

Materiales de apoyo para el estudio

BLOQUE I

El acceso a la educación básica

Cobertura de los servicios educativos por grupo de edad

Magnitud y evolución de la matrícula del sistema escolarizado nacional*

Cobertura de los servicios educativos por grupo de edad

Mientras que la población de tres a cinco años se reduce alrededor de uno por ciento al año en la actualidad, el número de niños matriculados de estas edades (incluyendo a los de cinco años que se inscribieron a la primaria) creció 1.1% en el periodo que se informa.¹ Cifras de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) de 1997 señalan que en ese año 83.2% de la población de cinco años recibía educación.

El porcentaje de la población entre seis y 14 años de edad que asistía a la escuela en 1997 (92%) se compara favorablemente con el observado al inicio de la década,² (86%); en ese lapso se incorporaron a la educación más de dos millones de niños y jóvenes en edad escolar. Se estima que al terminar esta administración –al inicio del año lectivo 2000-2001– habremos logrado reducir el número de menores que permanecen al margen de los servicios de 2.5 millones, reportados en el censo de 1990, a menos de un millón. Hoy día, la población en edad escolar que no asiste a la escuela habita, sobre

* En SEP, *Informe de labores 1998-1999*, México, 1999, pp. 19-24 y 28-37.

¹ Se refiere al ciclo 1998-1999.

² Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), *Conteo de Población y Vivienda de 1995* e INEGI, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 1997 y Metodología y tabulados*, 1997.

Población de seis a 14 años por edad desplegada, conforme a la condición de asistir o no a la escuela 1990-1997 (distribución porcentual)					
Asisten a la escuela					
Edad	1990	1995	1997	1997	
				Hombres	Mujeres
6 años	79.5	92.2	93.9	93.8	94.0
7 años	88.8	96.4	97.1	97.2	97.0
8 años	91.5	97.1	97.4	97.1	97.6
9 años	93.1	97.6	97.6	97.5	97.7
10 años	92.1	98.9	97.4	97.4	97.4
11 años	91.8	96.1	96.6	97.1	96.1
12 años	86.6	91.1	90.7	92.2	89.0
13 años	79.4	84.2	83.7	86.7	80.6
14 años	69.5	77.0	75.0	78.0	72.0
Total 6-14	85.81	92.15	92.23	93.1	91.4

Fuente: elaborado con base en información del IX Censo de Población y Vivienda, 1990; el Censo de Población 1995 y la Enadid 1997, todos del INEGI.

todo, en localidades aisladas y dispersas. El número de estas pequeñas comunidades sigue en aumento, lo que sugiere la dificultad que significa efectuar ampliaciones, de suyo moderadas, en la cobertura educativa de este sector de la población. Según estimaciones del Consejo Nacional de Población, tan sólo entre 1990 y 1995 aparecieron 6,342 nuevas localidades de menos de 500 habitantes fuera de la influencia de un área urbana y lejos de una carretera, las cuales albergaban a un total de 316 mil habitantes.³

Si analizamos el porcentaje de población en edad escolar que asiste con regularidad a la escuela, desplegado por edades, podemos observar que éste es claramente mayor entre el grupo de seis a 11 años (rango que concentra la mayor proporción de niños que asisten a la primaria) que entre el grupo de 12 a 14 años (el cual incluye a la mayoría de los jóvenes inscritos en la secundaria). Mientras que en el primer caso la asistencia es en promedio del orden de 97 por ciento, en el segundo es de cerca de 83 por ciento. Esto confirma que el mayor desafío que enfrenta la cobertura de los servicios de educación básica en la actualidad es la expansión de la secundaria.

³ Véase Conapo, "Distribución territorial de la población", en *La situación demográfica de México*, 1998. Datos de la misma fuente señalan que en 1995 había en todo el país casi 33 mil localidades con las características descritas en las cuales habitaban 3.6 millones de personas.

1997				
Tamaño de la localidad y grupos de edad	Total	Hombres	Mujeres	Diferencias entre hombres y mujeres (puntos porcentuales)
Menos de 2,500 habitantes				
6-14 años	87.53	89.08	85.91	3.17
15-19 años	25.19	28.38	21.95	6.43
2,500 a 14,999 habitantes				
6-14 años	90.49	91.58	89.38	2.20
15-19 años	39.21	42.67	35.76	6.91
15,000 a 99,999 habitantes				
6-14 años	93.44	93.98	92.88	1.10
15-19 años	48.57	49.69	47.50	2.19
100,000 y más habitantes				
6-14 años	95.99	96.37	95.62	0.75
15-19 años	56.86	58.18	55.58	2.60
Total de población				
6-14 años	92.23	93.06	91.37	1.69
15-19 años	44.69	46.66	42.77	3.89

Fuente: elaborado con base en información de INEGI, Enadid, 1997.

Es importante destacar también que a partir de la secundaria se empieza a observar un sesgo en la cobertura de los servicios educativos en favor de los varones, a pesar de que el desempeño escolar de las mujeres, medido en términos de la reprobación, deserción y eficiencia terminal, es superior al de los hombres, tanto en este nivel como en el previo. Los motivos por los cuales las niñas que terminan la primaria acuden a la secundaria en menor proporción que los niños deben buscarse fuera del ámbito de la escuela y se vinculan con los papeles sociales tradicionalmente asociados al género. Cabe destacar que la diferencia entre hombres y mujeres en su condición de asistencia a la escuela se relaciona con el tamaño de la localidad y el nivel socioeconómico de las familias: en las comunidades más pobres y pequeñas la disposición a enviar a las niñas a la escuela es menor que en áreas urbanas de nivel socioeconómico medio o alto.

Muchas veces las hijas permanecen en casa para que desempeñen las actividades domésticas y los hijos varones puedan trabajar o estudiar, o bien se les incorpora a las actividades laborales antes de que culminen su instrucción básica.

Es claro que el trabajo de las jovencitas a una edad temprana, dentro o fuera del hogar, es un recurso importante para las familias en condición de pobreza. Sin embargo, una joven preparada; si trabaja, puede aportar ingresos más cuantiosos a la economía doméstica. Se ha comprobado además que conforme aumenta el nivel de escolaridad

Educación de las niñas y adolescentes Ciclos 1996-1997 y 1997-1998				
Primaria				
Ciclo escolar	Indicador	Total	Hombres	Mujeres
1996-1997	Deserción	3.1	3.2*	2.9*
	Eficiencia terminal	82.8	82.3	83.4
1997-1998	Deserción	2.9	3.0	2.7
	Eficiencia terminal	84.9	84.2	85.6
1998-1999	Deserción	2.4	2.6	2.2
	Eficiencia terminal	85.6	85.0*	86.2*
Secundaria				
1996-1997	Deserción	8.8	9.7*	7.8*
	Eficiencia terminal	74.8	72.5*	77.3*
1997-1998	Deserción	8.9	10.0*	7.8*
	Eficiencia terminal	73.6	69.9	78.1
1998-1999	Deserción	9.7	11.4	7.9
	Eficiencia terminal	73.2	70.4*	76.3*

Fuente: DGPPP, SEP.

* Estos datos son estimados, ya que para estos ciclos no se cuenta con la información de egresados por género.

femenina, la fecundidad y la incidencia de embarazos a temprana edad se reducen. Por otra parte, en su papel de madre, la mujer educada juega un papel decisivo en el desempeño escolar de los hijos y en el bienestar general de la familia, aun en condiciones socioeconómicas precarias. Es así como por razones de equidad de género y de beneficio social es necesario mejorar la cobertura de los servicios educativos en favor de las jóvenes que desisten de seguir estudiando después de terminar la primaria y lograr que un mayor número de ellas culmine la secundaria.

El gobierno de la República alienta la incorporación de las niñas y jóvenes en situación de pobreza y marginación extremas a la educación básica, particularmente su tránsito a la secundaria, mediante la aplicación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).⁴

Cifras de la Enadid de 1997 señalan que ese año alrededor de 44.7% de la población de 15 a 19 años de edad asistía regularmente a clases, mientras que en 1990 la cifra reportada por el censo fue de 41.9%. Información de las mismas fuentes sugiere que alrededor de 17.4% de la población entre 20 y 24 años de edad recibía servicios educa-

⁴ En el apartado correspondiente del capítulo de "Equidad educativa" puede consultarse un tratamiento más amplio de los alcances de este programa.

Población que asiste a los servicios educativos			
1997			
Grupos de edad	Total	Hombres	Mujeres
6-14 años	92.2	93.1	91.4
15-19 años	44.7	46.7	42.8
20-24 años	17.4	19.1	15.8
25 y más	2.0	2.1	1.9
Total 6 años o más	31.1	32.8	29.5

Fuente: elaborado con base en información de INEGI, Enadid, 1997.

tivos en 1997, en tanto que al inicio de la década el porcentaje era 15.8%. Si consideramos que estos rangos incluyen a los grupos en edad de cursar la enseñanza media superior y la superior, respectivamente, resulta clara la necesidad de buscar mecanismos que permitan ampliar la expansión de estos servicios.

La cobertura de la educación media superior y superior se encuentra por debajo de lo deseable, ante todo por el número de niños y jóvenes que se van rezagando en sus estudios en los niveles y tipos anteriores, en particular la secundaria. Como se explica más adelante, en lo fundamental el crecimiento de la cobertura de la educación media superior y superior entre los grupos de edad correspondientes no se ve limitado por la oferta de los servicios sino por el egreso de secundaria. La expansión de la telesecundaria, por otra parte, genera en zonas rurales una demanda de educación media superior que está siendo atendida por diversas vías.

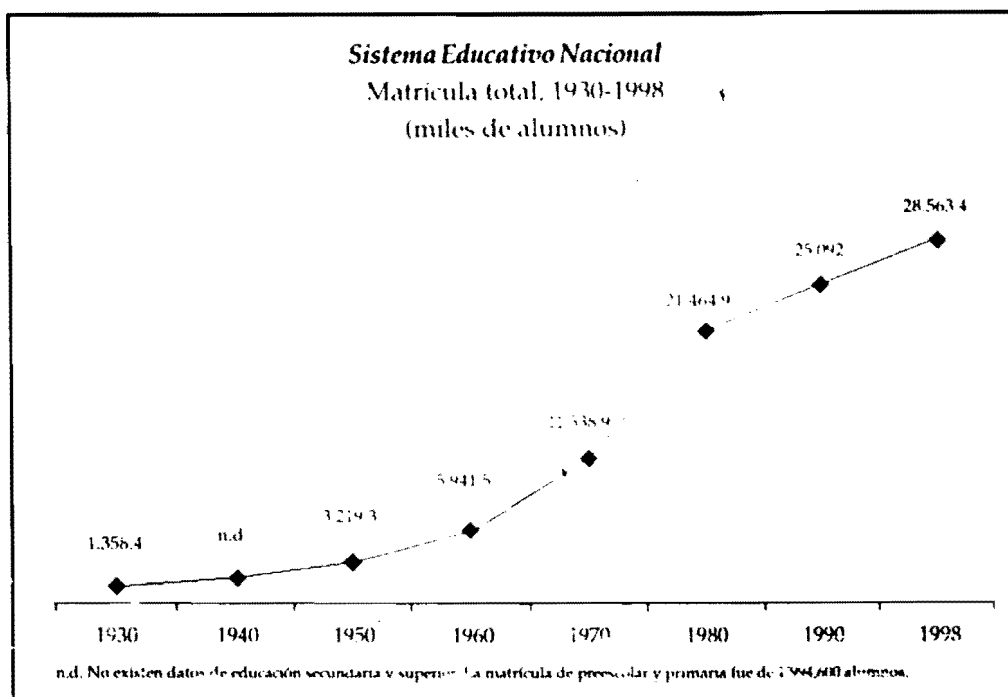
[...]

Magnitud y evolución de la matrícula del sistema escolarizado nacional

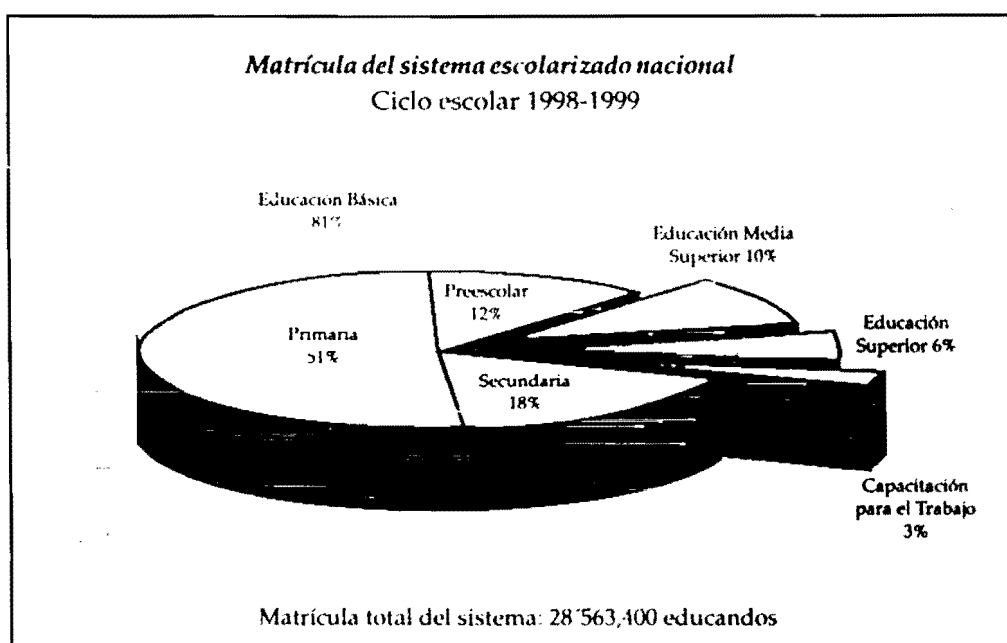
La expansión de la cobertura educativa y el esfuerzo que ello ha significado para la nación en su conjunto en las últimas décadas se aprecian claramente si consideramos que de 1950 a la fecha la población prácticamente se cuadruplicó en tanto que la matrícula del Sistema Escolarizado Nacional se multiplicó por un factor de nueve.

El incremento más importante de los servicios educativos se observó entre 1950 y 1980, y a partir de este año la pendiente de la curva de crecimiento comenzó a disminuir. Por las razones de carácter demográfico antes expuestas, podemos inferir que el crecimiento del sistema educativo no volverá a tener un dinamismo tan pronunciado como el que observamos en esas tres décadas, aun cuando logremos alcanzar la universalización de la enseñanza básica obligatoria y la demanda de servicios educativos posbásicos siga en aumento.

Durante el ciclo educativo 1998-1999, se atendió a un total de 28'563,400 estudiantes en el Sistema Escolarizado Nacional.⁵



Fuente: elaborado con cifras de la DGIPP, SEP.



Fuente: elaborado con cifras de la DGIPP, SEP.

⁵ Además del sistema escolarizado, el sector educativo atiende, por conducto del sistema de educación extraescolar –conformado por la educación inicial, para adultos, especial la de los sistemas abiertos y semiescolarizados, así como educación extraescolar para indígenas– a más de seis millones de personas en 1999. En 1998 había 5.8 millones de personas registradas en el sistema extraescolar.

Tipo Educativo	Ciclos escolares (miles de estudiantes)			Diferencias			
	1997-1998	1998-1999	1999-2000*	1998-1999 / 1997-1998		1999-2000* / 1998-1999	
					%		%
Básica	22,889.3	23,129.0	23,439.2	239.7	1.0	310.2	1.3
Media Superior	2,713.9	2,805.5	2,860.5	91.6	3.4	55.0	2.0
Superior	1,727.5	1,837.9	1,940.3	110.4	6.4	102.4	5.6
Capacitación para el trabajo	763.6	791.0	817.2	27.4	3.6	26.2	3.3
Total	28,094.3	28,563.4	29,057.2	469.1	1.7	493.8	1.7

Fuente: DGITT, SEP.

* Cifras estimadas

La educación que imparte el Estado benefició a 89% del estudiantado nacional, en tanto que el 11% restante acudió a los particulares que ofrecen servicios educativos.

A partir de la reforma del Artículo Tercero Constitucional, en 1993, se han dado pasos firmes para el establecimiento de un marco jurídico que dé mayor confianza y certidumbre a los prestadores particulares de servicios educativos. El 27 de mayo de 1998 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las Bases Generales de Autorización o Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios; con este antecedente, el 26 de marzo y el 13 de abril de 1999, respectivamente, se publicaron los Acuerdos Específicos

Evolución del número de ciclos en el sistema escolarizado nacional Ciclo 1994-1995 a 1998-1999							
Nivel y tipo Educativo	1994-1995	1997-1998	1998-1999	Diferencias			
				98-99 / 94-95		98-99 / 97-98	
					%		%
Preescolar	58,868	66,801	68,997	10,129	17.2	2,196	3.3
Primaria	91,857	97,627	99,068	7,211	7.9	1,441	1.5
Secundaria	22,255	25,670	26,710	4,455	20.0	1,040	4.1
Total básica	172,980	190,098	194,775	21,795	12.6	4,677	2.5
Media superior	7,633	8,817	9,299	1,666	21.8	482	5.5
Superior	2,708	3,416	3,602	894	33.0	186	5.4
Capacitación para el trabajo	3,864	4,676	4,844	980	25.4	168	3.6
Total	187,145	207,007	212,520	25,335	13.5	5,513	2.7

Fuente: elaborado con base en cifras de la DGITT, SEP.

254 y 255 para primaria y secundaria en el DF, los cuales reglamentan la totalidad de los procedimientos, trámites y requisitos para obtener la autorización correspondiente y operar dentro del Sistema Educativo Nacional. Se trabaja con las autoridades educativas de los estados con el propósito de adoptar, de conformidad con la legislación aplicable, dichas disposiciones y definir a nivel nacional una política clara en la materia. Actualmente están en preparación acuerdos equivalentes para otros niveles y tipos educativos.⁶

En el ciclo 1998-1999 la matrícula del Sistema Escolarizado registró un crecimiento de 1.7% respecto del periodo previo, lo que equivale a un incremento de 469,100 de estudiantes.

La enseñanza básica observó el crecimiento más numeroso con 239,700 alumnos, a pesar de que en términos relativos esto sólo significó un aumento de uno por ciento. La educación superior, por su parte, presentó la mayor tasa de incremento (6.4%), lo que equivale a 110,400 personas que se sumaron al estudiantado universitario, tecnológico o normal en el periodo que se informa. Merece destacarse el hecho de que en todos los casos los incrementos están por encima de la tasa de crecimiento demográfico del grupo de edad correspondiente, lo que significa que se sigue ampliando la cobertura neta de los servicios educativos en los diversos tipos de enseñanza.

Durante el ciclo que se informa, se abrieron más de 5,500 nuevos planteles educativos en los diversos tipos y modalidades del sistema escolarizado. Esto representa un crecimiento de 2.7% respecto del periodo anterior. A lo largo de la administración se han establecido más de 25 mil escuelas, cifra que equivale a un aumento de 13.5%. Destaca el crecimiento observado en los tipos superiores, así como en la secundaria y la capacitación para el trabajo.

Educación básica

El propósito que se persigue con la educación básica es la adquisición de los conocimientos y las habilidades fundamentales para facilitar la sistematización de procesos de aprendizaje a lo largo de la vida y el desarrollo de valores compartidos que alienten la formación integral de las personas. El Estado está obligado a impartir educación preescolar, primaria y secundaria a todos aquellos que lo soliciten.

⁶ Durante el periodo que se informa, el proceso de incorporación de las instituciones particulares a la Secretaría de Educación Pública se automatizó, con el propósito de ofrecer una mejor atención a los particulares en la resolución de los trámites correspondientes, tener un mayor control de los procedimientos y generar la estadística. Los servicios de incorporación de la educación básica y la media superior se desconcentraron a las áreas de la Secretaría que se encargan de operar estos tipos educativos, con lo cual se ofrece un servicio más eficiente y expedito.

La enseñanza básica constituye el tipo educativo más numeroso del Sistema Escolarizado Nacional: con 23.4 millones de alumnos atendidos en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, representa 81% de la matrícula total del sistema.⁷

Durante el ciclo 1998-1999 se atendió a 23.1 millones de niños y jóvenes, de los cuales, 64% correspondió a la enseñanza primaria, 22% a la secundaria y 14% a preescolar. Desde hace algunos años se atiende prácticamente a la totalidad de la demanda de educación primaria, por lo cual la expansión de los servicios se concentra en el preescolar y la secundaria.

Relación alumno/maestro, alumno/grupo y alumno/escuela en la educación básica Ciclos 1990-1991 a 1999-2000*			
Ciclo escolar	Alumno/maestro	Total nacional Alumno/grupo	Alumno/escuela
1990-1991	26.3	24.8	147.9
1991-1992	25.8	24.2	138.6
1992-1993	25.6	23.9	137.0
1993-1994	25.2	23.5	133.6
1994-1995	24.8	23.0	128.1
1995-1996	24.6	22.7	125.4
1996-1997	24.0	22.4	123.6
1997-1998	23.9	22.1	120.4
1998-1999	23.5	21.9	118.7
1999-2000*	23.5	21.9	117.8

Fuente: DGIPP, SEP

* Cifras estimadas

La estabilidad en el crecimiento de la población en edad de cursar estudios básicos (de seis a 14 años), la amplia cobertura que con el paso del tiempo han alcanzado estos servicios, particularmente en áreas urbanas o con vías de comunicación cercanas, y la determinación del gobierno de la República de alcanzar la equidad en el acceso a la educación son los principales motivos por los cuales la expansión de los servicios de educación básica se canaliza preferentemente hacia los grupos de población marginada, los que con frecuencia habitan en las regiones más alejadas y de difícil acceso. Durante el periodo que se informa, 40.3% del crecimiento de la matrícula de preescolar y primaria correspondió a la educación indígena y comunitaria, mientras que 68.2% del incremento de la secundaria se debe a la ampliación de la telesecundaria, cuya atención se dirige principalmente a la población rural marginada. A lo largo de la década el promedio de alumnos por maestro, por grupo y particularmente por escuela ha disminuido como consecuencia de que los servicios llegan ahora a comunidades cada vez más pequeñas y aisladas, donde el número de alumnos por atender es cada vez menor.

⁷ Las cifras corresponden a los estimados del ciclo 1999-2000.

Preescolar

En el ciclo 1998-1999, 3.4 millones de niños de tres, cuatro y cinco años cursaron este nivel. Respecto del periodo anterior, la cifra representó un incremento de 1.5%, lo que equivale a una ampliación de la cobertura del servicio a 48,337 preescolares más. Se estima que, en conjunto, alrededor de 76% de los menores de cuatro y cinco años recibieron educación en el periodo que terminó recientemente, dato que contrasta favorablemente con el 69% registrado en el año de inicio de la administración. La incorporación de niños de tres años a la escuela se ha incrementado de manera sostenida: mientras que al principio de la década su participación representaba alrededor de 6% de la matrícula del nivel, en el ciclo que nos ocupa alcanzó un estimado de más de nueve por ciento, lo que equivale a casi 309 mil niños de esa edad atendidos en el Sistema Escolarizado Nacional.

Si bien la modalidad general ha crecido a una tasa superior a la de la población del grupo de edad correspondiente (que, como ya vimos, es negativa), ha disminuido su participación, de manera gradual pero sostenida, frente al dinamismo observado por los servicios indígena y comunitario. Conforme se avanza en el propósito de llevar la educación preescolar preferentemente a la población en desventaja, la participación de estos grupos en el total de alumnos del nivel se va incrementando. Destaca la evolución del

Matrícula de preescolar por modalidad Ciclos 1990-1991 a 1999-2000 (miles de alumnos)							
Ciclo escolar	Total	General	%	Indígena	%	Comunitaria	%
1990-1991	2,734.1	2,478.7	90.7	218.9	8.0	36.5	1.3
1991-1992	2,791.5	2,509.9	89.9	229.8	8.2	51.8	1.9
1992-1993	2,858.9	2,576.3	90.1	233.2	8.2	49.4	1.7
1993-1994	2,980.0	2,677.7	89.9	245.7	8.2	56.6	1.9
1994-1995	3,092.8	2,776.9	89.8	252.3	8.2	63.6	2.1
1995-1996	3,170.0	2,831.7	89.3	270.8	8.5	67.5	2.1
1996-1997	3,238.3	2,882.5	89.0	280.7	8.7	75.1	2.3
1997-1998	3,312.3	2,932.1	88.5	285.4	8.6	94.7	2.9
1998-1999	3,360.5	2,964.9	88.2	286.0	8.5	109.6	3.3
1999-2000*	3,408.9	2,993.9	87.8	288.4	8.5	126.6	3.7
Incremento porcentual de la década	24.7		20.8		31.8		248.8
Incremento porcentual de la administración	10.2		7.8		14.3		99.0

Fuente: DGPP, SEP.

* Cifras estimadas

preescolar comunitario, que aumentó su matrícula al doble de lo que representaba al inicio de la administración.

Para el ciclo 1999-2000 se espera un crecimiento de la misma magnitud del observado en el periodo previo.

Primaria

Durante el ciclo que se informa, la atención en la primaria se incrementó en cerca de 50 mil niños, cifra que representa un crecimiento de 0.3% y resulta consistente con la estabilidad demográfica del grupo de edad correspondiente.

En relación con el periodo 1990-1991, la matrícula del nivel ha crecido en poco más de dos por ciento, en tanto que el egreso aumentó aproximadamente 14 por ciento. Esto es resultado de la mayor eficiencia del sistema educativo que a lo largo de la década ha logrado disminuir el índice de deserción a menos de la mitad y el de reprobación, de 10.1 a 7.1 por ciento.

Debe señalarse que casi la mitad del incremento total de la matrícula de primaria debe atribuirse a la expansión de los servicios indígenas y comunitarios rurales.

Como consecuencia de un menor grado de reprobación, el número de alumnos de 12 años de edad o más que cursan el nivel se ha reducido. en el mismo periodo, en casi 400 mil, lo que por sí solo hubiera ocasionado una disminución de la matrícula de primaria en ese lapso. Sin embargo, la expansión de los servicios entre la población de cinco a 11 años explica un crecimiento del orden de los 696 mil alumnos que compensa la disminución derivada del efecto de la reprobación, de forma tal que en el transcurso de la

Principales indicadores de la educación primaria Ciclo 1990-1991 a 1999-2000 (en miles)						
Ciclo Escolar	Matrícula (alumnos)	Egresados (alumnos)	Incremento anual(%)	Deserción	Reprobación	Eficiencia terminal(%)
1990-1991	14'401,588	1'827,821	—	5.3	10.1	70.1
1991-1992	14'396,993	1'861,838	1.9	4.6	9.8	71.6
1992-1993	14'425,669	1'880,769	1.0	4.1	8.3	72.9
1993-1994	14'469,450	1'917,374	1.9	3.6	8.3	74.2
1994-1995	14'574,202	1'989,247	3.7	3.4	8.1	77.7
1995-1996	14'623,438	2'024,174	1.8	3.0	7.8	80.0
1996-1997	14'650,521	2'059,487	1.8	3.1	7.6	82.8
1997-1998	14'647,797	2'107,616	2.3	2.9	7.3	84.9
1998-1999 ¹	14'697,915	2'089,293	(0.9)	2.4	7.1	85.6
1999-2000*	14'766,161	2'104,395	0.7	2.3	6.8	83.9

Fuente: DGFP, SEP.

¹ Los egresados, la reprobación y la eficiencia terminal son estimados

* Cifras estimadas

década la matrícula de primaria ha observado un crecimiento neto de 296 mil alumnos. En el ciclo 1998-1999 el grupo de población de cinco a 11 años de edad representó 91.6 % de la matrícula de primaria, mientras que en 1990 equivalía a 88.7 por ciento.

En virtud de los diversos factores que están presentes en la evolución de la matrícula de este nivel, se observan incrementos moderados en el número de niños atendidos. Se estima que en el año escolar que comenzó recientemente se inscribieron alrededor de 68 mil niños y jóvenes más que en el ciclo anterior. Este aumento obedece a que el descenso apreciable de la deserción así como la expansión de los servicios en lugares muy remotos –ambos factores elevan el número de niños atendidos– tuvieron un mayor efecto sobre la matrícula que la caída de la reprobación –factor que hace disminuir el número de alumnos debido a que el tránsito por la primaria toma menos tiempo–. Toda vez que los márgenes actuales para disminuir la reprobación son mayores que los correspondientes a la deserción, se espera que en los años próximos empiece a disminuir la matrícula de primaria.

Matrícula de primaria por modalidad Ciclos 1990-1991 a 1999-2000 (miles de alumnos)							
Ciclo Escolar	Total	General	%	Indígena	%	Comunitaria	%
1990-1991	14,401.6	13,730.8	95.3	588.5	4.1	82.3	0.6
1991-1992	14,397.0	13,685.3	95.1	617.5	4.3	94.2	0.6
1992-1993	14,425.6	13,700.7	95.0	640.1	4.4	84.8	0.6
1993-1994	14,469.5	13,715.3	94.8	660.0	4.6	94.2	0.6
1994-1995	14,574.2	13,777.1	94.5	669.0	4.6	128.1	0.9
1995-1996	14,623.4	13,771.4	94.2	710.7	4.9	141.3	1.0
1996-1997	14,650.5	13,776.4	94.0	728.1	5.0	146.0	1.0
1997-1998	14,647.8	13,757.2	93.9	741.8	5.1	148.8	1.0
1998-1999	14,697.9	13,783.1	93.8	763.5	5.2	151.3	1.0
1999-2000*	14,766.6	13,821.8	93.6	789.0	5.3	155.4	1.1
Incremento porcentual de la década	2.5		0.7		34.1		88.8
Incremento porcentual de la administración	1.3		0.3		17.9		21.3

Fuente: DGRTT, SLP.

* Cifras estimadas

Ciclos escolares										
Edad	1990-1991		1994-1995		1996-1997		1997-1998		1998-1999	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
5 años	85.4	0.6	138.1	0.9	217.0	1.5	227.8	1.6	208.1	1.4
6 a 11	12,684.1	88.1	12,855.4	88.2	12,963.2	88.5	13,076.7	89.3	13,257.3	90.2
12 y más	1,632.1	11.3	1,580.7	10.8	1,470.3	10.0	1,343.3	9.2	1,232.5	8.4
Total	14,401.6	100.0	14,574.2	100.0	14,650.5	100.0	14,647.8	100.0	14,697.9	100.0

Fuente: DGPPP, SEP.

Secundaria

A lo largo de la década la enseñanza secundaria ha incrementado su matrícula en más de un millón de jóvenes, lo que representa un crecimiento de 25.5%. En buena medida, esta dinámica es resultado de la inclusión de este nivel al ciclo de enseñanza obligatoria que se traduce en una mayor demanda del servicio por parte de la población. El carácter obligatorio de la secundaria, además, ha significado un compromiso renovado de las autoridades educativas para asegurar que los niños que terminan la primaria se inscriban en el siguiente nivel y concluyan la enseñanza básica.

Ciclo 1990-1991 a 1999-2000 (millones)							
Ciclo Escolar	Absorción en Secundaria (%)	Matrícula total	Alumnos de nuevo ingreso a 1º	Incremento anual (%)	Egreso	Incremento anual (%)	
1990-1991	82.3	4'190,190	1'520,685	—	1'176,290	—	
1991-1992	82.9	4'160,692	1'515,206	(0.4)	1'169,556	(0.6)	
1992-1993	83.8	4'203,098	1'560,423	2.9	1'162,311	(0.6)	
1993-1994	85.8	4'341,924	1'613,372	3.4	1'174,446	1.0	
1994-1995	87.7	4'493,173	1'681,526	4.2	1'189,307	1.3	
1995-1996	87.0	4'687,335	1'730,523	2.9	1'222,550	2.8	
1996-1997	86.7	4'809,266	1'754,705	1.4	1'257,804	2.9	
1997-1998	87.8	4'929,301	1'808,079	3.0	1'277,300	3.6	
1998-1999 ¹	90.0	5'070,552	1'897,753	5.0	1'284,273	2.5	
1999-2000*	93.2	5'264,097	1'947,753	2.6	1'327,962	3.4	

Fuente: DGPPP, SEP.

¹ La absorción en secundaria, el egreso y los incrementos anuales son estimados.

* Cifras estimadas

A partir de 1992 se observa un incremento en el ritmo de incorporación al nivel que se expresa como un aumento sostenido de la tasa de crecimiento del nuevo ingreso a primer grado hasta el ciclo 1995-1996, en el cual empieza a estabilizarse la tendencia. A partir del año escolar 1997-1998 se recupera nuevamente el crecimiento del número de jóvenes que asiste por vez primera a la secundaria, fundamentalmente como resultado de una serie de medidas que se adoptan con el propósito de fortalecer la incorporación y la retención de los estudiantes en este nivel educativo. En el verano de 1997 se inició la distribución de los libros de texto gratuitos para la secundaria en los municipios que registraban los índices más altos de marginación en el país. En ese mismo año se distribuyen las primeras becas del Progreso para alentar la asistencia a la primaria y la secundaria. En 1998, mediante el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), comenzó a operar un programa de construcción y equipamiento de planteles para el área rural.

Durante el ciclo 1998-1999 la matrícula de nuevo ingreso a primer grado de secundaria aumentó en 89,674 estudiantes, el incremento más alto observado en la década. Para el ciclo en curso, se estima un crecimiento de 50 mil estudiantes de nuevo ingreso. Conforme la absorción en secundaria se acerca a 100%, la capacidad de expansión del nuevo ingreso a este nivel se hace más dependiente del egreso de la primaria. Por las razones expresadas en el apartado anterior, es previsible que aquélla se emplee a estabilizar en unos años más. Cuando esto suceda, el egreso de secundaria dependerá cada vez menos de la dinámica del nuevo ingreso y cada vez más de que se logre retener a los alumnos en el nivel hasta que lo terminen. Es previsible que los libros de texto que se reparten gratuitamente, las becas de Progreso y otras medidas permitan disminuir la deserción en la secundaria. Sin embargo, debe también advertirse la necesidad de conocer mejor las causas de la baja eficiencia terminal de este nivel para avanzar en su superación.⁸

⁸ Para el ciclo 1998-1999 se estima una eficiencia terminal en secundaria de 73.2 por ciento.

Perfil estadístico de la educación¹

La educación ha jugado un papel fundamental en la transformación de la sociedad mexicana. Entre otros aspectos, ha sido un medio privilegiado para promover la continuidad de la cultura nacional y alimentar su vitalidad, para impulsar la capacidad productiva del país, para facilitar la adaptación social al cambio científico y tecnológico, para abrir canales de movilidad social y promover una más equitativa distribución del ingreso.

El presente capítulo tiene por objeto esbozar un panorama general de la situación educativa de la población en México. Se busca describir sus características de acuerdo con el nivel de instrucción alcanzado, dando mayor importancia a los rasgos de inequidad, desigualdad y exclusión social en este terreno. Se examinan indicadores diversos, entre los que destacan los niveles de alfabetismo y de analfabetismo de la población, la escolaridad promedio y la condición de asistencia a la escuela de la población en edad escolar. Asimismo, se analizan los niveles de deserción y los índices alumnos-maestros y alumnos-escuelas. La primera parte de este capítulo da cuenta de la situación nacional, mientras que en la segunda se examina, en forma breve, la información relevante por entidad federativa.

Escolaridad de la población mexicana

En el transcurso del presente siglo [XX], la población mexicana ha experimentado un notable avance en su perfil educativo. En 1900, el analfabetismo era una característica ciertamente común entre la población mexicana, 78 de cada 100 personas de 10 años y más no sabían leer ni escribir; en contraste, en 1990 sólo 11 de cada 100 personas eran analfabetas.²

Como consecuencia del apenas incipiente desarrollo de los sistemas escolares, a principios de siglo la escolaridad promedio entre la población de 15 años y más era de poco menos de un año. La creación en 1921 del Sistema Educativo Nacional y su paulatino avance ha permitido que en 1990 —con una población seis veces mayor a la de 1900— la escolaridad alcance un nivel promedio de alrededor de 6.5 años (Gutiérrez, 1992). No obstante estos avances, diversos sectores de la población son objeto de inequidad y

¹ En *Perfil estadístico de la población mexicana. Una aproximación a las inequidades socioeconómicas, regionales y de género*, cap. V, México, INEGI, 1995, pp. 59-67.

Para este apartado se utilizó básicamente la información que proporciona el *XI Censo General de Población y Vivienda de 1990*, por ser la fuente de información de mayor cobertura geográfica y temática. Los datos censales se completaron con los registros de la SEP con el propósito de brindar un panorama más amplio sobre el tema.

² Cabe señalar que la fuente de información más reciente es la *Encuesta Nacional de la Dinámica*; sin embargo, se prefirió utilizar la información del Censo de 1990, debido a que permite una descripción más completa y detallada, por un lado, y, por otro, considerando que los valores de los indicadores educativos prácticamente no se han modificado entre 1990 y 1992.

exclusión en materia educativa. Si se toma en cuenta que la alfabetización generalizada de la población debe ser considerada como un prerequisite en el proceso de universalización de la enseñanza básica (primaria y secundaria), la proporción de población que aún no sabe leer y escribir resulta significativa, ya que alcanza 12.4%³ de la población de 15 años y más. De haberse hecho efectiva en 1990 la disposición que obligaba a cursar la educación primaria y secundaria a toda la población en edad de hacerlo, se hubieran tenido que incorporar cerca de 2.5 millones de personas al Sistema Educativo Nacional, en su mayoría residentes en localidades dispersas o en zonas urbanas marginadas.⁴

Un vistazo al perfil educativo de la población por grupos de edad en 1990 permite notar que las generaciones más recientes tienen un mayor acceso a los niveles educativos básicos, en relación con lo que se observa para las cohortes de edad más antiguas. Las tasas de analfabetismo por edad reflejan cabalmente los cambios ocurridos en los últimos años. Así, mientras la tasa se ubica alrededor de 4% para la población de 15 a 19 años para la población de 30 años y más tiene un valor cinco veces mayor, alcanzando prácticamente 20%. En ese año, la población de 15 años y más sin instrucción escolar alguna, representaba alrededor de 14% del total; se advierte que dicho porcentaje aumenta marcadamente con la edad: 3.8% en el grupo de 15 a 19 años, 13.2% en el de 35-39 años, 30% en el de 55-59 años y 43.5% en el de 65 años y más (véase cuadro 1, p. 52). Por otro lado, se observa un mayor acceso de las generaciones recientes a los diferentes niveles educativos. Así, por ejemplo, sólo 23.6% de la población de 65 años y más alcanzaba niveles de escolaridad de primaria o más; en contraste, para el grupo de edad de 15-19 años, la proporción asciende a casi 84%. No obstante lo anterior, los rezagos en materia educativa son marcados; si se pone atención a las cifras correspondientes a la población de 15 años y más, se tiene que 22.6% no completó la primaria, lo que significa una altísima proporción de población que no cuenta siquiera con el nivel de instrucción básico completo.

Demanda potencial de educación y asistencia escolar

Según las cifras del Censo de 1990, la población potencialmente demandante de educación, de seis a 24 años de edad, era en ese año de alrededor de 36.3 millones de personas, cantidad que representa aproximadamente 44.6% de la población total del país y que evidencia la fuerte presión sobre el Sistema Educativo Nacional. Los niños menores, de seis a 11 años, conforman el grupo de donde proviene la principal demanda potencial de educación primaria, la cual se estima en alrededor de 12.5 millones de personas, mientras que los adolescentes de entre 12 y 14 años de edad ascienden a 6.3 millones de demandantes potenciales de educación secundaria. La demanda latente de enseñanza

³ La Secretaría de Educación Pública estima para 1994 que el porcentaje de población analfabeta de 15 años y más asciende a 9.8 (Plan Nacional de Desarrollo).

⁴ Gutiérrez (1992:32).

media-superior y superior, atendiendo al criterio de la edad (entre 15 y 24 años) constituye cerca de 17 millones y medio de personas.

De acuerdo con los datos disponibles, 21.5 millones de personas de entre seis y 24 años de edad asistían en 1990 a algún plantel educativo; esta cifra representa alrededor de 59% de la población en las edades señaladas. La asistencia escolar varía de acuerdo con la edad: aproximadamente asistió a algún centro educativo 90% de los niños de seis a 11 años; 79% de los que tenían entre 12 y 14 años, cerca de 42% de los que se ubicaban en el grupo 15-19 años y sólo 16% de los que tenían entre 20 y 24 años de edad (véase cuadro 2, p. 52). Aunque de manera indirecta, estas cifras dan cuenta de los niveles de acceso y de las deficiencias terminales en cada ciclo escolar, las cuales se agudizan en los niveles educativos más altos.

Matrícula escolar

La estructura de la matrícula escolar presenta cambios significativos en las últimas décadas y seguramente lo seguirá haciendo en los próximos años. La acelerada declinación de la fecundidad y sus efectos sobre la estructura por edades han contribuido a disminuir la proporción de la población en edad de cursar la enseñanza primaria, en tanto que la población demandante de niveles de enseñanza más altos ha aumentado en los últimos años, debido, entre otras causas, a la llegada de generaciones todavía numerosas (descendencia de generaciones nacidas antes de iniciarse el descenso de la fecundidad a mediados de los años setenta) que demandan educación en esos ciclos de enseñanza. Este hecho, aunado a las presiones ejercidas por el aparato productivo y las crecientes demandas de equidad social, exigen un esfuerzo considerable de canalización de cuantiosos recursos materiales y humanos al Sistema Educativo Nacional.

Enseñanza primaria y secundaria

En el cuadro 3 (p. 53) se presenta la información correspondiente a la matrícula del ciclo escolar 1993-1994 (al inicio de cursos) para cada uno de los niveles que forman parte del Sistema Educativo Nacional. En el cuadro se advierte que la enseñanza primaria incorpora a más de 14.4 millones de personas, cifra que representa alrededor de 56% de la población estudiantil del país. En este nivel se cuenta con más de 496 000 maestros y cerca de 87 000 escuelas para atender a esa población, lo que significa un número promedio de 29 alumnos por maestro y 166 estudiantes por escuela.

A pesar de los esfuerzos por brindar educación básica a toda la niñez, todavía queda fuera de la escuela primaria un número importante de menores, muchos de los cuales radican en poblados pequeños y dispersos que no cuentan con acceso a este servicio, así como aquellos que abandonan tempranamente las escuelas para incorporarse las más de las veces al mercado laboral, como una de las estrategias que adoptan las familias para incrementar los ingresos de la unidad doméstica.

En el cuadro 4 (p. 53) se puede advertir que, a los seis años de edad, 193 niños de cada 1 000 no asisten a la escuela. Esta cifra se reduce a menos de 100 de cada 1 000 entre los siete y 11 años de edad, para de nueva cuenta situarse en 130 por 1 000 a partir de los 12 años, edad en la que ocurre la transición hacia el nivel inmediato superior del sistema escolar, la secundaria.

En el nivel de enseñanza secundaria se encuentran poco más de 4.3 millones de alumnos, que constituyen 16.9% de los estudiantes del país. Esta población es atendida por 245 000 maestros y se encuentra distribuida en más de 20 000 escuelas.

Enseñanza media-superior y superior

La matrícula escolar en los niveles de enseñanza media superior y superior ascendió a casi 3.6 millones de personas. Esta cantidad se distribuyó de acuerdo con el nivel de enseñanza, de la siguiente manera: 1.8 millones en el bachillerato, 1.3 millones en el nivel profesional y la escuela normal, poco más de 406 000 alumnos en escuelas para profesionales medios y alrededor de 391 000 personas en las diferentes escuelas de capacitación para el trabajo. Los estudiantes de nivel superior representan apenas 5.1% del total de estudiantes matriculados y son atendidos por más de 133 000 maestros en 2 400 escuelas.

Eficiencia terminal y deserción escolar

A pesar de que en las últimas dos décadas se ha producido una importante mejora en los indicadores de eficiencia terminal⁵ de los diferentes niveles de instrucción, hoy éstos siguen siendo relativamente pobres. Así, por ejemplo, mientras que en 1970 de cada 100 alumnos que ingresaban a la primaria, sólo 40 lograban terminar el ciclo, en 1994 el mismo indicador ascendía a 62 estudiantes; lo que significa que 38 de cada 100 niños que ingresan a la primaria no logran concluirla. En el nivel de instrucción secundaria las cifras eran de 65 y 77, respectivamente, quedando en consecuencia sin concluir la educación media 33 de cada 100. Estos datos revelan el bajo nivel de eficiencia terminal que se observa en el Sistema Educativo Nacional.

La relevancia estadística de la deserción escolar⁶ varía de manera significativa de acuerdo con el nivel de instrucción. En el ciclo escolar 1993-1994, el porcentaje fue sumamente elevado en el nivel profesional medio y la proporción tampoco era desdeñable en el bachillerato y en la secundaria, en tanto que en el nivel de enseñanza primaria el problema aparentemente es de menor cuantía (véase cuadro 5, p. 53).

⁵ La *eficiencia terminal* se define como la relación que se establece entre la cantidad de egresados de un nivel educativo respecto a los que ingresaron a ese nivel. Se trata de la conclusión de ciclos completos: primaria, secundaria, etcétera.

⁶ Porcentaje de alumnos que no terminaron el ciclo escolar respecto al total que se inscribió.

Algunos autores plantean que las bajas tasas de eficiencia terminal y los elevados porcentajes de deserción escolar reflejan principalmente el papel que juegan los niños y jóvenes en las estrategias de vida de los sectores más pobres de la sociedad. Aunque no se cuenta con datos suficientemente confiables, algunos estudios han sugerido que los grupos sociales de menores posibilidades se ven obligados a utilizar, cada vez más, el recurso de incorporar a los hijos al mercado de trabajo con el objeto de obtener ingresos monetarios adicionales, lo que afecta su asistencia a la escuela y promueve la deserción del sistema escolar, provocando, en muchos casos, el abandono definitivo de los estudios, lo que se traduce en un grave rezago educativo.

El rezago educativo es un concepto relativo que ha sido utilizado con frecuencia para dar cuenta de la condición de atraso en que se encuentran sectores importantes de la población mexicana con respecto a las metas establecidas por la política educativa nacional. Esta noción, introducida con diversos grados de precisión en textos académicos y gubernamentales, alude en última instancia a un proceso en el que la desigualdad social es antecedente y resultado.⁷ La población en condición de rezago educativo se integra por grupos de personas con antecedentes escolares diversos que requieren un tipo de atención específica. Es posible aproximarse a la medición de la magnitud del rezago educativo a través de diferentes indicadores. Así, por ejemplo, si se centra la atención en la proporción de niños (de cinco a 14 años de edad) que no asisten a la escuela y en el porcentaje de jóvenes y adultos (15 años y más) que no terminó la escuela primaria, es posible señalar que la población que se encontraba en condición de rezago en 1990 alcanzaba más de 25% de la población del primer grupo de edad y alrededor de 36% del segundo.⁸

Diferencias geográficas en los niveles de instrucción de la población

Una de las características que definen el grado de desarrollo social de las entidades federativas del país es el nivel de escolaridad de su población, el cual está estrechamente ligado con el funcionamiento del Sistema Educativo, así como con la infraestructura y los recursos disponibles en este renglón en cada entidad. Algunos indicadores que permiten ilustrar esta situación son, entre otros, el nivel de analfabetismo de la población de 15 años y más, el promedio de escolaridad, el porcentaje de población con primaria

⁷ Muñoz y Suárez, 1994.

⁸ Tomando en consideración que los límites de la educación básica se han extendido hasta el término de la enseñanza secundaria, el rezago educativo se elevaría aproximadamente a 60% de la población de 15 años y más, porcentaje que representa a las personas que de ese grupo de edad no terminaron el nivel de enseñanza indicado (véase Muñoz y Suárez, 1994).

Incompleta, la proporción de la población de seis a 12 años que no asiste a la escuela, el número de alumnos por maestro y por escuela, y el porcentaje de deserción escolar.⁹

El cuadro 6 (p. 54) muestra la gran heterogeneidad que existe en México en torno a los indicadores aludidos. Los estados de menor desarrollo relativo (Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca) tienen bajos niveles de escolaridad, elevadas tasas de analfabetismo y los más altos porcentajes de la población entre seis y 12 años que no asiste a la escuela. En dichas entidades,¹⁰ el número promedio de alumnos por maestro y de estudiantes por escuela en el nivel de enseñanza primaria es inferior al promedio nacional (ver cuadro 7, p. 55), lo cual se asocia a los altos índices de inasistencia escolar. En esta situación también influye el hecho de que estos estados tienen un número considerable de localidades rurales de menor tamaño con una elevada proporción de población dispersa que no cuenta con escuelas. Se advertirá, por ejemplo, que en los estados de Guerrero y Chiapas los porcentajes de deserción en primaria son de 9.7 y 7.0. En esas mismas entidades se observa que entre 27 y 30% de la población de 15 años y más es analfabeta, la proporción es más de dos veces mayor que la media nacional (12.4%). Asimismo, la proporción de la población de entre seis y 12 años que no asiste a la escuela es más de dos veces mayor que para el país en su conjunto.

Considerando como buen indicador de la desigualdad educativa el promedio de escolaridad por entidad federativa, se tiene que: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Guanajuato, Zacatecas, Michoacán, Veracruz, Hidalgo, Yucatán, Puebla, San Luis Potosí y Campeche presentan un promedio de escolaridad, para su población de 15 años y más, menor a los seis años; estas entidades federativas se encuentran por debajo del nivel de instrucción básica. Tabasco, Querétaro, Nayarit, Durango, Quintana Roo, Tlaxcala, Jalisco, Colima, Sinaloa, Aguascalientes, Morelos y Chihuahua rebasan los seis años promedio de escolaridad pero no alcanzan los siete. En sólo seis entidades federativas, Tamaulipas, Estado de México, Coahuila, Sonora, Baja California Sur y Baja California, se rebasan los siete años de escolaridad promedio y solamente en dos: Nuevo León y Distrito Federal, se superan los ocho años.

La distancia que hay entre el promedio de escolaridad de Chiapas, ubicado en el extremo inferior de la jerarquía educativa y el del Distrito Federal, que presenta el promedio más alto, es de 4.5 años en favor de esta última entidad federativa.

En relación con el porcentaje de población de 15 años y más con educación post-primaria, se observa que tres entidades se ubican por debajo de 30%: Chiapas (22.8%),

⁹ Algunos de estos indicadores fueron utilizados por el INEGI para la elaboración de los Indicadores de Niveles de Bienestar en México, y por el CONAPO y la Comisión Nacional del Agua para la elaboración de los *Indicadores Socioeconómicos e Índices de Marginación Municipal*.

¹⁰ Chiapas, Guerrero y Oaxaca se clasifican en el nivel socioeconómico menos desarrollado (nivel 1) de acuerdo con los *Niveles de Bienestar en México* (INEGI, 1994).

Oaxaca (23.5%) y Zacatecas (28.4%). Con porcentajes que van de 30.3% a 42.4% (el porcentaje nacional de población de 15 años y más con instrucción posprimaria se ubica en 42.5%) se encuentran, en orden ascendente: Guanajuato, Michoacán, Guerrero, Veracruz, Hidalgo, Puebla, Tabasco, Yucatán, San Luis Potosí, Campeche, Durango, Querétaro, Nayarit, Tlaxcala, Jalisco, Quintana Roo y Aguascalientes. Superando el porcentaje de población con instrucción postprimaria que se presentara para el total del país, se encuentran: Chihuahua, Sinaloa, Colima, Tamaulipas, Morelos, Coahuila, Estado de México, Baja California Sur, Sonora, Baja California, Nuevo León y Distrito Federal. En el Distrito Federal la proporción de población de 15 años y más con instrucción postprimaria es de 64.6% mientras que en Chiapas la cifra apenas alcanza 22.6%. Como se observa, la diferencia es de 42 puntos porcentuales, lo que evidencia la gran desigualdad educativa entre las entidades federativas.

En suma, la situación descrita dista mucho de ser la deseable, ya que todavía persisten en el país marcados rezagos en materia educativa. La baja escolaridad de amplios sectores de la población, los elevados porcentajes de deserción escolar y la limitada eficiencia terminal en los diferentes niveles del Sistema Educativo Nacional son sólo algunos de los problemas que este sistema enfrenta. Tales problemas afectan principalmente a los sectores de la población que son víctimas de formas diversas de exclusión social.

Las desigualdades sociales y regionales en el plano educativo han persistido en la sociedad mexicana. En el transcurso del siglo XX se advierte una tendencia hacia la polarización de los niveles educativos entre los grupos sociales, observándose que cuando el grupo situado en la base de la pirámide social ha logrado acceder a la educación primaria, el grupo siguiente ya se ha desplazado a la educación media y los grupos privilegiados a la educación superior. Los estados más pobres y con un mayor porcentaje de población indígena son también los que seguramente han permanecido con los índices más bajos de escolaridad, como señalan Muñoz y Suárez (1994).

Educación					
Distribución de la población de 6 años y más por nivel de instrucción, 1990					
Edad	Población	Sin instrucción primaria	Con primaria incompleta	Con primaria completa	Con instrucción post-primaria
Total	100.0	14.4	34.2	17.2	34.2
6 años	100.0	100.0	—	—	—
7 años	100.0	11.3	88.7	—	—
8 años	100.0	6.9	93.1	—	—
9 años	100.0	1.5	95.5	—	—
10 años	100.0	4.3	95.7	—	—
11 años	100.0	3.3	96.5	0.1	—
12 años	100.0	3.5	50.4	46.1	—
13 años	100.0	3.3	28.9	26.3	41.5
14 años	100.0	3.5	18.8	22.3	55.5
15-19 años	100.0	3.8	12.3	19.6	64.3
20-24 años	100.0	5.5	14.0	19.0	61.5
25-29 años	100.0	7.6	18.7	20.7	53.0
30-34 años	100.0	9.2	23.6	23.2	44.0
35-39 años	100.0	13.2	28.5	22.7	35.7
40-44 años	100.0	17.1	32.4	21.0	29.5
45-49 años	100.0	22.3	36.0	19.1	22.6
50-54 años	100.0	25.9	37.4	18.2	18.6
55-59 años	100.0	30.0	38.2	16.6	15.3
60-64 años	100.0	35.7	36.1	15.0	13.2
65 y más años	100.0	43.5	32.9	13.5	10.1

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

Educación					
Población de 6 a 24 años de edad por condición de asistencia, 1990					
Edad desplegada	Total	Asiste		No asiste	
		Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Total	36 328 944	21 448 227	59.0	14 563 265	40.1
6-11 años	12 532 407	11 209 416	89.4	1 202 669	9.6
12-14 años	6 302 971	4 953 227	78.6	1 311 615	20.8
15-19 años	9 664 403	4 051 710	41.9	5 553 539	57.3
20-24 años	7 829 163	1 233 874	15.8	6 515 442	83.2

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

Cuadro 1 Ciclo escolar 1993-1994 (en miles de alumnos)			
Nivel de instrucción	Alumnos	Personal docente	Escuelas
Total	25 739 462	1 177 358	176 360
Preescolar	2 980 024	121 589	55 083
Primaria	14 469 450	496 472	87 271
Secundaria	4 341 924	244 981	20 795
Escuela de capacitación para el trabajo	391 028	23 743	3 644
Bachillerato	1 837 655	120 927	5 151
Profesional	406 479	36 506	2 016
Escuela normal (licenciatura)	120 210	12 446	493
Superior	1 192 692	120 694	1 907

Fuente: Secretaría de Educación Pública, Estadística básica del Sistema Educativo Nacional.
Inicio de cursos, 1993-1994

Cuadro 2 Tasa de asistencia e inasistencia de la población de cinco años y más, 1990		
Edad	Tasas	
	Asistencia	No asistencia
Total	86.2	13.8
5 años	61.4	38.6
6 años	80.7	19.3
7 años	90.0	10.0
8 años	92.3	7.7
9 años	93.8	6.2
10 años	92.7	7.3
11 años	92.4	7.6
12 años	87.5	13.0

* Por 100 habitantes

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

Cuadro 3 Porcentaje de alumnos que no terminaron el ciclo escolar respecto al total que se inscribió, por nivel de instrucción, ciclo escolar 1994-1995		
Nivel de instrucción	Porcentaje de deserción*	Relación alumnos/maestro
Educación primaria	3.3	29
Educación secundaria	7.3	17
Profesional medio	30.8	10
Bachillerato	14.4	14

* Porcentaje de alumnos que no terminaron el ciclo escolar respecto al total que se inscribió.

Fuente: Secretaría de Educación Pública, Indicadores educativos 1988-1989 a 1994-1995.

Entidad federativa	Porcentaje de población analfabeta de 15 años y más	Porcentaje de población de 6 a 12 años de edad que no asiste a la escuela	Porcentaje de población de 15 años y más con primaria incompleta	Porcentaje de población de 15 años y más con educación post-primaria	Promedio de escolaridad de la población de 15 años y más
Estados Unidos Mexicanos	12.4	2.1	22.8	42.5	6.5
Aguascalientes	7.1	1.7	24.0	42.4	6.7
Baja California	4.7	1.4	16.4	55.1	7.6
Baja California Sur	5.4	1.2	19.7	51.7	7.4
Campeche	15.4	2.7	27.6	36.4	5.8
Coahuila	5.5	1.2	20.1	48.9	7.3
Colima	9.3	1.9	24.2	43.9	6.7
Chiapas	30.0	6.1	31.0	22.8	4.2
Chihuahua	6.1	1.5	22.2	42.8	6.8
Distrito Federal	4.0	0.5	11.4	64.6	8.8
Durango	7.0	2.0	29.7	37.0	6.3
Guanajuato	16.5	2.5	26.2	30.3	5.3
Guanajuato	26.8	4.1	21.9	32.1	5.1
Hidalgo	20.6	2.1	25.5	33.7	5.5
Jalisco	8.9	1.7	23.9	41.3	6.6
México	9.0	1.4	18.2	49.4	7.1
Michoacán	17.3	3.6	27.8	31.1	5.3
Morelos	11.9	1.6	19.4	47.7	6.8
Nayarit	11.3	1.9	27.5	40.0	6.2
Nuevo León	4.6	0.8	16.5	57.1	8.0
Oaxaca	27.5	3.5	29.3	23.5	4.5
Puebla	19.2	3.0	25.2	34.2	5.7
Quintana Roo	15.3	2.1	21.1	38.5	6.1
Quintana Roo	12.3	2.4	25.4	42.3	6.4
San Luis Potosí	14.9	1.9	27.9	36.0	5.8
Sinaloa	9.8	1.9	26.0	43.6	6.7
Sonora	5.6	1.0	21.7	52.0	7.4
Tabasco	12.6	2.2	30.9	35.7	5.9
Tamaulipas	6.9	1.3	22.7	47.0	7.0
Tlaxcala	11.1	1.2	21.3	41.1	6.5
Veracruz	18.2	2.9	28.0	33.4	5.5
Yucatán	15.8	2.3	36.6	35.9	5.8
Zacatecas	9.9	2.3	36.1	28.4	5.4

Cuadro 7
Porcentaje de deserción, relación alumnos/escuela y alumnos/maestro en educación primaria y secundaria del Sistema
Educativo Nacional
Ciclo 1993-1994 según entidad federativa

Entidad federativa	Porcentaje de deserción	Primaria Alumnos por escuela	Alumnos por maestro	Porcentaje de deserción	Secundaria Alumnos por escuela	Alumnos por maestro
Estados Unidos Mexicanos	3.3	165.8	29.1	7.3	208.8	17.7
Aguascalientes	0.2	212.3	31.2	6.0	246.0	15.9
Baja California	2.2	244.9	29.9	8.0	300.7	15.9
Baja California Sur	1.3	164.5	26.8	6.0	290.2	16.4
Campeche	2.9	141.8	29.6	7.2	196.7	16.2
Coahuila	2.0	176.0	27.3	7.9	331.0	15.2
Colima	2.0	164.5	27.5	7.8	216.9	13.4
Chiapas	7.0	111.6	28.2	7.3	158.4	19.1
Chihuahua	5.7	139.7	27.2	9.0	236.9	17.6
Distrito Federal	0.6	345.1	28.1	7.0	424.9	16.2
Durango	3.7	98.3	23.9	9.7	133.8	14.2
Guanajuato	3.1	174.1	31.8	8.9	203.6	20.3
Guerrero	9.7	129.7	25.0	8.3	196.1	16.9
Hidalgo	1.5	131.2	28.2	6.9	162.7	19.8
Jalisco	3.2	178.8	31.5	8.3	257.8	20.0
México	1.5	286.7	32.3	7.2	262.1	19.4
Michoacán	4.9	147.0	28.9	0.3	167.7	17.6
Morelos	0.8	253.2	32.0	7.8	261.2	17.0
Nayarit	3.4	145.8	27.8	8.4	137.9	13.7
Nuevo León	1.2	186.5	26.1	5.5	316.4	16.2
Oaxaca	4.4	136.7	29.3	7.6	148.3	23.1
Puebla	3.5	199.4	33.0	7.7	153.7	17.9
Querétaro	1.0	175.5	33.3	6.7	202.8	20.6
Quintana Roo	1.2	170.5	30.0	7.5	214.9	18.6
San Luis Potosí	2.9	118.3	27.0	8.1	82.6	14.3
Sinaloa	4.3	136.6	28.6	7.5	270.3	15.6
Sonora	2.4	176.0	28.3	8.6	205.8	19.0
Tabasco	3.2	151.1	33.0	6.2	207.2	21.3
Tamaulipas	2.6	150.6	27.0	8.1	304.3	18.8
Tlaxcala	1.0	228.0	30.1	7.1	231.5	19.5
Veracruz	5.2	119.1	26.4	7.3	161.2	19.2
Yucatán	4.9	193.7	30.1	6.5	223.3	13.0
Zacatecas	3.8	102.0	27.0	11.0	73.5	17.3

Bibliografía

- Consejo Nacional de Población/Comisión Nacional del Agua (1990), *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal*, México.
- Gutiérrez Guzmán, Francisco Javier (1992), "Población y educación, algunos retos actuales", en revista *Demos*, núm. 5, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1992), *XI censo general de población y vivienda, 1990: Resumen general*, México.
- (1992), *XI censo general de población y vivienda, 1990. Perfil Sociodemográfico de los Estados Unidos Mexicanos*, México.
- (1993), *XI censo general de población y vivienda, 1990. Características educativas, tabulados temáticos*, México.
- (1994), *Encuesta nacional de la dinámica democrática, 1992*, México.
- (1994), *Niveles de bienestar en México*, México.
- Muñoz, Humberto y Herlinda Suárez (1994), *Perfil educativo de la población mexicana* (monografías censales de México), INEGI/IIISUNAM, México.
- Secretaría de Educación Pública (1995), *Estadística básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio de cursos: 1993-1994*, México.
- (1995), *Estadística básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio y fin de cursos: ciclo escolar 1993-1994*, México.
- (1995), *Indicadores educativos, 1988-1989 a 1994-1995*, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo.

Anexo estadístico*

[Principales indicadores de educación básica]

Educación Preescolar República Mexicana														
Ciclo escolar	Tres años			Cuatro años			Cinco años			Cuatro y cinco años				Matrícula total
	Población*	Matrícula	Atención %	Población*	Matrícula	Atención %	Población*	Matrícula	Atención %	Población*	Matrícula	Atención %	Extraedad	
1970-1971				1,753,101	236,069	13.5	1,687,558	164,069	9.7	3,440,659	400,138	11.6		400,138
1980-1981				2,146,316	393,092	18.3	2,169,169	647,679	29.9	4,315,485	1,040,771	24.1	30,848	1,071,619
1990-1991	2,214,859	172,430	7.8	2,202,174	972,069	44.1	2,191,629	1,551,234	70.8	4,393,803	2,695,733	61.4	38,321	2,734,054
1991-1992	2,217,938	194,310	8.8	2,206,107	1,012,465	45.9	2,194,910	1,534,388	69.9	4,401,017	2,741,163	62.3	50,387	2,791,550
1992-1993	2,217,066	211,916	9.6	2,210,074	1,101,021	49.8	2,199,338	1,386,273	63.0	4,409,412	2,699,210	61.2	159,680	2,858,890
1993-1994	2,219,540	215,620	9.7	2,209,465	1,070,537	48.5	2,203,461	1,581,637	71.8	4,412,926	2,867,794	65.0	112,230	2,980,024
1994-1995	2,221,937	230,911	10.4	2,212,097	1,161,591	52.5	2,202,961	1,540,887	74.5	4,415,058	3,033,389	68.7	59,445	3,092,834
1995-1996	2,220,609	252,006	11.3	2,214,555	1,152,882	51.2	2,205,640	1,747,398	79.2	4,420,195	3,132,286	70.9	37,665	3,169,951
1996-1997	2,216,186	247,770	11.2	2,213,314	1,217,649	55.0	2,208,162	1,758,730	79.6	4,421,476	3,224,149	72.9	14,188	3,238,337
1997-1998	2,210,909 ¹	267,101	12.1	2,208,983	1,218,759	55.2	2,206,990	1,796,522	81.4	4,415,973	3,282,382	74.3	29,799	3,312,181
1998-1999	2,215,010	308,669	14.0	2,203,797	1,243,540	56.4	2,202,734	1,789,033	81.2	4,406,531	3,341,242	75.8	19,276	3,360,518
1999-2000*	2,198,586	313,112	14.2	2,197,982	1,261,427	57.4	2,197,620	1,814,766	82.6	4,395,602	3,389,305	77.1	19,555	3,408,860

¹ La atención de cuatro y cinco años se calculó dividiendo la matrícula de 3, 4 y 5 años entre la población de 4 y 5 años.

² Población. Proyecciones de CONAPO de agosto de 1996.

* Cifras estimadas.

* En SEE, *Informe de labores 1998-1999*, México, 1999, pp. 339, 357 y 376.

Educación Secundaria
República Mexicana

Ciclo escolar	Primaria Egresados	Absorción %	Nuevo Ingreso a 1º	Coef. de Repet. primero %	Matrícula Primero	Transición 1º a 2º %	Matrícula Segundo	Transición 2º a 3º %	Matrícula Tercero	Coef. de egración %	Egresados	Matrícula total	Deserción %	Eficiencia Terminal %
1970-1971	833,685	n.d.	n.d.	n.d.	459,942	n.d.	356,906	n.d.	285,369	86.5	246,847	1,102,217	n.d.	n.d.
1980-1981	1,555,622	82.0	1,195,929	0.9	1,206,313	89.2	998,486	89.9	329,057	89.9	745,325	3,033,856	10.5	75.5
1990-1991	1,827,821	82.3	1,520,685	1.4	1,542,609	88.8	1,398,865	88.0	1,248,716	91.2	1,176,290	4,190,190	9.5	73.9
1991-1992	1,861,838	82.9	1,515,206	1.4	1,536,626	89.7	1,383,816	88.7	1,240,250	91.3	1,169,556	4,160,692	8.8	75.3
1992-1993	1,880,769	83.8	1,560,423	1.4	1,582,518	90.4	1,389,318	89.0	1,231,262	91.4	1,162,311	4,203,098	8.4	76.4
1993-1994	1,917,374	85.8	1,613,372	1.6	1,640,347	91.1	1,441,224	90.7	1,260,353	93.2	1,174,446	4,341,924	7.4	77.5
1994-1995	1,989,247	87.7	1,681,526	1.7	1,711,084	91.2	1,495,343	89.3	1,286,746	92.4	1,189,307	4,493,173	8.2	76.2
1995-1996	2,024,174	87.0	1,730,523	1.4	1,754,986	91.9	1,573,291	90.9	1,359,058	90.0	1,222,550	4,687,335	7.7	75.8
1996-1997	2,059,487	86.7	1,754,705	1.5	1,781,386	92.0	1,614,497	89.8	1,413,383	89.0	1,257,804	4,809,266	8.8	74.8
1997-1998	2,107,616	87.8	1,808,079	1.5	1,835,931	92.2	1,642,005	89.9	1,451,365	88.0	1,277,300	4,929,301	8.9	73.8
1998-1999*	2,089,293	90.0	1,897,753	1.6	1,927,750	91.5	1,680,697	89.0	1,462,105	87.8	1,284,273	5,070,552	9.7	73.2
1999-2000*	2,104,393	93.2	1,947,753	1.5	1,977,816	92.0	1,773,530	90.0	1,512,751	87.6	1,327,962	5,264,097	9.3	73.4

n.d. No disponible

e Cífras estimadas

* Los datos de egresados, reprobación y eficiencia terminal son preliminares

Educación Primaria
República Mexicana

Ciclo escolar	Nuevo ingreso a 1º	Coef. de Repet. Primero %	Matricu-la Primero	Transi-ción 1º a 2º %	Matricu-la Segundo	Transi-ción 2º a 3º %	Matricu-la Tercero	Transi-ción 3º a 4º %	Matricu-la Cuarto	Transi-ción 4º a 5º %	Matricu-la Quinto	Transi-ción 5º a 6º %	Matricu-la Sexto	Coef. de egresión %	Egresados	Matricu-la total	Repro-bación	Deser-ción %	Eficiencia Terminal %
1971-1971	n.d.	n.d.	2,693,142	n.d.	1,831,112	n.d.	1,554,660	n.d.	1,271,078	n.d.	1,017,515	n.d.	850,623	98.0	833,685	9,248,190	n.d.	n.d.	
1980-1981	3,010,821	18.5	3,695,543	77.7	2,836,418	90.1	2,480,114	91.7	2,163,641	91.3	1,884,955	89.8	1,606,476	96.9	1,555,622	14,666,257	11.1	7.2	
1991-1991	2,528,987	17.6	3,069,921	83.8	2,611,993	93.6	2,447,075	92.9	2,278,164	91.6	2,137,110	89.6	1,807,277	96.8	1,827,821	14,401,568	10.1	5.3	70.1
1991-1992	2,487,308	17.1	3,000,998	85.0	2,609,133	95.0	2,480,286	93.2	2,280,040	92.7	2,111,010	90.9	1,915,526	97.2	1,861,838	14,396,993	9.8	4.6	71.6
1992-1993	2,482,621	16.5	2,974,473	86.4	2,593,529	95.1	2,480,111	93.4	2,317,810	93.2	2,124,549	91.7	1,934,797	97.2	1,880,769	14,425,669	8.3	4.1	72.9
1993-1994	2,441,849	12.6	2,793,231	90.9	2,703,411	96.0	2,486,692	94.2	2,337,338	94.0	2,177,841	92.7	1,968,936	97.4	1,917,374	14,469,450	8.3	3.6	74.2
1994-1995	2,508,994	10.9	2,817,126	93.2	2,602,732	94.9	2,565,489	94.5	2,350,988	94.3	2,204,814	93.4	2,031,053	97.8	1,989,247	14,574,202	8.1	3.4	77.7
1995-1996	2,475,452	10.9	2,777,987	92.3	2,600,075	96.7	2,518,048	94.1	2,414,857	95.0	2,232,956	94.7	2,079,515	97.3	2,024,174	14,623,438	7.8	3.0	80.0
1996-1997	2,498,498	11.1	2,810,972	92.0	2,555,674	96.6	2,511,560	94.1	2,370,618	94.8	2,259,829	94.6	2,111,466	97.5	2,059,487	14,650,521	7.6	3.1	82.8
1997-1998	2,478,302	11.3	2,795,451	92.2	2,541,679	97.2	2,483,132	94.2	2,366,204	95.1	2,254,841	94.2	2,156,466	97.7	2,107,616	14,647,795	7.3	2.9	84.9
1998-1999*	2,508,934	11.1	2,821,265	92.5	2,507,095	97.6	2,528,533	95.0	2,358,774	95.7	2,263,727	94.8	2,138,151	97.7	2,089,293	14,697,915	7.1	2.4	85.6
1999-2000*	2,496,582	10.8	2,798,859	92.7	2,616,265	97.8	2,528,969	95.2	2,407,516	95.9	2,261,528	95.1	2,152,721	97.8	2,104,795	14,766,161	6.8	2.3	83.9

n.d. No disponible

* Cifras estimadas

* Los datos de egresados, reprobación y eficiencia terminal son preliminares.

BLOQUE II

La permanencia en la educación básica

La secundaria: modalidades y tendencias*

Annette Santos del Real**

Introducción

Hace pocos meses tuve oportunidad de conocer algunos de los documentos más recientes de política educativa internacional y, de manera grata, me sorprendió encontrar que la calidad de la escuela secundaria aparece como uno de los temas prioritarios; de hecho, entre los países de la región hay consenso respecto a la necesidad de repensar los fines de una educación secundaria que en las últimas dos décadas ha sufrido transformaciones muy importantes.¹

* En *La educación secundaria. Cambios y perspectivas*, Oaxaca, Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, 1996, pp. 113-126.

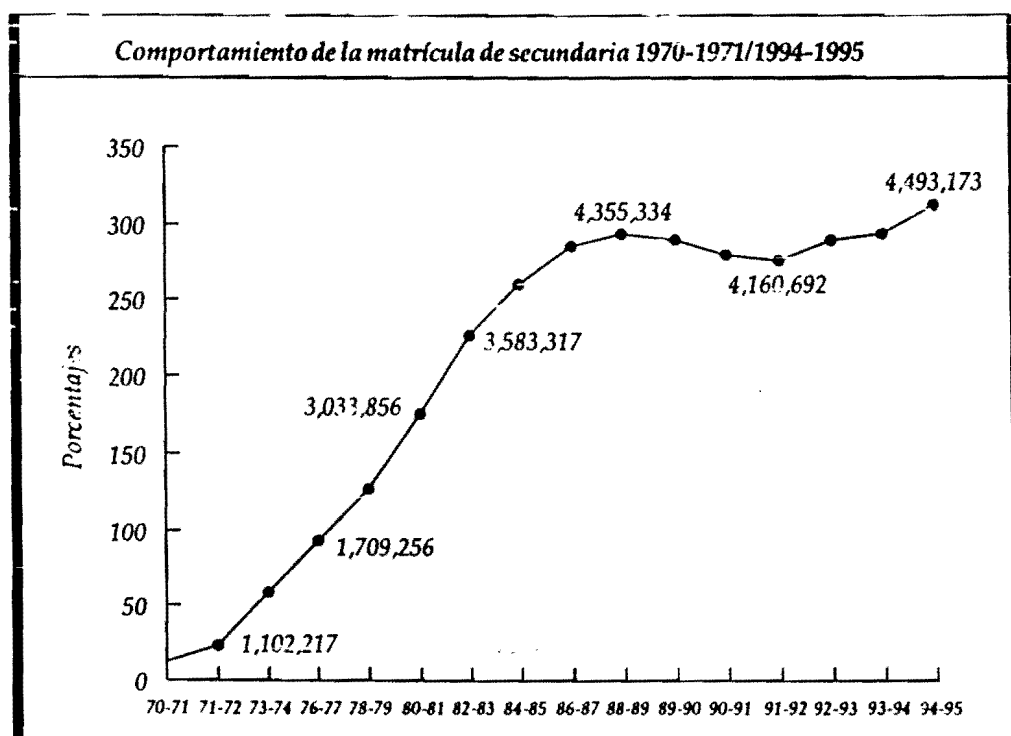
** Maestra en Investigación y Desarrollo de la Educación. Investigadora del Centro de Estudios Educativos, A. C., México.

¹ Véase el informe de la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI, presentado a la UNESCO por DeLors, y el documento preparado para la VII Reunión de Ministros de Educación en Jamaica: *Educación para el desarrollo y la paz: valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal*.

A través de estas líneas pretendo compartir con ustedes algunos datos sobre la situación de la educación secundaria en nuestro país, al mismo tiempo que reflexionar respecto de las funciones que en la actualidad se le encomiendan y de los desafíos que enfrenta. Aunque en ciertos momentos haré referencia a las modalidades de atención y sus particularidades, quisiera advertir que, en general, voy a referirme a los problemas y retos del nivel en su conjunto.

La secundaria: tendencias de sus modalidades

En los últimos 25 años, la mayoría de los países latinoamericanos han experimentado un incremento significativo en la matrícula de educación secundaria. Lo anterior puede explicarse, en buena medida, a modo de resultado tanto de la expansión de la primaria, lo mismo que de una mejora importante en su capacidad para retener y promover a sus alumnos, de tal manera que cada vez hay más jóvenes en edad de demandar el servicio (Hallak, 1996). Quizás algunos datos sobre México permitan ilustrar mejor lo anterior² (véase gráfica).



Entre 1970 y 1980, la matrícula de secundaria se incrementó a nivel nacional en 175.3%, lo que en términos absolutos significó atender a casi dos millones más de alumnos. En las entidades de Campeche, Chiapas, Durango y Estado de México, la matrícula se triplicó, y en Quintana Roo aumentó en más de 600%. Durante la crisis

² Los datos han sido tomados de la Estadística Continua de la SEP.

económica de los 80, la demanda se incrementó con tasas más moderadas, y entre 1988 y 1991 experimentó ligeros decrementos. Tan sólo entre 1993-1994 (ciclo escolar que marca el inicio de la obligatoriedad) y 1994-1995, la matrícula se incrementó a nivel nacional en 3.5% (151 249 alumnos más). En este mismo periodo, en Aguascalientes, Campeche, Oaxaca y Quintana Roo, el crecimiento fue mayor a 7% y sólo en el Distrito Federal se registró una leve disminución del alumnado. Para 1994-1995, el nivel secundaria presentaba una inscripción total de casi cuatro y medio millones de jóvenes (4 493 173); es importante notar que de continuar creciendo al mismo ritmo que el año pasado, para el año 2000 la matrícula de secundaria habrá rebasado los cinco millones de alumnos.

Por desgracia, la masificación de la secundaria ha significado una disminución de su calidad, en buena medida porque conforme se ha ido expandiendo el acceso, los recursos se han reducido y el sistema se ha vuelto comparativamente más ineficiente (CEPAL/UNESCO, 1992). Sin embargo, también es cierto que la secundaria no fue en su origen diseñada para atender a las mayorías y que, en sentido estricto, no se ha preparado para atender de modo adecuado a una población en suma heterogénea, en términos de necesidades, intereses, condición socioeconómica, contextos socioculturales, antecedentes escolares y expectativas. Ésta es, pues, una primera característica distinta —mas no exclusiva—³ de la educación secundaria: la diversidad de su demanda.

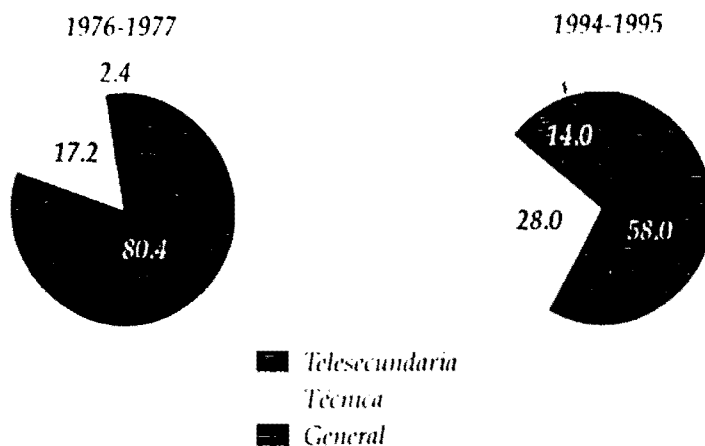
Una segunda característica es su naturaleza comprensiva, lo que significa que se le concibe un nivel que al mismo tiempo debe cumplir con funciones de carácter propedéutico y terminal. Para responder a este doble objetivo, la secundaria mexicana ofrece diversas modalidades de atención: general, técnica, telesecundaria y para trabajadores. Si bien todas ellas permiten que los jóvenes continúen sus estudios medios profesionales o medios superiores, la modalidad general enfatiza su función preparatoria,⁴ mientras que la técnica se caracteriza por ser la única opción que, además, *capacita a los educandos en actividades productivas*.

En los últimos 20 años, la participación de las diversas modalidades en la atención a la demanda ha variado de manera considerable. A mediados de los 70, las modalidades general y para trabajadores atendían en forma conjunta a 80.4% de la matrícula; las escuelas técnicas a 17.2% y la secundaria por televisión a 2.4%. En 1994-1995, las primeras dan servicios a 58% de los alumnos, las diversas opciones de enseñanza técnica a 28% y la telesecundaria a 14% (véase gráfica).

³ La educación primaria se enfrenta al mismo problema. Este nivel ha buscado responder a la diversidad de su demanda a través del establecimiento de programas tales como Casas-Escuela para población indígena, Cursos Comunitarios para población dispersa y la modalidad bilingüe-bicultural para niños indígenas.

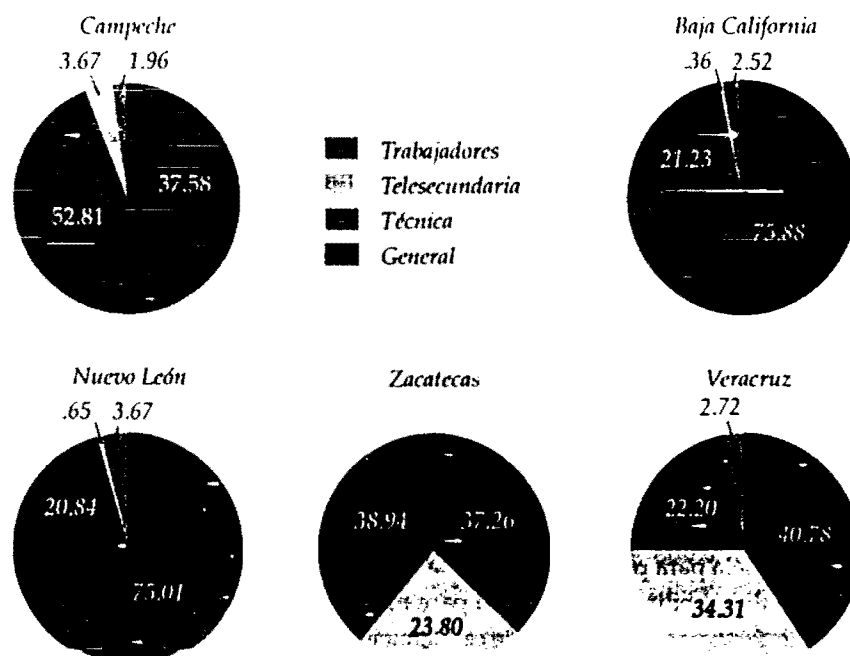
⁴ Aunque también supone algún tipo de capacitación para el trabajo, al ofrecer tres horas semanales de Educación Tecnológica.

Participación de las modalidades en la atención de la matrícula



Cabe señalar que la distribución de la matrícula por modalidades presenta diferencias importantes entre los estados; por ejemplo, mientras que en Campeche más de la mitad de los alumnos son atendidos por la modalidad técnica (52.8%), en Nuevo León y Baja California poco más de tres cuartas partes están inscritas en la modalidad general; en Coahuila, la telesecundaria comenzó a operar apenas en 1994-1995 (esta modalidad educativa es bastante reciente en otros estados: las dos Baja California, Campeche, Nuevo León y Yucatán); pero en Zacatecas y Veracruz, más de la tercera parte de los alumnos estudia el nivel medio básico a través de la televisión (38.9% y 34.3%, respectivamente) (véase gráfica).

Distribución de la matrícula por modalidades, en algunos estados



El análisis de los datos más recientes indica que mientras la modalidad general presenta una ligera pero consistente tendencia a la disminución en todos los estados de la República, la telesecundaria está ampliando considerablemente su participación en la atención a la demanda. De hecho, en los pasados dos ciclos escolares, la secundaria por televisión ha sido la opción más socorrida por la mayoría de los estados para responder a la obligatoriedad del nivel; destacan los incrementos en Campeche (3.47%), Durango, Quintana Roo y Oaxaca (1.99%).

La modalidad técnica presenta una tendencia a disminuir su participación en la gran mayoría de los estados; Oaxaca representa el caso más extremo, con una reducción de 16% en los últimos cinco años. Dadas las diferencias en términos de costos, no sorprende que las escuelas técnicas y telesecundarias se estén comportando de la manera que se ha descrito.

Volviendo al asunto de la naturaleza comprensiva del nivel, es importante tener en cuenta que —contra lo que pudiera esperarse— todas las modalidades de atención reciben demandas de formación bastante similares. Los resultados de la investigación indican que, al igual que los niveles escolares subsecuentes, el mundo del trabajo espera que los egresados de secundaria tengan un alto nivel de educación general junto con habilidades de comunicación precisas y efectivas, así como actitudes y hábitos sanos (Williams, 1994; UNESCO, 1996). Lo anterior significa que no se espera que la secundaria desarrolle una función vocacional o de capacitación para el trabajo, al menos no desde el punto de vista de quienes reciben el producto. Sin embargo, es muy probable que en épocas de crisis económica se mantenga la función actual, pues algunas familias sí están esperando que las secundarias (en especial las técnicas) ofrezcan una clara formación vocacional para que sus hijos puedan obtener empleo al terminar la educación básica.

La tercera característica distintiva está dada por el establecimiento de la obligatoriedad y consiste en asignarle a la secundaria la función de homogeneizar a su población. Esto significa que la secundaria —al igual que la primaria— debe asegurar que la gran mayoría de sus alumnos adquieran efectivamente los conocimientos, habilidades, valores y actitudes necesarios para ser ciudadanos de pleno derecho y para poder competir en un mundo tan complejo como el actual (De Ibarrola, 1994).

Esta tarea de homogeneizar los puntos de llegada es compleja en suma, porque implica —ya fue dicho líneas atrás— atender a jóvenes con necesidades e intereses muy diversos y con puntos de partida increíblemente desiguales. No sé si coincidamos pero creo que a la secundaria se le confieren fines no sólo diversos sino muy difíciles de conciliar. Lo en verdad asombroso es que nuestra educación secundaria pretende alcanzar tales nuevos objetivos sin haber sufrido modificaciones en su forma de operar; sigue siendo una enseñanza pensada para las minorías y parece olvidar que en un futuro cercano estará, esto es inevitable, formando a la mayoría de los jóvenes mexicanos.

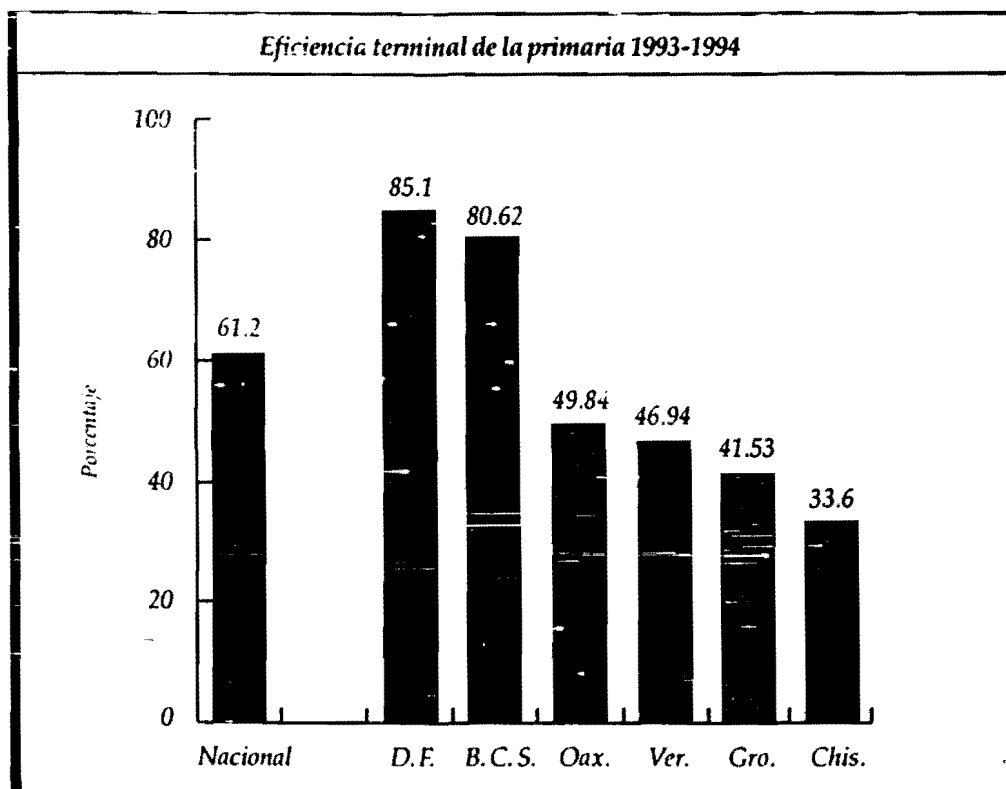
Ahora bien, el establecimiento de la obligatoriedad de la enseñanza secundaria implica, antes que todo, generalizar el acceso y la permanencia de los alumnos en la escuela.

la, de manera que todos finalicen sus estudios en el tiempo establecido. Puesto que los jóvenes que demandan el servicio de secundaria ya han sido seleccionados en su trayectoria por la escuela primaria, el reto de universalización de la eficiencia incluye a este nivel.

Para que tengan una idea de qué tan cerca se encuentra el sistema de lograr la universalización de la eficiencia de la educación básica, citaré algunos datos sobre su capacidad para dar entrada, retener y aprobar a los alumnos tanto de la primaria como de la secundaria.⁵ Conviene adelantar que la información está agregada a nivel estatal y que, por lo tanto, esconde diferencias entre municipios y entre localidades, diferencias que, es previsible, llegan a ser abismales.

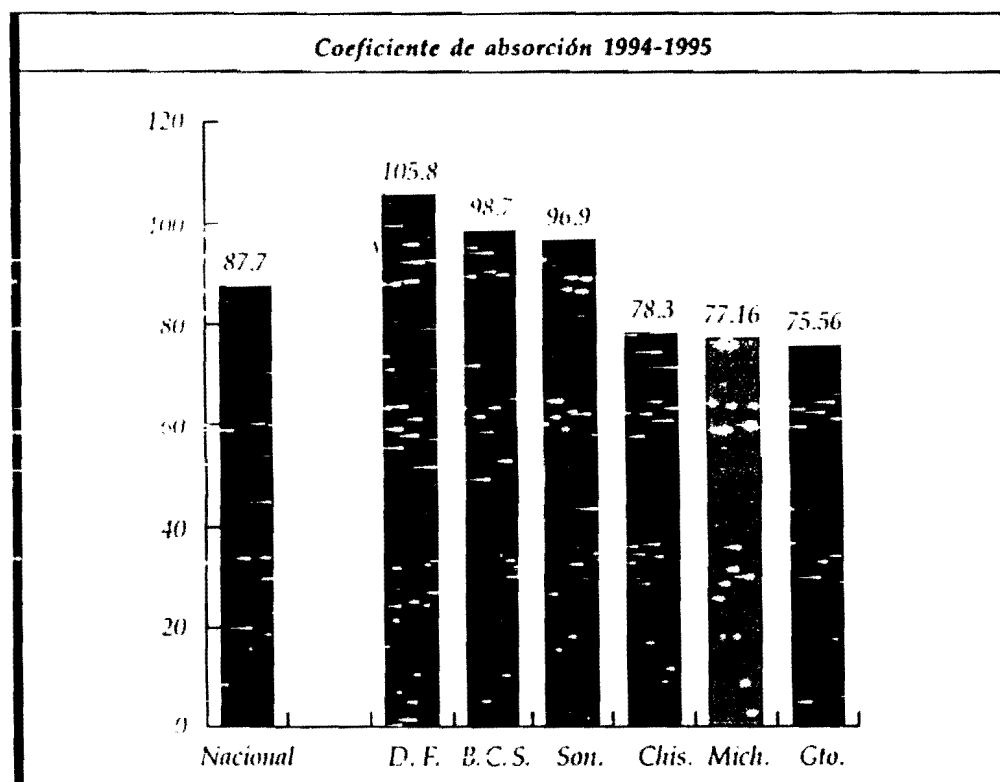
Entrar, estar y salir

En 1993-1994, la tasa bruta de eficiencia terminal de la primaria era de 61%. Sin embargo, mientras que en la capital de la República, de cada 100 alumnos inscritos en 1988-1989, 85 terminaban su primaria seis años después, esto era cierto sólo para 33 chiapanecos, 41 guerrerenses y 50 oaxaqueños (véase gráfica).



⁵ Los índices están contruidos con base en la información estadística de SEP, de inicio y fin de cursos.

Para 1994-1995, de cada 100 niños que finalizaron su primaria, 87 contaron con un lugar disponible para ingresar a secundaria.⁶ Los primeros lugares nacionales están ocupados por el Distrito Federal, Baja California Sur y Sonora, con coeficientes de absorción mayores a 96%. Michoacán con 77% y Guanajuato con 76% presentan los índices más bajos a nivel nacional. En los últimos cinco años, Aguascalientes, Durango y Zacatecas han realizado los mayores esfuerzos por ampliar el acceso para los egresados de primaria (incrementos superiores a 17%) (véase gráfica).

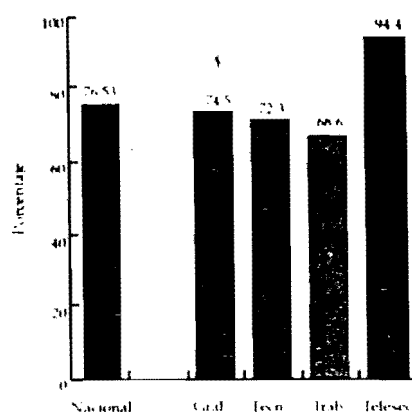
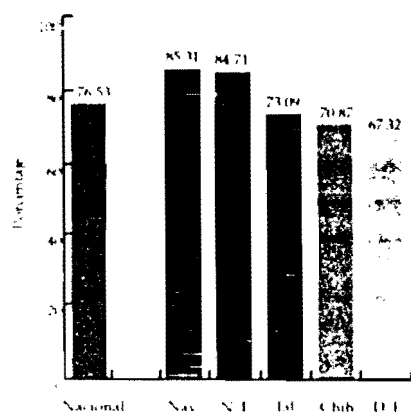


El índice nacional de aprobación en secundaria para 1994-1995 es de 76.5%. Al comparar la situación de los estados, el Distrito Federal ocupa el último lugar con 67.2% y se ubica muy lejos de Nayarit, que presenta la tasa de aprobación más alta (85.3%). Al analizar el comportamiento de las modalidades en lo que a aprobación se refiere, encontramos que la telesecundaria presenta índices considerablemente mejores que el resto de las opciones (94.4% vs. 74.5% general, 72.3% técnica, 68.6% para trabajadores). Otra cuestión interesante se refiere a las diferencias por sexo; lo mismo en las escuelas públicas que en las privadas, las mujeres tienen, en todos los grados, mejores desempeños escolares que los hombres (mientras que al ingreso las proporciones de hombres y mujeres son casi idénticas, tres cuartas partes de quienes reprueban y repiten pertenecen al sexo masculino) (véase gráficas).

⁶ En términos absolutos, esto significa que 235 848 egresados de primaria no continuaron con su educación básica en el siguiente ciclo escolar; es probable que una proporción importante de esta demanda no atendida se deba a la falta de cupo y/o a la inexistencia del servicio.

Aprobación en secundaria 1994-1995

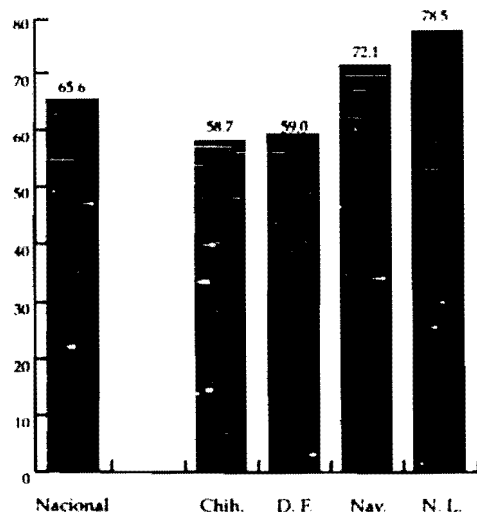
Aprobación en secundaria. Comportamiento de las modalidades 1994-1995



Respecto de la capacidad del sistema para retener a sus alumnos, a lo largo de los grados que conforman el nivel, se observa un índice nacional de 94.6%; la diferencia entre el promedio estatal más alto y el más bajo (que corresponden a Tlaxcala y Durango, respectivamente) es de cinco puntos.

A nivel nacional, de cada 100 alumnos que iniciaron su secundaria en 1992-1993, 65 lograron finalizarla invirtiendo tres años de estudio. Chihuahua y Nuevo León ocupan las posiciones extremas con tasas de eficiencia terminal de 58.6% y 78.4%, respectivamente (véase gráfica).

Eficiencia terminal en secundaria 1994-1995



Debo aclarar que el siguiente ejercicio no es del todo correcto, porque implica una visión estática de la matrícula, sin embargo propongo que apliquemos las proporciones establecidas por los índices nacionales arriba mencionados, de forma que construyamos la trayectoria escolar para una generación. De mil niños que inician su primaria, 610 la finalizan en seis años; de ellos, 522 ingresan a secundaria en el siguiente ciclo escolar. En el trayecto, 123 alumnos reprobarán más de tres materias en un mismo grado y 28 abandonarán el nivel. Al final, 180 estudiantes deberán invertir más de tres años para concluir su secundaria.

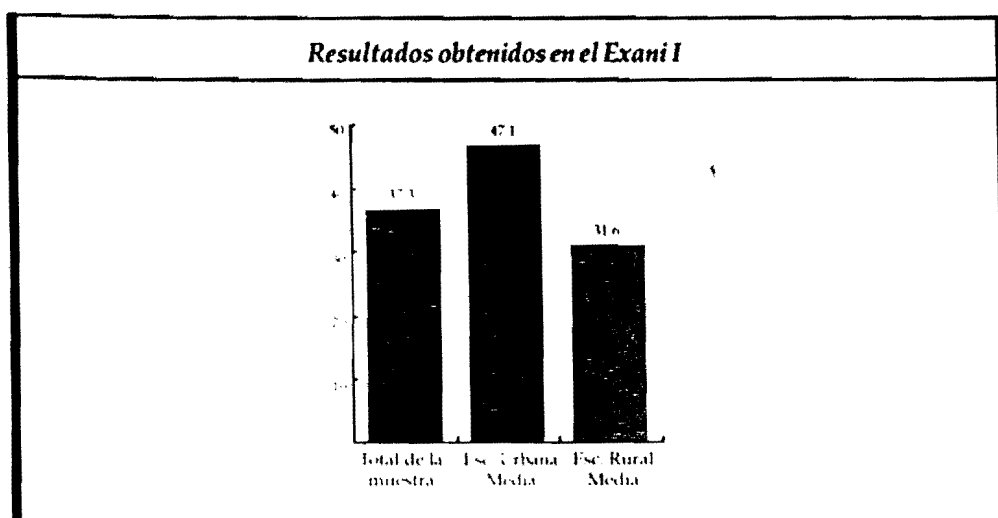
Visto así, para el sistema educativo sigue siendo un reto asegurar las oportunidades para acceder, permanecer y concluir los niveles de primaria y secundaria. Sin embargo, hay otro desafío de por lo menos igual importancia que la universalización de la eficiencia de la educación básica: el que se refiere a la adquisición, por parte de los alumnos, de aprendizajes relevantes para su vida individual y social, presente y futura.⁷ Y digo que tiene igual importancia porque me parece que la calidad de los aprendizajes es lo que al final le da sentido a la experiencia educativa. ¿Para qué queremos elevar los índices de cobertura y de retención si no es para permitir que las nuevas generaciones adquieran —durante su paso por la escuela— los aprendizajes que presuponemos les serán de alguna utilidad?

El panorama sobre el aprovechamiento escolar de los egresados de secundarias es preocupante. Compartiré con ustedes, lectores, algunos resultados preliminares de un estudio que pretende recoger las percepciones de los alumnos de secundaria sobre la utilidad de los aprendizajes escolares. En abril de este año, tuvimos oportunidad de aplicar el Exani-I a una muestra de 232 alumnos pertenecientes a diferentes estratos socioeconómicos: en una escala de 0 a 100, el promedio grupal más alto fue de 47.1 y lo obtuvo, era de esperarse, la secundaria considerada urbano-media. La calificación grupal más baja fue de 31.6 y la obtuvo una secundaria ubicada en el medio rural (véase la siguiente gráfica).

En todas las escuelas, los desempeños más desfavorables se presentaron en las asignaturas de Física y Química.

Cuando comenzamos este estudio sabíamos que las diferencias entre estratos iban a ser grandes; pero, creo que no esperábamos encontrar desempeños tan pobres en ejes básicos como la lectoescritura. Para escribir sus ideas, los estudiantes de las zonas más desfavorecidas no utilizan puntos, comas o algún otro signo que les permita expresar alguna intención; les da lo mismo que falten o sobren acentos y haches en palabras que les son muy familiares y, sin embargo, cuando les preguntamos sobre lo que consideran que les será de mayor utilidad al salir de la secundaria, sin dudar dicen que la *octografía* (sic).

⁷ En la actualidad existe consenso respecto a que una educación relevante debiera incluir la capacidad para comprender lo que se ha aprendido, desarrollar habilidades de alto nivel, usar estas habilidades, conocimientos o información en la vida diaria, y aprender a convivir con otras personas (UNESCO, 1996).



Entre las cosas interesantes de esta investigación destaca que, mientras en las escuelas urbanas la secundaria representa para la mayoría de los jóvenes una *etapa de tránsito*, en la zona rural parece estar desempeñando un papel de *segunda primaria*, porque en ella se repasa lo visto en grados anteriores. Una jovencita de tercero trataba de explicar por qué es importante ir a la secundaria y decía: *Mira, es como si de la primaria saliera uno viendo todo medio borroso y la secundaria pusiera las cosas más claras. Creo que sería lamentable —y en suma inequitativo— que, en unos años más, pudieran equipararse nueve grados de escolaridad rural con seis de escolaridad urbana.*

A pesar de que la literatura sobre el nivel de secundaria es de relativa escasez en Latinoamérica, llama la atención que exista consenso respecto a que a los alumnos de este nivel escolar poco les importa la adquisición de conocimientos; para sobrevivir en la escuela sus esfuerzos están en lo fundamental dirigidos a simular que aprenden, a pasar los exámenes y obtener su certificado (Cariola, 1990; González, 1990; Quiroz, 1992; Rama, 1992). Al parecer, esta desmotivación por los estudios se explica, en buena medida, porque el *currículum* académico que se les ofrece no vale la pena el esfuerzo que implica aprenderlo.

En mi opinión, el asunto de la relevancia del *currículum* que se le ofrece a la heterogénea y creciente demanda de secundaria es algo que debiera estar en el centro de los esfuerzos por transformar la organización y gestión de nuestras escuelas. Creo que no se parte de cero. De hecho, en la actualidad existe consenso respecto a que una educación relevante para todos debe incluir un *currículum* que permita desarrollar la capacidad para comprender lo que se ha aprendido, que posibilite el desarrollo de habilidades de alto nivel, que oriente sobre cómo usar estas habilidades, conocimientos o información en la vida diaria y que nos permita aprender a convivir con otras personas (UNESCO, 1996).

Conclusión

Estoy convencida de que la educación secundaria requiere de transformaciones estructurales y de que en el diseño y operación de tales reformas debe participar muy activa toda la comunidad escolar; también creo que hay numerosas experiencias nacionales y estatales que pueden orientar el rumbo que debe seguirse. Pero, sobre todo, creo que en el repensar y reconstruir una escuela secundaria con verdadero sentido para los adolescentes, el ingrediente esencial será la creatividad para imaginar escenarios donde, al margen de su origen, los jóvenes de este país adquieran la formación necesaria para tener una vida de calidad.

Referencias bibliográficas

- Cariola, Leonor y C. Cox, "La educación de los jóvenes: crisis de la relevancia y calidad de la educación media", en *Los jóvenes. Chile hoy*, Chile, CIDE, 1990, pp. 19-38.
- CEPAL/UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Chile, 1992, p. 222.
- González, Luis Eduardo (comp.), *La enseñanza secundaria en el siglo XXI. Un desafío para América Latina y el Caribe*, Chile, UNESCO/OREALC, 1990.
- Hallak, Jacques, *Educación secundaria en América Latina y el Caribe: elementos de contribución para un debate* (mimeo), Francia, IIPE/UNESCO.
- Ibarrola, María de y M. A. Gallart (coords.), *Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América Latina*, Santiago, Buenos Aires, México, UNESCO/OREALC/CIID/CENEP (Lecturas de Educación y Trabajo, 2), 1994.
- Quiroz, Rafael, *El maestro y el saber especializado*, Documentos del DIE, núm. 160, México DIE-Cinvestav-IPN, 1987.
- Quiroz, Rafael, "Obstáculos para la apropiación del contenido académico en la escuela secundaria", en *Infancia y Aprendizaje*, núm. 55, México, 1991, pp. 45-58.
- , "El tiempo cotidiano en la escuela secundaria", en *Nueva Antropología*, núm. 42, vol. XII, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/UAM, pp. 89-100.
- , "La gestión pedagógica del currículo formal en las escuelas secundarias", en Julia Ezpeleta y A. Furlán (comps.), *La gestión pedagógica de la escuela*, Chile, UNESCO/OREALC, 1992, pp. 213-224.
- Rama, Germán, *¿Aprenden los estudiantes en el ciclo básico de educación media?*, Uruguay, Administración Nacional de Educación Pública/CEPAL, 1992.
- UNESCO, *Educación para el desarrollo y la paz: valorar la diversidad y aumentar las oportunidades y aprendizaje personalizado y grupal*, Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Jamaica, mayo de 1996.
- Williams, Kevin, "Vocationalism and Liberal Education: Exploring the Tensions", en *Journal of Philosophy of Education*, núm. 1, vol. 20, Inglaterra, Department of Philosophy of Education/University of London, 1994, pp. 89-100.

Repetición escolar: ¿falla del alumno o falla del sistema?*

Rosa María Torres

Introducción

Junto con la falta de acceso a la escuela y la deserción, la repetición constituye uno de los mayores problemas de los sistemas escolares contemporáneos. A pesar de que, a nivel internacional, la repetición tiende a verse como un fenómeno típicamente latinoamericano—región, en efecto, con índices muy elevados de repetición y en la que ésta viene mereciendo atención en los últimos años—, se trata en verdad de un fenómeno que, de manera abierta o velada, afecta a la mayor parte de sistemas escolares en el mundo.

La repetición es la "solución" interna que ha encontrado el sistema escolar para lidiar con el problema del no-aprendizaje o de la mala calidad de dicho aprendizaje. Así pues, analizar las fuentes y la naturaleza de la repetición es analizar la misión misma de la escuela, haciéndose cargo de la gama de variables y procesos que inciden sobre el aprendizaje (su calidad, contextos y resultados) en el medio escolar.

La repetición es un fenómeno mundial y de vieja data

La preocupación en torno a la repetición escolar y su línea ascendente, junto a la también ascendente línea de la matrícula escolar, no es un fenómeno reciente, en algunos de los países que hoy son industrializados existen estudios sobre el tema que datan de principios de este siglo. En cuanto a los países en desarrollo, ya en los años 60 y 70 podían encontrarse estudios e informes sobre el tema.

La repetición escolar afecta a todas las regiones del mundo y a la gran mayoría de países, incluidos los industrializados. Las estadísticas oficiales para 1990 registraban 35.6 millones de repitentes en la escuela primaria a nivel global, incluyéndose dentro de esta cifra únicamente 84 países (cuatro de ellos concentradores de casi la mitad de ese número de repitentes: China con 7.5 millones, Brasil con 5 millones, India con 3.4 millones y México con 1.3 millones).

Según estadísticas oficiales, entre 10% y 20% de los niños y niñas en el mundo repiten alguno de los grados iniciales de la escuela primaria. África Subsahariana (20%) y Amé-

* En Torres *et al.*, *La evaluación*, Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas (Aportes para la capacitación, 1), 1998, pp. 7-44.

rica Latina y el Caribe (10% a 15%) son las regiones con las tasas más altas de repetición. En los Estados Árabes y en Asia, la tasa de repetición es de 10%, y en Europa y los países industrializados, entre 3% y 4%. Al mismo tiempo, existen grandes disparidades dentro de cada región y de cada país (UNESCO, 1993; UNICEF/UNESCO/BIE, 1996).

Tomando como base datos de 1980, tendencias recientes indican que la repetición —tanto el porcentaje como el número de repetidores— va en aumento en África, particularmente en los países al sur del Sahara (los países de habla francesa y portuguesa tienen índices más altos de repetición que los de habla inglesa); está disminuyendo en muchos países árabes; presenta un panorama mixto en Asia (la repetición está aumentando en algunos países tales como Bután, Indonesia y la República Popular de Laos, y está disminuyendo en países populosos como Bangladesh y Tailandia); y ha empezado a bajar en América Latina y el Caribe, con excepción de seis países (incluida Costa Rica), aunque la repetición en el primer grado continúa siendo sumamente alta en la mayoría de países.

La diferencia entre regiones y países no es sólo de orden estadístico. Mientras que en algunos países la repetición ni siquiera ha llegado a constituirse en tema y permanece, por tanto, poco estudiada y documentada, en otros (notoriamente, América Latina en general) esta ha pasado a convertirse en un indicador de rutina en la elaboración de diagnósticos y en el diseño de políticas, y en un tópico corriente del debate educativo.

La repetición es un fenómeno relativamente oculto e incomprendido

Tradicionalmente, las estadísticas educativas convencionales, tanto a nivel nacional como internacional, han omitido el fenómeno de la repetición. La comprensión convencional del término *universalización de la enseñanza primaria* se ha limitado a la *matrícula universal* de la población en edad escolar, sin atención a si los alumnos matriculados permanecen en el sistema escolar, completan el ciclo primario y lo hacen en el número de años estipulado en cada caso. La recolección de la información estadística, y su posterior procesamiento e interpretación, ha evitado sistemáticamente preguntarse acerca del flujo de los alumnos a través de los distintos grados y niveles. Una mirada a la situación de la escuela primaria en América Latina revela que los altos índices de matrícula escolar corren de manera paralela con altos índices de repetición escolar y bajos índices de terminación de la enseñanza primaria (véase recuadro A).

Existen errores conceptuales en la definición de *repetición*, aparejados con una falta de distinción clara entre *repetición* y *deserción*, así como de los vínculos entre una y otra. Dicha confusión conceptual tiene consecuencias importantes en el plano operativo. Típicamente se considera repetidor a "un alumno que vuelve al mismo grado el año siguiente, por cualquier razón". Esta definición asume como referente el convencional sistema graduado y tiene, por ende, dificultades de aplicación en contextos multigrado, multiseriados, o en arreglos diferentes como los que caracterizan a sistemas educativos

diferentes del sistema educativo formal (i.e. el sistema de escuelas religiosas o coránicas, las variantes no formales, etcétera) o como los que emplezan a cobrar forma en los sistemas escolares de todo el mundo en los últimos años (por ejemplo, la preferencia por ciclos o módulos en lugar de los grados convencionales).

Recuadro A

Más allá de la matrícula: la educación primaria en América Latina y el Caribe

- *No todos los niños acceden a la escuela:* cerca del 15% de los niños quedan al margen de la escuela.
- *Muchos niños se matriculan a una edad tardía:* entre 10% y 15% de los niños que ingresan a la escuela lo hacen a una edad más avanzada que la oficialmente estipulada en cada país, creándose así mayores disparidades dentro del aula de clase y complicándose adicionalmente la tarea del profesor.
- *Casi la mitad de los alumnos no llegan a completar el ciclo primario:* a pesar de que entre 85% y 90% de la población infantil en edad escolar entra a la escuela, sólo 17% logra terminar la enseñanza primaria.
- *Millones de alumnos repiten el año al menos una vez:* la mayoría de niños y niñas que entran a la escuela permanecen en ella durante seis o más años, pero en ese lapso sólo llegan hasta tercer o cuarto grado, debido a la repetición. En promedio, se estima que a un alumno latinoamericano le toma 1.7 años ser promovido al grado siguiente. En toda la región, cada año repiten 32.2 millones de alumnos, entre primaria y secundaria, lo que representa un desperdicio anual de 5.2 billones de dólares.
- *Cerca de la mitad de los alumnos repiten el primer grado:* la repetición está acentuada en el primer grado, y está íntimamente relacionada con problemas en la enseñanza y el aprendizaje iniciales de la lectura y la escritura. Cerca de la mitad de los alumnos repiten primer grado y, en el caso de los alumnos provenientes de familias de bajos ingresos, este porcentaje se eleva a 60 por ciento.
- *Los alumnos no aprenden mucho en la escuela:* Estudios y evaluaciones de rendimiento escolar realizados en los últimos años en diversos países revelan bajos resultados de aprendizaje entre los alumnos. Un estudio realizado en México (1989), por ejemplo, encontró que sólo 15% de los niños que completan la escuela primaria son capaces de leer y escribir comprensivamente en ese país. Según estimaciones de la UNESCO/OREALC, la mitad de los alumnos que terminan el cuarto grado en la región no comprenden lo que "leen".

Fuente: UNESCO/OREALC, *Situación educativa de América Latina y el Caribe (1980-1989)*, Santiago, 1992.

Docentes, supervisores y directivos escolares, y quienes posteriormente procesan y analizan esa información a nivel agregado, contabilizan a menudo como desertores a alumnos que, en verdad, son repetidores (véase recuadro B). Nuevos procedimientos de cálculo y estudios conducidos en varios países latinoamericanos en los últimos tiempos muestran que las estadísticas oficiales en torno a la repetición estarían subestimadas, mientras que las estadísticas de deserción estarían sobrestimadas (véase recuadro C). La información disponible, hoy por hoy, no es suficiente para concluir si este sesgo se aplica a nivel general y a las demás regiones del mundo.

Recuadro B

Por qué la repetición?

Sobre la base de estudios realizados en varios países latinoamericanos, Schiefelbein (1991) concluye que existen cuatro razones principales que explicarían la subestimación de la repetición en las estadísticas oficiales provistas por los países:

- a) Muchos profesores deciden que sus alumnos deben repetir el año a pesar de que éstos tienen calificaciones suficientes para ser promovidos.
- b) Los alumnos que abandonan el sistema escolar antes de finalizar el año escolar son a menudo registrados como desertores; no obstante, muchos de ellos vuelven a la escuela al año siguiente y al mismo grado.
- c) Los profesores frecuentemente carecen del tiempo o de la información necesaria para identificar a los alumnos que asistieron al mismo grado el año anterior; los alumnos repitentes, por otra parte, a menudo niegan serlo.
- d) En el primer grado, donde la repetición es más alta, es muy difícil para los profesores saber si un alumno ya ha estado antes en primer grado en otra escuela.

Fuente: Ernesto Schiefelbein, *Efficiency and Quality of Latin American Education*, UNESCO/OREALC, Santiago, 1991.

Recuadro C

Brasil: dos metodologías para calcular el flujo escolar de los alumnos

En Brasil, donde los índices de repetición están entre los más altos de América Latina y del mundo, vienen utilizándose dos metodologías diferentes para estimar el flujo de los alumnos en el interior del sistema escolar:

1. La metodología PROFUXO, desarrollada por Philip Fletcher y Sergio Costa Ribeiro hacia mediados de la década de los ochenta, utiliza datos de la Encuesta de Hogares conducida por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
2. Una metodología desarrollada por Rubén Klein en los años noventa se basa en:
 - a) información sobre matrícula y número de alumnos promovidos, registrada en los Censos Educativos, y
 - b) estimaciones de la cohorte de siete años a fin de verificar la "posibilidad demográfica" en el primer grado.

Existen importantes diferencias cuantitativas (en ocasiones, el doble) entre los datos calculados con estas metodologías y los que reportan las estadísticas oficiales en torno a repetición y deserción escolares. La necesidad de revisar las estadísticas oficiales y, consecuentemente, los diagnósticos de la realidad educativa del Brasil, ha empezado a ser reconocida por las autoridades de este país.

Fuente: Rubén Klein y Sergio Costa Ribeiro, *O Censo Educacional e o Modelo de Fluxo: O Problema de Repetência*, Rio de Janeiro, 1993 (mimeo).

En cualquier caso, la magnitud creciente y cada vez más evidente de la repetición indica la necesidad de una atención mayor al problema, así como al registro, documentación y análisis más cuidadosos en torno al mismo. En particular, hace falta indagar más acerca de las percepciones que tienen de la repetición los distintos agentes vinculados a la cuestión educativa en la escuela (profesores, supervisores, directores), la familia y la comunidad. Por otra parte, están aún por explorarse las lecciones de los países y expe-

riencias, más bien excepcionales, que han logrado mantener bajos índices de repetición escolar o que han logrado reducirlos considerablemente.¹

Una revisión a fondo de los marcos y procedimientos convencionales de recolección y análisis de la información estadística en el campo educativo en general, y en el de la repetición en particular, es condición *sine qua non* para el diseño de políticas y de una reforma educativa coherentes, tanto a nivel de gobiernos como de las agencias internacionales involucradas en el sector educativo.

Por lo general, la repetición no es percibida como un problema

Mientras que, para los especialistas y los estadistas, la repetición es un indicador claro de la disfuncionalidad y la ineficiencia interna del sistema escolar, la sociedad en general y la comunidad educativa en particular (profesores, padres, estudiantes, directores, decisores de políticas en los distintos niveles) tienden a aceptar la repetición como "natural", como un componente inherente y hasta inevitable de la vida escolar.

El sistema escolar inventó e instauró la repetición como un mecanismo regular para lidiar con los factores intra y extraescolares que impiden una enseñanza y un aprendizaje efectivos en el medio escolar. Típicamente, los agentes escolares tienden a ver la repetición como un problema externo a la escuela, generado en la familia y alimentado por el propio estudiante, y —como tal— necesitado de soluciones externas. Los padres de familia, por su parte, son proclives a internalizar el punto de vista escolar y a aceptar los diagnósticos y vaticinios de los profesores respecto de las capacidades de aprendizaje de sus hijos. Mientras que los especialistas asocian repetición con baja calidad educativa, es frecuente que los padres de familia (de diversos estratos sociales) y muchas autoridades escolares asocien repetición con alta calidad y hasta excelencia educativas: un reflejo de seriedad, disciplina y altos estándares por parte de la planta directiva y docente del plantel. La percepción social puede llegar a ver la repetición como una bendición, como una benévola "segunda oportunidad" que se ofrece a aquéllos que, de todos modos, no son "aptos" o no están "maduros" para aprender.

Aun en una región como América Latina, en la que el fenómeno de la repetición ha empezado a ser finalmente registrado, documentado y convertido en objeto de atención pública, la conciencia en torno al problema, la explicación de sus causas y de sus posibles remedios, están lejos de haber penetrado el tejido social. Se habla de una "cultura de la repetición" como característica de la región: la repetición aceptada como normal, como parte de la cultura escolar y social, y consecuentemente legitimada y reforzada tanto desde adentro como desde afuera del aparato escolar.

¹ Según estadísticas oficiales, éste sería el caso de Argelia (6.6 años), Egipto (6.6 años), Corea (6 años), Siria (6.6 años), Turquía (5.5 años), Uruguay (7.2 años) o Zambia (7.7 años).

Sabemos, a partir de unos cuantos estudios, que las percepciones en torno a la repetición varían sustancialmente de un país a otro e incluso de una comunidad a otra, así como entre los diferentes agentes (profesores, directores, padres de familia) y según las diferentes variables (estatus socioeconómico, urbano/rural, hombre/mujer, etcétera). En este sentido, cualquier esfuerzo por resolver la repetición de un modo efectivo debe prestar atención no únicamente a su realidad estadística sino a la realidad subjetiva de las percepciones en torno a ésta, lo que obliga a reconocer la necesidad de diseñar estrategias específicas, sistemáticas y sostenidas de información y comunicación social.

La repetición se concentra en los primeros grados y está estrechamente vinculada a problemas en el manejo de la alfabetización infantil

En términos generales, el problema más serio de repetición afecta a los primeros grados de la escuela primaria y, de modo especial, al primer grado, punto de entrada al sistema escolar, en el que se construyen fundamentos y aprendizajes esenciales que condicionarán, positiva o negativamente, los futuros aprendizajes, la autoestima y la autoconfianza.

En América Latina, cerca de la mitad de los niños y niñas que entran a primer grado, lo repiten; por encima de este promedio regional están varios países, las zonas rurales, las poblaciones indígenas y los sectores pobres en general. Tendencias similares pueden encontrarse en varios países de Asia y África.

En sistemas educativos altamente selectivos, que exigen un examen para acceder al siguiente nivel educativo (ya sea secundario o terciario), la repetición es pronunciada también en los grados finales de cada ciclo. Algunos países (como por ejemplo Gambia o Madagascar, en África) exhiben altos índices de repetición en todos los grados.

La repetición en los primeros grados está estrechamente vinculada a problemas en la enseñanza de la lectura y la escritura, basada en comprensiones estrechas y atrasadas del lenguaje y de los procesos de aprendizaje infantil, y atada a viejos métodos pedagógicos. Por lo demás, estudios en diversos países confirman que la alfabetización, y el área del lenguaje en general, ocupan un lugar central en la decisión docente de promover o hacer repetir el año a un alumno.²

Los problemas relacionados con la enseñanza del lenguaje escrito se agravan dadas las otras condiciones que a menudo caracterizan a los primeros grados de la escuela en los países en desarrollo, tales como clases superpobladas, profesores sin calificación ni experiencia, y falta de materiales instruccionales. La situación se exagera en contextos

² En un estudio realizado en Honduras (1991), los alumnos repitentes afirman que se les pide más tareas en Español, mientras que los alumnos aprobados dicen tener más tareas en Matemáticas. El estudio concluye que los maestros asignan más tareas en Español a los alumnos que se espera pierdan el año, y más de Matemáticas a aquellos que se espera sean promovidos.

bilingües o multilingües como los que abundan en los países en desarrollo, y en los cuales los alumnos (y, frecuentemente, los profesores) deben aprender (y enseñar) en una lengua que desconocen o no dominan.

Enfrentar la repetición en los primeros grados implica lidiar con las condiciones negativas que la favorecen, contribuyendo así a reforzar —antes que a aliviar— las condiciones socioeconómicas desfavorables que enfrentan los alumnos de los sectores populares al momento de entrar a la escuela. No únicamente para los niños provenientes de familias pobres sino para todos los niños, alfabetizarse debería considerarse una meta no del primer grado sino al menos de los cuatro primeros grados de la enseñanza primaria.

La repetición es frecuentemente una decisión tomada por el profesor o profesora, y basada en criterios muy diversos

Las razones que llevan a la decisión de hacer que un alumno o alumna repita el año son variadas y complejas. La más común se refiere a las bajas calificaciones o, en todo caso, insuficientes para ser promovido. No obstante, los alumnos pueden repetir el año aun teniendo calificaciones suficientes para ser promovidos, como lo revelan algunos estudios recientes (por ejemplo, en Brasil, Guatemala y México). En otras palabras, *promoción y repetición* no necesariamente son nociones contradictorias. Esto se refleja, de hecho, en el término "repetidor promovido" que está ya instalado en la jerga educativa de América Latina.

Tema aparte constituye, por cierto, el hecho de que las calificaciones mismas —dadas por suficientes o por insuficientes— no necesariamente reflejan los niveles y calidades de aprendizaje de los alumnos, sobre todo teniendo en cuenta la falta de actualización y el alto nivel de subjetivismo que prima en el manejo de la evaluación y promoción en el medio escolar. De ahí que revisar el sistema de evaluación es una necesidad ineludible para enfrentar el problema tanto del aprendizaje como de la repetición.

El hecho es que existen muchos y muy diversos criterios —a menudo arbitrarios y establecidos de manera *ad hoc*— involucrados en la decisión docente de hacer a un alumno repetir el año. Entre éstos se incluyen cuestiones tales como la "madurez escolar", la asistencia a clases, la disciplina, e inclusive la higiene y la apariencia personal. En muchos casos, la repetición opera como un mecanismo abierto o velado de amonestación o castigo. Varios reportes coinciden en señalar que ya en los primeros días de clases se ha jugado el destino de muchos alumnos, pues los profesores "saben" quiénes van a ser repetidores con sólo mirar a los alumnos e identificar su condición socioeconómica.³

³ El estudio en Honduras reveló que los maestros consideran la asistencia como un factor clave para decidir la aprobación o no de un alumno, independientemente de sus calificaciones. Los maestros entrevistados esperaban que muy pocos alumnos terminaran la primaria, coincidiendo bajas expectativas con bajo nivel socioeconómico y bajo nivel educativo de los padres de los alumnos. Véase McGinn *et al.*, 1992.

Las escuelas incompletas —frecuentes en los países en desarrollo, sobre todo en zonas rurales—⁴ son otro factor asociado a la repetición. Los padres de niños y jóvenes que asisten a estas escuelas pueden optar por que sus hijos permanezcan en el mismo grado o grados durante varios años ("repetición" voluntaria y "múltiple"), en la esperanza de que aprendan algo más y/o contando con otros aspectos positivos asociados a la escolaridad (tales como seguridad, socialización, alimentación, atención de salud, etcétera).

Por lo general, la decisión de promover o hacer repetir a un alumno es tomada por el profesor o profesora, a menudo en ausencia de instrucciones oficiales en torno a qué criterios utilizar y cómo proceder en torno a la repetición y promoción. Cuando dichos instructivos existen, frecuentemente se desconocen, resultan incomprensibles para los profesores, no son reforzados por la autoridad escolar o simplemente no se respetan.⁵ Los márgenes dejados a la autonomía (y a la decisión arbitraria) de los profesores en este terreno son muy grandes. No obstante, los criterios y procedimientos para la promoción o la repetición en el medio escolar han estado consistentemente ausentes en la formación docente, y en las prácticas de supervisión y control de su actividad en el aula.

La repetición es pedagógica, social, administrativa y financieramente ineficaz

La mayor parte de estudios realizados hasta ahora en los países en desarrollo y en los industrializados contradicen el supuesto sobre el que se ha basado tradicionalmente la práctica de la repetición en el medio escolar; el supuesto de que repetir el año (por una, dos o incluso más veces) asegura aprendizaje.⁶ Por el contrario, junto con la pobreza, la repetición aparece como el primer paso hacia, y el mejor predictor de, la deserción escolar.

Pedagógicamente, la repetición se basa en una serie de premisas equivocadas:

- Que el estudiante que no aprendió, o no aprendió suficiente, aprenderá si toma exactamente el mismo camino por segunda vez, es decir, el camino que le hizo fracasar la primera vez.

⁴ Según datos de la UNESCO (1993), 21.4% de las escuelas existentes en el mundo son incompletas. El porcentaje más alto de escuelas incompletas está en el África Sub-Sahariana (27.5%), seguida de Asia/Oceanía (22.2%), América Latina y el Caribe (20.1%), los Estados árabes (19.9%), y los países de Europa y la OECD (17.4%).

⁵ Un estudio sobre repetición escolar realizado en 1995, en Namibia, reveló que el personal docente y directivo a nivel escolar bien desconocía toda instrucción oficial al respecto, bien tenía acceso a instructivos curriculares desactualizados y contradictorios, redactados en un lenguaje obtuso, incomprensible. Véase Fair, 1994.

⁶ Hay quienes, no obstante, insistiendo en la línea de la repetición como una vía remedial para asegurar el aprendizaje, buscan ahora información empírica para corroborarlo. La afirmación de que "la deserción afecta claramente los resultados del aprendizaje, pero tal vez no sea así en el caso de la repetición si los alumnos aprenden más repitiendo un grado" (Banco Mundial, 1996, p. 45) aparece fundamentada, en lo que se refiere al sugerido aprendizaje resultado de la repetición, en la mención de un estudio realizado en Durundi/Kenya y otro en Colombia.

- Que el estudiante no aprendió nada a lo largo del proceso y que, por tanto, debe empezar todo de nuevo desde el inicio.
- Que el conocimiento y el aprendizaje operan en una dimensión lineal, siguen rutas fijas, y son el resultado de la ejercitación repetitiva.

Socialmente, la repetición refuerza el círculo vicioso de las bajas expectativas, el bajo rendimiento, la baja autoestima y el fracaso escolar. En tanto que los padres de familia tienden a interpretar las bajas calificaciones de sus hijos como una señal de su incapacidad para aprender, la repetición refuerza las peores expectativas de los padres respecto de sus hijos, su futuro y su propia condición familiar. La repetición, en definitiva, sólo atrae más repetición.

Administrativa y financieramente, la repetición es un gran cuello de botella y significa un enorme desperdicio de recursos. Contribuye directa e indirectamente a la ineficiencia del sistema escolar, consumiendo recursos que podrían ser asignados a cubrir los déficit cuantitativos y cualitativos que confluyen en la falta de acceso, la mala enseñanza, la deserción y, finalmente, la propia repetición.

La repetición no tiene una única causa
y no acepta soluciones únicas o universales

Generalmente, suelen identificarse tres tipos de factores relacionados con la repetición en el medio escolar: a) factores vinculados con el alumno, b) factores vinculados con la familia y el entorno, y c) factores vinculados con el aparato escolar. Asimismo, el énfasis en la explicación (y en la eventual solución) del problema ha tendido generalmente a ponerse en los primeros, mientras que para los últimos se proponen medidas remediales e igualmente genéricas.

La información y los estudios disponibles sugieren que, no obstante que los factores y condiciones fundamentales que acompañan a la repetición pueden parecer similares en todo el mundo, la naturaleza y el peso de cada uno de esos factores así como sus modos de combinación son específicos de cada contexto. Tres estudios realizados, respectivamente, en América Latina (Honduras), Asia (Nepal) y África (Kenya), y sintetizados al final de este artículo, muestran no sólo la diversidad de realidades en que se desarrolla la repetición y los factores y percepciones asociados a ésta, sino la heterogeneidad de los estudios mismos, orientados por diferentes marcos y supuestos conceptuales, objetivos y metodologías.

Ambos hechos —diversidad de las realidades y diversidad de los estudios destinados a analizar tales realidades— llaman a una gran precaución al momento de comparar estudios y, sobre todo, de generalizar y extraer conclusiones y recomendaciones universales.

La repetición requiere soluciones sistemáticas

En el marco de una conciencia y una comprensión limitadas en torno a la problemática de la repetición, las soluciones que han venido dándose a ésta se han caracterizado, en

Mayor repetición asociada a	Menor repetición asociada a
Países en desarrollo	Países industrializados
Áreas rurales	Áreas urbanas
Niños/niñas: no se observa un patrón consistente⁷	
Red de enseñanza pública	Red de enseñanza privada
Grados inferiores del sistema escolar	Grados superiores del sistema escolar
Poblaciones indígenas (lengua materna diferente a la lengua oficial/nacional) y contextos bilingües y/o multilingües	Poblaciones no indígenas (lengua materna coincide con lengua oficial/nacional) y contextos monolingües
Alumnos de familias pobres	Alumnos de familias de ingresos medianos y altos
Padres (y, sobre todo, madres) analfabetos o con bajos niveles educativos	Padres (y sobre todo, madres) alfabetizados y con niveles educativos superiores
Ausencia de atención preescolar (o de mala calidad)	Participación en programas de desarrollo infantil o educación preescolar (de buena calidad)
Alto ausentismo estudiantil (vinculado a pobreza, trabajo infantil, distancia de la escuela, etcétera)	Bajo ausentismo estudiantil
Profesores con bajas expectativas	Profesores con altas expectativas
Respecto de sus alumnos menos tiempo de instrucción	Respecto de sus alumnos más tiempo de instrucción
Tareas en casa: no existe evidencia concluyente	
Disponibilidad de textos escolares: no existe evidencia concluyente	

⁷ Sobre la base de la información y de los estudios disponibles en diversos países y regiones del mundo. Existen, por cierto, resultados contradictorios para cada uno de estos descriptores (*i.e.* estudios que muestran mayor repetición en áreas urbanas que rurales, o nulo impacto de los programas de educación inicial preescolar sobre el rendimiento escolar posterior de los alumnos, etcétera). Para elaborar este "mapa" de la repetición estamos basándonos en el hecho de que la mayoría de estudios disponibles muestre tal relación.

⁸ En América Latina, la repetición es mayor entre los niños que entre las niñas. En regiones con una marcada discriminación de la niña y la mujer, reflejada en bajas tasas de matrícula escolar femenina (por comparación con los niños), tiende a asumirse que la repetición y la deserción deberán ser más altas entre las niñas. No obstante, la información empírica no siempre confirma ese pronóstico. Un estudio promovido por la UNICEF en el Medio Oriente (21 países) reveló, como sorpresa, que los índices de repetición son más altos entre los niños que entre las niñas (al tiempo que los índices de deserción son más altos entre las niñas que entre los niños). La explicación que los autores del estudio atribuyen a este hecho es que, cuando una niña fracasa en un grado, los padres la retiran de la escuela, mientras que a los niños les permiten repetir el grado (es decir, les dan una *segunda oportunidad*). Las tasas más altas de deserción femenina en esta región podrían servir de soporte a este argumento (Meharan, 1995).

general, por ser remediales y superficiales antes que preventivas y sistémicas. El planteamiento central ha sido el de "aliviar" o "reducir" la repetición, antes que el de introducir los cambios y medidas necesarios para eliminarla como un mecanismo permanente, y perverso, del sistema escolar.

Dentro de esta perspectiva, han venido ensayándose diversas medidas orientadas primordialmente a los alumnos considerados "en riesgo" (es decir, con diagnóstico de "problemas de aprendizaje" y pronóstico de potenciales repetidores o desertores): programas de desarrollo infantil o educación preescolar de carácter compensatorio, centrados en el objetivo de "preparar" a los niños para su mejor adaptación a la escuela; incremento del tiempo de instrucción y prolongación de la jornada de clases; grupo y aulas "especiales" y diversas actividades, en fin, de refuerzo escolar, etcétera. Lo que tienen en común la mayoría de este tipo de iniciativas es el asumir la repetición no como un problema del sistema escolar sino como un problema del alumno, necesitado como tal de apoyo adicional y de refuerzo. La "solución" se visualiza, así, como *más de lo mismo* —más tiempo de instrucción, más tareas, más ejercicios, más tiempo del maestro, etcétera—, dado el mismo sistema escolar —los mismos objetivos de aprendizaje, el mismo currículo, los mismos métodos de enseñanza, los mismos criterios de evaluación y promoción, etcétera.

En años recientes, varios países adoptaron la *promoción automática* (una intervención desde la evaluación) como mecanismo salvador para enfrentar la repetición: en unos casos, dicha medida se aplicó a los dos o tres primeros grados de la escuela, o a determinados ciclos (agrupamientos de dos o tres años), o bien a la primaria completa. Si bien la promoción automática, aplicada en los primeros grados, permite a profesores y alumnos más tiempo para la enseñanza y el aprendizaje de la lectura, la escritura y el cálculo, previniendo de este modo la rotulación prematura de "alumnos con problemas de aprendizaje", y liberando espacio para los nuevos alumnos que ingresan al sistema, estudios y la propia experiencia práctica revelan los límites —e incluso los efectos contradictorios— de la promoción automática en ausencia de medidas complementarias y de un cambio más sistémico a nivel de la institución escolar como un todo.

La promoción automática contradice el *statu quo* y el convencional *modus operandi* de la cultura escolar, por lo que generalmente suscita resistencias entre los equipos docentes y entre los propios padres de familia. Ello resulta a menudo en que las regulaciones de la promoción automática sean sólo parcialmente cumplidas o incluso que no pasen de ser letra muerta. La promoción automática —o, para el caso, cualquier medida tomada de manera aislada— puede disminuir la repetición pero no necesariamente asegurar el aprendizaje. De hecho, varios países han descontinuado esta medida al comprobar un incremento en el número de alumnos que terminan la enseñanza primaria sin haber logrado niveles aceptables de lectura y escritura. Así, empieza a aprenderse que *disminuir la repetición, mejorar la enseñanza y asegurar aprendizajes efectivos* no son la misma cosa y que puede incluso no existir una relación causal entre uno y otro. Empieza, asimismo, a tomarse conciencia de que la promoción automática, no siendo una

solución a la repetición, tiene el mérito de llamar la atención y propiciar un cambio de actitud respecto de ésta.

Antes que un problema en cuanto tal, desde la perspectiva de la lógica escolar, la repetición es una "solución" a muchos problemas. Enfrentarla con seriedad requiere identificar y analizar los problemas para los cuales la repetición se ha planteado históricamente como una (falsa) solución. La universalización de la educación básica y el compromiso mundial de una "Educación para todos" implican el reconocimiento de que todos los niños y niñas pueden aprender y que todos —ricos y pobres, en zonas urbanas y rurales, los que hablan la lengua oficial y los que no, los con y sin familia— merecen las mejores condiciones para hacerlo. Si niños y niñas provenientes de sectores pobres y de poblaciones indígenas resultan más proclives a la repetición, dada la combinación nefasta de pobreza en el hogar y pobreza en la escuela a la que están condenados los pobres, tanto mayor la necesidad de mecanismos y estrategias de discriminación positiva para estos sectores. Es esencial convencer a decisores de política, burócratas, directores, supervisores y equipos docentes de que los pobres no repiten porque son brutos sino porque son pobres, y que las causas (y las soluciones) más importantes para los desajustes escolares no están en los niños sino en el sistema escolar.

Educación para todos significa construir una *Escuela para todos*, una escuela capaz de acomodar las necesidades y realidades de los niños, de todos los niños y niñas, dejando atrás la escuela elitista del pasado, diseñada para promover el acceso, la permanencia y la promoción de unos, y la repetición, la deserción y el fracaso de otros.

Tres estudios sobre repetición en la escuela primaria: Honduras, Nepal y Kenya

Un estudio sobre repetición escolar en Honduras

En 1991, el Ministerio de Educación (ME) de Honduras, el Proyecto BRIDGES (del Instituto para el Desarrollo Internacional, de la Universidad de Harvard) y USAID/Honduras llevaron a cabo un estudio a fin de identificar:

- a) Los factores principales asociados a la repetición en las escuelas rurales del país.
- b) Acciones a tomarse para reducir el problema (según estadísticas oficiales, un estudiante en Honduras requiere, en promedio, 10.6 años para completar un ciclo primario que dura seis años).

Las muestras (40 escuelas rurales) fueron seleccionadas al azar, 20 con los índices más altos y 20 con los índices más bajos de repetición. Se realizaron entrevistas con alumnos de primero y segundo grado (1 894 en total), sus madres y 65 profesores.

Principales conclusiones

- Los alumnos repitentes no aprenden durante el segundo (o tercer) año lo que no aprendieron la primera vez, en el mismo grado.

- La principal causa para la repetición es el bajo logro académico de los alumnos (según lo reflejado en las calificaciones asignadas por los profesores).
- Los profesores son inconsistentes al aplicar las normas del ME en torno a calificaciones y criterios para promover o no a los alumnos.
- Al evaluar el desempeño académico de los alumnos, los profesores conceden mayor importancia al lenguaje y a las matemáticas que a las ciencias naturales o a los estudios sociales.
- El tiempo de instrucción varía considerablemente entre escuelas.
- Las expectativas de los profesores respecto de los alumnos y sus capacidades contribuyen a los resultados de aprendizaje de estos últimos: esas expectativas, a su vez, están condicionadas por la situación socioeconómica de los alumnos.
- El impacto de los libros de texto depende de la disponibilidad o no de ayudas instruccionales complementarias.
- La repetición es más alta en las escuelas o aulas multigrado.
- La experiencia preescolar está asociada a mejores calificaciones.
- Las madres de familia aceptan las decisiones de la escuela.

Recomendaciones

- Aumentar los cursos para actualizar a los profesores en estrategias de enseñanza.
- Aumentar el número de profesores en escuelas pequeñas, a fin de reducir el número de aulas multigrado.
- Desarrollar materiales instruccionales que permitan a los profesores una enseñanza más individualizada y un mejor manejo de grupo.
- Capacitar a los profesores en la identificación de alumnos con dificultades de aprendizaje y en la organización de programas remediales para prevenir el fracaso escolar.
- Trabajar con los profesores a fin de incrementar sus expectativas respecto de todos sus alumnos.
- Ofrecer más programas de educación preescolar para mejorar el potencial de aprendizaje de los alumnos una vez que ingresan a la escuela.
- Hacer más investigaciones para identificar áreas-problema capaces de ser atendidas a través de la intervención del ME.

(Fuente: Mc Ginn, Novel et al., *Repetición en la escuela primaria: un estudio de la escuela rural en Honduras*, Cambridge, Mass., BRIDGES/USAID, agosto de 1992.)

Un estudio sobre repetición y deserción escolar en Nepal

En 1990, las estadísticas oficiales en Nepal registraban que 60% de los niños nepaleses inscritos en primer grado no continuaban el segundo grado al año siguiente, y que menos de la mitad llegaba a completar los cinco años del ciclo primario. En este contexto, el Ministerio de Educación, Cultura y Bienestar Social (MEC) y USAID, a través del

Proyecto IEES (*Improving the Efficiency of Educational Systems*, Mejoramiento de la Eficiencia de los Sistemas Educativos), realizaron en 1992 un proyecto de investigación-acción en torno a la repetición y la deserción en la escuela primaria. El objetivo del estudio era identificar:

a) Los factores familiares, escolares y comunitarios que contribuyen a la repetición y la deserción durante los primeros grados de la escuela primaria.

b) Las acciones que padres de familia, personal escolar y líderes comunitarios sugerían que debían tomarse a nivel comunitario por parte del MEC para reducir la repetición y la deserción en el primer grado.

El estudio se realizó en cuatro distritos con altos índices de repetición y deserción. Se seleccionaron cinco escuelas/comunidades en cada distrito, cuatro de ellas rurales y remotas y una cercana al distrito central. Se entrevistó a 16 personas en cada lugar: dos profesores, seis estudiantes (dos promovidos, dos repetidores y dos desertores), seis padres de familia (dos por cada categoría de alumno) y dos miembros de la comunidad.

En cada lugar se recolectó la siguiente información:

1. Características y opiniones de la comunidad (entrevistas con los miembros de la comunidad).
2. Características de la escuela (entrevistas con los directores de escuela).
3. Opiniones de los profesores.
4. Experiencias de los alumnos (regulares, desertores y repetidores).
5. Opiniones de los padres de familia.

Principales conclusiones

- La reducción de la deserción y la repetición en el primer grado es una de las medidas más importantes que puede tomar el Ministerio de Educación para mejorar la eficiencia en la enseñanza primaria universal.
- Los alumnos repitentes tienen mayor riesgo de abandonar la escuela en el futuro.
- Las percepciones en torno a la repetición varían considerablemente de una comunidad a otra (algunas lo consideran un problema, otras no). Si bien se identifican factores vinculados a la escuela, al alumno y a su familia como factores que contribuyen a provocar tanto la repetición como la deserción, la pobreza aparece identificada como el factor más importante.
- Las respuestas de las mujeres son similares a las de los hombres en cuanto a los beneficios de la educación, las causas de la repetición y la deserción, y las estrategias para enfrentar estas últimas.

Medidas propuestas para reducir la repetición y la deserción

Bajo costo/políticamente sencillas:

- Elaborar un listado de criterios para evaluar el desempeño escolar de los alumnos.

- Campaña de información dirigida a los padres de familia.
- Combinar las escuelas multigrado con la apertura de más escuelas y con escuelas más pequeñas.
- Mejorar la comunicación padres-profesores.

Bajo costo/políticamente más difíciles:

- Mayor flexibilidad en el manejo del año escolar.
- Restringir la matrícula en el primer grado a los alumnos con la edad apropiada.
- Fortalecer los comités de gestión escolar.

Alto costo/políticamente sencillas:

- Permitir que los profesores enseñen en las lenguas locales.
- Mejorar la supervisión del profesorado.
- Extender los programas de cuidado infantil, en particular en las zonas rurales.

Alto costo/políticamente más difíciles:

- Otorgar más becas de estudio.
- Hacer obligatoria la asistencia a clases.
- Mejorar la calidad de enseñanza a través de una capacitación docente más efectiva y un sistema mejorado de supervisión.
- Salario basado en el mérito y éste determinado por el desempeño docente.
- Agregar una profesora en cada escuela.
- Ofrecer becas a las niñas.
- Organizar campañas de comunicación específicamente orientadas a promover la matrícula de las niñas en la escuela.
- Reforzar las leyes vigentes en relación con la edad propicia para el matrimonio.

(Fuente: Williams, C. Howard, jefe de equipo de investigación, et al., *Primary School Repetition and Dropout in Nepal. A Search for Solutions*, Katmandú, IEES/USAID, octubre de 1993.)

Un estudio sobre desperdicio de recursos en la educación primaria en Kenya

A raíz de la firma de los compromisos adquiridos en la Conferencia Mundial sobre "Educación para todos" (marzo de 1990) y en la Cumbre Mundial en favor de la infancia (septiembre de 1990), el gobierno de Kenya emprendió un estudio a fin de buscar soluciones a la falta de acceso, la repetición y la deserción en la escuela primaria. La Oficina de Investigación Educativa (*Bureau of Education Research, BER*) de la Universidad de Kenyatta fue subcontratada por el Ministerio de Educación para hacer dicho estudio, con asistencia de la ODA (*Overseas Development Administration*) británica.

La primera fase del estudio incluyó una encuesta acerca de las percepciones que tienen los profesores, los directores, los líderes educativos locales y el personal central del Ministerio en torno a la magnitud y las causas de la no matriculación, la repetición y

la deserción estudiantil. Las respuestas se analizaron de acuerdo con:

- a) La prioridad de los problemas.
- b) Un listado de opiniones en torno a las causas percibidas y su importancia relativa.
- c) Comentarios sobre el grado de consenso o disenso en torno a dichos problemas y sus causas, y a su importancia. La encuesta se hizo en diez distritos, uno de ellos Nairobi, la capital.

Algunas conclusiones de la encuesta en relación con la repetición

Sobre la magnitud y causas de la repetición

- En general, más profesores que directores reportan índices elevados de desperdicio escolar en los distritos, lo que indicaría que los profesores están menos inhibidos que los directores en sus respuestas.
- Profesores y directores concuerdan en la jerarquización de los tres problemas, pero las respuestas varían en los distintos distritos: la falta de matrícula es percibida como el problema principal, pero se percibe de manera diferente la importancia de la deserción y la repetición.

Profesores, directores y personal del Ministerio central argumentan que la principal causa de la repetición es la asistencia irregular de los alumnos (ésta es atribuida a su vez a la pobreza, incluyendo los bajos salarios y trabajo infantil!); en segundo lugar mencionan el excesivo énfasis depositado sobre los exámenes, particularmente en los grados superiores. Otras causas significativas mencionadas, pero sobre las cuales no existe consenso entre profesores, directores y líderes locales, son: instalaciones, recursos y personal inadecuados; ingreso de alumnos con sobriedad o con edades inferiores a las requeridas; inseguridad y problemas del medio; falta de experiencia preescolar de los niños; influencia nociva de la coeducación en muchas escuelas; y prácticas y valores culturales negativos.

Sobre las medidas para reducir la repetición

Las medidas principales para reducir la repetición, y que gozan del consenso de profesores, directores y personal del Ministerio, incluyen sensibilizar, aconsejar y movilizar a los padres de familia y las comunidades; fomentar la asistencia regular de los estudiantes, educando a los padres en el valor de la educación (algunos recomiendan instaurar la asistencia obligatoria); revisar el currículo (se aduce que éste está sobrecargado); y proveer enseñanza remedial. Otras medidas recomendadas, pero en torno a las cuales hay discrepancias, incluyen: apoyo financiero a las familias pobres y reducción de los costos de educación; más escuelas, recursos y personal; escuelas especiales e internados para alumnos talentosos; apoyo a los alumnos por parte de padres y profesores; reducir el trabajo infantil y la carga de trabajo para las niñas; y asegurar mayor poder económico a los padres de familia y las comunidades.

(Fuente: Bureau of Educational Research-Kenyatta University/Ministry of Education, *Perceptions and Opinions of Selected Staff of the Ministry of Education Regarding Factors Associated with Wastage in Primary Education in Kenya*. Reporte final, Nairobi, 1994-mimeo.)

Bibliografía de referencia

- Banco Mundial, *Prioridades y estrategias para la educación: un estudio sectorial*, Washington, D.C., 1996.
- Boyden, Jo., "The Relationship Between Education and Child Work", en *Innocenti Occasional Papers, Child Rights Series*, núm. 9, Florencia, UNICEF, 1994.
- Bureau of Educational Research-Ministry of Education, *Perceptions and Opinions of Selected Staff of the Ministry of Education Regarding Factors Associated with Wastage in Primary Education in Kenya*. Reporte final, Nairobi, 1994 (mimeo).
- Coraggio, José Luis y Rosa María Torres, *La educación según el Banco Mundial (un análisis de sus propuestas y métodos)*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CEM, 1997.
- Ezpeleta, Justa y Eduardo Weiss (coord.), *Programa para abatir el rezago educativo: evaluación cualitativa de impacto. Informe final*, México, DIE, 1994.
- Fair, Kristi, *Passing and Failing Learners: Policies and Practices in Ondangwa and Rundu in Grades 1 to 3*, vols. 1 y 2, Windhoek, Namibia, Ministry of Education and Culture/UNICEF/Florida State University Project, 1994.
- Ferreiro, Emilia, *Los hijos del analfabetismo: propuestas para la alfabetización escolar en América Latina*, México, Siglo XXI, 1989.
- Ferreiro, Emilia y Ana Teberosky, *Los procesos de escritura en el desarrollo del niño*, México, Siglo XXI, 1997.
- IEES, "Nepal Action Research: Student Dropout and Grade Repetition", IEES Bulletin, A USAID Project, 1992.
- Khan, Qutub Uddin y Dieter Berstecher, *The Problems of Repetition and Drop-out in Basic Education in Madagascar*, París, UNESCO/UNICEF/WFP, 1988.
- Klein, Ruben y Sergio Costa Ribeiro, *O Censo Educacional e o Modelo de Fluxo: O Problema de Repetência*, Rio de Janeiro, 1993 (mimeo).
- McGinn, Noel et al., *Repetencia en la escuela primaria: un estudio de la escuela rural en Honduras*, Cambridge, Mass., BRIDGES/USAID, 1992.
- Mehran, Golnar, *Girls' Drop-Out From Primary Schooling in the Middle East and North Africa*, Amman, UNICEF/MENA, 1995.
- Myers, Robert, *School Repetition and Dropout: Case Studies of Two Rural Schools in the State of Oaxaca, México. A Report Prepared for The World Bank*, México, noviembre de 1995 (mimeo).
- Patrinos, Harry A. y George Psacharopoulos, *Socioeconomic and Ethnic Determinants of Grade Repetition in Bolivia and Guatemala*, Washington, The World Bank, 1992 (mimeo).
- Reimers, Fernando, "La necesidad de una política de educación inicial en América Latina y el Caribe", en boletín núm. 28, Santiago, UNESCO/OREALC, 1992.
- Schlefelbein, Ernesto, *Efficiency and Quality of Latin American Education*, Santiago, UNESCO/OREALC, 1991.

- Schiefelbeln, Ernesto y Laurence Wolff, *Repetition and Inadequate Achievement in Latin America's Primary Schools: A Review of Magnitudes, Causes, Relationships and Strategies*, The World Bank/UNESCO/OREALC, 1992.
- Shiundu, John y Paul Achola, *Access, Participation and Performance by Slum Children in Formal Basic Education: A Study of Nairobi, Mombasa and Kisumu, A Research Report For UNICEF Kenya Country Office*, BER, Nairobi, Kenyatta University, 1994 (mimeo).
- Torres, Rosa María, "Repetition: A Major Obstacle to Education For All", en *Education News*, núm. 15, Nueva York, UNICEF, abril de 1995.
- UNESCO, *Education For All: Status and Trends*, París, 1993a.
- , *World Education Report 1993*, París, 1993b.
- , *World Education Report 1995*, París, 1995.
- UNESCO/IBE/UNICEF, *La repetición escolar en la enseñanza primaria: una perspectiva global*, Ginebra, 1996.
- UNESCO/OREALC, *Situación educativa de América Latina y el Caribe (1980-1989)*, Santiago, 1992.

BLOQUE III

La calidad de los resultados educativos

Evaluación del aprendizaje
y calidad de la educación básica*

Sylvia Schmelkes

Introducción

En épocas recientes —y aún más recientemente en nuestro país—, la extendida preocupación por la calidad educativa ha conducido a una nueva entrada en escena de la evaluación educativa. En el caso de México, esto se esperaba y, para muchos de nosotros, resulta bienvenido. Las razones para esto son varias:

a) En primer lugar, se ha legislado sobre evaluación educativa. La Ley General de Educación, promulgada en 1993, establece que corresponde a la Secretaría de Educación Pública la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias. Dichas evaluaciones "serán sistemáticas y permanentes, y sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas [...] adopten las medidas procedentes" (art. 29). Se trata, pues,

* En este ensayo se refinen las ideas expuestas en dos actos académicos: el Foro sobre Evaluación de la Educación, celebrado el 6 de marzo de 1996 en la ciudad de Aguascalientes, y el Seminario Internacional sobre Innovaciones Educativas en Ciencias Naturales y Matemáticas, efectuado del 12 al 14 de abril de 1997 en Cuernavaca, Morelos.

de la obligación de evaluar sistemática y permanentemente al sistema educativo nacional y a los sistemas educativos estatales.

Además, y esto es de enorme importancia, la ley establece que la evaluación será pública: "Las autoridades educativas darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia, y a la sociedad en general los resultados de las evaluaciones que realicen, así como la demás información global que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa" (art. 31).

Sin duda, la federalización educativa forma parte también de las razones no sólo legales, sino de facto, por las cuales la evaluación cobra renovada importancia. Los estados deben poder realizar evaluaciones complementarias a las que lleva a cabo la federación, a fin de contar con elementos más cercanos y frecuentes para introducir correctivos en sus sistemas educativos.

b) En segundo lugar, porque el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 reconoce con toda claridad que el reto de hacer llegar a todos una educación básica de calidad "implica contar con información precisa y oportuna sobre el desempeño general del sistema educativo [...] La información oportuna contribuirá al desarrollo de una cultura de la evaluación continua, con lo cual se dará mayor transparencia a las acciones de quienes participan en la educación". El programa indica que la SEP diseñará un sistema nacional de evaluación que tenga como propósito, entre otras cosas, medir los resultados educativos. La medición y la evaluación externas de los resultados de aprendizaje se señala como prioridad, ya que el éxito de la acción educativa tendrá que verse reflejado en el desempeño de los estudiantes. Esta evaluación será complementaria a la que ocurre en el aula y estará basada en estándares nacionales. Ello se considera crucial para mantener la unidad de la educación en nuestro país.¹

El programa asume el propósito de cumplir una función de promoción del desarrollo de sistemas estatales de evaluación, y subsidiariamente de proporcionar a los estados instrumentos adecuados para su uso en este nivel.

c) Y en tercer lugar, porque a pesar de lo anterior aún no se han dado las modificaciones correspondientes en lo que hacen los órganos responsables de la evaluación, al menos a nivel federal, pero tampoco en la gran mayoría de los estados.

Así, en el país se reconoce, más que nunca antes, la necesidad y la utilidad de la evaluación educativa. Es importante comenzar a tomar las medidas necesarias para que ella vaya adquiriendo la relevancia que parece otorgársele en el sistema educativo nacional.

La importancia de la evaluación

Hay sin duda innumerables razones por las cuales resulta importante que un sistema se evalúe. Voy a mencionar algunas de las que me parecen más relevantes:

¹ Poder Ejecutivo Federal (1996), *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, PEF, pp. 37-39.

a) La evaluación educativa² —y de manera muy importante la evaluación de los resultados educativos— es la única manera como se pueden cumplir, adecuadamente, algunas de las importantes funciones que el Estado y las entidades tienen en materia educativa. La evaluación es la forma que las organizaciones tienen para cerciorarse de que están impartiendo una educación de calidad, y lo que es sin duda más importante, de que están impartiendo una educación *cada vez de mayor calidad*. La evaluación también es la única manera en que verdaderamente pueden enfrentarse los retos que implica la equidad educativa, porque es la evaluación la que *indica qué hay que compensar y dónde*. La federación tiene la función compensatoria a nivel nacional. Pero no debemos olvidar que cada estado también tiene una función compensatoria de las desigualdades educativas en su interior. La equidad en los resultados educativos no puede lograrse si no se diversifican los servicios y se ofrecen apoyos especiales a quienes más lo necesitan. Para ello, hay que saber quiénes son y dónde están, y la evaluación es sin duda la mejor vía para lograrlo. La evaluación es también una de las formas más directas de obtener información de utilidad relativa a las necesidades de formación, actualización y capacitación del magisterio, pues a partir de las dificultades en el logro de ciertos objetivos de aprendizaje podrán identificarse lagunas en los procesos formativos de los docentes.

b) La evaluación educativa —y nuevamente de manera especial la evaluación de los resultados educativos— es la única forma como las autoridades educativas pueden realmente *rendir cuentas a la sociedad* de los resultados de su gestión y con ello fortalecer la participación de la sociedad en el hecho educativo. A partir del conocimiento de los resultados educativos, y de la comprobación del avance en los mismos, esta función podrá irse logrando a partir de un referente objetivo común —sin duda parcial y perfectible, pero que ofrece resultados comparables—, con lo cual se evita en parte el riesgo del debate a partir de los juicios subjetivos sobre la calidad de los resultados del sistema educativo de cualquier nivel.

c) Porque, como he sostenido en otras ocasiones,³ la evaluación no causa la calidad educativa, pero *sin evaluación no se puede asegurar la calidad*. Voy a explicar un poco esta afirmación.

La *evaluación no causa la calidad educativa*. Quizás la revolución más importante en las nuevas teorías sobre la calidad derive del descubrimiento de que la calidad de un producto depende del proceso mediante el cual se llega a él. De esta forma, se cuestionan los tradicionales sistemas de control de calidad centrados en la evaluación de los resultados

² Para un análisis de las corrientes en evaluación véase, por ejemplo, Ministerio de Educación Nacional de Colombia, *La evaluación en el aula y más allá de ella*, Santafé de Bogotá, MEN, 1997; Ángel Díaz Barriga, "Tesis para una teoría de la evaluación y sus derivaciones en la docencia", en *Prácticas de evaluación en el aula para el docente de educación primaria*, México, SEP, 1996.

³ Sylvia Schmelkes, "Evaluación y calidad educativa. Hacia una relación virtuosa", en *Diversidad y educación*, México, SEP/UPN, 1994.

(o del producto) montados al final del proceso. En lugar de ello, se controla ahora la calidad de los procesos, que son los que generan resultados de menor o mayor nivel de calidad. El énfasis está en prevenir que se produzcan resultados de calidad inferior a lo esperado. En educación, la evaluación sumativa de la calidad de los resultados educativos nos permite, sin duda, saber que algo está mal, y qué tan mal está. Sin embargo, poco nos dice acerca de los procesos que condujeron a esas deficiencias. Así, la evaluación sumativa en educación no puede causar la calidad, porque poco nos va a decir acerca de los procesos —que en educación están constituidos fundamentalmente por interrelaciones humanas— que se deben modificar.

Es sin duda un riesgo poner demasiadas esperanzas en un sistema evaluativo. Los intentos por estimular la calidad a partir de evaluaciones de carácter sumativo generan efectos perversos cuya presencia llega incluso a cuestionar las ventajas mismas de la evaluación. Esto ha venido ocurriendo y se ha venido discutiendo, en los círculos académicos, que hemos sido, quizás, las primeras víctimas en la era de la evaluación en nuestro país. Toda evaluación privilegia ciertas cosas, y al hacerlo estimula ciertos comportamientos e inhibe otros. Por ejemplo, así como las evaluaciones de las que estamos hablando juzgan al sujeto individual —si bien ello repercute en juicios colectivos—, en términos generales las evaluaciones estimulan el logro individual por encima de los logros colectivos. En otras palabras, favorecen el individualismo. En educación, evidentemente, el individualismo es contraproducente.

Sin evaluación no se asegura la calidad. No obstante, esta segunda parte de la afirmación nos conduce a volver a celebrar la insistencia reciente en la necesidad de evaluar el sistema educativo. Nuevamente me estoy refiriendo a la evaluación sumativa del desempeño y del aprendizaje. Para fundamentarla un poco, quisiera referirme brevemente a un estudio realizado en 1992,⁴ cuyos resultados me parece que lo hacen adecuadamente.

No se trata de un estudio con pretensiones de representatividad, ni tampoco de una evaluación de la calidad educativa de la educación primaria, sino de una investigación que buscaba identificar los factores que explicaran las diferencias en los niveles de logro de los alumnos. No obstante, una parte importante del estudio consistió en la aplicación de pruebas de competencias básicas (de comunicación, de uso funcional de las matemáticas, de preservación de la salud personal y ambiental), construida especialmente para los alumnos de cuarto y sexto grados de 77 escuelas. Estas escuelas fueron seleccionadas en cinco zonas contrastadas entre sí: una urbana de clase media, una urbana marginal, una rural desarrollada, una rural marginal y una indígena. El estudio revela cosas como las siguientes:

a) Los resultados de aprendizaje "relevante" son alarmantemente bajos, tanto así que no puede afirmarse que la educación primaria en las zonas estudiadas esté logrando que sus egresados sean alfabetos funcionales.

⁴ Sylvia Schmelkes (coord.), *La calidad de la educación primaria en México: estudio en cinco regiones del estado de Puebla, México*, FCE/SEP (Biblioteca del normalista), 1997.

b) La calidad de la educación primaria se distribuye en forma polar, de tal modo que nos enfrentamos a dos realidades educativas enteramente distintas: la de la zona urbana de clase media y la del resto de las regiones. Un certificado de primaria en zonas marginales y rurales equivale a menos, y a veces a mucho menos, que un cuarto grado en una zona urbana de clase media.

c) Las diferencias entre ambas realidades parecen aumentar conforme progresan los alumnos en su trayectoria escolar.

Desde luego que existe un conjunto de factores que explican esta situación, que no es el caso señalar aquí. Pero sin duda tanto la deficiencia como la enorme desigualdad en la calidad de la educación primaria se han podido dar, y probablemente también agravar, al menos en parte, debido a la ausencia de sistemas de evaluación educativa nacional, y a la ausencia de utilización de los resultados de las evaluaciones por muestreo. Esto es lo que ha permitido mantener la realidad —que este estudio descubre— oculta durante tanto tiempo. Su desconocimiento ha impedido siquiera formular hipótesis sobre las posibles causas de esta alarmante realidad. Desde luego, ha evitado que se implanten soluciones.

De ahí que sintetizo esta parte afirmando que la necesidad de contar con un sistema evaluativo que asuma como punto de partida, o al menos considere de manera muy importante los resultados de aprendizaje, es en México, ahora, una urgencia.

El contenido, los ámbitos y las funciones de la evaluación

Ésta es sin duda la pregunta más difícil de responder. Quizás habría que comenzar por señalar que el principal objetivo de la actividad evaluativa es calibrar la calidad del servicio y su evolución. Por esa razón, detrás del concepto de la propuesta evaluativa debe haber un concepto de calidad, que servirá de guía para diseñar el sistema de evaluación y para definir, en última instancia, qué evaluar.

Cuando hablamos de calidad de la educación nos referimos a la relevancia, la eficacia, la equidad y la eficiencia. La relevancia se refiere tanto a la relación de lo aprendido con los intereses y necesidades del alumno, como a la unidad social, actual y futura de lo que se aprende. La eficacia se refiere al logro de los objetivos de aprendizaje con todos los alumnos en el tiempo previsto para ello. La equidad se refiere a la necesidad de reconocer puntos de partida distintos, al mismo tiempo que un objetivo de llegada semejante para todos los alumnos. Ello implica la atención diferenciada a los alumnos para que todos alcancen los objetivos (sin que ello impida que algunos puedan llegar aún más lejos). La eficiencia se relaciona con lo que cuesta alcanzar los objetivos deseables.

La evaluación que se relaciona con la calidad de la educación debe referirse a todos estos componentes, porque ninguno de ellos aislado cierra el panorama. La evaluación de la calidad educativa debe referirse al logro de objetivos relevantes por todos los alumnos, en el tiempo previsto para ello, apoyando de manera especial a los que tienen mayores dificultades, y al menor costo posible.

Cuando hablamos de calidad nos referimos a un proceso dinámico, de mejora continua. Ello significa que la evaluación relacionada con la calidad debe poder comparar en el tiempo —a lo largo de un ciclo, entre ciclos longitudinalmente, y entre ciclos comparando un mismo grado.

Cuando hablamos de calidad de la educación nos referimos a un fenómeno relativo: se juzga la calidad respecto de algo más. Ello implica, necesariamente, que la evaluación permita comparar: con otros y con algún objetivo, parámetro o estándar al que se desea alcanzar.

En el cuerpo de este documento he venido haciendo énfasis en la necesidad de evaluar los *resultados de aprendizaje*, y he señalado las razones. Sin duda se trata de un indicador de calidad de la educación que es capaz de ofrecernos una visión de conjunto sobre la situación de la calidad de nuestro sistema educativo. Pero evidentemente, no es el único que debe evaluarse. Cualquier modelo de relación educativa que se elija (y quizás el modelo insumo-proceso-producto sea el más claro) hará resaltar la importancia de evaluar, al menos:

La calidad del personal educativo. Desde luego que la evaluación del personal docente es la más importante dentro de este rubro, pero no habría que olvidar el importante papel de directores de escuelas, supervisores escolares, mandos medios y funcionarios dentro del sistema.

La calidad del establecimiento escolar. Cada vez surge con mayor claridad, en las investigaciones sobre los factores que explican la calidad de los aprendizajes, la importancia de la escuela como institución. Dentro de este rubro caben, desde luego, indicadores relacionados con los insumos físicos, materiales y específicamente didácticos de una escuela. Pero junto con ellos, y de al menos la misma importancia, se encuentra la existencia de un ambiente ordenado, de un clima favorable al aprendizaje, de un atinado liderazgo del director, de un trabajo en equipo del personal docente y de una adecuada relación con padres de familia y comunidad.

La calidad del proceso educativo. Si recordamos lo que mencionábamos al principio, acerca del proceso como sitio donde debe buscarse y promoverse la calidad, estaremos de acuerdo con que el proceso educativo es el rubro que, teóricamente, cobra la mayor importancia evaluativa. Desgraciadamente, también es el que implica las mayores dificultades metodológicas y prácticas para su desarrollo, pues requiere, en términos generales, de aproximaciones de carácter cualitativo que permiten dar cuenta, adecuadamente, sólo de casos y no de sistemas. A pesar de ello, es necesario que un sistema evaluativo vaya incursionando en la evaluación de la calidad de los procesos educativos, de manera tal que se vayan desarrollando metodologías que puedan ser implementadas por los diferentes niveles del sistema.

Un sistema de evaluación de la educación debe formar parte integral de un sistema de información educativa. Constituye el conjunto de los indicadores de calidad de dicho sistema. De éste provendrá la información necesaria que permita juzgar sobre aspectos

tales como cobertura del sistema educativo, eficiencia del mismo y equidad en la distribución de la oferta. Sería de esperarse que, con el tiempo, dicho sistema de información pudiera ir incorporando datos relativos al impacto, a mediano y largo plazo, del sistema educativo.

La evaluación del aprendizaje en el aula y la calidad de la educación

1. La evaluación siempre será parcial. Nunca podremos aspirar a evaluar cualitativamente todo lo que pretendemos de la educación. Hay objetivos de aprendizaje para los que ni siquiera se han desarrollado instrumentos adecuados. Es imposible que la actividad evaluativa dé cuenta de todo lo que ocurre en el individuo cuando aprende. Es preferible aceptar esta necesaria parcialidad de la realidad de la que puede dar cuenta la evaluación y definir con precisión qué estamos evaluando. Al mismo tiempo, es recomendable triangular lo más posible las formas como se obtiene información evaluativa, a fin de ir completando el panorama.

2. La evaluación más completa en relación con el aprendizaje de los alumnos es la que puede hacer el maestro del grupo. Esta nunca podrá compararse con una evaluación externa, que deberá reducirse a realizar costes temporales y a utilizar una limitada batería de instrumentos.

Por eso, la evaluación que determine la suerte de los alumnos individuales sólo debe ser la que haga el maestro.

3. Para que la evaluación que hace el maestro en el aula se relacione con la calidad de los aprendizajes de los alumnos, debe cumplir un conjunto de condiciones:

a) Debe referirse a los diferentes aspectos de la calidad. De vez en cuando debe preguntarse por la relevancia social de los aprendizajes pretendidos. Con mayor frecuencia, debe evaluar la relevancia referida a los alumnos con quienes se trabaja. La eficacia es la que ordinariamente se evalúa. La equidad —el logro de los objetivos de aprendizaje por parte de la totalidad de los alumnos, es algo respecto de lo cual el maestro tiene que estar continuamente pendiente— supone analizar los mismos datos de la evaluación de eficacia, pero desde la óptica de la equidad. La preocupación por la eficiencia se puede traducir en la capacidad para evitar el desperdicio y prevenir el rezago escolar.

b) Debe formar parte de, y estar referida a, la planeación que hace el maestro. No se entiende una evaluación si no se refiere a un conjunto articulado de objetivos a lograr en plazos definidos.

c) Debe poder decir algo acerca del progreso de cada alumno (la calidad es dinámica), por lo cual debe hacerse de manera continua a lo largo del curso. Y por ello mismo debe triangular las formas de obtener información, combinando de manera inteligente: pruebas objetivas, observación, evaluación por portafolio,⁵ evaluación del desempeño (frente a tareas complejas).

⁵ Véase Ma. Antonia Casanova, *Evaluación educativa*, España, Cooperación Española/SEP (Biblioteca del normalista), 1998.

d) Sólo podrá afectar la calidad de los aprendizajes si:

- Retroalimenta al alumno —le indica qué objetivos ha logrado, cuáles no, qué metas se debe proponer.⁶
- Retroalimenta al maestro —le indica qué modificaciones debe hacer en su enseñanza respecto al grupo como un todo y respecto de cada alumno en particular. La evaluación debe provocar la reflexión en todos los actores involucrados, pero de manera muy especial en el docente.⁷

e) Debe ser congruente con el enfoque adoptado para el aprendizaje de la materia en cuestión.⁸ Así, por ejemplo, si la enseñanza de las matemáticas en primaria persigue, entre otras cosas, formar al alumno en la capacidad de utilizar las matemáticas como un instrumento para reconocer, plantear y resolver problemas,⁹ son estos aspectos los que deben evaluarse —junto con aquello que se requiere como requisito para poder resolver el problema. Si como resultado de la formación en ciencias en secundaria se espera desarrollar la creatividad, la curiosidad, la iniciativa, incluso el escepticismo,¹⁰ hay que evaluar el progreso del alumno en estos aspectos. Los instrumentos que se utilicen para observar el avance del alumno en objetivos como los anteriores no son cualquier tipo de pruebas, sino aquellos mecanismos de recolección de información evaluativa más adecuados para captar no sólo los resultados esperados sino, sobre todo, los procesos teóricamente estipulados para llegar a ellos.

Cabe decir que si todo lo anterior ocurre, la evaluación se convierte en una actividad de aprendizaje más, y no en un tiempo que se resta del aprendizaje mismo. La evaluación puede convertirse en el planteamiento continuo de nuevos desafíos.

4. Para que la evaluación se relacione con la calidad de la educación, el maestro de grupo deberá complementar los insumos evaluativos que lo retroalimentan, en relación con las necesidades de aprendizaje de sus alumnos, con la evaluación que debiera hacer la escuela (o la zona escolar) del aprendizaje de los alumnos en las diferentes áreas (comparación con otros grupos, con otras escuelas en situaciones similares), así como con las evaluaciones de dimensiones mayores (estatales, nacionales, incluso internacionales), que le permitan compararse con grupos y escuelas en diferentes condiciones. Ello deberá permitirle al docente no solamente descubrir las deficiencias de su enseñanza, sino diseñar formas para superarlas. Y de esta manera, irá mejorando sus propios estándares de logro educativo.

⁶ Es en este sentido que Díaz Barriga (1996, *op. cit.*) habla de la necesidad de distinguir la evaluación de la acreditación. Aunque sea otro el que acredite (por la vía de pruebas objetivas, por ejemplo), el maestro no debe dejar de evaluar.

⁷ Véase Martha Teobaldo, "Evaluación de la calidad educativa: una experiencia orientada a la formación docente", 1996 (mimeo).

⁸ Véase Ministerio de Educación Nacional de Colombia, *op. cit.*

⁹ Véase SEP, *Plan y Programas de Estudio. Primaria*, México, 1993.

¹⁰ Véase SEP, *Plan y Programas de Estudio. Secundaria*, México, 1993.

La evaluación de la calidad de la educación en la escuela y/o zona escolar

1. Las evaluaciones que hace el docente en el aula deben ser utilizadas como insumo por la escuela (y/o la zona, dependiendo de las dimensiones de la unidad educativa), como un todo para evaluar su desempeño –nuevamente en función de su propia planeación. Dichas evaluaciones bien empleadas operan como insumo para que el colectivo de docentes, con el director a la cabeza, tomen importantes decisiones en torno a tres asuntos, fundamentalmente:

- a) Los procesos de superación profesional de los docentes (en función de los problemas reales que tienen en el aula).
- b) La relación con los padres de familia y con la comunidad –tanto para derivar apoyos específicos para el aprendizaje de sus hijos, como para rendirles cuentas del desempeño de la escuela.
- c) Los programas o espacios que debe abrir la escuela para atender y/o prevenir oportunamente el rezago escolar.

Si esto es así, la evaluación que hace el docente tendrá incluso más posibilidades de repercutir en la calidad de la educación.

2. La escuela misma (o la zona, cuando las escuelas son muy pequeñas) debe procurar sus propias evaluaciones de algunos aspectos del aprendizaje que, como decíamos arriba, deben retroalimentar al docente. Con ellas también la escuela obtiene insumos para evaluar su desempeño y para tomar las medidas necesarias para mejorarlo. La evaluación de escuela o zona añade a la que hace el maestro en aula la comparación con otros grupos.

3. La escuela debe propiciar espacios de evaluación por parte de los beneficiarios de la educación recibida. Muy especialmente me refiero a la comunidad, a los padres de familia, y a los propios alumnos. La autoevaluación y la evaluación de la calidad del servicio por parte de sus usuarios pueden añadirse con ventaja al esquema evaluativo de una escuela.

La evaluación que el sistema educativo hace del aprendizaje de los alumnos y su relación con la calidad de la educación

1. El sistema educativo necesita evaluarse a sí mismo.¹¹ Y uno de los aspectos centrales de dicha evaluación (no el único, claro está) es el logro de resultados de aprendizaje de los alumnos. Éste es el quehacer esencial del sistema educativo. No saber, o saber muy poco, o saber muy tarde, acerca de los resultados de aprendizaje logrados por los alumnos, en el sistema educativo, es carecer de información sobre la calidad de la educación

¹¹ Para ampliar estos argumentos, véase S. Schmelkes, "Propuesta para el diseño y desarrollo de un sistema nacional de evaluación integral de la educación básica en México", en PREAL, *Seminario Internacional sobre Evaluación y Estándares en la Educación en América Latina: Realidades y Desafíos* (en prensa).

y por tanto de la posibilidad de mejorarla. Sin esta información no se retroalimenta la función normativa. ¿Cómo se sabe si hay o no que modificar el *currículum* y en qué? ¿Cómo saber si habrá que reorientar, y hacia dónde, los programas de formación inicial y de actualización de docentes? Tampoco se retroalimenta la función compensatoria. Es más, se profundiza la inequidad —cuando menos la de igualdad de resultados de aprendizaje—, pues ésta se mantiene oculta.

Que el sistema educativo se evalúe a sí mismo tiene que ver con la calidad de la educación, fundamentalmente a través de las políticas educativas tendientes a resolver los problemas que impiden alcanzar los niveles de calidad deseados y a alentar los procesos que sí permiten acercarse a éstos. Se trata de una evaluación que explique, no sólo que describa.¹² El sistema educativo, en la medida en que cuente con información sobre el aprendizaje de los alumnos en diferentes niveles del sistema, en diferentes regiones y entre diferentes sectores de la población, podrá además desarrollar programas específicos de atención a las zonas y/o escuelas que mayores dificultades muestran. A la vez, podrá reconocer de manera especial a los maestros y a las escuelas que, encontrándose en condiciones difíciles, logran resultados de aprendizaje excepcionalmente buenos entre sus alumnos. Estos mecanismos, además de permitir focalizar programas educativos ahí donde más se necesiten, y atender directamente la dimensión de equidad de la calidad educativa, difunden prácticas pedagógicas efectivas e impulsan a las escuelas en general a mejorar, pues además de que éstas constatan que es posible, observan que se reconoce a quien se esfuerza por lograrlo.

2. En la medida en que el sistema educativo cuente con información sobre el aprendizaje de los alumnos, podrá devolver esta información procesada a los diferentes niveles del sistema, inclusive a nivel de aula, de manera que las zonas, los directores y los maestros cuenten con información comparativa de los resultados de aprendizaje de sus alumnos (o bien de otros similares a los propios) —con otras escuelas similares, con su contexto regional (estado), con el país. Además, el sistema podrá, como ya se ha hecho en México a niveles micro (y se está haciendo en otros países),¹³ para todo el país, generar sugerencias específicas de prácticas pedagógicas en aula tendientes a mejorar los niveles de aprendizaje en función de las dificultades comunes encontradas.

¹² Un excelente ejemplo de una evaluación nacional que explica y no sólo describe puede encontrarse en: Administración Nacional de Educación Pública de la República Oriental de Uruguay, *Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemática. Sexto año de enseñanza primaria. Segundo informe de difusión pública de resultados*, Montevideo, Administración Nacional de Educación Pública, 1997.

¹³ Un ejemplo de cómo se puede traducir la evaluación en lineamientos para el trabajo del supervisor puede encontrarse en Ministerio de Cultura y Educación, *Manual de estrategias para el uso e incorporación de la información de evaluación*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, 1997.

Los usos de la evaluación

Más importante que generar esta información, quizás lo sea asegurar su uso diverso en los diferentes niveles del sistema.

Lo primero que cabe decir al respecto es que, dadas las enormes diferencias tanto en condiciones de aprendizaje (del lado de la demanda y de la oferta) como en resultados, sería verdaderamente injusto implantar un sistema nacional de evaluación educativa orientado a determinar la suerte de los sujetos individuales —alumnos y maestros.¹⁴ En cambio, sí debe ser utilizada para determinar la suerte de colectivos: escuelas, conjuntos de escuelas, grupos de maestros, justamente en el sentido de orientar las acciones diferenciales y los apoyos especiales que la inequidad educativa reclama. No podrá decidirse si un alumno termina o no el ciclo en cuestión, ni si es aceptado o no en el siguiente nivel, a partir de sus resultados en estos exámenes. Esto seguirá dependiendo de la autonomía evaluativa del maestro y/o del planteel en cuestión. Con el tiempo se irá dando naturalmente un acercamiento de los criterios evaluativos de maestros y planteles individuales a los estándares nacionales definidos.

El uso de la información evaluativa debe preverse además en varios niveles:

a) A nivel del sistema educativo nacional, para retroalimentar la función normativa y la función compensatoria, así como para racionalizar el uso y la distribución de recursos materiales y humanos, y para distribuir estímulos diversos a personal educativo y a equipos docentes.

b) A nivel de la sociedad en general. Como ya lo estipula el Programa de Desarrollo Educativo, la información procedente de la evaluación de los aprendizajes deberá presentarse y discutirse públicamente.

c) A nivel estatal. La información correspondiente a cada estado, con su respectivo análisis y comparación con otros estados y con la media nacional, deberá servir de base para orientar decisiones que sólo pueden tomarse a nivel estatal, relacionadas fundamentalmente con los mecanismos compensatorios y de estímulo, y con la distribución de recursos humanos y materiales. A su vez, los resultados de las evaluaciones propias de cada estado deberán servir para asumir las funciones "normativa" (determinación del *curriculum* regional, por ejemplo) y compensatoria.

d) A nivel de sector, zona o municipio. El uso de la información en este nivel intermedio es esencial, pero durante un tiempo deberá acompañarse de claras sugerencias para su uso.

e) A nivel de escuela, con las respectivas comparaciones con el promedio de la zona, del municipio, del estado. Aquí también convendría acompañar esta información de sugerencias para su uso.

¹⁴ Cabe hacer aquí una salvedad con relación al uso de estos instrumentos para las evaluaciones de Carrera Magisterial. Puesto que la participación en Carrera Magisterial es voluntaria, puede justificarse el uso de estos resultados para determinar, en este caso, suertes individuales.

A manera de conclusión

Entre más nos alejamos del aula, más parcial se vuelve la evaluación, más se depende de la técnica evaluativa, más nos acercamos a la medición y nos alejamos de la valoración. Entre más nos alejamos del aula, sin embargo, también obtenemos mayor distancia y mayor perspectiva comparativa —el ejemplo extremo son los ejercicios internacionales de evaluación que tan útiles han sido para mejorar la calidad de la educación en algunos países. Lo que he procurado decir aquí es que las dos visiones son complementarias y para un real movimiento sostenido de mejoramiento de la calidad de nuestros sistemas educativos, ambas son indispensables.

Lo que importa, quizás, es entender que la evaluación nunca debe ser utilizada, en ningún nivel —sea el aula, la escuela, la zona o el sistema—, para perjudicar a nadie, sino, por el contrario, para contar con elementos precisamente encaminados a ayudarlo. La evaluación de aula que se relaciona con la calidad de la educación es la que ayuda al alumno. La evaluación de escuela, que se relaciona con la calidad de la educación, es la que ayuda al docente. La evaluación de sistema, que se relaciona con la calidad de la educación, es la que apoya a las escuelas y a las personas que lo requieren. Incluso la evaluación formativa adquiere sentido cuando durante el proceso ha habido evaluaciones formativas tendientes a reencaminar el aprendizaje individual o de una unidad en cuestión —trátase de alumnos, docentes, escuelas o zonas escolares.

Tal vez la evaluación ha sido inadecuadamente empleada e insuficientemente utilizada. En algunas ocasiones, sin duda, la evaluación ha sido obstaculizada. Ello nos conduce a proponer reorientar, sobre todo, los usos de la evaluación y las relaciones entre los diversos tipos de evaluación. La evaluación en sí no causa la calidad de la educación; pero sin evaluación, no es posible lograr mayor calidad educativa.

La desigualdad en la calidad de la educación primaria*

Sylvia Schmelkes

Introducción

Es preocupación generalizada en el país el estado que guarda la calidad de la educación primaria. Es también motivo de prioridad política su universalización y mejoramiento. Así, el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 se propone, como prioridad, ofrecer a todos los niños mexicanos educación primaria de calidad y asegurar la permanencia de los mismos en la escuela durante el tiempo necesario para concluir el ciclo. Por su parte, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, del 16 de mayo de 1992, identifica como instrumentos tendientes al logro de esta prioridad nacional la federalización de la educación básica y normal, la reforma curricular de fondo y la dignificación del magisterio. La reforma del artículo 3º constitucional propone ampliar la educación obligatoria hasta la educación secundaria. De esta manera, el objetivo de la educación primaria de ofrecer una base sólida para la formación a nivel medio se reafirma y se reza.

En un proceso nacional de esta naturaleza, resulta esencial tener un conocimiento mejor del estado que guarda la calidad de la educación primaria en el país, de la forma como esta calidad se encuentra distribuida, y de las causas que explican sus deficiencias y sus diferencias.

El estudio cuyos resultados resumimos a continuación se ubica en esta perspectiva.¹

La preocupación y la prioridad que se merece el objetivo de mejorar la calidad de la educación primaria en el país no son gratuitas. En efecto, la situación conocida al respecto es preocupante. Sabemos, por ejemplo, que el índice de eficiencia terminal aparente de la educación primaria a nivel nacional es de apenas 55%, y que éste ha venido aumentando muy lentamente; también a nivel nacional, 18 de cada 100 niños reprueban el primer grado de primaria. Casi 700 000 niños desertan cada año de la escuela primaria. Lo más grave es que estos datos promedio ocultan enormes diferencias regionales, que se constatan con facilidad a partir de las estadísticas oficiales en prácticamente la totali-

* En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIV, núm. 1 y 2, México, 1994, pp. 13-38.

¹ Reportamos aquí el estudio realizado en México. Sin embargo, es necesario señalar que éste formó parte de un estudio internacional, realizado bajo la coordinación del Instituto Internacional de Planificación Educativa de la UNESCO, que se efectuó en forma simultánea en Guinea, India y China.

dad de los indicadores de desarrollo educativo del país. El estudio al que nos referimos pretende aportar elementos para combatir esta problemática.

Una revisión global de lo que se sabe a nivel mundial respecto de los factores que inciden en la calidad de la educación primaria, nos permite agrupar los mismos en tres grandes categorías. La primera se refiere a las características de la demanda por educación primaria. Quizás el hallazgo más consistente de la investigación socioeducativa a nivel mundial sea el relativo a la incidencia del nivel socioeconómico sobre el acceso, la permanencia y el aprendizaje en la escuela primaria. El capital cultural de la familia de los alumnos ha venido apareciendo, cada vez con mayor consistencia, como determinante del logro educativo. Entre mayor es la educación de los padres, mayor es su capacidad educogénica. Especialmente importante es el nivel educativo de la madre. Por otra parte, se constata que la lejanía entre el hogar y la escuela afecta, en términos generales, más a las niñas que a los niños, y más a los alumnos pequeños que a los mayores. Por último, el grupo étnico de pertenencia, ahí donde existe discriminación, afecta el avance y el logro educativos.

En una segunda categoría se encuentran las características de la oferta educativa. Entre ellas, la relevancia del aprendizaje que ofrece la escuela ha sido considerada como uno de los factores que explican buena parte de su falta de calidad. Por otro lado, las prácticas pedagógicas en el aula se han encontrado fuertemente asociadas al aprendizaje. En tercer lugar se encuentra la calidad de la escuela y, en este punto, el gasto por alumno, la disponibilidad de material didáctico, la presencia de una biblioteca escolar activa, la formación de los maestros y el tiempo efectivo dedicado a la enseñanza. Sin duda, dentro de la calidad de la escuela, el factor más importante es la calidad del docente. Los estudios coinciden en identificar los efectos de las creencias y de las actitudes de los maestros en la autopercepción, en el éxito o el fracaso escolar de sus alumnos como especialmente relevantes. Pero sus condiciones de trabajo son también importantes. La inconformidad y la incomodidad de los docentes producen insatisfacción con su trabajo y repercuten negativamente sobre su desempeño profesional. En cuarto lugar se encuentra la administración escolar, y en particular el rol que juega el director de la escuela. En una buena escuela habrá un director con autoridad sobre los maestros en su función docente, capaz de movilizar recursos locales, que estimulará la participación comunitaria y que generará un movimiento de mejoramiento institucional. Por último, se encuentra el sistema de supervisión y apoyo pedagógico, cuyo papel en el proceso de mejoramiento de la calidad educativa se considera clave.

En una tercera categoría se encuentran factores que han sido menos estudiados que los anteriores, y que se refieren a la interacción entre la oferta y la demanda. Dentro de éstos, el más importante es la relación entre la escuela y la comunidad y, más ampliamente, entre el sistema educativo y la sociedad. Existe evidencia de que la disparidad en la demanda es un factor tan importante como la disparidad en la oferta.

La conclusión de la revisión anterior puede resumirse como sigue: no puede negarse que las condiciones socioeconómicas y culturales, la asignación de recursos y la estructura escolar son factores que están estrechamente vinculados con las posibilidades de per-

manecer en el sistema y con el aprovechamiento escolar. Sin embargo, el conjunto de investigaciones sugiere que es en el proceso educativo mismo donde se definen la escolarización y el éxito o el fracaso de los niños.

En este estudio procuramos orientar la definición de la calidad no como se ha hecho tradicionalmente, en función de grados de escolaridad alcanzados, sino en función de los resultados de aprendizaje. Más aún, con el fin de acercarnos al concepto de aprendizaje relevante, hemos definido como nuestra variable dependiente central, el resultado de los alumnos de cuarto y sexto grados en pruebas de "competencias para la vida", concepto que incluye la competencia para la comunicación, la competencia para el uso funcional de las matemáticas y la competencia para la preservación de la salud individual y colectiva. Si bien en ningún caso las pruebas elaboradas exigen del alumno conocimientos, habilidades o actitudes que no se encontraran en los programas educativos vigentes en el momento del estudio (1991), no fueron los objetivos programáticos el criterio a partir del cual se construyeron las pruebas.

El estudio centra su atención sobre la equidad en la distribución de la calidad de la educación primaria. Por ello destaca la importancia del contexto en la explicación de las diferencias en la calidad educativa. Muy pocos estudios han logrado analizar procesos y resultados comparativamente en contextos específicamente diferenciados. Sin embargo, se ha demostrado en varias ocasiones cómo proyectos educativos, o medidas de política educativa, tienen impactos diferentes sobre individuos con características diferentes o entre alumnos de diferentes contextos. La revisión de las políticas a nivel internacional muestra que cualquier intento por superar las barreras sociohistóricas a la participación, mediante un tratamiento igual a todos los niños de todos los contextos, fracasará. Tratar a los desiguales como si fueran iguales significa perpetuar la desigualdad o empeorarla.

Por último, se sabe que las relaciones entre las variables contextuales y la calidad de los aprendizajes no son lineales. Las variables contextuales interactúan entre sí, de manera que nunca puede adjudicarse un resultado a una sola variable. Estas interacciones, además, difieren entre los diferentes contextos. También se dan interacciones entre variables de oferta y variables de demanda. Suponemos por hipótesis que el estilo y la naturaleza de estas interacciones también difieren entre los diferentes tipos de contexto.

El diseño del estudio

Los objetivos fundamentales de este estudio, para el caso de México, fueron los siguientes:

- a) Evaluar la calidad de la educación primaria, en una muestra de escuelas ubicadas en regiones claramente diferenciadas entre sí.
- b) Avanzar en el desarrollo de instrumentos útiles para la medición de los aprendizajes relevantes en la educación primaria.
- c) Aproximarnos a la formulación de hipótesis explicativas sobre las causas de los diferenciales en los ingresos de aprendizaje relevante, tanto contextuales como internas a la escuela.

d) Comparar los resultados de las cinco zonas contrastadas, con el fin de avanzar en la formulación de hipótesis acerca del peso de los contextos específicos, tanto sobre la calidad de los resultados educativos como sobre las interacciones entre las variables explicativas y la calidad.

Para lograr estos objetivos seleccionamos el estado de Puebla. Allí, la mayor parte de los indicadores de desarrollo educativo se sitúan por debajo, pero no demasiado alejados, del promedio nacional. Por otra parte, es un estado que presenta enormes contrastes, lo cual nos permitió una selección adecuada de zonas contrastadas.

Seleccionamos cinco zonas escolares, de alrededor de 16 escuelas cada una, en cinco lugares con las siguientes características:

- I. Una zona urbana de clase media.
- II. Una zona urbana marginal.
- III. Una zona rural desarrollada.
- IV. Una zona rural marginal.
- V. Una zona indígena.

En cada una de las escuelas se aplicaron los siguientes instrumentos:

- Entrevista a dos conocedores de la comunidad.
- Entrevista a dos conocedores de la escuela.
- Cuestionario al director de la escuela.
- Cuestionario a la totalidad de los docentes de la escuela.
- Entrevista a un docente de primero, cuarto y sexto grados.
- Cuestionario a 25 alumnos, como máximo, de cuarto y sexto grados.
- Pruebas a estos mismos alumnos.
- Cuestionarios a 12 padres de familia por escuela: dos de "buenos alumnos", dos de "alumnos regulares" y dos de "malos alumnos", a juicio del maestro, en cada grado (cuarto y sexto).

Además, en cada zona se entrevistó a tres o cuatro conocedores de la región, con el fin de caracterizar los contextos.

La muestra total definitiva consta de 77 escuelas y 2 265 alumnos.

Los resultados

A. La oferta educativa

No sorprende que la calidad de la oferta educativa difiera entre las cinco zonas analizadas. No obstante, el estudio sí logra dimensionar estas diferencias, algunas de las cuales resultan alarmantes. Las escuelas más grandes, más antiguas, con mayor número de maestros, se encuentran en la zona urbana de clase media. Las escuelas difieren, según las zonas, en infraestructura escolar. Una de las diferencias más notables entre las zonas es la realidad multigrado. Como puede verse en la gráfica 1, si bien en la zona urbana de clase media (I) en 75% de las escuelas, hay un maestro por grado, en las demás zonas

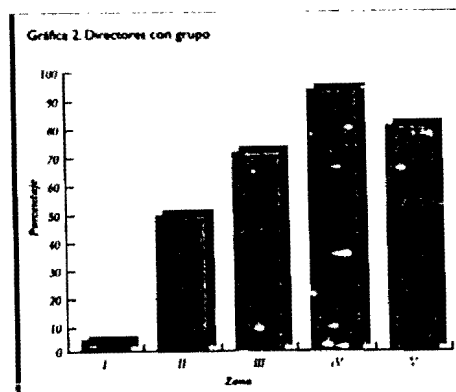
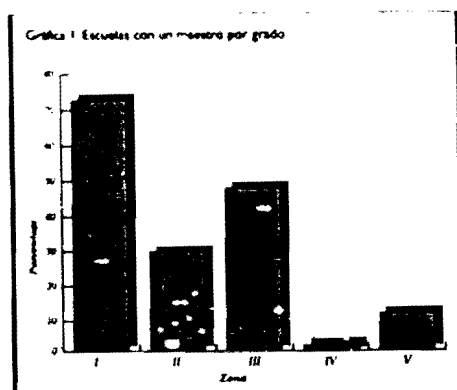
esto es cierto para la mitad o menos de las escuelas. En la zona rural marginal todas las escuelas son multigrado.

En términos muy sintéticos podemos ubicar las diferencias de las características de las escuelas entre las zonas, en factores como su tamaño, la realidad multigrado, la calidad de la infraestructura física, el estado del mobiliario, la presencia de libros adicionales a los de texto y de material didáctico en las aulas. En cambio, las escuelas difieren poco en cuanto al tipo de construcción (la presencia de escuelas CAPFCE es realidad en todas las regiones), la disponibilidad de libros de texto para los alumnos, y de gis y pizarrón en las aulas.

Las escuelas también difieren, de acuerdo con las zonas, respecto a la posibilidad de contar con director de oficio (gráfica 2), con la capacidad de dedicar sus energías en forma exclusiva a la gestión escolar. Que el director tenga grupo a su cargo es la realidad más común en las zonas rurales, es un hecho en la mitad de las escuelas de la zona urbana marginal, y solamente se da en una escuela de zona urbana de clase media. Esta variable resultó importante en la explicación de las diferencias en rendimiento precisamente en la zona que en este aspecto es más heterogénea.

Decíamos que, desde la oferta educativa, los docentes son quizás el elemento clave de la calidad. Los docentes difieren, según las zonas, en muchos aspectos. El primero que conviene resaltar es la experiencia docente. Como puede verse en la gráfica 3, la experiencia es mayor en la zona urbana de clase media y menor en la zona rural marginal. Por otra parte, la estabilidad del docente en la escuela donde se encuentra trabajando es claramente diferente entre la zona urbana de clase media y la urbana marginal e indígena. Esta última variable, la estabilidad del maestro en la escuela donde trabaja, también contribuye de manera importante a la variación del rendimiento de los alumnos.

La localidad de origen de los maestros también difiere de acuerdo con las zonas. Esto es indicativo de la presencia de un mercado de trabajo segmentado. Los maestros de la zona urbana de clase media son de origen urbano, capitalino, del propio estado. En todas las demás regiones, los maestros, en su mayoría, son originarios de localidades del mismo estado que no son la capital. Solamente en el caso de la zona rural marginal, un porcentaje alto de maestros procede de otro estado diferente de Puebla. Así, el estado es autosuficiente



en maestros, con excepción de los disponibles para atender la zona rural marginal. De esta forma, el origen de los maestros parece tener mucho que ver con el lugar donde llegan a trabajar. Otro dato que confirma la segmentación del mercado de trabajo de los maestros es el relativo al tipo de normal donde estudiaron. El sistema federal parece estar absorbiendo el egreso de las normales estatales. Los maestros de normales particulares son enviados, fundamentalmente, a las zonas urbanas marginales. Los maestros de la zona rural desarrollada provienen de normales urbanas, mientras que los de la zona rural marginal provienen de normales rurales. También la ocupación del padre y la media de escolaridad de ambos padres de los maestros tienen una clara gradación, que corresponde a la del nivel de urbanización-desarrollo de las zonas, indicándonos una movilidad ocupacional y geográfica de los maestros condicionada por su origen familiar, tanto ocupacional como escolar.

La formación de los maestros también difiere significativamente entre las zonas, y existe una gradación en los años de escolaridad correspondiente al grado de urbanización-desarrollo de las zonas.

Los maestros viven en la comunidad donde trabajan solamente en la zona rural marginal y en la zona urbana de clase media. Las características de los contextos nos ayudan a entender esta situación. En la zona urbana marginal, la cercanía de la ciudad de Puebla hace que los maestros prefieran vivir en un sitio donde los servicios generales son más accesibles, aunque ello afecta su asiduidad a la escuela. Tanto en la zona rural desarrollada como en la indígena, los servicios se encuentran concentrados en la cabecera municipal, lo que explica que los maestros prefieran vivir ahí. En cambio, en la zona rural marginal, la dispersión, lejanía y difícil acceso a las comunidades hace imposible que los maestros viajen a sus comunidades diariamente.

La calidad de vida de los docentes también varía en relación con las zonas. Las características de las viviendas difieren significativamente en todos sus indicadores. La cantidad de cuartos es uno de éstos (gráfica 4). El acceso a servicios y la posesión de bienes son indicadores adicionales de esta situación.

Las condiciones de vida diferenciales de los docentes quizás se encuentren relacionadas con las diferencias encontradas en algunas variables actitudinales. La más significativa de éstas se refiere a los deseos de cambiarse de escuela (gráfica 5). La inconformidad con el trabajo que actualmente realizan es la realidad modal en las zonas urbana marginal y rural desarrollada. Solamente de la zona urbana de clase media puede afirmarse que la gran mayoría de los maestros desean quedarse en la escuela donde laboran.

Respecto a la gestión escolar encontramos que, en general, en todas las escuelas los directores visitan poco las aulas, especialmente en las zonas urbanas. La vitalidad de la escuela, medida por la cantidad de eventos y actividades que organiza, también se encuentra graduada en función del grado de urbanización-desarrollo de las zonas, de manera que las escuelas más activas se encuentran en zonas urbanas y desarrolladas. En cuanto a la relación con la comunidad, puede decirse que los padres de familia participan activamente en muchas actividades materiales relacionadas con la escuela, en todas

las zonas. Sin embargo, ello ocurre de manera mucho más fuerte y consistente en las zonas rurales que en las urbanas. Esta información corrobora hallazgos de estudios previos en los que se demuestra que son las comunidades más pobres las que más contribuyen, en términos materiales y monetarios, a la construcción y mantenimiento de las escuelas de su zona.

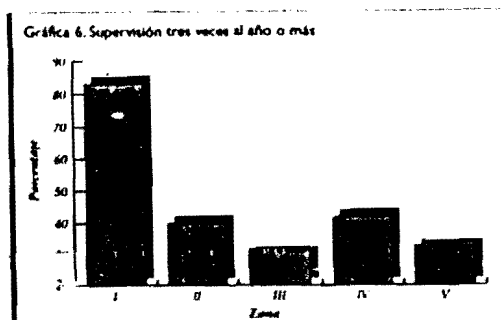
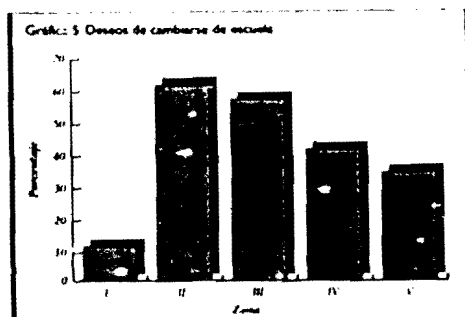
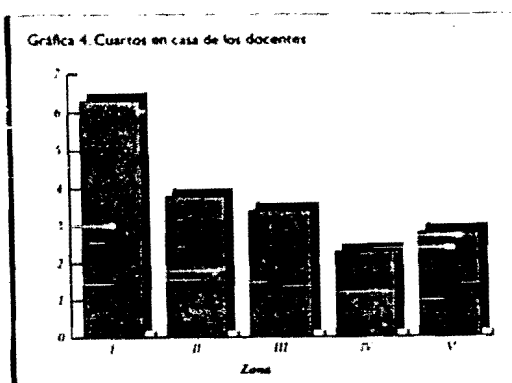
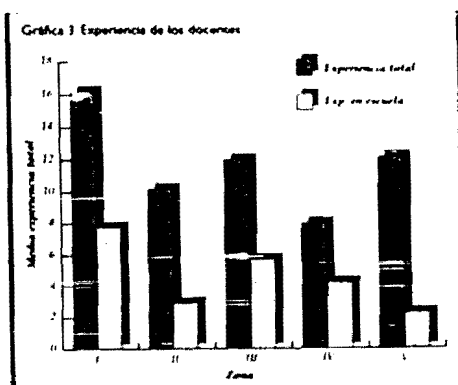
Por lo que respecta a la supervisión escolar (gráfica 6), su presencia en las escuelas difiere enormemente de acuerdo con las zonas, al grado de que podemos decir que en la mayoría de las escuelas de todas las zonas, excepto la urbana de clase media, dicha supervisión es inexistente. El contenido de estas visitas generalmente se limita a la conversación con el director y los maestros. Las visitas a las aulas son más bien la excepción que la norma. Los maestros no sienten apoyo de estas conversaciones y visitas del supervisor.

La práctica docente también varía fuertemente entre las zonas.

Así, el estudio constata la existencia de diferencias en cuanto a la calidad de la oferta entre regiones socioeconómicas y culturales, pero además las dimensiona, y demuestra con ello la magnitud de la inequidad en la distribución de las oportunidades educativas.

B. Las características de la demanda

Las diferencias entre las zonas en cuanto a las características de la demanda son también de enorme magnitud y muy significativas. A guisa de ejemplo, tenemos el caso, en las diferentes zonas (gráfica 7), de las familias con dieta balanceada, diferencias de esta



magnitud, significativas, se encuentran, como era de esperarse, en los diversos indicadores de nivel socioeconómico (ocupación del padre, ingresos de la familia, servicios a los que tienen acceso, características de la vivienda, bienes de que disponen), en los pocos y burdos indicadores de salud y nutrición considerados (vacunación de los niños, dieta balanceada, frecuencia de baño), en las diversas formas como nos aproximamos a conocer el capital cultural de la familia (alfabetización —dominio y uso—, escolaridad, asistencia de los niños a preescolar), en las actitudes de la familia hacia la escuela y lo escolar (expectativas de escolaridad de sus hijos, ausencias por razones de trabajo, ayuda en las tareas), y en las variables que tienen que ver con la trayectoria escolar (reprobación, extraedad).

En términos generales, es necesario caer en la cuenta de que estas características de la demanda se encuentran correlacionadas entre sí. Por tanto, operan en conjunto sobre el aprendizaje. Por otra parte, es necesario reconocer que las características de la demanda coinciden con las de la oferta: ahí donde la oferta es pobre, la demanda tiene características que dificultan el aprendizaje. Siendo así, hay bases para esperar fuertes diferencias en los resultados de aprendizaje, de acuerdo con las zonas.

C. La calidad de la educación.

Los resultados de las pruebas de competencias para la vida

Se recordará que medimos calidad de la educación directamente, mediante la aplicación de pruebas de competencias para la vida (en comunicación, en matemáticas y en salud), a alumnos de cuarto y sexto grados de las escuelas seleccionadas. En los resultados que presentamos a continuación reportamos el porcentaje de alumnos que obtienen dominio parcial o total de la competencia en cuestión.

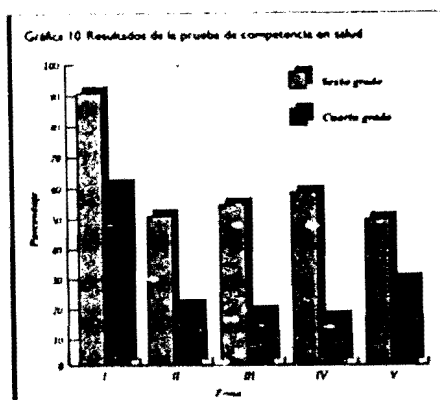
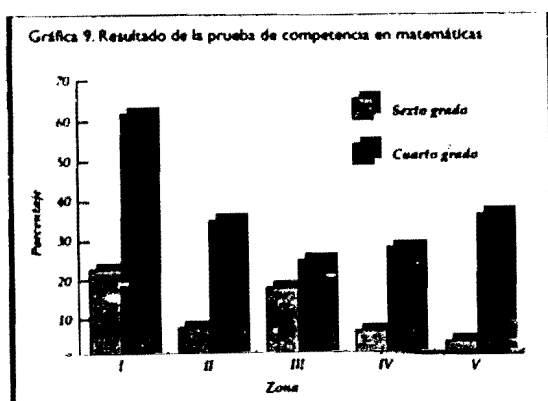
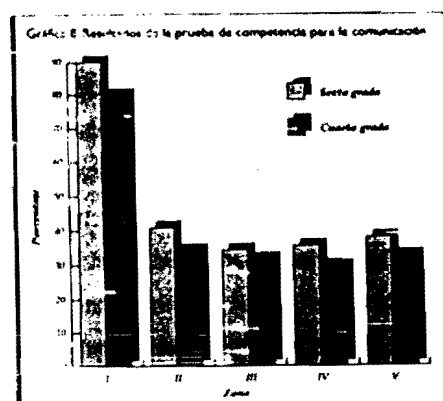
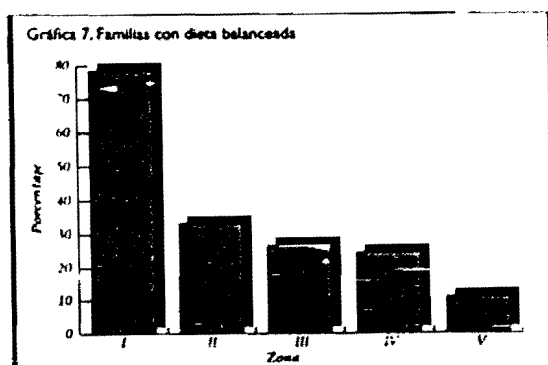
En la gráfica 8 aparecen los resultados de cuarto y sexto grados en la competencia para la comunicación. Como puede verse ahí, y para el caso de ambos grados, solamente en la zona urbana de clase media puede decirse que la mayoría de los alumnos obtienen al menos un dominio parcial de la competencia. En todas las demás zonas y sin que existan diferencias notables entre ellas, el porcentaje no rebasa 42% en sexto grado y 35% en cuarto grado. De esta forma, podemos decir que la escuela primaria, en zonas diferentes a la zona urbana de clase media, no está logrando su cometido de alfabetizar funcionalmente a sus alumnos, ni en cuarto ni en sexto grados.

En el caso de los resultados de la prueba elaborada para medir la competencia en el uso funcional de las matemáticas (gráfica 9) los resultados son aún más alarmantes. En este caso, como puede observarse, la prueba para sexto grado tuvo un nivel de dificultad bastante mayor que la de cuarto. De esta forma, si bien en cuarto grado la mayoría de los alumnos de la zona urbana de clase media —y sólo ellos— alcanza por lo menos un dominio parcial de esta competencia, en el sexto grado ello no ocurre con ninguna de las zonas.

En la competencia para la preservación de la salud individual y colectiva (gráfica 10) pueden observarse también las diferencias significativas, tanto en cuarto como en sexto grado, entre la zona urbana de clase media y las demás zonas.

Para el caso de todas las competencias, las diferencias significativas se presentan entre la zona urbana de clase media y todas las demás, de manera sistemática y para los dos grados. De esta forma, y a partir de estos datos, es posible concluir respecto a la existencia de una realidad polar en cuanto a la calidad de la educación primaria.

Un subconjunto de los ítems de las pruebas de comunicación y matemáticas fue idéntico para el cuarto y el sexto grados. Un análisis de este subconjunto nos permitió descubrir dos hechos preocupantes. El primero es que las ganancias en aprendizaje en cuarto y sexto grados son mayores en la zona urbana de clase media que en las demás zonas, lo cual significa que esta diferencia, tan contundente a nivel del análisis global, se va ahondando con el tiempo. Por otra parte, el análisis nos permitió también descubrir que, respecto a este subconjunto de reactivos idénticos, el sexto grado en las zonas marginales y rurales equivale a menos del cuarto grado en la zona urbana de clase media. Si este subconjunto de ítems es indicativo de lo que sucede con los resultados de aprendizaje en general, ello nos estaría indicando que el certificado de educación primaria significa dos cosas enteramente distintas entre estas dos realidades, polares, del país.



Sin embargo, uno de los resultados del estudio respecto a la calidad educativa es alentador. Encontramos diferencias significativas entre la mejor y la peor escuelas de cada zona menos en la rural marginal, en la cual las escuelas son más homogéneas en cuanto a resultados de aprendizaje. Pero cuando hicimos el ejercicio de comparar las mejores escuelas entre las zonas, descubrimos que las diferencias no siempre resultan significativas. Así, en el cuarto grado, la mejor escuela de la zona urbana de clase media (en los resultados de la prueba de comunicación y en los de la prueba de matemáticas) no difiere significativamente de la mejor escuela de la zona urbana marginal ni de la mejor escuela de la zona indígena. En sexto grado, la mejor escuela de la zona urbana de clase media no difiere significativamente de la mejor escuela de la zona urbana marginal, ni de la rural marginal, en la competencia de matemáticas. De ahí que existan bases para plantear que, cuando las características de la demanda son constantes, las características de la oferta educativa sí son capaces de eliminar las barreras a favor de una mayor equidad en calidad educativa.

D. Algunas conclusiones e implicaciones de política

Entre los hallazgos más importantes de este estudio conviene destacar los siguientes:

a) La calidad de la educación primaria en las escuelas estudiadas es un problema serio, porque estas escuelas no están siquiera logrando niveles de alfabetismo funcional entre la mayoría de los alumnos próximos a egresar.

b) La calidad de la educación se encuentra desigualmente distribuida entre las escuelas de las diferentes zonas estudiadas. De hecho, la situación se polariza de manera tal que muestra la existencia de dos realidades claramente distintas: la que prevalece en las escuelas urbanas de clase media y la que está presente en el resto de las regiones. Esta situación polar es tal que el sexto grado de las zonas rurales y marginales equivale, en resultados de aprendizaje, a menos —y en algunos casos a mucho menos— del cuarto grado en las escuelas de la zona urbana de clase media.

Estas dos conclusiones apuntan a la necesidad de la evaluación externa en el sistema educativo mexicano. Hace aproximadamente 25 años esto se llevaba a cabo. Sin embargo, desde esa fecha, al cambiar la reglamentación, los maestros pasaron a ser los únicos responsables de evaluar a sus alumnos, y las decisiones de promoción o reprobación son tomadas exclusivamente por ellos. Es posible que esta situación haya conducido a las enormes diferencias en resultados de aprendizaje entre regiones que este estudio pone al descubierto, y las haya mantenido durante tanto tiempo ocultas.

Sin embargo, es evidente que la evaluación externa no es suficiente para mejorar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas primarias. Un monitoreo más cercano y un apoyo pedagógico diferenciado son dos acciones que resultan urgentes. Sin embargo, la evaluación externa de los resultados de aprendizaje, basada en aquellos objetivos de aprendizaje que puedan considerarse comunes a todos los niños mexicanos,

es un requisito importante tanto para diagnosticar necesidades como para regionalizar el monitoreo y el apoyo pedagógico.

c) La estrategia de investigación que nos condujo a seleccionar escuelas de regiones contrastadas y a analizar los datos de cada región por separado, nos permitió descubrir importantes implicaciones de realidades contextuales altamente diversificadas sobre la calidad de la educación que tiene lugar en las escuelas. Esto sólo representa una base firme para defender la regionalización del monitoreo, de la evaluación y de la definición e implantación de políticas en educación primaria, basada en criterios similares a los que utilizamos en este estudio para seleccionar las regiones (indicadores demográficos, socio-económicos y culturales). Sin embargo, incluso esta cuidadosa regionalización resulta en algunos casos insuficiente, ya que las realidades regionales ocultan desigualdades importantes dentro de contextos aparentemente homogéneos. Las diferencias significativas encontradas entre escuelas, con buenos y malos resultados en cuatro de las cinco regiones estudiadas, ilustra este punto. Así, tanto el monitoreo como la formulación de políticas deben incluir la posibilidad de individualizar y de contrastar la calidad educativa en el interior de regiones homogéneas.

d) Las características de la población que se está beneficiando con la educación primaria difieren enormemente en condiciones socioeconómicas, de salud y de nutrición, así como en aspectos culturales y en las conductas y actitudes de las familias hacia la escuela y hacia la escolaridad de sus hijos. Estas características se correlacionan con los resultados de aprendizaje, lo que obviamente no es nada nuevo. Además, estas características se encuentran, todas ellas, relacionadas entre sí, de manera que el impacto sobre el logro educativo y el potencial de aprendizaje no es lineal, sino sinérgico.

e) Pero quizás una de las conclusiones más importantes de este estudio sea el hecho de mostrar que el problema no es que el sistema educativo ignore estas diferencias, en el sentido de que implementa estrategias homogéneas en situaciones heterogéneas, lo que por sí solo provocaría resultados desiguales. La situación es mucho más grave. En realidad, lo que está sucediendo es que el sistema educativo, en su operación cotidiana, está proporcionando —tanto en términos cuantitativos como cualitativos— insumos diferenciados a los diferentes contextos. Esta diferenciación en la cantidad y calidad de la oferta educativa se comporta precisamente en la misma dirección que las condiciones de la demanda, de forma tal que, en los contextos donde las familias se encuentran en condiciones socioeconómicas difíciles, carecen de la escolaridad necesaria para poder ayudar a sus hijos en su trabajo escolar, a menudo requieren la ayuda de sus hijos en el hogar o en el campo, tienen condiciones precarias de salud y nutrición que afectan la asistencia a la escuela y el aprendizaje, las escuelas se encuentran en malas condiciones, tienen maestros que se ausentan más seguido y que presentan deficiencias en su capacidad de enseñar, están pobremente equipadas, no cuentan con director de oficio y nunca son visitadas por el supervisor. Así, lo que parece suceder es que la calidad de los insumos escolares y del funcionamiento cotidiano tiende a conformarse a las condiciones

de la demanda: si éstas son pobres, la calidad de la escuela y sus recursos humanos y materiales también serán pobres. Tenemos una situación que no solamente perpetúa las desigualdades preexistentes, sino que las acentúa y agrava.

Si las escuelas operaran en la forma como generalmente lo hacen en las regiones marginales, pero en zonas desarrolladas urbanas o rurales, los padres y la comunidad inmediatamente protestarían o presionarían a la escuela o a las autoridades educativas con el fin de modificar esta situación. Sin embargo, en las zonas marginales rurales y urbanas los padres y la comunidad en general carecen de puntos de referencia respecto a qué puede ser considerada una buena escuela. Así, la posibilidad de reconocer problemas educativos y de presionar a la escuela o al sistema, se encuentra también desigualmente distribuida entre las regiones, y genera un círculo vicioso que sólo puede romperse, como se verá en seguida, cuando por cualquier motivo (iniciativa institucional o personal del maestro, o presión del lado de la demanda), el personal de la escuela asume una actitud diferente hacia la educación de sus alumnos.

Una aproximación drásticamente diferente a la toma de decisiones en materia de educación primaria en México es por tanto urgente. Ello implica la adopción de estrategias claras y efectivas de "discriminación positiva", que necesariamente significan dar más atención y apoyo a las escuelas y especialmente a los directores y a los maestros que operan en condiciones de marginalidad.

Sin embargo, este estudio muestra la importancia de variables tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda. Esto parecería indicar que la solución a la distribución inequitativa de la calidad de la educación primaria no puede buscarse solamente mediante la modificación de los aspectos vinculados con uno de los polos de esta relación: el de la oferta. El estudio muestra que, en las regiones rurales, los padres requieren el apoyo de sus hijos en el campo y en el hogar, especialmente durante épocas de cosecha. Además, la escasa información recolectada sobre el estado de nutrición y salud de la familia y de los niños apunta a la presencia de problemas muy severos en algunas de las regiones más marginales. El estudio también muestra las limitaciones de las familias de algunos contextos para ayudar a sus hijos con el equipo mínimo (cuadernos, lápices) para la escuela. Estos resultados parecerían indicar la necesidad tanto de permitir que el funcionamiento de las escuelas sea más flexible, de manera que pueda adaptarse a las circunstancias regionales (calendario escolar, por ejemplo), así como de prestar atención a condiciones especialmente severas de problemas de salud y nutrición. La escuela es el único centro, en muchas de estas comunidades, capaz de organizar estos servicios.

Finalmente, parecería que los padres y las comunidades deberían recibir más información respecto a los objetivos de la escuela primaria, sobre la legislación escolar que regula el funcionamiento de las escuelas, sobre los derechos y obligaciones de padres y comunidades respecto a la escuela, etcétera, con el fin de fortalecer la participación de los padres y de la comunidad en asuntos escolares y de abrir caminos para la solución de muchos de los problemas que encontramos en las escuelas incluidas en el estudio.

No vemos por qué el sistema educativo no pueda tomar en sus manos la formación de la demanda educativa.

f) Los maestros son, sin duda, los determinantes más importantes, del lado de la oferta, de la calidad educativa. Este resultado se encuentra de manera consistente en nuestro estudio, tanto como consecuencia del análisis cuantitativo como del cualitativo. Un buen maestro, o un buen equipo de maestros, en ocasiones estimulado por el director, es capaz de hacer que una escuela pobremente equipada, en una comunidad muy marginal, logre resultados de aprendizaje equivalentes a los de las escuelas mejor equipadas en los contextos más privilegiados.

Sin embargo, estos maestros son la excepción, nunca la norma. El estudio señala claramente los constreñimientos y limitaciones que explican esta situación. Algunos de los más importantes son los siguientes:

- Los maestros no siempre dominan lo que tienen que enseñar. No puede suponerse que un certificado de educación normal sea garantía de que el maestro tiene los conocimientos de todos los objetivos de aprendizaje de la educación primaria.
- Los maestros en general no se encuentran adecuadamente capacitados en prácticas efectivas de enseñanza. El modelo de enseñanza predominante está centrado en el maestro, orientado al grupo como un todo, basado en el libro de texto como la única fuente de información y de práctica, y apoyado en el pizarrón como único recurso didáctico. Es evidente en este estudio que los maestros en general tienen pocas ideas sobre cómo enfrentar situaciones multigrado. Pocos maestros estimulan activamente la participación de los alumnos. Menos aún son los que saben cómo manejar problemas especiales de aprendizaje. El trabajo grupal entre alumnos prácticamente nunca se encuentra. El aprovechamiento de los recursos comunitarios como material de aprendizaje y fuente de experiencias educativas es algo ausente en el salón de clases. Las experiencias de aprendizaje son monótonas y consisten fundamentalmente en leer el texto, copiar en el cuaderno o realizar ejercicios dictados por el maestro o apuntados en el pizarrón. Los maestros no le dan importancia a los procesos de razonamiento, solución de problemas y aplicación del conocimiento a la vida cotidiana, lo que queda claro al analizar los resultados de las pruebas aplicadas que enfatizaron precisamente estos aspectos.
- A los maestros se les deja solos. La tarea docente es una profesión de gran soledad. No reciben apoyo pedagógico de parte del director, que tiene miedo de violar el espacio del aula, considerado dominio exclusivo del docente. Los supervisores rara vez visitan las escuelas, cuando lo hacen casi nunca visitan las aulas o hacen sugerencias pedagógicas. Las oportunidades de formación en servicio son escasas, sobre todo en las zonas rurales, y las que existen no necesariamente se centran en los problemas más comunes que los maestros enfrentan en

su trabajo docente. Aunque la mayoría de los maestros afirman que leen, el material de lectura al que pueden acceder tiene poco que ver con aspectos pedagógicos. Además, los maestros en general se encuentran aislados de la comunidad. Tienen contacto con los padres dos o tres veces al año, cuando se cita a reuniones de padres de familia o, en ocasiones, cuando un alumno presenta problemas severos de aprendizaje o comportamiento. Más allá de esto, sin embargo, el maestro casi nunca interactúa con los padres o con otros miembros de la comunidad. Si a esto añadimos el hecho, ya comentado, de la falta de evaluaciones externas sobre los resultados o procedimientos de los maestros, lo que en realidad sucede es que el maestro construye sus propios criterios y niveles de logro, de acuerdo con sus posibilidades y disposición y las de sus alumnos.

- Los maestros, en general, no se sienten satisfechos con las condiciones del trabajo docente. Aunque muchos de ellos eligieron la carrera porque les gustan los niños y la enseñanza, los bajos salarios hacen que la mayoría de los maestros se arrepienta de haber tomado esta decisión. Puesto que en la mayor parte de los casos los maestros requieren un ingreso adicional para poder enfrentar el sostenimiento de una familia, quienes trabajan en comunidades donde no pueden conseguir otro trabajo desean dejarlas lo más pronto posible, con el fin de arribar a zonas más urbanizadas donde pueden estudiar o conseguir otro trabajo.

Los resultados de este estudio son muy claros respecto a la importancia de los maestros, y especialmente de su práctica docente y de sus actitudes, sobre los resultados de aprendizaje. La política educativa, sin embargo, en general no es consciente de la centralidad de los maestros, y menos aún de los problemas comunes y diversificados que enfrentan. Se requieren políticas diversificadas en relación con la mayor parte de los aspectos a los que nos acabamos de referir: formación en servicio; salarios diferenciales de acuerdo con el grado de dificultad que implica la región donde trabaja; monitoreo y evaluación más cercanos, con retroalimentación creativa, de parte del sistema educativo; un sistema activo de apoyo pedagógico y mayores oportunidades de interacción entre maestros de la escuela y entre escuelas.

g) El estudio también muestra, como señalamos arriba, que ni la administración ni la supervisión escolar operan con propósitos educativos y pedagógicos. En el caso de los directores, muchos son también maestros y por tanto pueden dedicar muy poco tiempo a la administración escolar. Además, muchos de ellos no han recibido una capacitación para el rol que se encuentran desempeñando. Una cierta cultura de la profesión docente, que considera el aula como dominio exclusivo del maestro a cargo, limita sus posibilidades de saber lo que sucede en los salones y de hacer sugerencias pedagógicas. En la mayoría de los casos se trata de una limitación autoimpuesta. Las relaciones de los directores con la comunidad en general se centran en actividades tradicionales: festivales, concursos, deportes y dos o tres reuniones en el año con los padres de familia; en

estas reuniones fundamentalmente, al menos en zonas rurales, se les pide que contribuyan con dinero, con especie o con trabajo para las necesidades de mantenimiento de la escuela.

El rol potencial de los directores de escuela parece estar materializando en las escuelas privilegiadas de la zona urbana de clase media, donde, al menos en algunos casos, su liderazgo pedagógico se acepta abiertamente. Es probable se requieran diferentes modelos de liderazgo de acuerdo con el contexto y con las necesidades de cada escuela. No obstante, la necesidad de reconceptualizar el rol del director, así como de desarrollar una capacitación adecuada tanto para directores como para maestros respecto a este nuevo rol, se hace evidente si aceptamos la conclusión de que se necesita una mayor iniciativa y creatividad de parte del personal de la escuela, guiado por su director, con el fin de modificar la actual correspondencia entre pobreza de condiciones contextuales y calidad del desempeño escolar.

Esto parecería apuntar hacia la necesidad de políticas que combinen un apoyo mucho mayor a cada escuela y a su personal, con una mayor autonomía en la toma de decisiones, tanto administrativas como pedagógicas, a nivel de cada escuela. Lo que se requiere es mayor apoyo para tomar decisiones adecuadas en contextos específicos, lo que sólo pueden hacer quienes trabajan en cada contexto.

Sin embargo, este estudio muestra claramente que el sistema de supervisión, tal y como ahora funciona, no es capaz de desempeñar esta función. Los supervisores llegan a ese puesto después de un largo periodo de acumulación de puntos en el sistema escalafonario. La mayoría de ellos tiene más de 50 años y, al menos en zonas rurales, se encuentran poco dispuestos a movilizarse y a viajar a las escuelas lejanas y aisladas.

Es posible imaginar un sistema de supervisión basado en equipos interdisciplinarios sin que ello signifique costos mucho mayores que los actuales, a partir de una redistribución de las zonas escolares que en la actualidad se encuentran caóticamente distribuidas. Sin embargo, ello requeriría una reestructuración total de la función de la supervisión, que debe combinar evaluación, monitoreo, formación, apoyo, estímulo y, al mismo tiempo, respeto hacia un proceso creciente de autonomía escolar.

La evaluación de la secundaria*

Jorge Hernández Uralde**

Introducción

El Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior AC (Ceneval) se crea en febrero de 1994, por acuerdo de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes), en respuesta a una recomendación de la ANUIES. Su estado jurídico es el de una Asociación Civil y sus objetivos fundamentales son: diseñar, elaborar, aplicar y calificar exámenes indicativos, de alcance nacional, para los niveles medio superior y superior del país.

El Ceneval ofrece, en la actualidad, tres tipos de instrumentos de evaluación con carácter único, nacional e indicativo: Examen Nacional de Ingreso a la Educación Media Superior (Exani I), Examen Nacional de Ingreso a la Educación Superior (Exani II) y Examen General de Calidad Profesional (EGCP).

De éstos, el que ha alcanzado mayor cobertura es el Examen Nacional de Ingreso a la Educación Media Superior (Exani I); es un instrumento diseñado para identificar el nivel de desempeño académico que presentan los aspirantes a ingresar a la educación media superior, respecto a habilidades y conocimientos considerados esenciales para cualquier egresado de educación secundaria en el país; por ello, los resultados derivados de sus aplicaciones pueden observarse también a manera de un indicador significativo de evaluación del egreso del sistema de educación secundaria a nivel nacional, aunque, como trataremos de explicar a continuación, únicamente en términos relativos.

Entre mayo de 1994 y septiembre de 1995, distintas versiones del Exani I se aplicaron en 29 entidades federativas del país, 70 instituciones y 700 planteles escolares a poco más de 650 mil jóvenes aspirantes a ingresar al nivel medio superior. Nuestro programa del ciclo 1996-1997 previó aplicaciones a aproximadamente 450 mil jóvenes, contando entre ellos a los 260 mil que participaron en el Concurso de Selección 1996, al que convocó la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior de la Ciudad de México.

* En *La educación secundaria. Cambios y perspectivas*, Oaxaca, Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, 1996, pp. 175-190.

** Asesor educativo, actual coordinador de los Exámenes Nacionales de Ingreso a la Educación Media Superior y del Programa Nacional de Actualización de Educación Básica en Servicio de la SEP, México.

A dos años de su primera aplicación formal, el Exani I ha mantenido, en lo fundamental, sus propósitos, estructura y composición originales.

1. Se trata de un instrumento de evaluación objetiva que pretende cumplir básicamente con dos propósitos:
 - a) Dotar a las instituciones de educación media superior de elementos de juicio para realizar un proceso equitativo y objetivo de selección de los aspirantes.
 - b) Informar a los principales agentes educativos (autoridades, instituciones, maestros, estudiantes y sociedad en general) acerca del estado que guardan poblaciones e individuos respecto de habilidades y conocimientos considerados esenciales en un aspirante a ingresar en alguna institución de nivel medio superior.
2. Se estructura con 120 reactivos (128 para el caso de su aplicación en la zona metropolitana de la Ciudad de México) de opción múltiple, organizados en dos áreas, una en la que se miden habilidades cognoscitivas de orden genérico (verbal y matemática) y otra en la que se miden conocimientos y habilidades específicos, en ocho campos temáticos: Español, Literatura, Historia, Geografía, Matemáticas, Física, Química y Biología (figura 1).

Figura 1. Estructura del Exani I
Distribución de reactivos por sección

Área	Subárea	Temática	Reactivos	Subárea	Temática	Reactivos	Total
Matemáticas	Verbal	Matemáticas	12	Matemáticas	6	24	20
		Verbal	12	Español	6	24	20
		Historia	6	Historia	6	12	10
		Literatura	6	Literatura	6	12	10
		Geografía	6	Geografía	6	12	10
		Física	6	Física	6	12	10
		Química	6	Química	6	12	10
		Biología	6	Biología	6	12	10
			24			48	100

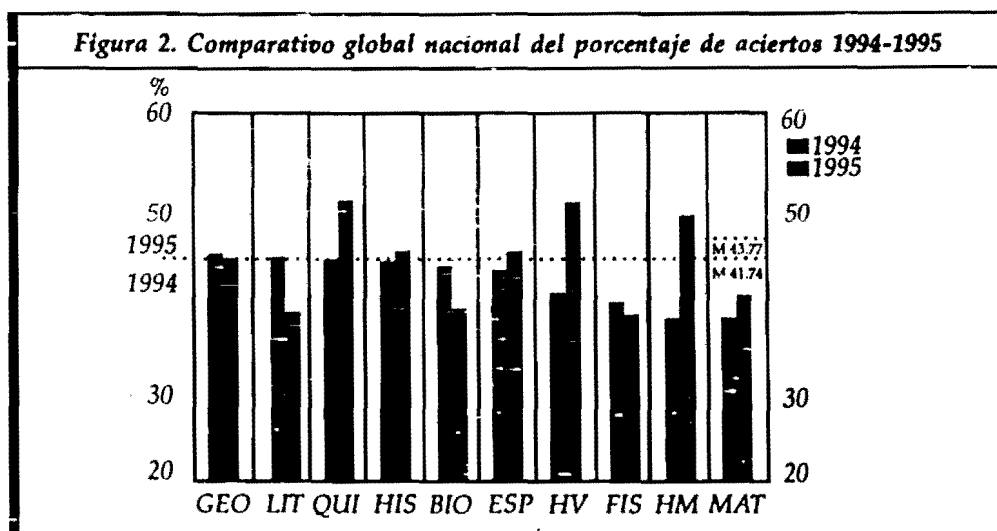
3. Se compone de reactivos cuyo rango de dificultad varía entre 0.27 y 0.73, y que simultáneamente alcanzan un índice de discriminación, en el grupo de mejores calificaciones, superior a 30% respecto al grado de dificultad.
4. La organización en cada sección del examen deriva del cumplimiento de tres criterios:
 - a) Representar fielmente, mediante muestreo, los aprendizajes considerados esenciales respecto a esta situación de tránsito entre la secundaria y la educación media superior.
 - b) Mantener en promedio un grado de dificultad de 0.50, incluyendo niveles fáciles, difíciles y medios.

c) Incluir un número predeterminado de reactivos comunes y de reactivos equivalentes en todas las versiones del examen para permitir su equiparación, al mismo tiempo que incorporar un número reducido de reactivos experimentales con el fin de incrementar progresivamente el banco disponible.

El Exani I es entonces un instrumento estandarizado, de ejecución típica, diseñado para identificar desde los sustentantes menos aptos hasta los más aptos, diferenciándolos según las habilidades y conocimientos que poseen. Por ello, la escala 0-10 que todos conocemos en la educación básica no tiene sentido en un examen de ejecución típica como el Exani I, en virtud de que éste ha sido diseñado para que el promedio de la población se mantenga alrededor de 50% de aciertos, que 66% de la misma se ubique entre 38 y 62% de aciertos y que una calificación de 90% o más sólo sea alcanzada, en teoría, por menos de 2% de la población. Por tanto, en estricto sentido, en este examen no se aprueba o se reprueba, ni permite tampoco sacar conclusiones absolutas sobre el nivel de aprovechamiento escolar alcanzado por la población participante; sin embargo, sí resulta una herramienta útil como parámetro común de comparación de individuos y agrupamientos en el contexto nacional o regional a lo largo del tiempo, siempre y cuando demuestre ser un instrumento válido y confiable en sus diferentes aplicaciones.

Algunos resultados significativos

Respecto de los resultados obtenidos en los periodos de aplicación 1994-1995 y 1995-1996, interesa destacar aquí sólo algunos de los más significativos, enfatizando que, por coincidencia, estos resultados permiten comparar al mismo tiempo el desempeño¹ de la primera generación formada con el nuevo plan de estudios por asignaturas del nivel medio básico y la última generación egresada con los planes anteriores (figura 2.).



¹ No incluye los puntajes de los aspirantes que presentaron el examen para ingresar a la UNAM.

1. Lo primero que vale la pena destacar es que el promedio nacional de respuestas correctas, en el periodo 1995-1996, fue de 43.77, con una desviación estándar de 13.3, lo que significa que en promedio nuestros egresados de secundaria del ciclo lectivo 1995-1996 contestaron de manera correcta 52 reactivos de los 120 posibles y que aproximadamente 80% de la población se encuentra por abajo de 57% de respuestas correctas; es decir, por abajo de los 68 aciertos en 120 posibles. Contrastando estos datos con los obtenidos en el periodo 1994-1995 encontramos un comportamiento consistente en la población participante, ya que en este periodo se obtuvo una media nacional de aciertos de 41.74% con una dispersión de 13.9. Es decir, la diferencia bruta entre medias de ambos periodos es de sólo 1.98.

Esta apreciación, asociada al índice de equivalencia obtenido (de 95%), al aplicar a los dos conjuntos de datos la fórmula de traslapamiento de Tilton (donde un traslapamiento cercano a 100% indica que los instrumentos son prácticamente iguales), nos permite afirmar que se aplicaron versiones equivalentes de un mismo instrumento en los dos periodos de aplicación considerados y, con ello, que es posible la comparabilidad de los datos obtenidos en éstos.

2. Si se observan los resultados en términos de las secciones que componen el examen, encontramos que en el periodo 1995-1996, las que presentan una media por abajo de la media nacional de este año (43.77) son: Matemáticas (con 39.65), Literatura (con 38.69), Biología (con 38.56) y Física (con 37.84); en contraste con lo encontrado en el periodo 1994-1995 donde las secciones por abajo de la media de ese año (41.74) fueron: habilidad verbal (con 40.23), Física (con 39.23), habilidad matemática (con 37.47) y Matemáticas (con 37.29). Puede decirse entonces que Física y Matemáticas son las secciones que aparecen consistentemente como las de menor porcentaje de respuestas correctas, como las más difíciles del examen, en ambos periodos de aplicación.

Entre un año y otro, las diferencias encontradas sólo resultan significativas para las secciones de:

- Habilidad verbal, que incrementa 10.4 puntos porcentuales en el periodo 1995-1996.
- Habilidad matemática, que incrementa 9.7 puntos porcentuales en el periodo 1995-1996.
- Química, que incrementa 6.3 puntos porcentuales en el periodo 1995-1996.
- Literatura, que disminuye 5.9 puntos porcentuales en el periodo 1995-1996.
- Biología, que disminuye 4.6 puntos porcentuales en el periodo 1995-1996.

Respecto de estas diferencias nos atrevemos a adelantar algunas posibles explicaciones, aunque de carácter muy general:

Respecto a la diferencia señalada en la sección de habilidad verbal, cabe destacar que el incremento en el porcentaje de respuestas observado en el periodo 1995-1996, se encuentra también reflejado en el comportamiento estadístico de los reactivos comunes de ambos periodos de aplicación (reactivos que, ya lo dijimos, se encuentran pre-

sentes en todas las versiones de Exani I en 1994-1995 y 1995-1996); es decir, los sustentantes del periodo 1995-1996 tuvieron un mejor desempeño en estos reactivos comunes (media = 52) que los sustentantes del periodo 1994-1995 (media = 48) lo que impide pensar en que simplemente esta sección tuviera un nivel de dificultad menor en el periodo 1995-1996. En nuestra opinión, el factor explicativo más a la mano aquí, sobre el que habría que profundizar en su momento, consiste en recurrir al cambio más notorio entre una generación y otra: la modificación sufrida en los planes de estudio de la educación secundaria, cuya primera generación egresó justamente en el ciclo escolar 1994-1995. El nuevo plan de estudios, organizado por asignaturas, enfatiza, por cierto, el desarrollo de habilidades más que el aprendizaje mecánico de reglas y procedimientos.

En el caso del incremento señalado en la sección de habilidad matemática entre la primera y la segunda aplicación, también se encontró un comportamiento estadístico equivalente en los reactivos comunes a ambos periodos de aplicación.

La media de respuestas correctas, en los reactivos comunes, obtenida por los sustentantes del periodo 1995-1996 fue igual a 48, significativamente mayor a la obtenida por los aspirantes del periodo 1994-1995 que fue de 37. La explicación dada al incremento en el porcentaje de respuestas correctas para el caso de la sección de habilidad verbal podría ser generalizable para el incremento observado en la sección de habilidad matemática.

En el caso de la sección de Literatura, el decremento detectado en los puntajes del periodo 1995-1996 se observa también en los reactivos comunes de ambas aplicaciones. La media del periodo 1994-1995 en estos reactivos comunes fue de 39.8, mientras que la del periodo 1995-1996 fue de 35.7. En este caso, habría que señalar que en los planes de estudio reformados de secundaria se le da una nueva orientación al estudio de este campo disciplinario que, bajo el rubro de recreación literaria, pretende que el estudiante conozca y se familiarice con las obras y el análisis literario, poniendo especial énfasis en la lectura de autores hispanoamericanos, mientras que en el plan anterior se pretendía lograr en el estudiante un dominio más amplio y preciso en torno a corrientes y géneros literarios, autores y obras representativas. Habría que añadir que esta sección presentó problemas de correlación con algunas otras secciones del examen, lo mismo que de discriminación inversa en algunos de sus reactivos (es decir, los contestaron correctamente con mayor frecuencia los alumnos de más bajos puntajes), por lo que, en nuestra opinión, hay que hacer un estudio detallado del perfil de validez de esta sección del examen e incluso replantear su permanencia como una sección independiente del mismo.

En relación con las diferencias observadas en la sección de Biología, el mejor desempeño de los alumnos egresados en el ciclo 1993-1994 se presenta, lo mismo en la sección total que en los reactivos comunes presentes, en todas las versiones de ambos periodos. Para el periodo 1994-1995 se obtuvo una media en los reactivos comunes de 35.6 y para el 1995-1996 una de 33.2. Una posible explicación al respecto podría refe-

rirse al hecho de que, mientras que en el plan de estudios de secundaria anterior se enseñaban contenidos de esta disciplina en los tres años sucesivos del ciclo, en el plan reformado sólo se estudia Biología en los dos primeros años.

En referencia al incremento de respuestas correctas en la sección de Química, no es posible proponer una explicación tentativa similar a las presentadas con anterioridad, en virtud de que la diferencia encontrada en las ejecuciones relacionadas con los reactivos comunes es incluso inversa a la encontrada en la sección como totalidad; la media para el periodo 1995-1996 fue de 48, mientras que para el periodo 1994-1995 fue de 52. Dicho de otra manera, en apariencia tuvimos aquí un efecto de incremento del porcentaje de respuestas correctas, derivado de un nivel de dificultad menor en los reactivos utilizados en el periodo 1995-1996, respecto a los incluidos en las versiones 1994-1995.

Vamos ahora a referirnos brevemente a datos que pueden ser del interés de los lectores. Éstos se construyen a partir del cruce de dos bases de datos: la derivada de nuestra hoja de registro, que recoge información socioeconómica, cultural y educativa de los aspirantes, con la resultante de la lectura y calificación de la hoja de respuestas del examen.

Un primer cruce de variables que puede destacarse se refiere al puntaje obtenido en la prueba, considerando la escuela de procedencia de los aspirantes, según sean públicas o privadas. Lo primero que sobresale aquí es que el patrón de desempeño, en ambos periodos de aplicación, para uno y otro caso de aspirantes, coincide plenamente; es decir, las secciones difíciles, las de dificultad media y las fáciles, lo son para los dos tipos de agrupaciones, aunque en proporción diferente. Lo segundo es que, lo mismo que a nivel global que a nivel específico de las secciones, en ambos periodos de aplicación, los egresados de secundarias privadas obtienen mejores puntajes que las públicas, destacando el hecho de que las diferencias más grandes que se mantienen en uno y otro periodo de aplicación se encuentran en las secciones de Matemáticas (10.2, en 1995-1996 y 7.6 para 1994-1995) y Español (9.8 en 1995-1996 y 8.8 para 1994-1995) (figuras 3 y 4.).

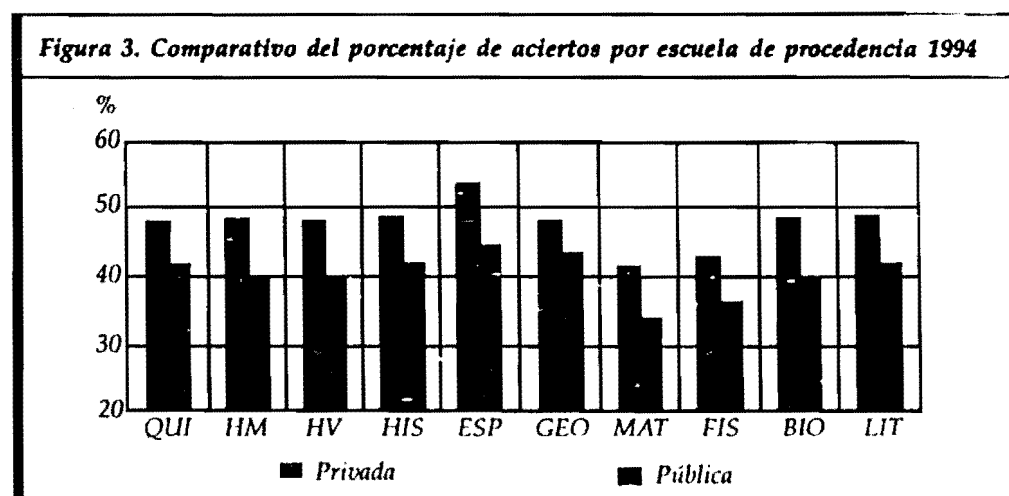
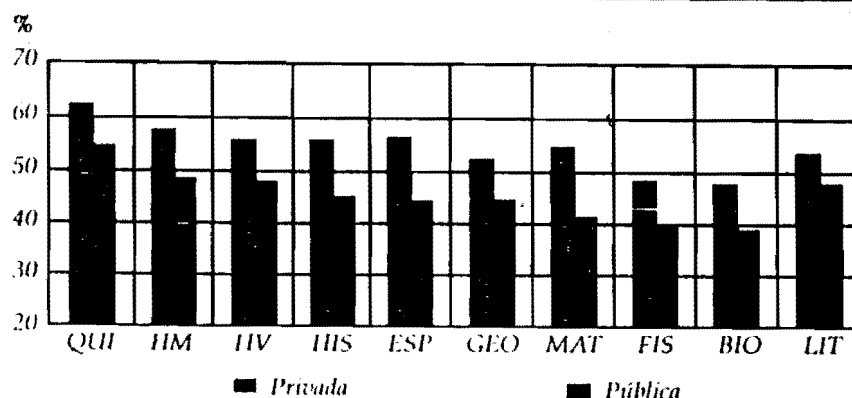
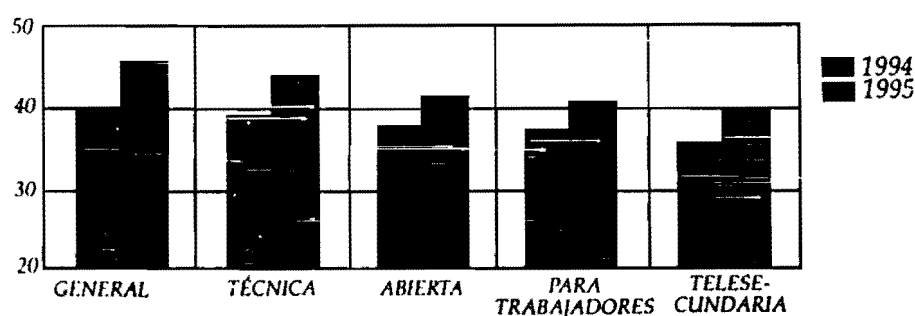


Figura 4. Comparativo del porcentaje de aciertos por escuela de procedencia 1995



Un segundo cruce de variables, que resulta interesante mencionar, es el relacionado con el puntaje alcanzado en función del tipo o modalidad de secundaria en que se formaron los aspirantes. El comparativo del porcentaje total de aciertos a nivel nacional muestra que el porcentaje mayor de aciertos en ambos periodos de aplicación lo alcanzan los egresados de escuelas secundarias generales, seguidos por los egresados de escuelas secundarias técnicas, los de secundaria abierta y, por último, los de secundarias para trabajadores y los de telesecundarias. Esta superioridad de los egresados de secundarias generales está presente en todas las secciones del examen, excepto en la sección de historia, donde los jóvenes de secundarias técnicas tuvieron un puntaje un poco mayor (figuras 5 y 6.).

Figura 5. Comparativo del porcentaje total de aciertos por tipo de secundaria 1994-1995



Ya era de esperarse, la escolaridad de los padres juega un papel muy importante en el desempeño de los aspirantes en el examen. En los dos periodos de aplicación comparados se ha observado que a mayor escolaridad, tanto del padre como de la madre del aspirante, se obtiene un mayor porcentaje de respuestas correctas en el examen (figuras 7 y 8.).

Figura 6. Porcentaje de aciertos por tipo de secundaria 1994-1995

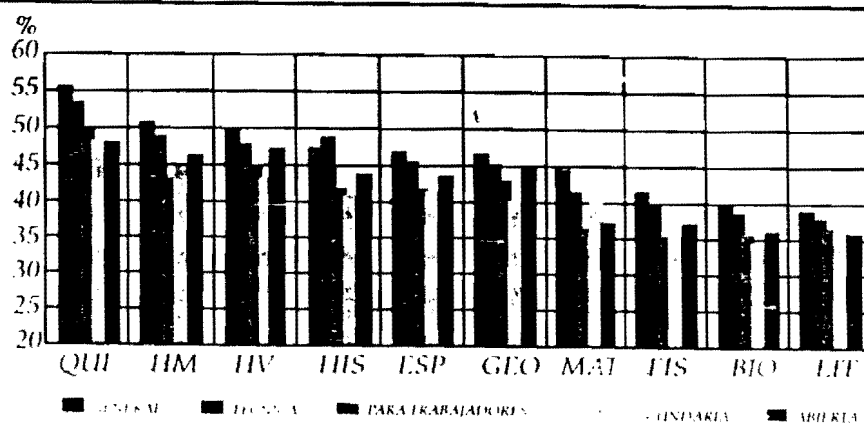


Figura 7. Porcentaje de aciertos en relación con la escolaridad de la madre

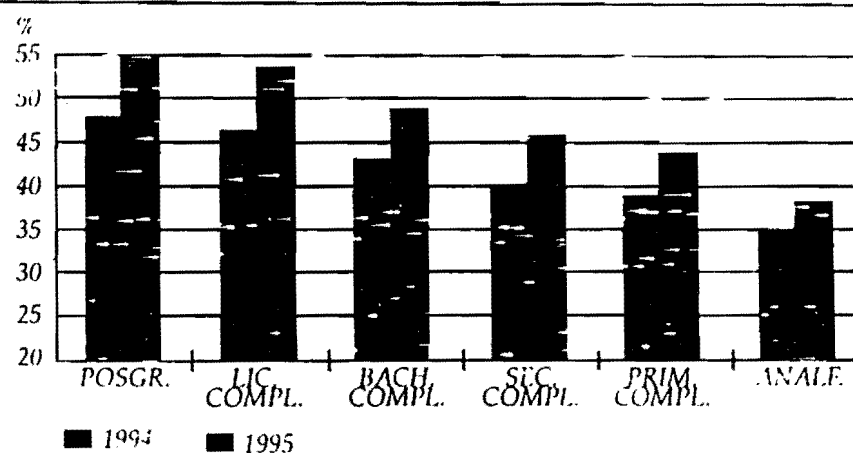
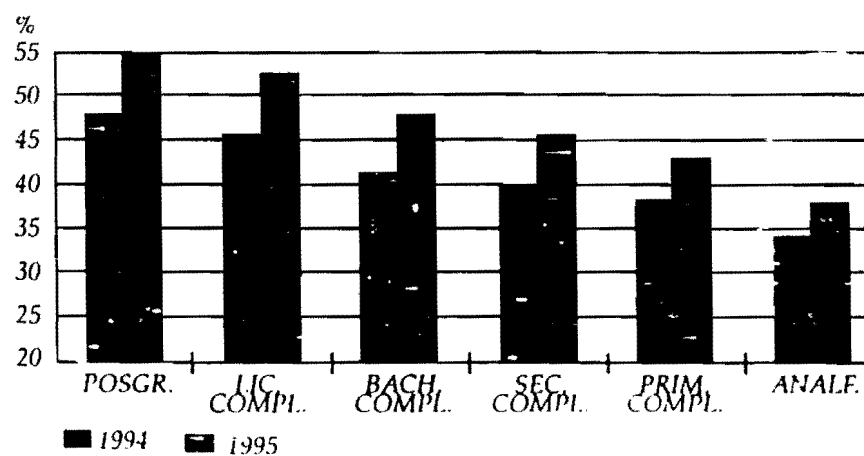
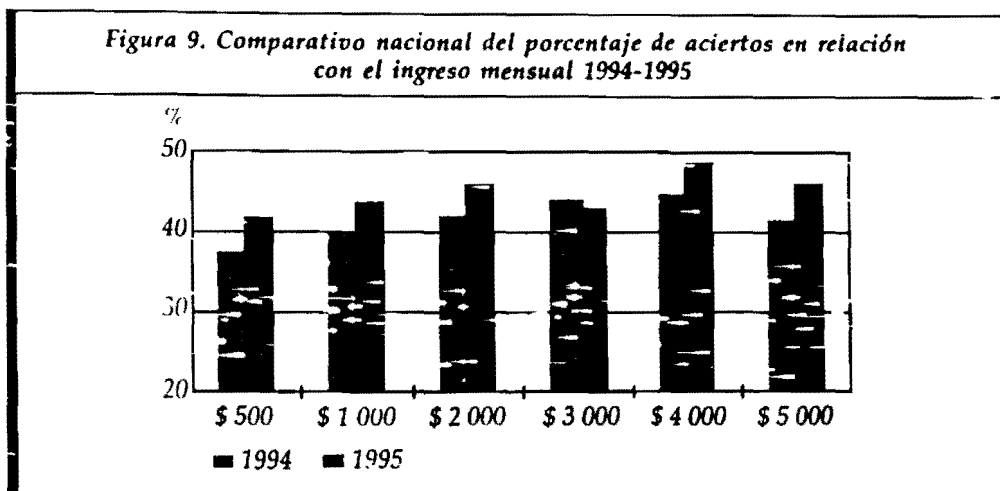


Figura 8. Porcentaje de aciertos en relación con la escolaridad del padre



Otra variable de interés —que muestra una relación positiva con el desempeño de los aspirantes en el Exani I— la constituye el nivel de ingreso mensual familiar. En el periodo 1994-1995 se observa en términos generales que, a mayor ingreso familiar mayor porcentaje de aciertos, excepto en los casos de los aspirantes que declararon ingresos mayores a los 5 mil pesos, los cuales obtuvieron, en promedio, apenas un poco más de 39% global de aciertos; en el periodo 1995-1996 esta tendencia se mantiene, en lo general, excepto el caso de los jóvenes que declaran tener ingresos cercanos a los 3 mil pesos, pues alcanzan un porcentaje de aciertos menor en comparación con quienes declaran ingresos familiares de mil a 2 mil pesos (figura 9.).



La edad de los aspirantes es un factor que parece influir también de manera importante en el rendimiento que éstos tienen en la prueba; aquí, la relación se puede expresar señalando que a mayor edad del sustentante menor porcentaje de aciertos correctos, acentuándose este efecto en materias como Matemáticas y Física (figuras 10 y 11.).

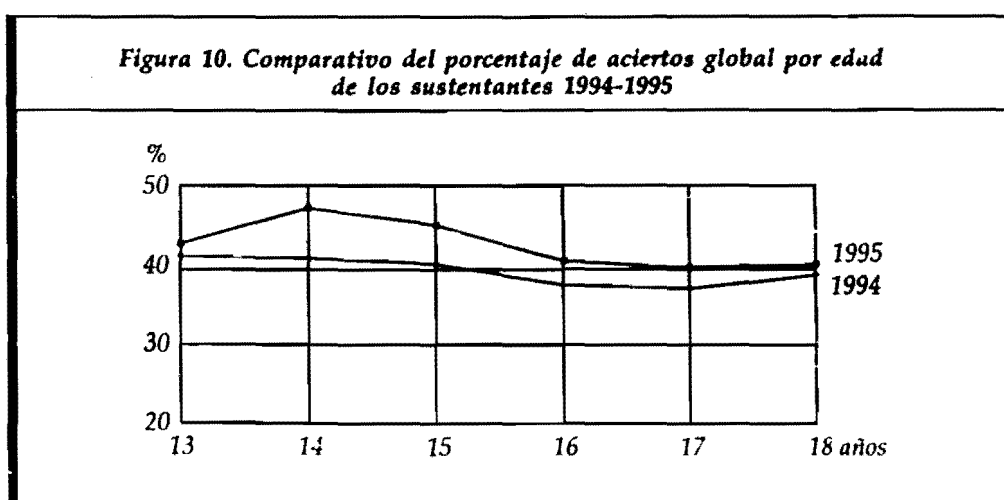
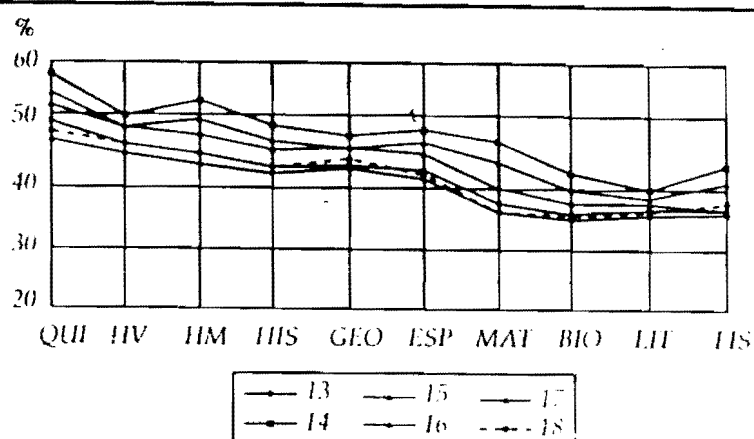


Figura 11. Porcentaje de aciertos por edad del sustentante 1995



Por último, me gustaría presentar un par de tablas en las que podemos comparar los resultados de los dos periodos de aplicación considerados, teniendo como punto de referencia la posición relativa de las diferentes entidades federativas, con base en el promedio porcentual de aciertos obtenido por los sustentantes de cada entidad (figura 12.).

Lo primero que se hace evidente en este contraste es que, en términos generales, las entidades mantienen una posición equiparable de un año a otro. Si se toman, por ejemplo, los diez primeros lugares de la tabla correspondiente al periodo 1995-1996 y se comparan con los diez primeros de la tabla del periodo 1994-1995, se podrá observar que sólo tres casos de los diez (Morelos, México y Guanajuato), no se encuentran presentes en la tabla del periodo 1994-1995. En el caso de Guanajuato, se explica porque no hubo ninguna institución educativa de este estado que aplicara el examen en el periodo 1994-1995. En los casos de los estados de Morelos y México (que en el periodo 1994-1995 se encontraban por debajo de la media) su presencia entre los diez mejores promedios puede atribuirse a un incremento muy significativo de la población participante, lo mismo que al nivel de desempeño que estas nuevas capas de población aportan: en el estado de Morelos el incremento en la población fue de 50.2% al incorporar a los aspirantes a ingresar a la Universidad Autónoma del estado, mientras que, para el caso del Estado de México, el incremento en la población fue mucho mayor al pasar de 343 sustentantes a 53 853, en virtud de que en el periodo 1995 se extendió la aplicación del Exani I a todos los subsistemas públicos de educación media superior del estado.

Si se consideran las cinco últimas posiciones de las tablas, se observa que cuatro casos (Tabasco, Tlaxcala, Michoacán y Sinaloa) se ubican, en ambos periodos de aplicación, en este mismo sector. El cambio en la ubicación relativa del estado de Guerrero puede explicarse porque en el periodo 1994-1995 se aplicó el examen en los Centros de Estudio de Bachillerato y el Colegio de Bachilleres, mientras que en 1995-1996 sólo se

aplicó en los Centros de Estudio de Bachillerato; el caso de Morelos quedó explicado en el párrafo anterior.

Para concluir, queremos señalar que —en nuestra opinión— los datos aquí presentados permiten ver que el Exani I puede ser una herramienta útil en el amplio y complejo proceso de evaluación de la educación secundaria a nivel nacional, aunque el alcance y significado de la información que de él se deriva debe interpretarse dentro de los márgenes que desde el propio diseño del instrumento se han establecido, con el fin de evitar generalizaciones excesivas o interpretaciones equivocadas.

Esperamos que los datos y las reflexiones expuestas en el presente trabajo colaboren, en alguna medida, en el análisis de la educación secundaria de nuestro país.

Figura 12. Comparativo nacional del porcentaje de aciertos por entidad federativa

1994		1995	
Jalisco	51.57	Jalisco	52.66
Colima	45.49	Chihuahua	51.62
Puebla	44.59	Puebla	50.67
Quintana Roo	44.59	San Luis Potosí	48.03
Distrito Federal	42.94	Baja California	47.92
Chihuahua	42.90	Morelos	47.32
San Luis Potosí	41.70	México	46.83
Aguascalientes	41.61	Guanajuato	46.70
Oaxaca	41.07	Aguascalientes	46.56
Baja California	40.89	Colima	45.31
Veracruz	40.88	Yucatán	44.35
Sonora	40.84	Oaxaca	44.22
Baja California Sur	40.70	Querétaro	44.05
Querétaro	39.71	Hidalgo	43.87
Durango	39.46	Chiapas	43.81
Chiapas	39.35	Veracruz	43.37
México	39.33	Quintana Roo	43.22
Tamaulipas	38.21	Campeche	43.19
Guerrero	38.11	Zacatecas	43.19
Campeche	37.71	Durango	42.73
Zacatecas	37.01	Sonora	42.62
Yucatán	36.89	Tamaulipas	42.32
Hidalgo	36.10	Distrito Federal	41.66
Tlaxcala	36.09	Baja California Sur	41.36
Sinaloa	35.02	Guerrero	40.95
Michoacán	33.22	Sinaloa	40.62
Tabasco	32.04	Tlaxcala	40.50
Morelos	30.87	Tabasco	37.72
		Michoacán	37.33

BLOQUE IV

Los rasgos de la política educativa actual

Financiamiento de la educación*

El artículo tercero constitucional, como ya se ha mencionado reiteradamente, establece el derecho de todos los mexicanos a la educación, así como la obligación del Estado de impartir la enseñanza básica y atender y promover los demás tipos y modalidades educativos. Con el propósito de cumplir con este precepto, el gobierno federal asigna a la formación de las personas una proporción importante de los recursos de los que dispone. El gasto público en educación¹ se ha ido incrementando a lo largo del tiempo: mientras que en 1978 representaba 4.8% del Producto Interno Bruto (PIB), en 1999 se espera que este porcentaje llegue a 5.1 por ciento.

Junto con la Federación, concurren al esfuerzo educativo nacional los estados, los municipios y los particulares. El gasto municipal y el que aplican los particulares a la educación han sido subvalorados de manera constante en la estadística oficial por las dificultades técnicas que significa la medición de sus magnitudes. Algunas estimaciones permiten anticipar que los particulares destinan recursos del orden del uno por ciento del PIB a la formación de las personas.²

Cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para 1994 señalan que en ese año, alrededor de la mitad de los países miembros destinaban entre el 5 y el 6% de su PIB a la educación.³ Las estimaciones antes referidas y otros estudios permiten suponer que en México el gasto nacional en educación como proporción del PIB (incluyendo el gasto federal, el estatal y el particular) es del mismo orden. Si bien los países más desarrollados destinan a la educación una proporción del PIB per cápita mayor que los países menos desarrollados, también es cierto que la mag-

* En *Perfil de la educación en México*, México, SEP, 1999, pp. 121-126.

¹ Se refiere al que destinan la Federación y los estados.

² La SEP desarrolla, conjuntamente con el INEGI, un estudio que permitirá contar con información precisa y confiable sobre el gasto de los particulares en la educación.

³ OCDE, *Education at a Glance, Indicators*, París, 1997.

nitud del gasto educativo en relación con el PIB depende de diversos factores, entre los que destaca de manera particular el volumen de población joven de un país. Los objetivos que se persiguen con la educación también determinan el monto y el destino de los recursos educativos. Naciones que han logrado resolver satisfactoriamente las necesidades de formación básica de su ciudadanía buscarán invertir más en los niveles superiores, cuyo costo por alumno suele ser significativamente más alto que el de niveles anteriores. La eficiencia de los sistemas constituye un factor que influye en el costo relativo de los servicios.

Gasto educativo público respecto al PIB (1978-1999)									
Año	Gasto educativo (Miles de pesos corrientes)					PIB ¹ (Miles de pesos)	Gasto educativo como porcentaje del PIB		
	SEP ²	Federal Otras Secretarías ³	Total (Federal)	Estatal ⁴	Total público		Federal	Estatal	Público
1978	77 562	15 015	92 577	18 676	111 253	2 337 396	4.0	0.8	4.8
1979	102 955	22 451	125 406	26 133	151 539	3 067 526	4.1	0.9	4.9
1980	139 971	26 514	166 485	34 839	201 324	4 470 077	3.7	0.8	4.5
1981	220 466	35 233	255 699	47 587	303 286	6 127 632	4.2	0.8	4.9
1982	368 603	46 810	415 427	67 900	483 327	9 797 771	1.2	0.7	4.9
1983	492 000	64 400	556 400	83 170	639 570	17 878 720	3.1	0.5	3.6
1984	841 200	101 510	942 710	197 395	1 140 105	29 471 575	3.2	0.7	3.9
1985	1 357 200	158 510	1 515 710	276 320	1 794 030	47 391 702	3.2	0.6	3.8
1986	2 089 700	271 339	3 361 039	429 209	2 790 248	79 191 000	3.0	0.5	3.5
1987	5 112 100	484 800	5 596 900	809 923	6 406 829	193 312 000	2.9	0.4	3.3
1988	10 287 100	956 954	11 244 054	1 461 000	12 705 054	416 305 236	2.7	0.4	3.1
1989	13 389 500	1 754 240	15 143 740	2 800 700	17 944 440	548 857 974	2.8	0.5	3.3
1990	18 369 800	3 964 136	22 333 936	4 886 200	27 222 136	738 897 516	3.0	0.7	3.7
1991	27 056 200	5 199 639	32 255 839	6 143 400	38 399 239	959 147 624	3.4	0.6	4.0
1992	36 158 000	6 479 873	42 637 873	7 029 900	49 667 773	1 125 334 287	3.8	0.6	4.4
1993	46 241 874	8 314 201	54 556 075	7 676 900	62 232 975	1 256 195 971	4.3	0.6	5.0
1994	56 586 960	8 449 809	65 036 769	8 071 600	73 108 369	1 423 364 200	4.6	0.6	5.1
1995	69 270 699	8 341 335	77 612 034	8 486 598	86 098 632	1 837 019 100	4.2	0.5	4.7
1996	93 972 196	12 665 700	106 637 896	19 998 456	126 636 352	2 503 813 500	4.3	0.8	5.1
1997	118 444 321	16 591 065	135 035 386	25 205 430	160 241 816	3 182 327 000	4.2	0.8	5.0
1998 ⁵	152 074 192	16 735 166	168 809 358	32 793 566	201 602 923	3 869 100 000 ⁶	4.4	0.8	5.2
1999 ⁷	181 300 357	16 961 927	198 262 284	38 690 407	236 958 691	4 649 400 000 ⁶	4.3	0.8	5.1

¹ Desde 1993 y hasta 1997 incluye a los Ramos 11 y 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998 y 1999. Además de lo anterior, incluye los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) del Ramo 33 que se destinan a la educación.

² Datos obtenidos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal hasta 1997; para 1998 y 1999, cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

³ De 1978 a 1980 las cifras se tomaron de la publicación *Historia de la Educación en México*, edición de 1981. Desde 1981 hasta 1995, la información se obtuvo con base en las consultas hechas a los representantes de los estados en el Distrito Federal. El dato de 1996 corresponde al resultado de la Encuesta de Financiamiento Educativo Estatal, elaborada por la DGFP de la SEP, con una metodología internacionalmente aceptada. De 1997 en adelante se trata de estimaciones derivadas de esa encuesta. No incluye los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAPM) que se canalizan a educación, ni gastos con otras fuentes de financiamiento municipal.

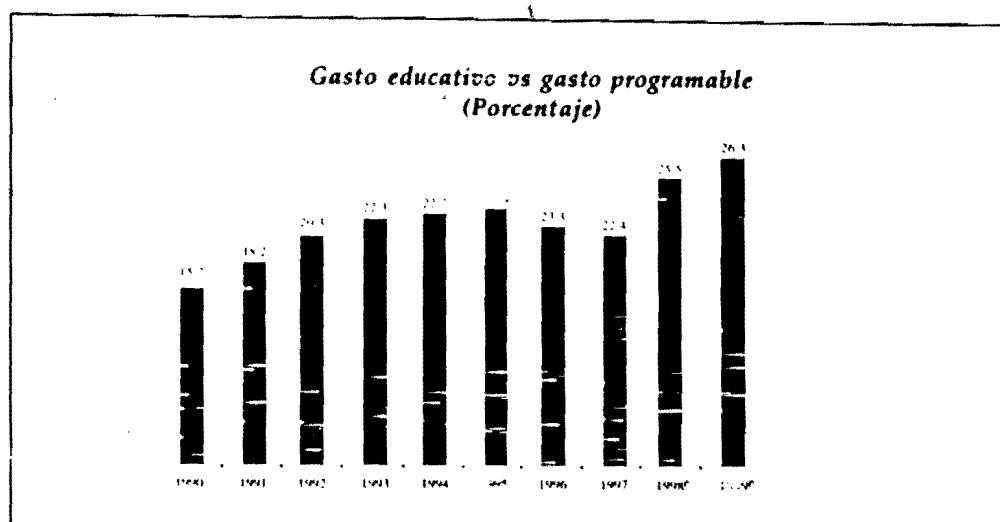
⁴ Datos tomados del *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

⁵ Preliminar.

⁷ Estimado.

Fuente: DGFP, SEP.

Se estima que durante 1999 el gasto educativo federal⁴ será equivalente a 26.3% del gasto programable del gobierno federal. Ésta es la medida que mejor refleja la prioridad que el gasto educativo tiene dentro de las posibilidades de gasto de la Federación.



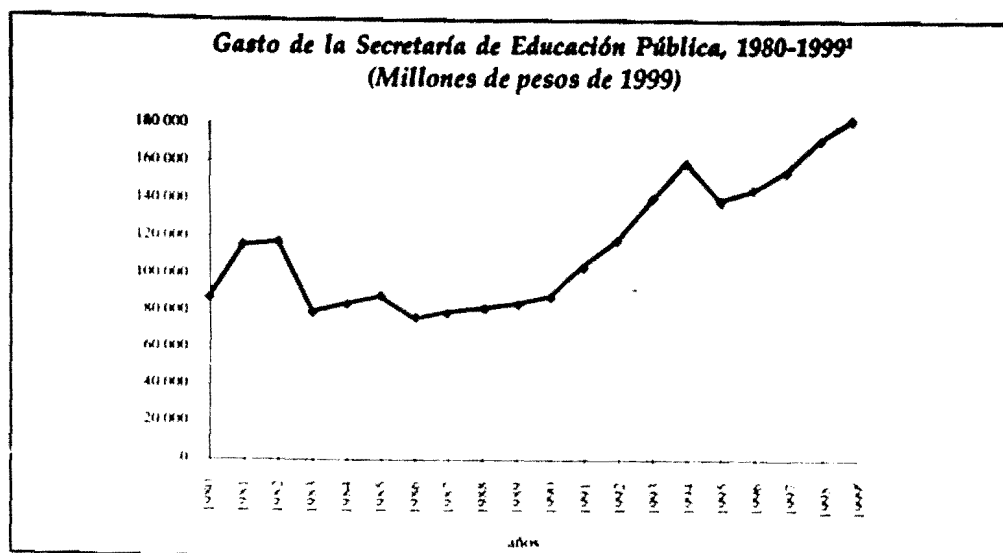
⁴ cifra preliminar
Fuente: CIGIPE, SEP

Durante la última década, el gasto educativo ejercido por la Secretaría de Educación Pública en términos reales ha observado una clara tendencia a la alza: en 1994 se alcanzó el máximo nivel histórico observado hasta ese momento. Al año siguiente, como resultado de las restricciones económicas que afectaron severamente al conjunto del gasto público, se presentó una caída en el gasto real, la cual se ha ido superando año con año hasta alcanzar, en 1998, un nuevo máximo histórico que se espera conservar en este año.⁵ El gasto de la SEP en 1998 fue, en términos reales, 100% superior al ejercido en 1990, nueve por ciento superior al nivel más alto anterior, observado en 1994, y 55% por encima de la cifra mayor de la década de los ochenta.

Los recursos federales destinados a la educación en las últimas dos décadas han significado un incremento importante, en términos reales, de la derrama por persona y por alumno. De esta forma, el gasto promedio por estudiante creció 54% de 1978 a la fecha, mientras que el gasto per cápita, considerando sólo a la población en edad de recibir atención educativa (3 a 25 años), aumentó 72% en términos reales, en el mismo lapso.

⁴ El que se distribuye por conducto de la SEP, a través de los Ramos 11, 25 y 33 del PEF.

⁵ En diciembre de 1998, la H. Cámara de Diputados aprobó un presupuesto de 181 300.4 millones de pesos de recursos federales para el sector educativo durante 1999, lo cual equivale a un incremento de alrededor de 2 por ciento, en términos reales, respecto del cierre estimado para el año anterior. Esta cifra no incluye una reprogramación del presupuesto de 1998 que permitió adelantar pagos del orden de dos mil millones de pesos, los cuales, de otra manera, se habrían hecho con cargo al presupuesto de 1999. Esto permitió que la inversión física total, en términos reales, del sector educativo federal para 1999 sea equivalente a 85 por ciento de la observada en 1998.



¹ Estimado

² A partir de 1993, incluye los recursos del Ramo 25 del FFE y a partir de 1998, los fondos del Ramo 33

Fuente: OC, PPP, SEP

Por ser la educación básica la que concentra el mayor volumen de estudiantes del Sistema Educativo Nacional, a ella se dirige la mayor parte de los recursos. De esta forma, en 1999 se estima que 65.1% del presupuesto educativo federal será dirigido a este tipo educativo, en tanto que 9.5% se destinará a la educación media superior y 14.7%, a la educación superior, incluyendo el posgrado; a la educación de los adultos habrá de corresponder dos por ciento (el 8.6% restante se distribuye entre ciencia y tecnología, desarrollo cultural, educación física y deporte, y servicios compartidos).

Para determinar el costo por estudiante de los diversos tipos y niveles educativos es necesario considerar las aportaciones que efectúan los estados. Desde 1996, la Secretaría de Educación Pública viene desarrollando, con periodicidad anual, la Encuesta de Financiamiento Educativo Estatal, a fin de contar con estimaciones más precisas y series de tiempo de los recursos de origen estatal. Hasta el momento, sólo se ha concluido el procesamiento de la información correspondiente a 1996.⁶ Los resultados de la primera encuesta indican que, en ese año, el gasto estatal en educación básica (en miles de pesos) fue de 13 671 727.40 pesos, mientras que para la educación media superior se aportaron 1 869 710.10 pesos y en la educación superior, 2 210 961.70 pesos.⁷ Al agregar a estos recursos los fondos federales que se canalizan a la educación por conducto de la SEP, se

⁶ El procesamiento de la encuesta de 1997 concluirá próximamente. La aprobación de las Cuentas Públicas del ejercicio fiscal de 1997 ante las Cámaras de Diputados de los H. Congresos Locales determinaron los tiempos para la integración de los datos nacionales. Asimismo, se prepara el inicio de la encuesta que se realizará para el ejercicio fiscal de 1998.

⁷ El gasto estatal incluye también el destinado a educación extraescolar, deporte, recreación y cultura.

Año	Gasto total de la SEP (Millones de pesos de 1999)	Población de 3 a 25 años (Millones)	Matrícula pública ¹ (Millones)	Gasto per cápita (población 3 a 25) (Pesos de 1999)	Gasto promedio por alumno
1978	77 562.0	35.5	17.0	2 186.9	4 561.8
1979	79 196.2	36.5	18.2	2 169.8	4 361.6
1980	87 122.9	37.5	19.3	2 322.9	4 524.4
1981	114 354.8	38.5	20.3	2 972.9	5 631.0
1982	114 717.3	39.4	21.3	2 912.1	5 376.7
1983	80 589.0	40.3	22.2	2 000.7	3 635.4
1984	84 450.4	41.1	22.6	2 053.6	3 743.7
1985	87 996.8	41.9	23.0	2 099.2	3 822.0
1986	77 422.8	42.7	23.1	1 815.0	3 345.1
1987	79 153.0	43.3	23.1	1 826.5	3 430.5
1988	80 238.7	44.0	23.1	1 824.7	3 480.5
1989	82 515.8	44.6	22.8	1 851.8	3 622.9
1990	88 225.4	45.1	22.6	1 956.1	3 908.0
1991	105 518.3	45.6	22.7	2 313.6	4 656.5
1992	123 253.1	46.1	22.8	2 675.2	5 410.7
1993	143 912.8	46.5	23.2	3 094.9	6 197.1
1994	162 312.0	46.9	23.7	3 461.6	6 836.7
1995	144 395.6	47.2	24.3	3 056.8	5 939.5
1996	151 219.2	47.5	24.9	3 180.7	6 078.7
1997	160 478.7	47.8	25.1	3 357.5	6 387.3
1998 ^{pl}	177 470.6	48.0	25.5	3 696.7	6 967.4
1999 ^{el}	181 300.4	48.2	25.8	3 762.9	7 027.4

¹ No incluye la matrícula de las instituciones educativas públicas financiadas por otras secretarías.

^{pl} Preliminar.

^{el} Estimado.

Fuente: DGIPP, SEP.

obtiene el gasto por alumno que se destina a cada uno de estos niveles y tipos educativos en el sistema público.

Merece destacarse el hecho de que el costo por alumno se incrementa de manera notable en los niveles y modalidades superiores. Así, por ejemplo, el gasto por estudiante de educación media superior era equivalente a cerca de dos veces el de un alumno de educación básica en 1996, y cada persona que cursó la educación superior significó una erogación de más de dos veces la de un estudiante de media superior y casi cuatro veces la de un alumno de enseñanza básica, en el mismo año.

Gasto por alumno de educación básica (1996)
(Miles de pesos corrientes)

Subfunción	Absolutos*	%
Total²	181 300.4	100.0
Educación básica	118 068.3	65.1
Media superior	17 309.0	9.5
Superior	24 835.9	13.7
Posgrado	1 875.5	1.0
Educación para adultos	3 712.5	2.0
Ciencia y tecnología	7 555.9	4.2
Desarrollo cultural	3 093.7	1.7
Educación física y deporte	717.4	0.4
Servicios compartidos ³	4 132.2	2.3

¹ Agrupado conforme a la Nueva Estructura Programática del PEF.

² El paquete salarial está repartido por subfunción.

³ Se refiere a la administración del sector central.

* Estimado.

Nota: Debido al redondeo de las cifras, las sumas pueden no coincidir.

Fuente: DGIPP, SEP.

Gasto salcional por estudiante de escuelas públicas de diferentes tipos
(Miles de pesos corrientes, 1996)

Nivel	Presupuesto (miles de pesos corrientes)			Matrícula ¹ (Alumnos)	Gasto por alumno (Pesos corrientes)
	SEP	Estatat	Total		
Educación básica	56 490 723.0	13 671 727.4	70 162 450.4	21 162 155	3 315.5
Educación media superior	10 440 266.1	1 869 710.1	12 309 976.2	2 088 759	5 893.4
Educación superior	12 293 699.6	2 210 961.7	14 504 661.3	1 143 863	12 680.4

¹ Incluye programas de educación física y artística para educación básica, producción y desarrollo de material didáctico, programas de infraestructura educativa para este nivel y lo ejercido por el Ramo 25.

² Se refiere a la matrícula pública federal y estatal sin posgrado ni capacitación para el trabajo. La matrícula federal no considera la administrada por otras secretarías de Estado.

Fuente: DGIPP, SEP.

La educación secundaria: cambios y perspectivas*

*Olac Fuentes Molinar***

Introducción

Deseo pasar revista, aunque de manera sucinta, a la evolución reciente de la educación secundaria en el país, en dos líneas fundamentales: la del crecimiento y la de los cambios académicos y sus perspectivas; asimismo, abordaré algunos problemas que plantean ambas cuestiones. Es oportuno en este momento, a tres años de la reforma constitucional que le dio a la educación secundaria un carácter obligatorio y a tres años también de la aplicación de la reforma a planes y programas de estudio de la educación secundaria.

Sabemos bien que una evaluación consistente, seria y confiable, de los procesos de transformación educativa requiere más de tres años para dar oportunidad a que los cambios formales y de estructura realmente penetren en la realidad de los salones de clase. Pero, también es cierto que en tres años ya podemos encontrar pautas, tendencias, procesos suficientemente claros como para concederles atención y preguntarnos con seriedad cómo marchan las cosas, cuál es en la realidad de los hechos el comportamiento de un sistema que todos hemos querido transformar con un nuevo planteamiento académico.

La cobertura educativa

El primer factor, que me parece importante, es el crecimiento de los servicios educativos en secundaria a partir de la reforma constitucional. Si la declaración de obligatoriedad implica de manera directa una política nueva en el acceso y en la promoción del nivel, deberíamos buscar en los hechos, a pesar de que se trata de una corta etapa, una correspondencia entre la realidad del sistema y el postulado de la obligatoriedad, y encontrar ahí elementos de evolución que nos permitan prever con claridad los problemas a los que nos tendremos que enfrentar en el futuro. Para reflexionar sobre qué tanto avanzamos hacia la obligatoriedad real, tenemos que considerar de entrada dos factores:

* En *La educación secundaria. Cambios y perspectivas*, Oaxaca, Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, pp. 51-62.

** Maestro e Investigador. Actual Subsecretario de Educación Básica y Normal de la SEP.

- a) En la estructura de un sistema como el nuestro, altamente escolarizado hasta este momento, el crecimiento de la secundaria y el avance hacia la obligatoriedad real tienen como antecedente a la educación primaria y, en particular, su eficacia y su capacidad de llevar hasta el final del sexto grado a una proporción cada vez mayor de los alumnos. En el sistema escolar ésa es la única entrada, la única vía de acceso a la educación secundaria.
- b) Es importante saber cómo estábamos hace tres años, cuando se estableció la obligatoriedad de la secundaria. Si uno revisa las estadísticas que tenemos, las más confiables, lo que nos encontramos es que antes de la declaración de la obligatoriedad y a partir de 1985 la matrícula de secundaria había experimentado un virtual estancamiento. En la década de los ochenta, hacia finales, este estancamiento empezó a convertirse de manera lenta en un proceso de decrecimiento que llevó a la población de educación secundaria hacia su punto más bajo en el ciclo escolar 1991-1992, cuando la matrícula fue de 4 160 692 estudiantes.

A partir de 1992 se recuperó el crecimiento en el orden de 4.5% (de 1991-1992 a 1993-1994) y 7.9% el más alto (de 1991-1992 a 1994-1995); de manera que hasta el inicio de este año escolar (1995-1996), la educación secundaria había ganado en términos absolutos 525 mil nuevos estudiantes, un crecimiento del orden de 13% (entre el ciclo 1991-1992 y el 1995-1996).

El crecimiento logrado no debería ser en ningún caso elemento de un triunfalismo irreflexivo, de *echar las campanas a vuelo* antes de tiempo, porque se trata de un crecimiento todavía insuficiente que tendría que sostenerse para que, en un futuro razonable y cercano, la obligatoriedad fuera un hecho. Este crecimiento favorable se compara, también, con una evolución positiva de la educación primaria. Si en este nivel se presentan las mejoras que nos hemos propuesto, mediante los programas y acciones específicos que ya se están aplicando, ellas propiciarán que la obligatoriedad sea una realidad. En esta dirección hay varios logros que es importante resaltar, aunque no deben constituirse en elementos de un optimismo excesivo. A pesar de las dificultades del país y de sus familias, la deserción que a principios de esta etapa que analizo (1985-1996) era de 5.3% en promedio en todos los grados, se abatió para el ciclo 1995-1996, quedando en 3.4%; la repetición bajó de 10.3% a 8.3%. En todos los grados encontramos un aumento importante de la proporción de niños que permanecen en la escuela y avanzan normalmente de grado, y la eficiencia terminal sube de 55% en el ciclo 1985-1986 a 63.6% para el ciclo 1995-1996. Aunque reconocemos que hay un avance importante, todavía resulta inadmisibles que, con todo y este avance, cerca de un tercio de alumnos que se inscriben en la educación básica, cuya obligatoriedad deviene de hace más tiempo, no termine sus estudios.

Retorno mi análisis a la educación secundaria. En lo que respecta a la disminución de la repetición y el aumento en la eficiencia terminal parece existir un componente de estabilidad; es decir, hay series de datos que constantemente muestran un mejoramiento. De manera que si, para concluir este punto de análisis, nosotros nos preguntamos

qué es lo que habrá de ocurrir, podríamos decir que en el plazo medio tendremos ciertamente un mayor crecimiento de la demanda de estudios de secundaria por egresados de sexto grado. Por razones demográficas, la matrícula de primer año tiende a estabilizarse en la medida en que ingresan a la escuela niños que corresponden a etapas de un menor crecimiento demográfico natural, en correspondencia con los índices de fertilidad en el país. A pesar de que el primer año de primaria se estabilice y que el sistema mejore en su capacidad de conservar y mantener a los niños, durante los próximos seis o diez años aumentará el número de egresados de primaria, hasta que este factor también se estabilice.

La segunda conclusión es que este proceso será desigual nacionalmente. Los casos de diferenciación y desigualdad interestatal siguen siendo muy altos; pero, en este caso, por razones de fácil explicación, van a crecer más y a tener mayor demanda los estados que venían más rezagados; entidades como el D. F., Nuevo León, Baja California están de hecho ingresando en una meseta, en una situación de equilibrio con cierta tendencia a la reducción y ahí no tendremos un importante crecimiento de la demanda. Pero en entidades, de las cuales Oaxaca es un buen ejemplo, donde hay un esfuerzo significativo reciente y con importantes éxitos para recuperar el rezago en la educación primaria, la etapa de crecimiento y la intensidad del crecimiento de la demanda de secundaria serán más fuertes y posiblemente se sostengan durante un ciclo mayor de expansión. Para el país en su conjunto —pero, en particular, para las entidades que despegan de una situación intensa de rezago— el esfuerzo para entender el crecimiento de la escuela tendrá que seguir siendo intenso en los próximos años.

En este análisis estamos hablando de la población que ingresa y se promueve en las edades normales, y estamos dejando de lado, por ahora, la enorme necesidad de ofrecer un servicio de secundaria para toda la población mayor de 15 años que ya abandonó sus estudios, jóvenes y adultos que no concluyeron la primaria y los que, concluyéndola, nunca ingresaron a la secundaria o la abandonaron. Esta población constituye un bloque de demanda potencial de muy grandes dimensiones. Dejo este punto bosquejado y pasaría ahora a hacer algunas observaciones sobre los cambios académicos.

Los cambios curriculares

Simultáneamente, con la declaración de la obligatoriedad, en el periodo escolar 1991-1992 se empezaron a aplicar nuevos planes y programas de estudio, iniciando en los dos primeros grados y posteriormente en el conjunto de la educación secundaria. A continuación señalo algunos rasgos que me parecen importantes del nuevo plan de estudios, en contraste con el anterior.

El primero es que se avanzó, a mi parecer, de manera muy importante, en establecer una mayor consecuencia entre la posición que se adoptó para la reforma de la educación primaria. Ahora tenemos un ciclo continuo y congruente de nueve grados. Se busca pasar de la situación de los niveles que nacieron, se conformaron y evolucionaron

ron con lógicas distintas, en planteles distintos, hacia el establecimiento de una mayor racionalidad y fluidez formativa entre los dos niveles.

Un segundo rasgo es la importancia dada en el *currículum* al desarrollo de las competencias básicas, particularmente las del manejo funcional del español y las matemáticas. Esta prioridad no sólo es materia de declaración en el *currículum*, sino que se intentó que en la misma organización del trabajo escolar tuvieran un peso mayor que el que tenían estas dos asignaturas.

De manera complementaria, a partir del año pasado, la Secretaría de Educación Pública hizo un esfuerzo importante por atender académicamente a los maestros de educación secundaria; éste había sido un vacío en la política estatal de muchas décadas, más marcado, creo, en secundaria que en otros niveles. Pudimos, por primera vez, producir y distribuir *Libros para el maestro de secundaria*. Y a partir de 1996, en el Programa Nacional de Actualización Permanente, se introducen de manera prioritaria disciplinas y campos académicos de la secundaria para maestros en servicio.

En materia de expansión de la matrícula tenemos ciertas evidencias de que las cosas están marchando en la dirección adecuada, aunque sin la velocidad deseable. En materia cualitativa, al preguntarnos sobre los efectos del cambio curricular, disponemos de datos menos confiables. El tiempo es un factor fundamental para saber en qué medida el nuevo *currículum* impacta o no en la calidad del aprendizaje.

Para la línea de análisis curricular es recomendable revisar lo que hizo el Ceneval;¹ dicho análisis es bastante accesible para consulta, porque muestra en detalle estas evoluciones tanto por campo evaluado como por entidad; quien lo haga, puede hallar elementos de mucho interés.

En la secundaria se presenta una reducción sostenida de la deserción y la reprobación, y una recuperación apreciable de la permanencia de los estudiantes en la escuela. Hablo de una recuperación, porque los valores considerablemente altos que se daban a finales de los 70 y principios de los 80 sufrieron un abatimiento importante alrededor de la mitad de la década de los ochenta. Al comparar los resultados de los últimos tres años, en ningún caso encontramos una tendencia que rompa con esta lógica. Habría que esperar y analizar con mucho cuidado la evolución de estos asuntos en los próximos años.

Es evidente también, por otro lado, que deberíamos intensificar la discusión y el debate sobre la naturaleza del *currículum* de la educación secundaria. Desde mi particular punto de vista, el avance ha sido importante en una perspectiva que entiende a la secundaria bajo una lógica fundamentalmente académica. Lo anterior no significa que las discusiones en torno a *currículum* y número de años escolares esté resuelta. Un sistema tan viejo y masivo, como el norteamericano, por ejemplo, sigue envuelto en un debate

¹ Léase Jorge Hernández Uralde, "La evaluación de la secundaria". [Véanse las pp. 118-128 de este programa.]

en torno a qué es lo que se debe enseñar en la educación media. También el número de años que debe atender la educación básica obligatoria, siete a nueve o siete a doce, es materia de debate en todo el mundo.

En Estados Unidos, Japón y la Unión Europea se enfrentan tres diferentes corrientes: los que conciben a la educación secundaria como una educación que prepara para el ejercicio académico, en el mejor sentido, con una sólida orientación hacia el uso de competencias y dominios disciplinarios; otra es la que considera que debería ser fundamentalmente una educación para la vida; dicho de otra manera, para las necesidades prácticas de la existencia personal y social; una última corriente insiste en considerar a la educación secundaria como una educación para el trabajo. Hay, por supuesto, combinaciones directas entre estas tres grandes vertientes de la reflexión sobre la secundaria. Estados Unidos, por ejemplo, desde principios de la década pasada, ha dado un viraje, de una educación para la vida hacia una educación para el estudio, para la academia.

Hay también una gran crítica a la secundaria considerándola como una especie de mecanismo de supermercado con el que se le daba a los estudiantes la oportunidad de escoger de las gavetas el artículo que les gustara, de manera que llegaba a tener tanto peso la clase para aprender a manejar automóviles como la de matemáticas. Aquel famoso informe *Una nación en peligro*² decía que se había creado un sistema de educación secundaria de tipo *buffete*, donde cada quien se servía en su charola y que el gran problema es que no se había enseñado a los estudiantes a distinguir el plato fuerte de los postres: eso estaba ocasionando un proceso de degradación académica.

En materia curricular, tenemos que asumir la necesidad de evaluar la disposición para una discusión seria y pausada, sin las presiones de las coyunturas, acerca de para qué queremos la secundaria. Prolongar la escolaridad es un objetivo que cualquier país moderno se plantea, es un objetivo positivo, valioso. Se tiene que prolongar la escolaridad con equidad como lo indica la Ley General de Educación en el capítulo 3°. También en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se señala que prolongar la escolaridad no tiene sentido, si no atendemos la calidad de la experiencia educativa a la cual están sujetos los estudiantes y a la relación que tiene esta experiencia educativa con su vida presente, pero, sobre todo, con su vida futura. Ahí hay un debate, el debate de la educación general, que tiende a predominar en el mundo, frente a la educación técnica o de componentes tecnológicos.

Tres puntos para reflexionar

No podemos eludir, en el futuro, la reflexión sobre tres aspectos que, a mi juicio, son fundamentales cuando analizamos este nivel.

² El autor se refiere al texto del Departamento de Educación elaborado por Williams Bennet, en Washington D. C., en 1982.

Uno es, en el caso de México, ¿cómo trabajar en el fortalecimiento de la escuela secundaria en tanto comunidad académica? Una comunidad entendida como colectivo en la cual el trabajo de uno y de otros se relaciona, se apoya y puede desarrollarse de manera colegiada. María de Ibarrola ha hecho referencia a este punto.³ La escuela secundaria en México es la que menos unidad educativa tiene en comparación con todas las demás. La escuela primaria, por ejemplo, es mucho más una unidad factible de impulsarse, que tiene mayor coherencia interna, que presenta problemas localizables; lo mismo sucede en general con preescolar. En cambio, los maestros de la escuela secundaria en México no forman parte primordial de la comunidad académica de una escuela, sino que tienden a distribuir su tiempo, aunque trabajen en una disciplina, en una pluralidad de planteles.⁴

Será muy difícil desarrollar proyectos sólidos para la transformación de una unidad viva de la educación, que es la escuela secundaria, en tanto no haya una política consistente para atender este problema, con un componente administrativo relativamente simple, pero que en la tradición burocrática de nuestro sistema se complica enormemente. Esta transformación requiere de una política de asignación y de una política de profesionalización que sea distinta.

El otro aspecto es un problema hipotético que en algún momento tendremos que enfrentar, ¿optamos por un *curriculum* o por una mayor diversificación curricular? En nuestra tradición de política educativa y siendo materia de la evaluación obligatoria, la educación secundaria en México está sujeta a un solo marco curricular, tiene muy poca flexibilidad. Esta flexibilidad se expresa ahora en las asignaturas de contenido regionales en el tercer grado de la secundaria, lo cual es aún insuficiente. Podría haber mucha más flexibilidad, pero no me refiero sólo a eso, no me refiero exclusivamente a lo regional, me refiero a cuestiones de mayor profundidad.

Una preocupación personal en la que como funcionario no he podido incursionar y que ahora expreso para que la analicemos cuidadosamente es la siguiente: me temo que la escuela secundaria en el medio rural está actuando como un mecanismo de promoción migratoria, que una proporción muy alta de los estudiantes, cuando cursan los estudios secundarios, se da cuenta de que con lo que aprendieron tienen muy poco que hacer ahí. Y en cierta manera, si me permiten la expresión, estamos generando un proceso en el que se *descrema* a la comunidad rural, porque se le extrae de manera implícita o se promueve la extracción de sus jóvenes que lograron obtener mayor escolaridad, mayor calificación. Deberíamos encontrar un mecanismo que vinculara mucho más

³ Véase María de Ibarrola, "Siete políticas fundamentales para la educación secundaria en América Latina. Situación actual y propuestas".

⁴ No es el caso más común el del maestro que permanece atendiendo una tarea la mayor parte de su tiempo profesional, en una sola escuela. En el D. F. este fenómeno ha dado origen a la expresión de profesor taxi, corre de una escuela a otra para atender sus 50 minutos de clase; como los seres sobrenaturales, están en todas partes y con frecuencia nadie los puede ver.

las formaciones (y uso intencionalmente el plural), que promoviera desde la escuela secundaria prácticas posibles en la comunidad, tareas técnicas que tengan sentido real tanto social como productivo en el medio en el cual, el estudiante, se forma y que no promuevan en ese sentido, su migración posterior.

El tercer aspecto, que está muy relacionado con el anterior, es el problema de la secundaria y los adultos. No se trata de acatar la ley de obligatoriedad de nueve años de escolaridad. Cada vez advertimos con mayor claridad el enorme peso educativo y cultural que tiene una población de adultos, de madres y padres jóvenes con muy bajos niveles de escolarización. A pesar del avance sostenido por décadas, como ustedes pueden observar en cualquier censo, seguimos teniendo un problema enormemente complejo, particularmente si ustedes lo analizan en el conteo del INEGI más reciente, en el grupo de 20-40 años que hoy y en el futuro medio son las madres y los padres de familia de las nuevas generaciones en el país.⁵

Tenemos que romper un rezago conceptual enorme e imaginar y construir una propuesta accesible de una educación del nivel secundario despojada de las preocupaciones de los contenidos programáticos que están en los programas para jóvenes y que atiendan las necesidades de la vida de estas mujeres y de estos hombres jóvenes, que son la espina dorsal del país de hoy, y lo que necesitan es una oportunidad de educarse en lo que les preocupa y les interesa, y no de estudiar a destiempo lo que no estudiaron cuando tenían catorce años.⁶ Es decir, los problemas de la organización educativa, de las relaciones en la familia, del derecho, del combate a la impunidad, de la preservación de la salud, este tipo de cuestiones que son las de la vida, tendrían que ser el eje con un contenido científico respetable pero vinculado a lo que es la educación para adultos y no a lo que se supone que debió haber sido en un momento que ya pasó.

Con esto quiero concluir, reiterando simplemente que estos elementos cuantitativos-curriculares nos proponen un horizonte en el que deberíamos trabajar, elaborar e innovar para la próxima década. El país, en su sistema educativo, ha dado un paso importante en materia de educación secundaria. Hay una evolución hoy, a pesar de la condición del país, insisto en eso, con rasgos positivos que no tenía hace cinco o seis años, pero esto no es suficiente. En materia de generalización de oportunidades, la obligatoriedad no es suficiente, hay que darle significado, validez real, como dicen ahora. El camino que el país tiene que andar es largo, exige una gran imaginación, una gran seriedad y una gran creatividad de sus especialistas, es una tarea impostergradable. Esta generación joven se va a hacer cargo del país en condiciones muy exigentes frente al exterior y

⁵ Según datos del INEGI, sólo 9.56% de la población mayor de 20 años tiene secundaria concluida, 14.32% tiene educación media superior y 8.27% tiene estudios superiores. El restante 67.85% cuenta con primaria o menos.

⁶ En ese sentido hemos obrado con una mente insuperablemente cuadrada, pretendiendo que si una persona no distingue entre fanerógamas y criptógamas, o no se sabe los huesos del oído, lo mejor es que no salga a la calle porque su educación no es espectacular.

muy exigentes para reordenar y para transformar nuestra vida social y nuestra vida política. Hoy, nosotros tenemos la oportunidad de influir en este proceso. Es una oportunidad que no dura toda la vida, y no estoy haciendo predicciones pesimistas, es una coyuntura muy favorable, hay una apertura al cambio que está hoy y que hay que aprovechar antes de que se nos vaya.

En el siguiente cuadro, elaborado por nosotros a partir de la información del INEGI, se muestra el desarrollo de la matrícula en educación secundaria para diez ciclos escolares: 1985-1995 con el objeto de ubicar las tasas de crecimiento y las comparaciones que el autor señala.

<i>Educación secundaria en México 1985-1995</i>		
año	matrícula	crecimiento
85-86	4'179,466	—
86-87	4'294,596	2.75
87-88	4'347,257	1.22
88-89	4'355,334	0.18
89-90	4'267,156	-2.02
90-91	4'190,190	-1.80
91-92	4'160,692	-0.70
92-93	4'203,098	1.01
93-94	4'341,924	3.30
94-95	4'493,173	3.48
95-96	4'685,692	4.43

Fuente: INEGI, Cuaderno núm. 2 de Estadísticas de Educación, 1996.

**Problemas y políticas de la educación básica
Programa y materiales de apoyo para el estudio
Licenciatura en Educación Secundaria
Primer semestre**

se imprimió por encargo de la
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos,
en los talleres de Offset Multicolor, S.A. de C.V.,
con domicilio en Calzada de la Viga núm. 1332, col. El Triunfo, C.P. 09430,
México, D.F., el mes de agosto de 2000.
El tiraje fue de 25,000 ejemplares
más sobrantes de reposición.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de la
Dirección Editorial
de la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos
de la Secretaría de Educación Pública

