado a partir de las necesidades de las poblaciones que viven en situaciones de desventaja social. Debido a ello, el currículo no cuenta con las condiciones de relevancia y pertinencia que se requieren para atender a los alumnos que proceden de las poblaciones mencionadas.

La cuarta postura analizada por Muñoz Izquierdo continúa en el mismo tono que las anteriores, esto es, afirma que la educación escolar destinada a los sectores sociales de menores recursos se lleva a cabo por métodos que no fueron diseñados, ni educadores preparados para atender los requerimientos de los alumnos procedentes de esos sectores.

Estas posturas teóricas se sustentan en evidencia empírica, la que finalmente alude al hecho que no podemos aspirar a un mejoramiento sustantivo del logro de aprendizajes de los alumnos si no se atiende de manera diferenciada según su origen socioeconómico y cultural. Es necesario actuar con realismo, coherencia y bajo un principio de atención eficaz a la diversidad.

2) Enseguida retomo la reflexión de una entrañable amiga y colega, Mercedes Muñoz-Repiso, quien fuera por más de treinta años directora de investigación del Centro de Investigación y Documentación de la Educación (CIDE) del Ministerio de Educación de España. Ella habla del optimismo pedagógico y expresa lo siguiente:

“No sé si es un concepto muy académico, pero para mí significa que, en contra de lo que suelen decir los más viejos del lugar, cualquier tiempo pasado fue peor. Los mayores solemos mitificar nuestras experiencias como alumnos y como maestros ("nosotros sí que sabíamos y no estos niños de ahora", "entonces sí que había disciplina", "los alumnos tenían mucho mejor nivel", y frases similares). Todo esto no es así. Estudiábamos cuatro privilegiados, salvo excepciones elitistas, las escuelas eran desastrosas y las clases aburridas. Todo ha ido a mejor, lo que ocurre es que la escolarización universal es un reto impresionante y además ahora tenemos un mayor conocimiento de lo buenas que pueden ser las cosas y la distancia que nos separa del ideal. Por otro lado, lo que sí está muy complicado es el mundo en general en el que se sitúan las escuelas, los maestros, los padres y los niños. Pero eso no se puede arreglar sólo desde el ámbito educativo, al menos no a corto plazo.

El optimismo pedagógico implica que mantengamos la utopía de que el mundo mejorará si educamos bien a los chavitos que lo van a manejar el día de mañana. Muy importante, que los maestros se sientan felices y orgullosos de la gran tarea que han elegido o les ha tocado. Una tarea muy cansada y a veces no muy bien reconocida, pero con una gratificación humana como ninguna otra” (hasta aquí la conversación con Mercedes).

3) ¿Podemos hablar de retrocesos? Sí pueden existir retrocesos y, de hecho, los ha

habido. Los retrocesos se producen cuando se vuelve atrás en la cobertura o en la duración de la enseñanza obligatoria, o en la escolarización de las niñas, o en la universalidad de la escolarización, entre otros aspectos. Puedo afirmar que no es el caso de México.

Más bien, creo que estamos frente a una situación de avance general, pero que a la vez no resulta satisfactoria, por lo que podemos hablar de errores e insuficiencias. Por ejemplo, creo que ha sido un error escolarizar a los niños de 12 años en las escuelas de educación secundaria y ponerlos en manos de diez o más profesores diferentes en lugar de tener un maestro de referencia para casi todas las materias. O establecer la obligatoriedad del primero de preescolar para los niños de tres años, buena intención, pero un error cultural.

Insuficiencias hay un sinnúmero, por ejemplo, la escasa autonomía de las escuelas para organizar sus espacios y tiempos, la falta de espacios físicos en los centros escolares donde los profesores puedan trabajar en equipo, la insuficiente preparación pedagógica de los profesores para hacer frente a la enseñanza en distintos medios socioeconómicos y culturales, la falta de cultura de reflexión y autoevaluación de los profesores, la burocratización excesiva de las funciones de la dirección escolar, la supervisión, así como del conjunto de la Administración estatal y federal, la subordinación del interés de la educación a otros intereses, por mencionar sólo algunos. De los errores se puede aprender y las insuficiencias se pueden ir resolviendo si se identifican y hay voluntad para ello. Desde luego no todo de golpe y algunas cosas requerirán de algunas decenas de años.

4) Desde la reforma del SEN en 1992 y hasta la fecha, han transitado cuatro administraciones del gobierno federal y otras tantas en cada una de las entidades federativas, más las que actualmente se encuentran en curso. Los programas gubernamentales para el sector educativo han buscado atender todas las dimensiones del quehacer de la educación implicadas tanto en la reforma curricular y pedagógica – como serían nuevos planes de estudio tanto para los tres niveles de la educación básica<sup>11</sup>, nuevos libros de texto y materiales educativos para los alumnos, libros y materiales para los docentes, actualización en servicio para los maestros y directivos escolares, integración de niños con necesidades educativas especiales, con o sin discapacidad, programas compensatorios, introducción de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, entre lo más importante, como en la reforma de la gestión institucional del sistema educativo y de la escuela – reorganización del SEN, reestructuración de la Administración federal de la educación, nuevos esquemas del financiamiento público, creación de sistemas de evaluación de la educación, rediseño de los sistemas de información y de indicadores educativos, formación de cuadros de las administraciones de la educación, tanto federal como de las entidades federativas,

---

<sup>11</sup> El Plan y Programas de estudio de la educación primaria y secundaria se reformaron en 1993; los de la educación preescolar en el año 2002, una nueva reforma curricular de la educación secundaria se aprobó en mayo de 2006 y los que se refieren a la formación inicial de docentes iniciaron su renovación en 1997 con la licenciatura en educación primaria a la que le han seguido otras como preescolar, educación física y las distintas especialidades por asignaturas de la educación secundaria.

fondos concursables para las escuelas, entre otros—.

La sola enunciación de estos elementos permite representarnos la complejidad de los procesos de cambio, así como la necesidad de ser consistentes y dejar que transcurra el tiempo para ver cómo se van asentando y qué resultados se van obteniendo.

Por otro lado, no hay que olvidar que las decisiones y su instrumentación están en manos de personas quienes con su acción las harán realidad o no. El compromiso de cada quien, desde su ámbito de competencia, en buena medida está relacionado con el conocimiento y sensibilidad que se tenga de “lo educativo”, así como de las implicaciones de cada decisión<sup>12</sup>.

5) Tanto para la dimensión de la gestión institucional en todos los niveles del sector educativo, como para el ámbito pedagógico curricular se han diseñado políticas y programas de acción para llevarlas a cabo, se han destinado recursos financieros realmente sustantivos, se ha implicado a centenares de personas. Entonces, ¿por qué si se dice que estamos bien, nos sentimos tan mal?

En realidad, parece que los recursos financieros, materiales y personales destinados a mejorar los insumos no corresponden con los resultados. Esto ha sido así porque en el diseño de las políticas y sus acciones derivadas la tendencia es fundamentalmente a identificar qué insumos y qué montos destinar. Existe un olvido de los procesos y una relación difusa con el tipo de resultados esperados. Además, las personas que van a realizar las acciones no suelen ser consideradas en el diseño de éstas.

Así, encontramos que un buen número de las escuelas de educación básica<sup>13</sup> hoy día, disponen de una cantidad considerable de libros, materiales, equipamiento e infraestructura educativa, tanto para los maestros, como para los alumnos. Desafortunadamente en esta materia existen rezagos considerables. Los insumos materiales son condición necesaria pero no suficiente. En la Administración, casi se da por hecho que teniendo insumos materiales, los procesos y los resultados se darán por añadidura. Nada más lejano de la realidad. Atender los procesos de implementación de cualquier acción, independientemente de su envergadura, transita por atender las distintas formas en que las personas implicadas reciben los programas (sea cual fuere su origen), los interpretan, los adaptan a su realidad y los hacen funcionar. Los procesos pedagógicos y de gestión implican relaciones y transitan necesariamente por las personas: alumnos, maestros, directivos, padres de familia y la comunidad.

Lo que aparece cada vez con mayor claridad es la interdependencia que existe entre la dimensión de la gestión institucional con la pedagógica curricular. El asunto consiste

---

<sup>12</sup> Toda decisión política tiene consecuencias técnicas, así como toda decisión técnica tiene implicaciones políticas. Por ello, las decisiones en el sistema educativo tienen que considerar tanto el ámbito de lo político, como de la educación misma.

<sup>13</sup> Incluidas escuelas de educación preescolar, de primaria y de secundaria, estamos hablando de más de 220 mil escuelas en el año 2008.

en comprender cómo opera esta relación y plantear políticas claras tendientes a orientar las acciones en ambas, pues sólo así, poniendo la mirada en los otros, es que será posible revertir los rezagos que se acumulan año con año.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

### **¿Qué hacer para que el futuro sea distinto?**

Una cantidad significativa de los que estamos en el sector educativo comparte el ideal de poder contribuir a la construcción de un mejor país, más justo y más humano, a partir de la educación.

Para que la educación mejore y sea una contribución significativa en el desarrollo de cada persona y para el desarrollo de México, es necesario valorar su estatus actual ampliando y profundizando en el conocimiento sobre la realidad educativa, al mismo tiempo que reflexionar desde distintas perspectivas a fin de replantear caminos o crear nuevos. Necesitamos escucharnos unos a otros ya que nuestras visiones seguramente tendrán énfasis distintos o incluso contradictorios, pero podremos buscar la manera de complementarlas o reconciliar aquello que sea posible.

Replantear caminos o crear nuevos para mejorar la educación de niños y jóvenes implicaría que cada uno, desde el ámbito en que nos encontremos, intentemos responder a la pregunta de qué hace que sigamos en este complicado, complejo y apasionante mundo de la educación.

Para cerrar este texto, utilizo una famosa y sugerente frase de Séneca que dice: “no nos atrevemos a muchas cosas porque son difíciles, pero son difíciles porque no nos atrevemos a hacerlas”.