

ALGUNAS APORTACIONES DEL INIDE¹ AL ANÁLISIS Y PLANEACIÓN DEL FUTURO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Carlos Muñoz Izquierdo

Currículo: doctor en Planeación de la Educación por la Universidad Stanford. Docente e investigador. Dirige en la Universidad Iberoamericana Ciudad de México el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación. Sus publicaciones se refieren, a los factores que determina la calidad de la educación y al papel que desempeña la educación en el cambio social.

Resumen

En 2005, según datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), más de treinta millones de mexicanos no habían concluido su educación básica, lo que revela que esta demanda todavía no ha sido satisfecha. Aunado a esto, las pruebas "Excale" (que evalúan conocimientos de español y matemáticas) y PISA (Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes, por sus siglas en inglés) aplicadas a estudiantes de primaria y secundaria en los ámbitos nacional e internacional, arrojaron resultados nada favorables a los alumnos mexicanos. Por ello se han puesto en marcha en nuestro país varios programas compensatorios para mejorar la educación básica a partir de tres estrategias principales que tienen que ver con el fortalecimiento de la oferta escolar, la distribución de becas entre los alumnos de escasos recursos, y la participación de las comunidades educativas en la gestión escolar. En este artículo se aportan evidencias de que esos programas no han producido resultados satisfactorios, por lo que se propone una estrategia alternativa para mejorar la calidad de la educación básica que se imparte en México.

Abstract

In 2005, over 30 million Mexicans had not yet concluded their basic education (according to statistics from the Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE), indicating that this service is still far from covering the population. Studies (INEE, 2005) about the results obtained from "Excale" (Spanish and mathematics achievement tests) and PISA (Programme for Indicators of Student Achievement) provide evidence that the results from both studies were not favourable. Due to these results, Mexico has implemented various compensatory programs, which include providing more resources to rural and urban marginal schools, providing cash conditional transfers to poor families; and incrementing the participation of the education community on educational management. This article shows that the efficacy of those programs has fallen short; therefore, an alternative strategy is proposed in order to improve the quality of Mexican basic education.

¹ Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, Universidad Iberoamericana, ciudad de México. Es importante mencionar que en el INIDE también se han realizado otras investigaciones, principal pero no exclusivamente, dirigidas a analizar los procesos al interior de determinadas escuelas y a valorar sus efectos en la capacitación para el trabajo. Las investigaciones mencionadas en este artículo se han propuesto examinar las políticas relacionadas con la planeación y la evaluación (en el orden "macro-") de dicha educación.

INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es ampliar, actualizar, integrar y sintetizar algunas investigaciones realizadas durante varios años, principalmente en el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE), con los siguientes fines: conocer y valorar los resultados de la educación básica del país; identificar los procesos y factores que los han determinado; y generar, a partir de los hallazgos de esos estudios, algunas propuestas encaminadas a superar los problemas identificados.

En el capítulo primero se definen algunos objetivos que deben ser cumplidos para que, a partir del presente sexenio, la situación educativa de la población adulta del país se acerque más a lo deseable. En el segundo se analiza en qué medida esos objetivos se han alcanzado, y en el tercero se indaga si las brechas entre los propósitos y los logros pueden ser atribuidas a factores fuera del control de los administradores del sistema escolar. En el capítulo cuarto se examinan los efectos de algunos programas establecidos con el fin de resolver los problemas que han afectado a la educación básica. Por último, en el capítulo quinto se sugiere una estrategia que, a la luz de los análisis reportados, puede contribuir con mayor eficacia a lograr ese propósito.

I. POLÍTICAS NECESARIAS PARA MEJORAR LA SITUACIÓN EDUCATIVA DE LOS ADULTOS EN EL FUTURO

De acuerdo con estimaciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), más de treinta millones de mexicanos mayores de catorce años de edad no habían concluido, en 2005, su educación básica.² Independientemente de los programas de educación para adultos necesarios para absorber este rezago, es indispensable que éste se siga manifestando en el futuro. Para ello, las autoridades educativas deben establecer políticas cuyos objetivos aseguren que todos los alumnos:

- Puedan cursar, en localidades cercanas a su comunidad, los grados escolares que en un sistema escolar normalizado les correspondería por su edad. Esto equivale a satisfacer íntegra y oportunamente la demanda escolar de las cohortes demográficas que por su edad, de acuerdo con nuestra legislación, estén obligadas a asistir a la escuela.
- Adquieran los conocimientos, las habilidades y actitudes previstos en los planes de estudio correspondientes al grado escolar que estén cursando; es decir, el aprovechamiento escolar no debe ser inferior al mínimo requerido en cada situación.
- Permanezcan en las escuelas durante todos los años en que se hayan inscrito, y terminen el nivel educativo que estén cursando durante un periodo temporal no mayor al considerado en la normativa escolar aplicable a cada caso. En otras palabras, ningún alumno debe encontrarse en lo que en la literatura se conoce como “extraedad”.
- Ingresen al sistema, permanezcan en él, y obtengan resultados académicos satisfactorios; estas oportunidades deben distribuirse equitativamente entre los distintos estratos de la sociedad, sin que interfiera ningún factor de índole académica, social, económica ni cultural. De otro modo, los objetivos anteriores no podrían ser alcanzados.

² 5.7 millones de esas personas eran analfabetas, 9.8 millones no habían terminado la primaria, y 14.6 millones no habían concluido la secundaria (cfr. INEE, 2006).

II. EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL A LA LUZ DE LOS OBJETIVOS SEÑALADOS

A) SATISFACCIÓN DE LA DEMANDA

Durante las últimas décadas, la matrícula del sistema escolar se expandió con rapidez: la de educación básica pasó de 18.8 a 24.9 millones de alumnos durante el periodo de 1980 y 2005,³ lo que representa un incremento de 32.4%. Ello permitió absorber, al final de ese periodo, a 68.1% de los niños de cuatro y cinco años, a prácticamente 100% de los que se encuentran entre los seis y once años, y a 77.6% de los adolescentes cuyas edades oscilan entre los doce y catorce años (*cf.* INEE, 2006).

Estos porcentajes revelan que, a pesar de los avances, no ha sido posible todavía satisfacer la totalidad de la demanda: aún permanece insatisfecha la que abarca a 1.8 millones de infantes de cuatro y cinco años de edad (que deberían estar cursando la educación preescolar);⁴ 87 000 niños entre seis y once años (que deberían estar en la enseñanza primaria); y 635 000 adolescentes entre doce y catorce años (que deberían estar inscritos en la enseñanza secundaria). En total son 2.5 millones de niños y adolescentes que, de acuerdo con la legislación vigente, deberían estar inscritos en el sistema escolar.

B) APROVECHAMIENTO ESCOLAR

Éste ha sido valorado en México desde dos perspectivas distintas: una se basa en los parámetros establecidos en los planes de estudio vigentes en el grado escolar que los estudiantes han cursado, y la otra consiste en comparar las habilidades de nuestros jóvenes con las de los estudiantes que cursaron su educación básica en otros países, incluyendo los que son económicamente más desarrollados que el nuestro.⁵

Perspectiva nacional

En los cuadros numerados del 1 al 4 se transcriben los resultados que, en 2005, obtuvo el INEE al aplicar, por medio de un muestreo, las pruebas conocidas con el nombre de “Excale” (de las asignaturas de español y matemáticas) a los alumnos que cursaban el 6° grado de primaria y el 3° de secundaria.

³ *Cfr.* anexo estadístico del VI informe del presidente Fox.

⁴ Recuérdese que, a partir del ciclo escolar que se iniciará en septiembre de 2008, la educación preescolar también será obligatoria para los niños de tres años de edad.

⁵ Esta segunda perspectiva obedece a la necesidad de conocer el grado en que los estudiantes mexicanos están preparados para competir en un sistema económico globalizado; algunos tendrán la necesidad de emigrar a otros países, mientras que otros, permaneciendo en México, tendrán que participar en un sistema productivo que prácticamente no tiene fronteras.

Cuadro 1

Porcentaje de estudiantes en cada nivel de logro
de español por estrato escolar: 6° de primaria

Estrato escolar	Niveles de logro			
	Por debajo del básico	Básico	Medio	Avanzado
	%	%	%	%
Urbana pública	13.2	51.9	28.4	6.6
Rural pública	25.8	56.0	16.1	2.2
Educación indígena	47.3	46.0	6.3	0.5
Cursos comunitarios	32.5	56.3	10.9	0.04
Educación privada	2.0	25.4	43.7	29
Nacional	18.0	50.8	24.6	6.6

Fuente: INEE, 2006.

Cuadro 2

Porcentaje de estudiantes en cada nivel de logro de matemáticas
por estrato escolar: 6° de primaria

Estrato escolar	Niveles de logro			
	Por debajo del básico	Básico	Medio	Avanzado
	%	%	%	%
Urbana pública	13.6	52.9	26.2	7.3
Rural pública	23.7	56.9	16.5	2.9
Educación indígena	43.2	48.8	7.3	0.6
Cursos comunitarios	28.2	57.7	13.2	0.7
Educación privada	2.7	31.2	41.6	24.5
Nacional	17.4	52.3	23.5	6.9

Fuente: INEE, 2006.

Cuadro 3

Porcentaje de estudiantes en cada nivel de logro de español
por estrato escolar: 3° de secundaria

Modalidad educativa	Niveles de logro			
	Por debajo del básico	Básico	Medio	Avanzado
	%	%	%	%
General	29.7	40.7	25.0	4.6
Técnica	31.1	39.8	24.7	4.5
Telesecundaria	51.1	35.6	12.1	1.2
Educación privada	8.1	27.4	42.4	22.2
Nacional	32.7	38.3	23.7	5.3

Fuente: INEE, 2006.

Cuadro 4

Porcentaje de estudiantes en cada nivel de logro de matemáticas
por estrato escolar: 3° de secundaria

Modalidad educativa	Niveles de logro			
	Por debajo del básico	Básico	Medio	Avanzado
	%	%	%	%
General	50.5	30.5	17.9	1.1
Técnica	52.0	30.2	16.9	0.9
Telesecundaria	62.1	26.0	11.4	0.5
Educación privada	23.7	31.0	38.4	7.0
Nacional	51.1	29.5	18.0	1.4

Fuente: INEE, 2006.

Como se puede apreciar en los cuadros, los promedios de rendimiento obtenidos en el orden nacional no son favorables, en especial en el caso de la educación secundaria. En ese nivel casi la tercera parte (32.7%) de los alumnos que tomaron la prueba de español obtuvieron, en promedio, niveles de rendimiento ubicados “por debajo del básico”; en tanto que en la prueba de matemáticas, más de la mitad (51.1%) de los examinados se encontraron en la misma situación. Estos porcentajes reflejan la proporción de alumnos que, al terminar su educación primaria o secundaria, habrían sido reprobados por sus profesores si éstos los hubieran evaluado mediante la aplicación de pruebas debidamente estandarizadas.⁶

Es importante hacer notar, además, que los promedios de los estudiantes inscritos en diferentes tipos de escuelas revelan enormes disparidades. Eso ocurrió, indistintamente, en las pruebas aplicadas a los alumnos que cursan el 6° de primaria y 3° de secundaria.

En la educación primaria preocupan los resultados obtenidos por los alumnos inscritos en escuelas que atienden a poblaciones indígenas, así como por aquellos que asisten a los cursos comunitarios que administra el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe). Esta misma observación es aplicable a los alumnos inscritos en las telesecundarias. Por tanto, el propósito de que todos los estudiantes obtengan rendimientos satisfactorios está muy lejos de ser alcanzado en nuestro país.

Perspectiva internacional

En 2003, México participó, junto con otros 40 países, en el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (conocido como PISA, por sus siglas en inglés), el cual depende de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE por sus siglas en español).

Conviene recordar que el PISA no se propone apreciar el grado en el que los estudiantes de los diferentes países han alcanzado los objetivos particulares establecidos en los planes de estudio de las instituciones educativas a las que asisten. Su finalidad consiste, en cambio, en medir hasta qué punto los sujetos evaluados han desarrollado un conjunto de habilidades que necesitarán en su vida diaria. Por tanto, la memorización de contenidos (como los que se relacionan con diversas disciplinas) no interviene en las evaluaciones del programa.

⁶ Recuérdese que los profesores califican a sus alumnos mediante el procedimiento que se conoce como “evaluación a partir de una norma”, el cual se basa en la distribución de los rendimientos de los estudiantes inscritos en cada grupo; en cambio, el INNE aplica el procedimiento que se conoce como “evaluación a partir de un criterio”, sustentado en los objetivos establecidos en los respectivos planes de estudio.

Tampoco es objeto del PISA evaluar a los estudiantes que están cursando un determinado grado escolar; está dirigido a los jóvenes que, con quince años de edad, estén inscritos en alguna institución perteneciente al sistema educativo del país respectivo, sin importar el grado que estén cursando. Esta decisión se basa en que dichos sujetos están en la etapa en que termina la educación que tiene carácter obligatorio en la mayoría de los países que participan en el programa.

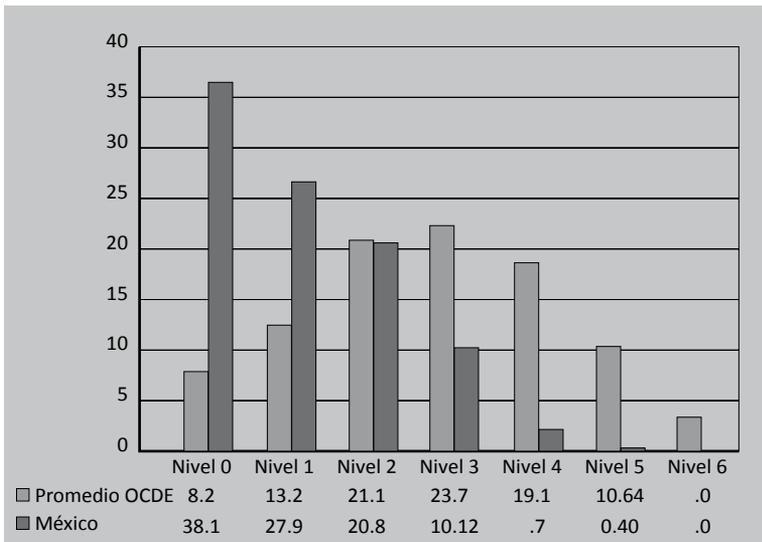
La evaluación del PISA se basó en cuatro escalas (divididas, a su vez, en diferentes subescalas) que miden las habilidades desarrolladas por los estudiantes en las áreas de matemáticas, lectura, ciencias y solución de problemas.

México formó parte (y quedó a la cabeza) del grupo de países cuyos estudiantes obtuvieron los menores niveles de desempeño en las escalas mencionadas. Sin embargo, resulta más útil comparar la forma en que se distribuyeron los estudiantes mexicanos entre los diferentes niveles de rendimiento definidos por el PISA con la manera en que se distribuyeron, en promedio, los jóvenes evaluados en los demás países pertenecientes a la OCDE.

Los resultados de esa comparación se encuentran en las gráficas 1, 2 y 3. La primera muestra las distribuciones de los estudiantes entre los diferentes niveles de la escala de desempeño en matemáticas; la segunda, las correspondientes a la escala de desempeño en lectura; y la tercera, las que se refieren al desempeño en "solución de problemas".

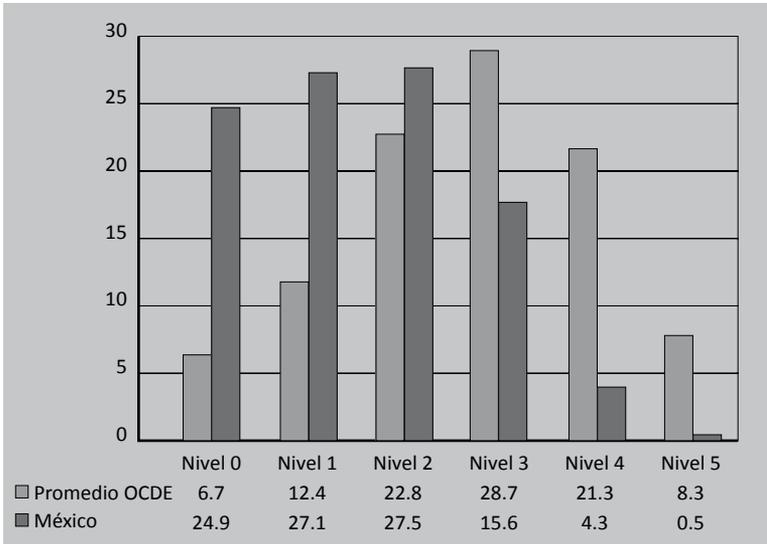
Gráfica 1

Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño de la escala de matemáticas. PISA 2003



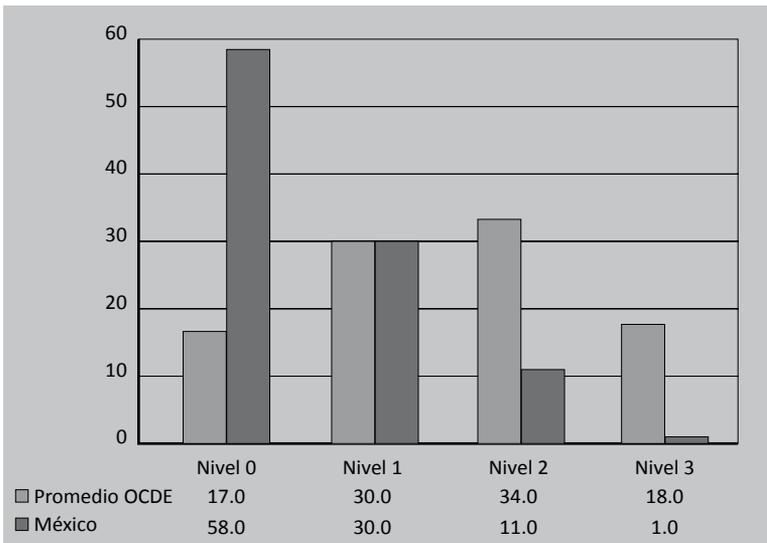
Gráfica 2

Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño de la escala de lectura. PISA 2003



Gráfica 3

Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño en solución de problemas. PISA 2003



En la gráfica 1 se observa que, mientras 33.7% de los estudiantes de los demás países miembros de la OCDE superan el “nivel 3” de la escala de matemáticas (que puede ser considerado relativamente aceptable por ser el valor “modal” de la distribución correspondiente), sólo 3.1% de los estudiantes mexicanos son capaces de superarlo. Correlativamente, mientras sólo 8.2% de los jóvenes que fueron evaluados en los demás países integrantes de la OCDE, se encuentran en el “nivel 0” de dicha escala (que refleja la ausencia de las habilidades más elementales en ese campo), 38.1% de los estudiantes mexicanos están ubicados en ese nivel. Resultados semejantes aparecen en las gráficas 2 y 3. La proporción de estudiantes que, en promedio, están por encima del nivel modal de las distribuciones de la OCDE, así como las de los jóvenes que alcanzaron el “nivel 0” de las escalas respectivas, se observan en el cuadro 5.

Cuadro 5

Comparación de las proporciones de estudiantes que alcanzaron determinados niveles de rendimiento en las escalas de medición señaladas

Niveles de rendimiento y escalas de referencia	Proporciones promedio de estudiantes evaluados en todos los países miembros de la OCDE (%)	Proporciones de los estudiantes evaluados en México(%)
Lectura: estudiantes que superaron el nivel modal de la distribución de la OCDE	29.60	4.80
Lectura: estudiantes que sólo alcanzaron el “nivel de rendimiento 0”	6.70	24.90
Solución de problemas: estudiantes que superaron el nivel modal de la distribución de la OCDE	18.00	1.00
Solución de problemas: estudiantes que sólo alcanzaron el “nivel de rendimiento 0”	17.00	58.00

Es evidente que las disparidades observadas revelan importantes deficiencias en la educación básica que se imparte en nuestro país, lo cual tiene, sin duda, graves repercusiones en la preparación de la fuerza de trabajo con que contará el país durante las próximas décadas.

C) RELACIÓN ENTRE LAS EDADES DE LOS ALUMNOS Y LOS GRADOS QUE ESTÁN CURSANDO

El deficiente aprovechamiento académico influye en el abandono del sistema escolar, el cual se origina, en la mayoría de los casos, debido a diversos problemas que, con el tiempo, generan retrasos entre las edades de los alumnos y los grados escolares que están cursando. Como mencionamos, esta situación se conoce como “extraedad”.⁷

Según información publicada por el INEE en 2006, los niños que se encuentran en esta situación representan 11.8% de los que tienen siete años de edad; 13.9% de los que tienen ocho años, y 16% de los que se encuentran entre los nueve y catorce años. Cabe advertir que 508 000 niños cuyas edades oscilan entre ocho y once años, así como 736 000 adolescentes mayores de once años y menores de quince, sufren un retraso mayor de dos grados en relación con sus respectivas edades (ambas cifras suman 1.24 millones de estudiantes).

⁷ Para un análisis de ese proceso, consúltese Muñoz Izquierdo, 1979.

D) DISTRIBUCIÓN DE OPORTUNIDADES

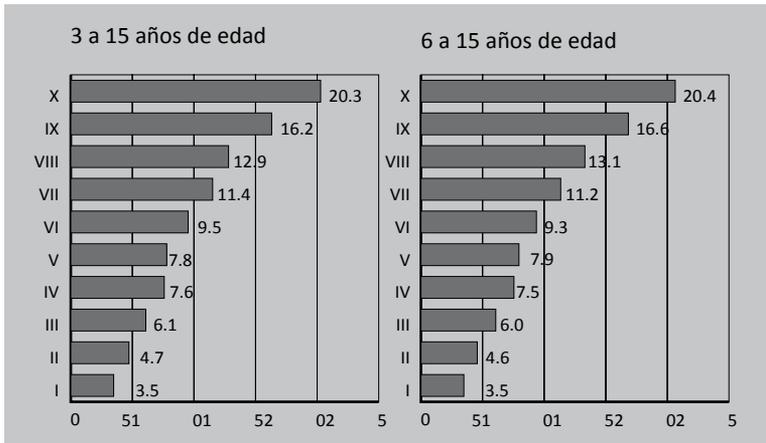
Esta distribución se analizará mediante dos métodos distintos. En primer lugar, se indagará cómo se distribuyen las oportunidades de ingresar y permanecer en el sistema escolar en los estratos de la sociedad que perciben diferentes ingresos. En segundo, se investigará la forma en que dichas oportunidades—así como las de obtener rendimientos académicos satisfactorios— se distribuyen entre las entidades federativas del país.⁸

Distribución de oportunidades entre los estratos sociales que perciben diferentes ingresos

En el eje horizontal de la gráfica 4 se pueden observar las probabilidades de que estén inscritos en el sistema escolar los niños y adolescentes en edad que es obligatorio cursar la educación básica⁹ y cuyas familias se ubiquen en diferentes niveles de ingreso.¹⁰

Gráfica 4

Probabilidades de que los niños y adolescentes asistan a la escuela, en función de los niveles de ingreso per cápita (divididos en deciles) de sus familias



La gráfica 4 nos muestra una relación de signo positivo entre ambas variables, lo que significa que las oportunidades educativas no se distribuyen equitativamente entre toda la población, sino que tienden a concentrarse en los sectores sociales que perciben mayores ingresos.¹¹ Por tanto, la distribución de oportunidades educativas, en

⁸ La decisión de estudiar la equidad a partir de la información correspondiente a las entidades federativas de la república, se apoya en la reiterada comprobación de que existen fuertes contrastes entre los niveles de desarrollo humano registrados en dichas entidades; por lo tanto, ese método permite observar los efectos de la expansión de la escolaridad en un espacio que, por la razón mencionada, refleja las diferencias entre los niveles—y calidad—de vida de la población mexicana. Es importante aclarar que, de la información en que se basa el análisis, se desprende que las entidades que han alcanzado mayores niveles de desarrollo humano son también las que han sido más favorecidas por las políticas reguladoras de la expansión y mejoramiento del sistema educativo nacional.

⁹ Sólo en el lado izquierdo de la gráfica se incluyen los niños cuyas edades corresponden a la educación preescolar.

¹⁰ Esos niveles están divididos en deciles, y se señalan en el eje vertical de la gráfica.

¹¹ De los alumnos cuyas edades oscilan entre seis y quince años, 50% pertenecen a familias que se ubican en los tres deciles superiores de la distribución del ingreso; por otra parte, las probabilidades de que los

lugar de funcionar como un mecanismo que contribuya a combatir las desigualdades sociales, las refuerza, lo que, entre otros aspectos, impide combatir la pobreza.

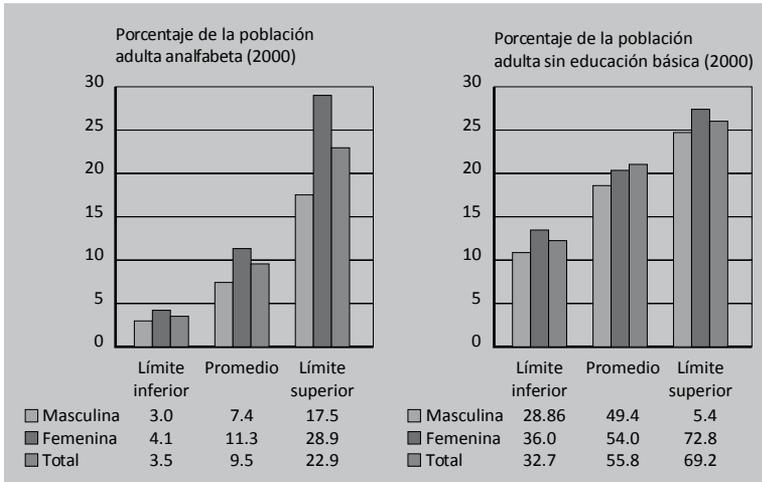
Distribución de oportunidades entre las entidades del país

Para analizar esta distribución se estimaron los siguientes indicadores:¹²

- Analfabetismo y población adulta que no ha concluido la educación básica.
- Satisfacción de la demanda y niños que no asisten a la escuela.
- Aprovechamiento escolar.
- Extraedad.

Para conocer el comportamiento de estos indicadores se estimaron los “índices de inequidad” que se encuentran en el cuadro 6, cuya información se basa en las gráficas 5, 6, 7, 8 y 9. En dicho cuadro se advierte que los mayores índices de inequidad (i) se refieren, en orden decreciente, al “logro educativo alto” que obtuvieron en matemáticas los alumnos que cursan el 6° grado en las escuelas urbanas públicas (i =48.5); al mismo nivel de logro obtenido en lectura por los alumnos inscritos en 6° grado en escuelas indígenas (i= 20.5); y al obtenido en matemáticas por los alumnos que cursan el mismo grado en escuelas rurales públicas (i=20.3).

Gráfica 5
Rezago educativo

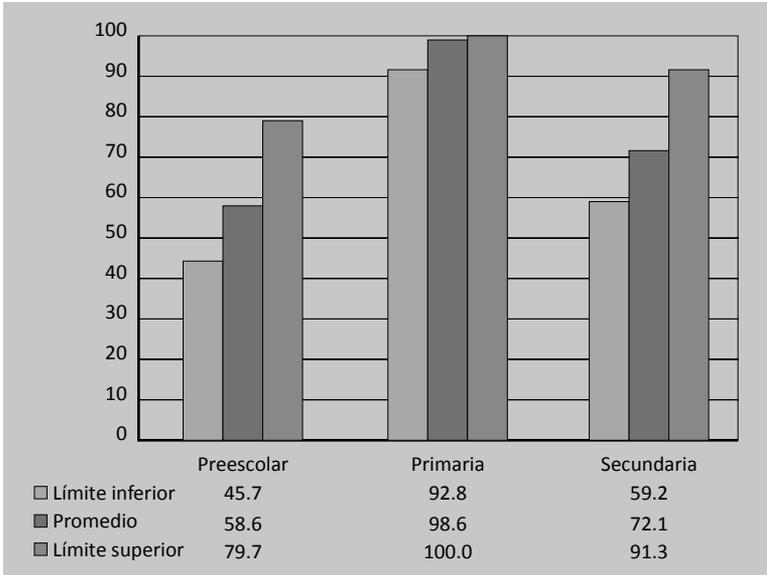


niños y adolescentes pertenecientes a las familias que se encuentran en el decil superior asistan a la escuela, son 5.8 veces mayores que las de aquellos cuyas familias están en el decil más bajo.

¹² Es importante advertir que los valores de esos indicadores corresponden a los promedios de las 32 entidades de la república; por tanto, los límites inferior y superior pertenecen a las entidades que en cada caso obtuvieron el valor más favorable y el más desfavorable, respectivamente. De esto se desprende que los promedios reportados en este capítulo no tienen que ser iguales a los antes mencionados, ya que los denominadores en que se basan esos promedios se refieren al número de habitantes de ciertas poblaciones; en tanto que los denominadores en que se basan los promedios presentados en este capítulo son, en realidad, los “promedios de los promedios” de las diferentes entidades.

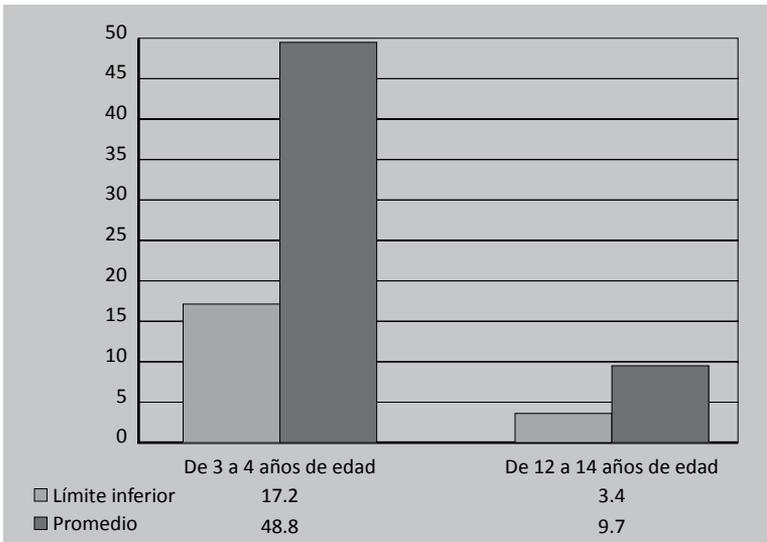
Gráfica 6

Porcentaje de cobertura neta en educación básica (2005)



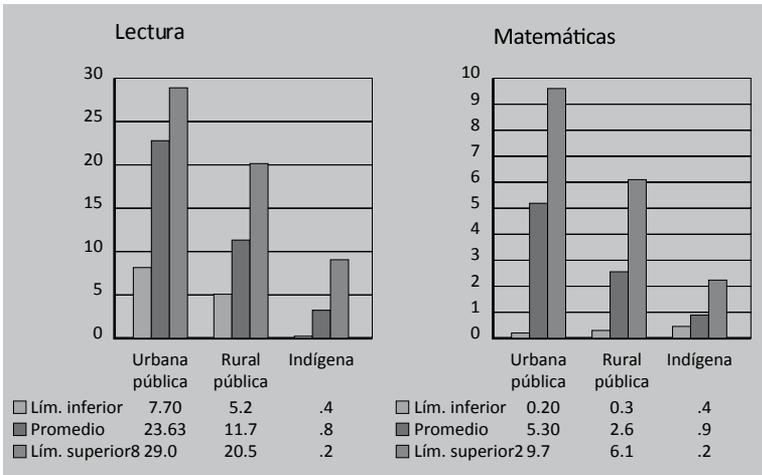
Gráfica 7

Porcentaje de alumnos fuera de la escuela (2005)



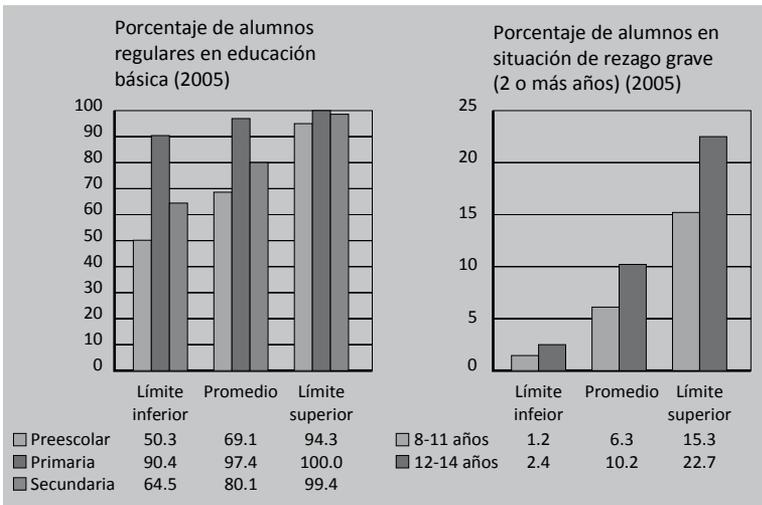
Gráfica 8

Porcentaje de alumnos de 6° grado con logro educativo alto



Gráfica 9

Alumnos en situación regular y de rezago (2005)



Cuadro 6

Índices de inequidad correspondientes a los indicadores mencionados

Gráfica número	Categorías e indicadores	Índices de inequidad (*)
	REZAGO EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN ADULTA	
5	Población masculina analfabeta	5.83
5	Población femenina analfabeta	7.05
5	Población analfabeta	6.54
5	Población masculina sin educación básica completa	2.27
5	Población femenina sin educación básica completa	2.02
5	Población sin educación básica completa	2.12
	SATISFACCIÓN DE LA DEMANDA Y EXCLUSIÓN DEL SISTEMA ESCOLAR	
6	% de satisfacción de la demanda por educación preescolar	1.74
6	% de satisfacción de la demanda por educación primaria	1.07
6	% de satisfacción de la demanda por educación secundaria	1.54
7	% de niños de 3-4 años fuera de la escuela	4.26
7	% de adolescentes de 12-14 años fuera de la escuela	5.18
	APROVECHAMIENTO ESCOLAR	
8	% de alumnos de 6° grado con logro educativo alto en lectura (en escuelas urbanas públicas)	3.76
8	% de alumnos de 6° grado con logro educativo alto en lectura (en escuelas rurales públicas)	3.94
8	% de alumnos de 6° grado con logro educativo alto en lectura (en escuelas indígenas)	20.5
8	% de alumnos de 6° grado con logro educativo alto en matemáticas (en escuelas urbanas públicas)	48.5
8	% de alumnos de 6° grado con logro educativo alto en matemáticas (en escuelas rurales públicas)	20.3
8	% de alumnos de 6° grado con logro educativo alto en matemáticas (en escuelas indígenas)	5.5
	EXTRAEDAD	
9	% de alumnos de 8-11 años en situación de rezago grave	12.75
9	% de alumnos de 12-14 años en situación de rezago grave	9.46

(*) Relaciones entre los valores extremos observados en cada distribución.

Llaman la atención, por su importancia, los índices de inequidad que se refieren a los porcentajes de alumnos en situación de rezago grave ($i=12.75$ para los que tienen entre ocho y once años; $e=9.46$ para aquellos cuyas edades oscilan entre los doce y catorce años); así como los correspondientes al analfabetismo de los adultos de género femenino ($i=7.05$) y los niños que se encuentran fuera de la escuela ($i=5.18$ para los que tienen entre doce y catorce años, y $e=4.26$ para los de cuatro a cinco años de edad). Sin duda, por la magnitud revelada de este análisis, la inequidad advertida en la distribución de oportunidades educativas debe ser motivo de interés para los diseñadores de las políticas que rigen el desarrollo del sistema educativo nacional.

III. FACTORES QUE DETERMINAN LAS BRECHAS ENTRE LOS OBJETIVOS PROPUESTOS Y LOS RESULTADOS DEL SISTEMA ESCOLAR

Los resultados del sistema escolar dependen de la interacción de varios factores; algunos son externos y otros son endógenos al propio sistema. Entre los primeros se encuentran principalmente la educabilidad de las familias,¹³ y características personales de los alumnos. Los factores endógenos se refieren a la calidad de los recursos disponibles en las escuelas y los elementos de los procesos pedagógicos y administrativos al interior de éstas.

En términos generales, los factores endógenos no han sido diseñados ni utilizados para contrarrestar los efectos indeseables que genera la insuficiente educabilidad de las familias (en especial cuando éstas son de escasos recursos) en el funcionamiento y los resultados académicos del sistema escolar; por mucho tiempo se aceptó como válida la tesis de que dichos efectos son inevitables.

Sin embargo, durante la década de los setenta surgió una nueva escuela de pensamiento conocida como “escuelas efectivas”, cuyos adherentes han demostrado que no todas las escuelas cuyos alumnos pertenecen de manera preponderante a familias de escasos recursos, obtienen rendimientos académicos insatisfactorios, ni todas aquellas cuyos estudiantes pertenecen, en su mayoría, a los sectores sociales de altos ingresos, tienen resultados favorables. De esto se deduce que la relación –de signo positivo– que en forma reiterada se ha observado en ciertas características de los alumnos, antecedentes socioeconómicos de sus familias y rendimientos académicos, no está fatalmente determinada.

A pesar de ello, es innegable que los factores exógenos tienen un fuerte impacto en el sistema escolar. Cuando la OCDE demostró (a través del programa PISA) que los resultados académicos del sistema escolar mexicano son menores que los obtenidos en países económicamente más desarrollados que el nuestro, se generó una importante corriente de opinión que atribuía a dichos resultados las condiciones sociales y económicas del país.

Con el propósito de examinar el grado en que esa explicación podía ser correcta, se decidió analizar algunos datos complementarios al informe proporcionados por la OCDE, que fueron obtenidos de cuatro análisis de regresión que ese organismo internacional llevó a cabo –con base en información de todos los países participantes en el programa mencionado– con el fin de determinar el impacto que generan ciertas variables independientes en el rendimiento académico de los estudiantes incluidos en la evaluación. Esas variables fueron: la escolaridad de las madres de los estudiantes; el producto interno bruto (PIB) per cápita de cada país; los antecedentes socioeconómicos de los alumnos (medidos a través de un “índice internacional de ocupaciones de los padres” de los jóvenes) y el gasto educativo por alumno de seis a quince años de edad.

En otras palabras, esas ecuaciones fueron realizadas con el propósito de determinar si los rendimientos académicos obtenidos en cada país son “proporcionales” a sus condiciones sociales, económicas y educativas (esto ocurre cuando dichos rendimientos están colocados en la posición señalada por la respectiva recta de regresión); si son “más que proporcionales” a dichas condiciones (cuando están ubicados encima del lugar señalado por dicha recta); o si son “menos que proporcionales” a dichas condiciones (cuando se encuentran debajo del lugar indicado por la propia ecuación de regresión).

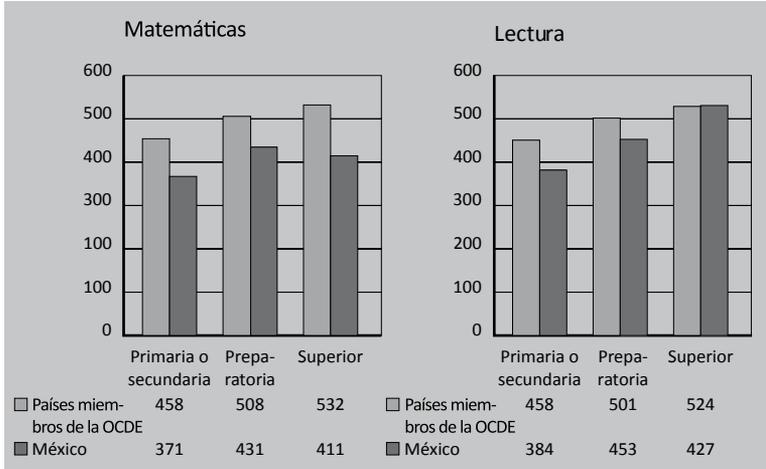
¹³ Este concepto se refiere a la medida en que las familias reúnen las condiciones necesarias para apoyar, en todos sentidos, la educación formal de sus hijos, y al grado en que estén dispuestas a hacerlo. Se ha demostrado que este factor está positivamente relacionado con la posición que las familias ocupan en la estratificación social.

Como se podía esperar, la OCDE encontró que esas cuatro variables están relacionadas en forma positiva con los rendimientos académicos de los alumnos; por lo tanto, las ecuaciones obtenidas permitieron determinar los niveles de aprovechamiento que probabilísticamente están asociados a los valores de cada una de las variables independientes consideradas en el análisis.

A partir de lo anterior, se realizaron las observaciones que se presentan en las gráficas 10 y 11.¹⁴ En la primera se mantuvo constante la escolaridad de las madres, y se compararon los rendimientos en lectura y matemáticas obtenidos por los estudiantes mexicanos cuyas madres cursaron la educación primaria, media y superior, respectivamente, con los rendimientos de los estudiantes evaluados en los demás países pertenecientes a la OCDE que, desde el punto de vista de la escolaridad de sus madres, se encuentran en condiciones semejantes.

Gráfica 10

Comparación entre las puntuaciones alcanzadas en México en diversas escalas y las obtenidas en los países de la OCDE, en función de la escolaridad de la madre

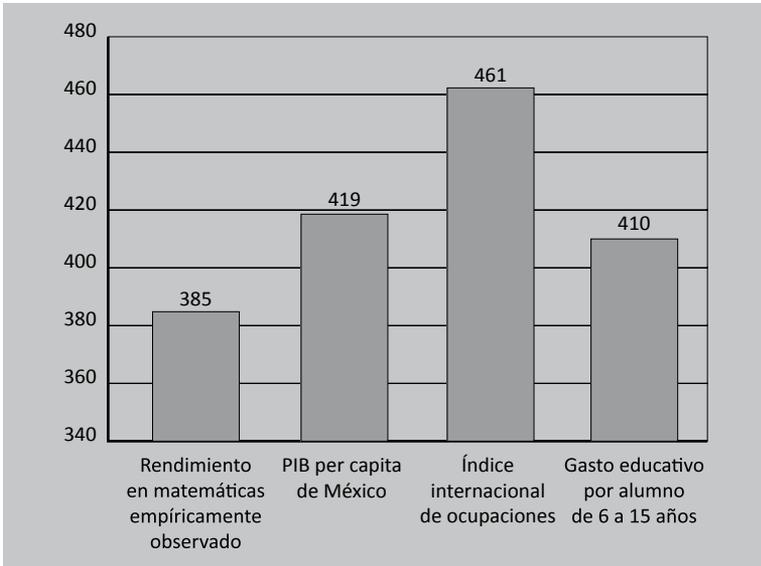


La gráfica 10 revela que los rendimientos académicos de los segundos superaron, en todos los casos, a los alcanzados por los estudiantes mexicanos; esto indica la existencia de otros factores (tal vez relacionados con la calidad de la educación recibida por las madres y los propios estudiantes) que explican los bajos rendimientos.

¹⁴ Esos análisis están reportados en Muñoz Izquierdo, 2005a.

Gráfica 11

Niveles de rendimiento en matemáticas que, de acuerdo con las estimaciones de la OCDE, corresponderían a las condiciones macroeconómicas del país



En la gráfica 11 se muestran los rendimientos que hubiera sido posible lograr de acuerdo con las otras tres variables independientes consideradas en el análisis de ese organismo internacional. Es evidente que los resultados de nuestros estudiantes fueron inferiores a los que –a la luz de la experiencia internacional– podrían haber sido alcanzados en función de las variables mencionadas.

Este hallazgo significa que, aun sin aumentar el presupuesto educativo nacional ni el volumen del PIB per cápita del país, ni tampoco cambiar la estructura ocupacional de nuestra fuerza de trabajo, puede ser posible mejorar los resultados del sistema educativo nacional. Sin duda, se deberían aprovechar las experiencias que otros países, como el nuestro, han obtenido en este campo.

IV. ANÁLISIS DE ALGUNOS PROGRAMAS PARA FORTALECER LA DEMANDA ESCOLAR Y MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

En México se han puesto en marcha diversos programas para resolver los problemas de la educación básica a partir de tres estrategias: a) consolidar la oferta educativa mediante la distribución de apoyos pedagógicos y administrativos en las escuelas; b) fortalecer la demanda escolar mediante la distribución de apoyos económicos entre las familias de los estudiantes; y c) promover la participación de las comunidades educativas en la gestión de los centros escolares. Los programas citados en este capítulo fueron seleccionados, principalmente, por la disposición de algunos datos relativos a sus efectos.

A) FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA ESCOLAR

Los primeros programas de este tipo, que recibieron el calificativo de “compensatorios”, se propusieron mejorar la calidad de la educación impartida en escuelas que funcionan en localidades caracterizadas por sus altos niveles de marginalidad; entre ellos se encuentra el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), que operó durante los primeros años de la década pasada.

Los efectos académicos de este programa (valorados en el Centro de Estudios Educativos a través de un diseño experimental) no fueron satisfactorios (Muñoz Izquierdo y Ahuja, 2000) y fue remplazado por otros que, si bien comparten algunas características, se distinguen por perseguir objetivos de mayor alcance. Actualmente, funciona el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB).

B) FORTALECIMIENTO DE LA DEMANDA ESCOLAR

El gobierno ha desarrollado otros programas para fortalecer la demanda educativa que consisten en la distribución de subsidios en efectivo a las familias de escasos recursos, con la condición de que satisfagan algunos requisitos, como enviar a sus hijos a la escuela.¹⁵ El primero de ellos, que inició sus operaciones durante la primera mitad de la década pasada, recibió la denominación de Progresá (Programa para la Educación, Salud y Alimentación); posteriormente, fue sustituido por otro muy semejante, que se conoce con el nombre de Oportunidades.

Recordemos que los programas compensatorios y el que se propone combatir la deserción escolar son administrados por distintas dependencias del gobierno federal. Por tanto, sus respectivos beneficiarios son seleccionados en forma independiente. Sin embargo, fuentes oficiales han informado que –como consecuencia de que ambos tipos de programas están dirigidos hacia los mismos segmentos de la población– sus actividades convergen en casi 85% de las comunidades atendidas,¹⁶ lo que puede generar sinergias al interactuar esta clase de programas. Sin embargo, ese efecto sólo puede ser producido en las escuelas primarias, ya que los programas compensatorios funcionan exclusivamente en ese nivel educativo; el programa Oportunidades también beneficia a los estudiantes inscritos en ciclos posteriores.

De acuerdo con varias evaluaciones,¹⁷ Oportunidades ha permitido incrementar de modo sustancial la matrícula del sistema escolar, especialmente en las escuelas secundarias, a través de significativas reducciones de la deserción escolar. Sin embargo, en el ámbito académico los efectos de ese programa (el cual ha sido aplicado en las escuelas primarias a la par de los llamados programas compensatorios) no han sido satisfactorios.

Un estudio realizado para valorar los efectos académicos que Oportunidades había generado durante el primer año de su funcionamiento, no identificó diferencias significativas entre el rendimiento escolar de los niños que participaron en él y los que no lo habían hecho (Behrman, Sengupta y Todd, 2000). Por su parte, una investigación a cargo del INIDE (Muñoz Izquierdo, 2005b) encontró que en las escuelas, como consecuencia de una mayor captación de niños y adolescentes procedentes de familias en situación de pobreza, se había ampliado la dispersión estadística del aprovechamiento académico, precisamente en centros escolares

¹⁵ Por esta razón, los programas mencionados se conocen en la literatura inglesa con el nombre de Conditional Cash Transfers.

¹⁶ Cfr. Consejo Nacional de Fomento Educativo, 2000.

¹⁷ Consúltense, por ejemplo, Parker, 2004; Shultz, 2000a; 2000b, y Skoufias y McClafferty, 2001.

ubicados en localidades que muestran los mayores índices de marginalidad. En el cuadro 7 se advierte que este fenómeno no se presentó en las escuelas con condiciones socioeconómicas más favorables, cuyos alumnos, por ese motivo, no son susceptibles de recibir los subsidios mencionados.

Cuadro 7

Comparación intertemporal de las desviaciones estándar de las puntuaciones obtenidas por los estudiantes, según los niveles de marginación de las localidades (puntuación total)

NIVEL DE MARGINACIÓN	TERCER GRADO			SEXTO GRADO		
	Desviación estándar 1999	Desviación estándar 2001	Signos de las diferencias (2001-1999)	Desviación estándar 2000	Desviación estándar 2002	Signos de las diferencias (2000-2002)
Muy alto	50.37	64.36	Positivo	48.99	53.21	Positivo
Alto	82.93	69.42	Negativo	61.45	59.33	Negativo
Intermedio	60.33	61.5	Ns	71.02	50.22	Negativo
Bajo	67.11	66.55	Ns	72.64	57.46	Negativo
Muy bajo	70.38	67.35	Negativo	74.55	65.85	Negativo

Desde el punto de vista pedagógico, nuestro sistema escolar no está preparado para incorporar académicamente de una manera eficaz a los niños en situación de pobreza. Ello significa que los programas compensatorios están operando en condiciones que no cumplen en forma adecuada su función, por lo que deberíamos preguntarnos si en realidad vale la pena seguir incrementando la asistencia de los niños a las escuelas que atienden a los beneficiarios del programa Oportunidades, sin tomar, al mismo tiempo, las medidas indispensables para asegurar que ese esfuerzo redunde con eficacia en el aprovechamiento académico de los estudiantes.

Como lo han demostrado diversas investigaciones, el aprovechamiento escolar no sólo depende del costo de oportunidad que puede ser parcialmente compensado mediante los subsidios que se entregan a las familias de escasos recursos, sino de la calidad y el uso de los recursos (humanos, materiales y pedagógicos) de las escuelas, así como de los procesos desarrollados al interior de las aulas.

C) FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES EDUCATIVAS EN LA GESTIÓN ESCOLAR

En este apartado se comentan los siguientes programas: Proyecto Escolar; Apoyos a la Gestión Escolar (AGE), y Programa de Escuelas de Calidad (PEC).

Proyecto Escolar

Fue diseñado a iniciativa de Sylvia Schmelkes, con el objetivo de

Poner a prueba una estrategia de entrenamiento orientada a promover el trabajo en equipo en las escuelas. Para lograrlo, los equipos de maestros, bajo el liderazgo de su director, [fueron] capacitados para analizar la realidad educativa de la enseñanza primaria que se imparte en el

país, identificar los problemas que específicamente impiden obtener rendimientos satisfactorios en sus escuelas, desarrollar un proyecto escolar encaminado a resolver tales problemas; y a evaluar los resultados obtenidos. Un equipo de técnicos (que funcionó a nivel estatal) fue entrenado específicamente para apoyar a las escuelas en la realización de estas actividades (Schmelkes, 2001, p. 577).

Independientemente de las virtudes de ese proyecto, su promotora encontró que sólo una tercera parte de las escuelas involucradas en él habían tomado algunas medidas encaminadas a mejorar el rendimiento académico, mediante la adopción de innovaciones cuyos efectos no fueron evaluados de manera sistemática.

Apoyos a la Gestión Escolar (AGE)

Este programa otorga subsidios en efectivo y proporciona capacitación a las asociaciones de padres de familia para participar en la gestión escolar, con el objeto de que sus integrantes puedan elegir el destino de un apoyo que reciben, pero con el compromiso de invertirlo en pequeñas mejoras en la infraestructura de las escuelas. En 2005 se observó que más de 45% de las escuelas primarias del país participaban en este programa, las cuales están ubicadas en localidades marginadas y obtienen resultados educativos inferiores al promedio nacional.

Al evaluar el programa, Gertler *et al.* (2006) encontraron que entre los ciclos escolares 1998-1999 y 2001-2002 hubo una reducción de casi medio punto porcentual (equivalente a 4.4%) en la proporción antes observada de estudiantes reprobados y repetidores. Esos autores no analizaron con objetividad, sin embargo, el posible impacto del programa en el aprovechamiento escolar.

Programa de Escuelas de Calidad (PEC)

Se inició en 2001 con el propósito de “instituir en las escuelas que participan en el mismo una gestión estratégica orientada a la mejora de los aprendizajes a través del perfeccionamiento de las prácticas docentes” (SEP, 2003). Lo anterior revela que su diseño se apoyó en el programa Proyecto Escolar.

Durante los tres primeros años de operación del PEC, la Secretaría de Educación Pública se fijó la meta de aumentar en cada escuela, a un ritmo de 10% anual, las habilidades de razonamiento lógico-matemático y de lingüística. Sin embargo, ante lo ambicioso de la meta, ésta fue sustituida en las reglas de operación del ciclo 2005-2006 por: “Los alumnos demostrarán, mediante la aplicación de pruebas estandarizadas, un incremento (de magnitud indefinida) en sus habilidades de razonamiento lógico-matemático y en las relacionadas con la comunicación” (Loera y Cázares, 2005).

Hasta la fecha se han realizado tres evaluaciones referidas específicamente a medir los efectos académicos de este programa.¹⁸ Una de ellas fue conducida por Skoufias y Shapiro (2006); otra estuvo a cargo de Loera y Cázares (2005); y la tercera, por un equipo de investigadores adscritos a la Universidad de Harvard (Reimers, 2006).

Tanto Skoufias y Shapiro como los investigadores de la Universidad de Harvard observaron el impacto del programa citado en los índices de reprobación, los cuales, como es sabido, dependen del criterio de cada maestro; en la consecuente repetición de cursos y en la deserción del sistema educacional.

¹⁸ Existen otras evaluaciones que se han referido al proceso de aplicación del PEC; entre ellas las que ha efectuado el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) con la dirección de la doctora Teresa Bracho.

Una de sus estimaciones obtuvo como resultado que, durante los primeros tres años del programa, la deserción disminuyó en 0.22 puntos porcentuales, lo que equivale a una quinta parte del parámetro inicial. Ese efecto puede ser atribuido, de acuerdo con nuestro criterio, a una reducción de 0.22 puntos porcentuales en la reprobación y de 0.28 puntos en el índice de repetición, que también identificaron los investigadores citados. Ciertamente, la magnitud de ese efecto no es muy importante, pero quienes lo observaron demostraron que es diferente de cero, aunque esos resultados variaron entre los distintos tipos de escuelas que participaron en el programa. Los investigadores descubrieron que los resultados de mayor magnitud se registraron en escuelas no indígenas y, en particular, en las ubicadas en localidades urbanas. Correlativamente, el impacto no fue significativo en términos estadísticos en las escuelas indígenas.

Loera y Cázares (2005) examinaron en forma longitudinal el impacto del PEC en el aprovechamiento escolar, con base en información generada por el Instituto para la Evaluación de la Educación (INEE). Sin embargo, sus hallazgos no estuvieron a la altura de las expectativas de quienes diseñaron el programa. En efecto, ellos reportan que durante los primeros cuatro años de ejecución del PEC, el aprovechamiento escolar no cambió de modo significativo en 88% de las escuelas observadas. Más aún, en 24 escuelas (equivalentes a 6% de las observadas) se registró una disminución constante en el aprovechamiento, y sólo en una cantidad semejante de establecimientos (26 escuelas, también equivalentes a 6% del total) hubo una mejoría académica estadísticamente significativa.

Como estos hallazgos son complementarios de los obtenidos por Skoufias y Shapiro, quienes identificaron un leve descenso en el índice de reprobación, es pertinente mencionar que coinciden con los obtenidos por otros autores (Collins y Hanson, citados en Gertler *et al.*, 2006), los cuales han proporcionado evidencias en el sentido de que *la disminución en la deserción puede ocurrir sin que necesariamente se registren mejoramientos en los aprendizajes* (cursivas nuestras).

Vale la pena destacar que ese hallazgo arroja dudas sobre la validez de las conclusiones de quienes han evaluado este tipo de programas sin analizar su impacto en el rendimiento escolar, con base en el supuesto de que los índices de eficiencia —que no proceden de mediciones estandarizadas— son representativos de los resultados que se habrían obtenido si se hubieran medido con objetividad los resultados académicos de las escuelas.

D) COMENTARIOS

Aunque no existe un solo modelo para transferir el poder de decisión a las comunidades educativas, hay evidencias de que la mayoría de los países que obtuvieron resultados satisfactorios en las pruebas del PISA, las autoridades locales y las escuelas gozan de una autonomía sustancial para adaptar los contenidos educativos o para distribuir o administrar los recursos. En esta situación se encuentran Inglaterra, Corea, Finlandia, Japón y Holanda. Sin embargo, ésta no es una regla general, porque Australia y otros países cuyos sistemas educativos son centralizados, también obtuvieron puntuaciones superiores al promedio del PISA (Guichard, 2005). Ello significa que existe una variable que interviene entre el modelo de gestión y los resultados académicos de las escuelas, la cual se debe relacionar con los niveles de competencia y el desempeño profesional de los maestros.

Las escuelas de los países que obtuvieron los mejores resultados en las pruebas del PISA (en particular las de Finlandia, que alcanzó el primer lugar de todos los que participaron), han aprovechado su autonomía para impedir que ningún estudiante que esté obteniendo rendimientos inferiores se quede rezagado (Guichard, 2005, p. 24).

En cambio, en los experimentos en México sólo se ha otorgado a las escuelas una autonomía relativa –que les ha permitido administrar una proporción muy pequeña de sus recursos–, pero no se les han cedido las facultades necesarias para seleccionar, evaluar y, finalmente, despedir al personal que trabaja en ellas. En esas condiciones no es justificable exigir a los directores y maestros que respondan por los resultados académicos de sus escuelas.

Es probable que entre las causas de esta situación se encuentren las disposiciones del artículo 12 de la Ley General de Educación, el cual reserva al gobierno federal las facultades de “determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación básica [...]; establecer el calendario escolar aplicable en toda la República [...] y elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos...”.

Como consecuencia de esa legislación, la enseñanza está dirigida en nuestro país al “estudiante promedio”; por tanto, los profesores no toman en cuenta las múltiples diferencias que existen entre nuestros estudiantes. No sería nada difícil pensar que esas disposiciones sean un factor que explica los bajos niveles de éxito obtenidos en los experimentos que hasta ahora se han realizado en el país para transferir cierto poder de decisión a las comunidades educativas, integradas por los directores de las escuelas, maestros y padres de familia.

V. UNA ESTRATEGIA ENCAMINADA A MEJORAR LOS RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Una estrategia orientada a cerrar las brechas tiene aspectos relacionados con cinco vertientes: pedagógica, jurídica, administrativa, política y financiera.¹⁹

A) VERTIENTE PEDAGÓGICA

Desde el punto de vista pedagógico, el bajo aprovechamiento académico sólo puede ser combatido si se imparte una educación socialmente relevante y culturalmente pertinente. Ello significa asegurar, por un lado, que los *currícula* satisfagan en verdad las necesidades de los sectores a los que están dirigidos, lo cual es indispensable para promover el ingreso al sistema escolar y la permanencia de todos los sectores de la sociedad. Lo dicho también exige lograr que los contenidos y métodos didácticos se adecuen a las posibilidades y condiciones específicas de los diferentes alumnos a los que están dirigidos; esto es indispensable para asegurar la eficacia de los aprendizajes, la distribución equitativa de éstos y el eficiente aprovechamiento de los variados recursos destinados al sistema escolar. En concreto, esa propuesta exige:

¹⁹ Una versión anterior de algunos contenidos pedagógicos de esta estrategia se encuentra en Muñoz Izquierdo y Silva (2006). Hay que aclarar que empezamos a desarrollar las ideas sobre los aspectos administrativos de la estrategia cuando participamos en la elaboración del informe del Consejo de Especialistas para la Educación (2006).

- Establecer modelos educativos diferenciados según las condiciones regionales y las características particulares de la población atendida (zonas rurales, urbanas, urbano-marginales, con mayor porcentaje de población indígena, fronterizas, etcétera).
- Desarrollar estrategias metodológicas que permitan atender las diferentes necesidades y niveles de rendimiento de los alumnos en el salón de clases.
- Promover la innovación educativa, con miras a atender las necesidades particulares que presentan en los ámbitos de la educación básica (currículo, didáctica, formación de maestros y gestión escolar).
- Diseñar programas que, además de prever los recursos, atiendan los procesos necesarios para obtener mejores resultados, tanto en el aprovechamiento de los alumnos como en su formación integral.
- Establecer programas de innovación educativa que incidan directamente en los procesos educativos y tomen en cuenta las necesidades de la población heterogénea atendida en la educación básica.
- Impulsar programas de actualización de maestros que respondan a las necesidades reales del magisterio y que repercutan con eficacia en los resultados académicos de la docencia.
- Asignar los maestros más experimentados en los grados inferiores de la educación básica.

B) VERTIENTE JURÍDICA

Es indispensable modificar la Ley General de Educación con el fin de otorgar facultades a las escuelas para que puedan adaptar los contenidos de los planes de estudios a las condiciones y requerimientos de sus alumnos. También es necesario revisar la normativa que refiere las atribuciones de los directores de los centros escolares, para otorgarles las funciones de seleccionar y evaluar los recursos humanos que laboran en sus respectivas escuelas, ya que, de otro modo, no es posible exigirles que rindan cuentas por los resultados obtenidos.

C) VERTIENTE ADMINISTRATIVA

Para lograr lo anterior, es necesario cumplir las siguientes condiciones:

- Considerar los diversos factores que pueden determinar el éxito de las políticas establecidas. Los resultados educativos están determinados por un conjunto muy amplio de elementos; por tanto, se debe asegurar el acceso a los conocimientos, mediante una adecuada comunicación entre los tomadores de decisiones y los investigadores de la educación.
- Estimar las condiciones de los actores que se encargarán de la aplicación de los programas, en particular los maestros. Cuando no se consideran debidamente las circunstancias de estos actores, el grado en que se logran resultados es muy desigual.
- Asegurar que un cuidadoso proceso de desarrollo experimental y, en su caso, de una eficaz valoración de los efectos de los programas que se intente sustituir, preceda a la introducción de innovaciones.
- Concebir las políticas educativas como elementos que forman parte de sistemas complejos; el éxito de ellas depende del grado en que se articulen armónicamente con otros programas que incidan en diversas esferas de la administración pública.

D) VERTIENTE POLÍTICA

La estrategia propuesta exige un cambio profundo en la ponderación de las demandas que son procesadas en el sistema político; para ponerla en práctica será necesario asignar la prioridad más alta a la satisfacción de las necesidades de los sectores sociales que tienen un menor peso en el conjunto de dicho sistema.

Si bien ese reordenamiento de las demandas sociales puede carecer, en principio, de incentivos perceptibles en el corto plazo, también es muy probable que a mediano y largo plazos ocurra lo contrario. Vale la pena recordar que dicha estrategia contribuirá a construir una sociedad en verdad democrática; ese objetivo no sólo es intrínsecamente valioso, sino también estratégico, porque un sistema político que ordene sus prioridades en la forma propuesta, contará con el decidido apoyo de los sectores mayoritarios de la sociedad.

E) VERTIENTE FINANCIERA

En virtud de que la estrategia propuesta se apoya en una diferenciación de los procesos educacionales, que es, por definición, contraria a la estandarización,²⁰ sólo podría ser puesta en práctica mediante un importante incremento en los presupuestos gubernamentales destinados a este ramo.

Sin embargo, esa deducción no sería necesariamente correcta por dos razones: 1) si se utilizan diversas tecnologías desarrolladas para favorecer la individualización de los aprendizajes, se podría evitar un incremento acelerado en los costos unitarios, y 2) si se apoya en el aspecto pedagógico a los educandos que están obteniendo rendimientos académicos deficientes, sus aprendizajes se elevarían con mayor rapidez que los de quienes se encuentran en la situación contraria, porque sus rendimientos están todavía lejos del lugar en el que la curva de los aprendizajes se convierte en asíntota. El incremento en los rendimientos elevaría, sin duda, la efectividad de costos de la educación, es decir, la razón existente entre los rendimientos y los recursos que hayan sido destinados a obtenerlos. En síntesis, esta estrategia no sólo es ética y socialmente deseable, sino también promete ser posible en lo político y eficiente en lo económico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Behrman, Jere R., Sengupta, P. y Todd, P. (2000, 20 de septiembre). *The impact of Progress on achievement test scores in the first year*. Final report. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Consejo de Especialistas para la Educación (2006). *Los retos de México en el futuro de la educación*.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo (2000). *Memoria de la gestión 1995-2000*.
- Gertler, P., Patrinos, H., Rubio-Codina, M. (2006, junio). Empowering parents to improve education: evidence from rural Mexico. World Bank Policy Research Working Paper 3935.
- Guichard, S. (2005). *The Education Challenge in Mexico: Delivering Good Quality Education to All*. OECD Economics Department Working Papers No. 447, OECD Publishing.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2006). *El aprendizaje del español y las matemáticas en la educación básica en México: sexto de primaria y tercero de secundaria*. México: INEE.

²⁰ Recuérdese que ese procedimiento ha sido utilizado en la sociedad industrial para reducir los costos unitarios de bienes y servicios.

- Loera, A. y Cázares, O. (2005). *Análisis de cambios de logros académicos y eficacia social de las escuelas de la muestra cualitativa 2001-2005*. Contraste con grupos control. Chihuahua: Heurística Educativa.
- Muñoz Izquierdo, C. (2005-a, julio-diciembre). Análisis de los resultados de México en el PISA-2003: una oportunidad para las políticas públicas. *Perfiles Latinoamericanos* (26), Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- ____ (2005-b). Una apreciación global de los efectos atribuibles a los programas compensatorios. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* (REICE), 3 (2), 5-32. www.rinace.net/arts/vol3num2/art2.pdf
- ____ et al. (1979). El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XIX (3).
- Muñoz Izquierdo, C. y Ahuja, R. (2000). Function and Evaluation of a Compensatory Program Directed at the Poorest Mexican States: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, and Oaxaca. En Reimers, F. (Ed.). *Unequal Schools, Unequal Chances. The challenges to equal opportunity in the Americas*. Cambridge: Harvard University Press.
- Muñoz Izquierdo, C. y Silva, M. (2006, octubre). Análisis y resultados de las políticas públicas referidas a la educación básica: el caso de México. *Trasatlántica de Educación*, 1, año 1. Revista de la Conserjería de Educación en México, Embajada de España, Editorial Santillana, 99-119.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2004). *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*. París: OECD.
- Parker, Susan W. (2004). *Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar en México*. México: Instituto Nacional de Salud Pública/CIESAS (Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades).
- Reimers, F. (Ed.) (2006). *Aprender más y mejor: políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SEP (2003). *Qué es el PEC*, tomado de <http://básica.sep-gob-mx/dgdie/escuelas-decalidad/pub/quees/index.html>
- Skoufias, E. y McClafferty, E. B. (2001, julio). *Is Progresá working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, Food Consumption and Nutrition Division.
- Skoufias, E. y Shapiro, J. (2006, octubre). *Evaluating the Impact of Mexico's Quality Schools Program: The Pitfalls of Using Non Experimental Data*. World Bank Policy Research Working Paper 4036.
- Schmelkes, S. (2001, diciembre). School Autonomy and Assessment. UNESCO: *Prospects*, XXXI (4).
- Schultz, T. P. (2000a). *The impact of Progresá on school attendance rates in the sampled population*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- ____ (2000b). *The impact of Progresá on school enrollments*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.